

DEN SVENSKA STATS- BUDGETEN

Jan-Erik Lane
Stefan Back



SNS Förlag

DEN SVENSKA STATSBUDETEN

DEN SVENSKA STATSBUDGETEN

av

Jan-Erik Lane och Stefan Back

SNS FÖRLAG

SNS FÖRLAG
Sköldungagatan 2
114 27 Stockholm
Telefon 08-23 25 20

- SNS Studieförbundet Näringsliv och Samhälle
SNS – (Center for Business and Policy Studies)
- SNS vill sprida kunskap om ekonomiska och sociala förhållanden samt vara ett obundet forum för öppet utbyte av idéer i ekonomiska och sociala frågor mellan personer i näringsliv, politik och offentlig förvaltning, intresseorganisationer, media, universitet och högskolor.
- SNS verkar genom forskning och utredningar, bokutgivning, seminarier och konferenser samt möten i lokala grupper i Sverige och utlandet. Verksamheten finansieras genom medlemsavgifter, företagsabonnemang, forskningsanslag, uppdragsarvoden och bokförsäljning.
- SNS är fristående i förhållande till politiska partier och intressegrupper, men har nära kontakt med universitet och högskolor samt motsvarande forskningsorganisationer i andra länder.
- SNS grundades 1948 som en oberoende sammanslutning av personer i näringslivet med intresse för samhällsfrågor. Organisationen har för närvarande 4 000 individuella medlemmar i 38 lokalgrupper (varav 7 i utlandet) samt ca 135 företagsabonnenter, däribland svenska börsbolag och banker, utlandsägda och kooperativa företag samt statliga företag och myndigheter.

Jan-Erik Lane och Stefan Back

Den svenska statsbudgeten

1:a upplagan

1:a tryckningen

© 1989 Jan-Erik Lane, Stefan Back och SNS Förlag

Omslag: Hans Kündig

Figurer: Roy Bäckbom

Sättning och tryck: Graphic Systems AB, Göteborg 1989

ISBN 91-7150-349-8

Innehåll

Utgivarens förord	7
Förord	9
Inledning	11
Budgeten	11
Kunskapsläget	14
Avslutning	19
1. Den offentliga sektorn	20
Den offentliga sektorns roll i ekonomin	20
Den offentliga sektorns omfattning och indelning	24
Den offentliga sektorns expansion	28
Sammanfattning	35
2. Statsbudgeten under 1900-talet	37
Statsbudgeten under 1900-talets första decennier	37
Konjunkturutjämning och delad budget	39
Statsbudgetens roll i reformpolitiken	43
Totalbudget utan balanskrav	43
De viktigaste budgetprinciperna	44
Drift- och kapitalbudgetarna slopas	45
Effektivitetssträvanden genom programbudgetering	47
SEA-systemet	52
Budgetunderskott och budgetsaldo	53
Besparingar eller ett nytt budgeteringstänkande?	55
Treåriga budgetramar	58
Sammanfattning	61
3. Regler för statsbudgeten och budgetprocessen	63
Budgetprocessen	63
Finansmakten	69
Regeringens kompetens	71
Korrigeringar och extra medelstilldelning	73
Anslagen	74
Statsbudgeten kontra statens totala verksamhet	77
Sammanfattning	85
4. Statsbudgetens inkomster	88
Inkomsttyperna	88
Skatterna	91
Skatternas redovisning i statsbudgeten	92
Skatternas koppling till utgifterna	96
Sammanfattning	101

5. Statsbudgetens utgifter	102
Utgiftsarterna	102
Konsumtion	105
Transfereringar	106
Automatiken i anslag	110
Lånefinansiering	114
Sammanfattning	118
6. Budgetprocessen	120
Anslagen	120
Den stora debatten (Barone, Hayek)	127
Interaktionen	129
Makrobudgetering och fiskal regim	135
Sammanfattning	142
7. Den neoklassiska finansiäran	143
Resursallokering och inkomstomfördelning (Musgrave) ...	144
Budgeten som det offentliga hushållet	146
Stabiliseringsbudgeten (Keynes)	153
Budgeten som rättvisa (Wicksell, Lindahl)	160
Sammanfattning	168
8. Homo politicus	171
Budgeten som det offentliga intresset (Weber)	171
Inkrementalismen (Wildavsky)	172
Inkrementalismen prövad på svenska data	177
Budgeten som programeffektivitet (Novick, Schick)	186
Planering och budgetering	191
Budgeten som myt (Olsen)	194
Sammanfattning	197
9. Homo economicus	200
Budgeten som ineffektivitet (Niskanen)	200
Budgeten som Leviatan (Brennan och Buchanan)	207
Budgeten som asymmetri (Kristensen)	210
Sammanfattning	214
Avslutning	216
Litteratur	223

Utgivarens förord

I statsbudgeten läggs grunden för besluten om den offentliga sektorns storlek och finansiering och om hur dess resurser skall disponeras. Där kommer också regeringens ekonomiska politik till konkret uttryck. Det gäller såväl övergripande samhällsekonomiska och statsfinansiella överväganden som mer specifika åtgärder i det aktuella ekonomiska läget.

Trots den centrala roll som statsbudgeten alltså spelar, har det hittills inte funnits något standardverk med en samlad beskrivning och analys av dess utformning och de regler och processer som styr dess innehåll. Med sitt ökade engagemang i frågor som berör den offentliga sektorn har SNS nu velat råda bot på denna brist. Det är viktigt för samhällsdebatten att de principer, synsätt och processer som ligger bakom statsbudgetens utformning är väl kända och förstådda.

Den svenska statsbudgeten är i första hand tänkt att användas vid förvaltnings- och ekonomiutbildning vid universitet och högskolor och vid utbildning av budgethandläggare i statsförvaltningen. Den bör också kunna tjänstgöra som informationskälla och referensverk för alla dem som i olika egenskaper har intresse av eller vill påverka den svenska statsbudgeten.

Författarna, Jan-Erik Lane och Stefan Back, är båda statsvetare. Lane är professor i offentlig förvaltning och verksam vid national-ekonomiska institutionen vid Lunds universitet. Back forskar vid statsvetenskapliga institutionen vid samma universitet. Till sin hjälp har de haft en rad sakkunniga referenspersoner i statsförvaltning och forskning.

Stockholm i maj 1989

Hans Tson Söderström
VD i SNS

Förord

Syftet med denna bok är att orientera om statsbudgeten, dess form och roll i den offentliga sektorn i Sverige.

Statsbudgetens utveckling analyseras från inkomstsidan såväl som från utgiftssidan. En redogörelse lämnas för olika anslagstyper, inkomstslag och budgetposter liksom för de grundlagsstadganden och andra regler som skall styra budgetsystemet. Budgetprocessen placeras i ett vidare perspektiv med hjälp av de varierande betraktelsesätt som finns i den internationella budgetteorin. Kapitel 1–5 handlar om budgetens struktur och har ett institutionellt perspektiv. Ett försök att fånga in aspekter på dynamiken i budgetprocessen görs i kapitlen 6–9.

Med tanke på avsaknaden av ett egentligt standardverk om statsbudgeten har vi valt att vara ganska utförliga i syfte att något fylla ut det tomrum som finns i statsvetenskaplig och ekonomisk forskning. Boken kan användas i kurser i statskunskap, ekonomi, offentlig förvaltning samt samhällskunskap vid universitet och högskolor. Den vänder sig även till budgethandläggare i statsförvaltningen.

SNS som tog initiativet till boken har varit vänliga att ordna så att en rad personer lämnat värdefulla synpunkter och kritik som lett till revideringar och tillägg. Vi är skyldiga följande ett stort tack: Göran Arvidsson, Bengt Jacobsson, Gert Jönsson, Torbjörn Larsson, Kerstin Lundgren, Richard Murray, Peter Stenkula, Sture Strömqvist och Lars Söderström.

Arbetsfördelningen mellan författarna har varit den att Stefan Back skrivit fullständiga utkast till kapitlen 1–5 samt inledning och avslutning, medan Jan-Erik Lane svarat för kapitlen 6–9 samt för en slutlig överarbetning av hela boken.

Lund i april 1989

Jan-Erik Lane

Stefan Back

Inledning

Budgeten

Statsbudgeten är en plan för statens inkomster och utgifter som fastställs av riksdagen. Planen omfattar de statliga myndigheterna och affärsverken men berör i praktiken den totala offentliga sektorn och hela samhällsekonomin. Genom skatter, avgifter och de statliga bidragen till hushåll och företag påverkar statsbudgeten även den privata sektorn. Syftet med denna bok är att presentera statsbudgeten, budgetsystemet och budgetprocessen i Sverige med avseende på betydelse, historik och utveckling. Därvid belyses såväl regler och regleringar som inkomster och utgifter. Utifrån detta förs sedan en diskussion där budgetteori lyfts fram för att söka förklara budgetens speciella problematik. Med utgångspunkt i några modeller söker boken olika förklaringar till statsbudgetens utveckling och utseende.

En *budget* är en *plan* över de inkomster och utgifter som beräknas för en avgränsad framtida period – budgetåret (Ysander, 1982). Staten är inte ensam om att upprätta sådana planer utan budgetar används även av företag, kommuner och andra organisationer. Begreppet budget kan definieras på följande sätt:

...en hushållsplan i vilken före en räkenskapsperiods början anges vilka inkomster som kan beräknas inflyta under den kommande perioden samt för vilka ändamål dessa inkomster och andra tillgängliga medel under samma period får eller skall användas. Budgetens viktigaste kännetecken är att den alltid är uppgjord i förväg. Detta utesluter inte att den kan korrigeras sedan den budgeterade perioden inletts (Murray, 1970:11).

Statsbudgeten är inte den enda publika budgeten. Kommunerna – för närvarande 284 till antalet – och de 23 landstingskommunerna har expanderande budgetar, vilket i hög grad bidragit till den offentliga sektorns tillväxt. De kommunala budgetarna skiljer sig från den statliga på en rad punkter – inkomst- och utgiftsstruktur, budgetperiod, budgetprocess m m – och är även inbördes olika. De är av mycket varierande storlek, vilket medför att budgetsystemen skiljer sig från kommun till kommun. Stockholms stad budgeterar t ex omkring tvåhundra-

femtio gånger större driftskostnader jämfört med de allra minsta kommunerna. Det gemensamma för de kommunala budgetarna är emellertid att de i hög utsträckning är beroende av statsbudgeten för bidrag till drift, investeringar och i de allra flesta fall även skatteutjämning. Det faller sig därför naturligt att koncentrera denna framställning till statsbudgeten, eftersom den är ett övergripande dokument för hela den offentliga resursallokeringen. Den har till och med en vidare funktion än så:

I ett modernt samhälle spelar statens budget en central roll när det gäller bl a inkomst- och resursfördelningen i samhället, prisutvecklingen, framstegstakten och den ekonomiska utvecklingen över huvud taget. Budgetpolitiken, också kallad finanspolitiken, är tillsammans med penningpolitiken (kreditpolitiken) den ekonomiska politikens huvudinstrument (Vinde & Petri, 1976:65).

Den publika budgeten fungerar som ett *styrinstrument* genom möjligheterna att fördela medel till olika ändamål och mellan anslagsäskande myndigheter samt genom makten att beskatta inkomster, kapital, produktion, miljöfarlig konsumtion osv. Dels styrs de egna myndigheterna via regleringar av anslagen, dels styrs i ett vidare perspektiv även samhällsutvecklingen i önskad riktning genom beskattning eller anslag till verksamheter eller till förmån för de sociala grupper man vill gynna. Medan styrningen av den övergripande samhällsutvecklingen handlar om ekonomisk politik med budgeten som instrument för mål som full sysselsättning, rimlig inflation och ekonomisk tillväxt, så har styrningen av de egna myndigheterna alltmer kommit att inriktas på effektiviteten och produktiviteten i den offentliga sektorn.

Penningmedelsstyrning av de egna myndigheterna har antagits innebära att:

...tillämparens val av mål och medel styrs av de penningmedel, som beslutsfattaren ställer till hans förfogande. Styrningsformen kan verka specifikt och generellt, det senare exempelvis genom att medelstilldelningen ytterst bestämmer sådant som tillämpningsorganisationens drift, utbyggnad osv (Lundquist, 1980:193).

Här fungerar budgeten som ett indirekt styrmedel till skillnad från exempelvis orderstyrning, programstyrning och målstyrning. En specifikt verkande styrningsform innebär att riksdag och regering avser att påverka ett enda tillämpningsbeslut. När det gäller penningmedelsstyrning kan statsmakterna t ex höja en myndighets anslag till det specificerade området forskning i syfte att åstadkomma ett forsknings-

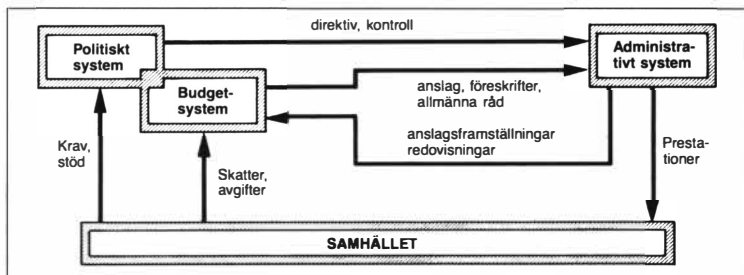
eller utvecklingsarbete inom myndigheten. En generellt verkande styrningsform skulle däremot innebära att riksdagen höjer eller sänker ett klumpsummeanslag till en central myndighet som sedan skall fördela dessa medel vidare på regionala och lokala myndigheter.

Hur väl penningmedelsstyrningen fungerar och hur medvetet den används, är ett omtvistat problem som vi skall återkomma till. Här kan vi konstatera att budgeten kan vara ett instrument för penningmedelsstyrning, men att såväl statsförvaltningen som samhället i stort även styrs genom lagar, information, organisation m fl mekanismer som kan kombineras för att åstadkomma vissa aktiviteter eller förändringar.

Medan budgeten är en plan, ett dokument eller ett instrument kan termen *budgetsystem* användas som beteckning på budgetens omgivning. Denna begränsas av grundlagens övergripande bestämmelser om finansmakten och av kompetens- och uppgiftsfördelning mellan riksdag och regering samt genom regler, tillämpningsföreskrifter, praxis och tradition för anslagsframställningar, presentationsform och utseende, budgettekniska principer, bokföringstekniska regler m m. I detta system finns aktörer som deltar i budgetarbetet på skilda nivåer och därvid spelar olika roller.

Statsbudgeten är resultatet av de politiska och samhällsekonomiska värderingar av den statliga verksamhetens omfattning, innehåll och finansiering som kanaliseras genom budgetsystemet. Eftersom det är fråga om politisk budgetering kan budgetsystemet i den demokratiska idealmodellen, liksom det byråkratiska systemet, betraktas som ett subsystem till det politiska systemet (figur 1).

Figur 1: *Budgetsystem, politiskt system och administrativt system*



Modellen beskriver budgetprocessen i en demokrati. Statsmakterna förfogar över tre slags resurser: lagar, pengar och personal. Med bud-

getsystemet styrs förvaltningen genom anslag och föreskrifter om hur dessa skall användas. Statsmakterna får också information genom myndigheternas anslagsframställningar (AF) och räkenskaper; budgetsyste- met är både ett informations- och ett styrsystem.

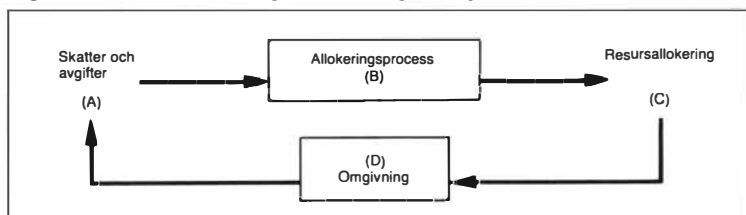
Inte sällan har likhetstecken satts mellan budgetprocessen och den tid som förflyter från lokala och regionala myndigheters petitaarbete till att anslagna medel tas i anspråk av myndigheterna (Söderlind & Petersson, 1988:294). Budgetprocessen inleds året innan budgetåret börjar och avslutas flera månader efter budgetårets slut. Det är fråga om en cyklisk process där startpunkten för nästa budgetprocess inleds innan den förra är avslutad. Under denna process vandrar budgeten från etapp till etapp där olika delar av budgetsystemet aktiveras: (a) budgetförslaget utarbetas, (b) budgeten fastställs, (c) budgetens reali- sering följs upp genom bokföringen, (d) budgetutfallet presenteras och analyseras samt slutligen (e) revision av avslutade räkenskaper (Mur- ray, 1970:16; Budgethandboken).

En budgetteori är en teori om budgetsystemet och budgetprocessen. Eftersom budgetsystemet styr och påverkar budgetprocessen kommer vår framställning att inriktas på analysen av budgetsystemet. Det finns både beskrivande och föreskrivande teorier om statsbudgeten. Medan den beskrivande budgetteorin syftar till att kartlägga hur budgettering faktiskt går till på olika nivåer inom den offentliga sektorn, har den normativa budgetteorin till uppgift att komma med rekommendationer om hur budgetsystemet bör ändras för att vissa mål skall kunna be- främjas.

Kunskapsläget

Man kan i budgetforskningen urskilja olika forskningsinriktningar ut- ifrån en enkel input-output-modell för offentlig resursallokering.

Figur 2: *En modell över politisk budgettering*



I den *demografiska ansatsen* analyseras relationen mellan (D) och (C). Budgetutfallet förklaras med omgivningsfaktorerna behov, resurser och politik. Ett klassiskt arbete i denna tradition är T. Dyes *Politics, Economics and the Public* (1966) som drev tesen att "Politics does not matter", dvs att budget-, kostnads- eller programvariationer mellan olika delstater och kommuner kan förklaras enbart med hjälp av exogena faktorer som befolkningsstruktur, skattekraft, urbaniseringsgrad eller näringsstruktur. Senare studier har emellertid minskat tilltron till den demografiska ansatsen.

Betydligt försiktigare än Dye var I. Sharkansky i *The Politics of Taxing and Spending* från 1969 och R.I. Hofferbert i *The Study of Public Policy* från 1974. Visserligen konstaterade dessa författare samband mellan omgivningen och storleken på olika offentliga program, men relationerna var inte starka eller entydiga. En huvudfråga i denna ansats är vilka slutsatser om allokeringsprocessens betydelse man kan dra av empiriska resultat i form av korrelationer mellan omgivningsfaktorer och budgetprogrammets storlek. J. Danziger visade i *Making Budgets. Public Resource Allocation* (1978) – en studie av engelska kommuner – att väsentliga förklaringsproblem återstår efter en analys av relationen (D) – (C) eftersom omgivningsfaktorerna när de anföras som förklaringar inte täcker mer än hälften av variationen i kommunala budgetprogram. Förnyade prövningar av enkla modeller med generella exogena faktorer har givit ringa resultat (Newton, 1982; Sharpe & Newton, 1984, Newton & Karran, 1985). Det verkar som om den kraftiga expansionen av kommunal verksamhet, den ökade betydelsen av statsbidrag i olika former samt en aktiv statlig reglering av den kommunala verksamheten har motverkat implikationer från exogena faktorer, även om den tidigare forskningen kanske överbetonat vikten av sådana faktorer (Lane, Magnusson, Arvidson & Back, 1989). Enligt D. Anckar och K. Ståhlberg (1980) kan man inte från en korrelation mellan (D) och (C) dra slutsatsen att (B) är betydelselös.

Ett annat sätt att söka förklara budgetutfallet består i att studera detta över tiden. A. Wildavsky visade att budgetprocessen kan analyseras i en enkel ekonometrisk modell, i vilken årets utfall förklaras med föregående års utfall plus en tillväxtparameter. Allokeringsprocessen (B) präglas av begränsad rationalitet, vilket medför att resursallokeringen (C) tenderar att få en marginalistisk utveckling över tiden. Analyser av budgetprocessen är ofta någon slags tillämpning av denna *inkrementella ansats*. Wildavskys *The Politics of the Budgetary Process*

från 1964 är ett pionjärbete i denna teori som han följt upp med studier av budgetering i utvecklingsländer, *Planning and Budgeting in Poor Countries* från 1974, av budgetprocessen i Whitehall i *The Private Government of Public Money* från 1974 samt av nationell budgetering i Washington i *The Deficit and the Public Interest: The Search for Responsible Government in the 1980s*, 1989. Wildavsky har i *Budgeting* (1986) redovisat en komparativ teori kring budgetsystems beståndsdelar och sätt att fungera i olika länder.

Budgeteringsprocessen på delstatsnivå i USA kartlades av T. Anton i *The Politics of Expenditure in Illinois* (1966). Studier av amerikanska städers budgetering gjordes av Anton i *Budgeting in Three Illinois Cities* (1964) och av A. Meltsner i *The Politics of City Revenue* (1971). G. Crecine studerade kommunal budgetering i *Governmental Problem-Solving* (1969). Till de viktigare empiriskt orienterade studierna hör J. Lords *The French Budgetary Process* (1973). Inkrementalismen uppfattades allmänt som mera acceptabel än den demografiska ansatsen, mycket på grund av att dessa modeller kunde tolkas i beslutsteoretiska termer som begränsad rationalitet enligt H. Simon och J. March eller marginalism enligt C. Lindbloms tolkning (March & Simon, 1958; Braybrooke & Lindblom, 1963).

Den internationella teoretiska debatten präglas av oenighet mellan förespråkare av olika teoriansatser. En rad väsentliga frågor kring budgetsystemets natur och budgetprocessens reformering är ännu inte avgjorda. För somliga framstår den målorienterade och effektivitetssträvande programbudgeteringen som både möjlig och önskvärd. Här kan nämnas studier av A. Schick och D. Novick. För andra som Wildavsky och Sharkansky är programbudgetering omöjlig och icke önskvärd. Enligt vissa innebär programbudgetering decentralisering medan andra hävdar att en sådan budgetering förutsätter centraliserat beslutsfattande. Programbudgeteringsansatsen har uppfattats som tveklaktig på grund av att den bygger på en rationell beslutsmodell och dess krav på fullständig information, konsistenta preferenser och nytto-maximering.

Enligt den så kallade garbage can-skolan är irrationella beslutsprocesser sannolika i budgetprocessen (March & Olsen, 1976). Den tidigare tilltron till inkrementalismen har övergetts i den internationella budgetteorin som i stället för att betona stabilitet koncentrerar sig på beslutssvårigheter, t ex underskott och fiskal stress. Flera forskare har visat på den ekonomiska stagnationens betydelse för synen på offentlig

budgetering. Ett nordiskt exempel är T. Beck Jörgensens *Når staten skal spare* (1981). Typiskt är att Wildavsky i revideringen av sin bok från 1964 – *The New Politics of the Budgetary Process* (Wildavsky, 1988) hävdar att budgetering numera bygger på att basen är fundamentalt omtvistad medan inkrementet, den årliga förändringen, är okontroversiell.

I Sverige verkar mängden kunskap om politisk budgetering stå i omvänt förhållande till budgeteringsprocessens betydelse i samhället. Den rent kamerala och juridiska sidan finns belyst i B. Molin, L. Månsson och L. Strömberg *Offentlig förvaltning* (1973). I detta arbete redovisades resultat av empiriska studier kring några aspekter av beslutsfattandet som t ex informationsinsamlandet. Beträffande för budgetering väsentliga skeenden som härledning av handlingsalternativen, analys av handlingsalternativens konsekvenser, värdering av handlingsalternativen och val av alternativ konstaterade författarna:

För denna del av framställningen finns inget egentligt empiriskt material rörande den svenska förvaltningen (Molin, Månsson & Strömberg, 1973:269).

I *Petita* (1975) redovisade D. Tarschys och M. Eduards resultat av forskning kring de argument som förekommit i statliga myndigheters anslagsäskanden 1910–1970. Statliga myndigheter begärde årligen öknings i tilldelning. Anslagsargument kan vara av två slag: (a) resursargument och (b) prestationsargument. Kategori (a) är argument för produktionen av myndighetsaktiviteter, t ex obalans i fråga om mixen av produktionsfaktorer, förvaltning av redan befintliga kapitaltillgångar, moderniseringsbehov av inventarier, konsekvens- och rättvisemotiv och kompensation för inflationen. Kategori (b) är argument för nyttan av myndighetens verksamhet. Hit hör hänvisningar till efterfrågan, övergripande samhällsmål eller redan fattade beslut.

Under 1900-talet har samtliga dessa argument förekommit i ungefär samma utsträckning. En större förändring i budgeteringsprocessen skedde emellertid mellan 1950 och 1970 – det rationalistiska genombrottet. Samma argument återkommer men sammanhanget är förändrat:

... en förskjutning såväl i myndigheternas sätt att resonera som i deras syn på sin egen verksamhet och på statsmakternas uppgifter (Tarschys & Eduards, 1975:75).

Studien är exempel på en traditionell statsvetenskaplig ansats, den idéhistoriska/idéanalytiska. Denna ansats behöver kompletteras med andra metoder, vilket också författarna antyder:

Med denna utveckling (budgetsektorns tillväxt) följer ett behov av nya kunskaper. Marknadssektorns fördelningsmekanismer har nationalekonomerna länge studerat, men om budgetsektorns fördelningsmekanismer vet vi avsevärt mindre ... den faktiska budgetprocessen är ännu i stort sett outforskad (Tarschys & Eduards, 1975:118).

I Sverige har budgetbeteendet hos regeringen och de centrala statliga myndigheterna under efterkrigstiden analyserats av E. Amnå i *Planhushållning i den offentliga sektorn?* (1981). B. Jacobsson kartlade myt och verklighet i departementens styrning av ämbetsverken i *Hur styrs förvaltningen?* (1984). Uppföljningsproblematiken – att studera de faktiska effekterna av olika program och budgetposter – har analyserats av E. Vedung (1986) och R. Premfors (1989). Budgettekniken inom vissa statliga affärsverk har analyserats av T. Polesie i *Ändamålsbudgetering* (1976). En skiss över budgetreformer fram till 1970 finns i C. Murrays *Budgetteknik* (1970). I arbetet beskrivs speciellt förändringarna före introduktionen av programbudgeteringsmodellen, nämligen 1911 års reform och 1937 års reform. B. Wittrock och S. Lindström kritiserar i *De stora programmens tid* (1984) den radikala rationalismens politik och dess medel programbudgetering, systemanalys och flerårsplanering. Boken är ingen studie av budgetbeteende men påvisar den stora osäkerhet som präglar mål och medel i politiken samt ifrågasätter rationaliteten hos budgeteringsansatser som programbudgetering och kostnads-/intäktsanalys. Den som söker kunskap om aktuella tendenser måste gå till utredningsmaterial från t ex *Expertgruppen för Studier i Offentlig Ekonomi* (ESO) eller rapporter från sakkunniga inom RRV (G. Arvidsson). Här bör Bergstrands och Nersings lärobok nämnas: *Ekonomisk styrning i statsförvaltningen* (1979).

Av tradition har studier av den offentliga allokeringsprocessen varit inriktade på statsförvaltningen. Kommunal budgetering har beskrivits i B. Fundahns och H. Holmgrens *Kommunal ekonomi och planering* (1973) och L. Bromans *Kommunal budgetering* (1986), som ingående behandlar regler för utformningen av den kommunala budgeten. *Budgetering, redovisning och finansiering i offentlig förvaltning* av B. Fundahn (1983) redogör bl a för det praktiska budgetarbetet i primärkommuner, landstingskommuner och staten. E. Borgenhammars *Makten*

över sjukhuset (1968) var en pionjärstudie av landstingskommunal budgetering. Den inverkan på kommunal budgetering som mängden statliga lagar och förordningar har analyserades av L. Andersson i *Statens styrning av de kommunala budgetarnas struktur* (1979). I svensk forskning finns två försök att förklara kommunala budgetvariationer med omgivningsfaktorer: R. Murrays *Kommunal servicebestämning – faktorer och beslutsprocesser* (1980) och L. Johanssons *Kommunal servicevariation* (1982). I en serie om tretton volymer utgivna av N. Brunsson inom projektet *Kommunal ekonomi och organisation* har redovisats omfattande företagsekonomisk forskning om det kommunala ekonomissystemet.

Avslutning

Statsbudgeten är det övergripande budgetallokeringsinstrumentet i Sverige. Samhällsutvecklingen under efterkrigstiden har inneburit att en allt större andel av de totala resurserna allokeras och omfördelas via den offentliga budgeten – statens och kommunernas. Budgetallokering och budgetomfördelning kan analyseras ur olika synvinklar. Statsbudgeten kan ses som ett offentligt hushåll med olika slag av inkomster och utgifter; som ett rättsligt bindande dokument med spelregler för budgetsysteemets olika aktörer; som det synliga resultatet av en komplex interaktionsprocess i vilken strategier och taktik påverkar aktörernas beteende; som ett konjunkturpolitiskt instrument för mål som full sysselsättning, prisstabilitet och ekonomisk tillväxt. Vi skall i denna bok försöka belysa olika sidor hos statsbudgeten.

Kapitel 1 behandlar den offentliga sektorns expansion under efterkrigstiden och belyser statens betydelse för sektorn. Kapitel 2 utgör en redogörelse för statsbudgetens utformning under 1900-talet och granskar några av de reformsträvanden som förekommit. I kapitel 3 går vi igenom det aktuella regelverket för budgetregleringen i riksdagen samt de krav och regler som riksdag och regering uppställer för myndigheterna i budgetprocessen. Kapitlen 4 och 5 är genomgångar av statsbudgetens inkomst- och utgiftssida där utveckling och sammanhang tas upp och speciella problem behandlas. Kapitlen 6 tar upp budgetprocessen och i kapitlen 7, 8 samt 9 behandlas internationell budgetteori som ekonomiska och politiska förklaringsansatser till budgeteringens problematik.

1. Den offentliga sektorn

Mycket har skrivits om den offentliga sektorns storlek och expansion och om avgränsnings- och definitionsproblemen (Brown & Jackson, 1978). Trots det är begreppen offentlig sektor och offentlig tillväxt inte så väldefinierade som man skulle kunna önska (Lybeck, 1984). Användandet av begreppen förutsätter dels en avgränsning av den offentliga sektorn, dels kriterier för hur sektorns storlek och tillväxt skall mätas (Kristensen, 1987).

Detta kapitel beskriver kortfattat sektorns utveckling och nuläge med hjälp av de vanligast tillämpade definitionerna och måttstockarna. Intresset fokuseras särskilt på statsbudgetens roll och betydelse för den offentliga sektorn. Då statsbudgeten har en central betydelse i framställningen faller det sig naturligt att välja ekonomiska mått som inkomster och utgifter i stället för att mäta och beskriva sektorn med mått som antalet offentligt anställda eller antalet lagar som uttryck för statens auktoritet.

Den offentliga sektorns roll i ekonomin

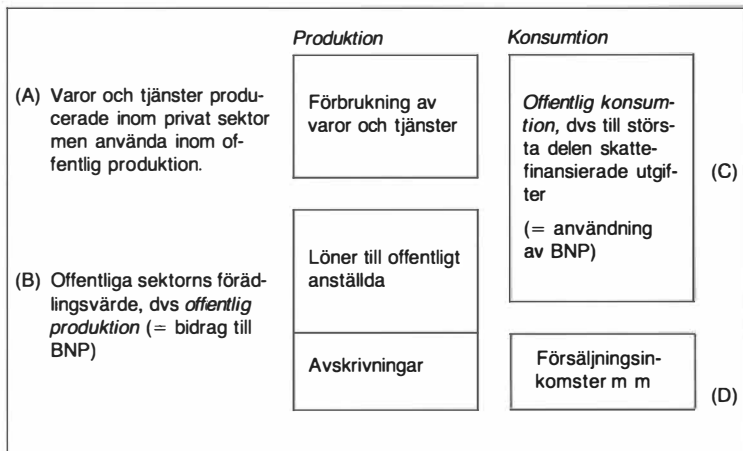
Den offentliga sektorn griper i stor utsträckning genom olika ekonomiska transaktioner in i den blandekonomi som den svenska ekonomin är exempel på. Sektorn köper och producerar varor och tjänster, gör investeringar, omfördelar inkomsterna i samhället och utgör ett instrument i den ekonomiska politiken (Atkinson & Stiglitz, 1980).

Offentlig konsumtion och produktion

Kostnaderna för en verksamhet omfattar inte bara inköp av varor och tjänster. Verksamheter har även personalkostnader, lokalkostnader, materialkostnader, kostnader för slitage och liknande. Inom många verksamhetsområden är just personalkostnader den största delkostnaden. I den fortsatta framställningen förekommer termen *offentlig konsumtion* som är ett finansiellt begrepp för att mäta resursanvändning,

dvs den offentliga sektorns användning av BNP. Ett annat begrepp är *offentlig produktion*. Skillnaden mellan begreppen offentlig produktion och offentlig konsumtion illustreras i figur 1.1:

Figur 1.1: *Offentlig produktion och offentlig konsumtion*



Källa: SCB, *Offentliga sektorn*, 1985.

Summan av (A) och (B) anger de totala produktionskostnaderna för att bedriva offentlig verksamhet. Det är dock endast (B) som utgör den offentliga sektorns produktion och bidrag till BNP. Summan av (C) och (D) anger kostnaderna för offentlig verksamhet men endast (C) räknas som offentlig konsumtion och användning av BNP. Offentlig konsumtion är således all *skattefinansierad verksamhet* som bedrivs i offentlig regi. Den mindre andel som finansieras via avgifter eller försäljningsinkomster räknas som privat och inte som offentlig konsumtion.

Investeringar

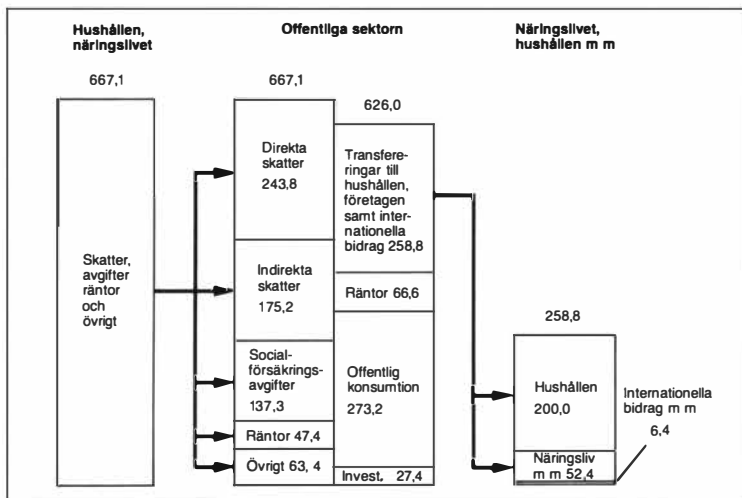
Den offentliga sektorn tar även resurser i anspråk för investeringar, främst i byggnader och anläggningar men också i maskiner och inventarier. Utgifterna för undervisning, hälso- och sjukvård, utbildning på arbetsplatser och forskning och utveckling räknas i nationalräkenskaperna som konsumtion, trots att dessa utgifter är besläktade med investeringar.

Skiljelinjen mellan privat och offentligt kan också ifrågasättas; de investeringar som de statliga affärsverken och de offentligt ägda företagen gör räknas t ex som privata investeringar. Marknadsförhållanden, inte ägandeförhållanden, inom dessa investerande företag har således fått bestämma gränsdragningen mellan privat och offentligt. För den privata sektorns investeringar på flera områden – t ex bostadsbyggande – föreligger emellertid en omfattande styrning från det offentliga. Statsmakterna kontrollerar regelsystemen genom rätten att stifta lagar och kredittillförseln direkt genom bidrag och lån eller indirekt genom styrning av förhållandena på kreditmarknaden.

Fördelningspolitik

Genom beskattning och transfereringar påverkas inkomstfördelningen i samhället. Statsbudgeten är ett viktigt instrument för fördelningspolitiken vid sidan om socialförsäkringssystemet och vissa subventioner utanför statsbudgeten (t ex bostadssektorn). Figur 1.2 visar kapitalöverföringarna mellan den offentliga sektorn och samhällsekonomin i övrigt.

Figur 1.2: Transaktioner mellan den offentliga sektorn och samhällsekonomin i övrigt 1987, miljarder kronor



Källa: Riksrevisionsverket, *Statens finanser*, 1988.

Den offentliga sektorns största inkomstkälla är *skatterna*. Skatterna till stat och kommun indelas i direkta och indirekta skatter samt lagstadgade socialförsäkringsavgifter. De indirekta skatterna har denna benämning, eftersom de höjer priserna på de varor och tjänster som skattebetalarna köper i stället för att direkt belasta inkomsten. Den största indirekta skatten är mervärdesskatten (momsen). Även de lagstadgade socialförsäkringsavgifterna (arbetsgivaravgifterna) betecknas ibland som indirekta skatter. Man tänker då på att arbetsgivaravgifter betalas in till den allmänna försäkringen för arbetstagaren i stället för att denne får ut pengarna som lön. De direkta skatterna minskar den inkomst som skattebetalarna kan disponera.

Mer än två femtedelar av den offentliga sektorns inkomster används till *transfereringar*. Transfereringar är en överföring av kontanta medel som inte ställer krav på återbetalningar och görs i avsikt att förstärka mottagarens ekonomi. Transfereringar från den offentliga sektorn till hushållen utgörs av pensioner, ersättningar från försäkringskassan, barnbidrag, bostadsbidrag, studiebidrag, arbetslöshetsstöd m m. Transfereringar till näringslivet, t ex investeringsbidrag, förlustbidrag och räntebidrag för bostäder, syftar både till att stärka företagens ekonomi och till att sänka priserna på de varor och tjänster som företagen tillhandahåller (subventioner). Den offentliga sektorn gör också transfereringar till ideella organisationer för att finansiera deras verksamhet samt till utlandet genom u-hjälpen.

Fördelningspolitik bedrivs genom att transfereringarna ökas eller skatterna minskas för olika grupper. Höjda utgifter för transfereringar måste emellertid finansieras genom t ex höjda skatter eller genom att pengar tas från andra offentliga utgiftsslag om inte lånefinansiering tillgrips. Höjda transfereringsutgifter på bekostnad av den offentliga konsumtionen ger bidragsmottagarna en större summa pengar i handen samtidigt som en högre grad av avgiftsfinansiering måste tillgripas i vård, utbildning, omsorg och liknade verksamheter. Att ersätta delar av den offentliga konsumtionen med bidrag kan vara ett sätt att öka hushållens valfrihet.

Den ekonomiska politiken

Statsbudgeten används som instrument för att påverka den allmänna ekonomiska utvecklingen i samhället mot de mål som satts upp för den ekonomiska politiken. *Finanspolitik* innebär att regeringen försöker

påverka samhällsutvecklingen i önskvärd riktning genom förändring av komponenterna på statsbudgetens inkomst- och utgiftssida. Till den ekonomiska politikens medel hör offentliga utgifter och investeringar, förändringar i skattesatser och avgifter, medan den ekonomiska politikens mål omfattar ekonomisk tillväxt, full sysselsättning, balans i bytesbalansen samt prisstabilitet (Södersten, 1984; Södersten, 1987).

Den ekonomiska politikens medel omfattar även *penningpolitik* och *kreditpolitik*. Här är det riksbanken som vidtar åtgärder i syfte att påverka räntenivån. Detta sker främst genom köp och försäljning av värdepapper dvs statsskuldsväxlar och statsobligationer, men även genom föreskrifter om kassakvoter för bankerna samt diskontoförändringar. Den administrativa räntesättningen har under 80-talet utvecklats i betydande utsträckning.

Den offentliga sektorns omfattning och indelning

Den offentliga sektorn kan indelas i staten, kommunerna och socialförsäkringssektorn. Samhällsfunktionerna är fördelade mellan de tre delsektorerna. Följande beskrivning följer nationalräkenskapernas avgränsningar och indelningar.

Staten

Staten består av riksdagen och dess olika verk, regeringen med departement, domstolar, centrala ämbetsverk och myndigheter. Länsstyrelserna och andra statliga myndigheter på regional och lokal nivå hör också hit. I nationalräkenskaperna räknas även delar av socialförsäkringssystemet till den statliga sektorn: folkpensionerna, delpensionen, sjöfolkspensionen, arbetsskadeförsäkringen, arbetarskyddet och lönegarantin. De affärsdrivande statliga verken (t ex posten), de statsägda företagen (t ex LKAB) och riksbanken räknas i nationalräkenskaperna till den privata sektorn på grund av likheten med privata företag.

De statliga uppgifterna omfattar flera viktiga samhällsuppgifter som ordning och säkerhet, utrikespolitik, försvar, rättsvård, högre utbildning och forskning och samhällsekonomi. Staten har de senaste decennierna även fått ett huvudansvar för vägnät, arbetsmarknadspolitik, sysselsättning, bostadspolitik, socialförsäkringar och sociala transfereeringar (Gustafsson, 1984).

Kommunerna

Den kommunala sektorn består av primärkommunerna, landstingskommunerna och de kyrkliga kommunerna (församlingarna). Primärkommunerna har hand om de flesta funktioner som direkt berör den enskilde på det lokala planet, t ex socialtjänst, skola, VA-system, energi och fritid. Landstingskommunerna är i första hand huvudmän för sjukvården.

I kommunerna skiljer man mellan obligatoriska uppgifter som är reglerade i speciallagstiftning och uppgifter som är oreglerade och frivilliga. Fritid och kultur är två frivilliga verksamhetsområden där kommunerna själva styr inriktning och omfattning. Socialtjänst, skolväsende och miljö- och hälsoskydd är exempel på kommunal verksamhet som måste finnas i samtliga primärkommuner och som regleras av särskilda lagar för just dessa områden, bl a i syfte att åstadkomma ett likvärdigt serviceutbud i hela landet. För den landstingskommunala verksamheten finns speciallagar som hälso- och sjukvårdslagen.

Socialförsäkringssektorn

Socialförsäkringssektorn omfattar resten av socialförsäkringssystemet: den allmänna sjukförsäkringen inklusive föräldraförsäkringen, den allmänna tilläggspensioneringen (ATP) samt de erkända arbetslöshetskassorna. Socialförsäkringssektorn regleras helt genom speciallagstiftning. Försäkringskassorna har hand om den allmänna sjukförsäkringen inklusive föräldraförsäkringen, förtidspensionering, kommunalt bostadstillägg till pensionärer, bidragsförskott och arbetsskadeförsäkring. ATP-systemet är indelat i fyra fonder där de genom arbetsgivaravgifterna influtna medel som kvarstår efter utbetalning av ATP placeras för förräntning. Den frivilliga arbetslöshetsförsäkringen sköts av de erkända arbetslöshetskassorna som tillsammans har över tre miljoner medlemmar.

Uppgiftsfördelningen

Uppgiftsfördelningen mellan staten, kommunerna och socialförsäkringssektorn är inte självklar. Riksdag och regering har det övergripande ansvaret för den offentliga verksamheten på alla nivåer och utfärdar lagar och förordningar som reglerar den offentliga verksamheten.

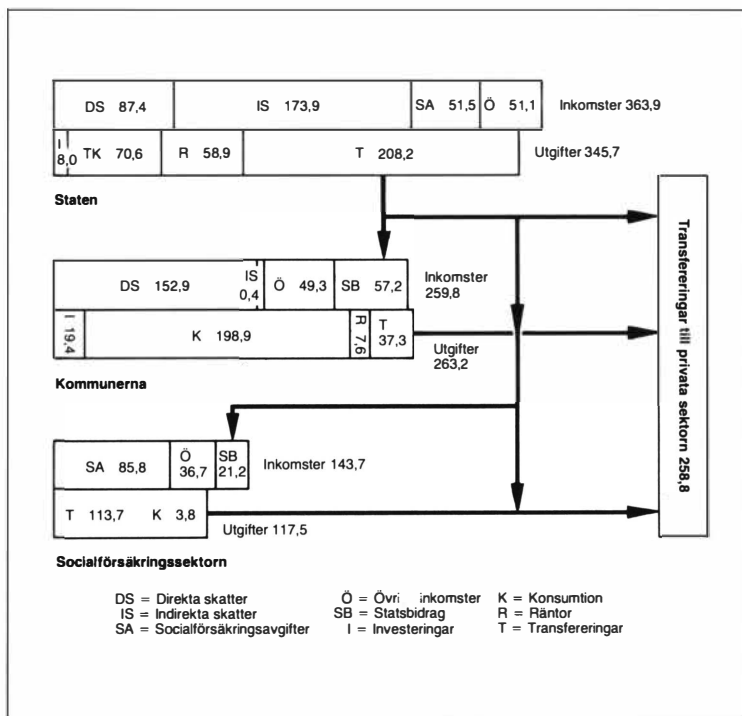
Fördelningen av uppgifter har sin orsak i ideologiska, praktiska och historiskt traditionella betingelser och uppgifterna omfördelas ibland mellan delsektorerna. År 1965 överfördes t ex polisväsendet, åklagar-

väsentet, underrätterna i domstolsväsendet och exekutionsväsendet från den kommunala sektorn till den statliga. Vägväsendet, arbetsförmedling och andra arbetsmarknadsfrågor är exempel på verksamheter som sedan 1940-talet successivt lagts under statlig ledning. De uppgifter som blivit kommunala berör i första hand skolväsendet, sjukvården och hälsovården (Gustafsson, 1984)

Statens ekonomiska betydelse för den offentliga sektorn

Även om ansvaret för olika samhällsuppgifter vilar på kommunerna och socialförsäkringssektorn betyder detta inte att de två delsektorena också bekostar hela verksamheten själva. Statens övergripande ansvar och normgivningsmakt (rätten att stifta lagar och förordningar) medför

Figur 1.3: Den offentliga sektorns inkomster och utgifter 1987, miljarder kronor



Källa: Konjunkturinstitutet och SCB. Bearbetning.

att staten även åtagit sig ett finansieringsansvar för den offentliga sektorn.

Kommunernas och socialförsäkringssektorns egna inkomster räcker inte till för att finansiera de olika verksamheterna utan staten måste skjuta till medel. Speciellt bidrar staten till bekostandet av de uppgifter man ålagt kommun och landsting. Det är alltså fråga om transfereringar inom den offentliga sektorn och merparten av dessa transaktioner sker via statsbudgeten.

De omfattande transaktionerna inom offentliga sektorn framgår av figur 1.3. De statliga bidragen till de båda andra delsektorerna motsvarar 23 procent av de utgifter som tas upp i statsbudgeten. I figuren har betalningsströmmarna förenklats något för överskådlighetens skull. Det förekommer även vissa kapitalströmmar mellan kommunerna och socialförsäkringssektorn, men dessa är inte av samma storleksordning som de statliga transfereringarna till de båda delsektorerna.

De statliga bidragen till kommunerna och socialförsäkringssektorn är en viktig inkomstkälla för de båda delsektorerna. Tabell 1.1 visar de statliga transaktionernas växande betydelse från 1970 och framåt.

Tabell 1.1: *Inkomster, utgifter och finansiellt sparande inom den offentliga sektorn samt statsbidragens storlek, miljarder kronor*

År och sektor	Inkomster		Utgifter		Finansiellt sparande*
		därav statsbidrag		därav statsbidrag	
1970					
Staten	46,4	—	43,1	10,2	+ 3,3
Kommunerna	35,5	9,2	38,3	—	— 2,8
Socialförsäkr.	13,5	1,0	6,4	—	+ 7,1
1980					
Staten	147,7	—	184,4	41,5	— 36,7
Kommunerna	145,8	38,7	145,6	—	+ 0,1
Socialförsäkr.	66,4	2,8	49,5	—	+ 16,9
1987					
Staten	363,9	—	345,7	78,4	+ 18,2
Kommunerna	259,8	57,2	263,2	—	— 3,4
Socialförsäkr.	143,7	21,2	117,5	—	+ 26,2

* Statens finansiella sparande är inkomster minus utgifter exklusive utlåning, kursförluster och en korrigeringspost. För kommunerna och socialförsäkringssektorn är det finansiella sparandet identiskt med budgetsaldot.

Källa: SCB, *Offentliga sektorn. Prop 1986/87:100*. Bearbetning.

År 1987 utgjorde statsbidragen 22 procent av kommunernas och 15 procent av socialförsäkringssektorns inkomster. Statsbidragen har fått en ökad betydelse för socialförsäkringssektorn sedan 1970 då statsbidragen svarade för drygt 7 procent av inkomsterna. Socialförsäkringssektorn har ett större finansiellt sparande än de båda andra delsektorerna. Sparandet är nödvändigt för framtida utgiftsbehov, t ex ett kraftigt ökat antal pensionärer om 20–30 år. De influtna medlen lånas ut mot ränta eller placeras i värdepapper för avkastning. Detta medför en stor och växande förmögenhet som huvudsakligen utgörs av obligationer och förlagsbevis som getts ut av staten och mellanhandsinstituten inom finanssektorn.

Uppbörd av skatt och socialförsäkringsavgifter

Vid sidan av statsbudgeten svarar staten även för uppbörden av den kommunala skatten. Statens bruttoinkomster för skatt på inkomst uppgick budgetåret 1986/87 till 249,5 miljarder kronor. Sedan utgifterna, som omfattar utbetalningar till kommunerna av kommunalskattemedel, utbetalningar av överskjutande skatt, omfördelningar till andra ställen i statsbudgeten eller till fonder m m gjorts, uppgick nettoinkomsterna till 75,4 miljarder kronor. Det är detta belopp som redovisas på statsbudgetens inkomstsida som skatt på inkomst, realisationsvinst och rörelse för fysiska och juridiska personer samt sådana skatter som inte går att fördela.

Staten svarar också för uppbörden av socialförsäkringsavgifterna. Vissa lagstadgade socialavgifter redovisas helt (t ex folkpensionsavgiften) eller delvis (t ex sjukförsäkringsavgiften) i statsbudgeten. Där emot finns exempelvis ATP-systemet inte alls med i statsbudgeten. Socialavgifterna och vissa fondmedel, försäljningsinkomster och avgifter som helt eller delvis placeras utanför statsbudgeten behandlas utförligare i kapitlen 3 och 4.

Den offentliga sektorns expansion

Den offentliga sektorns storlek kan uttryckas i andelar av bruttonationalprodukten (BNP), som är ett sammanfattande mått på värdet av alla varor och tjänster som produceras i landet av näringslivet och de offentliga myndigheterna under ett år. År 1985 uppgick BNP till 862,5

miljarder kronor. De offentliga myndigheterna bidrog till denna produktion med 177,2 miljarder kronor eller 20,5 procent. Detta innebär en minskning jämfört med början av 1980-talet, då den offentliga sektorns bidrag till den samlade produktionen av varor och tjänster låg kring 22 procent. År 1970 bidrog de offentliga myndigheterna med endast 15 procent till BNP (SCB, *Statistisk Årsbok*, 1988; *Offentliga sektorn*, 1985).

Den offentliga sektorns resursförbrukning

Medan de offentliga myndigheternas produktion handlar om bidrag till BNP, finns även mått som talar om offentlig resursförbrukning som andel av BNP. Den offentliga konsumtionens och de offentliga investeringarnas andel av BNP handlar om hur BNP används. Tabell 1.2 återger den offentliga sektorns resursförbrukning sedan 1959.

Tabell 1.2: *Offentlig konsumtion och investeringar i procent av BNP samt miljoner kronor i 1987 års priser*

	Offentlig konsumtion och investeringar				Miljoner kr
	Staten	Kommunerna	Socialförsäkr.	Summa	
1959	9,0	10,4	0,2	19,6	81 244
1964	9,3	11,8	0,3	21,4	115 009
1969	9,1	16,2	0,3	25,6	168 285
1974	9,1	18,8	0,3	28,2	216 527
1979	9,8	23,0	0,4	33,2	287 820
1984	8,1	23,0	0,4	31,5	288 783
1987	7,8	21,7	0,4	29,9	300 600

Källa: Riksrevisionsverket, *Statens finanser*. Bearbetning.

Den offentliga sektorns anspråk på resurserna ökade kraftigt fram till början av 1980-talet, men därefter kan noteras minskningar vad gäller offentlig konsumtion och investeringar i procent av BNP. Förändringen beror i stor utsträckning på att även de tidigare så expansiva kommunerna börjat bidra till neddragningarna av den offentliga resursförbrukningen.

Den offentliga konsumtionen kostade 273 miljarder kronor år 1987 medan kostnaderna för investeringar uppgick till dryga 27 miljarder

kronor. Den offentliga sektorns växande användning av resurser har medfört att den privata konsumtionen kommit att förbruka allt mindre av BNP. År 1986 tog privat konsumtion i anspråk 53 procent av BNP, offentlig konsumtion 28 och inhemska bruttoinvesteringar (offentliga och privata) 19 procent av BNP. I början av 1950-talet svarade privat konsumtion för 65 procent, offentlig konsumtion för 15 och bruttoinvesteringar för 20 procent av BNP.

Utgifter och inkomster i förhållande till BNP

Den offentliga sektorns utgifter omfattar förutom konsumtion och investeringar även transfereringar och räntor. Räntorna är återbetalningar på och kostnader för lån. Transfereringarna omfattar bidrag både inom den offentliga sektorn och till samhällsekonomin i övrigt.

Tabell 1.3: *Den offentliga sektorns inkomster och utgifter exklusive transaktioner inom sektorn i förhållande till BNP, procent*

	1959	1970	1977	1982	1987
<i>Inkomster</i>					
Staten	19	24	26	28	34
Kommunerna	9	15	15	21	20
Socialförsäkr.	4	9	11	12	12
Summa	32	48	52	61	66
<i>Utgifter</i>					
Staten	14	13	17	30	26
Kommunerna	14	23	21	28	26
Socialförsäkr.	5	8	12	10	11
Summa	32	44	50	68	62

Källa: SCB, Nationalräkenskaperna; Offentliga sektorn. Riksdagen, proposition 1987/88:100, bilaga 1.1. Bearbetning.

Vill man mäta sektorns inkomster eller sammanlagda utgifter i förhållande till BNP, måste transaktionerna *inom* sektorn först rensas bort så att inkomster och utgifter inte räknas två gånger. De inkomster som kommunerna och socialförsäkringssektorn har i form av bidrag samt främst de statliga bidragen till de båda andra delsektorerna dras bort.

Det är felaktigt att uttrycka offentliga inkomster och utgifter som *andelar* av BNP. I utgifterna ingår inkomstöverföringar till hushållen

och näringslivet som används för privat konsumtion och investeringar. Samma belopp räknas alltså två gånger till användningen av BNP; om de offentliga utgifterna läggs samman med den privata sektorns resursförbrukning överstiger summan 100 procent av BNP. Det är bättre att ange de offentliga utgifterna och inkomsterna *i förhållande till* BNP och betrakta BNP som en referenspunkt (Enmark, 1985).

Tabell 1.3 återger utvecklingen av den offentliga sektorns inkomster och utgifter sedan 1959, mätta i förhållande till BNP med ovan nämnda avdrag för kapitaltransaktionerna inom sektorn. Såväl inkomsterna som utgifterna för den offentliga sektorn fördubblades mellan 1959 och 1982. Alla tre delsektorerna bidrog till denna expansion. Staten har under hela perioden efter 1959 haft de största inkomsterna och är den delsektor som i störst utsträckning ökat inkomsterna sedan 1970-talets slut. Den kommunala sektorn har haft större utgifter än staten under nästan hela perioden. År 1982, som är ett rekordår när det gäller offentliga utgifter, har staten de högre utgifterna.

Den offentliga sektorns inkomster har under större delen av tiden efter 1959 varit större än utgifterna. Från slutet av 1970-talet har emellertid ett kraftigt underskott uppstått. År 1982 var underskottet som störst och uppgick till 5,6 procent av BNP. Genom att staten och kommunerna lyckats dra ned på utgifterna samtidigt som inkomsterna ökat, har underskottet i de offentliga finanserna minskat något fram till 1987.

Utvecklingen av olika sorters inkomster och utgifter

Den offentliga sektorns inkomster och utgifter kan indelas efter olika arter eller ändamål och jämföras med avseende på utveckling över tiden. Inkomsterna består som tidigare nämnts till största delen av skatter och socialförsäkringsavgifter, men sektorn har även inkomster av avgifter och räntor. Utgiftsarterna utgörs av konsumtion, investeringar, transfereringar och räntor. En indelning av sektorns utgifter efter ändamål talar om vart pengarna går. Det kan t ex gälla utbildning, hälso- och sjukvård, försvar eller kultur.

Inkomster

Den offentliga sektorns inkomster fördelade på art för tiden efter 1970 framgår av tabell 1.4.

Tabell 1.4: *Den offentliga sektorns inkomster fördelade efter art*

Inkomster, procent	1970	1977	1982	1987
Direkta skatter	42,1	38,0	35,6	36,5
Indirekta skatter	26,2	25,5	24,0	26,3
Socialförsäkr.avg	15,7	21,6	22,6	20,6
Räntor	5,2	6,3	8,7	7,1
Övrigt	10,8	8,6	9,1	9,5
Summa, procent	100	100	100	100
Mkr, 1987 års priser	336 300	496 200	525 500	667 100

Källa: SCB, Offentliga sektorn. Riksrevisionsverket, Statens finanser. Bearbetning.

Det framgår mycket tydligt att socialförsäkringsavgifterna kommit att spela en allt viktigare roll för den offentliga sektorns finansiering. De direkta skatternas betydelse har däremot minskat i hög grad.

Statens andel av den offentliga sektorns inkomster uppgick till 56 procent år 1970. Därefter har statens inkomster minskat till 52 procent av den offentliga sektorns inkomster 1987. Statens andel av sektorns direkta skatter har reducerats från drygt hälften av dessa till ungefär en tredjedel under samma period. Statens proportion av den offentliga sektorns indirekta skatter var 98 procent 1970 och 99 procent 1987. Statens andel av den offentliga sektorns inkomster av socialförsäkringsavgifter låg 1970 på omkring 22 procent jämfört med 38 procent år 1987.

Utgiftsarter

Förhållandet mellan den offentliga sektorns utgiftsarter framgår av tabell 1.5.

Den offentliga konsumtionen och investeringarna har kraftigt minskat sina andelar av de offentliga utgifterna mellan 1970 och 1987. Det omvända gäller för transfereringarna och räntorna. Dessa utgiftsarter är således en huvudorsak till den offentliga sektorns expansion av utgifter i 1987 års priser från 306 till 626 miljarder kronor.

Staten svarade år 1987 för en fjärdedel av den offentliga konsumtionen jämfört med kommunernas 74 procent och socialförsäkringssektorns enda procent. År 1970 var statens andel av den offentliga konsumtionen större, 37 procent, medan kommunernas andel låg på 62

procent. När det gäller offentliga investeringar har både statens och kommunernas andelar varit oförändrade under perioden. Kommunala investeringar upptog 79 procent och statens investeringar 21 procent av sektorns investeringar både 1970 och 1987. Socialförsäkringssektorns investeringar är obefintliga.

Tabell 1.5: *Den offentliga sektorns utgifter fördelade efter art*

Utgifter, procent	1970	1977	1982	1987
Konsumtion	49,2	47,7	43,8	43,6
Investeringar	15,0	7,7	5,8	4,4
Transfereringar*	31,6	38,8	39,7	41,4
Räntor	4,2	5,8	10,8	10,6
Summa, procent	100	100	100	100
Mkr, 1987 års priser	305 600	482 200	580 200	626 000

* Transfereringar till hushållen, näringslivet, ideella organisationer samt internationella bidrag m m.

Källa: SCB, *Offentliga sektorn*. Riksrevisionsverket, *Statens finanser*. Bearbetning.

Staten och socialförsäkringssektorn är betydande transfereringsorgan med 51 respektive 38 procent av den offentliga sektorns transfereringar till samhällsekonomin i övrigt år 1987. År 1970 var statens andel av de offentliga transfereringarna ännu större: 62 procent jämfört med socialförsäkringssektorns 22 procent och kommunernas 15 procent.

Ränteutgifterna har påtagligt medverkat till expansionen av den offentliga sektorns utgifter. Det är främst den statliga upplåningen som är orsak till ränteutgifterna. År 1987 var statens andel av räntorna över 89 procent medan kommunerna stod för resten. År 1970 svarade staten för 57 procent av ränteutgifterna jämfört med kommunernas 43 procent.

Utgifternas ändamål

Den offentliga konsumtionen resulterar i service och tjänster som den offentliga sektorn tillhandahåller medborgarna. Transfereringarna utgör bidrag som förstärker hushållens, företagens, de ideella organisationernas och u-ländernas ekonomi, dvs medel som mottagarna kan

använda till privat konsumtion. Den offentliga konsumtionen och de offentliga transfereringarna skiljer sig även när det gäller vilka ändamål pengarna går till. Tabell 1.6 utgör en jämförelse av konsumtion och transfereringar med avseende på ändamål.

Tabell 1.6: *Offentlig konsumtion och transfereringar fördelade efter ändamål, procent*

Offentlig konsumtion 1984		Transfereringar till den privata sektorn 1983	
Hälsa- och sjukvård	25,7	Ålderdom	28,7
Utbildning	19,6	Sjukdom och handikapp	15,9
Socialvård	17,9	Subventioner*	14,3
Försvar	9,4	Övriga transf t företag**	12,2
Allmän o utrikes förvaltn	8,7	Barn och föräldraskap	7,0
Kultur, rekreation m m	5,4	Organisationer	4,3
Näringslivets främjande	5,1	Arbetslöshet	4,0
Rätts- och polisväsen	4,5	Bostadskonsumtion	3,9
Övrig konsumtion	3,7	Övriga transfereringar	9,7
Summa	100,0	Summa	100,0

* Subventioner för livsmedel, bostäder, läkemedel, läkar- och tandläkarvård, lokaltrafik, tidningsstöd samt driftbidrag till SJ. ** Övriga transfereringar till företag = sysselsättningsåtgärder, exportkrediter, förlustbidrag, investeringsbidrag m m.

Källa: SCB, *Statistisk årsbok; Offentliga sektorn*. Bearbetning.

Av tabellen framgår att omsorg, vård och sjukdom prioriteras högt både vid transfereringar och offentlig konsumtion. När det gäller offentliga utgifter som gagnar näringslivet är satsningarna större på transfereringssidan än den offentliga konsumtionens utgifter för näringslivets främjande. Den offentliga konsumtionens utgifter för kultur och rekreation motsvaras av bidragen till organisationer, där bl a stöd till ungdomsverksamhet, idrottsrörelsen och ideella föreningar ingår. Även dessa utgifter för fritid och kultur prioriteras i ganska hög utsträckning genom offentlig konsumtion.

Staten svarar för nästan all offentlig konsumtion när det gäller försvar. Kommunerna dominerar den offentliga konsumtionen inom framför allt hälso- och sjukvården samt utbildning och socialvård. Staten och socialförsäkringssektorn svarar vardera för över 40 procent av

transfereringarna till hushållen. Beträffande transfereringarna till företagen är det staten som betalar ut huvudparten, omkring 80 procent, av dessa bidrag.

Sammanfattning

Oavsett vilken mätmetod man använder kan man konstatera att den offentliga sektorn genomgått en våldsam expansion. De offentliga myndigheternas produktion bidrog med över 20 procent till BNP 1987 jämfört med 15 procent år 1970. Den offentliga resursförbrukningen (offentlig konsumtion och investeringar) mätt i andelar av BNP har stigit från 18 procent till 33 procent av BNP mellan 1959 och 1980. Därefter har dock offentliga sektorn krympt resursförbrukningen till under 30 procent av BNP 1987. Sektorns utgifter (resursförbrukningen plus transfereringar och räntor) i förhållande till BNP uppgick till 62 procent år 1987 mot 32 procent 1959 och inkomsterna steg under samma period från 32 procent till 56 procent.

På inkomstsidan är det framför allt socialförsäkringsavgifterna som har expanderat. Socialförsäkringsavgifterna svarade för 16 procent av den offentliga sektorns finansiering 1970 jämfört med 21 procent år 1987. De sammanlagda skatterna (direkta och indirekta skatter samt socialförsäkringsavgifter) svarar emellertid med 84 procent för samma andel av de offentliga inkomsterna både 1970 och 1987.

Bland utgiftsarterna har konsumtionen och investeringarna minskat sina andelar av de offentliga utgifterna medan transfereringarna och ränteutgifterna kraftigt ökat. Transfereringarna till samhällsekonomin i övrigt uppgick till 32 procent av de offentliga utgifterna 1970 jämfört med 41 procent år 1987. Räntorna har under samma tid ökat från 4 procent till nästan 11 procent av de offentliga utgifterna.

Vid jämförelse av delsektorerna staten, kommunerna och socialförsäkringssektorn finner man att det främst är staten som svarat för ökningen av ränteutgifter genom upplåning av pengar för att täcka budgetunderskott. Staten har även de största utgifterna för transfereringar till samhällsekonomin i övrigt. Samtidigt som staten brottats med budgetunderskott och fortfarande dras med höga kostnader för upplåning är statsbudgeten av central betydelse för de båda andra delsektorernas ekonomi. Kommunerna och socialförsäkringssektorn klarar inte av att finansiera verksamheten med hjälp av de egna in-

komsterna och erhåller därför omfattande statsbidrag. År 1987 svarade statsbidragen för 22 procent av kommunernas och 15 procent av socialförsäkringssektorns inkomster, vilket motsvarade 23 procent av statens totala utgifter.

Mot bakgrund av denna problematik är det naturligt att staten har de största inkomsterna. Staten har från 1959 ökat sina inkomster från 19 procent till 29 procent av BNP 1987. Motsvarande ökning för de båda andra delsektorerna (exklusive statsbidragen) är från 9 procent till 17 procent av BNP för kommunerna och från 4 procent till 11 procent för socialförsäkringssektorn.

2. Statsbudgeteten under 1900-talet

Statsbudgeteten var i början av 1900-talet huvudsakligen ett kontrollinstrument för den statliga förmögenheten och dess förändringar. Den utvecklades till ett stabiliseringspolitiskt verktyg och sedan till ett mångmålsinstrument med olika funktioner i statlig politik: styrning och koordinering, produktion och konsumtion, finansiering och investering samt omfördelning.

I detta kapitel ges en översikt av den övergripande regleringen av budgetsystemet från seklets början fram till i dag. Vilka regler, principer och idéer har funnits för budgetens inkomster och utgifter? Beskrivningen bygger i stor utsträckning på statliga utredningar om budgetsystemet och på förarbeten till olika reformer samt E. Amnås studie av budgetdialogen mellan regering och förvaltning under efterkrigstiden (Amnås, 1981).

Statsbudgeteten under 1900-talets första decennier

Budgetreformen 1911 innebar att en uppdelning i skattebudget och lånebudget från 1809 upphörde; i stället fördes de statliga inkomsterna och utgifterna samman till en enhetlig s k riksstat. Omläggningens syfte var att få en enhetligare budgetuppställning med en samlad redovisning där inkomster och utgifter balanserades mot varandra. Vid budgetreformen skapades även de s k kapitalfonderna för redovisning av statens kapitaltillgångar som medförde monetär avkastning. Hit hörde främst affärsverksfonderna och statens utlåningsfonder.

Riksstaten konstruerades så att inkomstsidan omfattade vad som då kallades "verkliga inkomster" (skatter och nettoinkomster av kapitalfonderna) samt lånemedel. Riksstatens utgiftssida tog upp de "verkliga" utgifterna, dvs de olika huvudtitlarnas löpande utgifter och räntor på statsskulden, samt utgifter för kapitalökning (anslag till kapitalfonderna). De avskrivningar som skedde på fondernas kapitaltillgångar avsattes till nya investeringar inom kapitalfonderna medan de i riks-

staten redovisades som driftskostnader. Genom den samlade redovisningen av inkomster inklusive lånemedel och utgifter samt upptagandet av kostnaderna för kapitalobjekts värdeminskning avsåg man att redovisa förändringarna i statens förmögenhet. Balanskravet visar att man även slog vakt om den befintliga förmögenheten. Upplåning för driftsändamål betraktades som något som till varje pris måste undvikas.

Det budgetsysteem som infördes 1911 innebar således ett antal regler för budgetbeslut. Fullständighetsprincipen och en princip om bruttoredovisning fastslogs i viss utsträckning i och med att lånemedlen och vissa andra utomstående medel började redovisas över budgeten. Den samlade redovisningen i riksstaten innebar att statsbudgeten blev mer överblickbar jämfört med 1800-talets uppdelning i skattebudget och lånebudget. Genom kravet på att varje budget måste balanseras fanns också en regel om anpassningsbarhet – utgifterna efter inkomsterna – inbyggd i budgetsystemet. Balanskravet och värnandet om den statliga förmögenheten kan även antas ha haft en dämpande effekt när det gällde utgifternas tillväxttakt.

Budgetsystemet spricker

Parlamentarismens och demokratins successiva utveckling innebar förändringar i vad statsbudgeten kunde användas till liksom för arbetet med själva budgetregleringen. Parlamentarismens genombrott medförde att regeringen med stöd av riksdagens flertal fick mandat att utforma statsverkspropositionen. Tidigare var riksdagens direkta inflytande över budgetarbetet betydligt större och en enda ledamot kunde behärska en stor del av ett anslagsfält.

Rösträtsreformerna 1918–21 ledde till att nya sociala grupper tog sig in i riksdagen. Kraven på kostsamma omdaningar och nya anslag som skulle beredas plats i budgeten innebar slutet för den restriktiva budgetpolitik som tidigare varit förhärskande. Skärpta anslagskrav kom först från riksdagshåll, men sedan de nya grupperna fått del i regeringsarbetet blev statsbudgeten ett reforminstrument för politiska partier. Reformerna innebar till en början att de mest grundläggande behoven av välfärd och social trygghet skulle tillgodoses. Därefter vidtog den fortsatta uppbyggnaden av välfärdssamhället i takt med att samhällsekonomin utvecklades.

Finansdepartementet fick tidigt den nyckelroll i budgetprocessen som det har än i dag. De nya och höjda anslagen ledde till ökad risk för

budgetunderskott när beräknade inkomster och utgifter sammanställdes och jämfördes. Det ankom på finansdepartementet och finansministern att verka som sammanhållande och återhållande kraft och försöka åstadkomma prutningar i de åskade anslagen. Budgeten skulle ju varje år vara balanserad. Detta krav på budgeten blev alltmer orimligt med tanke på den miljö av expansion och reformiver som präglade den årliga budgetprocessen. Bristerna blev särskilt kännbara under krisåren 1929–1932. De stödåtgärder som igångsattes genom krigsuppgörelsen 1933 finansierades med lånemedel som balanserades på en särskild fond utanför riksstaten. Man saknade metoder att öppet redovisa det faktiska budgetunderskottet och en förändring som innebar att underskott tilläts var närmast oundviklig under depressionsåren.

Konjunkturutjämning och delad budget

Statsbudgeten kunde inte bara användas som ett reforminstrument. Att utvecklingen inom en marknadsekonomi karaktäriserades av en växling mellan goda och dåliga tider hade uppmärksammats redan på 1800-talet och i den neoklassiska konjunkturteorin. Samtidigt som 1930-talets depression fortskred, utvecklades en ny ekonomisk teori som förordade en aktiv konjunkturpolitik (Hansen, 1947; Klein, 1947).

Keynes och Stockholmsskolan

År 1936 publicerades John Maynard Keynes' *General Theory* som lade grunden för en aktiv stabiliseringspolitik. Keynes grundtanke var att det ekonomiska systemet saknar självreglerande egenskaper och därför måste stimuleras om man ville komma till rätta med arbetslöshet och lågkonjunkturer. Depressioner kunde motverkas genom att man via ekonomisk politik stimulerar efterfrågan på varor, genom offentlig efterfrågan på varor eller arbetskraft eller via skattesänkningar som stimulerar den privata konsumtionen.

I Sverige utvecklades samtidigt liknande idéer av den s k Stockholmsskolans ekonomer (Myrdal, Ohlin, Lindahl). För att komma till rätta med arbetslöshet och lågkonjunktur måste den statliga budgeten underbalanseras (Lundberg, 1953). Stockholmsskolan påverkade opinionen och Sverige blev ett av de första länder som under 1930-talet började föra en aktiv konjunkturpolitik (Landgren, 1960).

Budgetreformen 1937

Budgetreformen 1937 omsattes i praktiken från och med budgetåret 1938/39. I reformen sökte man förena omsorgen om statens förmögenhet med konjunkturpolitiska hänsyn. Riksstaten delades upp i två fristående delar – driftbudgeten och kapitalbudgeten – och det årliga balanskravet togs bort för driftbudgeten som i stället skulle balanseras

Figur 2.1: *Uppställning av driftbudgeten och kapitalbudgeten budgetåret 1945/46*

DRIFTBUDGETEN	
A Egentliga statsinkomster I Skatter II Uppbörd i statens verksamhet III Folkpensionsavgifter IV Diverse inkomster B Inkomster av statens kapitalfonder I Statens affärsverksfonder II Riksbanksfonden III Statens allm. fastighetsfond IV Försvarets fonder V Statens utlåningsfonder VI Fonden för låneunderstöd VII Fonden för statens aktier VIII Statens pensionsfonder IX Diverse kapitalfonder	A Egentliga statsutgifter I Kungl hov- och slottsstaterna II Justitiedepartementet III Utrikesdepartementet IV Försvarsdepartementet V Socialdepartementet VI Kommunikationsdepartem. VII Finansdepartementet VIII Ecklesiastikdepartementet IX Jordbruksdepartementet X Handelsdepartementet XI Folkhushållningsdepartem. XII Pensionsväsendet XIII Oförutsedda utgifter XIV Riksdagen och dess verk m m B Utgifter för statens kapitalfonder I Luftfartsfonden II Riksgäldsfonden III Avskrivn. av nya kapitalinvest. IV Avskrivn. av oreglerade kapitalmedelförluster
KAPITALBUDGETEN	
Lånemedel	I Statens affärsverksfonder Ia Riksbanksfonden II Luftfartsfonden III Statens allm. fastighetsfond IV Försvarets fonder V Statens utlåningsfonder VI Fonden för låneunderstöd VII Fonden för statens aktier VIII Fonden för förlag t statsverket IX Diverse kapitalfonder

Källa: RRV, *Budgetredovisning*, 1945/46

på sikt. Driftbudgeten blev därmed det stabiliseringspolitiska instrument man behövde. Uppställningen av de båda budgetarna framgår av figur 2.1.

Driftbudgeten omfattade de "egentliga" inkomsterna och utgifterna samt inkomster och utgifter från statens kapitalfonder. Kapitalbudgetens utgiftssida omfattade investeringsbemyndiganden, dvs de erforderliga nettotillskotten för de fondförvaltande myndigheternas investeringsbehov. Det fanns även andra tillgångar för investeringar – t ex avskrivningar som gjorde att medel anhopades för nya investeringar – som inte framgick av kapitalbudgeten. Kapitalbudgetens inkomstsida upptog från 1944 endast en rent bokföringsmässig post benämnd "Lånemedel". Huruvida posten kom till användning för lånefinansiering var helt beroende av driftbudgetens överskott och regeringens vilja att tillgripa lån. Kapitalinvesteringarna kunde finansieras med lånemedel men också med medel från driftbudgetens avskrivningsanslag (avskrivning av nya kapitalinvesteringar och av oreglerade kapitalmedels förluster i figur 2.1). I fråga om driftskostnader skulle kapitalfonderna vara självfinansierande genom egna driftsintäkter och eventuell försäljning av kapitalanläggningar.

Riksgäldsfonden, vilken förvaltade statsskulden, redovisade naturligtvis alltid underskott. Därför inrättades en särskild post på driftbudgetens utgiftssida för anslag till denna fond. Underskottsfinansiering blev snart nödvändig även för produktiva fonder som Luftfartsfonden och Statens järnvägars fond.

Frånvaron av balanskrav innebar inte att omsorgen om den statliga förmögenheten övergavs. Av förarbetena till budgetreformen framgår att budgeten fick över- eller underbalanseras beroende på konjunkturläget men måste balanseras på längre sikt med tanke på förmögenheten och av hänsyn till resursfördelningen mellan olika generationer. Stor vikt lades vid att förändringar i den statliga förmögenheten skulle framgå öppet av budgeten. I stället för att som tidigare slå vakt om den statliga förmögenheten skulle dess förändringar kontrolleras. Den kunde förändras på grund av kapitalanskaffning och detta skulle redovisas på kapitalbudgetens inkomstsida. Om förmögenheten minskade genom att driftbudgetens utgifter översteg dess inkomster skulle ett underskott redovisas på driftbudgeten (SOU 1933:29).

Budgetutjämningsfonden

Driftbudgetens årliga över- eller underskott överfördes till en budgetutjämningsfond som inrättats i syfte att redovisa hur inkomster och utgifter löpande balanserade mot varandra. Budgetutjämningsfonden var ingen fond i egentlig mening, utan ett rent bokföringskonto för att reglera de årliga driftbudgetutfallen. Budgetutjämningsfondens saldo utgjordes av de ackumulerade budgetöverskott eller underskott som årligen kom att belasta fonden. Fonden redovisade brist eller behållning i budgetårets ingående balans samt i utgående balans sedan avräkning gjorts mot budgetårets redovisade överskott eller underskott. Budgetåret 1945/46 uppgick exempelvis den ingående balansen (1 juli 1945) till en brist på 7 512 miljoner kronor. Detta budgetår redovisades de statliga inkomsterna i driftbudgeten till 4 856 miljoner kronor, medan utgifterna uppgick till 4 621 miljoner kronor. Budgetöverskottet på 235 miljoner fördes över till budgetfonden som följaktligen redovisade en utgående balans (30 juni 1946) med minskad brist: 7 277 miljoner kronor.

En långsiktig balansering av driftbudgeten skulle ha inneburit att budgetutjämningsfonden över en längre tidsperiod redovisade lika stora behållningar som brister. Tabell 2.1 visar hur fondens saldon kom att utvecklas fram till dess avskaffande i samband med nästa reform 1980.

Tabell 2.1: *Budgetutjämningsfondens saldon 1946–1980, miljarder kronor*

År	Behållning eller brist	År	Behållning eller brist
1946	– 7,3	1971	+ 3,8
1951	– 5,6	1974	– 4,6
1956	– 3,6	1976	– 8,4
1961	– 2,1	1978	– 35,8
1966	+ 3,2	1980	– 110,4

Källa: Riksskatteverket/Riksrevisionsverket, *Budgetredovisning*. Bearbetning.

Föresatsen att balansera budgeten på sikt kan tolkas som en budgeteringsregel. Budgetutjämningsfondens saldon visar emellertid att denna strävan inte kom att bli särskilt framgångsrik. Från mitten av 1960-talet till början av 1970-talet redovisas behållningar på fondens utgående saldo, som mest 3,2 miljarder kronor år 1966 och 3,8 miljar-

der kronor år 1971. Från och med år 1974 redovisas åter brister och i slutet av 1970-talet slogs systemet med budgetutjämningsfond helt i spillror som en följd av enorma budgetunderskott.

Statsbudgetens roll i reformpolitiken

Frånvaron av årligt balanskrav på driftbudgeten gav inte bara ökade möjligheter till stabiliseringspolitiska åtgärder via den ekonomiska politiken. Även utsikterna till att bygga ut välfärdssamhället genom sociala reformer och program utökades. Budgetens konstruktion och reglering kan dock inte ses som den enda orsaken till reformerna och utgiftsexpansionen.

För att över huvud taget kunna finansiera välfärdssamhällets utbyggnad måste också de statliga inkomsterna öka. Industrins expansion och de ökade nationalinkomsterna under framför allt efterkrigstidens tre första decennier är en av de viktigaste förklaringarna till att reformerna kunde finansieras. Även utan skattehöjningar skulle den privata sektorn ha gett staten stigande inkomster.

De offentliga förvaltningarna, som skulle genomföra reformerna och tillämpa ny lagstiftning, kom att växa såväl kvantitativt som kvalitativt. De statliga myndigheterna expanderade mycket kraftigt i budgetomslutning, personalvolym och i professionalism. Man har visat att myndigheternas anslagsframställningar svarade för de ökade tilldelningarna av medel i minst lika hög grad som regeringens aktiva reformpolitik. Reformsträvandena gynnade även byråkratins intresse av att växa och öka den egna medelstillelsen (Amnå, 1981).

Totalbudget utan balanskrav

Behovet av en totalbudget där redovisningen av den statliga förmögenheten slutgiltigt fick ge vika för den samhällsekonomiska politiken omnämndes för första gången i 1956 års finansplan. Chefen för finansdepartementet påpekade att eftersom utgifterna på kapitalbudgeten kan ha lika stor samhällsekonomisk betydelse som utgifterna på driftbudgeten, fanns det inget motiv för att fortsätta skilja på de två utgiftskategorierna.

Det var dock först från och med budgetåret 1966/67 som drift- och

kapitalbudgetarna kom att kompletteras med en uppställning över totalbudgeten. Dess utgiftssida framräknades genom att anslagen för investeringarna och utgifterna för statens kapitalfonder bakades in i de egentliga statsutgifterna på driftbudgeten. Modifikationen innebar också att totalbudgeten inte behövde balanseras. På totalbudgeten togs inte lånefinansieringen av kapitalinvesteringarna upp som en inkomst som i kapitalbudgeten; därför kom budgetunderskottet att bli större i totalbudgeten än i driftbudgeten.

Driftbudgeten och kapitalbudgeten behöll sitt tidigare utseende och kapitalbudgeten var fortfarande balanserad. Drift- och kapitalbudgetarna kvarstod med detaljerad anslagsvis redovisning ända fram till reformen 1980. Totalbudgeten gavs däremot ett summariskt utrymme i budgetredovisningen med kortfattade sammanställningar av inkomster och utgifter. Trots detta var det just totalbudgeten som kom att ägnas det största intresset i budgetarbetet. Synen på den statliga förmögenhetstillväxten hade förändrats; reformpolitik och stabiliseringspolitik bestämde i stället i vilken utsträckning lånefinansiering kunde tillgripas. Kvarlevorna från budgetreformen 1937 upplevdes som allt mer föråldrade och budgetsystemet blev därför föremål för en omfattande utredning som utmynnade i förslaget till budgetreform (SOU 1973:43).

De viktigaste budgetprinciperna

Den svenska statsbudgeten utvecklades delvis under inflytande av ett antal vedertagna principer i internationell budgetdoktrin. De viktigaste budgetprinciperna får anses vara:

Fullständighetsprincipen som säger att alla utgifter och inkomster staten har skall redovisas över budgeten. Som vi senare skall visa, finns betydande avsteg från denna princip.

Bruttoredovisningsprincipen utvecklar föregående princip i det att den kräver att inkomster och utgifter för varje verksamhet skall skiljas åt i redovisningen. Motsatsen är nettoredovisning där endast nettokostnaden eller nettointäkten förs upp på budgeten. Även från bruttoredovisningsprincipen finns betydande avsteg.

Balansregeln innebär antingen ett årligt balanskrav på budgeten eller att alla förmögenhetsförändringar framgår tydligt av budgeten. Som tidigare har nämnts skulle principen uppfyllas genom uppdelningen i driftbudget och kapitalbudget; budgetöverskott respektive budgetun-

derskott skulle framgå av driftbudgeten och den långsiktiga utvecklingen av budgetutjämningsfonden.

Kassabokföringsprincipen som säger att bokföringen skall avspegla de faktiska utbetalda och inbetalda beloppen. Det faktum att det förekom penningströmmar mellan driftbudgeten och kapitalbudgeten som inte redovisades, var en form av avsteg från denna princip.

Ytterligare tre principer har en speciell status, eftersom de har och har haft stöd i grundlagen. Den *parlamentariska principen* utsäger att all medelsdisposition skall ha stöd i riksdagen. Riksdagens finansmakt behandlas i kapitel 3. *Dispositionsprincipen* innebär att regeringen har förfoganderätt över de anslag som riksdagen anvisat. Detta beskrivs också i nästa kapitel liksom *principen om budgetperiodens begränsning*.

Drift- och kapitalbudgetarna slopas

Budgetutredningen tillsattes 1969 för att se över statsbudgeten och budgetsystemet. Den lämnade ett slutbetänkande 1973 där uppdelningen i driftbudget och kapitalbudget föreslogs upphöra. Utredningen uppmärksammade även att de klassiska principerna om fullständighet och bruttoredovisning urholkats samt att budgetsystemet inte alltid var utformat för bästa överblick för beslutsfattarna.

Budgetutredningen konstaterade att den moderna statsbudgeten skulle användas till fördelningspolitik, åstadkomma ett effektivt utnyttjande av samhällets resurser samt bidra till den samhällsekonomiska balansen genom stabiliseringspolitik och inflationspolitik. Utredningen ansåg att framför allt stabiliseringspolitiken hämmades av budgetsystemet, som saknade alternativ planering och drogs med långsamma beslutsprocesser som hindrade regeringen att påverka det ekonomiska förloppet i tid. Till budgetens uppgifter hörde även att den skulle tjäna som regeringens viktigaste politiska handlingsprogram och fungera som förändringsfaktor i samhället genom att skapa nya önskemål och inspirera till nya värderingar och ambitioner. I detta system var det sällsynt att man i budgetdiskussionen ifrågasatte pågående verksamheter.

Den enhetliga statsbudgeten

Av budgetutredningens påpekanden och förslag genomdrevs förslaget om att det i framtiden endast skulle finnas en totalbudget och att systemet med kapitalfonder skulle slopas. Lagförslaget om en teknisk modernisering av det statliga budgetsystemet lades fram 1977 (prop 1976/77:130). Efter beslut (FiU 1977/78:1; rskr 1977/78:19) infördes det nya systemet från och med budgetåret 1980/81. Den nuvarande statsbudgetens övergripande struktur framgår av figur 2.2.

Figur 2.2: Den enhetliga statsbudgeten 1980/81

1000	<i>Skatter</i>	I. Kungliga hov- och slottsstaterna
1100	Skatt på inkomst, realisationsvinst och rörelse	II. Justitiedepartementet
1200	Lagstadgade socialavgifter	III. Utrikesdepartementet
1300	Skatt på egendom	IV. Försvarsdepartementet
1400	Skatt på varor och tjänster	V. Socialdepartementet
2000	<i>Inkomster av statens verksamhet</i>	IV. Kommunikationsdepartementet
2100	Rörelseöverskott	VII. Ekonomidepartementet
2200	Överskott av statens fastighetsförvaltning	VIII. Budgetdepartementet
2300	Ränteinkomster	IX. Utbildningsdepartementet
2400	Aktieutdelning	X. Jordbruksdepartementet
2500	Offentligrättsliga avgifter	XI. Handelsdepartementet
2600	Försäljningsinkomster	XII. Arbetsmarknadsdepartementet
2700	Böter m m	XIII. Bostadsdepartementet
2800	Övr inkomster av statens verksamhet	XIV. Industridepartementet
3000	<i>Inkomster av försäld egendom</i>	XV. Kommundepartementet
3100	Inkomster av försälda byggnader och maskiner m m	XVI. Riksdagen och dess verk m m
3200	Övr inkomster av markförsälj.	XVII. Räntor på statsskulden m m
3300	Övr inkomster av försäld egend.	XVIII. Oförutsedda utgifter
4000	<i>Återbetalning av lån</i>	
4100	Återbetalning av näringslån	
4200	Återbetalning av bostadslån m m	
4300	Återbetalning av studielån	
4400	Återbetalning av energisparlån	
4500	Återbetalning av övriga lån	
5000	<i>Kalkylmässiga inkomster</i>	
5100	Avskrivningar	
5200	Statliga pensionsavgifter, netto	

Källa: Proposition 1980/81:100

Den tidigare uppdelningen i en driftbudget och en kapitalbudget upphörde och ersattes av en enhetlig statsbudget. Kapitalfonderna från 1911 togs bort och ersattes av en förenklad förmögenhetsredovisning. Kapitalbudgetens investeringsanslag bakades in i den nya enhetliga statsbudgeten som reservationsanslag. De anslag till avskrivning av kapitalinvesteringar som tidigare funnits på driftbudgetens utgiftssida slopades. Avskrivningarna redovisas i stället under "kalkylmässiga inkomster" på den nya totalbudgeten.

Effektivitetssträvanden genom programbudgetering

Statsbudgetens växande betydelse i välfärdsstaten medförde kraftigt stegrade statsutgifter. Detta gällde speciellt driftbudgetens "egentliga statsutgifter", vilka omfattade den statliga konsumtionen och transfereringarna. Utvecklingen av de egentliga statsutgifterna under efterkrigstidens tre första decennier framgår av tabell 2.2.

Tabell 2.2: *Utgifter för driftbudgetens egentliga statsutgifter 1945/46 – 1970/71, miljoner kronor, 1980 års priser*

Budgetår	Egentliga statsutgifter, Mkr	Förändring över femårsperioder, procent
1945/46	17 348	50
1950/51	26 025	38
1955/56	35 864	35
1960/61	48 481	49
1965/66	72 321	26
1970/71	91 408	

Källa: Riksskatteverket/Riksrevisionsverket, *Budgetredovisning*. Bearbetning.

Den kraftigaste expansionen av de egentliga statsutgifterna inträffade perioderna 1945/46–1950/51 och 1960/61–1965/66. Dessa femårsperioder uppgick ökningarna till omkring 50 procent i fasta priser. De växande statsutgifterna mötte inte mycket kritik under perioden av ekonomisk tillväxt efter andra världskriget. Formerna för budgetarbetet och budgetprocessen kom dock att diskuteras redan under slutet av 1950-talet. Den statliga budgeteringen hade dittills varit expensinriktat samt syftat till att åstadkomma en kostnadsredovisning i linje med kraven på rättssäkerhet och finansiell ansvarighet. Nu efterlystes en

mer rationell budgetprocess där de statliga myndigheterna framlade mål motiveringar till sina anslagsframställningar samt påvisade resultat som innebar målförverkligande.

Effektivitet i den statliga förvaltningens resursanvändning blev en stor fråga under 1960-talet. En förebild var det amerikanska PPBS (Planning-Programming-Budgeting-System) som representerade ett försök till förnyelse av det amerikanska budgetsyste- met. PPBS innebar ett samhällsekonomiskt planeringstänkande i resurshantering- en med ursprung i metoder för kostnadsredovisning och budgetering som utvecklats inom de privata företagen (Novick, 1965).

Försöken i USA med nya budgeteringsprinciper syftade till en övergång från expenser eller kostnadsslag till program eller mål och planering. Under påverkan av de amerikanska budgeteringsexperimenten tillsattes år 1963 i Sverige en programbudgetutredning och 1964 en försvarskostnadsutredning för att utröna om de nya idéerna kunde användas i svensk statsförvaltning.

Programbudgetering som försöksverksamhet

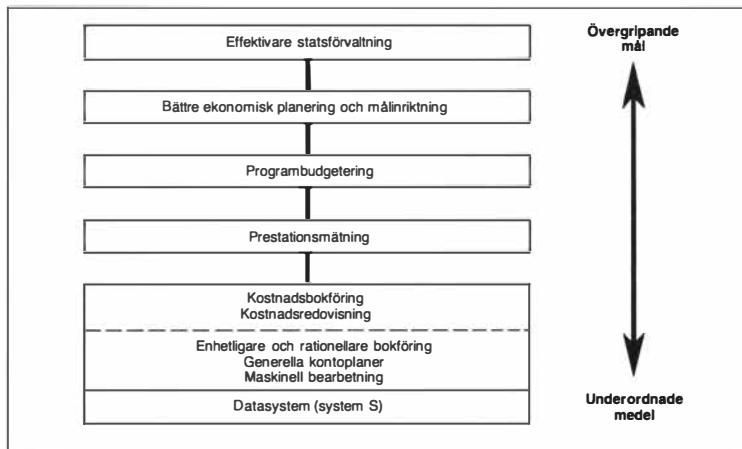
Sverige blev det första europeiska land som införde programbudgetering på försök i civil och militär statsförvaltning med början 1968 på basis av utredningarna *Programbudgetering* (SOU 1967:11–13) och *Ekonomisystem inom försvaret* (SOU 1968:1; SOU 1969:24). Försöket till en förnyelse fick ytterligare stöd i en budgetutredning som redovisade sitt huvudbetänkande 1973 (SOU 1973:43). I stort sett allt som skrevs om budgetering i Sverige från 1968 fram till mitten av 1970-talet angav en mycket optimistisk ton när det gällde programbudgetering.

Det övergripande målet i programbudgetutredningens (SOU 1967:11) grundsyn var en effektivare statsförvaltning. Försöksverksamheten påbörjades inom sju myndigheter och omfattade år 1976 närmare 30 myndigheter inom den civila statsförvaltningen. I samband med försöksverksamheten infördes även databaserade redovisningssystem för statsförvaltningen (sedermera system S) som skulle ge en förbättrad kostnadsinformation (Arvidsson & Osius, 1977).

Programbudgetering sågs som ett ekonomisk-administrativt system där planering, budgetering, redovisning och resultatkontroll skulle synkroniseras till ett sammanhållet styr- och kontrollsystem. Målet var att åstadkomma ett effektivt resursutnyttjande såväl på riksdags- och regeringsnivå som inom myndigheterna. Centrala begrepp var mål,

program, prestationer och kostnader (figur 2.3). Produktiviteten skulle mätas som förhållandet mellan prestationer och kostnader, effektiviteten genom graden av målpuppfyllelse i förhållande till insatta resurser. Myndigheternas verksamhet skulle indelas i program där målsättningen med aktiviteterna angavs. Planeringen skulle leverera alternativ och anslagsframställningarna ge statsmakterna kvalificerat underlag för beslut om statsverksamhetens framtida inriktning (SOU 1967:11, SOU 1973:43).

Figur 2.3: *Mål och medel i programbudgetutredningens grundsyn*



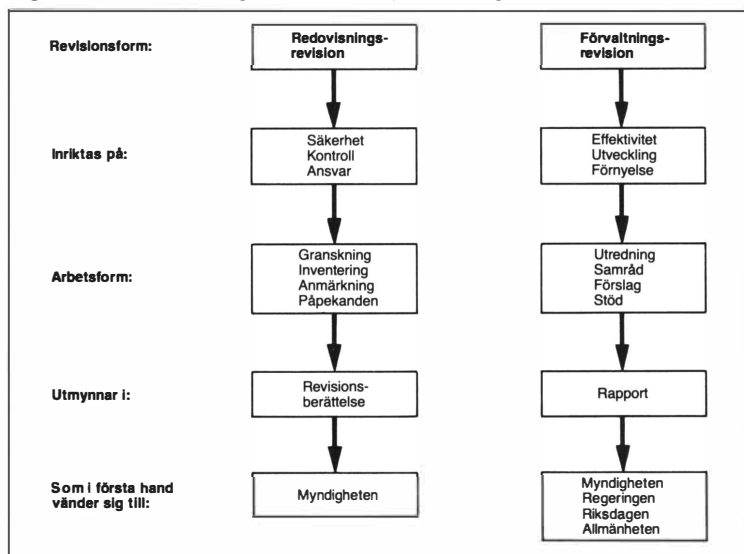
Källa: Amnå, 1981.

Programbudgeteringsmodellen innebar således att man försökte göra budgeten mer överblickbar genom strukturering efter program där myndigheternas mål och insatser framgick. Man hoppades kunna kontrollera statsutgifternas tillväxt genom att utveckla ett budgetsystem som medförde förbättrat beslutsunderlag och större möjligheter till resursstyrning för regeringen. Modellen kom dock mer att utvecklas till ett instrument för intern ekonomisk och administrativ styrning hos de enskilda myndigheterna. Statsmakternas beslutsunderlag och regeringens budgetarbete påverkades i stort sett inte alls (Amnå, 1981). Försöken att effektivisera myndigheternas resurshantering kan även antas ha medfört att myndigheterna, i kraft av en utbyggd ekonomisk kompetens, blev duktigare på att begära och motivera höjda anslag.

Förvaltningsrevision

Ungefär samtidigt med att programbudgeteringsansatsen växte fram, togs nya beslut för förvaltningsrevision. Revision av hur statliga medel används har betraktats som en viktig uppgift i budgetsystemet. *Riksrevisionsverket* (RRV), som inrättades 1961 genom en sammanläggning av riksräkenskapsverket från 1921 och statens sakrevision från 1944, är den centrala myndigheten för all slags revision inom staten med undantag för de statliga aktiebolagen. *Statskontoret*, som bildades redan under 1600-talet som en myndighet med ansvar för statsverkets finanser och hushållning, fick från 1961 till uppgift att primärt vara regeringens centrala rationaliseringsorgan.

Figur 2.4: Redovisningsrevision och förvaltningsrevision



RRV redovisade 1966 ett förslag till grundläggande omorganisering av den statliga revisionsverksamheten. Betydelsen av den *kamerala revisionen* (numera benämnd "redovisningsrevision"), dvs den detaljerade siffergranskningen av huruvida medel använts i enlighet med regleringsbrev, skulle tonas ned. I stället föreslogs att *förvaltningsrevision*, eller undersökningen av om verksamheten i myndigheterna utfördes på ett effektivt och produktivt sätt, skulle koncentreras till RRV. Figur 2.4

utgör en skiss av de grundläggande skillnaderna mellan förvaltningsrevision och redovisningsrevision.

Den egentliga redovisningen av finansiella transaktioner skulle baseras på ett generellt ADB-system för hela statsförvaltningen och ske med hjälp av särskilda redovisningscentraler samt DAFA (statens datacentral för administrativ databehandling). År 1967 genomfördes denna viktiga förändring av det statliga redovisningssystemet, som klargjorde vilken roll RRV skulle komma att spela: dels huvudansvar för den statliga redovisningens utformning, dels förvaltningsrevision med inriktning på utvärdering och effektivitet. Redovisningsrevisionen lades ut på s k revisionskontor som knöts till grupper av myndigheter. Dock är redovisningsrevisionen sedan några år åter i RRV.

Uppdragsmodellen

En programbudgetreform som infördes 1970 var den s k uppdragsmodellen, som väckte uppmärksamhet, eftersom den bröt mot den gamla principen om bruttoredovisning för statsbokföringen. I stället skulle redovisning ske under anslag som formellt fastställdes till 1 000 kronor. Syftet bakom uppdragsmodellen var att få en ökad smidighet och anpassning av statens kostnader inom vissa områden. Dessutom ville man höja medvetenheten och ansvarskänslan för kostnader hos de myndigheter som var beroende av en marknad. Uppdragsmodellen berörde affärsverken och s k uppdragsmyndigheter som t ex statistiska centralbyrån, dvs myndigheter med betydande avgiftsfinansiering.

Målet var att få dessa myndigheter att bli självförsörjande. Ett driftsbidrag till hela verksamheten eller åtminstone vissa aktiviteter fordrades dock för att täcka tillfälliga likviditetsbrister. De berörda myndigheterna fick tillgång till en begränsad, rörlig och räntebelagd kredit hos riksgäldskontoret – något som myndigheternas 1 000-kronorsanslag i statsbudgeten inte gav information om. Försöken att höja effektiviteten via ökad affärsmässighet innebar således begränsningar av principerna för bruttoredovisning och statsbudgetens fullständighet. Uppdragsmodellen byggdes ut under 1970-talet och omfattade i 1986/87 års budgetproposition närmare 60 anslag.

Det "enhetliga" ekonomiadministrativa systemet

Riksrevisionsverket fick från och med 1971 i uppdrag att följa upp och utvärdera försöksverksamheten med programbudgetering. Det visade sig vara svårt att knyta en viss myndighetsinsats till effekter i samhället. Siffermässiga beräkningar av sambandet mellan myndigheters resursinsatser och samhällseffekter kom därför att få en mindre framträdande plats vid vidareutvecklingen av programbudgeteringen i praktisk tillämpning. Även myndigheternas målformuleringar och verksamhetsplaneringar kritiserades, då de ansågs vara för allmänt hållna och sällan redovisa tillstånd eller förändringar som skulle uppnås. Utvecklingen ansågs tillfredsställande endast när det gällde kostnadsredovisningen (RRV, 1975).

År 1975 föreslog riksrevisionsverket att programbudgeteringsidéerna skulle sammanföras i ett enhetligt ekonomiadministrativt system för hela statsförvaltningen – *SEA-systemet*. År 1977 beslutades att SEA-systemet skulle vara infört i statsförvaltningen 1981. Försöksverksamheten med programbudgetering övergavs, men flera av idéerna lever kvar i verksamhetsplanering och budgetering, t ex alternativplanering i flerårsperspektiv och nyttokostnadsanalyser. Liknande tankar återfinns i den nu aktuella förvaltningspolitiken med dess inriktning på uppföljning och treårsbudgetering (Prop. 1986/87:99; FiU 12:169; Prop. 1987/88:150).

SEA-systemet

Det talas inom den statliga sektorn ofta om "SEA-systemet", statens ekonomiadministrativa system. Beteckningen står för en mycket bred definition av budgetering. I själva verket omfattar SEA-systemet allt som kan kopplas samman med den statliga budgeteringen, dvs verksamhetsplanering, redovisning, uppföljning och revision. Det är en mjukdataansats till budgetering, ett slags kvalitativ analys som knyts till allokeringen av resurser.

Grundtanken är att de två grundläggande komponenterna i all budgetering – anslagsframställning (AF) och anslag *ex ante* resursförbrukningen samt redovisning, uppföljning, utvärdering och finansiell kontroll *ex post* – skall integreras med olika administrativa beslut. Ekonomiadministration enligt SEA-systemet omfattar allt: målformulering, programstrukturering, resursallokering, styrning, redovisning, kon-

troll, revision, verksamhetsplanering, utvärdering, resultatuppföljning, resultatanalys och effektivitets- och produktivitetsbefrämjande insatser.

SEA-systemet beskrivs i en rad skrifter från RRV: *Handledning i verksamhetsplanering för statsförvaltningen* (1974), *Mål och program i verksamhetsplanering* (1976), *Metoder för myndighetsanalyser* (1977), *Verksamhetsplanering i praktiken* (1978) samt *Effektivare budgetering och uppföljning* (1980). När det gäller grundstrukturen i SEA-tänkan- det är det fråga om en rent kvalitativ ansats till budgetsystemet. Man betonar betydelsen av de olika momenten i ekonomiadministrationen i allmänhet samt rekommenderar att budgeteringen sker i anslutning till planering, revision, redovisning och verksamhetsutveckling. Hur dessa olika funktioner skall knytas samman på ett mer konkret sätt ger inte SEA-systemet någon egentlig vägledning för. Behoven är olika i olika slag av verksamheter.

SEA-systemet infördes formellt i hela statsförvaltningen 1981 på basis av försöksverksamhet under 1970-talet. Grundidéerna i systemet var som tidigare nämnts hämtade från programbudgeteringsansatsen och den ekonomiska redovisningen kunde utnyttja det databaserade utbetalnings- och redovisningssystemet system S. Beslut om SEA togs i propositionen 1976/77:130 efter utvärderingar som RRV gjort.

Budgetunderskott och budgetsaldo

Under 1970-talet ledde underbalanseringen av statsbudgeten till att statsbudgeten fick brottas med budgetunderskott av oanad storlek. Underskotten resulterade på grund av lånefinansieringen i sin tur i en enorm statsskuld. Utvecklingen framgår av tabell 2.3.

Budgetunderskottet växte mycket kraftigt från och med budgetåret 1976/77 fram till 1982/83 då det uppgick till rekordstora 86,5 miljarder kronor. Detta var en utveckling utan motsvarighet i den svenska stats- budgetens historia. Statsskuldens tillväxt var av samma enorma dimen- sion, men med viss eftersläpning i förhållande till budgetunderskottet. Nytt var även att den tidigare så blygsamma omfattningen av utlands- lånen drastiskt kom att öka till en fjärdedel av statsskulden i mitten av 1980-talet. Skulden till utlandet hade varit obefintlig sedan 1920-talet. Man får gå ända tillbaka till sekelskiftet för att hitta en utlandsskuld av motsvarande storlek. (SCB, *Offentliga sektorn*, 1983).

Tabell 2.3: *Budgetunderskott och statsskuldens utveckling 1965/66–1987/88. Procentandelarna av BNP är beräknade på BNP det år budgeten läggs fram*

Budgetår	Budgetunderskott		Statsskulden		därav till utlandet i procent av statsskulden
	Mkr	i procent av BNP	Mkr	i procent av BNP	
1965/66	354	0,3	16 141	14,4	
1970/71	2 632	1,5	25 800	15,0	
1973/74	9 393	4,1	37 282	16,4	0,1
1976/77	10 484	3,1	82 340	24,2	6,2
1979/80	49 984	10,8	192 088	41,5	16,7
1982/83	86 599	13,8	407 325	64,9	20,0
1985/86	46 802	5,4	596 015	69,1	20,2
1987/88	4 117	0,4	597 600	59,5	18,5

Källa: Riksdagen, *Prop 1975/76:100, 1979/80:100, 1987/88:100*. Riksrevisionsverket, *Statens finanser*.

Statsskuldspolitik

Det negativa budgetsaldot hamnade med sin kreditpolitiska betydelse i medelpunkten för budgetarbetet och den ekonomiska debatten (Persson, 1983). Budgetunderskotten och den starkt stigande statsskulden ledde till höga ränteutgifter och svårigheter att styra den ekonomiska politiken för mer renodlat stabiliseringspolitiska mål (Lybeck, 1982; Werin, Johansson & Järnhäll, 1983). Utlandslånen medförde en speciell problematik, eftersom de utländska valutakurserna varierade i förhållande till kronan. Över 60 procent av statens utlandsskuld låg i amerikanska dollar i början av 1980-talet. Dollarns värdeförändringar i förhållande till den svenska kronan kom därför att få störst betydelse för möjligheterna att förutsäga räntorna (återbetalningarna) på statsskulden. Även den internationella ränteutvecklingen upplevdes som problematisk för förutsägbarheten av de statliga ränteutgifterna (Persson & Myhrman, 1984).

Omfattningen av utlandslånen ledde till flera försök att öka graden av inhemsk finansiering av budgetunderskottet (*Finansplanen* 1980–1988). Man försökte i första hand rikta nya upplåningsformer mot hushållen och företagen, dvs minska bankernas och försäkringsbola-

gens andel av den inhemska statsskulden. Riksgäldskontoret införde 1982 statsskuldsväxlar för företag, kommuner och landsting, vilka snabbt kom att bli ett viktigt låneinstrument för staten. Ett annat låneinstrument riktat mot marknaden utanför banksfären var de riksobligationslån som introducerades i november 1983. En innovation som vände sig till hushållen var allemanssparandet som infördes i april 1984 (RRV, *Statens finanser*, 1986). Åtgärderna kompletteras år 1988 av ett förbud mot statlig nettoupplåning i utlandet.

Besparingar eller ett nytt budgeteringstänkande?

En följd av de enorma budgetunderskotten var att regeringen försökte göra budgetdialogen till ett bättre styrinstrument. Besparingar kunde kanske åstadkommas genom ökade krav på myndigheternas ekonomiska planering och anslagsframställningar. Det gällde att hitta metoder för att begränsa budgetens tillväxt. Kravställarrollen tillkom naturligtvis finansdepartementet.

Finansdepartementet delades i november 1976 i ett ekonomidepartement och ett budgetdepartement. Ekonomidepartementet skulle ansvara för den ekonomiska politiken och finans- och kreditpolitiken och budgetdepartementet skulle svara för statsbudgeten. Mot bakgrund av betydelsen av ett starkt finansdepartement som fungerar som återhållande kraft i budgetdialogen med fackdepartementen, framstår denna organisatoriska klyvning som riskabel. Från och med budgetåret 1983/84 återfördes finansdepartementet i samlad form.

Krav på myndigheterna

Från programbudgeteringsmodellen utvecklades kraven på att en rad specialredovisningar skulle lämnas av myndigheterna när de begärde sina anslag. Budgetdepartementet och riksrevisionsverket gav i slutet av 1970-talet ut den s k budgethandboken – den senaste är från 1983. Budgethandboken ger föreskrifter och anvisningar för hur den civila statsförvaltningens anslagsframställningar skall redigeras, vilken ekonomisk information som skall lämnas och hur denna information skall presenteras.

Budgetunderskotten ledde också till försök att dämpa ökningstakten i myndigheternas anslagsframställningar. Programbudgeteringens idéer

om planering med inriktning på alternativ utvecklades till direktiv om att myndigheterna i någon form skulle redovisa budgetalternativ på en lägre real nivå jämfört med tidigare anslag.

I mitten av 1970-talet förespråkades det s k noll-alternativet; myndigheterna skulle komplettera sina anslagsframställningar med en alternativ beräkning som speglade konsekvenserna av en real neddragning av utgifterna med 5 procent. I direktiven för budgetåret 1979/80 och några senare budgetår krävdes att myndigheterna som huvudförslag skulle redovisa ett förvaltningsanslag minskat med årliga 2 procent i fasta priser. "Tvåprocentarens" orsaker – ett resultat av framtvingade nedskärningar eller av produktivitetssträvanden – är en mycket diskuterad fråga (Brunsson, 1988). Enligt undersökningar har dock myndigheterna i liten utsträckning rättat sig efter direktiven:

Finansdepartementet och RRV har under senare år undersökt hur myndigheterna har efterlevt kraven på redovisning av huvudförslaget. Den senaste undersökningen, som avser anslagsframställningarna för budgetåret 1984/85, visar att endast 63 procent av myndigheterna redovisar ett rätt beräknat och formellt riktigt sifferunderlag. Andelen myndigheter som redovisat ett huvudförslag helt i enlighet med anvisningarnas intentioner, dvs en real tvåprocentig nedskärning och konsekvenserna för verksamheten av en sådan nedskärning var ännu lägre, nämligen 37 procent (SOU 1985:40:65).

En orsak till myndigheternas ringa förmåga eller motivation att inom ramen för budgetprocessen analysera konsekvenserna av dylika nedskärningar i den egna verksamheten har antagits vara tidsbrist. Myndigheterna lämnar sina anslagsframställningar den 1 september, dvs två månader efter det föregående budgetårets slut. I realiteten har de utarbetats redan under våren eller försommaren och kan därför inte innehålla några genomarbetade resultatanalyser av det föregående årets verksamhet (SOU 1985:40).

Systemet kompletterades med möjligheter att fördela neddragningarna över en längre tidsperiod. Myndigheterna uppmanas från budgetåret 1985/86 att som huvudförslag ange en real utgiftsneddragning på minst 5 procent fördelad över en treårsperiod. Effektiviseringen av statsförvaltningen bedömdes så viktig för saneringen av statsfinanserna att finansministern i 1986 års finansplan särskilt varnade de myndigheter som inte levde upp till direktiven:

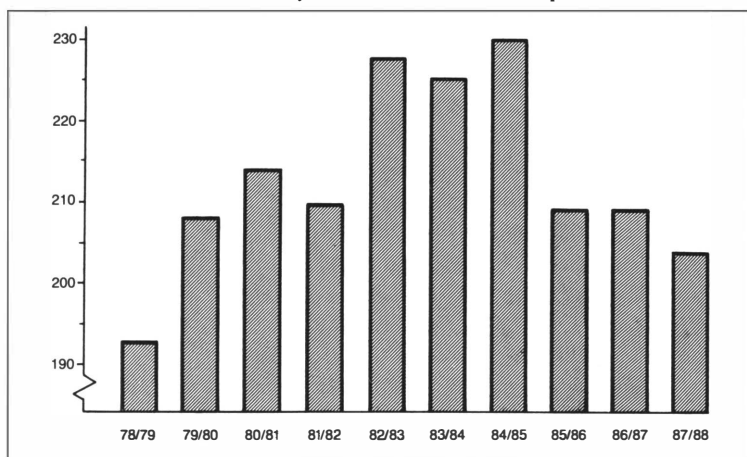
Fortfarande finns det dock ett stort antal myndigheter som inte levt upp till direktiven. Regeringen har i sina ställningstaganden i anslagsfrågorna utgått från att om något huvudförslag inte redovisas enligt direktiven måste slutsat-

sen som tidigare år vara att huvudförslaget kan genomföras utan påtagliga konsekvenser för verksamheten. Detta bör gälla även i fortsättningen i den mån det finns myndigheter som inte följer de nämnda direktiven (*Finansplanen*, 1986:35).

Om inte en myndighet lämnade ett huvudförslag med konsekvenserna av en real utgiftsneddragning om minst 5 procent fördelat på tre år, skulle regeringen tolka detta som myndighetens tysta medgivande till en neddragning.

Karin Brunsson (1988) har jämfört regeringens intentioner att reducera förvaltningsanslagen om årliga 2 procent med myndigheternas faktiska medelsförbrukning. Hon konstaterar att det faktiska utfallet av kravet inte går att fastställa, att dessa 2 procent haft olika innebörd för olika myndigheter samt att medelsförbrukningen generellt inte verkar överensstämma med regeringens avsikter som de redovisats i finansplanerna. En viktig orsak till den bristande överensstämmelsen antas vara att regeringen har kompenserat myndigheterna för förändringar i verksamhet eller löner och priser under budgetåret oberoende av om "tvåprocentare" tillämpats eller ej. Myndigheternas utgiftsutveckling kan vara ganska oberoende av regeringens besparingsintentioner. Det är som idé – eller som symbol för flit och sparsamhet i statsförvaltningen – "tvåprocentaren" har sin största betydelse, eftersom in-

Figur 2.5: Redovisat utfall för statsbudgetens utgiftssida perioden 1978/79–1987/88, miljarder kronor, 1980 års priser



tresset för enskilda myndigheters bokslut är litet och regeringen i praktiken saknar effektiva instrument för att bestraffa myndigheter som överskridit sina anslag. Bevisbördan i dialogen mellan regeringen och myndigheterna placeras nu på den som ej kan rationalisera med 2 procent per år. Fiskal stramhet är inte alltid tomma ord.

Även om teknikerna diskuteras och orsakerna är omtvistade, kan vi i alla fall konstatera att statsbudgetens expansion hejdats under 1980-talet. Statsbudgetens utfall för den senaste tioårsperioden framgår av figur 2.5.

Treåriga budgettramar

År 1985 beslöt regeringen att man skulle påbörja en försöksverksamhet med treåriga budgettramar. Denna form av budgetering innebär att de aktuella myndigheterna budgetprövas med längre mellanrum än den vanliga årliga prövningen. Det är således inte detsamma som det tidigare nämnda kravet på att redovisa konsekvenserna av en real utgifts-neddragning fördelad på en treårsperiod. Tre grupper av myndigheter har inlett försöksverksamhet med treårsbudgetering: första, andra och tredje försöksgenerationen beroende på vilket år försöken initierats.

Treåriga budgettramar innebär dels en treårig förhandlingsprocess om anslagsframställningarna, dels ett treårigt anslagsförfarande med möjligheter att överföra medel från ett år till ett annat. Försöksverksamheten omfattade bara myndighetens förvaltningsanslag, inte sakanslag som exempelvis transfereringar. Myndighetens budget arbetas fram under en längre period under vilken myndigheten och dess departement diskuterar igenom myndighetens totala verksamhet och resonerar om de delar som skall prioriteras. Under försöksperioden har även representanter för RRV och statskontoret deltagit i framtagandet av anslagsframställning för tre år. Medelsbehovet uppskattas för de olika verksamhetsdelarna enligt olika alternativ, varav ett är en nedskärning om 5 procent. Till budgetanalysen knyts effektivitets- och produktivitetmätningar enligt metoder som utvecklat av RRV och statskontoret. Budgetförslagen skall vara programrelaterade, dvs de övergripande målen skall klart anges medan myndigheten får en större frihet att välja medlen. Programbudgeteringsfilosofin har således inte spelat ut sin roll.

Den nya budgeteringsformen kan delvis tolkas som ett försök att

experimentera med *nollbas-budgetering*. Denna form av budgetering är en radikalare form av programbudgetering där man med jämna mellanrum skall ifrågasätta hela anslaget och dess olika programdelar genom att överväga olika s k beslutspaket med skilda ambitionsnivåer (Johansson & Johansson, 1983). Budgeteringen skall börja om från början efter en bestämd tidsperiod, t ex tre år. Försöken med treårsbudgetering i den svenska statsförvaltningen hänger dock inte bara direkt samman med programbudgeteringsfilosofin. Avgörande betydelse hade förvaltningsutredningarna under 1980-talet och de produktivetsstudier som statskontoret redovisade 1985.

Treårsbudgeteringen ingår som ett led i den s k *nya förvaltningspolitiken*, såsom den redovisas i regeringens proposition om ledningen av den statliga förvaltningen (prop 1986/87:99). Denna går i sin tur tillbaka på de två stora förvaltningsutredningarna *Förvaltningsutredningen* (SOU 1983:39) och *Verksledningskommittén* (SOU 1985:40).

Speciellt verksledningskommittén underströk behovet av en starkare styrning av myndigheterna samtidigt som man pläderade för en ökad effektivitet genom decentralisering av besluten om medelsdispositionen i förening med kontinuerlig uppföljning av verksamhetsresultaten. Man ville alltså kombinera en starkare politisk styrning av myndigheterna med en mindre detaljerad penningmedelsstyrning, och budgetprocessen betraktades som ett lämpligt forum för denna typ av beslutsprocess, där långsiktig planering och resultatvärdering betonades speciellt. Genom treåriga budgetramar skulle myndigheterna få större svängrum för egna bedömningar av verksamhetsförbättringar, men samtidigt skulle kontrollen av myndigheternas effektivitet och produktivitet skärpas. Just resultatanalys och utvärdering av verksamheten underströks som försummade företeelser som borde ingå som normala led i myndigheternas budgetplanering.

Betoningen av vad myndigheterna faktiskt åstadkommit hänger samman med en förskjutning i perspektivet från planering till *uppföljning*. Tidigare förvaltningspolitik betonade *ex ante*-stadiet medan 80-talets förvaltningspolitik inriktats på *ex post*-stadiet. Vad myndigheterna faktiskt åstadkommer med sina anslag kartlades i statskontorets analyser av produktivitet och kostnader för internadministration. År 1985 publicerade statskontoret en huvudrapport från det s k PRISA-projektet (Produktivitetsutveckling i statlig administration) under ledning av Richard Murray. I denna beräknades den årliga produktivitsutvecklingen mellan åren 1960 och 1980, senare kompletterat med siffror fram

till 1985. Medan produktivitet avser förhållandet mellan prestation och resursinsats så står effektivitet för "måluppfyllelse", dvs graden av överensstämmelse mellan uppställda mål och utfallet av verksamheten i form av sociala resultat, i förhållande till resurserna.

Statskontorets *Statlig tjänsteproduktion – produktivitetsutveckling 1960–80* blev mycket uppmärksammas då den fyllde ett stort tomrum, nämligen bristen på kunskap om myndigheternas output av prestationer i förhållande till deras input av resurser. Statskontoret påvisade en stark tendens till årliga produktivitetsförsämringar i storleksordningen 1 till 2 procent i den civila statsförvaltningen. Liknande resultat hade parallella studier av sjukvård, socialtjänst och utbildning. Alla dessa studier initierades av Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi (ESO), knuten till finansdepartementet (Arvidsson, 1987).

Produktiviteten kunde dock förbättras genom en närmare övervakning av myndigheternas kostnader. Så påvisades i studier av ESO att produktiviteten förbättrats under första hälften 1980-talet. En slutsats i den nya förvaltningspolitiken blev att produktivitetmätningar borde vara ett stående inslag i myndigheternas budgetarbete. Regeringen skulle klarare styra myndigheternas petitaarbete genom att lägga fast *myndighetsspecifika direktiv* i stället för generella budgetanvisningar. De myndighetsspecifika direktiven skulle innehålla målen och ramarna för vad regeringen förväntar sig av myndigheten – direktiv som seder skulle styra myndighetens verksamhetsplanering och resultatanalys. Det är här fråga om den fundamentala förskjutningen till ett ex post-perspektiv, dvs utvärdering och uppföljning.

Statskontoret har publicerat tentativa analyser av försöken med treårsbudgetering (Statskontoret, 1987:39; 1988:7). Treårsbudgeteringer har mottagits med ett övervägande positivt intresse från myndigheterna. Denna typ av budgetering verkar som en drivkraft till grundläggande verksamhetsplanering genom att man tvingas ta ställning till *all* verksamhet inom myndigheten. Den fungerar alltså som ett slags nollbas-budgetering med den begränsningen att man inte redovisar olika s k beslutspaket som är typiskt för NBB. 1988 bestämdes att treåriga budgetramar skulle omfatta alla statliga anslag, inte bara förvaltningsanslagen (Prop. 1987/88:150; FiU 4 1988/89).

Utvärderingen av treårsbudgeteringen tyder på att processen tar till och betydande resurser i anspråk. Det är inte riktigt klart var vinster ligger förutom att deltagarna blir klarare över vilka olika verksamheter myndigheten bedriver. Det är inte helt givet att processen verkar kost-

nadshämmande, utan i stället tycks myndigheter som deltar i försöken få en bättre kunskapsbas när det gäller argumenteringen för anslagsframställningar. En naturlig följd av alla kvalitativa förbättringar eller försök att effektivisera statsförvaltningen är att de gynnar båda de motsatta krafterna *väktare* och *kravställare* i budgetprocessen. Sedan återstår problemet att reda ut i vilken omfattning olika aktörer gynnas och hur beteendet påverkas av reformer som leder till förändringar i budgetsystemet.

Sammanfattning

I början av seklet slog statsbudgeten främst vakt om den statliga förmögenheten. Kravet på att budgeten måste balanseras varje år innebar en regel om att utgifter och inkomster skulle anpassas efter varandra. Budgetreformen 1911 medförde att man lade fast principer om fullständighet och bruttoredovisning: så långt som möjligt skulle de statliga inkomsterna och utgifterna redovisas över statsbudgeten. Man försökte även strukturera inkomsterna och utgifterna för att göra budgeten mer överblickbar jämfört med tidigare.

I takt med att industrialiseringen framskred och nationalinkomsten ökade identifierades nya uppgifter för statsbudgeten. Hit hörde behovet av stabiliseringspolitik och de nya sociala grupper som lyckats ta sig in i riksdag och regering krävde reformer. Man behövde en budget som kunde underbalanseras för stabiliseringspolitiska syften och sociala reformer. Budgetreformen 1937 innebar en anpassning efter dessa behov. Man delade statsbudgeten i en driftbudget och en kapitalbudget. Driftbudgeten tillät budgetunderskott men måste balanseras på sikt. Via kapitalbudgeten som inte fick underbalanseras slog man dock fortfarande vakt om den statliga förmögenheten.

Statsbudgeten kom dock att oftare uppvisa underskott än överskott. Intentionen att på lång sikt anpassa utgifterna efter inkomsterna blev mindre viktig i och med att statsbudgeten utvecklades till ett mångmålsinstrument. Budgetåret 1966/67 kompletterades drift- och kapitalbudgetarna med en totalbudget som inte behövde balanseras. Från och med budgetåret 1980/81 slopades drift- och kapitalbudgetarna helt och ersattes med en totalbudget. När det gäller den övergripande strukturen och regleringen av statsbudgeten kan således konstateras en successiv anpassning efter nya uppgifter som lagts på budgeten.

Försök till en motsvarande anpassning för att begränsa utgifternas tillväxt gjordes när budgetunderskotten blev rekordstora från mitten av 1970-talet. Programbudgeteringsexperimentet och budgetutredningen 1973 innebar ansatser till effektivisering. Utgifterna skulle struktureras och prövas efter sina respektive ändamål. Från programbudgeteringsansatsen utvecklades SEA-systemet med krav på myndigheterna om förbättrad och alternativ planering samt reala utgiftsneddragningar. 1985 infördes försök med treåriga budgetramar, som permanentades och utsträcktes till hela statsbudgeten 1988. Från budgetåret 1984/85 har statsbudgetens utgiftssida successivt minskat i omfattning och år 1988 hade budgetunderskottet eliminerats. Det är dock oklart vilken roll olika reformer av budgetsystemet spelat i detta sammanhang, men den allmänna förskjutningen mot utvärdering och uppföljning har säkert verkat utgiftshämmande.

3. Regler för statsbudgeten och budgetprocessen

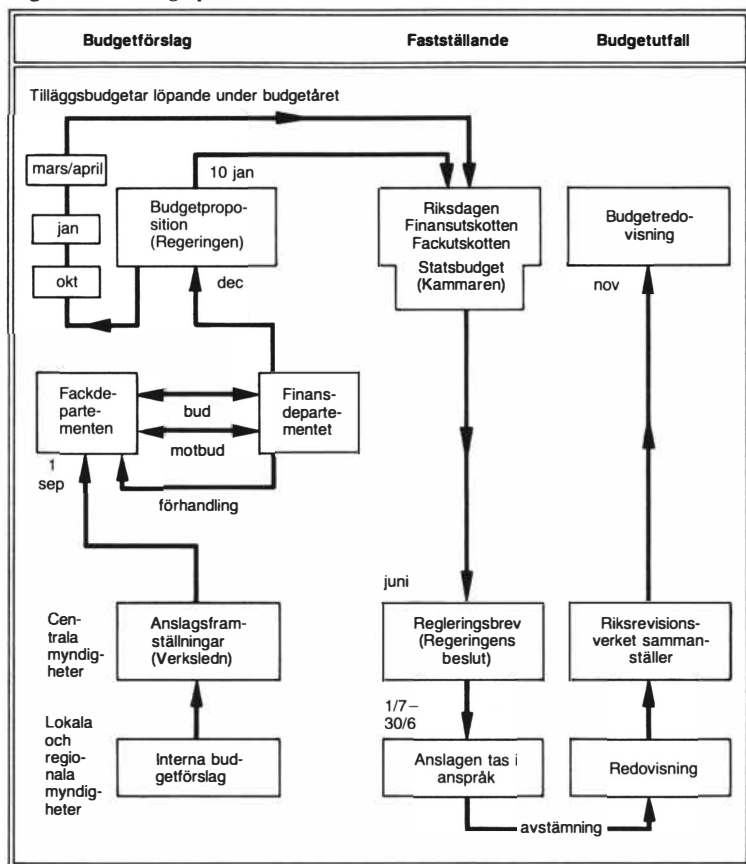
En budget kommer till under en lång arbetsprocess i vilken såväl myndigheterna som regeringen och riksdagen deltar. Budgetprocessen i regeringskansliet startar tio månader före budgetårets början med att de centrala myndigheterna avlämnar sina anslagsframställningar till de departement de sorterar under. Dessförinnan har myndigheterna under normalt minst ett halvår arbetat med anslagsframställningarna. Parallellt har de arbetat fram sin egen budget för det närmaste året. Efter budgetårets slut vidtar bokslutsarbetet, uppföljning och revision. Totalt är det alltså fråga om en process som sträcker sig över flera år.

En mängd regler, alltifrån grundlagsparagrafer till direktiv, bestämmer rättigheter och skyldigheter på olika nivåer för de inblandade. Reglerna gäller de statliga inkomsterna och rätten att förfoga över dessa medel, förhållandet mellan riksdagen och regeringen vid upprättande av budgeten och beslut därom. Vidare finns bestämmelser för olika typer av anslag samt krav på de myndigheter som begär och får pengar osv. I detta kapitel skall vi studera de gällande reglerna.

Budgetprocessen

Budgetåret sträcker sig från den 1 juli till den 30 juni följande år. När myndigheterna fått sina regleringsbrev, genom vilka regeringen ställer anslagen till myndigheternas förfogande samt på olika sätt specificerar och kompletterar riksdagens beslut om användningen av anslagen, har budgetprocessen inför följande års budgetproposition redan startat. Budgetprocessen är alltså mycket utdragen och medför möjligheter för olika intressenter till påverkan, kanske i synnerhet när det gäller utgiftssidan av statsbudgeten. Figur 3.1 visar de många steg som arbetet med statsbudgetens utgiftssida innebär.

Figur 3.1: *Budgetprocessen*



Källa: RRV, *Statens finanser*. Bearbetning.

Medan budgetåret sträcker sig över ett brutet kalenderår, inleds budgetprocessen redan våren år ett med att flertalet myndigheter börjar arbeta med sina budgetförslag för följande budgetår (år 2–3) och avslutas i november år tre med att statsbudgetens utfall presenteras i samlad form. Budgetprocessen är således omkring 30 månader lång.

Personal- och intressentinflytande

De statliga myndigheterna utarbetar anslagsframställningar som sedan sammanställs av de departement som respektive myndighet sorterar under. Anslagsframställningen är ett policy- och planeringsdokument som skall ge information primärt åt regeringen; många myndigheter skriver sina AF så att de kan tilldra sig uppmärksamhet och kanske stöd från opinionsbildare som partier, intresseorganisationer och massmedier:

Anslagsframställningarna utgör beslutsunderlag för regeringen. De används också av andra intressenter som informationskällor om myndigheternas verksamhet, ekonomi m m. Det är viktigt att de är överskådliga, komprimerade och koncentrerade på väsentligheter (Budgethandboken 1983: 22).

Anslagsframställningarna kräver större arbetsinsatser än tidigare, eftersom man eftersträvar en god förankring av besluten i budgetprocessen hos myndighetens olika personalgrupper och enheter (Söderlind & Petersson, 1986). Vikten av personalmedverkan framhålls i budgethandboken när det gäller rationaliseringar, omprioriteringar eller omprövningar som innebär konsekvenser för de anställda. Vidare ger medbestämmandeavtal och bestämmelser för statligt reglerade tjänster de anställda inflytande. AF beslutas i myndighetens styrelse med närvaro av personalrepresentanter.

Krav på myndigheternas anslagsframställningar

Ett krav som budgethandboken ställer på myndigheternas budgetförslag är att de anslag som begärs vanligen skall åtföljas av fyra dokument: missiv, budgetförslag och ekonomisk översikt, långtidsbedömning samt bilagor med specialredovisningar där personalredovisning och lokalförsörjningsplan är obligatoriska för alla myndigheter.

Missivet skall ge ett sammandrag av anslagsframställningens innehåll. Myndigheterna skall anslagsvis redovisa sitt budgetförslag i en tabell samt ange förslag till förändringar i målformuleringar, verksamhetsinriktning, finansieringsformer m m.

Budgetförslaget med ekonomisk översikt skall ge en anslagsöversikt i tabellform, en översikt över andra finansieringsformer samt en översikt över utgifter för olika verksamhetsgrenar. Myndigheterna skall även ge motiveringar och kommentarer till budgetförslaget. Förslag till förändringar av verksamhetens omfattning och inriktning skall bifogas

analyser av kostnads- och personalkonsekvenser samt konsekvenserna för myndighetens intressenter.

Långtidsbedömningen gäller budgetåret och ytterligare fyra budgetår framåt. Myndigheterna skall genom att väga de budgetpolitiska mål och riktlinjer som statsmakterna fastlagt mot statsmakternas och samhällets krav på insatser beräkna medelstillgången under femårsperioden. Om det beräknade resursbehovet överstiger den beräknade resurstillgången skall myndigheten föreslå rationaliseringar och omprioriteringar. I långtidsbedömningen skall även de transfereringsutgifter som vissa myndigheter administrerar prövas och konsekvensbedömas.

Bilagor med specialredovisningar kan indelas i generella och särskilda. Generella specialredovisningar som personalredovisning och lokalförsörjningsplan är obligatorisk för alla myndigheter. Särskilda redovisningar av kreditgarantier, investeringskalkyler m m gäller däremot bara vissa myndigheter.

I finansdepartementets *årliga föreskrifter* ges dessutom direktiv som kompletterar de regler som ges i budgethandboken. Ytterligare regler för myndigheternas anslagsframställningar är de tidigare nämnda generella kraven på reala utgiftsnedskärningar.

Budgetprocessen i regeringskansliet

Från den 1 september bereds sammanställningarna av anslagsframställningarna av regeringskansliet, där finansdepartementet styr budgetarbetets inriktning. Budgetprocessen innebär här en första prövning av myndigheternas AF på fackdepartementen. Dessa lämnar sina bud till finansdepartementet, som lämnar motbud. Sedan vidtar en förhandlingssituation där fackdepartementen för sin talan gentemot finansdepartementet på olika nivåer. Byråkratin har ett stort inflytande i denna budgivningssituation då handläggarna inom fackdepartementen ofta tenderar att företräda myndigheterna snarare än regeringen (RRV, 1984). Dessutom pågår informationsverksamhet departementsvis med de fackliga organisationerna under hösten.

I början av december har regeringskansliet vägt anslagsframställningarna mot det statsfinansiella läget och bedömningar av konjunkturläget och kan ta beslut om de anslagsbelopp som skall presenteras i budgetpropositionen den 10 januari nästa år.

Budgetens inkomstsida

Statsbudgetens inkomstsida omfattar ett färre antal steg. I mitten av december offentliggör riksrevisionsverket en beräkning av budgetens inkomster för det kommande budgetåret medan finansdepartementet gör en sammanställning av det samhällsekonomiska läget för det kommande året, vilket kan medföra korrigeringar av riksrevisionsverkets beräkningar. Det inledande arbetet med statsinkomsterna är således skilt från budgetprocessen och dess intressenter.

Naturligtvis finns intressenter med anspråk även på budgetens inkomstsida, men uppfattningar om skatter och avgifter uttrycks vanligen på andra plan under hela året i stället för att kopplas till det inledande budgetarbetet. Först när inkomstsidan senare dras in i budgetprocessen genom att den sammanförs med utgiftssidan i budgetpropositionen, blir skattefrågor och andra inkomstrelaterade frågor intressanta. Det är således betydligt lättare för intressenterna att redan från början medverka i processen på utgiftssidan. Inkomstsidans speciella problematik uppmärksammas inte av olika påtryckningsgrupper förrän mycket sent i processen. Detta hindrar en helhetssyn hos sådana grupper, vilket leder till att det finns fler krafter som verkar för en underbalanserad budget än för en överbalanserad.

Budgetpropositionen

Regeringen fattar beslut om budgetpropositionen i början av januari och lämnar proposition inklusive finansplan till riksdagen senast den 10 januari. *Finansplanen* är ett dokument som redovisar regeringens ekonomisk-politiska strategi utifrån tolkningar av det nationella och internationella ekonomiska skeendet samt förväntad utveckling. Finansplanen behandlar övergripande den politik på olika områden som budgeten är ett instrument för: fördelnings-, tillväxt-, industri- och sysselsättningspolitik. Mot bakgrund av budgetunderskottet och den omfattande stats- och utlandsskulden, ägnar planen särskilt utrymme åt statsutgiftspolitik, lönebildningen och inflationspolitiken.

Kompletteringspropositionen

Sedan budgetpropositionen behandlats i riksdagens olika utskott och motioner inkommit lämnar regeringen en kompletterande proposition till riksdagen i slutet av april. Kompletteringspropositionen anses nöd-

vändig även om regeringen inte skulle ge efter för oppositionens krav i motioner eller förhandlingar och för intressenters påtryckningar. Förändringar i det samhällsekonomiska läget kan nödvändiggöra reviderade beräkningar av inkomster och utgifter samt aktualiserade bedömningar i en korrigerad finansplan.

Tilläggsbudgetar

Anslagsfrågorna beslutas i riksdagen och budgetåret startar med att myndigheterna under sommaren får sina regleringsbrev. Statens utgifter är dock inte fastställda i och med detta; för ytterligare behov som kan uppkomma har regeringen möjlighet att anvisa ytterligare medel på någon av budgetårets två tilläggsbudgetar. Tilläggsbudgetarnas medelsbehov planeras redan i den ursprungliga budgetpropositionen genom utgiftsposten "Beräknat tillkommande utgiftsbehov, netto" (9 miljarder kronor i budgetpropositionen för budgetåret 1987/88).

Redovisning

De myndigheter som anvisas medel över statsbudgeten är naturligtvis skyldiga att redovisa det ekonomiska utfallet av verksamheten på ett sådant sätt att jämförelser över tid och mellan myndigheter är möjliga. Man kan följa statsbudgetens utveckling i de publikationer som RRV med utgångspunkt i myndigheternas redovisning presenterar löpande under budgetåret (*Budgetprognoserna 1–6*) och efter budgetårets slut (t ex *Statsbudgetens utfall*). RRV för den s k finansstatistiken för den statliga sektorn som lämnas vidare till SCB för att ingå i *Nationalräkenskaperna*.

System S

Det räcker naturligtvis inte bara med anslagsframställning, anslag och regleringsbrev. Pengarna måste också strömma genom statsförvaltningen. På basis av regleringsbreven, som regeringen utfärdar i juni, kan de olika myndigheterna disponera pengar som finns på statsverkets checkräkning i riksbanken. Sedan väl pengarna anvisats måste deras användning redovisas. "System S" är beteckningen på det datoriserade utbetalnings- och redovisningssystem som används inom statsförvaltningen.

System S, en del av SEA-systemet, infördes 1968 och förändrades åren 1983–86 i riktning mot mer decentralisering i takt med det allmänna decentraliseringstänkandet i statsförvaltningen. Genom system S rapporterar de olika myndigheterna om hur medlen används till redovisningscentraler (RC) som sedan använder en central databas i Stockholm: *DAFA*. Information sänds till postgirot för utbetalning av löner m m, men information överförs även i bearbetad form tillbaka till myndigheterna som kan använda den för uppföljning och styrning: Anslagsutfallet rapporteras samtidigt automatiskt till RRV.

Finansmakten

”Finansmakten” är en statsrättslig term som betecknar de två delfunktionerna *beskattning* och *budgetreglering*, dvs rätten att bestämma om inkomster för staten samt rätten att förfoga över statens tillgångar (DsFi 1984:7). Att finansmakten ligger hos riksdagen är grundlagsfäst i 1974 års regeringsform (RF):

Riksdagen stiftar lag, beslutar om skatt till staten och bestämmer hur statens medel skall användas (RF 1:4).

Skattebeslut fattas av riksdagen genom *lagar* (RF 8:3). Även kommuner får ta ut skatt för att finansiera den egna verksamheten (RF 1:7). Den kommunala självstyrelsen förutsätter att kommunerna har beskattningsmakt. Socialförsäkringssektorn har däremot inte rätt att besluta om och ta ut skatt. Detta innebär att staten måste sköta lagstiftning och administration av skatter av typ socialavgifter.

Staten har även inkomster från olika typer av avgifter. Tvångsmässigt uttagna avgifter som exempelvis avgifterna för registrering av körkort och motorfordon tillhör liksom skatterna det primära lagområdet. Riksdagen kan emellertid delegera beslutanderätten till regeringen eller kommunerna (RF 8:9). Frivilliga avgifter som affärsverkens taxor eller avgifter för uppdragsmyndigheternas tjänster tillhör regeringens sk restkompetens (RF 8:13). Regeringen kan i sin tur delegera besluten om avgifternas storlek till myndigheter.

Statsinkomsterna

I RF finns ingen reglering eller gränsdragning när det gäller skatters eller avgifters storlek. Inkomstbesluten är frikopplade från statens budgetreglering och det föreligger som tidigare nämnts inte något krav på balans mellan statens inkomster och utgifter. Sambandet mellan inkomster och utgifter markeras enbart genom den tredje paragrafen i RF:s nionde kapitel som stadgar att riksdagen vid budgetregleringen även skall göra en beräkning av statsinkomsterna (Petrén & Ragnemalm, 1980).

Den enda begränsning som RF anger i fråga om skatter är:

Skatt eller statlig avgift får ej uttagas i vidare mån än som följer av föreskrift, som gällde när den omständighet inträffade som utlöste skatt- eller avgiftsskyldigheten (RF 2:10).

Detta stadgande innebär bara ett förbud mot retroaktiv skatte- och avgiftslagstiftning och medför således ingen begränsning eller reglering av skattenivån så länge höjningar eller sänkningar följer reglerna om lagstiftning och delegationsrätt i åttonde kapitlet. Skatternas storlek bestäms alltså i den vanliga lagstiftningen och förändringar av dessa möter inget hinder i grundlagen.

De beräknade inkomsterna förs upp på statsbudgetens inkomstsida genom att beloppen redovisas tillsammans med en kort rubrik som anger vilken typ av inkomst det är fråga om. Inkomsterna är försedda med nummer – *inkomsttitlar* – som i sin tur är grupperade efter *huvudinkomsttitlar*. Redovisning och struktur på statsbudgetens inkomstsida regleras varken av grundlagen eller vanlig lagstiftning. Den nuvarande uppställningen av inkomsttitlarna infördes i samband med den omläggning av det statliga budgetsyste-met som genomfördes budgetåret 1980/81¹.

Budgetregleringen av statsutgifterna

Grundlagsreglerna om budgetregleringen – proceduren vid statsbudgetens tillkomst – har också givits en översiktlig form:

Riksdagen företager budgetreglering för närmast följande budgetår eller, om särskilda skäl föranleder det, för annan period. Riksdagen bestämmer därvid till vilka belopp statsinkomsterna skall beräknas och anvisar anslag till angivna ändamål. Besluten härom upptages i en statsbudget (RF 9:3).

Av riksdagsordningen (RO) 3:2 framgår att *budgetåret* börjar den 1 juli – budgetårets längd är alltså 12 månader. Budgetreglering för annan period, om skäl föranleder detta, innebär enligt förarbetena att det ges möjlighet att tillfälligt införa en övergångsbudget i samband med en eventuell omläggning av budgetåret eller i samband med extraordinära situationer. Däremot får inte ettårsbudgeten ersättas av en flerårsbudget (SOU 1972:15, prop 1973:90).

Riksdagen skall *anvisa anslag* till angivna ändamål och dessa beslut skall tas upp i statsbudgeten. Anslagen förs upp på statsbudgetens utgiftssida genom att beloppen redovisas tillsammans med en rubrik som kortfattat anger till vilket ändamål anslaget får användas. De samlas under olika departements *huvudtitlar*. Regeringsformen innehåller dock inga bestämmelser om hur statsbudgeten skall vara uppställd. Redovisning och struktur på statsbudgetens utgiftssida har i stället stöd i det riksdagsbeslut som godkände den nya enhetliga statsbudgeten och moderniseringen av budgetsystemet (rskr 1977/78: 19).

Regeringens kompetens

Det finns inga särskilda lagbundna regler för hur budgetprocessen i regeringskansliet skall vara utformad eller för beslutsformerna i detta arbete. RF 1.6 stadgar att regeringen styr riket med ansvar inför riksdagen. RF:s nionde kapitel talar om vad regeringen skall eller får göra i förhållande till riksdagens finansmakt. Även dessa regler är översiktliga. I en parlamentarisk demokrati anses det naturligt att kompetensfördelningen mellan riksdagen och regeringen endast i ringa mån regleras av grundlagar (Ds Fi 1984:7).

Budgetarbetet

Uppgiften att utarbeta förslaget till statsbudget vilar inte på riksdagen utan på regeringen (RF 9:6). Regeringens budgetproposition följer de nämnda stadgandena i RF 9:3 om förslag till inkomstberäkning och anslag för närmast följande budgetår; beslutanderätten ligger sedan enligt grundlagen hos riksdagen. Enligt RO 3:2 skall regeringen i normalfallet lämna budgetpropositionen till riksdagen senast den 10 januari. Samma paragraf innehåller även bestämmelser om att budgetpropositionen skall innehålla finansplan och nationalbudget samt att

regeringen skall avge en kompletteringsproposition med slutlig reglering av statsbudgeten före utgången av april.

Verkställande och medelsdisposition

Regeringen har till uppgift att *verkställa utgifterna*:

Statens medel och dess övriga tillgångar står till regeringens disposition. Vad nu sagts gäller dock icke tillgångar som är avsedda för riksdagen eller dess myndigheter eller som i lag har avsatts till särskild förvaltning (RF 9:8).

Huvudregeln är således att riksdagen inte kan förbigå regeringen genom att själv ställa medel direkt till en myndighets förfogande. Anslagen skall ställas till regeringens disposition som genom regleringsbrev eller på annat sätt vidarebefordrar de anvisade medlen till myndigheterna. Regeringen kan inom ramen för riksdagsbeslutet ge ytterligare föreskrifter för och anvisningar om hur de anvisade medlen får användas och delegera möjligheterna att ge ytterligare direktiv till centrala myndigheter.

Av stadgandet framgår även att inte bara penningmedel och andra likvida tillgångar utan också övriga tillgångar, fast eller lös egendom och fordringar som inte är av kortfristig natur, står till regeringens disposition. När det gäller förvaltningen av och förfogandet över statens egendom är emellertid regeringen bunden av riksdagens beslut och uppställda villkor (RF 9:9). Riksdagen har möjlighet att föreskriva att åtgärder rörande statens egendom inte får vidtagas utan riksdagens tillstånd.

Ett undantag från huvudregeln om att medel står till regeringens disposition är de medel som anvisas riksdagen eller särskild förvaltning. Det finns mellan 10 och 15 enskilda anslag till riksdagen och dess underlydande organ (t ex riksdagens ombudsmän eller riksdagens revisorer). Dessa redovisas i statsbudgeten under egen huvudtitel (XV) men disponeras huvudsakligen av riksdagens förvaltningskontor (RO 9:4, 2 st).

Upptagande och förvaltning av statliga lån

En särskild myndighet tidigare underordnad riksdagen men från och med 1989 underställd regeringen är *riksgäldskontoret*. Riksdagen har det grundläggande ansvaret för statens skuldsättning och regeringen får

inte ta upp lån eller i övrigt ikläda staten ekonomisk förpliktelse utan riksdagens tillstånd (RF 9:10). Lagen om statens upplåning ger på särskilt bemyndigande av riksdagen regeringen, eller på regeringens uppdrag riksgäldskontoret, rätt att ta upp lån för att finansiera löpande underskott i statsbudgeten, tillhandahålla krediter som riksdagen beslutat om, amortera lån och köpa upp statslån samt tillgodose riksbankens behov av valutareserv och statspapper. Riksgäldskontoret inrättades 1789 som en riksdagens kontrollmakt över regeringens upplåning. Förändringen motiverades med att den skulle främja samordningen mellan statsupplåning och finanspolitik (Prop. 1986/87:143; 1988/89:FiU 4).

Besluten om upptagande av statslån fattas i samband med budgetregleringen av riksdagen, varefter riksgäldskontoret svarar för verkställigheten. Bemyndiganden till regeringen handlar i realiteten endast om befogenheten att ikläda staten ekonomisk förpliktelse av annat slag, t ex borgen och liknande ansvars- eller garantiförbindelser, särskilda pensions- och livränteåtaganden och utläggning av beställningar.

Korrigeringar och extra medelstilldelning

Statsbudgeten kan enligt RF korrigeras under pågående budgetår:

För löpande budgetår kan riksdagen göra ny beräkning av statsinkomster samt ändra anslag och anvisa nya anslag (RF 9:5).

Kompletteringspropositionen i slutet av april är en reviderad beräkning av statsbudgetens inkomster och utgifter för det kommande budgetåret. Stadgandet ger också riksdagen befogenhet att i praktiken höja redan beslutade anslag, vilket sker på någon av de två *tilläggsbudgetarna* i oktober och mars/april.

Förutom den extra medelstilldelningen på tilläggspropositionerna utfärdar riksdagen en s k *finansfullmakt* som ger regeringen möjlighet att omedelbart besluta om investeringar och utförande av arbeten i sysselsättningsbefrämjande syfte. Detta konjunktur- och arbetsmarknadspolitiska instrument användes exempelvis budgetåret 1985/86 inom kommunikationsdepartementets huvudtitel för att anvisa extra medel till byggande av statliga vägar, investeringar i järnvägens infrastruktur samt investeringar i trafikrörelsens fasta anläggningar vid statens järnvägar.

I den ursprungliga budgetpropositionen finns en huvudtitel – ”Be-

räknat tillkommande utgiftsbehov, netto” – som inte är ett anslag utan en uppskattning av det belopp som erfarenhetsmässigt bör avsättas för att täcka de summor som brukar anvisas på tilläggsbudgetarna. Budgetåret 1986/87 uppgick det beräknade tillkommande utgiftsbehovet till 5 miljarder kronor. Efter budgetårets slut redovisades 2,9 miljarder kronor som medel från tilläggspropositioner (inklusive av finansfullmakten anvisade belopp).

Anslagen

Riksdagen väljer detaljeringsgrad i specificeringen av anslagsändamålen. Följande exempel från budgetpropositionen för 1987/88 ger exempel på anslag med varierande detaljeringsgrad inom miljö- och energidepartementets huvudtitel (XIV):

Figur 3.2: *Exempel på anslagsspecificering*

B Miljö	
1 Statens naturvårdsverk, förslagsanslag	103 313 000
2 Miljövårdsinformation, reservationsanslag	6 500 000
3 Övervakning av miljöförändringar, m m, reservationsanslag	31 200 000
4 Miljövårdsforskning, reservationsanslag	68 150 000
5 Åtgärder mot försurningen, reservationsanslag	163 000 000
6 Särskilda projekt på miljövårdens område, reservationsanslag	15 500 000
7 Mark för naturvård, reservationsanslag	40 000 000
8 Vård av naturreservat m m, reservationsanslag	47 300 000
9 Vård av hotade arter m m, reservationsanslag	2 000 000
10 Restaurering av Hornborgasjön, reservationsanslag	6 100 000
11 Statens strålskyddsinstitut: Uppdragsverksamhet, förslagsanslag	1 000
12 Bidrag till statens strålskyddsinstitut, reservationsanslag	21 255 000
13 Kemikalieinspektionen, förslagsanslag	1 000
14 Koncessionsnämnden för miljöskydd, förslagsanslag	9 420 000
15 Bidrag till FN:s miljöfond, förslagsanslag	17 000 000
16 Bidrag till vissa internationella miljö- organisationer, förslagsanslag	3 850 000
	534 590 000

Källa: Proposition 1986/87:100.

Det förekommer även anslag som mer har karaktären av "klumpsummor"; ett exempel är "E1. Länsstyrelser m m" som tilldelas 1 223 miljoner kronor under civildepartementets huvudtitel. De 1 000-kronorsanslag som redovisas för statens strålskyddsinstitut och kemikalieinspektionen är de formella anslag som myndigheter med avgiftsfinansiering erhåller i samband med att statlig verksamhet nettoredovisas på statsbudgeten.

Anslagsformerna

Antalet anslag i budgetpropositionen 1987/88 uppgick till drygt 770 och som framgår av figur 3.2 har de olika namn. Förutom de i figuren nämnda förslagsanslagen och reservationsanslagen finns obetecknade anslag och ramanslag. Regeringsformen ger de olika anslagstyperna grundlagsstöd men namnger dem inte. I den av finansdepartementet och riksrevisionsverket framtagna *budgethandboken* kan man hitta preciserade regler för de tre typerna av anslag. De civila statliga myndigheterna skall följa de föreskrifter och allmänna råd som finns i *budgethandboken*.

Förslagsanslagen har fått detta namn eftersom regeringen kan tillåta att de överskrids utan riksdagens medgivande i form av tilläggsanslag. Däremot får inte medel som blir över vid budgetårets slut reserveras (överföras) till nästföljande budgetår. Möjligheterna för regeringen att överskrida förslagsanslagen är i realiteten begränsade eftersom lagar, bidragsbestämmelser, löneavtal m m bestämmer de belopp som skall utbetalas.

När statsmakterna vill sätta ett tak på anslaget, men av olika skäl inte kan begränsa medelförbrukningen till det enskilda budgetåret, tillämpas *reservationsanslag*. Denna form av anslag får nämligen reserveras men inte överskridas. Om reservationerna till följande budgetår överstiger reservationerna från föregående budgetår redovisas en ökning av anslagsbehållningarna i utfallet av statsbudgeten.

De *obetecknade anslagen* får varken överskridas eller reserveras och utgörs vanligen av bidrag till sammanslutningar eller institut utanför den statliga eller offentliga sektorn, t ex muséer, vissa arkiv och liknande mottagare.

Ramanslagen är en ny anslagstyp budgetåret 1987/88, som får överskridas *eller* underutnyttjas och sparas till kommande budgetår. Överskrids ramanslaget avräknas beloppet vid nästkommande budgetårs

medelstilldelning. Det är än så länge endast fråga om försöksverksamhet vid ett tiotal myndigheter, och anslagstypen ersätter förslagsanslagen vad gäller dessa myndigheters förvaltningskostnader. Det starkaste motivet torde vara att man erkänner svårigheten att hamna precis på 100-procentigt budgetutfall. Det blir lättare för myndigheterna att arbeta rationellt om man kan "låna eller spara" över budgetårsskiftena.

Förslagsanslagens och de obetecknade anslagens bindning till budgetåret regleras i RF 9:3 1 st genom stadgandena att "riksdagen anvisar anslag" och att detta sker "för närmast följande budgetperiod". Att förslagsanslagen kan överskridas framgår av RF 9:2: "Riksdagen får dock bestämma att medel tages i anspråk i annan ordning". Reservationsanslagen och ramanslagen bygger på ett stadgande om medelstilldelning som sträcker sig över budgetåret:

Riksdagen kan besluta att särskilt anslag på statsbudgeten skall utgå för annan tid än budgetperioden (RF 9:3, 2 st).

Anslagsformerna används inte i samma utsträckning, vilket framgår av tabell 3.1:

Tabell 3.1: *Anvisade medel budgetåret 1987/88 fördelade på anslagstyp, miljoner kronor*

Anslagsform	Antal	Procent	Belopp	Procent
Förslagsanslag	445	55,9	287 816	84,3
Reservationsanslag	313	39,3	49 704	14,6
Obetecknade anslag	24	3,0	797	0,2
Ramanslag	14	1,8	3 036*	1,0
Summa	796	100,0	341 575	100,0

* Därav 222 Mkr tillägg för avtalsenliga lönerutgifter, ALM.

Källa: RRV, *Statsbudgetens utfall* 1987/88.

Det är förslagsanslagen som både till antal och beloppsmässigt utgör merparten av de anvisade beloppen. Exempel på förslagsanslag är anslagen för räntor på statsskulden (60 miljarder kronor budgetåret 1987/88) samt stora transfereringar som folkpensionerna (51 miljarder kronor) och bidrag till driften av grundskolor (16 miljarder kronor).

Reservationsanslagen används för investeringar i utrustning, byggnader, vägar och andra anläggningsarbeten. De investeringsanslag som utgick på den gamla kapitalbudgeten omvandlades till reservationsan-

slag på den enhetliga statsbudgeten vid budgetreformen 1980. Reservationsanslag är även medlen för forsknings- och utvecklingsarbete samt t ex för internationella biståndsprogram. Två av de riktigt stora reservationsanslagen är utvecklingssamarbete genom SIDA på utrikesdepartementets huvudtitel (5,1 miljarder kronor 1987/88) och anslaget till driften av statliga vägar (4,5 miljarder kronor) på kommunikationsdepartementets huvudtitel.

Annan medelstilldelning

Förutom de fyra anslagsformerna kan regeringen besluta om att ett anslag skall utgå med ett visst belopp även under närmast följande budgetår. Försvarssektorn har exempelvis ett planerings- och budgeteringssystem med bindande femårsplaner. Grundlagsstödet för anslagsbeslut som gäller efterföljande budgetår är detsamma som för reservationsanslagen – nämligen att "särskilda anslag" kan utgå "för annan tid än budgetperioden" enligt RF 9:3, 2 st.

För i synnerhet försvarssektorn tillämpas dessutom ett system med *bemyndiganden* som innebär att:

riksdagen befullmäktigar regeringen att intill ett visst totalbelopp lägga ut beställningar på varor eller tjänster som kommer att levereras eller kräva betalningar även efter det aktuella budgetåret (*Budgethandboken* 1983: 132).

Regeringen kan i sin tur delegera hela eller delar av bemyndigandet vidare till berörd myndighet. Syftet med bemyndiganden är att inom ramen för ettåriga anslagsbeslut garantera finansieringen av vissa myndigheters investeringar och andra verksamheter i sådana fall där långsiktiga ekonomiska åtaganden är ofrånkomliga.

Statsbudgeten kontra statens totala verksamhet

Budgeten utgör ingen fullständig beskrivning av den statliga sektorn eftersom en del av statens egen verksamhet inte framgår av statsbudgeten. Vissa avgifter, fondmedel och försäljningsinkomster ligger helt eller delvis utanför statsbudgeten.

Specialdestination utanför statsbudgeten

När statlig verksamhet placeras utanför statsbudgeten talar man om specialdestination.² Riksdagen bestämmer i sådana fall enligt RF 9:2 att statsmedel tas i anspråk på andra sätt än genom budgetregleringen (Söderlind & Petersson, 1986). Då huvudregeln måste anses vara att statsbudgeten skall omfatta all statlig verksamhet (fullständighetsprincipen) samt att samtliga strömmar av medel skall bruttoredovisas (bruttoprincipen), kan specialdestination betraktas som en avvikelse (Petrén & Ragnemalm, 1980).

Exempel på specialdestination är prisregleringen på jordbruksområdet, socialstyrelsens kontroll av läkemedel och hanteringen av använt kärnbränsle. Delar av dessa verksamheter finansieras med avgifter som inte redovisas på statsbudgeten. För den uppdragsverksamhet som vissa statliga myndigheter bedriver gäller nettoredovisning, som innebär att endast över- eller underskott förs upp på statsbudgetens inkomstsida. På statsbudgetens utgiftsida redovisas anslagen till uppdragsmyndigheterna genom ett schablonmässigt anslag på 1 000 kronor. De statliga affärsverkens verksamhet nettoredovisas också på budgetens inkomstsida under titeln "Affärsverkens inlevererade överskott". Tabell 3.2 visar de inkomster som placerades utanför statsbudgeten budgetåret 1984/85.

Tabell 3.2: *Inkomster utanför statsbudgeten budgetåret 1984/85, miljoner kronor*

Inkomst	Mkr
Socialförsäkringsavgifter	3 940
Energiskatter	1 041
Övriga skatter	4 063
Ränteinkomster	2 541
Återbetalningar	1 277
Försäljningsinkomster	3 182
Övriga inkomster	5 831
Inkomster av försåld egendom	296
Tillräknade pensioner m m	2 261
Summa	24 432

Källa: Riksrevisionsverket, prognosavdelningen 1986.

Över 24 miljarder kronor redovisades inte på statsbudgetens inkomstsida budgetåret 1984/85. Skillnaden mellan de inkomster som redovisas på budgeten och statens totala inkomster var i realiteten ännu större. På statsbudgetens inkomstsida förekommer nämligen 6,7 miljarder kronor som inte innebär någon inkomstström till staten eftersom det är fråga om kapitaltransaktioner inom staten. Statsbudgeten saknar således en redovisning av 24 miljarder kronor i inkomster samtidigt som den tar upp 6,7 miljarder kronor som inte är något inkomstillskott. Den största posten i tabell 3.2 är "Övriga inkomster", där 5,8 miljarder inte redovisades på statsbudgeten. Av denna summa utgjorde 3,2 miljarder kronor kommunernas kostnadsandel för kommunala bostadstillägg. Av energiskatterna bestod närmare 1 miljard kronor av avgifter för framtida utgifter för använt kärnbränsle. Avgifterna för prisregleringen på jordbruksområdet svarade för 3,8 miljarder kronor av "Övriga skatter".

Statliga utgifter som inte redovisas på statsbudgeten framgår inte av tabell 3.2. Dessa uppgick till 24,7 miljarder kronor. Hela 20,6 miljarder kronor utgjordes av transfereringar inom landet. Transfereringarna till jordbruksprisregleringen uppgick till 3,9 miljarder kronor och de förskotterade utbetalningarna av kommunalt bostadstillägg till 3,4 miljarder kronor. Utbetalningar från delpensions-, lönegaranti-, arbetsmarknads- och arbetsskadeförsäkringsfonden utgjorde tillsammans 5,2 miljarder kronor av transfereringarna inom landet.

Eftersom budgetens inkomstsida redovisar statliga myndigheters inkomster från andra statliga myndigheter, sker motsvarande redovisning av inomstatliga betalningar på budgetens utgiftssida. Ett exempel är de hyror som statliga myndigheter betalar till byggnadsstyrelsen och andra statliga myndigheter. De verkliga hyrorna var budgetåret 1984/85 hela 2,6 miljarder kronor lägre än i statsbudgeten. Statsbudgeten redovisar även utgifter för underhåll och reparationer som i verkligheten är betalningar inom staten. Utgifterna för underhåll och reparationer var 1,2 miljarder kronor lägre än i statsbudgeten sedan de inomstatliga transaktionerna rensats bort.

Socialförsäkringssystemet

Statsbudgetens avgränsning är särskilt komplicerad när det gäller socialförsäkringssystemet. Folkpensionerna, barnomsorgen och vuxenutbildningen redovisas brutto, dvs till fullo på budgetens båda sidor. Den

allmänna tilläggs pensioneringen ligger däremot helt utanför statsbudgeten. Liksom för sjukförsäkringen, arbetsmarknadsförsäkringen, arbetsskadeförsäkringen, delpensionen m fl, som alla redovisas netto, förs beloppen i sin helhet över till fonder. Avgifter och avsättning till fonder redovisas i en särskild bilaga till statsbudgeten. I riksrevisionsverkets årliga utgåva *Statsbudgetens utfall* sker i en bilaga bruttoredo-visning av de socialavgifter som nettoredo-visas vid presentationen av utfallet av statsbudgeten. I de fall där staten tillskjuter medel – när socialavgifterna inte räcker till – framgår dessa bidrag på statsbudgetens utgiftsida.

Problematiken i statsbudgetens avgränsning mot socialförsäkringssystemet har två orsaker. Dels har vissa uppgifter av politiska eller praktiska skäl lagts på socialförsäkringssektorn. Samtidigt måste staten svara för uppbörden av socialförsäkringsavgifterna eftersom socialförsäkringsinstitutioner inte har rätt att ta ut skatt. Detta har medfört att staten valt att redovisa nettokostnaderna för uppbörd av skatterna och överföring av medlen till fonderna. När det gäller folkpension, vuxenutbildning och barnomsorg bedöms däremot verksamheterna som statliga och bruttoredo-visas. ATP-systemet räknas som helt tillhörande socialförsäkringssektorn, men staten administrerar även uppbörden av socialförsäkringsavgifterna till ATP.

Affärsverken

Målet för affärsverken är full kostnadstäckning genom att driftsintäkterna täcker drift- och kapitalkostnaderna. Verken har i ekonomiskt avseende länge intagit en särställning i den statliga verksamheten. Den sk affärsverksformen kan ledas ända tillbaka till 1911 års budgetreform. I samband med denna fastslogs att verken var att betrakta som affärsdrivande, vilket markerades genom att den ekonomiska omslutningen inte redovisades över statsbudgeten. Affärsverken och även riksbanken och myntverket nettoredo-visas på statsbudgeten genom att rörelseöverskotten och i förekommande fall avskrivningar förs upp på statsbudgetens inkomstsida. Överskotten är egentligen förräntningskrav och beräknas inte på affärsverkens eventuella vinst utan på förräntningspliktigt statskapital. Affärsverken har successivt fått möjligheter till resultatutjämnning. Tidigare skulle överskott i sin helhet inlevereras till statsbudgeten, men numera kan verken avsätta vinster utöver förräntningskravet till resultatutjämningsfonder eller motsva-

rande. Avskrivningarna innebär en slags återbetalning till statsbudgeten för de investeringsanslag som utgått till affärsverken.

Via statsbudgeten har tillskjutits investeringsmedel, men från och med budgetåret 1988/89 finansieras i stället verkens investeringar genom lån i riksgäldskontoret och på den allmänna kreditmarknaden. Postverket och televerket har dessutom ett amorteringsfritt statslån som kan sägas utgöra ett rörligt statskapital. Räntan på statslånen utgår med statens utlåningsränta (11 procent budgetåret 1987/88) och redovisas på statsbudgeten under ränteinkomster. Över statsbudgeten utgår anslag i form av ersättningar till affärsverken i det att verken tar betalt för verksamheter som regering och riksdag önskar utföra men som inte kan täckas av avgifter.

Affärsverken bedriver sin huvudsakliga verksamhet i en monopolsituation, vilket medför att prissättningen måste begränsas med administrativa regler eller genom speciella prissättningsförfaranden inom ramen för avgiftsprinciper som beslutas av statsmakterna. För den verksamhet som bedrivs i fri konkurrens beslutas priserna av verken under samma villkor som hos konkurrenterna. Affärsverken är myndigheter och inga självständiga juridiska enheter utan delar av den juridiskt sammanhållna statliga verksamheten. Verken äger inte sina tillgångar och sitt kapital utan förvaltar detta åt staten. Detsamma gäller även aktierna i över 300 dotterbolag.

Uppdragsmyndigheter

De 1 000-kronorsanslag som ofta redovisas som anslag till myndigheter med avgiftsfinansierad verksamhet är endast en formell markering av det faktum att staten har utgifter för verksamheterna i fråga. Uppdragsmyndigheterna och även vissa reglerande myndigheter förutsätts nå full kostnadstäckning för hela eller delar av verksamheten genom avgiftsfinansiering. Kravet på kostnadstäckning begränsas av att särskilda utrustningsanslag utgår från statsbudgeten till vissa av myndigheterna. Beslut om avgifternas storlek fastställs antingen av regeringen eller av myndigheterna själva. För att täcka likviditetsbrister disponerar myndigheterna en rörlig och räntebelagd kredit hos riksgäldskontoret.

Uppdragsmyndigheter säljer varor och tjänster till enskilda eller offentliga konsumenter. Förbrukarna kan i stort sett fritt välja om de önskar köpa varan eller tjänsten. Ibland bedrivs verksamheten under konkurrensliknande förhållanden. Exempel på myndigheter som be-

driver uppdragsverksamhet är DAFA, statens väg- och trafikinstitut, statistiska centralbyrån och statens bakteriologiska laboratorium. För huvudparten av uppdragsmyndigheterna redovisar statsbudgeten endast ett 1 000-kronorsanslag.

Reglerande myndigheters verksamhet består av tillsyn, kontroll och tillståndsgivning. Dessa myndigheter möter en efterfrågan som är styrd av lagar och förordningar. Bankinspektionen är en sådan myndighet. Kreditinstitut och fondhandlare är enligt lag ålagda att finansiera den tillsyn som bankinspektionen utövar över dem. Lantmäteriverket, tullverket och trafiksäkerhetsverket är andra exempel på reglerande myndigheter. Reglerande myndigheters verksamhet bruttoredovisas i statsbudgeten i större utsträckning än när det gäller uppdragsmyndigheter, men nettoredovisning och 1 000-kronorsanslag förekommer också.

Uppdragsmodellen går ut på att myndigheterna ges en viss frihet att sälja varor eller tjänster så att en angiven avkastning uppnås. Målsättningen har hittills varit att denna avkastning skall täcka kostnaderna för verksamheten – myndigheterna skall på sikt bli självförsörjande. För att nå en ökad affärsmässighet har statsmakterna i betydande omfattning valt att placera anslagen utanför statsbudgeten och i stället tillskjuta medel genom riksgäldskontoret.

Statistik över statens totala verksamhet

Riksrevisionsverket utarbetar sedan några år tillbaka statistik för statens totala verksamhet som omfattar samtliga strömmar av varor, tjänster och pengar (lån, bidrag, skatter och avgifter) mellan staten och andra sektorer av ekonomin. Samtidigt har penningströmmarna inom staten rensats bort. Tabell 3.3 visar statens totala verksamhet jämfört med verksamhetens omfattning enligt statsbudgetens utfall. Statens uppbörd av kommunalskattemedel och utbetalningar av dessa till kommunerna ingår inte i tabellen.

En tiondel av de totala inkomsterna och omkring 8 procent av de totala utgifterna redovisas alltså inte på statsbudgeten. Detta innebär att det budgetunderskott som redovisas i statsbudgeten i regel är större än budgetunderskottet i statens totala verksamhet.

Systemet med specialdestination omfattas endast delvis av statistiken över statens totala verksamhet. Detta beror främst på att verksamheterna inte uppfyller kraven på att bedrivas av statliga myndigheter. Affärsverken och riksbanken klassas enligt nationalräkenskapssyste-

met inte som statliga myndigheter och ingår därför inte i den totala verksamheten i tabell 3.3. Övriga myndigheter och fonder³ som enligt riksredovisningen är statliga omfattas däremot av siffrorna i tabellen. Donationsfonderna räknas till den totala verksamheten i förhållande till den omfattning statlig verksamhet finansierats med medel ur dessa fonder.

Tabell 3.3: *Statens totala verksamhet samt inkomster och utgifter därav utanför statsbudgeten, miljoner kronor. Siffrorna inom parentes anger procentandel utanför statsbudgeten.*

Total verksamhet	1983/84	1984/85	1985/86	1986/87
Statens totala inkomster	245 786	285 028	310 317	362 472
Därav inkomster som ej redovisas på budgeten	24 631 (10,0)	24 435 (8,6)	35 218 (11,3)	42 367 (11,7)
Statens totala utgifter	319 810	353 851	352 507	363 902
Därav utgifter som finansierats på annat sätt än via budgeten	21 556 (6,7)	24 715 (7,0)	30 606 (8,7)	28 635 (7,9)

Källa: RRVs prognosavdelning 1986 och 1987.

Socialförsäkringssystemet ingår endast delvis i RRVs statistik över den totala statliga verksamheten. Gränsdragningen mellan den statliga sektorn och socialförsäkringssektorn är komplicerad, för att inte säga diffus. Sjuk- och föräldraförsäkringen, den allmänna tilläggspensioneringen samt de erkända arbetslöshetskassorna ingår inte i den totala verksamheten utan räknas till socialförsäkringssektorn. Sjukförsäkringen och ATP-systemet netto redovisas därför i den totala verksamhetens inkomster. Däremot redovisas socialavgifter och socialutgifter med avseende på samtliga inkomster och utgifter om de räknas till de statliga fonder som nämnts ovan.

För och emot specialdestination

Att inkomster och utgifter inte tas upp i statsbudgeten är i stor utsträckning resultat av tidigare fattade beslut och löften. Det är inte bara så att vissa statligt finansierade verksamheter inte tas upp i budgeten ("öronmärkta pengar"); dessutom finns verksamheter som inte är statligt finansierade redovisade där. Statsbudgeten är inget dokument som erbjuder en fullständig redovisning av de statliga inkomst- och ut-

giftsströmmarna. Redan 1973 års budgetutredning pekade på detta problem:

Huvudprincipen vid avgränsningen av den statliga budgeten bör vara att samtliga statens insatser och verksamheter på olika områden redovisas i budgeten. Härigenom möjliggörs en samlad överblick och ett samlat ställningstagande till hela den statliga sektorn. Undantag från denna princip kommer dock alltid att finnas. Vi erinrar om att i den regeringsform som nyligen varit föremål för statsmakternas ställningstagande möjlighet ges för riksdagen att undanta medel från budgetregleringen. (SOU 1973:43:215).

Regeringsformen av 1974 ger riksdagen rätt att bestämma att statsmedel tas i anspråk på andra sätt än genom budgetregleringen, medan budgetutredningen 1973 påpekade vikten av en tydlig information om statens samtliga insatser och verksamheter. Budgetpropositionen borde innehålla en sådan redogörelse, även om själva besluten om resurstilldelningarna inte tas i budgeten.

Budgetutredningens förslag har inte hörtsammats i vidare mening än att riksrevisionsverket har börjat producera statistik över statens totala verksamhet. Denna statistik omfattar dock inte heller all statlig verksamhet och syftar närmast till att ge statsmakterna en bättre överblick när det gäller resursstyrningen.

Systemet med specialdestination lever således kvar och tenderar snarare att öka än att minska i omfattning. Det är svårt att hitta orsaker eller motiv till detta förfarande. Budgetutredningen 1973 antyder ett gammalt och vagt syfte som innebar att det alltid bör finnas utrymme att garantera penningmedel för verksamheter; nuvarande stadgande i regeringsformen lämnar denna handlingsfrihet oförändrad. Andra förklaringar kan vara en rädsla för att påverka AP-fondens och andra fonders möjligheter att förvalta och effektivt placera influtna medel eller en osäkerhet när det gäller att på förhand bestämma hur medel från regleringskassor som jordbrukets skall fördelas.

Om socialförsäkringssystemet skulle redovisas i statsbudgeten torde inte medelsplaceringar och utbetalningar påverkas. När det gäller prisregleringarna på jordbruksområdet kan dessa föras in i budgeten genom att slutavräkningar för avgiftsmedlens fördelning görs efter budgetårets slut på samma sätt som redan sker för flera andra verksamheter. Uppdragsmyndigheternas verksamhet kan bruttoredovisas på statsbudgeten med avseende på totala statliga inkomster och utgifter för dessa myndigheter. Samtidigt kan uppdragsmyndigheterna behålla sin interna redovisning enligt marknadsprinciper.

Sammanfattning

Riksdagen beslutar om skatt till staten och bestämmer hur statens medel skall användas, vilket kallas finansmakten och regleras i regeringsformen. Även riksdagsordningen innehåller regler som berör finansmakten. De regler som finns i regeringsform och riksdagsordning innebär inte någon egentlig begränsning av riksdagens och regeringens handlande.

Det framgår av regeringsformen med förarbeten att budgetregleringen skall ske för närmast följande budgetår och att ettårsbudgeten inte får ersättas av en flerårsbudget. Detta medför emellertid inget hinder mot att anvisa ytterligare medel i syfte att infria löften eller täcka plötsligt uppkomna behov i den statliga förvaltningen eller i samhället i övrigt. Genom förslagsanslagen och tilläggsbudgetarna finns möjlighet att under löpande budgetår utöka och därmed förlänga mottagares disposition av enskilda anslag. Statens utgifter och inkomster behöver inte balanseras mot varandra. Besluten om att erlagga skatter och avgifter sker genom normgivning som är frikopplad från budgetregleringens årliga utgiftsprövning. Riksdag och regering är inte heller skyldiga att göra andra former av avvägningar när det gäller de statliga inkomsterna och utgifterna. Budgetens tillväxt begränsas således inte av några regler. Viljan och förmågan hos de politiska organen att stå emot olika aktörers och intressenters krav styr budgetens storlek.

Statsbudgetens funktion som instrument för resursfördelning och stabiliseringspolitik har enligt regeringsformens förarbeten ansetts kräva att grundlagen medger stor flexibilitet på utgiftsregleringens område (SOU 1972:15; prop 1973:90). Inga bestämmelser finns exempelvis om statsbudgetens uppställning eller om anslagssystemets utformning. Det är i stället riksdagsbeslut som ligger till grund för uppställningen av och strukturen på statsbudgetens båda sidor. Anslagsformerna har stöd i regeringsformen och beskrivs i detalj i budgethandboken, men bestämningen av proportionerna mellan de fyra anslagsformerna är en uppgift som ankommer på regering och riksdag. Anslagen placeras under departementens huvudtitlar och förses endast med kortfattade rubriker som med mycket varierande detaljeringsgrad anger till vilket ändamål anslaget anvisas. Det är ofta svårt att identifiera de sammanhållna program eller samordnade insatser som förekommer.

Regeringsform och övrig lagstiftning har heller inga bestämmelser för hur finansieringsfrågorna skall hanteras i samband med budgetun-

derskott. Eftersom arbetet med uppbörden av den statliga skatten, inkomstberäkningarna och den statliga upplåningen är spridda på olika myndigheter med varierande kompetens och status, är regeringens och riksdagens budgetarbete särskilt viktigt när det gäller samordningen av de olika inkomsttyperna och prövningen av olika finansieringsformer.

Budgeten är långt ifrån någon fullständig beskrivning av statens verksamhet.⁴ Regeringsformen stöder förfarandet att en avsevärd del av de statliga inkomsterna och utgifterna inte redovisas i statsbudgeten. Fullständighetsprincipen – att all medelsdisposition skall redovisas i statsbudgeten – och bruttoprincipen – att alla utgifter och inkomster skall skiljas åt samt redovisas synligt i statsbudgeten – är därmed överspelade regler. Motiven till systemet med specialdestination utanför statsbudgeten är svåra att urskilja i förarbetena till regeringsformen.

Noter

¹ Reformen av det statliga budgetsystemet berörde främst statsbudgetens utgiftssida där uppdelningen i driftbudget och kapitalbudget slopades och ersattes av en totalbudget. För utgiftssidan finns ett riksdagsbeslut (rskr 1977/78:19) där reformen bifalls. Omstruktureringen av och den förändrade redovisningen på budgetens inkomstsida behandlas däremot inte i de propositioner och utskottsbetänkanden som riksdagsbeslutet gäller. Förändringen av inkomstsidan är i stället resultatet av ett förslag som riksrevisionsverket utarbetade i samband med den översyn av inkomstsidan som gjordes inför reformen. Dåvarande budgetministern beaktade förslaget och ställde upp inkomstsidan på samma sätt som i verkets förslag (prop 1979:80, bil 2, s 32). I och med att riksdagen senare fastställde budgetpropositionen och därmed godkände inkomstsidans nya uppställning kan ett riksdagsbeslut anses gälla även i detta fall.

² Begreppet specialdestination används i denna bok genomgående som beteckning för systemet att anvisa medel till särskilda ändamål utanför statsbudgeten och bör inte förväxlas med de s k specialdestinerade bidragen som är knutna till utpekade kommunala verksamheter och som kan tilldelas både inom och utanför ramen för statsbudgeten eller med skatter och avgifter som är öronmärkta för speciella utgifter.

³ Följande statliga fonder redovisas i statens totala verksamhet med avseende på samtliga inkomster och utgifter:

Allmänna arvsfonden	Jaktvårdsfonden
Allmänna sjukförsäkringsfonden	Jordfonden
Arbetskyddsfonden	Kolmiljöfonden
Arbetsmarknadsfonden	Kyrkofonden
Arbetsmiljöfonden	Lönegarantifonden
Arbetskadeförsäkringsfonden	Norrlandsfonden
Avgifter för finansiering av framtida utgifter för använt kärnbränsle m m	Regionala utvecklingsfonder
Bilskrotningsfonden	Riksbankens jubileumsfond
Byggnadsforskningsfonden	Samefonden
Delpensionsfonden	Skördeskadefonden
Handelsflottans pensionsanstalts placeringsfond	Viltskaderegleringsfonden

⁴ Budgeten ger heller ingen översiktlig redovisning av det statliga kapitalinnehavets omfattning och förvaltning. Trots att det statliga markinnehavet är omfattande – c:a 29% av Sveriges totala landareal – lämnas ingen redovisning av värde och skötsel i budgeten. Huvuddelen av fastighetsbeståndet är taxerad i form av jordbruksfastigheter, medan "annan fastighet" står för förvaltningsbyggnader, kommunikationsanläggningar, industrifastighet eller bostadshus. Fastighetsförvaltningen åvilar myndigheter som försvaret, domänverket, SJ samt byggnadsstyrelsen. Frågan om en mera aktiv förvaltningspolicy har diskuterats (RRV: Dnr 1987:1350).

4. Statsbudgetens inkomster

Statsbudgetens inkomster är grupperade under fem inkomsttyper där inkomster av samma karaktär förts samman. Denna indelning har tillämpats sedan budgetåret 1980/81 då inkomstsidan omstrukturerades vid budgetreformen. Före 1980/81 förekom en indelning i tre inkomsttyper. Omstruktureringen av statsbudgetens inkomstsida gör det svårt att jämföra utfallet av olika inkomster över tiden.

Inkomsttyperna

Skatterna karaktäriseras av att betalningen är obligatorisk och att staten inte lämnar någon direkt motprestation när inkomsten flyter in. Till skatterna hör t ex inkomstskatt och mervärdeskatt (moms) liksom vissa lagstadgade socialavgifter (arbetsgivaravgifter) som folkpensionsavgift och barnomsorgsavgift. Som framgått av tidigare kapitel redovisas inte samtliga lagstadgade socialavgifter på statsbudgeten.

Inkomster av statens verksamhet omfattar inkomster av statlig rörelse och myndighetsverksamhet. Hit hör de offentligrättsliga avgifterna för att staten utför tjänster. Som exempel kan nämnas expeditionsavgifter och avgifter för registrering av körkort och motorfordon. Inkomster av statens verksamhet omfattar även affärsverkens inlevererade rörelseöverskott, överskott av statens fastighetsförvaltning, ränteinkomster, aktieutdelning, försäljningsinkomster och böter m m. Redovisningen av offentligrättsliga avgifter och affärsverkens inkomster sker begränsat på statsbudgeten.

Staten har även tre mindre inkomsttyper. I inkomsttypen *Inkomster av försäld egendom* ingår statens inkomster vid försäljning av mark, byggnader och maskiner. *Återbetalningar av lån* redovisar låntagares återbetalningar av statliga lån, t ex studielån, lokaliseringslån, bostadslån och energisparlån. Inkomsttypen *kalkylmässiga inkomster* består främst av affärsverkens inlevererade avskrivningar. Staten investerar kapital i affärsverkens anläggningar och affärsverkens avskrivningar kan liknas vid amorteringar på detta kapital. Syftet är att samla medel till nya investeringar.

Av tabell 4.1 framgår indelningen i de fem olika inkomsttyperna och utfallet av budgetens inkomster sedan 1978/79.

Tabell 4.1: *Statsbudgetens fem inkomsttyper, procent och miljarder kr i 1987 års priser*

Inkomsttyp	1978/79	1981/82	1984/85	1987/88
Skatt på inkomst, reavinst och rörelse	25,2	21,7	26,0	25,0
Lagstadgade socialavgifter	17,9	18,7	16,3	16,7
Skatt på egendom	1,5	1,6	2,9	5,0
Skatt på varor och tjänster	41,7	42,0	40,0	41,5
<i>Summa skatter</i>	86,3	84,1	85,2	88,3
Inkomster av statens verksamhet	8,0	10,6	10,2	8,5
Inkomster av försåld egendom	0,1	0,0	0,6	0,0
Återbetalning av lån	1,5	1,6	1,8	1,8
Kalkylmässiga inkomster	4,1	3,7	2,1	1,4
<i>Summa, procent</i>	100,0	100,0	100,0	100,0
<i>Summa, miljarder kr</i>	246,3	248,8	283,0	332,6

Källa: RRV, *Budgetredovisning, Statens finanser*.

Skatterna är den inkomsttyp som ökat mest sedan budgetåret 1978/79, framför allt beroende på en expansion av skatt på egendom. De kalkylmässiga inkomsterna har relativt sett minskat mest. En av de främsta orsakerna till reduceringen är att televerkets och postverkets avskrivningar inte längre förekommer i den statliga redovisningen från och med 1984/85 respektive 1985/86 och luftfarts- och sjöfartsverket från och med 1987/88. Dessa affärsverk finansierar i stället sina investeringar utan att erhålla förnyade investeringsanslag över statsbudgeten.

Det är inte möjligt att göra jämförelser av inkomsterna som i tabell 4.1 för budgetår före 1978/79 på grund av förändrad struktur på statsbudgetens inkomstsida. Endast skatterna redovisas som en klart identifierbar inkomsttyp både före och efter budgetreformen 1980. Skatterna uppgick budgetåret 1945/46 till 84 procent av driftbudgetens inkomster, dvs ungefär samma andel som i dag.

Tidigare struktur på inkomstsidan

Före budgetåret 1980/81 innehöll den totalbudget som sedan budgetåret 1966/67 presenterats tillsammans med driftbudgeten och kapitalbudgeten en indelning av inkomsterna i:

- (A) Skatter, avgifter m m
- (B) Inkomster av statens kapitalfonder
- (C) Beräknad övrig finansiering

Inkomsterna av typ (A) omfattade i huvudsak skatter, statliga myndigheters avgifter för utförda tjänster, vissa försäljningsinkomster samt inkomster av tips och lotterier. Inkomsttyp (A) svarade för omkring 90 procent av inkomsterna. Under typ (B) redovisades tio huvudgrupper av kapitalfonder, varav statens utlåningsfonder var den största och statens affärsverksfonder den näst största. Affärsverken inlevererade verksamhetens överskott till statsbudgeten där medlen redovisades som inkomster av statens affärsverksfonder. Inkomster av statens kapitalfonder steg mellan 1966/67 och 1979/80 från 4,5 procent till 6 procent av de inkomster som redovisades på totalbudgeten. Medel motsvarande affärsverkens avskrivningar inlevererades till statsbudgeten och redovisades under inkomsttypen (C).

Omstruktureringen av statsbudgetens inkomstsida är så omfattande att jämförelser är svåra utan tillgång till samtliga data som ligger till grund för inkomstberäkningarna. För det första innebar omstrukturen att en högre grad av bruttoredovisning erhöles. Ett exempel är att statens inkomster av återbetalningar av lån började bruttoredovisas på särskilda inkomstitlar i stället för att som tidigare nettoredovisas som inkomster av statens utlåningsfonder. De sammanlagda inkomsterna beräknade enligt den nya strukturen blir därför större än om de beräknas enligt de tidigare principerna. Enligt de beräkningar RRV gjorde (1983), skulle statsbudgetens inkomster för budgetåret 1978/79 uppgå till 121 110 miljoner kronor enligt den nya strukturen. Enligt det tidigare indelningssättet uppgick inkomsterna för samma budgetår till 119 664 miljoner kronor.

För det andra har redovisningen av enskilda inkomster förändrats. Flera av inkomstposterna före reformen saknar motsvarigheter i den nuvarande uppställningen. Statens kapitalfonder avvecklades och inkomsterna spreds ut på de nu gällande "Inkomster av statens verksamhet", "Återbetalning av lån", "Inkomster av försåld egendom" och "Kalkylmässiga inkomster". Skatter, avgifter m m motsvaras numera

delvis av inkomsttyperna "Skatter" och "Inkomster av statens verksamhet" (framför allt offentligrättsliga avgifter och försäljningsinkomster).

Skatterna

Statsbudgetens viktigaste inkomstkälla är ett system som består av ett antal olika typer av skatter. Skattesystemet har självfallet genomgått kraftiga förändringar sedan slutet av 1800-talet.

I början av 1800-talet var Sverige ett fattigt jordbrukssamhälle med jorden som främsta skatteobjekt. Den dominerande skatten var de s k *grundskatterna*: en form av skatt på spannmål, smör, kreatur, kött, dagsverken m m, dvs en skatteform anpassad till den tidens samhälle. Grundskatterna som härstammade från 1200-talet avvecklades från 1885 och *tullarna*, som är en form av varuskatt, blev i stället den viktigaste statliga inkomstkällan. Tullarna svarade under 1890-talet för över hälften av de statliga skatteinkomsterna. En annan viktig skatt, *brännvinstillverkningsskatten*, motsvarade ca 20 procent av statens skatter. År 1902 beslöt staten att införa en *progressiv inkomstskatt*. Samtidigt infördes den obligatoriska självdeklarationen. De progressiva inkomstskatterna permanentades av riksdagen 1910 i kombination med *förmögenhetsskatt*. Progressivitetens införande i skattesystemet lade grunden för en statlig inkomstexpansion utan motstycke (Gårestad, 1985).

Medan *direkta skatter* betalas av enskilda personer och företag (inkomstskatter, förmögenhetsskatter, vinstskatter, skatter på egendom m m), övervältras de *indirekta skatterna* på andra än dem som i praktiken är skattskyldiga. Även om företagen redovisar och betalar in de indirekta skatterna så läggs företagens kostnader för skatten till det pris som konsumenterna betalar. På företagens löner till de anställda betalas arbetsgivaravgifter. I huvudsak övervältras företagens kostnader för dessa avgifter på den slutliga konsumenten av varan eller tjänsten eller avräknas från löneutrymmet vid parternas löneförhandlingar.

Efter andra världskriget har indirekta skatter i form av *skatter på varor och tjänster* (konsumtionsskatter) och *socialförsäkringsavgifter* (arbetsgivaravgifter) kommit att dominera skattesystemet. "Punktskatterna" på konsumtionsvaror som vin, sprit, tobak, bensin och elkraft kompletterades 1959 med en allmän varuskatt, vilket innebar att även

investeringar kom att omfattas av varuskratten. Denna s k omsättningskratt omvandlades 1968 till mervärdesskratten (momsen), som gjorde investeringarna skattefria. Arbetsgivaravgifterna har införts och successivt byggts ut under efterkrigstiden och har expanderat mest under 1970-talet (Rodriguez, 1981).

Skatternas redovisning i statsbudgeten

Sedan budgetåret 1980/81 fördelar statsbudgeten skatterna på: (1) Skatt på inkomst, realisationsvinst och rörelse, (2) Lagstadgade socialavgifter, (3) Skatt på egendom samt (4) Skatt på varor och tjänster. Av skatter av typ (4) svarade mervärdesskratten för 58 procent budgetåret 1987/88.

Skatter av typ (1) omfattar fysiska och juridiska personers skatt på inkomst, realisationsvinst och rörelse, samt skatter av denna typ som inte går att fördela. Även lottervinstskatt, bevillningsskatt, kupongskatt samt utskiftningsskatt och ersättningsskatt hör till denna typ av skatter. De direkta skatterna utgörs i huvudsak av typ (1) och (3) och huvudparten av de direkta skatterna beräknas av skattemyndigheterna på basis av de deklarationer som fysiska och juridiska personer lämnar varje år. Komplexet av förordningar, bestämmelser och praxis förenat med löpande reformer när det gäller de direkta skatterna och avdragsmöjligheterna är så svåröverskådligt att det vuxit fram en marknad för skatteplanering.

Under typ (2) redovisas sådana skatter som beräknas som procent av utbetald lön och erläggs av arbetsgivare. Som nämnts i kapitel 3 är statsbudgetens avgränsning särskilt komplicerad när det gäller den grad av redovisning som gäller för det lagreglerade socialförsäkringssystemet (även kallat den allmänna försäkringen). Att staten svarar för uppbörden av samtliga lagstadgade socialavgifter beror på att dessa är skatter; socialförsäkringssektorn har ingen lagstadgad rättighet till beskattning. Av tabell 4.2 framgår de lagstadgade socialavgifterna, år för införande samt redovisning i statsbudgeten.

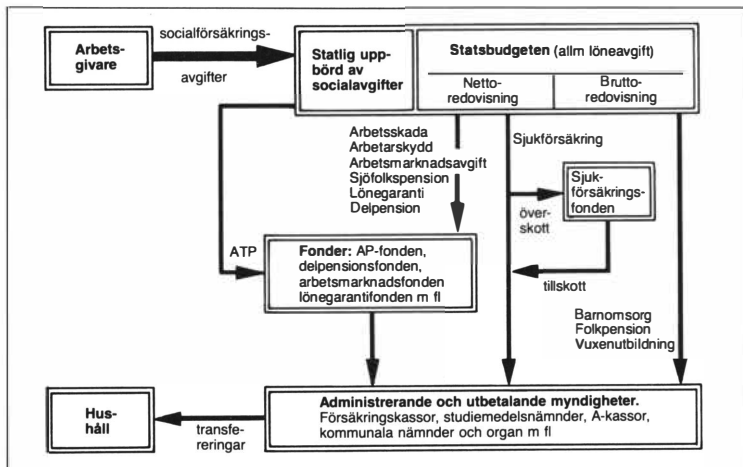
Tabell 4.2: *Lagstadgade socialavgifter 1985, år för införande samt redovisningssätt på statsbudgetens inkomstsida*

Avgift till	Införandeår, avskaffande	Statsbudgetens redovisning: inkomstittel, brutto/netto
Allmän arbetsgivaravgift	1969–1978	A3 på totalbudgeten, brutto
Allmän löneavgift	1983	1281: brutto
AMU	1976–1981	Ersattes av arbetsmarknadsavg
Arbetsarskydd	1972	1251: Övr socialavgifter, netto
Arbetslöshetsförsäkring	1974–1981	Ersattes av arbetsmarknadsavg
Arbetsmarknadsavgift	1981	1251: Övr socialavgifter, netto
Arbetsskadeförsäkring	1955	1251: Övr socialavgifter, netto
ATP	1960	inte alls
Barnomsorg	1977	1231: brutto
Byggnadsforskning	1961–1983	Redovisades på 1251, netto
Delpensionsförsäkring	1976	1251: Övr socialavgifter, netto
Folkpension	1974	1211: brutto
Lönegaranti	1971	1251: Övr socialavgifter, netto
Sjukförsäkring	1975	1221: netto
Sjöfolkspensionering	1962	1251: Övr socialavgifter, netto
Vuxenutbildning	1976	1241: brutto fr o m 1980/81

Källa: RFV, stencil 1983-07-04; Prop 1985/86, bilaga 1.2. Bearbetning.

Vissa socialavgifter bruttoredo visas i den bemärkelsen att de i sin helhet tillförs statsbudgetens inkomster medan utgifterna som socialavgiften skall finansiera redovisas på särskilda utgiftsanslag på statsbudgetens utgiftssida. De nettoredo visade socialavgifterna redovisas som den inkomst som återstår sedan de utgifter som skatten avser att finansiera dragits bort och saknar följaktligen motsvarande anslag på statsbudgetens utgiftssida. Nettoredo visningen medför att titlarna "Sjukförsäkringsavgift, netto" och "Övriga socialavgifter, netto" redovisas som underskott i statsbudgeten när statens utgifter för försäkringarna är större än de medel som influtit. Socialavgiften till ATP redovisas inte alls i statsbudgeten. Figur 4.1 ger en schematisk bild över socialförsäkringssystemets del i statsbudgeten.

Figur 4.1: Socialavgifter och sociala utbetalningar via statsbudgeten



Flertalet arbetsgivaravgifter – t ex arbetsmarknadsavgift, arbetsskadeavgift och delpensionsavgift – överförs till fonder som ligger utanför statsbudgeten. Dessa tre arbetsgivaravgifter redovisas tillsammans med andra mindre arbetsgivaravgifter som *en* nettoinkomst på titeln 1251 "Övriga socialavgifter, netto" på statsbudgetens inkomstsida. Den allmänna sjukförsäkringsfonden förvaltar sjukförsäkringens reservkapital; avsättningar till fonden sker inte varje år; medlen kan överföras direkt till administrerande och utbetalande myndigheter. Socialförsäkringsavgifterna till ATP överförs direkt till AP-fonden.

Socialförsäkringsavgifternas växande betydelse har i flera fall bestått i att direkta skatter omvandlats till arbetsgivaravgifter. Folkpensionsavgiften fick egenskapen av arbetsgivaravgift 1974 när man förde över avgiften från löntagarna till arbetsgivarna. Den sjukförsäkringsavgift som numera vilar på arbetsgivarna låg före 1975 på löntagarna. Den allmänna löneavgiften inrättades för att bidra till finansieringen av 1983 års skattereform: staten kompenserade de minskade inkomsterna av direkta skatter med en ny arbetsgivaravgift.

Före reformen 1980 indelade statsbudgeten skatterna i [1] Skatt på inkomst, förmögenhet och rörelse samt socialförsäkringsavgifter, [2] Automobilskattemedel, [3] Allmän arbetsgivaravgift samt [4] Tullar och acciser. Skatt på varor och tjänster redovisades således under [2] och [4]. Socialförsäkringsavgifterna fanns under [3], men också under

skattetyper [1] där de tillsammans med de direkta skatterna redovisades som en klumpsumma på en undertitel. Statsbudgetar från tiden före 1980 är således inte till någon hjälp för den som vill fastställa storleken på direkta skatter och socialförsäkringsavgifter. Genom att jämföra budgetredovisningen med uppgifter i bilagor till finansplanen är det möjligt att följa skatternas utveckling över tiden.

Tabell 4.3: *Skatters procentuella fördelning på statsbudgeten samt summerade skatter i förhållande till BNP, 1986 års priser*

Budgetår	Direkta skatter	Skatt på varor och tjänster	Socialförsäkringsavgifter	Summa skatter: Miljoner kronor och i % av BNP	
1960/61	51,9	48,1	0,0	88 859	21,4
1965/66	48,1	51,3	0,6	122 615	22,7
1970/71	46,6	49,8	3,6	156 732	23,5
1972/73	39,7	53,3	7,0	161 098	23,2
1974/75	38,7	45,9	15,4	184 334	24,8
1976/77	35,5	42,7	21,8	224 958	27,6
1978/79	30,9	48,3	20,8	204 012	25,3
1980/81	27,0	47,9	25,1	215 978	25,7
1982/83	26,9	50,5	22,6	209 865	25,4
1984/85	33,9	46,9	19,2	248 310	28,1
1986/87	33,1	45,5	21,4	274 045	29,3

Siffrorna för budgetår före 1980/81 är inte helt jämförbara med senare budgetårs siffror, bl a på grund av att den realekonomiska indelningen av direkta och indirekta skatter förändrats.

Källa: RRV, *Statsbudgetens utfall, Budgetredovisning, Riksrevisionsverkets årsbok. Finansplanen* 1971, 1976 och 1981.

Tabell 4.3 visar hur skatterna på statsbudgeten har ökat från 21 till 29 procent i förhållande till BNP 1960/61–1986/87. De lagstadgade socialförsäkringsavgifterna har fått ökad betydelse för skattefinansieringen medan de direkta skatternas andel av de totala skatterna sjunkit. Skatterna på varor och tjänster passerade de direkta skatterna i storlek redan i början av 1960-talet.

Av tabellen framgår även att de direkta skatternas andel var något lägre under den borgerliga regeringsperioden 1976–1982 än tiden före och efter. Motsatsen gäller för skatter på varor och tjänster vilkas andel av de sammanlagda statliga skatterna är lägre direkt före 1976 och efter

1982. I övrigt kan noteras att proportionerna mellan de tre skattetyperna verkar ha stabiliserats sedan slutet av 1970-talet. De direkta skatterna svarar för något mer än 30 procent, skatterna på varor och tjänster för knappt 50 procent och socialförsäkringsavgifterna för drygt 20 procent av de statliga skatterna.

Den inbördes storleken mellan de tre skattetyperna varierar något över tiden. Den viktigaste förklaringen till detta är inte justeringar av den statliga inkomstskatten utan de netto redovisade socialavgifterna på inkomsttitlarna "Sjukförsäkringsavgift, netto" och "Övriga socialavgifter, netto". Avgifterna till dessa titlar flyter ofta inte in i samma takt som utbetalningarna görs. Det uppkommer därför periodvis underskott på titlarna. Budgetåret 1985/86 redovisade "Sjukförsäkringsavgift, netto" ett underskott av storleksordningen 3 565 miljoner kronor. När avgifterna flyter in i snabbare takt än utbetalningarna uppstår i stället ett överskott på titeln. Budgetåret 1983/84 netto redovisades sjukförsäkringsavgifterna till ett överskott på 812 miljoner kronor. Skillnaden mellan de två budgetårens redovisade inkomster är således 4 377 miljoner kronor. Detta motsvarar 9 procent av de lagstadgade socialavgifterna och 2 procent av de totala statliga skatterna budgetåret 1985/86.

Skatternas koppling till utgifterna

I kapitel 3 nämndes att skatterna till skillnad från avgifterna kännetecknas av att betalningen är obligatorisk och att staten inte lämnar någon direkt motprestation när skatteinkomsten inflyter. Den statliga myndigheten utför en tjänst som avgiften skall täcka kostnaderna för. Skatten betalas däremot in för att finansiera olika slag av utgifter. I vissa fall är dock motprestationen svår att urskilja även för avgifter. Detta gäller i synnerhet när avgiften tas ut tvångsvis för kontroll eller tillsyn av en viss verksamhet, t ex fartygsinspektionsavgifter och olika miljöavgifter, där det inte är den som betalar in avgiften som kan tillgodogöra sig motprestationen. Ett annat exempel är den skatteutjämningsavgift som berör alla kommuner och som skall användas till höjda statliga skatteutjämningsbidrag till kommunerna. Till denna avgift har lagts en progressiv tilläggsavgift (den s k Robin Hood-skatten) som endast belastar kommuner med mycket hög skattekraft. I sådana fall blir gränsen mellan avgifter och skatter diffus.

Skatterna administreras av de lokala skattemyndigheterna, länsskattemyndigheterna (egna myndigheter som bröts ut ur länsstyrelserna år 1987) och riksskatteverket. De offentligrättsliga avgifterna tas ut av myndigheter med reglerande verksamhet bestående av tillsyn, kontroll, tillståndsgivning osv. Skatterna lagstiftas av riksdagen medan endast efterfrågan på de tjänster som är avgiftsbelagda styrs av lagar, förordningar eller liknande. Både beskattning och avgiftsbeläggning leder till att efterfrågan på varor eller tjänster påverkas (styreffekter), statsbudgetens intäkter ökar (finansiella effekter) samt att utgifter för olika grupper i samhället påverkas (fördelningseffekter).

Direkta skatter

Finansplanen anger att skatterna skall användas till att finansiera den offentliga sektorns utgifter. Skattesystemet skall bidra till att utjämna inkomster och förmögenheter, stimulera produktiva insatser som arbete eller företagande samt motverka spekulativa beteenden och lånefinansierad konsumtion. Skattesystemet bör också kunna användas inom stabiliseringspolitiken (*Finansplanen*, 1986). De direkta skatterna har finansiella effekter och fördelningseffekter. Inkomstskatterna och skatten på egendom stärker statsbudgetens inkomstsida genom att påverka utgifter för olika grupper i samhället. Genom att inkomstsidan tillförs resurser anhopas dessutom medel som kan användas för transfereringar till hushållen eller för stabiliseringspolitik.

De direkta skatterna uppgick till 90,6 miljarder kronor budgetåret 1986/87. Av detta belopp svarade fysiska och juridiska personers inkomstskatt för 83 procent, övriga inkomstskatter (främst lotterivinstskatt) för 2 procent och skatt på egendom för resterande 15 procent. Fysiska personer och dödsbon betalar en progressiv inkomstskatt – den andel av inkomsten som betalas i skatt ökar när inkomsten ökar.

Den progressiva inkomstskatten ger tillsammans med bidragssystemet s k *marginaleffekter* vid inkomstförändringar. Under 1970-talet ökade det stora flertalet hushålls inkomster och allt fler hamnade i skatteskitet där marginalsatserna blev höga. Åtskilliga av dessa hushåll var berättigade till bostadsbidrag, subventionerade avgifter till den kommunala barnomsorgen och andra inkomstrelaterade förmåner. Många hushåll hamnade i ett läge där ökad lön medförde försämrade bidrag och höjd inkomstskatt; en ökning av arbetstiden kunde innebära att den disponibla inkomsten efter skatt och bidrag förblev i stort sett

oförändrad (Lodin, 1982). Orimligheten i detta system har uppmärksamats och man har sett över möjligheterna att sänka marginalskatte-
terna. En viss reducering av marginaleffekterna har skett genom in-
komstskattereformerna 1983–1985 (*Finansplanen*, 1986). Så länge man
kombinerar ett progressivt skattesystem med inkomstrelaterade sub-
ventioner och bidrag är det dock svårt att komma till rätta med margi-
naleffekterna för det stora flertalet.

De lagstadgade socialförsäkringsavgifterna

Av de lagstadgade socialavgifternas benämningar framgår vilka utgifter
de avser att finansiera. Arbetsmarknadsavgiften, delpensionavgiften,
lönegarantiavgiften m fl socialavgifter förs över till fonder som i sin tur
gör utbetalningar till administrerande och utbetalande myndigheter.
Skatterna är således reserverade för socialutgifterna.

Den allmänna sjukförsäkringsfonden är inrättad för att utgöra en
reserv vid tillfälliga påfrestningar på sjukförsäkringens finanser. Sjuk-
försäkringsfondens överskott kan återföras till statskassan för att åter-
betala fondens skuld till statsbudgeten, vilket skedde åren 1978 och
1979. Sedan 1981 har fonden uppvisat ett ackumulerat saldo på 4,9
miljarder kronor och inga avsättningar till fonden har skett. Staten har
överfört samtliga medel direkt till försäkringskassorna, sjukvårdshu-
vudmännen och Apoteksbolaget. Grunderna för avsättning och åter-
föring bestäms av regeringen (*Finansplanen*, 1985).

De bruttoredovisade försäkringarna för folkpension, barnomsorg
och vuxenutbildning reserverar inte på samma sätt medel i fonder. Det
finns ingen budgetteknisk bindning mellan socialavgiften på statsbud-
getens inkomstsida och anslaget på utgiftsidan; storleken på skatten
och anslaget bestäms av olika regelsystem. De lagstadgade social-
försäkringsavgifternas storlek bestäms utifrån det sk avgiftsunderlaget
– den lön som arbetsgivaren under året utbetalt för utfört arbete (SFS
1981:691). Storleken på utgifterna för socialförsäkringar styrs av olika
indexregleringar; för ålderspension gäller exempelvis att beloppet skall
beräknas till 96 procent av gällande basbelopp för ensam pensionär och
till 157 procent för två pensionsberättigade makar (SFS 1982: 120).
Förslagsanslaget till folkpensionerna under socialdepartementets hu-
vudtitel bygger på riksförsäkringsverkets beräkningar av ålderspen-
sion, förtidspension, hustrutillägg, änkepension, handikappersättning
och barntillägg utifrån en given indexreglering (*Finansplanen*, 1987).

När det gäller de lagstadgade socialförsäkringsavgifterna kan man urskilja ett syfte: att den typ av grundläggande trygghetsförsäkringar som socialförsäkringarna utgör i tillämpliga fall skall omfatta hela befolkningen. Eftersom människor borde lägga sina pengar på dessa försäkringar så har man valt en organisation i offentlig regi som medför att de gör så. Vilka försäkringar som omfattas av den allmänna försäkringen är resultat av politiska avvägningar och beslut. Ett alternativ vore att avgiftsfinansiera den del av socialutgifterna som inte utgörs av direkta inkomstöverföringar, t ex sjukvården och barnomsorgen, samt ha privata försäkringar för inkomstöverföringar vid sjukfrånvaro, pension m m. Hushållen skulle betala dessa avgifter och försäkringar genom att arbetsgivaravgifterna slopas och lönerna ökar.

Lagstadgade socialavgifter kan knytas till arbetslivet i större eller mindre utsträckning – till sjukfrånvaro, arbetsskador, pension, ledighet för föräldraskap, arbetslöshet osv – och finansieras med arbetsgivaravgifter som medför högre lönekostnader. Det är inte självklart att just arbetsgivarna skall betala in skatterna. Arbetslöshetsförsäkringen finansieras till en del med de anställdas premier.

De lagstadgade socialförsäkringsavgifterna har inga finansiella effekter på statsbudgeten. Statsbudgetens utgifter för den allmänna försäkringen inklusive bidrag till densamma är större än inkomsterna av arbetsgivaravgifterna. Budgetåret 1987/88 uppgick inkomsterna av lagstadgade socialavgifter redovisade på statsbudgeten till 55,4 miljarder kronor. Statsbudgetens utgifter för social trygghet svarade för 95 miljarder kronor eller 28 procent av statsbudgetens utgifter. Den sociala tryggheten måste således till stor del finansieras med andra typer av skatter och inkomster än lagstadgade socialavgifter.

Skatt på varor och tjänster

Inkomsterna av skatt på varor och tjänster uppgick budgetåret 1987/88 till 138 miljarder kronor. Denna summa överstiger vida de utgifter för varors negativa effekter, subventioner och pris- och konsumentfrågor som belastar statsbudgetens utgiftssida. Som en jämförelse kan nämnas att de sammanlagda utgifterna under social-, industri- och jordbruksdepartementets huvudtitlar uppgick till 105 miljarder kronor 1987/88. Skatterna på varor och tjänster ger således ett överskott som kan användas till transfereringar, amorteringar av statsskulden eller lånas ut.

Mervärdesskatten svarar för omkring 58 procent av skatter på varor och tjänster och uppgick budgetåret 1987/88 till drygt 80 miljarder kronor, dvs lika mycket som den progressiva skatt på inkomst, realisationsvinst och rörelse som fysiska och juridiska personer erlägger. Skatten utgår med 19,0 procent på de flesta varors och tjänsters värde efter tull, annan statlig avgift eller skatt (inklusive mervärdesskatt i ett tidigare led i produktions- och distributionskedjan). Skattskyldig är den som omsätter eller importerar varan eller tjänsten men skatten läggs på det pris som konsumenten betalar. Statsbudgetens inkomster av mervärdesskatten är beroende av den privata konsumtionens utveckling.

Skatter på specifika varor som bensin, försäljning av motorfordon, parfymer, tobak, alkohol, malt- och läskedrycker, videobandspelare och kassetter svarade 1987/88 för omkring 35 procent av skatterna på varor och tjänster. Skatter på tjänster som charterresor, annonser, reklam och spel utgjorde 1 procent, skatt på vägtrafik 4 procent och skatt på import (tull) 2 procent. Skatten på överskott vid försäljning av varor med statsmonopol svarade för 0,2 procent av skatterna på varor och tjänster.

Det finns ingen budgetteknisk bindning mellan dessa skatter och några direkt motsvarande utgifter på statsbudgetens utgiftssida. Syftet med skatterna antyds ibland i Finansplanen. För t ex bensinskatten och försäljningsskatten på motorfordon motiveras skattehöjningar med de negativa effekter avgaserna har på miljön. Skatterna på vägtrafik beräknas efter fordonets vikt (fordonsskatt) eller efter körsträcka (kilometerskatt). Beräkningsmetoderna utgör endast en modell av verkligheten för att åstadkomma en ungefärlig täckning av kostnaderna för vägväsendet. Särskilda varuskatter på parfymer, nagellack, choklad- och konfektyrvaror etc syftar givetvis inte till att täcka några motsvarande utgifter på statsbudgetens utgiftssida. Vissa produkter som tobaks- och alkoholvaror ger stora samhällsekonomiska kostnader i form av sjukpenning, sjukvård, produktionsbortfall osv, men statsbudgetens utgiftssida täcker bara en liten andel av dessa kostnader. Uppräkningen visar att beskattning både kan användas till finansiering och som styrinstrument när det gäller den privata konsumtionen av varor och tjänster, men inte i obegränsad utsträckning.

Sammanfattning

Statsbudgeten strukturerar inkomsterna efter fem huvudtyper av vilka skatterna svarar för över 88 procent av inkomsterna. Till huvudtypen "Inkomster av statens verksamhet" hör de skatter som offentligrättsliga avgifterna som ibland kan vara svåra att skilja från skatterna. Medan avgifterna erläggs frivilligt och den avgiftsskyldige får en direkt motprestation från staten gäller det omvända för skatter. Förekomsten av avgifter som tas ut tvångsvis och där det inte är den som betalar in avgiften som kan tillgodogöra sig motprestationen gör gränsdragningen mellan skatter och avgifter diffus.

Skatterna indelas i direkta och indirekta: direkta skatter utgörs av inkomstskatt och skatt på egendom, indirekta av lagstadgade socialavgifter och skatt på varor och tjänster. De indirekta skatterna övervältras på någon annan än den formellt skattskyldige. Sedan 1960 har de direkta skatterna minskat från hälften till en tredjedel av statsbudgetens inkomster av skatter. Under samma period har de lagstadgade socialförsäkringsavgifterna expanderat från 0 till 21 procent av statsbudgetens redovisade skatter. Därtill tillkommer en expansion av hela socialförsäkringssystemet. Staten svarar för uppbörden av samtliga lagstadgade socialförsäkringsavgifter, men endast delar av systemet redovisas på statsbudgeten. De pengar som inflyter genom de lagstadgade socialavgifterna förs nästan uteslutande över till fonder som förvaltar medlen för respektive ändamål. Skatterna på inkomst, egendom samt varor och tjänster reserveras däremot inte för särskilda utgifter på statsbudgetens utgiftssida utan statskassan tillförs resurser som kan användas för transfereringar eller stabiliseringspolitik. I vissa fall motiveras skatter på varor av att samhället har stora kostnader för negativ externalitet. Det kan gälla miljögifter, alkohol eller tobak. Statsbudgetens utgiftssida redovisar dock små anslag till dessa ändamål.

5. Statsbudgetens utgifter

Statsbudgeten redovisar utgifterna efter en huvudtitel för varje departement, som sedan indelas i titlar för varje enskilt anslag. Tre huvudtitlar gäller riksdagen, räntor på statsskulden samt oförutsedda utgifter. Denna indelning av utgifterna är inte till någon hjälp vid analyser av olika typer av utgifters verkningar på samhällsekonomin. Riksrevisionsverket gör därför en realekonomisk indelning av utgifterna i följande huvudarter:

- Transfereringar
- Konsumtion
- Investeringar
- Räntor
- Utlåning och aktieköp

Utgiftsarterna

Tabell 5.1 visar utgiftsarternas ianspråkstagande av statsbudgeten:

Tabell 5.1: *Utgiftsarter på statsbudgeten, andelar i procent och summa miljoner kr, 1987 års priser*

Budgetår	Transfereringar	Konsumtion	Investeringar	Räntor	Utlåning, aktieköp m m	Summa utgifter, Mkr
1966/67	48,2	32,0	16,9	2,9	*)	157 610
1971/72	51,0	28,6	16,8	3,6	*)	208 270
1976/77	57,8	25,2	12,3	4,7	*)	286 680
1981/82	57,3	20,9	5,0	11,8	5,0	350 170
1987/88	58,6	21,8	2,0	15,9	1,7	336 669

*) Utgiftsarten för utlåning, aktieköp m m redovisades före 1980/81 huvudsakligen som investeringar. I de procentsatser som redovisas för investeringar ingår således utlåning och aktieköp.

Källa: RRV, Riksrevisionsverkets årsbok, *Statens finanser*.

Den största utgiftsarten *transfereringar* är inkomstöverföringar från staten till hushåll, företag, kommuner och internationell verksamhet. Transfereringar utgör tillsammans med beskattningen det viktigaste instrumentet för staten när inkomster skall fördelas mellan olika grupper i samhället, mellan olika regioner i landet samt för individen över tiden. Medan skatter minskar de skattskyldigas ekonomiska resurser, leder transfereringarna till att mottagarna får ett tillskott till sina disponibla inkomster, vilket kan skrivas:

$$(1) Y_d = Y + Tr - T$$

där Y_d betecknar den disponibla inkomsten, Y nationalinkomsten, Tr transfereringar och T skatter. Transfereringarna är bidrag till den disponibla inkomsten som används till konsumtion och sparande av hushåll och andra mottagare:

$$(2) Y_d = C + S$$

Statlig *konsumtion* avser förbrukning av resurser i den statliga verksamheten, t ex utgifter för löner, hyror och omkostnader. Konsumtionen har mellan budgetåren 1966/67 och 1987/88 minskat från en tredjedel av statsbudgetens utgifter till en femtedel (tabell 5.1). Efter 1981 har emellertid den statliga konsumtionen ökat med någon procentenhet. Mot bakgrund av "tvåprocentaren" och andra effektivitetssträvanden som redogjordes för i kapitel 2, borde förhållandet ha varit det omvända. Kraven på myndigheternas anslagsframställningar och senare även treårsbudgeteringen gällde ju myndigheternas förvaltningsanslag och inte sakanslag som transfereringar.

Investeringar omfattar utgifter för att anskaffa varaktiga tillgångar som byggnader, anläggningar, maskiner och inventarier. För att räknas som investering skall tillgången som anskaffas ha en varaktighet på minst tre år. Även statens konsumtion och investeringar påverkar indirekt inkomstfördelningen; det kan t ex ha betydelse var i landet staten genomför investeringar eller bedriver verksamhet. Konsumtion och investeringar används i stabiliseringspolitiken främst genom ökning av den offentliga sysselsättningen under lågkonjunkturer.

Förutsatt att det finns lediga resurser i samhällsekonomin, ger såväl ökad offentlig konsumtion och investeringar som transfereringar en expansiv effekt på nationalinkomsten. Transfereringar är dock ett sämre stabiliseringspolitiskt verktyg, eftersom en del av inkomstöverföringarna till hushåll och andra mottagare används till sparande. En ökning

av offentlig konsumtion och investeringar (G) har följande s k *multiplikatoreffekt* på nationalinkomsten om vi tänker oss en sluten ekonomi utan utrikeshandel:

$$(3) Y = \frac{1}{1-c(1-t)} G$$

där Y står för förändringen av nationalinkomsten, c för marginell konsumtionsbenägenhet och t för skattesats. Om $c = 0,9$ och $t = 0,3$ leder således varje ökning av G med 100 miljoner kronor till att Y ökar med ungefär 270 miljoner kronor, dvs multiplikatorn är 2,7. Skatterna är ett läckage i ekonomin; om skattesatsen sänks till exempelvis $t = 0,1$ blir multiplikatorn 5,26. Om den offentliga sektorn ökar transfereringarna kommer däremot den expansiva effekten på nationalinkomsten att vara beroende av enbart den andel av transfereringarna som konsumeras:

$$(4) Y = \frac{c}{1-c(1-t)} Tr$$

där $c = 0,9$ och $t = 0,3$ ger den lägre multiplikatorn 2,43, vilket alltså har att göra med att de pengar som används till offentlig konsumtion förbrukas i ekonomin, medan hushåll och andra mottagare av transfereringar kan dra undan pengar från ekonomin genom att spara.

Räntor avser räntor på statsskulden och är den snabbast expanderande utgiftsarten (tabell 5.1). Statsskulden är ett resultat av den lånefinansiering som tillgripits när utgifterna inte har kunnat täckas med statsbudgetens inkomster. Höga ränteutgifter kan i sin tur bidra till att staten tvingas till ytterligare upplåning.

Statlig *utlåning och aktieköp* kallas även finansiella transaktioner. Exempel på statlig utlåning är studielån, bostättningslån, u-landslån, krediter till utlandet eller olika typer av lån till företag. Affärsverken och vissa statliga myndigheter disponerar en s k rörlig kredit som medför rätt att låna upp till ett maximerat belopp hos riksgäldskontoret. Statens utgifter för beredskapslagring redovisas också bland de finansiella transaktionerna.

Konsumtion

Staten förbrukar resurser i verksamheten vid de olika statliga myndigheterna, t ex inom den allmänna förvaltningen, försvarsväsendet, polis- och rättsväsendet samt vid universitet och högskolor. Statsbudgetens utgifter för konsumtion sedan budgetåret 1980/81 framgår av tabell 5.2:

Tabell 5.2: *Statsbudgetens konsumtionsutgifter i procent och Mkr i 1987 års priser*

Konsumtions- utgifter, %	1980/81	1982/83	1984/85	1986/87	1987/88
Löner	53,3	53,3	52,0	52,4	49,7
Omkostnader	20,6	21,2	23,9	26,0	27,5
Försvarets kapitalobjekt	11,7	10,4	12,0	11,8	12,7
Lokalhyror	7,8	7,4	5,1	7,5	7,3
Underhåll och reparationer	6,7	7,7	7,0	2,3	2,7
Summa, Mkr	76 157	72 083	70 197	73 006	73 308

Affärsverkens förbrukning finansieras inte med medel från statsbudgetanslag och ingår därför ej i den statliga konsumtionen.

Källa: RRV, *Statens finanser*.

Omkostnader (kostnader för kontorsmaterial, post, telefon, resor, transporter, verktyg, maskinhyror, tryckning och datorbearbetningar) är den konsumtionsutgift som expanderat mest sedan 1980/81. Försvarets inköp av kapitalobjekt som saknar civil användning räknas som konsumtion och inte som investering. Konsumtionen omfattar även lokalhyror och kostnader för underhåll och reparation av byggnader och maskiner.

För tiden före 1980 saknas en motsvarande indelning av konsumtionsutgifterna i budgetredovisningen. Endast kostnaderna för löner till statsanställda kan följas över en längre tidsperiod. I början av 1950-talet svarade dessa för över 60 procent av den statliga konsumtionen. Från mitten av 1960-talet till slutet av 1970-talet utgjorde lönerna 54 – 58 procent av statsbudgetens konsumtionsutgifter. I dag svarar lönerna till statsanställda för något mindre än hälften av konsumtionen, vilket motsvarar en tiondel av statsbudgetens totala utgifter. Statsbidrag för lärarlöner räknas inte som statlig konsumtion utan som transfereringar till kommuner.

Transfereringar

Statsbudgetens dominerande utgiftsart är transfereringar som görs i syfte att förstärka mottagarens ekonomi. Mottagarna är hushåll, företag, kommuner, ideella organisationer och utvecklingsländer. De flesta anslagen till transfereringar utgår under socialdepartementets och utbildningsdepartementets huvudtitlar. Budgetåret 1987/88 svarade socialdepartementet för 46 procent och utbildningsdepartementet för 16 procent av de 197 miljarder kronor som statsbudgeten betalade ut som bidrag till olika mottagare.

Syfte

Den övergripande målsättningen med transfereringarna till hushållen är att fördela inkomster mellan olika ålderskategorier eller hushållstyper. De största transfereringarna till hushållen utgår i form av anslag till folkpensioner, allmänna barnbidrag, sjukförsäkringen, studiehjälp, bidragsförskott och bostadsbidrag. Bidragen till hushållen har till syfte att öka tryggheten och ersätta inkomstbortfall.

Transfereringarna till företag är av två slag.

(1) Bidrag utgår till subventioner för att sänka priserna på de varor och tjänster som företagen tillhandahåller. Räntebidraget som utgår som anslag under bostadsdepartementets huvudtitel är ett exempel på subventioner. Räntesubventionerna brukar i finansplanen motiveras med att barnfamiljerna behöver stora och moderna bostäder, men att de inte har råd att betala vad sådana bostäder faktiskt kostar. Även livsmedelssubventionerna motiveras med att lägre livsmedelspriser utgör ett stöd till barnfamiljerna. Det ligger naturligtvis en motsättning i att staten höjer livsmedelspriserna genom momsen samtidigt som subventionerna syftar till att sänka priserna.

(2) Andra typer av transfereringar till företag är investeringsbidragen, förlustbidragen, forskningsbidragen och exportkrediter. Syftet med dessa transfereringar är att främja näringsverksamheten och sysselsättningen samt åstadkomma en bättre regional fördelning av sysselsättningen. Investeringsbidragen används främst som lokaliseringspolitiska instrument för att stödja företagen i vissa regioner. Förlustbidragen ges för att klara sysselsättningen vid akuta kriser. Det saknas exakta uppgifter om vilka typer av företag som får transfereringar. Budgetåret 1987/88 gick 60 procent av företagstransfereringarna (in-

klusive subventioner) till privata företag medan statliga bolag och affärsverk erhöll den resterande delen.

De statliga transfereringarna till kommunerna indelas i specialdestinerade bidrag och allmänna bidrag. De specialdestinerade bidragen utgår till både obligatorisk och frivillig kommunal verksamhet och bidrar till att bekosta både löpande verksamhet och investeringar. De är vanligen relaterade till verksamhetens omfattning samt i vissa fall även dess kvalitet. Vissa specialdestinerade bidrag, t ex anslaget för bidrag till kommunal barnomsorg, syftar till att stimulera kommunerna att bedriva eller bygga ut viss kommunal service. Bidragen kan även användas för att öka den kommunala sysselsättningen som ett led i stabiliseringspolitiken.

De allmänna bidragen är kopplade till kommunernas allmänekonomiska situation och är skatteutjämningsbidrag och extra skatteutjämningsbidrag. Syftet är att ge ett allmänt finansiellt stöd och utjämna skillnader i den skattesats kommunerna måste sätta för att klara verksamheten. Sedan budgetåret 1984/85 utgår dessutom statsbidrag som kompensation för avskaffandet av den kommunala beskattningen av juridiska personer. Dessa bidrag minskar successivt.

Transfereringar till ideella organisationer sker för att finansiera dessas verksamhet. Det är i huvudsak idrotten, studieverksamheten och liknande fritidsverksamheter som får stöd. Transfereringarna till internationell verksamhet utgörs till största delen av internationellt bistånd. Det gäller bistånd som ges direkt till utvecklingsländer (bilateralt bistånd) och bidrag till olika FN-organ och andra internationella biståndsorganisationer (multilateralt bistånd).

Transfereringarna fördelade på mottagare

Huvudparten av transfereringarna går till hushållen och kommunerna. Tabell 5.3 återger utvecklingen av transfereringarna fördelade på mottagare.

Statsbudgetens bidrag till företag, ideella organisationer samt det internationella biståndet upptar en större andel av statsbudgetens transfereringar 1987/88 än de gjorde 20 år tidigare. Kommunerna är den mottagargrupp som tydligast fått sin andel minskad.

Tabell 5.3: *Statsbudgetens transfereringar till mottagargrupper, andel i procent samt summa miljoner kronor i 1987 års priser*

Mottagare	1966/67	1976/77	1981/82	1987/88
Hushåll	49,7	44,5	41,9	46,6
Företag	8,4	15,9	15,8	14,5
Kommuner	38,4	35,6	33,3	30,6
Organisationer	1,8	0,7	5,1	3,5
Internationellt	1,7	3,3	3,9	4,8
Summa, Mkr	75 900	165 692	200 619	197 271

Källa: RRV, Riksrevisionsverkets årsbok, Statens finanser.

Hushåll

Transfereringarna till hushåll utgjorde knappt hälften av transfereringarna både i mitten av 1960-talet och budgetåret 1987/88. Under perioden 1977/78–1984/85 var dock andelen under 43 procent. Folkpensionerna upptog budgetåret 1987/88 hela 58 procent av transfereringarna till hushåll. Folkpensionerna är också det största enskilda anslaget på statsbudgeten med 15 procent av statsbudgetens utgifter. Från detta anslag bekostas folkpension som utges i form av ålderspension, förtidspension och änkepension samt hustrutillägg och barntillägg till den som uppbär ålders- eller förtidspension. Anslaget bekostar även handikappersättning. Folkpensionerna har svarat för 14–16 procent av statsbudgetens utgifter sedan början av 1960-talet. Andra former av anslag som kompletterar folkpensionerna, t ex bidraget till kommunala bostadstillägg till folkpension, har medfört stigande statsutgifter för folkpension.

Företag

Bidragen till företag ökade från 8 procent till 16 procent av statsbudgetens transfereringar från mitten av 1960-talet fram till 1976/77. Expansionen förklaras främst av det år 1975 införda räntebidraget som 1976/77 svarade för närmare 4 procent av statsbudgetens transfereringar. Budgetåret 1980/81 hade bidragen till företag ökat till nästan 19 procent av statsbudgetens transfereringar. Det var framför allt de näringspolitiska bidragen som bidrog till ökningen av transfereringar till företag. Dessa utbetalades huvudsakligen till varvsindustrin; en stöd-

politik som sedermera till stor del har avvecklats (*Finansplanen*, 1984). Budgetåret 1980/81 gick 35 procent av de företagsriktade bidragen till statliga bolag och affärsverk jämfört med 17 procent budgetåret 1986/87.

Kommunerna

Andelen transfereringar som går till kommuner har minskat från 38 procent till 31 procent under de senaste 20 åren. Budgetåret 1986/87 bestod bidragen till kommunerna till tre fjärdedelar av specialdestinerade bidrag. Resterande 25 procent utgjordes av allmänna bidrag, dvs skatteutjämningsbidrag och kompensation för att den kommunala företagsbeskattningen avskaffats. Budgetåret 1976/77 bestod de allmänna bidragen av sex anslag, men utgjorde endast 7 procent av bidragen till kommunerna. Skatteutjämningsbidraget till kommunerna infördes redan i början av 1960-talet då det ersatte ett bidrag till skattetyngda kommuner. För det extra skatteutjämningsbidraget utgår inget särskilt anslag på statsbudgeten utan detta beviljas vissa kommuner efter ansökan hos regeringen.

Att statsbudgetens transfereringar till kommunerna minskat från 33 procent till 31 procent av statsbudgetens totala transfereringar mellan 1981/82 och 1986/87 (tabell 5.3), förklaras huvudsakligen av förändrad redovisning. Från och med budgetåret 1985/86 klassificerar nämligen RRV utgifterna för sjukvård som bidrag till hushållen i stället för till kommunerna. I tabell 5.4, där budgetåren 1981/82 och 1986/87 jämförs med avseende på specialdestinerade bidrag till kommunerna, har utgifterna för sjukvården räknats med för båda budgetåren.

Av de specialdestinerade bidragen till kommunerna avser hälften utbildning. Kommunerna har huvudansvaret för grundskolan, gymnasieskolan och den kommunala vuxenutbildningen, men det är staten som anger innehållet i skolverksamheten genom kursplaner som gäller över hela landet. De två största statliga anslagen för utbildning är bidrag till driften av grundskolor (14,8 miljarder kronor 1986/87) och bidrag till driften av gymnasieskolor (5 miljarder kronor). Andra större specialdestinerade bidrag till kommuner avseende utbildning gäller utrustning för gymnasieskolor, undervisningssjukhus, kommunal vuxenutbildning och driften av särskolor respektive folkhögskolor.

Under hösten 1985 antog riksdagen nya riktlinjer för utbyggnaden av den kommunala barnomsorgen: alla barn från ett och ett halvt års ålder

tills de börjar skolan skall kunna erbjudas plats i kommunal barnomsorg senast 1991. De statliga bidragen till den kommunala barnomsorgen är knutna till verksamhetens volym (antal barn som vistas på daghem respektive fritidshem, antal helårsarbetare m m) (*Finansplanen*, 1985). En utbyggd kommunal barnomsorg avspeglas därför i att anslaget blir beloppsmässigt större på statsbudgeten.

Tabell 5.4: *Specialdestinerade statsbidrag till kommuner budgetåren 1981/82 och 1986/87, fördelning på ändamål i procent*

Ändamål	1981/82	1986/87
Utbildning	53,0	48,2
Barnomsorg	14,4	18,4
Sjukvård	13,1	9,4
Hemhjälp och färdtjänst	4,8	5,2
Åtgärder för flyktingar	0,5	3,9
Sysselsättningsskapande åtgärder, arbetsanpassn.	4,6	3,0
Ungdomslag	—	2,9
Kommunal väghållning, kollektivtrafik	2,4	2,3
Bostadsbidrag	2,2	2,0
Övrigt	5,0	4,7
Summa, miljoner kr	34 039	48 379

Källa: RRV, *Statens finanser, Statsbudgetens utfall*.

Automatiken i anslag

En speciell problematik avseende anslagens automatiska höjningstakt har uppmärksamrats. Automatiken gäller i synnerhet transfereringarna men kan även konstateras för anslag som hör till andra utgiftsarter. Automatiken innebär att anslagen är kopplade till olika regelsystem som styr deras storlek. Beräkningsgrunden för anslagen är bunden i lag, annan författning eller avtal. Anslagens utfall är dessutom beroende av faktorer som inte kan påverkas på kort sikt, t ex demografiska (antal personer som tillhör en viss grupp) eller ekonomiska faktorer (förändringar av ett index) eller av opåverkbar icke-statlig verksamhet. Många anslag omfattar flera enskilda bidrag; räntebidra-

get på bostadsdepartementets huvudtitel består t ex av sex bidrag som styrs av över tio förordningar.

Automatiken resulterar i en begränsad frihet för statsmakterna i budgetarbetet. De reella möjligheterna att under löpande budgetår variera anslagsbeloppen är små. Neddragningar i form av att regler förändras eller ersätts i samband med den årliga budgetregleringen fordrar politiska beslut som är impopulära bland väljargrupper. Automatiken i anslagen påverkar dessutom i varierande utsträckning verksamheters volym och kostnader med ökade statsutgifter som resultat.

Bindningar

Politiska beslut ligger till grund för utgifterna i statsbudgeten och det står statsmakterna fritt att årligen ompröva anslagen i det årliga budgetarbetet. I praktiken är det dock svårt att ompröva verksamheter eller ändamål som kan betraktas som angelägna. Besluten om att inrätta en verksamhet skapar förväntningar på att verksamheten skall bli bestående. Detta ger en *politisk bindning* som begränsar möjligheterna till omprioriteringar.

Även anslagens konstruktion är av betydelse för statsmakternas möjligheter att påverka den framtida anslagsutvecklingen. En *teknisk bindning* föreligger när anslagen styrs av faktorer som kostnads-, pris- eller löneutveckling eller volymmässiga förändringar. Den tekniska konstruktionen är ett uttryck för en politisk ambition att t ex värdesäkra eller inflationsskydda anslag. Statsutgifterna utvecklas därför även när den politiska ambitionsnivån är oförändrad och besluten ligger fast.

Förvaltningsutredningen (SOU 1979:61) exemplifierar teknisk bindning med anslagen till barnbidrag och folkpensioner. Konstruktionen säger inget om med vilka belopp barnbidragen skall utgå, om bidragsnivån skall anpassas till konsumentprisindex eller till något annat index. Av bidragsreglernas konstruktion framgår däremot att barnbidrag utgår för samtliga barn under 18 år. Statsmakterna har således inflytande över hur mycket (priset) som skall utgå till varje barn men inte över hur många (volymen) som skall ha bidrag. Folkpensionernas konstruktion har en bindning till såväl konsumentprisindex som till antal personer som uppnått en viss ålder. I detta fall har statsmakterna varken inflytande över pensionsbeloppet eller antal pensionärer. En oförändrad politisk ambitionsnivå medför sämre möjligheter att påverka anslaget till folkpensioner jämfört med anslaget till barnbidrag.

Automatik beroende på bindningar till verksamhetsvolym

Förvaltningsutredningen skiljer mellan anslag som styrs av volymutveckling och anslag som beror på kostnads-, pris- och löneutvecklingen i samhället. När det gäller bindningar till volymutvecklingen gjordes en indelning av statsbudgetens anslag 1978/79 i sex grupper av automatik beroende på bindningarnas karaktär:

- (1) Anslag som styrs av givna bidragsregler (37,4% av utgifterna).
- (2) Anslag som styrs av ramar och planer (21,3%).
- (3) Anslag som är avtalsbundna (2,7%).
- (4) Övriga driftsanslag (26,8%).
- (5) Övriga investeringsanslag m m (5,7%).
- (6) Statsskuldräntor (6,1%).

I de tre första grupperna återfinns anslag vilkas utveckling inte är särskilt beroende av de bedömningar som sker i den årliga budgetprocessen. Grupp 1 består främst av transfereringar som är knutna till förändringar i befolkningsstrukturen och andra faktorer i gällande lagstiftning. Grupp 2 består av anslag knutna till kostnadsramar, ramar för intagningsplatser på t ex utbildningslinjer samt fastställda planer för kostnader. Grupp 3 avser avtal mellan staten och landstingen eller näringslivet samt Sveriges internationella samarbete. Förvaltningsutredningen konstaterade att de två första grupperna – 60 procent av statsbudgetens utgifter – har bindningar som statsmakterna på kort sikt inte kunde påverka i budgetarbetet.

Löne- och prisautomatik

Förvaltningsutredningen konstaterade att, vid sidan av kopplingen till volymmässiga faktorer, har ett hundratal anslag även bindningar till kostnads-, pris- och lönefaktorer. Dessa anslag svarar för nästan hälften av statsbudgetens utgifter och är huvudsakligen transfereringar som ofta belastas av bindningar även när det gäller volymutvecklingen. Löne- och prisautomatiken består i att anslagen kopplats till

- kostnadsutvecklingen för verksamheten
- nettoprisindex
- konsumentprisindex och basbeloppet
- löneutvecklingen
- diverse värdesäkringsfaktorer.

Flera anslag beror på verksamheters kostnadsutveckling. Statsbidraget till sjukförsäkringen utgår t ex med 15 procent av kostnaderna för den obligatoriska försäkringen. Sjukförsäkringen omfattar flera förmåner som kan ha olika kostnadsutveckling, t ex sjukhusvård, tandvård eller läkemedel. Sjukpenningen har däremot anknytning till löneutvecklingen genom att den beräknas på arbetsinkomsterna.

Nettoprisindex och basbeloppet liksom konsumentprisindex används för att inflationsskydda anslag. Nettoprisindex framräknas genom att konsumentpriserna minskas med den indirekta skatten och ökas med subventioner som är hänförliga till konsumtionsvaror. I försvarsramarna sker en priskompensation för prisstegringar med hjälp av nettoprisindex. Basbeloppet skall enligt lagen om allmän försäkring (SFS 1962:381) varje år enligt fastställda regler korrigeras av regeringen med hänsyn till inflationen. Flera av de stora transfereringsutgifterna, t ex folkpensionen, höjs när basbeloppet stiger.

Ett antal anslag har knutits till löneutvecklingen i samhället. I statsbidragen till grundskolan och gymnasieskolan ingår lönekostnadspålägg. Bidragen till kommunal barnomsorg är värdebeständiga genom en anknytning till löneutvecklingen för anställda i offentlig tjänst.

För de anslag som inte automatiskt knyts till pris- och löneutveckling, t ex myndighetsanslag, anslag till investeringar och vissa transfereringar, sker i det årliga budgetarbetet beräkningar av pris- och lönekompensationen. Myndighetsanslagen består främst av personalkostnader. För byggnadsinvesteringar sker ofta en uppräkningsutifrån byggnadskostnadsindex. Biståndsanslagen har under några år bestämts utifrån ett enprocentsmål (1 procent av bruttonationalinkomsten BNI).

Automatik kontra finansmakt

I syfte att få en uppfattning om vilket budgetutrymme som är intecknat av redan fattade beslut utarbetar finansdepartementet varje år en långtidsbudget som redovisas i kompletteringspropositionen. I långtidsbudgeten görs inga försök att förutse vilka nya beslut som kan komma att fattas under den följande femårsperioden, utan beräkningarna grundas på redan fattade beslut och gjorda åtaganden. Långtidsbudgeten är varken en plan eller ett program för önskvärd utveckling och inte heller en prognos för sannolik utveckling. Den har i stället karaktären av en diagnos av konsekvenserna av tidigare fattade beslut.

Enligt 1980-talets långtidsbudgetar består automatiken. Nästan hälft-

ten av utgifterna i 1982/83 års statsbudget är knutna till index, BNP, demografiska faktorer m m och hänförs i långtidsbudgeten (1983) till gruppen *fullständig automatik*. Räknas statsskuldräntorna in ökar andelen till omkring 70 procent. Ungefär 15 procent av statsbudgetens utgifter styrs av årliga pris- och löneomräkningar; en automatik som anges vara *avsevärd men mindre fullständig*.

Vad betyder utgiftsautomatiken för riksdagens finansmakt? Maktlösheten när det gäller kontrollen av anslagens utveckling verkar vara betydande. Merparten av de anslag som årligen presenteras på statsbudgetens utgiftssida tenderar att bestämmas av faktorer som ligger utanför statsmakternas omedelbara kontroll. Långtidsbudgeten betonar emellertid att:

Det faktum att många och stora anslag på budgeten präglas av automatik skall givetvis inte uppfattas så att de står utanför statsmakternas kontroll. Riksdagen är suverän och kan ompröva alla utgifter; regelsystem kan ändras och indexeringar brytas upp (Prop 1982/83:150, bil 1.3).

Magnusson (1987) anser tidsfaktorn vara viktig i sin diskussion om makten över statsutgifterna. Från ett budgetår till ett annat kan aktörer inte påverka utgifterna i någon större utsträckning. Makten över statsutgifterna visar sig i aktörers långsiktiga bearbetning av de underliggande faktorerna i de årliga budgetprocesserna men även i andra politiska processer. Makten över regelsystemen, avtalen och formerna för budgetarbetet verkar vara viktigare än makten att föra upp anslagen på statsbudgeten och fatta beslut om dessa.

Lånefinansiering

Budgetunderskotten i statsbudgeten finansieras huvudsakligen genom att riksgäldskontoret lånar pengar inom eller utom landet. Varje år med budgetunderskott innebär ny upplåning som medför att statskulden ökar med i princip samma belopp som underskottet. De kraftiga budgetunderskotten från slutet av 1970-talet finansierades genom upplåning i Sverige och utomlands. Budgetåret 1975/76 finansierades 85 procent av utgifterna med skatter och 4 procent genom upplåning. Budgetåret 1982/83 täcktes 69 procent av utgifterna med skatter mot 31 procent upplåning. Lånefinansieringen resulterade i en växande statskuld med höga statsskuldräntor som följd. Förutom av förändringar i

statsskulden bestäms ränteutgifterna av räntenivån på den statliga upplåningen och av lånens placering.

Statsskuld och räntor

En automatik gäller även för utvecklingen av ränteutgifterna: politiska beslut om lånefinansiering kan ge snabbt stigande utgifter under följande budgetår beroende på kreditmässiga faktorer. Tabell 5.5 redovisar utvecklingen av statsskulden och ränteutgifterna sedan budgetåret 1977/78.

Tabell 5.5: *Statsskuld och statsskuldsräntor*

Budgetår	Statsskuld, miljoner kr		Statsskuldsräntor, netto	
	Totalt	Till utlandet	Miljoner kronor	I procent av statsskulden
1977/78	105 238	11 203	6 916	6,6
1978/79	139 086	14 876	8 803	6,3
1979/80	192 088	32 105	14 509	7,6
1980/81	252 268	46 721	23 765	9,4
1981/82	319 686	62 535	27 724	8,7
1982/83	407 325	81 427	48 196	11,8
1983/84	482 636	102 947	60 386	12,5
1984/85	559 459	139 067	75 234	13,4
1985/86	596 015	120 489	66 509	11,2
1986/87	609 200	128 300	63 812	10,5
1987/88	597 000	110 100	53 410	8,9

Källa: Prop 1980/81:100, prop 1986/87:100; RRV, *Statens finanser*.

Budgetunderskotten har nedbringats från budgetåret 1982/83, vilket medfört minskat upplåningsbehov och att statsskulden ökat långsammare de senaste budgetåren. Det har inte upplevts som önskvärt att minska budgetunderskotten genom skattehöjningar utan man har i stället försökt begränsa utgiftstillväxten. Riksdagens riktlinjer (FiU 1984/85:30) för utgiftspolitik har varit att endast de mest angelägna reformerna bör genomföras samtidigt som de finansieras genom besparingar på andra områden. Begränsningar av utgiftsautomatiken ansågs som nödvändiga vilket medfört översyner av organisations- och finansieringsformer; det totala skattetrycket har man inte sett någon möjlighet att sänka (*Finansplanen*, 1986). Den främsta orsaken till de

minskade budgetunderskotten är enligt regeringen inte utgiftspolitik utan den ekonomiska tillväxten. Skatteinkomsterna har ökat trots ett i stort sett oförändrat skatteuttag (*Finansplanen*, 1987).

Statsskuldsräntorna växte fram till 1984/85 snabbare än både statskulden och inflationen. Från 1984/85 har statsskuldsräntorna minskat något men har ändå varit större än de årliga budgetunderskotten.

Utlandsskulden

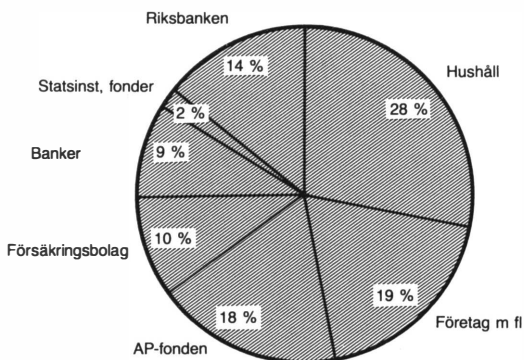
Utlandsskulden har tidigare redovisats enligt de valutakurser som gällde vid respektive upplåningstillfälle. För budgetåret 1987/88 redovisas den i stället enligt de valutakurser som gällde den 30 juni 1988. Denna redovisningstekniska modifikation är en av orsakerna till utlandsskuldens minskning från 128 miljarder kronor budgetåret 1986/87 till 110 miljarder kronor 1987/88. Om utlandsskulden 1986/87 redovisats på samma sätt som 1987/88, skulle den ha uppgått till 123,9 miljarder kronor. Skillnaden mellan de två beloppen beror på att värdet på den dominerande upplåningsvalutan, den amerikanska dollarn, sjunkit i förhållande till den svenska kronan.

Storleken på återbetalningar av utlandslån beror på de utländska räntenivåerna och ländernas valutakurser i förhållande till den svenska kronan vid återbetalningstillfällena. Fallande räntor och sjunkande dollarkurser innebär således att statsskuldsräntorna minskar och vice versa. Dessa är faktorer som är svåra att påverka eftersom statsmakterna knappast kan manipulera återbetalningar genom att invänta den mest gynnsamma tidpunkten. När det gäller upplåning försöker däremot staten som låntagare i möjligaste mån utnyttja gynnsamma tillfällen på de internationella kapitalmarknaderna. Detta kan kortsiktigt få till följd att man tar hem mer utländsk valuta än vad som motiveras av behovet för stunden (*Finansplanen*, 1986).

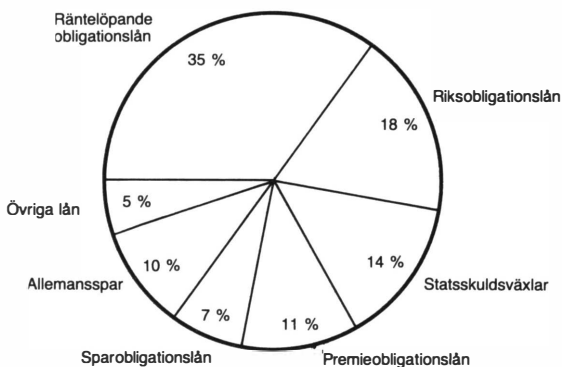
Lån i Sverige

När det gäller lån inom landet har statsmakterna större möjligheter att påverka framtida kostnader för lånen. Det finns inget problem med förändrade valutakurser och staten har möjligheter att påverka ränteläget. Figur 5.1 visar den inhemska statsskulden 1987 fördelad på placeringsformer och upplåningsformer.

Figur 5.1: Den inhemska statsskulden 1988 fördelad på placering och upplåningsform, procent



Den inhemska stats-
skuldens placering
30 juni 1988



Den inhemska stats-
skulden fördelad på upp-
låningsform den
30 juni 1988

Källa: RRV, Statens finanser 1988.

Den inhemska statsskulden uppgick i juni 1987 till 487,5 miljarder kronor. Riksbanken och affärsbankerna svarade tillsammans för 30 procent av den inhemska statsskuldens placering, företag för 22 procent och hushållen för 23 procent. Jämfört med 1980 har en viss förändring ägt rum när det gäller den inhemska statsskuldens placering. Bankerna (exklusive riksbanken) har kraftigt minskat sin andel av den inhemska statsskulden mellan 1980 och 1988, medan företagens andel ökat.

De räntelöpande obligationerna, som främst köps av den allmänna pensionsfonden och försäkringsbolagen, var den dominerande upplåningsformen 1988 med 35 procent av den inhemska statsskulden. Detta är en kraftig minskning jämfört med 1981 då andelen var hela 57 procent av den inhemska statsskulden.

Den kortfristiga upplåningen görs genom skattkamarväxlar och kan endast ske genom riksbanken. Skattkamarväxlarna ingår i "övriga lån" i figuren och svarade för 0,2 procent av den inhemska statsskulden. År 1981 var andelen hela 20 procent. Innovationerna riksoptionslån och statsskuldsväxlar har däremot avancerat sedan införandet och upptog 1988 18 respektive 14 procent av den inhemska statsskulden. Allemanssparandet svarade 1988 för 10 procent av statsskulden inom landet. Premieobligationslånen och sparobligationslånen som används för upplåning av enskilda personer hade samma andelar av den inhemska statsstatsskulden 1981 och 1988: 11 respektive 7 procent.

Sammanfattning

Statsbudgetens utgiftssida strukturerar anslagen efter departement, en form av redovisning som inte är särskilt informativ. En bättre överblickbarhet ges i de bearbetningar som indelar utgifterna i realekonomiska arter som har olika effekter på samhället: konsumtion, investeringar, transfereringar, utlåning och aktieköp samt räntor på statsskulden. Transfereringarna används främst i fördelningspolitiken medan konsumtion och investeringar framför allt tillhör allokeringsspolitiken och stabiliseringspolitiken. Transfereringar leder vidare till att privat efterfrågan och konsumtionsmöjligheter påverkas medan konsumtion och investeringar kan kopplas till den offentliga sektorns utbud. Utlåning och aktieköp kan i viss mån också ses som investeringar eftersom staten inte förbrukar resurser i dessa fall.

Statlig konsumtion svarar nu för omkring en femtedel av statsbudgetens utgifter jämfört med en tredjedel i mitten av 1960-talet. Hälften av konsumtionsutgifterna avser kostnader för löner. Transfereringar och statsskuldsräntor har vuxit på bekostnad av konsumtionen. I dag utgör transfereringarna ca 55 procent av utgifterna jämfört med 48 procent i mitten av 1960-talet. Statsskuldsräntorna har expanderat från 5 till 19 procent av utgifterna under de senaste tio åren. Den höga andelen transfereringar och räntor får konsekvenser för statsutgifternas tillväxt. I synnerhet anslag som betalar transfereringar belastas av en automatik som medför att utgifterna bestäms av regelsystem med inbyggda och utgiftshöjande faktorer som inte kan påverkas på kort sikt. Anslagens bindningar till lagstiftning, avtal, planer och olika slag av indexeringar medför att statsmakternas handlingsfrihet begränsas i det årliga budgetarbetet. En fullständig automatik ansågs föreligga för nästan hälften av utgifterna i 1982/83 års statsbudget. Om statsskuldsräntorna räknades in ökade andelen till omkring 70 procent. Automaten leder även till att staten binds upp för längre engagemang. Merparten av anslagen med bindningar till regelsystem och indexeringar är inte tidsbegränsade utan återkommer årligen i statsbudgeten. Omprövningar gäller inte anslagets existens utan förändringar av regelsystem, avtal och indexeringar. Makten över statsutgifterna har således de aktörer som kan bearbeta dessa regelsystem.

Graden av lånefinansiering ökade mycket kraftigt från mitten av 1970-talet fram till början av 1980-talet. Budgetåret 1982/83 täcktes närmare en tredjedel av statsbudgetens utgifter genom upplåning jämfört med ett fåtal procent 1975/76. Detta medförde en växande fiskal ofullständighet. Skatterna räckte bara till att finansiera 69 procent av budgetens utgifter jämfört med 85 procent i mitten av 1970-talet.

6. Budgetprocessen

Vi har i tidigare kapitel redogjort för statsbudgetens utformning. De två grundläggande dragen är dels statsbudgetens centrala plats i den stora offentliga sektorn i Sverige, dels de fåtaliga juridiska restriktioner som ligger på finansmakten. Budgetprocessens ramar är därmed givna, men hur ser den beslutsprocess ut som äger rum inom detta regelverk och som leder fram till det budgetresultat vi skisserat? Det centrala i en deskriptiv budgetteori är att identifiera de typiska egenskaperna hos den beslutsprocess vari finansmakten uttrycks.

Det finns ingen allmänt accepterad budgetteori som beskriver de karakteristiska egenskaperna i offentlig budgetering via statsbudgeten, utan olika förklaringsansatser tävlar med varandra om att bäst analysera budgetprocessen. Skilda bestämningsfaktorer används i olika s k "approacher". I de nästföljande kapitlen lämnas en redovisning av tre huvudinriktningar inom forskningen om den nationella budgetprocessen. Här skall vi beskriva den svenska beslutsprocessen översiktligt. Det bör påpekas att de studier som gjorts av det svenska systemet endast täcker vissa delområden. Man måste fråga sig hur långt resultaten kan generaliseras i avsaknad av en bredare genomgång av beslutsprocessen bakom den svenska statsbudgeten.

Budgetprocessen uppfattas som en dialog mellan regering och riksdag och myndigheterna. Denna s k budgetdialog handlar i stor utsträckning om tre saker: (1) anslagens konstruktion och storlek, vilket betingar verksamhetens mål, inriktning och organisation på myndighetsnivå ; (2) interaktionsmönstret mellan anslagsbeviljare och anslagsframställare; samt (3) allmänna budgetöverbäganden inom den ekonomiska politiken.

Anslagen

Varje anslag i statsbudgeten har sin speciella beslutsproblematik. Transfereringsprogrammen styrs av tidigare gjorda åtaganden som bygger in en automatik i anslagen. Om denna automatik är stark kommer

anslagen helt enkelt att följa någon bestämningsfaktor som regering och riksdag inte kan påverka på kort sikt. Vi har behandlat denna anslagsautomatik i kapitel 5. Räntorna på statsskulden kan också vara svåra att påverka på kort sikt. Om staten snabbt bygger upp en stor statsskuld kommer detta att binda aktörerna för lång tid framåt. Mera påverkbara poster i statsbudgeten är de program som innefattar statlig konsumtion och investeringar i syfte att producera varor och tjänster.

Genom anslag på statsbudgeten, som preciseras närmare i den årliga s k statsliggaren, kommunicerar regering och riksdag villkoren för myndigheternas verksamhet. Om man betraktar den statliga varu- och tjänsteproduktionen som en fråga om internprestationer, där regering och riksdag beställer och myndigheterna levererar, kan huvudproblemen identifieras på följande sätt (Arvidsson, 1971):

- (a) styrning, samordning och kontroll
- (b) resursallokering och planering
- (c) incitament: prestationsbelöning och kostnadsmedvetande
- (d) information: insamling, bearbetning, överföring, förvaring
- (e) resultatredovisning.

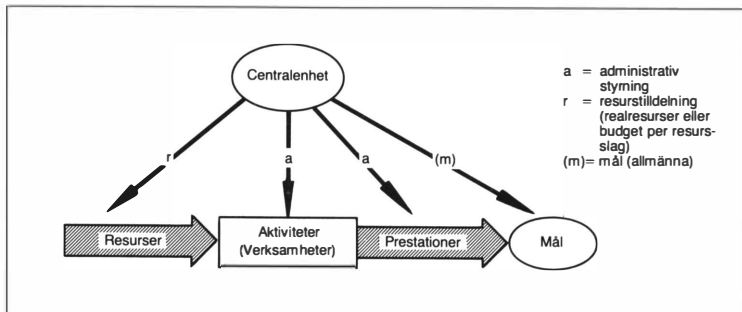
Det finns två idealtypiska modeller för hur dessa problem kan hanteras mellan beställaren/regering och riksdag och producenten/myndigheten: kvantitetsallokering eller prisallokering enligt B.C.Ysanders terminologi (1982). Anslagens innehåll blir mycket annorlunda om man använder den ena eller andra modellen när det gäller att bestämma input av resurser, aktiviteter och aktivitetsnivåer samt output i form av prestationer eller resultat (Ståhl, Ysander & Grape, 1967; SOU 1969:24/25; Ståhl & Ysander, 1968; Arvidsson, 1971; Stenkula, 1985). Genom att kombinera de två ideala modellerna erhålls några mellantyper, som ofta används i den svenska statsbudgeten.

Kvantitetsallokering

Beställaren i budgetdialogen kan genom administrativa styrsignaler lägga fast villkoren för producentens verksamhet. Med hjälp av olika regler bestämmer regering och riksdag 1) vilka resursslag som myndigheten har att förfoga över, 2) vilka aktiviteter som dessa resurser skall användas för samt 3) vilka prestationer som verksamheten skall resultera i. Det är här fråga om en *plan* som specificerar mängden resurser, fastställer aktivitetskombinationerna samt uttrycker vilka prestationer

man vill nå i bestämda mängder. Figur 6.1 åskådliggör den rena formen för kvantitetsallokering eller administrativ styrning.

Figur 6.1: *Kvantitetsallokering (med resursslagsbudget)*



Källa: Arvidsson, 1989

Ren kvantitetsallokering, eller att regering och riksdag med administrativa beslut bestämmer vad myndigheten skall göra och hur den skall göra det, är typisk för planhushållning. I en totalt planerad ekonomi lägger planministeriet fast i ett omfattande dokument – planen – hur resurser av olika slag skall kombineras för att ge skilda varor och tjänster. Typiskt för den svenska statsbudgeten är att administrativ styrning används i vissa sektorer medan prisstyrning eller prisallokering tillämpas i andra. Flera anslag kombinerar också administrativ styrning med prisstyrning på olika sätt genom att blanda de två idealtyperna.

I *Tre studier över resursanvändningen i högskolan* (1985) analyserar P. Stenkula budgetsystemet för den statliga högskolan. Vi skall här använda budgeteringen för högskolesektorn för att illustrera olika budgetmodeller. Dialogen mellan centrala beslutsfattare och de lokala högskoleenheterna var fram till 1969 baserad just på en modell för budgetering som anslöt till kvantitetsallokering. I regeringens regleringsbrev specificerades vilka resurser universitet och högskolor skulle använda. Vilka aktiviteter man förväntade sig av de lokala producenterna fastslogs i olika lagar och förordningar. Vilka prestationer resursinsatsen borde leda till uttrycktes det förhoppningar om i återkommande utredningar. Budgetdialogen mellan centrala och lokala myndigheter kom att handla om inflytande över de kvantitativa regleringarna. Stenkula skriver:

(Mellan 1945 – 1958)...karakteriserades systemet av stark central administrativ styrning, central kvantitetsallokering... Inom de spärrade utbildningarna kontrollerades samtliga resursfaktorer genom att antalet studerande på olika linjer var centralt beslutade. Inom de fria fakulteterna styrdes verksamheten genom beslut om tjänster och tilldelning av övriga resurser, medan tillträdet till studier var fritt och endast kontrollerades genom de antagningsregler som gällde. ...Resurstilldelning skedde i kvantitativa termer genom att riksdagen, på regeringens förslag, inrättade tjänster i olika ämnen. Grunden för inrättandet av tjänster var fakulteternas äskanden i petita (Stenkula, 1985:109).

Om ett administrativt styrsystem skall kunna fungera som grundval för offentlig budgetering beror i hög grad på planens kvalitet. Detta hänger i sin tur samman med hur pass väl den fångar upp kunskap om produktionsvillkor på utbudssidan samt avspeglar önskemål och preferenser på efterfrågesidan. Interaktionen mellan å ena sidan centrala beslutsfattare som beställer produkter från den högre utbildningen och de lokala universiteten och högskolorna som verkställer planen å den andra måste byggas upp så att planen medger ett rimligt utnyttjande av samhällets resurser på detta område. Att uppnå ett optimalt resursutnyttjande i meningen att den marginella kostnaden hos producenten är lika med den marginella nyttan för beställaren är nog ingen realistisk målsättning för budgetdialogen. Enligt Stenkula fungerade dock kvantitetsallokeringen väl fram till dess att budgetsystemet skulle anpassas till en kraftig studerandeexpansion. Hur klarar den administrativa regleringen att allokera resurser i ett snabbt föränderligt system?

Inom högskolan infördes det så kallade automatiksystemet 1958 för att anpassa kvantitetsallokeringssystemet till den snabba tillväxten i antalet studerande, vilket krävde en snabb expansion av verksamheten inom denna samhällssektor. En central formel lades fast för hur resursinsatsen skulle ökas på det lokala planet i takt med tillströmningen av de studerande. Genom att budgetera på en enkel beräkningsformel innebar automatiksystemet att "den centrala nivåns inflytande över verksamheten blev än mer markerad" (Stenkula, 1985: 115). Samtidigt fortsatte statsmakterna i den sedvanliga budgetdialogen att göra marginella prioriteringar om nya resurstillskott till de skilda anslagen. Emellertid kunde de lokala "producenterna" öka sina resurser genom att locka till sig nya studerandekategorier samt hela tiden kräva förbättringar i de administrativa reglerna för tilldelning av resurser. Det resulterade i ett läge där planens brister blev alltmer uppenbara: Hur kunde de centrala beslutsfattarna veta vilka produktionsformer som var

bäst på det lokala planet när väl systemet blivit nästan dubbelt så stort?

Svårigheten med den kvantitativa resursallokeringsmodellen är att finna beslutsmekanismer som förverkligar villkoren för optimal resursallokering (Ysander, 1982). Teoretiskt kan man härleda hur man skall identifiera ett system där resurserna används på ett sådant sätt att den marginella värderingen av prestationen (output) är lika med den marginella kostnaden för insatsen (input), men hur förverkligar man detta i en värld av ofullständigheter i fråga om tillgänglig information, i överföringen av information och vid implementeringen av beslut. Vi har:

Informationsproblemet: hur kan man i ett plandokument, med administrativa regler för kvantiteter av resursinput, verksamhet och resursoutput, veta vad som är lämpliga produktionsvillkor samt vilka mål som svarar mot faktiska behov i samhället? Kanske är kunskaperna större på lokal nivå där ändå verksamheten skall utföras och behoven kommer till uttryck? I avsaknaden av egentliga priser är det svårt för beställaren att värdera kostnaden i form av insatsen av resurser liksom att värdera resultatet i form av olika aktiviteter och den output de ger upphov till. All den information som marknadspriser innehåller måste i kvantitetsallokering tas fram på annat sätt, t ex genom beräkningar av sk skuggpriser eller fasta kvantitativa relationer mellan olika input eller olika output i en bestämd verksamhet.

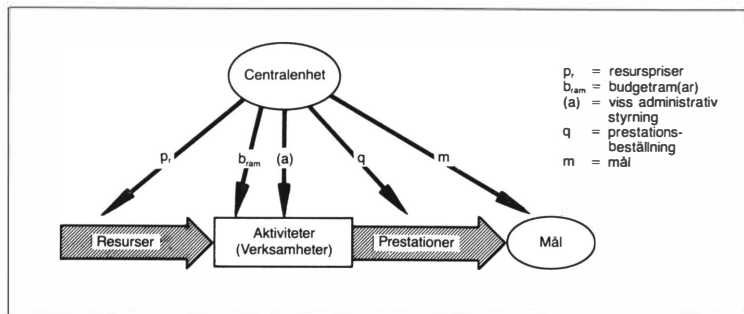
Motivationsproblemet: hur skall planen kunna hitta de incitament för individerna i systemet som bidrar till att de söker uppfylla optimalitetsvillkoren? Kanske centralstyrning inte är den mest lämpliga metoden för att få de lokalt ansvariga att arbeta för att resurserna används på bästa sätt, speciellt om kunskapen på central nivå om de lokala produktionsvillkoren är begränsad eller direkt bristfällig. Dessa frågor har diskuterats generellt inom teorin för planhushållning och budgetallokering. När denna problematik dök upp i budgetprocessen för den svenska högskolan försökte statsmakterna lösa problemen genom att införa ett nytt allokeringssystem.

Ramallokering

Problemen med administrativ styrning visade sig först på inputsidan där de lokala högskolorna menade sig kunna fatta bättre beslut om man fick använda resurserna fritt. Successivt avvecklades regleringen med skilda anslag för olika slags resursinsats. Under tiden 1969 till 1977 infördes stegvis i stället för kvantitativ allokering en ramallokerings-

modell, som i och med högskolereformen 1977 helt ersatte den kvantitativa allokeringssmodellen. Typiskt för en rammodell är kombinationen av budgetramstyrning på inputsidan med målstyrning på outputsidan (Figur 6.2).

Figur 6.2: *Ramallokering (med budgetram per verksamhetsgren/program)*



Källa: Arvidsson, 1989

Beställaren anger en budgetram inom vilken producenten måste hålla sig, men producenten får själv välja hur olika resursslag skall kombineras enligt någon teknologi med beaktande av viss administrativ styrning samt priser på resurserna (lokaler, personal). Lanspråktagandet av resurser baseras då mera på priset för de olika resursslagen än på centrala administrativa beslut. Eftersom en prissättning av prestationerna på outputsidan inte ingår i modellen måste den administrativa styrningen användas för att föreskriva aktivitetsinriktning och mål för verksamheten. Rammodellen är ett sätt att lösa informationsproblemet i den kvantitativa allokeringssmodellen, eftersom decentraliseringen av beslut till producenten kan antas leda till ett bättre informationssökande om olika produktionsteknologier. Dock måste beställaren klart kommunicera målen för verksamheten samt ange hur graden av måluppfyllelse skall kontrolleras – något som inte alltid görs i den typ av programbudgetering som rammodellen ingår i. Men hur skall motivationsproblemet lösas? Vilka incitament föreligger för de lokala producenterna att använda bästa teknologi och uppvisa effektivitet och produktivitet?

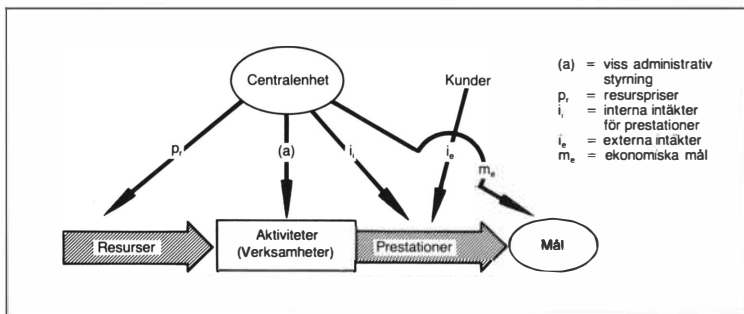
Införandet av rammodellen som en del av den generella budgetreformer-

men av statsbudgeten – programbudgetansatsen i dess svenska version – har inom högskolesektorn förts vidare genom betoningen av utvärdering och uppföljning i 80-talets förvaltningspolitik. Rambudgetering med stora inslag av decentralisering skall kombineras med kontinuerlig uppföljning och utvärdering med hjälp av olika prestationsmått. Utvecklingen från central kvantitetsstyrning till ramallokering avspeglas i förändringen av UHÄs roll. Medan UHÄ på 70-talet och dess föregångare UKÄ var inriktade på planering i ett ex ante-perspektiv, betraktas numera UHÄ som ett utvärderingsinstrument för regering och riksdag i ett ex post-perspektiv. Med den förändringsriktning som föreligger inom det statliga budgetsystemet finns det anledning tro att nästa steg blir att gå vidare med en allokeringsmodell, som ökar utrymmet för valet av resursinsats inom en given budgetram.

Prisallokering

Ett steg ännu längre bort från den kvantitativa allokeringsmodellen skulle ha varit att införa en ren prisstyrningsmodell. Det skulle ha inneburit att beställaren köper produkten från producenten i enlighet med ett prissystem baserat på interaktionen mellan efterfrågan och utbud, varvid producenten själv har att fatta beslut om hur produkten skall tas fram. Vi får då en prisallokeringsmodell (Figur 6.3).

Figur 6.3: *Prisallokering (med prestations-/intäktsbudget)*



Källa: Arvidsson, 1989

Om man skall kunna finna konkreta tillämpningar av prisallokeringsmodellen måste man gå till de statliga uppdragsmyndigheterna, t ex byggnadsstyrelsen, SIPU och SCB. För högskolans del gäller modellen

t ex uppdragsutbildning. Svårigheten är att hitta de "rätta" priserna. Man har argumenterat för att regering och riksdag skulle använda sig av ett slags tentativa priser som kunde revideras allteftersom processen fortskrider och olika effekter uppkommer, som trängsel och brist på varor och tjänster eller överproduktion och slöseri (Ysander, 1982). Förmodligen är dylika scheman för att så att säga efterapa marknadens anpassningstendenser genom centrala prissättningsbeslut inte realistiska för andra delar av statsbudgeten än uppdragsverksamhetsdelen om ens för den. Utvecklingen bort från kvantitetsallokeringsmodellen och till ramallokering är ett typiskt drag i konstruktionen av anslagen på statsbudgeten.

Den stora debatten (Barone, Hayek)

Man kan i utvecklingen av det faktiska allokeringssystemet för den högre utbildningssektorn identifiera en principiell problematik som finns i all budgetallokering: informations- och incitamentsproblemen. Decentralisering i förening med prisstyrning på inputsidan och utvärdering på outputsidan har ansetts ge en tillfredsställande lösning på informationsproblemet – hur välja rätt teknologi på det lokala planet? Incitamentsproblemet – hur motivera de lokala aktörerna att vara effektiva och produktiva – har däremot inte ägnats lika mycket uppmärksamhet. Universitet och högskolor har hela tiden med olika knep i budgetdialogen försökt förbättra "vinsten" för de lokala producenterna genom att med olika metoder generera ett överskott – "slack" – som man fritt kunnat förfoga över för egna satsningar. Det förhandlingssystem som infördes 1977 efter det att automatiska budgetformler slopats 1974 har medfört större svängrum för universiteten och högskolorna när det gäller tendensen hos myndigheter att generera ett dylikt överskott eller slack.

Informations- och motivationsproblemen i budgetdialogen diskuterades från teoretiska utgångspunkter i den stora debatten mellan anhängarna av planhushållning och deras kritiker. Det gällde här om en central myndighet – planministeriet – med hjälp av kvantitativa allokeringsplaner kunde uppfylla villkoren för optimal resursallokering. Problemet diskuterades rent generellt för alla slag av varor och tjänster, och inte bara med avseende på de varor och tjänster som alltid återfinns på statsbudgeten – de s k kollektiva nyttigheterna.

I ekonomisk teori brukar man ange ett mera precist effektivitetsbegrepp som anknyter till begreppet *Pareto-optimalitet*. Ett tillstånd är Pareto-optimalt om det inte är möjligt att förbättra situationen för åtminstone en person medan de andras situation förblir oförändrad. Vad innebär begreppen Pareto-optimala tillstånd eller Pareto-optimala förändringar för debatten om offentlig kontra privat resursallokering? Man kan tala om tre nödvändiga och tillräckliga villkor för att ett resursallokeringssystem skall vara effektivt:

(1) *Effektivitet i konsumtionen*, dvs det går inte att via ytterligare byten förbättra minst en konsuments nytta medan de andra konsumenternas nytta förblir oförändrad – den marginella substitutionskvoten mellan varje par av varor är densamma för alla konsumenter. (2) *Effektivitet i produktionen*: det är inte möjligt att öka utbudet av minst en vara medan utbudet av de andra varorna förblir detsamma – den marginella transformationskvoten mellan två produktionsfaktorer (arbete och kapital) är lika mellan alla företag. (3) *Samhällsekonomisk effektivitet*: värdet på en vara är för konsumenten lika med dess marginella kostnad – för alla konsumenterna är de marginella substitutionskvoterna mellan varor och tjänster lika med de motsvarande marginella transformationskvoterna hos producenterna. Samhällsekonomisk effektivitet omfattar alltså både effektivitet på konsumtionssidan samt produktionssidan och övergripande effektivitet i mening att den marginella värderingen av en vara eller tjänst är lika med dess marginella kostnad (Layard & Walters, 1978; Bohm, 1988).

Problemet i den stora debatten var om marknadsallokering eller budgetallokering bäst uppfyller dessa tre villkor för Pareto-effektivitet. Om man gör vissa antaganden om konsumenternas nyttofunktioner, producenternas produktionsfunktioner samt bortser från externa effekter och stordriftsfördelar, vilken *allokeringsmekanism* är då mest lämplig: statens budget eller marknader?

Enligt ett berömt bevis av Barone kunde statens plan- eller finansministerium förverkliga optimalitetsvillkoren, därför att staten kunde beräkna den marginella nyttan och kostnaden för alla resursslag och alla produkter samt implementera regeln att den marginella kostnaden skulle sättas lika med den marginella nyttan för alla input och output (Barone, 1908). Mot detta bevis invändes att det var bara i teorin som planhushållning kunde leda till effektivitet. I den praktiska verkligheten kan bara marknaden lösa informations- och motivationsproblemen, argumenterade von Mises och Hayek (Hayek, 1935; von Mises

1936). En central informationsbas där kunskap om alla konsumenternas preferenser och alla producenternas teknologier samlades in kan ej konstrueras. Och det finns ingen garanti för att planerarna, även om de skulle kunna beräkna alla optimala lösningar, skulle kunna få implementörerna att välja just dessa lösningar och än mindre finns garanti för att de själva alltid söker de optimala lösningarna (Bergson, 1982).

Debatten för och emot planhushållning kom att fortsättas av dem som förespråkade s k marknadssocialism, eller att staten kunde använda sig av priser för att allokera resurser i en ekonomi med omfattande offentligt ägande. Lange och Taylor hävdade att staten kunde tentativt sätta priser på olika input och output och därefter låta efterfrågan och utbud fritt styra dessa försökspriser mot de egentliga priser som avspeglar interaktionen mellan utbud och efterfrågan (Lange 1938; Lange & Taylor, 1963). Frågan är dock om denna modell för tentativ prisallokering går att genomföra i verkligheten.

Generellt sett är budgetdialogen en interaktion mellan regering och riksdag å ena sidan och myndigheterna å den andra. I denna budgetinteraktion finns ett inslag av spel eller olika slags strategiska manövrar i syfte att hävda myndighetens intresse, det må gälla ett myndighetens eget förvaltningsanslag eller sakanslaget till det område som myndigheten är ansvarig för. Låt oss se närmare på interaktionen i budgetdialogen.

Interaktionen

Utrymmet för taktik och strategi i budgetdialogen ökar om det saknas explicita budgetformler som knyter anslaget till någon opåverkbar storhet som inflationstakten eller antalet barn eller pensionärer. De centrala myndigheternas egna anslag – förvaltningsanslagen – är en fråga om årliga förhandlingar där utfallet kan påverkas av strategiska och taktiska faktorer. Samma sak gäller för de sakanslag där nivå och inriktning på anslagen bestäms i interaktionen i budgetdialogen, dvs där budgetformler som identifierar en viss produktionsteknologi med bestämda relationer mellan input av resurser, aktiviteter och output av prestationer spelar en mindre roll.

Vi skall här peka på några drag i interaktionen eller det förhandlingsspel mellan regering och riksdag å ena sidan och några centrala myndigheter å den andra sidan såsom detta analyseras i B. Jacobssons studie

Hur styrs förvaltningen? (1984), även om också här måste framhållas att det finns ett generaliseringsproblem. Utrymmet för förhandlingar – vad myndigheten erbjuder till en viss kostnad och vad finans- och fackdepartement menar vara rimlig ersättning för en viss prestationsnivå – har förändrats med tiden på så sätt att fastare ramar för interaktionen nu definieras än dem som Jacobsson menade sig finna. De pågående förvaltningsreformerna – decentralisering, uppföljning, tre-åriga budgetramar – leder till att regeringens och riksdagens intresse förskjuts från planering (ex ante-perspektivet) till uppföljning och utvärdering (ex post-perspektivet).

Hausse eller baisse

En myndighet dimensionerar sin anslagsframställan efter det politiska klimatet. Och detta pekar ut vissa områden som aktuella eller relevanta och andra åter som triviala eller till och med inaktuella. När "tiden" är rätt gäller det att komma in högt, dvs med stora krav på ökningar. När tiden är "fel" gäller det att ligga lågt och kräva kompensation för inflationens härjningar. Samtidigt gäller det att inte komma med orealistiska anslagsframställningar.

Arbetsarkyddsstyrelsen är ett exempel på en myndighet som hade "tur". När väl intresset för arbetsmiljön slog igenom på allvar under slutet av 60-talet och 70-talet kunde myndigheten snabbt dra nytta av detta och expandera fort. 1969 hade myndigheten drygt 300 tjänster men tio år senare inte mindre än 1 100 tjänster. I takt med att arbetsarkyddets politiska relevans ökade krävde myndigheten allt större årliga förändringar i sina anslagsäskanden, från cirka 20 tjänster 1970 till över 200 för 1978/79. I början uppmuntrades anslagsframställaren av anslagsbeviljaren. Ett år fick myndigheten mer än vad man begärt. Inte undra på att man året därpå tog i ordentligt, vilket dock ej gillades av statsmakterna; tvärtom, på några år av god årlig tillväxt följde sedan stagnation med mindre ökningar i de tilldelade anslagen. Politiska prioriteringar kan leda till att en myndighet går in för en exceptionell tillväxtstrategi, men prioriteringar kan också ligga till grund för svåra omprövningar för en myndighet.

1973 inrättades Statens industriverk (SIND) i en politisk situation med stor tilltro till statlig planering av näringslivets förutsättningar. Redan i början av 80-talet hade klimatet förändrats och SIND ställdes inför krav på nedskärningar. SINDs taktik blev att slå vakt om basen,

dvs hävda en bestämd årlig nivå som ett minimum för att klara de åtaganden som statsmakterna lagt fast för verket. Man vägrade helt enkelt att redovisa anslagsframställningar med omfattande nedskärningar och hävdade i stället att det var regeringens sak att lämna förslag därom. När det råder högkonjunktur för ett område fokuserar myndigheterna inkrementet eller de årliga ökningarna, men när området står lågt i kurs slår man vakt om basen.

Att inrikta sig på basen är en vanlig strategi för att göra budgetprocessen stabilt marginalistisk. Patentverket drev under hela 70-talet en försiktig inkrementell strategi oberoende av de politiska svängningarna:

Vi anser oss ha rätt till basförslaget. Sedan argumenterar vi för förändringar på marginalen. Vi diskuterar speciella projekt; rationaliseringsprojekt, språkutbildning, fackliga krav etc.

Taktiken slog an hos fackdepartementet, som i en stabil anslagsutveckling såg något positivt:

(AF) är realistisk, genomtänkt och återhållsam. De äskar det de behöver och har också fått god utdelning på sin anslagsframställning jämfört med andra myndigheter (Jacobsson, 1984: 137).

Stöd eller ut i kylan

Uppläggningsen av taktik i budgetdialogen är beroende av huruvida myndigheten anser sig kunna få stöd av sitt fackdepartement eller inte. Om dess intressen hävdas av fackdepartementet i de interna budgetöverläggningarna inom regeringen kan myndigheten gå in för en lugn tillväxtstrategi. Om så inte är fallet, kan den enda möjliga taktiken vara att segla i egen sjö och hoppas på en bättre politisk konjunktur.

Statens invandrarverk (SIV) kunde under 1970-talet dra nytta av ett nära samarbete med arbetsmarknadsdepartementet. Invandrarfrågor var relevanta och verksamheten krävde mer resurser för handläggning. Med undantag för ett år slog SIV in på en försiktig strategi att kräva några nya tjänster varje år, vilket gav ett stabilt positivt resultat. När SIV år 1981 ansåg det omöjligt att begära fler tjänster med tanke på den statsfinansiella krisen, tog ändå arbetsmarknadsdepartementet upp frågan om öknings och drev saken gentemot dåvarande budgetdepartementet.

Livsmedelsverket fick under samma tid uppleva en motsatt utveck-

ling; efter att ha varit "inne" hamnade verket ute i "kylan". Jordbruksdepartementet hävdade väl myndighetens intressen på basis av ett förtroendefullt informellt samarbete, men den statsfinansiella krisen ledde så småningom till en annan attityd från departementet. Livsmedelsverket avkrävdes besked om hur nedskärningar skulle kunna genomföras genom att utpeka mindre angelägna arbetsuppgifter. Myndigheten svarade med att lägga över hela ansvaret för eventuella nedskärningar på departementet genom att åberopa redan gjorda åtaganden enligt lagar och förordningar. Steget från passiv till offensiv taktik mot det egna fackdepartementet är ibland inte långt. När arbetarskyddsstyrelsen ställdes inför önskemål om kraftiga besparingar efter en snabb expansionstid användes politiska kanaler för att uttrycka missnöje. Regeringen beskyldes t ex i pressen för att överge arbetsmiljöfrågorna.

Styrning och kontroll

Jacobssons analys syftar till att kartlägga i vilken utsträckning som budgetdialogen används för att styra inriktningen på myndighetens verksamhet. I L. Lundquists välkända styrmodell har regering och riksdag flera metoder för att styra myndigheterna: lagstiftningsmakten, finansmakten, personalpolitiken, utredningsverksamheten samt informella kontakter (Lundquist, 1977). En central fråga är hur pass effektiva dessa styr- och kontrollmetoder är (Lundquist, 1987). Den skepsis om förvaltningens styrbarhet som Jacobsson kommer fram till kan relateras till den nya förvaltningspolitiken på 80-talet, där de två förvaltningsutredningarna – SOU 1983:39 och SOU 1985:40 – argumenterade för ett behov av ökad styrning av den offentliga förvaltningen, dock med reservation för regeringsformens förbud mot ministerstyre. Budgetens styrningsförmåga hänger samman med fyra faktorer: det vidare institutionella sammanhanget, "X-inefficiency", komplexitet samt målfunktionen.

Institutionell kontext: budgetinteraktionen mellan regering och riksdag å ena sidan och myndigheterna å den andra – utrymmet för förhandlingar, taktik och spel liksom möjligheterna till styrning – hänger samman med hur samvaron mellan institutioner definieras (Olsen, 1988). Fältet för förhandlingar och detaljstyrning minskar i takt med att regering och riksdag i den nya förvaltningspolitiken betonar ett ex post-perspektiv, medan däremot behovet av övergripande styrning

ökar ju mer man avlägnar sig från ett ex ante-perspektiv. Statsmakterna försökte förr styra myndigheternas verksamhet genom att i regleringsbrevet prioritera vissa befattningar eller enskilda arbetsuppgifter. När arbetarskyddsstyrelsen byggdes ut i rask takt under 70-talet gjorde fackdepartementet en placering av varje ny tjänst så att det regionala arbetet prioriterades före det centrala samt att internadministrationen hölls tillbaka. I ett institutionellt sammanhang med decentralisering och mål- och ramstyrning är en dylik detaljstyrningsambition inte längre relevant.

"X-inefficiency": precisionen i budgetstyrningen blir emellertid aldrig hög på grund av tillgången på "slack" hos myndigheten, som Jacobsson betonar. Alla budgeterade tjänster tillsätts inte, varför det finns extra medel för interna prioriteringar på tvärs med departementets. Begreppet "X-efficiency" introducerades av H. Leibenstein för att identifiera organisationers tendens till att skydda sig mot de faktorer i omgivningen som tvingar organisationen att minimera sina produktionskostnader (Leibenstein, 1966; 1978). Att generera "slack" är en rationell metod för en organisation att hantera osäkerhet både inom organisationen och i relation till den externa omgivningen. Den åtföljande graden av "X-inefficiency" är resultatet av ofullständiga kontrakt, valet av olika produktionsteknologier, olika ambitionsnivåer hos de anställda samt förekomsten av icke-maximerande beteende inom organisationen. Att åstadkomma en tjänsteproduktion på basis av "X-efficiency" (kostnadsminimering) inom en myndighet genom detaljstyrning torde vara en omöjlig uppgift.

Komplexitet: en budgetstyrning av myndigheterna försvåras av att det finns flera styrningsmetoder inom offentliga organisationer – så kallade "standard operating procedures" som inte alltid verkar i samma riktning (Simon, 1969). Statsmakterna kan finna att lagstiftning eller informella kontakter är mera lämpliga än anslagsföreskrifter. När jordbruksdepartementet började kräva nedskärningar i livsmedelsverket ansågs informella kontakter mera verkamma än explicita budgetanvisningar. De goda informella kontakterna mellan invandrarverket och arbetsmarknadsdepartementet medförde under vissa tider att debatten om inriktningen av myndighetens verksamhet fördes via andra kanaler. Det finns hela tiden en risk för att en styrmetod kommer i konflikt med en annan. Så hävdar varje myndighet att det redan nedlagda regelverket kräver betydande budgetanslag för att verket skall kunna leva upp till förväntningarna, medan den statsfinansiella situationen kan fordra

helt andra bedömningar av medelstilldelningen.

Målfunktionen: att styra en expanderande budget eller en kontrakterande budget är olika saker (Tarschys, 1985). Under 1980-talet har interaktionen mellan regeringen och myndigheterna präglats av den statsfinansiella krisen och ambitionen att hejda den offentliga sektorns expansion (Tarschys, 1983). I de olika instrument som regeringen förfogar över när det gäller att påverka myndigheternas anslagsframsättningar har finansdepartementet sedan 1978 ålagt myndigheterna att redovisa ett besparingsförslag som huvudförslag. Tidigare skulle myndigheterna redovisa tre olika förslag: noll-alternativet med 5 procents reduktion efter löne- och prisomräkning, alternativ 1 med oförändrad anslagsnivå samt alternativ 2 med resursökningsförslag. Från 1978 skulle myndigheterna presentera budgetförslag på 98 procent av föregående års anslag. Till kravet på besparingsförslag kom önskemålet om en långtidsbedömning där de reala resurserna för förvaltningsanslaget eller de olika sakanslagen avsågs minskas med 5–10 procent. Slutligen har krav på omprioriteringsförslag ingått i de årliga anvisningarna för AF.

Utvärderingar av denna nya typ av styrning mot besparingar och ökad effektivitet och produktivitet visar att finansdepartementet successivt lyckats få myndigheterna att lämna ett besultsunderlag i enlighet med regeringens intentioner (Statskontoret, 1980:35; RRV, Dnr 1983:899) även om det finns undantag. Den nya förvaltningspolitiken med dess ex post-perspektiv har slagit igenom i villkoren för budgetdialogen mellan regeringen och myndigheterna. Så konstateras i anvisningarna för 1987/88:

Myndigheterna måste i ökad utsträckning leva upp till kravet att löpande se över och analysera sin verksamhet. Detta är ett viktigt syfte med den fördjupade resultatanalysen i den pågående försöksverksamheten med treåriga budgetramar (I:55; Dossier D 11).

I samband med att försöksverksamheten med treåriga budgetramar permanentades har regeringen beslutat att interaktionen med myndigheterna i budgetprocessen skall baseras på å ena sidan ett huvudförslag med 5 procent i besparingar över tre år samt en resultatredovisning omfattande både ekonomiska och verksamhetsmässiga mått. Denna nya målsättning – att mindre styra planeringen av myndigheternas verksamhet och mera stimulera till effektivitet och produktivitet inom ramen för givna resurser som hanteras på ett decentraliserat sätt –

måste komma att förändra styrningens mål och medel i budgetdialogen.

Makrobudgetering och fiskal regim

Regeringen har inte bara att lägga fast en strategi i förhållande till myndigheternas anslagsframställningar samt anpassa interaktionen i budgetdialogen till de statsfinansiella förutsättningarna och det allmänna politiska klimatet. Budgetprocessen kommer i hög grad att präglas av regeringens bedömningar av hela samhällsekonomin och den totala offentliga sektorn. Hur regeringen kan resonera ger den årliga finansplanen besked om tillsammans med kompletteringsproposition i april månad. De överväganden som där redovisas beträffande samhällsekonomin och den konsoliderade offentliga sektorn blir ofta avgörande för uppläggningsen av taktik och strategi i budgetdialogen.

Mot den ofta ganska ingående granskningen av ett stort antal anslagsframställningar, där man ibland diskuterar om obetydliga belopp, står den typ av övergripande budgetering som redovisas i den årliga finansplanen och kompletteringspropositionen. Här rör man sig med helt andra summor, eftersom man inriktar sig på de konventionella aggregaten i nationalinkomststatistiken. Makroekonomisk budgetering avser finansdepartementets bedömningar av samhällsekonomens tillstånd och den offentliga ekonomins förhållande till övergripande aggregat som total efterfrågan, sparande, total produktion, investeringsbenägenheten samt den internationella konjunkturbilden.

Den makroekonomiska budgeteringen är uppbyggd på ett antal principer för finans- och penningpolitik, som inte ändrats mycket sedan genombrottet för en s k keynesiansk fiskal regim. Vi skall här översiktligt redogöra för mål och medel i den svenska makrobudgeteringen sedan 1960 på basis av en genomgång av finansplanerna och kompletteringspropositionerna.

Först görs en beskrivning av den internationella konjunkturen; där efter redovisas en bedömning av den svenska konjunkturbilden i syfte att slå fast om det råder högkonjunktur (H) eller lågkonjunktur (L). Sedan introduceras den ekonomiska politik som regeringen avser att föra på kort och lång sikt. De olika målen för den makroekonomiska politiken identifieras. Sedan vidtar en diskussion om utformningen av den ekonomiska politikens medel i form av finanspolitik eller penning-

politik; den ekonomiska politikens insatser konkretiseras i en uppsättning policies: sysselsättningspolitik, investeringspolitik, prispolitik, räntepolitik, administrativ kreditpolitik, växelkurspolitik samt offentlig konsumtionspolitik i fråga om den statliga och den kommunala sektorn. Med en stark förenkling kan man klassificera de olika insatserna år från år som antingen expansiva eller som restriktiva. De övergripande överväganden som ligger till grund för den makroekonomiska politiken påverkar hela den årliga budgetprocessen och behandlingen av enskilda anslag och anslagsframställningar. Hur har då den makroekonomiska budgeteringen förändrats under de sista trettio åren?

Målen

Det tycks som om målfunktionen varit nära nog helt konstant under tiden från 1960 fram till idag, trots de stora förändringarna i samhälle och internationell omgivning. Vad som varierar i makrobudgetering är mera insatserna – medlen – än vad man vill uppnå – målen. Så i t ex 1975 års finansplan, som andas en aningslöshetens optimism strax före den snabba utvecklingen av den statsfinansiella krisen mellan 1976 och 1983, där det heter om målfunktionen för makrobudgetering:

De centrala målen för den ekonomiska politiken ligger fast: full sysselsättning, snabb ekonomisk tillväxt, jämnare inkomstfördelning, rimlig prisstabilitet och balans i utrikesbetalningarna. I dessa mål innefattas liksom tidigare kravet på bättre regional balans (Finansplanen, 1975:16).

Man kan ställa sig frågan om dessa mål används för att utvärdera om den uppsättning av policy-instrument som regeringen förfogar över faktiskt leder till identifierade mål. Det tycks länge ha varit en nästan odiskutabel sanning att regering och riksdag kan befrämja dessa makromål genom s k fine tuning av samhällsekonomin. Makroekonomisk budgetering är budgetering på några års sikt, men under de närmaste åren efter 1975 års finansplan utvecklades den ekonomiska verkligheten tvärt emot förhoppningarna i det årets budgetproposition. Ledde detta faktum till någon revidering av den makroekonomiska budgeteringen?

I 1978 års finansplan när omfattningen av den ekonomiska krisen väl hade insetts av statsmakterna återkommer samma målfunktion. Statsrådet Bohman anförde:

De centrala målen för den ekonomiska politiken är full sysselsättning, rimlig prisstabilitet, ekonomisk tillväxt, rättvis inkomstfördelning och regional balans. En nödvändig förutsättning för att kunna nå dessa mål är att uppnå jämvikt i bytesbalansen (Finansplanen, 1978:15).

Ett sätt att vara mera precis när det gäller målen för makroekonomisk budgetering är att prioritera. I den mån finansplanen över huvud taget redovisar prioriteringar kan man säga att full sysselsättning sattes främst fram till den nya ekonomiska politiken som initierades hösten 1982 under beteckningen "tredje vägen". Därefter är det frågan om inte låg inflation sätts lika med den fulla sysselsättningen, men det är ingalunda fråga om mera precisa resonemang. Betecknande är att hela målfunktionen anges utan att man anför några indikatorer eller mått på vad en rimlig måluppfyllelse skulle innebära. Vilken arbetslöshetsnivå är acceptabel respektive oacceptabel? Vad är rimlig prisstabilitet? Hur stor bör den ekonomiska tillväxten vara? Vad är en rättvis fördelning av inkomster och förmögenheter? Ännu märkligare är att varje finansplan nästan mekaniskt upprepar praktiskt taget samma målfunktion utan att mera i detalj utvärdera huruvida insatta resurser eller använda instrument lett till målens förverkligande.

Medlen

Medlen eller instrumenten i den ekonomiska politiken brukar anges teoretiskt utifrån distinktionen mellan finans- och penningpolitik. Vilka medel som används i praktisk makrobudgetering bestäms av hur regeringen bedömer den ekonomiska situationen inom och utom landet. I tabell 6.1 ges en översikt över hur regeringen bedömt det ekonomiska läget för världsekonomin och utsikterna för den inhemska ekonomin ex ante. För att antyda att dylika konjunkturbedömningar inte är något mekaniskt observerande redovisas även konjunkturbedömningar av professionella ekonomer ex post samt konjunkturinstitutets på basis av många indikatorer sammanvägda beskrivning.

Det är något förvånande att så lite uppmärksamhet har ägnats åt hur dessa standardmedel eller instrument verkar gentemot varandra i de tillgängliga budgetdokumenten för tiden efter 1960. Varje regering tycks övertygad om att den besitter den rätta mixen av instrument när det gäller den konkreta utformningen av finans- och penningpolitiken trots att ekonomisk analys av den förda politiken tyder på att felbedömningar eller misstag vad gäller medlens insättande inte är ovanliga i

Tabell 6.1: *Konjunktur och konjunkturbedömningar*

	Regeringens bedömning		Beskrivning		Arbets- lösheten (%)	Inflatio- nen (%)	Bytes- balansen	Budget- balan- sen
	Internationella ekonomi	Sveriges ekonomi	Professionella ekonomer	Konjunkturinsti- tutet				
1960	H	H	H	–	0,32	2,4	– 458	– 1
1961	H	H,O	H	–	0,28	2,5	+ 197	– 0
1962	H	H	L	–	0,30	4,6	+ 278	– 12
1963	H	H	L	–	0,33	2,7	+ 217	– 40
1964	H	H	H	L/H	0,28	3,6	+ 347	– 86
1965	H	H,O	H	H	0,26	5,0	– 960	– 165
1966	H,O	H,O	L	H/L	0,34	6,3	– 826	– 354
1967	H,O	H,O	L	L	0,45	4,5	– 172	– 1 632
1968	H	H	L	L	0,51	1,9	– 558	– 2 931
1969	H	H,O	H	H	0,45	2,7	– 1 086	– 2 648
1970	H	H,O	H	H	0,73	6,7	– 1 367	– 3 817
1971	L	H,O	L	L	1,24	7,7	+ 1 094	– 2 632
1972	L	L	L	L	1,32	5,8	+ 1 271	– 3 667
1973	H,O	L,O	Å	L	1,20	6,8	+ 5 312	– 6 205
1974	L	H,O	H	L/H	0,98	9,9	– 4 213	– 9 393
1975	L	H	H	L	0,82	9,0	– 6 702	– 10 698
1976	L,O	H	L	L	0,81	10,0	– 10 562	– 3 724
1977	L,O	L	L	L	0,91	11,5	– 9 837	– 10 484
1978	L	L	L	L	1,13	10,1	– 1 526	– 25 179
1979	L,O	O	H	L	1,06	7,1	– 10 483	– 38 678
1980	O	O	H	L	1,03	13,8	– 19 207	– 49 984
1981	L	H,O	L	L	1,29	12,1	– 14 141	– 59 951
1982	L	H	L	LL	1,65	8,6	– 22 145	– 68 033
1983	L,O	H,O	L	L	1,81	9,0	– 7 268	– 86 599
1984	L,O	H	H	L	1,63	8,1	+ 2 810	– 77 099
1985	H,O	H	H	L	1,48	7,3	– 11 565	– 68 540
1986	H	H	H	L	1,41	4,2	+ 5 288	– 46 802
1987	H,O	H,O	H	L/H	1,01	4,2	– 5 383	– 15 161

Not: H = högkonjunktur; L = lågkonjunktur; O = osäker; Å = återhämtning; regeringens bedömning är ex ante medan ekonomernas beskrivning är ex post.

Källor: Finansplanerna 1960–1987; kompletteringspropositionerna 1960–1987. Lindbeck, 1977; Jonung, 1989b. Södersten, 1983. SCB: Statistiska meddelanden 1989: offentliga sektorn. Statsbudgetens Utfall & Redovisning.

svensk makrobudgetering (Lindbeck, 1977). Någon mera kvalificerad utvärdering av om insatta resurser påverkar det ekonomiska systemet så som avsetts görs knappast i dessa dokument. Man tycks förvissad om att den budgetteori – keynesianismen – som ligger bakom den ekono-

Tabell 6.2: *Makrobudgetering 1960–1988*

År	Syssel-sättnings-policy	Investe-ringspolicy	Admi-nistr. penning-policy	Dis-konto-policy	Pris-policy	Konsumtions-policy		Växel-kurs-policy
						Staten	Kommu-ner-na	
1960	R	R	E	o	–	R	E	F
1961	N	R	E	o	–	R	N	F
1962	R	E	R	h	–	N	E	F
1963	E	N	E	h	–	E	E	F
1964	N	E	R	s	–	N	E	F
1965	R	E	R	s	–	R	E	F
1966	R	R	E	s	–	R	R	F
1967	N	R	E	h	–	E	E	F
1968	E	E	R	o	–	E	E	F
1969	R	E	R	s	–	R	R	F
1970	N	E	R	s	ps	R	R	F
1971	N	E	E	h	ps	R	E	D
1972	E	E	E	h	–	E	R	F
1973	E	E	E	o	–	E	E	D
1974	E	N	R	s	ps	E	E	F
1975	E	E	E	s	ps	E	E	F
1976	E	E	E	h	ps	R	N	D
1977	E	E	R	s	ps	R	R	D
1978	E	E	E	h	tp	R	R	F
1979	E	E	R	o	tp	R	R	F
1980	E	E	E	s	tp	R	R	F
1981	E	E	E	s	tp	R	R	D
1982	E	E	R	h	ps	R	R	D
1983	E	E	E	h	tp	R	R	F
1984	E	E	E	s	tp	R	R	F
1985	E	N	R	s	–	R	R	F
1986	E	R	R	h	–	R	R	F
1987	R	N	R	h	–	R	R	F
1988	R	E	R	s	–	R	R	F

Not: Tabellen ger en översikt över inriktningen i finans- och penningpolitiken vad gäller sysselsättnings-, investerings-, administrativ penning-, diskonto-, pris-, konsumtions- och växelkurspolicy. Varje års policy bestäms som antingen expansiv (E) eller restriktiv (R) eller neutral (N) utifrån regeringens avsikter ex ante. Diskontot kan vara oförändrat (o), höjas (h) eller sänkas (s); det kan råda partiellt prisstopp (ps) eller totalt prisstopp (tp). Växelkursen kan vara fast (F) eller också kan kronan devalveras (D) eller skrivas upp. *Källor:* Finansplanerna 1960–1988; Kompletteringspropositionerna 1960–1988. Riks-banksstatistik; Material från Statens Pris- och konkurrensverk.

miska politikens uppläggning är korrekt och att det bara är att tillämpa den beroende på konjunktursituationen. Tabell 6.2 ger en översikt över makrobudgeteringen mellan 1960 och 1988 i form av en översiktlig

inventering av insatsen av större åtgärder och dessas förmodade riktning enligt regeringens förhoppning.

Man kan efter ungefär 1985 finna tecken på en omvärdering av tilltron till traditionell efterfrågereglerande budgetpolitik (Jonung, L. 1989a). Finansplanen innehåller mindre och mindre av detaljinsatser och mer av övergripande bedömningar av situationen och de icke påverkbara krafter som verkar. I stället för social ingenjörskonst framträder ett önskemål om breda överenskommelser mellan huvudaktörerna i ekonomin, vilka inte kan manipuleras fram. Dels är det fråga om övergång till utbudsekonomisk politik, dvs ett accepterande av annan makroekonomisk teori än den traditionella keynesianska. Dels är det fråga om ett nytt slags makroekonomiskt tänkande, mindre interventio-nistiskt och mera inriktade på förutsättningarna för bestämningen av ekonomin (Jonung, L. 1989b; Sawyer, 1989).

Den ekonomiska kausaliteten

Två principiella svårigheter kommer till uttryck i varje finansplan. För det första måste man rätt kunna bedöma den internationella konjunkturen liksom de övergripande trenderna i den inhemska ekonomin. För det andra måste man fastställa hur det senare beror av det förra. Även om det låter sig göras på kort sikt, är det dock inte lätt på längre sikt. Under 70-talet underskattade varje regering omfattningen och arten av den ekonomiska krisen och dess orsaker liksom dess verkningar på den statsfinansiella krisen. Under 80-talet kunde ingen regering förutse hur pass snabbt Sverige kunde ta sig ut ur både den statsfinansiella krisen och flertalet problem inom samhällsekonomin.

Informationsproblemet gör sig gällande med stor kraft: hur vet man hur det ekonomiska systemet utvecklas internationellt och inom landet? Vidare måste regeringen rätt kunna förutsäga verkningarna av olika insatser – *prediktionsproblemet*. Här reduceras makroekonomisk budgetering från omkring 1976 till ett slags mängd av förhoppningar. De borgerliga regeringarna hoppades att en rad olika insatser av finanspolitiskt och penningpolitiskt slag skulle bidra till att häva krisen i statens ekonomi liksom i hela samhällsekonomin. Men resultaten tyder på att antingen förvärrades den ekonomiska krisen av gjorda insatser eller också verkade de inte alls. Frågan är om vissa policykombinationer inte bara saknade den rätta tyngden utan även faktiskt hade en annan kausal riktning än den regeringen avsett. Under ett flertal år

under 80-talet har den socialdemokratiska regeringen med olika medel och utan större framgång försökt få ner inflationstakten, men utan avsett resultat. Makroekonomisk budgetering är kanske mer en fråga om att utläsa framtida trender ur aktuella tendenser och därefter hoppas på turen. Hur lätt det kan vara att felbedöma läget och policyinsatsernas riktning ser man om man tittar på SNS konjunkturbedömningar under inledningen till den ekonomiska krisen 1976–82. Där rekommenderades just den överbrygningspolicy som sedan skulle visa sig vara helt misslyckad (Persson, M. 1989).

Mikro- och makrobudgetering

Något tillspetsat uttryckt kan man säga att den årliga budgetprocessen uppvisar två ansikten. Å ena sidan riktas stort intresse mot vilken generell ekonomisk politik som regeringen avser att föra på kort och lång sikt. Budgetpropositionens finansplan och kompletteringspropositionens reviderade finansplan skall ge besked härom. Speciellt finansplanen diskuteras ingående i syfte att konkretisera eller förtydliga regeringens konjunkturbedömning samt vilken mix av finans- och penningpolitik som regeringen förordar. Det är här fråga om "stora" beslut om samhällsekonomin och den offentliga sektorn.

Å andra sidan kommer alltid vissa "små" beslut att stå i centrum för debatten. Det gäller föreslagna anslag, satsningar eller nedskärningar, som innebär förändringar gentemot föregående år. Det är här fråga om vissa detaljer i den typ av mikrobudgetering som försiggår under höstens budgetförhandling mellan finansdepartementet och fackdepartementen.

Hur hänger då mikro- och makrobudgetering samman? Ofta försöker regeringen i budgetproposition argumentera för att just de smärre årliga nyheterna har sin grund i den makroekonomiska politik som regeringen vill driva. Även om detta kan stämma i vissa fall gäller att det finns en klyfta mellan detaljbesluten, hur de kommit till i förhandlingsspelet och de övergripande övervägandena om ekonomin och den offentliga sektorn. Medan de förra kan ha sin grund i taktik eller strategi eller i en bedömning av ett programs effektivitet, bygger de finans- och penningpolitiska besluten på antaganden om hur olika aggregat utvecklas: den totala efterfrågan, investeringarna, priserna och produktionen. Det är självklart att misstag när det gäller de "stora" besluten kan leda till kostnader som framstår som oerhörda när man

jämför med de ofta utdragna förhandlingarna om vissa "små" beslut. Budgetering i statsbudgeten är en både komplicerad och paradoxal företeelse.

Sammanfattning

Budgetprocessen som leder fram till statsbudgeten har inte blivit föremål för någon större sammanhållen empirisk studie i Sverige. Det är en brist som borde avhjälpas. Här kan vi enbart bygga på några utmärkta delanalyser som gjorts under 80-talet. Budgetprocessen är en interaktion mellan å ena sidan regering och riksdag och å den andra sidan myndigheterna som är fokuserad på anslagen och deras bestämning. Man kan säga att den årliga budgetprocessen är inriktad på mikrobudgetering – att bestämma de enskilda anslagens innehåll – men att den i stor utsträckning vägleds av överväganden som hör hemma inom makrobudgetering.

Emellertid, för att få fram en mera fylld bild av den svenska statsbudgeten, skall vi gå till den internationella budgetlitteraturen och identifiera några huvudmodeller för analysen av den nationella budgeteringen. Vi skall exemplifiera de ansatser och begrepp som förekommer inom budgetteorier med data om den svenska statsbudgeten. Först tar vi den neoklassiska finansiärläran och de ekonomiska modeller som utvecklats inom denna. Därefter vänder vi oss till den politiska teorin och de statsvetenskapliga budgetteorierna. Slutligen skall vi beröra några budgetresonemang i den nya politiska ekonomin – public choice-skolan. Vi skall dock ej här gå in på optimeringsansatser till budgetens bestämning. De utnyttjar matematiska modeller för att definiera en optimal budget givet vissa antaganden om efterfrågan och kostnader. En översikt över denna litteratur finns i Ysanders redan återopade skrift *Resursfördelning i offentlig budget* (1982). En optimeringsansats för att bestämma en optimal kommunal budget lanserades 1970 (Å. Andersson och B. Hårsman). Vår framställning är primärt inriktad på att i budgetlitteraturen finna bestämningsfaktorer som gör det möjligt att förklara inte optimala statsbudgetar utan faktiskt existerande sådana.

7. *Den neoklassiska finansläran*

Från tidigare kapitel känner vi begreppen offentlig konsumtion och investeringar, transfereringar och konjunkturpolitik. I den neoklassiska finansläran brukar den offentliga ekonomin indelas i tre delområden: (1) resursallokering, (2) resursomfördelning och (3) stabiliseringspolitik (Musgrave & Musgrave, 1980). Konjunkturpolitik och stabiliseringspolitik är i stort sett samma sak; begreppen används ofta som synonymer. Vi kan också konstatera att det finns ett släktskap mellan offentlig konsumtion och resursallokering liksom mellan transfereringar och resursomfördelning, men i detta fall är begreppen inte identiska. Konsumtion, investeringar och transfereringar är realekonomiska indelningar som talar om hur medlen används, medan resursallokering och resursomfördelning är den analytiska indelning som man i ekonomisk teori använder för att få ett perspektiv på offentliga budget- och skattebeslut.

När det gäller begreppet resursallokering kan detta föras tillbaka på distinktionen mellan två mekanismer för att allokera nyttigheter: marknader och den offentliga budgeten. Resursomfördelning påverkar både inkomster och förmögenheter och berör både inkomst- och utgiftssidan för budgeten. Transfereringarna är däremot överföringar av penningmedel från budgetens utgiftssida, dvs ett led i resursomfördelningen.

Detta kapitel fokuserar olika slag av nyttigheter och individernas behov eller preferenser i relation till dessa. Begreppen nytta eller nytting liksom behov eller preferenser är centrala i den teoretiska debatten om den offentliga budgeten som instrument för allokering och resursomfördelning. Kapitlet berör även distinktionen mellan låt gåpolitik och ingripande när budgetens betydelse som stabiliseringspolitiskt instrument betonas. Innan vi behandlar ett antal modeller kan det emellertid vara värdefullt att ytterligare något analysera begreppen resursallokering och resursomfördelning.

Resursallokering och inkomstomfördelning (Musgrave)

I *The Theory of Public Finance* (1959) av R.A. Musgrave sammanfattas den neoklassiska ekonomiska teorin om det offentliga hushållet. Budget- och skattebeslut kan indelas i tre olika offentliga funktioner som svarar mot tre sidor av regeringsaktivitet: allokering, omfördelning och stabilisering (Musgrave & Musgrave, 1980). Musgrave skriver:

Det komplex av problem som rör inkomst- och utgiftsprocess kallas vanligen *offentliga finanser*. Vi följer denna tradition och använder begreppet i titeln på denna bok, men med stor tveksamhet. Även om det är sant att det offentliga hushållet omfattar penningflöden av inkomster och utgifter, gäller de grundläggande problemen inte finansfrågor. Problemen har inte att göra med pengar, likviditet eller kapitalmarknader. Det är i stället fråga om problem som avser resursallokering, inkomstfördelning och full sysselsättning, prisstabilitet samt ekonomisk tillväxt (Musgrave,) 1959:3, översättn.

Musgrave delar in den offentliga ekonomin i resursallokering, resursomfördelning och stabiliseringspolitik. Tredelningen av budgetens funktioner var då den lanserades av Musgrave ett framsteg inom budgetteorin på grund av att allokerings- och fördelningsaspekter tidigare blandades om varandra. Varje utgift och skatt har inte endast en enda funktion utan minst tre. Emellertid är det två problem som aktualiseras av klassifikationen: Är indelningen klar och konsistent, dvs vilka begrepp används för att åstadkomma distinktionen och hur förhåller sig begreppen till varandra? Är de antaganden som ligger till grund för indelningen rimliga eller adekvata?

Att stabiliseringspolitik är något annat än resursallokering och resursomfördelning är uppenbart, liksom att det existerar en teoribildning i fråga om stabiliseringspolitikens mål och medel. Däremot kan relationen mellan resursallokering och resursomfördelning ifrågasättas och diskuteras. Hur identifierar Musgrave resursallokering och inkomstomfördelning som delområden av offentlig ekonomi?

Offentlig resursallokering

Offentlig resursallokering tillfredsställer definitionsmässigt två slag av behov som en beslutsprocess baserad på marknadsmekanismerna inte kan tillgodose. Dessa är *sociala behov* och *värdefulla behov* och de

tillfredsställs genom skatte- och budgetbeslut, den för offentlig ekonomi typiska beslutsprocessen (Stiglitz, 1986).

Sociala behov är en gammal och välkänd storhet som läggs till grund för resursallokering i betydelsen produktion och finansiering av kollektiva nyttigheter. Kollektiva nyttigheter är odelbara då de inte kan prissättas och premisserna för marknadsmekanismernas beslutsprocesser saknas (Musgrave & Peacock, 1958). På konsumtionssidan uppstår den s k småskjutsproblematiken medan det på produktionssidan förekommer externalitet (Pigou, 1962; Head, 1974).

Värdefulla behov är behov som inte är sociala men som uppfattas som så värdefulla att de bör tillfredsställas genom skatte- och budgetprocessen, trots att de är eller kan vara föremål för marknadsallokering (Musgrave, 1959). Det kan vara fråga om normativa överväganden som ligger till grund för att en nytta anses vara så förtjänstfull att den bör allokeras via den offentliga budgeten. I detta fall blir gränsdragningen mellan resursallokering och resursomfördelning diffus. Vad gäller för de socialförsäkringar som redovisats i tidigare kapitel, eller den delvis fria tandvården? Rör det sig om en omfördelning eller allokeras dessa nyttigheter, som kan karaktäriseras som delbara och privata, utifrån något slag av jämlikhetskriterium?

Offentlig resursomfördelning

Musgrave framhåller att existensen av värdefulla behov medför att någon klar åtskillnad mellan allokeringsbeslut och omfördelningsbeslut inte kan göras, eftersom värdefulla behov ofta tillfredsställs som ett led i omfördelningsbesluten. Likväl finns enligt Musgrave en klar skillnad i fråga om beslutsprincip. Det är statens omfördelningsbudget som skall bestämma och förverkliga en adekvat fördelning av inkomster och förmögenhet. Resursallokeringsbeslut i offentlig ekonomi tar fasta på att *effektivt* tillfredsställa sociala behov, dvs allokera kollektiva nyttigheter i enlighet med individernas önskemål. Omfördelningsbeslut syftar däremot till att definiera och genomföra en *rättvis* fördelning av samhällets tillgångar. Hur skall då sådana beslut fattas?

Svårigheten ligger i att bestämma vad en lämplig fördelning skulle kunna vara. Detta beslut kan uppenbarligen inte fattas i en marknadsprocess, eftersom själva basen i en utbytesprocess är att man äger de saker som skall bytas. Det behövs i själva verket en politisk beslutsprocess, och innan denna kan fungera måste de olika aktörernas betydelse i denna process fastställas (Musgrave, 1959:19, översättning).

Eftersom det inte går att rationellt identifiera en rättvis resursfördelning kommer resursomfördelningsbeslut att baseras på den beslutsprincip som gäller för allokering till sociala behov: majoritetsbeslut i politiska församlingar. Distinktionen mellan resursallokering och resursomfördelning som teoretisk grund för analyser av budgetering och offentlig ekonomi är inte så klar som man trott. Nyttigheter som tillhör den ena kategorin tillhör ofta även den andra kategorin och samma beslutsprincip tillämpas i båda fallen. Många av de varor och tjänster som allokeras i välfärdsstaten tillhör den offentliga budgeten inte bara av effektivitetsskäl utan även av omfördelningsskäl – alla skall ha tillgång till samma vara eller service.

Inte ens om man noggrant studerar motiveringar och överväganden bakom enskilda poster eller delposter i statsbudgeten kan man med säkerhet säga om det är fråga om resursallokering, resursomfördelning eller stabiliseringspolitik. I de riktlinjer som finansplanen ger för hela statsbudgeten kan däremot sådana målsättningar omnämnas bland andra målsättningar. Slutsatsen måste bli att höjningen eller minskningen av det enskilda anslaget, införandet av den nya skatten eller kanske avskaffandet av det etablerade anslaget kan gå tillbaka på en hel uppsättning beslut eller målsättningar. Men det kan också vara fråga om en förändring där det inte är möjligt att urskilja något motiv alls. Vi behöver en mer utvecklad modell som kan knytas till den svenska statsbudgeten. Låt oss bredda analysen av de ekonomiska budgetansatserna, men först gå tillbaka i tiden.

Budgeten som det offentliga hushållet

I den klassiska teorin om det offentliga hushållet är budgeten ett redovisningsinstrument vars grundläggande norm är noggrannhet och ansvarighet (Musgrave & Peacock, 1958). Budgeten skall vara en så exakt redovisningsöversikt av inkomster och utgifter att budgeten kan läggas till grund för frågor om ansvarighet. Den måste balanseras så att utgifterna inte överstiger inkomsterna – fiskal oansvarighet – och utgifterna skall finansieras med skatteintäkter eller avgifter. Lånefinansiering får enbart ske för bestämda investeringar som amorteras enligt en på förhand uppgjord plan. Investeringar skall lånefinansieras när fördelarna naturligt kan spridas ut över flera generationer. En utförlig framställning finns i James Buchanans *Public Principles of Public Debt*

från 1958. Denna äldre teori om statsbudgeten drar paralleller mellan den offentliga budgeten och det privata hushållet och kallas därför *hushållsmodellen* (Dalton, 1954; Buchanan, 1967).

I den klassiska teorin om det offentliga hushållet skilde man endast på odelbara kollektiva nyttigheter och delbara privata nyttigheter i förhållande till de två allokeringmekanismerna, offentlig budgetering och marknad. Odelbara nyttigheter allokeras via den offentliga budgeten medan marknaden skulle tillhandahålla de privata nyttigheterna. Gränsdragningen mellan marknad och budget baserades på en enkel dikotomi mellan odelbara och delbara nyttigheter (Pigou, 1920).

Under 1950-talet utvecklades och nyanserades bilden av nyttigheters natur. Teorin om kollektiva nyttigheter generaliserades i teorin om s k "public goods" (Samuelson, 1954; 1955). Statsbudgeten skulle tillhandahålla s k "pure public goods" och kommunerna s k "club goods" eller lokala kollektiva nyttigheter (Cornes & Sandler, 1986). Musgraves distinktion mellan sociala behov och värdefulla behov var ett försök att förklara varför den offentliga budgeten användes på allt fler områden (Musgrave, 1959). En ytterligare utveckling av teorin innebar att man identifierade fyra olika slag av varor och tjänster. Man gjorde en distinktion mellan dels uteslutningsbarhet och icke-uteslutningsbarhet och dels mellan gemensamhet och rivalitet. Mekanismen för sociala val måste därför bestämmas utifrån nyttigheters tekniska och ekonomiska egenskaper (Ostrom & Ostrom, 1977).

Figur 7.1: *Typer av nyttigheter*

		Samhällelig interaktion	
Uteslutningsbarhet		Gemensamhet	Rivalitet
Icke uteslutningsbara		Genuint kollektiva nyttigheter	Allmänna resurser
		Avgifts-nyttigheter	Privata nyttigheter

Distinktionen mellan uteslutningsbara och icke-uteslutningsbara nyttigheter avgörs av om det genom prismekanismen är möjligt att ute-

stänga användare av nyttigheterna. Om inte föreligger en *snålskjuts-problematik* där gratisåkare (free riders) kan konsumera nyttigheten utan att betala det verkliga priset. Distinktionen mellan gemensamhet och rivalitet har att göra med om varan eller tjänsten kan användas av fler än en person utan att förbrukas. Råder gemensamhet får vi ett *stordriftsfenomen*.

Den minimala staten

Enligt den äldsta grenen av den klassiska finansläran, först framförd av italienska teoretiker på 1800-talet, skall staten tillfredsställa och tillhandahålla *genuint kollektiva nyttigheter* som försvar, lag och ordning eller utrikespolitik, vilket i praktiken är en teori om den minimala staten eller nattvaktarstaten såsom denna återfinns hos engelska stats-teoretiker från Hobbes' *Leviathan* (1660) till Stuart Mills *Om friheten* (1857). Inom modern politisk filosofi finns en riktning som företräder en liknande uppfattning: libertarianismen. R. Nozick driver i sin bok *Anarki, stat och utopi* (1974) tesen att all omfördelning från rika till fattiga är omoralisk. Velfärdsstaten bör ersättas av den minimala staten som endast skall sköta försvar, rättsväsende och liknande genuint kollektiva nyttigheter.

Den minimala staten är den mest omfattande stat som kan rättfärdigas. Varje stat som är större än så kränker människors rättigheter (Nozick, 1986:174).

Nozicks försvar för den minimala staten är att alla människor har okränkbara rättigheter. Fördelningen av egendom och inkomster är rättvis om alla individer är berättigade till sitt innehav eller om dessa förvärvats på ett rättvist sätt. Statens och kommunernas agerande för att fördela samhällets resurser innebär en kränkning av den naturrätt som föreskriver att ingen har rätt att skada någon annans s k naturliga rättigheter t ex rätten till de inkomster och förmögenheter som individerna förfogar över antingen genom korrekt innehav eller legitimt förvärv.

Den ekonomiska teorin om den minimala staten pekar i stället på *marknadsmisslyckande* när det gäller kollektiva nyttigheter och förespråkar marknadsallokering för privata nyttigheter. Marknadens beslutsmodell kan inte tillämpas vid allokeringen av kollektiva nyttigheter på grund av tekniska svårigheter: preferenserna avslöjas inte i efter-

frågan och produktionskostnaderna bärs inte automatiskt av dem som konsumerar nyttigheten. Det krävs en politisk beslutsprocess med enkel beslutsprincip: att allokera så mycket av en kollektiv nytta att mängden motsvarar konsumenternas preferenser om dessa kunde uppskattas. Detta skall betalas med en skatt som är direkt relaterad till varje konsuments nytta av den kollektiva nyttigheten. I denna beslutsprincip kommer således marknadsallokeringens princip om *konsumentens suveränitet* till uttryck (Baumol, 1965; Bohm, 1988).

Däremot är marknaden det lämpligaste allokeringsinstrumentet när det gäller *privata nyttigheter* eller *delbara* varor och tjänster. Men vilken allokeringsmekanism – budgeten eller marknaden – skall hantera *avgiftsnyttigheter* (t ex röntgenapparater, parkeringsplatser eller motorvägar som kan avgiftsbeläggas) och *allmänna resurser* (t ex allmänningar som alla får disponera eller fria naturresurser som valar eller kontinenten Antarktis)? Det kan diskuteras i vilken utsträckning som teorin om den minimala staten är relevant för förståelsen av skatte- och budgetbesluten i försvarspolitiken, miljöpolitiken osv. En stor del av samhällets resurser allokeras som om de vore kollektiva nyttigheter – vilket skulle fordra en teori om den maximala staten.

Komplementaritetslösningen

I stället för att dra en skarp gräns mellan den offentliga budgeten och marknaden som allokeringsmekanismer så kan man tänka sig en modell som skjuter in sig på hur de kan kombineras eller hur de kompletterar varandra. I en sådan komplementaritetslösning hävdas att inte bara kollektiva nyttigheter utan också tullnyttigheter och skyddet av allmänna resurser kan allokeras via den offentliga budgeten. Budgetallokering när det gäller allmänna resurser och tullnyttigheter är enligt denna tolkning ett resultat av marknadsmisslyckande.

Den ekonomiska teorin rekommenderar två kriterier för budgetallokering: *externalitetskriteriet* och *stordriftskriteriet* (Mishan, 1981; Stiglitz, 1986). Ju mer av positiv eller negativ externalitet som individuellt utnyttjande av en nytta är förenat med, desto lämpligare är budgetallokering. Ju större möjligheter till stordrift med fallande låga marginalkostnader, desto ineffektivare är marknadsallokering. Statens storlek beror av individens preferenser, hur mycket kollektiva nyttigheter befolkningen vill ha (sociala behov av *odelbara* nyttigheter till skillnad från privata behov), hur mycket staten vill agera för att mot-

verka negativa externaliteter och främja positiva externaliteter samt hur mycket av stordriftsfördelar staten är villig att tillvarata.

Begreppet *värdefulla behov* tillåter att möjligheterna till en extensiv offentlig politik vidgas genom att budgeten ersätter marknaden. Budgeten skall användas för att säkerställa allokeringen av s k förtjänstfulla nyttigheter – som kan vara vilken som helst av de fyra slagen som presenterades i figur 7.1 – som är värdefulla för medborgarna enligt något kriterium, dvs *politikernas preferenser*. Enligt Musgrave omfattar värdefulla behov följande storheter:

- (A) Behov som egentligen är sociala behov.
- (B) Behov som individen skulle ha om det inte av olika skäl förelåg preferensförvrängningar.
- (C) Behov som har sitt ursprung i ledarskapets roll i ett demokratiskt samhälle (Musgrave, 1959).

Beslut som rör (A) och (B) kan tas med samma princip som gäller för sociala behov – allokering i enlighet med konsumenternas preferenser. Kategori (C) förutsätter däremot en annan beslutsprincip. När det gäller värdefulla behov så kan det, enligt Musgrave, helt enkelt vara fråga om att en majoritet av väljarna eller av riksdagen anser att även minoriteten *borde* dela uppfattningen att dessa behov skall tillfredsställas med offentliga budgetmedel. Musgrave skriver helt konsekvent:

Att tillfredsställa värdefulla behov innebär i själva verket en inblandning i konsumentens egna preferenser (Musgrave, 1959:13, översättning).

Musgrave vet inte hur denna avvikelse från principen om konsumtionens suveränitet skall hanteras. Å ena sidan accepterar han värdefulla behov när en väl informerad majoritet i ett demokratiskt samhälle kan sägas vara berättigad till att påtvinga sina preferenser på en minoritet. Å andra sidan förkastar han värdefulla behov när bestämningen av sådana behov vilar på auktoritär basis och inte kan accepteras i vår normativa modell av ett demokratiskt samhälle. Detta är fallet när inblandning i konsumentens behov inträffar helt enkelt därför att en styrande grupp anser sina egna seder vara överlägsna och därför önskar påföra dessa på andra individer.

Att i en politisk beslutsprocess fastställa medborgarnas sanna preferenser och finna en beslutsprincip som ger en optimal lösning visavi dessa preferenser är inte lämpligt när det gäller allokeringen av värdefulla behov eller allokeringen av den växande mängd nyttigheter som

inte är kollektiva. Musgraves residual – behov bestämda genom majoritetsbeslut – identifierar ingen bestämd beslutsprincip för offentlig resursallokering, eftersom det finns en rad olika beslutsprinciper som kan allokera resurser till behov identifierade med majoritetsbeslut.

I själva verket leder inte heller begreppet kollektiv nytthet fram till någon egentlig beslutsprincip. Att en nytthet kännetecknas av stor-drift på produktionssidan och saknar uteslutningsbarhet på konsumtionssidan säger ingenting om hur mycket av nyttheten som skall produceras eller finansieras. Av det faktum att nyttheten måste allokera i offentlig ekonomi följer ingenting om den allokerade kvantiteten. Beslut om allokering till sociala behov sker på samma sätt som beslut om allokering till värdefulla behov, dvs med majoritetsbesluts-kategorin. Distinktionen mellan sociala behov och värdefulla behov hos Musgrave förutsätter olika beslutsprinciper, men de ger ingen vägledning för att förstå den faktiska strukturen och storleken på statsbudgeten.

Att återopå den neoklassiska finansiärens begrepp i Musgraves kategorier ger inte konkret vägledning för att förklara varför den offentliga sektorn i Sverige är av en viss storlek eller varför statsbudgeten innehåller vissa utgiftsslag av bestämd storlek. Hur stor andel av den svenska statsbudgeten är t ex koncentrerad på genuint kollektiva nyttheter? Är detta över huvud taget möjligt att mäta? I tabell 7.1 görs ett tentativt försök att lokalisera de anslag som kan antas bekosta gemensamma och icke-uteslutningsbara nyttheter.

Det största problemet med att utföra sådana beräkningar som presenteras i tabell 7.1 är att till och med det enskilda anslaget kan bestå av delar som kan knytas till olika slag av nyttheter. Ett annat problem uppstår när man stöter på anslag som utgår till myndigheter som har inrättats för att kontrollera en verksamhet som innebär statlig eller offentlig allokering av tullnyttheter eller nyttheter som enligt figur 7.1 kan karaktäriseras som privata. När en sådan verksamhet börjat bedrivas i offentlig regi, skall då den överordnade tillsyns- eller kontrollmyndighetens arbete klassificeras som en kollektiv nytthet eller som en nytthet som sammanhänger med den verksamhet som övervakas? Är det arbete som hälso- och sjukvårdens ansvarsnämnd utför en kollektiv nytthet, eller sammanhänger det med de avgiftsnyttheter och privata nyttheter som rymms inom verksamheten sjukvård? Om försäkringsväsendet är en privat nytthet, vad är då riks-försäkringsverket? Kan medlemskapet i FN eller EFTA karaktäriseras som

en kollektiv nytthet eller vad?

En tillämpning av klassifikationen av nyttheter på den svenska statsbudgeten tycks väcka fler frågor än den ger svar. De 11 procent som anges i det första exemplet i tabell 7.1 är möjligen en underdrift och de 13,5 procent som erhålles i det sista exemplet är troligen ett överdrivet värde. Om vi antar att intervallet 10–14 procent är rimligt så kan vi åtminstone konstatera att statsbudgeten inte är koncentrerad på kollektiva nyttheter. Merparten av statsbudgetens utgifter avser semi-kollektiva eller privata nyttheter.

Tabell 7.1: *Kollektiva nyttheter i statsbudgeten, miljoner kr och procent, uppskattade värden budgetåret 1986/87*

Mätmetod/Alternativ	Miljoner kronor	I procent av samtliga anslag i statsbudgeten
Huvudtitlarna II och IV: Justitie- och Försvarsdepartementet. (115 anslag)	36 485,6	11,0
Huvudtitlarna I, II, IV, XIII och XIV: Kungl. hov- & slottsstaterna, Justitie, Försvars- och Civildepartementen, Riksdagen och dess myndigheter. (171 anslag)	41 000,9	12,3
Huvudtitlarna I, II, IV och XVI samt kategori A (själva departementsorganisationerna) för övriga huvudtitlar. (183 anslag)	38 859,0	11,7
Huvudtitlarna I, IV och XIV samt anslag på övriga huvudtitlar enligt not 1). (226 anslag)	44 979,6	13,5

Kan man rädda förklaringsansatsen – statens storlek beror av mängden kollektiva nyttheter befolkningen vill ha – genom att åberopa Musgraves kategori: värdefulla behov? Svårigheten ligger i att det inte finns en naturlig mekanism för att avslöja efterfrågan på budgetens nyttheter. Man kan inte hävda att allt som inte bestäms genom avgifter uttrycker värdefulla behov, men hur skall då mängden av s k ”merit wants” identifieras?

Efterfrågan i budgetallokering uttrycks i allt väsentligt genom politikernas beslutsfattande eller via majoritetsbeslut i politiska församlingar

enligt Musgraves kategorier. Det gäller att finna principer som kan förklara hur dylika beslut kommer till stånd som kan ligga till grund för en förståelse av budgetens storlek eller inriktning. Om konsumenternas efterfrågan direkt skulle vara styrande för budgeten måste avgiftsfinsiering användas i en helt annan utsträckning än vad som nu är fallet (tabell 7.2).

Tabell 7.2: *Offentligrättsliga avgifter i statsbudgeten*

År	Offentligrättsliga avgifter, Mkr	I procent av statsbudgetens inkomster	I procent av statsbudgetens utgifter
1966/67*	790,4	2,5	2,4
1976/77*	2 177,6	2,1	1,5
1986/87	3 823,7	1,2	1,1

* Uppbörd i statens verksamhet.

Källa: RRV, *Budgetredovisning, Statsbudgetens utfall*.

Avgifterna utgör endast en bråkdel av inkomsterna och bekostar endast någon procent av utgifterna. Tabell 7.2 är dock missvisande eftersom vissa offentligrättsliga avgifter inte redovisas i budgetutfallet. När det gäller de lagstadgade socialförsäkringsavgifterna skulle dessa *i teorin* kunna fungera som avgifter. Läger vi till det belopp som redovisades för lagstadgade socialavgifter på statsbudgetens inkomstsida 1986/87 (58,6 miljoner kronor) ökar procentsatserna till 19 procent av inkomsterna och 18 procent av utgifterna. Å andra sidan svarade de direkta skatterna och skatterna på varor och tjänster tillsammans för två tredjedelar av statsbudgetens inkomster. Eftersom avgiftsfinsiering i jämförelse med skattefinsiering inte betyder så mycket för statsbudgeten, kan inte konsumenternas preferenser uttryckas på annat sätt än indirekt via en valmekanism.

Stabiliseringsbudgeten (Keynes)

Ingen budgetteori har haft så stor teoretisk eller praktisk betydelse som Keynes'. Det är därför kanske något förvånande att Keynes aldrig redovisade någon explicit teori om statsbudgeten. I *The General Theory of Employment, Interest and Money* från 1936 diskuteras aldrig statsbudgeten. I slutkapitlet anför Keynes några reflexioner över vad

ett accepterande av den generella teorin skulle kunna leda till. Här finns explicita referenser till statens roll i den typ av ekonomi som Keynes förespråkar. Dessa konsekvenser gäller dock bara storleken på statsbudgeten. Keynes budgetmodell är en rent kvantitativ makromodell. Den gäller inte som teorin om det offentliga hushållet vilka sorts varor och tjänster staten skall producera eller fördela konsumtionen av. Inte heller avser den villkoren för en effektiv produktion, som hos Wicksell och Lindahl eller i programbudgeteringsansatsen.

Keynes anvisar två funktioner för statsbudgeten: (1) att påverka konsumtionsbenägenheten och (2) att påverka investeringsvilligheten. Den ökning av statsbudgeten som följer av dessa uppgifter är, betonar Keynes, förenlig med marknadshushållning:

Det är inte ägandet av produktionsmedlen som är viktigt för staten. Om staten kan bestämma den aggregerade nivån på de resurser som används för att öka produktionsmedlen och den grundläggande ersättningen till ägarna av produktionsmedlen, har staten åstadkommit allt som är nödvändigt. Härtill kommer att de nödvändiga socialiseringsåtgärderna kan introduceras gradvis och utan att bryta mot samhällets allmänna traditioner (Keynes, 1960:378, översättning).

Keynesianismen är en teori om statsbudgetens övergripande funktion i samhällets totalekonomi. Som instrument för att påverka den totala efterfrågan och det totala kapacitetsutnyttjandet är dess mest typiska drag den nya idén om budgetbalans. Statsbudgeten skall balanseras på lång sikt över konjunkturcykeln, där tillfälliga budgetunderskott i lågkonjunktur betalas med tillfälliga budgetöverskott i högkonjunktur.

Den keynesianska budgetmodellen har i efterkrigstidens makroekonomiska modellbyggande utvecklats på olika sätt. Målet full sysselsättning och fullständigt kapacitetsutnyttjande har övergivits för den avvägning mellan sysselsättning och inflation som den uttrycks i den s k Phillipskurvan. Staten försöker hitta en punkt som kombinerar en viss arbetslöshet med en viss inflation i stället för att maximera målet full sysselsättning. Vidare skall budgeten utgå från ett *förväntat* tillstånd av fullständigt kapacitetsutnyttjande. Det ligger ett visst mått av godtycke bakom varje uppskattning av potentiellt kapacitetsutnyttjande eller möjlig tillväxttakt (Felderer & Homburg, 1987).

Som beskrivits i kapitel 2 skulle i den svenska versionen driftbudgeten användas som stabiliseringspolitiskt instrument. På sikt skulle budgetår med underbalansering uppvägas av år med överbalanserade budgetar. Driftbudgeten skulle vara det övergripande stabiliserings-

politiska instrumentet, men också andra verktyg som regleringar, investeringsfonder och investeringsskatter prövades och utvecklades (Hansen, 1955; Kragh, 1964; Lindbeck, 1976; Jonung, 1989). Det gällde för den svenska regeringen att söka uppskatta inflationen, uppgångar och nedgångar i konjunkturen samt styrkan hos dessa för att de finanspolitiska åtgärderna med framgång skulle verka kontracykliskt.

Som framgångsrikt styrinstrument skall statsbudgeten dämpa överhettningen i högkonjunkturer och stimulera ekonomin i lågkonjunkturer. I detta avseende har finanspolitiken bedömts som framgångsrik under 1950-talet, medan man har kunnat konstatera att de stabiliseringspolitiska åtgärderna ibland sattes in för sent under 1960-talet och 1970-talets kriser ledde till att man talade om keynesianismens "död". (Myhrman & Söderström, 1982). Vi kan utifrån tabell 6.3 konstatera att driftbudgetens utgifter översteg inkomsterna fyra budgetår under 1950-talet, tre år under 1960-talet och åtta budgetår under 1970-talet.

Tabell 7.3: *Utgifter mot inkomster på driftbudgeten (D) respektive totalbudgeten (T) (exklusive reservationer) mot BNPs utveckling i 1980 års priser*

År och budget	Budgetens utgifter, Mkr	Budgetens inkomster, Mkr	Utgifter i procent av inkomster	År	Procentuell årlig BNP-tillväxt
1950/51 D	5 449	5 821	94	1950	4,0
1951/52 D	6 423	7 507	86	1951	6,4
1952/53 D	7 647	7 808	98	1952	1,0
1953/54 D	8 130	8 535	95	1953	1,7
1954/55 D	8 619	8 907	97	1954	5,2
1955/56 D	9 691	10 072	96	1955	4,3
1956/57 D	10 978	10 691	103	1956	4,0
1957/58 D	12 120	12 019	101	1957	2,4
1958/59 D	12 743	12 605	101	1958	0,8
1959/60 D	13 698	13 657	100	1959	5,8
1960/61 D	14 829	16 641	89	1960	4,8
1961/62 D	15 993	18 007	89	1961	6,1
1962/63 D	18 717	19 869	94	1962	3,7
1963/64 D	19 922	20 927	95	1963	5,4
1964/65 D	23 548	24 257	97	1964	7,8

År och budget	Budgetens utgifter, Mkr	Budgetens inkomster, Mkr	Utgifter i procent av inkomster	År	Procentuell årlig BNP-tillväxt
1965/66 D	26 916	28 015	96	1965	4,6
1966/67 D	30 752	30 441	101	1966	2,4
1967/68 D	32 971	32 101	103	1967	3,9
1968/69 D	35 048	34 836	101	1968	4,2
1969/70 D	38 596	38 887	99	1969	5,8
1970/71 D	42 322	44 378	95	1970	4,9
1971/72 D	50 134	50 303	100	1971	0,4
1972/73 D	54 699	52 647	104	1972	3,3
1973/74 D	63 969	59 132	108	1973	4,2
1974/75 D	74 923	70 022	107	1974	2,7
1975/76 D	89 228	91 368	98	1975	6,8
1976/77 D	106 706	101 975	105	1976	2,8
1977/78 D	125 936	109 286	115	1977	-2,5
1978/79 D	148 376	116 264	128	1978	1,3
1979/80 D	170 695	128 593	133	1979	4,7
1980/81 T	214 427	155 287	138	1980	-0,2
1981/82 T	232 526	167 131	139	1981	-2,7
1982/83 T	271 029	191 280	142	1982	-0,9
1983/84 T	295 935	221 165	134	1983	3,1
1984/85 T	301 708	260 596	116	1984	3,6
1985/86 T	328 194	275 099	119	1985	1,7
1986/87 T	332 329	320 105	104	1986	4,2
1987/88 T	341 574	332 552	103	1987	3,0

Den ekonomiska tillväxten kan mätas på olika sätt. Det sammanfattande måttet på produktionen under ett år är bruttonationalprodukten (BNP). Måttet kan räknas fram från användningssidan eller från produktionssidan. Det är användningssidan som i årsdata anses vara mest tillförlitlig och som därför får bestämma nivån på BNP. BNP till marknadspris från användningssidan består av konsumtion (privat, statlig, kommunal), investeringar (näringslivets, statliga och kommunala myndigheters, bostadsbyggande och lagerinvesteringar) plus export och minus import. När BNP:s årliga utveckling i fasta priser kan sägas spegla konjunktursvängningar är det den keynesianska statsbudgetens uppgift är att snabbt reagera på sådana svängningar och verka kon-tracykliskt.

BNP:s utveckling, som den presenteras i tabell 7.3, kan tas som ett

grovt mått på konjunktursvängningarna. Måttet är grovt i detta sammanhang därför att staten i hög grad tar del i användningen av BNP, dvs BNPs utveckling och statsbudgetens balans innehåller delvis samma data. Hur den keynesianska budgetfilosofin bestämt den svenska statsbudgetens balans belyses om vi beräknar sambandet mellan den årliga BNP-tillväxten och statsbudgetens saldo – utgifter i procent av inkomster – enligt tabell 7.3.

Korrelationskoefficienten r mäter det linjära sambandet mellan två faktorer där r antar värden mellan $+1$ och -1 beroende på om sambandet är positivt eller negativt; $r = 0$ innebär statistiskt oberoende. Om statsbudgeten har använts kontracykliskt bör sambandet vara negativt. Det visar sig att $r = -0,44$ för 1950-talets BNP-tillväxt mot budgetbalansen. Samvariationen försvagas under 1960-talet ($r = -0,35$) och 1970-talet ($r = -0,24$).

Kanske är det så att det dröjer en viss tid innan politikerna genom statsbudgeten reagerar på konjunktursvängningarna. Man kanske måste avläsa konjunktursutvecklingen innan man vet om man genom budgeten skall bromsa den överhettade ekonomin i högkonjunkturen eller stimulera ekonomin när lågkonjunkturer nalkas. Prövar vi budgetbalansen mot BNP *året innan* (t ex BNP 1950 mot utgifter i procent av inkomster 1951/52) i tabell 7.3 erhåller vi för 1950-talet att $r = -0,24$. För 1960-talet kan däremot konstateras att $r = -0,50$ och för 1970-talet gäller att $r = -0,66$. De två beräkningarna skulle således kunna tolkas som att statsbudgeten användes som ett styrinstrument under de tre decennier. Under 1950-talet reagerade man snabbt på konjunktursvängningar, medan 1960- och 1970-talens data antyder en fördröjning av budgetsald oanpassningar.

Statsbudgeten har givetvis inte varit det enda instrumentet när det gäller att bromsa eller stimulera ekonomin. Parallellt har man kreditpolitik och selektiva instrument som t ex ett väl utvecklat system med investeringsfonder och investeringsskatter. Frågan är om inte keynesianismen är överspelad både i teorin och i den praktiska politiken. Med nya makroekonomiska teorier som t ex monetarismen har följt en större betoning av inflationsbekämpning än kontroll av efterfrågan – så även i Sverige.

Uppenbarligen är den keynesianska budgetteorin begränsad. Den tar bara fasta på en av statsbudgetens funktioner: att reglera den totala efterfrågan och investeringsbenägenheten. Statsbudgeten kan användas för en rad andra funktioner som Keynes inte går in på. Samtidigt

kan man anföra att den keynesianska budgetteorin faktiskt tagit fasta på en väsentlig funktion som inte identifierats i andra budgetteorier.

Buchanan och Wagner hävdar i *Democracy in Deficit* från 1977 att den keynesianska budgetteorin är felaktig och därmed också att en statsbudget i enlighet med Keynes' principer är onödig. Buchanans huvudargument mot den keynesianska budgetmodellen är att den saknar en teori om hur statsbudgeten bestäms i ett demokratiskt politiskt system. Dess teori om budgetbalans över konjunkturcykeln håller inte därför att budgetunderskott har starkare drivkrafter än budgetöverskott i en beslutsprocess som präglas av konkurrens mellan eliter om folkets röster. Denna fundamentala asymmetri leder till att den keynesianska budgetmodellen resulterar i en ständigt ökande statsskuld som verkar inflationsdrivande.

Buchanan driver två teser. Den första är att den keynesianska budgetmodellen inte kan fungera i den institutionella miljö som utgörs av demokrati: valda politiker tycker om att spendera offentliga medel på projekt som ger bevisbara fördelar för deras väljarkår, och de undviker att lägga skatter på den egna väljarkåren.

Genom att finansiera den offentliga sektorn med budgetunderskott kan politikerna använda en slags fiskal illusion, där kostnaden för offentliga nyttigheter blir skenbart lägre genom att den flyttas till en kostnad för inflation eller blir en ökande skuldbörda för framtida generationer. Resultatet blir att politikerna ökar utgifterna mer än skatteinkomsterna genom att skapa budgetunderskott som en del av det normala händelseförloppet. De lever inte upp till de keynesianska regeln att balansera budgetunderskotten i lågkonjunkturer mot överskott i högkonjunkturer. Den enkla logiken i Keynes' fiskala politik har utan något som helst tvivel misslyckats när den appliceras i den demokratiska politikens institutioner (Buchanan, 1977).

Den andra tesen är att den keynesianska budgetmodellen bygger på ett slags självförnekande profetia; den allt större staten och statsskulden motiveras med behovet av att öka den totala efterfrågan, vilket skall leda till full sysselsättning. Den allt större statsskulden driver emellertid upp inflationen, som motverkar målet om full sysselsättning enligt Phillipskurvan; detta påkallar då ytterligare statliga insatser för att främja full sysselsättning, vilket leder till ytterligare inflation, osv. Enligt Buchanan leder alltså den keynesianska budgetmodellen till stagflation eller till en kombination av både hög inflation och hög arbetslöshet. Genom att öka statsutgifterna kan man bara åstadkomma

en temporär förbättring av arbetslösheten till priset av ett ökat inflationstryck. Den keynesianska budgetmodellen resulterar i ett krav på ständigt nya statsutgifter, vilket genom konflikten mellan inflation och full sysselsättning leder till makroekonomisk obalans på allt högre statsskuldsnivåer. Buchanan skriver:

Vår tes är att Keynes' politiska testamente kan sammanfattas i ett styrelseskick som präglas av kontinuerliga och uppenbart växande budgetunderskott, inflation och en expanderande offentlig sektor (Buchanan, 1977:112, översättning).

Buchanan förkastar Keynes' funktionella budgetmodell och dess mål: full sysselsättning och fullt kapacitetsutnyttjande. Han hävdar att statsbudgeten borde vara ett slags fiskal konstitution, ett regelsystem för den offentliga sektorns inkomster och utgifter som skall begränsa demokratins expanderande effekt på budgeten med kravet på budgetbalans som viktigaste regel.

Den keynesianska budgetmodellen kom att ersätta hushållsmodellen och de budgetprinciper som förenats med denna förkastades som grundade i en felaktig teori om ekonomin. Statsbudgeten var inte i första hand en utgiftsplan med en därtill kopplad inkomstsida. Budgeten reglerade inte ett offentligt hushåll och statsbudgeten är inte analog med en privat budget. Statsbudgetens huvudfunktioner är ekonomisk stabiliseringspolitik – finans- eller penningpolitik – och dess egenskaper skall bestämmas utifrån detta mål. Huruvida budgeten är balanserad eller inte spelar ingen principiell roll utan budgetbalanskravet måste underordnas budgetens funktion i samhällsekonomin, nämligen att befrämja fullt kapacitetsutnyttjande (Leijonhuvud, 1968).

Budgeten betraktas i den keynesianska modellen som ett styrinstrument för att reglera efterfrågan och utbud på aggregerad nivå. Budgeten skall användas för konjunkturpolitik och de egenskaper hos budgeten som är väsentliga för denna funktion passar inte in i hushållsmodellen. Principen om budgetbalans ersätts med regeln om balansering av utgifter och inkomster över en lång tidsram givet målet om övergripande samhällsekonomisk effektivitet, dvs full sysselsättning. Den analogi som föreligger mellan privat och offentligt hushåll förkastas av den keynesianska teorin – *instrumentmodellen*.

Man kunde kanske förledas tro att instrumentmodellen är den enda ekonomiska modellen av statsbudgeten, om man beaktar dess praktiska framgång. Så är dock ej fallet. Knut Wicksell föreslog en ekonomisk

modell av statsbudgeten, som skulle resultera i effektivitet eller rättvisa. Låt oss titta närmare på *rättvisemodellen* (Hansson, Ståhl & Söderström, 1986).

Budgeten som rättvisa (Wicksell, Lindahl)

Den klassiska finansläran betonar ansvarighet och noggrannhet medan den keynesianska budgetmodellen ser på statsbudgeten som motorn i samhällsekonomin, som ett policy-redskap för övergripande samhällsekonomisk effektivitet och samhällsekonomisk balans vid fullständigt utnyttjande av resurserna. Den budgetmodell som föresvävade Knut Wicksell och Erik Lindahl var baserad på den ekonomiska beslutsregeln enligt vilken man handlar rationellt om den marginella nyttan är lika med den marginella uppostringen. Statsbudgetens syfte är inte primärt ett offentligt hushåll eller samhällsekonomin, utan statsbudgetens *raison d'être* är att förse individerna med varor och tjänster i enlighet med individernas preferenser. Statsbudgetens efterfrågesida fastställs med de priser som individerna är beredda att betala för de varor och tjänster vars kostnader bestäms på statsbudgetens utbudssida.

Wicksell

Wicksells *Om en ny princip för rättvis beskattning* ingick i hans 1896 utgivna *Finanztheoretische Untersuchungen* och gavs inte ut på svenska förrän 1987. Wicksell kritiserar här de klassiska finasteoretikerna utifrån marginalistisk beslutsteori och tillämpar principen om likhet mellan uppostring och nytta på hela uppbyggnaden av statsbudgeten. Wicksells idéer kom att påverka framför allt den internationella debatten och utgöra en grundval för framväxten av den s k public choice-skolan efter andra världskriget. Wicksell gör tre antaganden som grundval för den nya teorin om statsbudgeten:

- (1) *Intresseprincipen*: likhet mellan prestation och motprestation.
- (2) *Den neoklassiska värdeläran*: begreppen gränsnytta och subjektivt värde kan tillämpas också på de offentliga prestationerna och de enskildas motprestationer.
- (3) Tillämpning av *den nya beskattningsprincipen* på den "parlamentariska skattebevillningen" (Wicksell, 1987:14).

Dessa antaganden leder fram till Wicksells nya princip för beskattning, nämligen samstämmighetsregeln eller veto-principen samt kravet på fiskal *quid pro quo* eller att "till varje utgift måste knytas en inkomst". Wicksell menar att dessa två beslutsregler inte bara leder till effektivitet, utan även till det mer svårgripbara målet om rättvisa. Wicksell gör en distinktion mellan *politisk rättvisa*, dvs statsbudgetens grund i samstämmighet och fiskal ekvivalens, samt *social rättvisa*, dvs om den bestående inkomstfördelningen bör modifieras av staten eller inte.

Samstämmighetsregeln lanseras som ett alternativ i debatten om *intresseprincipen* kontra *bärkraftsprincipen* såsom grundval för beskattningsregler för statsbudgetens inkomstsida. Wicksell framhåller att medan bärkraftsprincipen anses som den generellt bästa metoden förekommer det att intresseprincipen rekommenderas för speciella statsutgifter. Intresse- eller prestationsprincipen har den fördelen att den kan leda fram till en övre gräns för statsbudgetens storlek. Enligt Wicksell:

teorin förkastade varje offentlig utgift och varje motsvarande skatt, om inte varje skattebetalare erhöll en motsvarande motprestation (Wicksell, 1987:20).

Samma princip som förespråkar avgifter eller objektskatter har emellertid nackdelen att den är svår att tillämpa på flera av statsbudgetens poster, speciellt de s k kollektiva nyttigheterna. Hur skall individens intresse eller värdet på statens motprestation mätas om en nytting kan användas av alla?

Offer- eller bärkraftsprincipen som argumenterar för proportionell eller progressiv beskattning har den nackdelen att den inte kan tillämpas på frågan om statens storlek. Wicksell skriver:

Teorin kan endast ge besked om skatternas fördelning, men den har ingenting att säga om den totala skattesummans (och följaktligen den individuella skattesummans) absoluta storlek. (Wicksell, 1987: 20–21)

Wicksell hävdar att finansiärläran måste kunna svara på frågan om statsbudgetens totala omfattning, vilket tycks svårt om bara intresse- och offerprinciperna tillämpas. En av dåtidens stora auktoriteter, Adolf Wagner, föreslog följande "ledande princip":

varje statlig verksamhet och därmed varje utgift för densamma skall förkastas, om den ålägger allmänheten ett offer som överstiger nyttan eller värdet för allmänheten av ifrågavarande offentliga tjänst (Wagner, 1890:70).

Wicksell kritiserar Wagners princip på samma sätt som man kritiserar utilitarismens lyckomaxim om största möjliga lycka åt största möjliga antal. En maximering av samhällets totala nytta kan leda till att vissa individer får fördelar på andras bekostnad. Enligt Wicksell måste storleken på statsbudgeten bestämmas med utgångspunkt inte i *allmänhetens* nytta utan i *varje enskild individs* nytta av varje enskild utgiftspost på statsbudgeten, dvs marginalistiskt. Wicksell avfärdar den modell som säger att politikerna fattar två slags budgetbeslut: hur helheten skall bekostas efter bärkraftsprincipen och huruvida enskilda budgetprogram är värda att genomföras. Denna vanliga *tudelning*, som fortfarande utmärker budgetbesluten, avvisas med argumentet att en sådan beslutsprocess leder till att nyttan av ett program inte kopplas samman med betalningsvilligheten.

I teorin om det offentliga hushållet utgår man från den välvillige despoten som bestämmer hur det offentliga hushållet skall regleras. Man förutsätter också ambitionen att finna rationella lösningar för produktionen av kollektiva nyttigheter i relation till en bestämd storlek på staten. Wicksells perspektiv är i stället den enskilde skattebetalaren, som söker finna en rationell avvägning av hur hans/hennes pengar skall fördelas på privata och offentliga nyttigheter utifrån den neoklassiska marginalismen, dvs marginalkostnad och marginell nytta skall vara lika. Denna beslutsprincip tillämpad på fördelningen mellan privat och offentlig sektor leder emellertid till *snålskjutsproblematiken*. Eftersom kollektiva nyttigheter är odelbara, kommer den marginella kostnaden att sättas lika med samhällets marginella betalningsvillighet, inte med den individuella nyttan:

Om den enskilde skall använda sina pengar för privata och offentliga utgifter på ett sådant sätt, att han personligen uppnår största möjliga tillfredsställelse, så kommer han uppenbarligen inte att betala ett öre för de offentliga ändamålen. Ty vare sig han betalar mycket eller litet, kommer det för det mesta att påverka omfattningen av de statliga prestationerna så litet, att han knappast alls kommer att märka det. Men om alla skulle göra likadant, skulle med nödvändighet staten snart upphöra att fungera (Wicksell, 1987:33–34).

För att individen skall kunna fördela sina inkomster mellan privata och offentliga nyttigheter krävs sålunda en samordning mellan de enskilda individerna så att man når fram till en kollektiv betalningsvillighet som på marginalen kan relateras till den marginella kostnaden för budgetens odelbara nyttigheter. Att allokera kollektiva nyttigheter på ett

effektivt sätt blir alltså på grund av snålskjutsproblematiken ett *politiskt* problem. Wicksell var den förste som klart sett att statsbudgetens storlek inte kan bestämmas på ett annat sätt än genom omröstning om individernas preferenser skall vara styrande. Hur skall då denna omröstning gå till?

Wicksell skiljer mellan den del av statsbudgeten som utgörs av redan gjorda åtaganden som staten inte kan frånträda, t ex lånebetalningar på given statsskuld, och resten av budgeten. I det förra fallet rekommenderas majoritetsbeslut på grund av nödvändigheten att komma till resultat, men i det senare fallet lanserar Wicksell sin egen beslutsmetod: samstämmighet eller individuellt veto. Wicksell motiverar detta med att majoritetsmetoden inte är en garanti för bra beslut. Den kan användas av de besuttna för att ta fram budgetprogram som gynnar dessa medan kostnaden övervältras på de fattiga; eller också kan majoritetsmetoden användas av de fattiga för inkomstutjämnings syften. Wicksell skriver:

I sista hand är enhällighet och full frivillighet i beslutsfattandet den enda säkra och påtagliga garantin mot orättvisor i fördelningen av skatterna; så länge detta villkor inte är åtminstone approximativt uppfyllt, svävar egentligen hela diskussionen om rättvisan i beskattningen i luften (Wicksell, 1987:51–52).

Kvalifikationen att samstämmighetsregeln bara behöver föreligga approximativt har tolkats på olika sätt – från 99 procent till 75 procent – men Wicksell trodde uppenbarligen att beslutsprincipen skulle kunna tillämpas. Logiken är enkel: det som var och en tycker är bra är var och en villig att betala för:

så snart en allmän uppgift kan glädja sig åt ett tillräckligt allmänt intresse, kommer medel och organ för dess uppfyllande aldrig att saknas (Wicksell, 1987:53).

Samstämmighetsprincipen har två förutsättningar som Wicksell noggrant utvecklade. För det första måste varje budgetbeslut kunna isoleras så att inkomst- och utgiftsbeslutet tas i samma omröstning. För det andra kräver principen att inte politisk och social rättvisa blandas samman, dvs den övergripande fördelningen av inkomster och förmögenhet måste vara accepterad som rättvis.

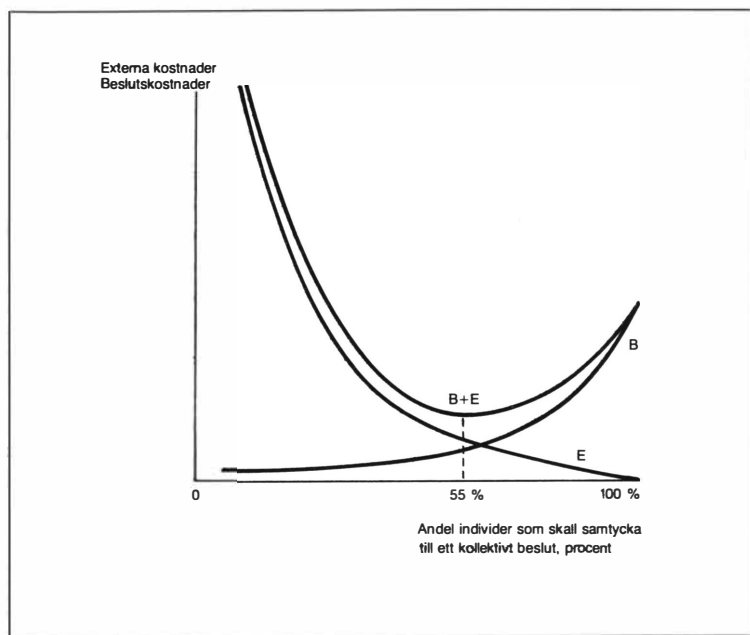
Wicksell var inte omedveten om faran med en individuell vetoprincip; han skriver:

Man kommer att tala om eventuella missbruk, om obstruktioner o dyl, som en minoritet skulle kunna förledas till för att på ett illojalt sätt genomdriva sina speciella syften (Wicksell, 1987:104).

Wicksell valde att avfärda en liten minoritets blockeringsmakt – obstruktion – som ett "förtvivlans vapen". När det gäller praktisk tillämpbarhet kunde inte skillnaden mellan Keynes' och Wicksells budgetmodeller vara större; samstämmighetsregeln kan inte tillämpas på grund av de stora transaktionskostnaderna. Man ställs inför ett definitivt val mellan den vinst man kan göra på att så många som möjligt har inflytande över statsbudgeten och de kostnader man får för att fler än en majoritet skall nå fram till samstämmighet.

Buchanan och Tullock klargör avvägningsfrågan mellan kostnader för kollektiva beslut och den andel som samtycker till beslut i *The Calculus of Consent* från 1962 (figur 6.2).

Figur 7.2: *Kostnader för kollektiva beslut vid olika beslutsregler (0–100 %)*



Källa: Buchanan & Tullock, 1962:71

Ju lägre beslutsregel som används, desto högre blir de externa kostnaderna (E), dvs de negativa effekterna för dem som inte samtycker med den grupp som bestämmer om det kollektiva beslutet. Ju större beslutsregel, desto högre beslutskostnader (B) på grund av förhandlingar och vetorisken. Om man minimerar båda kostnaderna – $E + B$ – blir resultatet att man bör välja den vanliga majoritetsregeln.

Mera realistisk är ansatsen i Lindahls budgetmodell, som relaterar betalningsvilligheten för kollektiva nyttigheter till ett system av differentierade skattepriser, s k Lindahl-priser för kollektiva nyttigheter.

Lindahl

Om man släpper tanken på samstämmighet som grundvalen för ett optimalt beslut om mängden av och priset på kollektiva nyttigheter, hur skall budgetsituationen då analyseras? I sin avhandling *Die Gerechtigkeit der Besteuerung* från 1919 föreslog Erik Lindahl en budgetmodell med en kollektiv nytta och två grupper av aktörer, de rika A och de fattiga B, med olika värdering av den kollektiva nyttigheten. Om grupperna är lika starka politiskt kommer mängden av den kollektiva nyttigheten att bestämmas optimalt där uppoffringen för en grupp i form av skatt är på marginalen lika med nyttan med den kollektiva nyttigheten. Denna abstrakta förhandlingsmodell för att bestämma pris och kvantitet på kollektiva nyttigheter skulle konkretiseras i fastighets-, närings- och personskatt (Söderström & Larsson, 1981).

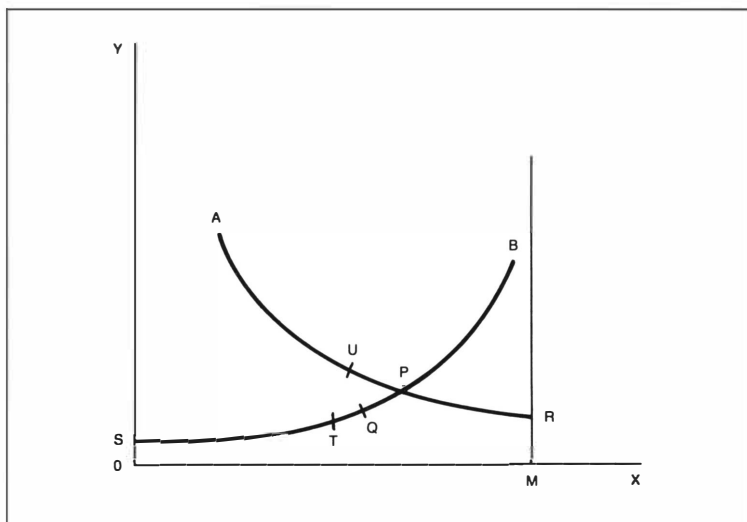
Låt Y-axeln stå för mängden av den kollektiva nyttigheten och X-axeln för parternas kostnad för den kollektiva nyttigheten efter den procentandel av kostnaden som de tar på sig; A:s kostnadsandel mäts från 0 mot M, medan B:s kostnadsandel mäts från andra hållet. Figur 7.3 ger då två reaktionskurvor, AR för A och BS för B, som beskriver hur efterfrågan på den kollektiva nyttigheten minskar i takt med att priset ökar.

Någonstans under kurvan SPR kommer utbudet av den kollektiva nyttigheten att bestämmas. Om man befinner sig i punkten O är A intresserad av en större volym och också beredd att ta på sig en större kostnadsandel. Jämviktspunkten blir P, där den marginella nyttan av den kollektiva nyttigheten är lika med kostnaden för bägge parter.

Lindahls modell kan generaliseras om fler antaganden införs; om parterna inte är lika starka kan majoriteten bestämma om ett utbud av den kollektiva nyttigheten som gynnar den på minoritetens bekostnad,

dvs lösningar ovanför SPR. Hela statsbudgeten kan analyseras med samma modell genom att man delar in den i olika delar som svarar mot bestämda kollektiva nyttigheter. Om nyttigheten inte är helt kollektiv utan direkt gynnar en viss grupp, kan detta analyseras som en kostnadseffekt, dvs den gynnade gruppen kan betala mer för att erhålla nyttigheten. Modellen kan generaliseras till att omfatta fler grupper än två.

Figur 7.3: *Lindahls budgetprincip*



Källa: Musgrave & Peacock, 1967:170

Lindahl introducerar begreppet *politisk kostnad* för att beteckna den situation där en majoritet påtvingar en minoritet en statsbudget som den inte önskar och den kostnad detta för med sig för bägge parter. Den politiska kostnaden bestäms i sista hand av rättvisevärderingar:

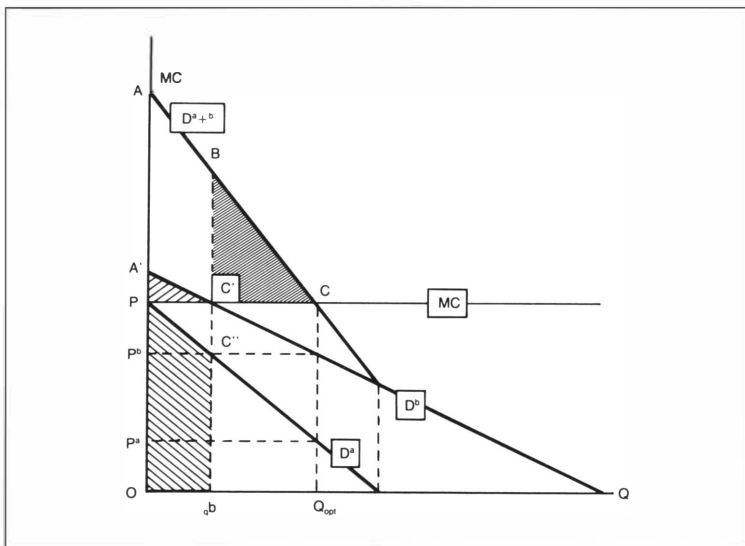
Allteftersom de svagare klasserna lyckas ge uttryck för sin känsla av rättvisa, så ökar deras konkreta politiska makt liksom deras förmåga att med kraft säkerställa speciella fördelar på bekostnad av andra (Lindahl, 1919:98).

Lindahls modell för statsbudgetens bestämning är mera realistisk än Wicksells, men båda ansatserna bygger på att man tillämpar en generell intresseprincip på den offentliga sektorn som på den privata:

att priset på den kollektiva nyttigheten i det stora hela överensstämmer med den marginella nyttan för varje intresserad part (Lindahl 1919:98).

Man kan formulera denna budgetansats om det frivilliga utbytet som grundval för statsbudgeten i en generell modell för bestämning av pris och kvantitet i budgeten – Paul Samuelsons rena teori om kollektiva nyttigheter från 1954. Antag att vi har två parter och att de efterfrågar en och samma kollektiva nyttighet enligt en relation mellan pris och kvantitet som i figur 7.4.

Figur 7.4: *Skärningspunkten mellan marginalkostnaden för kollektiva nyttigheter (MC) och parter summerade marginella efterfrågan (D^{a+b})*



Källa: Samuelson, 1954

Den totala efterfrågan ges då av en vertikal summering av parternas efterfrågekurvor och mängden av den kollektiva varan bestäms där den totala efterfrågan är lika med den marginella kostnaden. Parternas

olika priser härleds därefter, dvs man konsumerar samma kvantitet men betalar olika priser beroende på betalningsvilligheten.

Sammanfattning

En kritik av den neoklassiska finanslärans resonemang kring offentlig resursallokering, inkomstomfördelning samt stabiliseringspolitiken ger vid handen att även andra beslutsprinciper än de ekonomiska måste användas för att man skall förstå budgetbeslut. Musgraves analys av beslut rörande sociala behov, värdefulla behov och resursomfördelning innehåller ett slags residual, majoritetsbeslut i politiska församlingar, som åberopas när ekonomisk teori inte räcker till. Att konstatera att det finns en väsentlig och kvantitativt omfattande offentlig resursallokering som ytterst bestäms genom majoritetsbeslut i politiska församlingar, säger ingenting om vilken uppsättning av *beslutsprinciper* som används för dylika beslut rörande offentlig resursallokering. Om resursallokering i offentlig ekonomi inte skall förklaras i enlighet med beslutsprinciper för resursallokering härledda ur teorin för s k "public goods" eller s k "merit goods", kanske förklaringar kan sökas i teorin för homo politicus?

Noter

¹ Följande anslag har räknats som kollektiva nyttigheter. När samtliga anslag under en huvudtitel eller undertitel medräknats anges endast mängden anslag. Urvalet kan givetvis ifrågasättas och den intresserade läsaren får gärna försöka på egen hand. Syftet med tabell 7.1 har varit att påvisa just svårigheterna med att identifiera statsbudgetens utgiftsposter utifrån den kategorisering av nyttigheter som gavs i figur 7.1.

TUSENTAL KR

I	KUNGLIGA HOV- OCH SLOTSSTATERNA (3 ansl)	33 575
II	JUSTITIEDEPARTEMENTET	
A	Justitiedepartementet m m (8 ansl)	91 147
B	Polisväsendet (9 ansl)	5 783 436
C	Åklagarväsendet (2 ansl)	287 013
D	Domstolsväsendet m m (6 ansl)	1 526 848
E	Kriminalvården (7 ansl)	1 895 175
G	Övriga myndigheter (7 ansl)	25 851
H	Diverse (2 ansl: 1 & 5)	17 890
	SUMMA	9 627 360
III	UTRIKESDEPARTEMENTET	
A	Utrikesdepartementet m m (12 ansl)	1 101 071
B	Bidrag t. vissa internat. organisat. (8 ansl)	317 005
	SUMMA	1 418 076
IV	FÖRSVARSDPARTEMENTET (samtliga 64 ansl)	26 447 132
V	SOCIALDEPARTEMENTET	
A	Socialdepartementet m m (4 ansl: 1–4)	86 187
B	Administr. av socialförsäkr. m m (2 ansl: 1–2)	51 693
E	Hälso- & sjukvård m m (15 ansl: 1–10,16,17,20,23)	449 152
	SUMMA	587 032
VI	KOMMUNIKATIONSDEPARTEMENTET	
A	Kommunikationsdepartementet m m (3 ansl)	28 190
B	Vägväsende (2 ansl: 1 & 9)	42 830
H	Telekommunikationer (1 ansl)	12 000
	SUMMA	83 020
VII	FINANSDEPARTEMENTET	
A	Finansdepartementet m m (4 ansl)	73 265
B	Skatte- och indrivningsväsen (4 ansl: 1–3,5)	1 923 506
	SUMMA	1 996 771
VIII	UTBILDNINGSDEPARTEMENTET	
A	Utbildningsdepartementet m m (3 ansl)	55 084
B	Skolväsendet (3 ansl: 1,2,4)	296 334
D	Högskola och forskning (2 ansl: 1,2)	99 872
	SUMMA	451 290

IX	JORDBRUKSDEPARTEMENTET	
A	Jordbruksdepartementet m m (4 ansl)	28 102
F	Service och kontroll (12 ansl: 1–12)	92 095
H	Miljövård (7 ansl: 1–7)	288 400
	SUMMA	408 597
X	ARBETSMARKNADSDEPARTEMENTET (0 ansl)	
XI	BOSTADSDEPARTEMENTET (0 ansl)	
XII	INDUSTRIDEPARTEMENTET (0 ansl)	
XIII	CIVILDEPARTEMENTET	
A	Civildepartementet m m (4 ansl)	230 989
B	Rationalis. & revision, statist. m m (8 ansl: 1–8)	800 547
C	Statlig lokalförsörjning (2 ansl)	209 450
D	Statlig personalpolitik m m (3 ansl: 1–3)	67 910
E	Länsstyrelserna m m (1 ansl)	2 147 466
	SUMMA	3 456 362
XIV	RIKSDAGEN OCH DESS MYNDIGHETER (14 ansl)	470 353
	SUMMA TOTALT	44 979 568

8. *Homo politicus*

Det existerar ingen enhetlig teori om den offentliga budgeten baserad på *homo politicus*. Tvärtom finns det tre skilda budgetmodeller som kan härledas från tre olika teorier om *homo politicus*: en rationell beslutsmodell, den marginalistiska eller inkrementalistiska beslutsmodellen om begränsad rationalitet och den irrationella "garbage can"-modellen. En fjärde mera praktisk modell, programbudgeteringsmodellen, är normativ till sin art då den förespråkar rationalitet. I detta kapitel skissar vi huvuddragen i dessa fyra modeller.

Budgeten som det offentliga intresset (Weber)

Max Weber lanserade en modell för den offentliga förvaltningens struktur som skulle garantera rationalitet och tillvarata det offentliga intresset – *byråkrati* (Weber, 1920, 1964). Byråkrati är ett besvärligt begrepp, eftersom det ges olika betydelse i olika sammanhang. För Weber var byråkrati en uppsättning regler för styrning av organisationer riktade mot godtycke, oklara roller och tvetydiga uppgifter.

Weber konstaterade ur ett historiskt perspektiv att det ofta hände att det offentliga hushållet förvandlades till ett privat hushåll för dem som innehade den politiska makten eller auktoriteten. Varje auktoritetsstruktur hade enligt Weber inslag av egenintresse. De som hade fått till uppgift att förvalta det offentliga hushållets resurser tenderade att använda dessa för egna syften. Den traditionella auktoriteten använder ofta vanan eller sedvänjan som ett argument för att bevara olika särintressens fördelar medan den karismatiska auktoritetsstrukturen kännetecknas av svårigheten att skilja mellan offentliga och privata intressen.

I Webers idealtypiska modell över byråkratin – legal auktoritet – skulle målen om rationalitet och det gemensamma bästa byggas in i en fast institution. Den offentliga förvaltningen skulle struktureras på följande sätt:

- (1) Långtgående arbetsfördelning och preciserade kompetensområden.
- (2) Klar beslutshierarki: över- och underordning.
- (3) Kall som motivation.

Om dessa kriterier uppfylldes skulle föreställningen om ett rationellt offentligt hushåll bli verklighet.

Webers byråkratimodell har stimulerat en omfattande organisations-teoretisk forskning om hur offentlig administration fungerar. Teorin om att byråkrati bör känneteckna offentlig förvaltning eller det offentliga hushållet eller budgeten därför att det leder till rationalitet och det gemensamma bästa har kritiserats utifrån olika utgångspunkter. Dels har man i den policyinriktade litteraturen hävdade att den weberska modellen inte är *realistisk*, dvs den tillämpas endast i undantagsfall. Verkligheten är i stället mer lik de avarter som Weber identifierade som hot mot den byråkratiska idealtypen: *tjänstemannastyre*, där ämbetsmännen inte bara genomför de mål som politikerna skall fastställa utan även tar över bestämmandet av målen och *korporatism*, dvs att den offentliga sektorn delas upp i mer eller mindre skilda policysektorer där olika slag av egenintresse gör sig gällande (Page, 1985). I den organisationsteoretiska litteraturen har man ifrågasatt om en byråkratiskt strukturerad offentlig förvaltning verkligen leder till rationalitet. Det finns en risk för rigiditet och ineffektivitet i en byråkratisk struktur, speciellt om omgivningen är instabil och föränderlig (Mintzberg, 1979).

Inkrementalismen (Wildavsky)

Inkrementalismen är en beslutsteori om den politiskt administrativa processen. Den utvecklades av Simon (1947), March och Simon (1958) samt Lindblom (1959; 1965) till en generell beslutsteori genom kritik av den ekonomiska teorins rationella beslutsmodeller (Axelsson, 1981). Följande principer kännetecknar *den inkrementella modellen*:

- (1) Budgetering är en beslutsprocess inom ett avgränsat socialt system, budgetsystemet, som omfattar riksdag, regering och myndigheterna.
- (2) Det sociala system som budgetering utgör består av klart identifierade roller: kravställare och anslagsbeviljare.
- (3) Budgetering är allokering av resurser till utgiftsposter/expenser.
- (4) Budgetering som beslutsprocess är ej rationell utan inkrementell.

Med "inkrementet" avses den årliga förändringen i budgeten, som kan vara positiv eller negativ. Inkrementalismen förutsäger att de årliga förändringarna kommer att vara små, eller enbart 5–10 procent. Resterande del av budgeten – basen – är fast från år till år och blir inte föremål för förändringar eller övervägningar. Den inkrementella budgetteorin försöker i kvantitativa budgetmodeller identifiera de beslutsregler som styr den marginella tillväxten i utgifterna för olika program eller för statsbudgeten som helhet. Inkrementalismen gör gällande att de årliga förändringarna är marginella samt att förändringstakten tenderar att vara stabil eller densamma år från år. Budgetens inkrementella inriktning förklaras med en beslutsteori om begränsad rationalitet.

Teorin om inkrementalismen var den allmänt accepterade budgetteorin fram till ungefär 1980. Den har givits olika utformning hos skilda författare. Utgångspunkten är den klassiska ekonomiska beslutsteorin och dess rationalitetspostulat. Låt oss kort skissera denna i dess moderna variant (Harsanyi, 1977; Raiffa, 1970). En aktör handlar *rationellt* om och endast om:

- (1) aktören har fullständig kunskap om alla handlingsalternativ;
- (2) aktören kan göra en sannolikhetsbedömning av vilka resultat som olika handlingsalternativ ger upphov till;
- (3) aktören kan värdera de olika resultaten i en konsistent preferensordning;
- (4) aktören väljer det alternativ som ger största förväntade värdet, sannolikhet multiplicerat med värde.

Denna beslutsmodell kan inte appliceras på budgetsystemet och dess aktörer. Varken kravställare eller anslagsbeviljare känner till samtliga alternativ och dessas konsekvenser. De organiserade kollektiv som fungerar som aktörer redovisar inte konsistenta värderingar och tillämpar inte maximeringsstrategier. Det finns olika begränsningar som gör att den rationella beslutsmodellen – synoptisk beslutsstrategi – inte passar in på budgetering. Wildavsky betonar informationsbegränsningarna:

... inkrementalismen och andra sådana mekanismer för att förenkla och sprida beslut, är oundvikliga svar på resursallokeringens extrema komplexitet – ett problem som har förvärrats i takt med att de statliga utgifterna ökat under de senaste decennierna. När regeringar satt igång så många nya åtgärdsprogram och gör så mycket mer inom ramen för gamla, så har det blivit allt viktigare att förenkla budgetkalkylerna (Wildavsky, 1969:216–217, översättning).

Inkrementalismen förklaras med *komplexitet* och begränsningar i tillgänglig information. Sharkansky pekar på ytterligare en faktor, *konfliktminimering*. Ökad specialisering och fokusering på mindre ökningarna eller nedskärningar innehåller starka konflikthämmande normer, vilket underlättar ett accepterande av att de utsedda "experterna" i olika kommittéer fattar beslut på basis av begränsade överväganden (Sharkansky, 1969:200).

Inkrementalismen är en teori om politisk budgetering såsom resursallokering under icke marknadsmässiga former. Denna typ av budgetering är en politisk-administrativ process, som styrs av rollprinciper och regler om skillnaden mellan bas och inkrement. Budgeten är resultatet av ett strategiskt spel mellan dem som ställer krav – myndigheten – och dem som beviljar anslag – regering och riksdag. I detta spel mellan *förbrukare* (fackdepartementens myndigheter) och *våktare* (finansdepartementet) söker de förra finna argument för nya program eller högre utgiftsnivåer medan de senare skall bevaka helheten, finansieringen och skatteeffekterna.

En intressant beslutsteori om det strategiska spelet i budgetprocessen har redovisats av C. Lindblom, som tar fasta just på begränsad rationalitet. Lindblom jämför en rationell beslutsmodell och en inkrementell beslutsmodell på följande sätt när det gäller budgetprocessen som ett policyssystem, där olika kollektiva aktörer interagerar:

Omfattande rationalitet

Begränsade policyjämförelser

(a) Att klargöra värden eller mål är en självständig och nödvändig uppgift inför en empirisk prövning av alternativa handlingslinjer.

(b) Policyformuleringen bestäms därför genom mål-medel-analys: målen identifieras, därefter söks medlen för deras förverkligande.

(c) Den "bästa" policyn är den som medför de mest ändamålsenliga medlen för att nå de önskade målen.

(1) Målformulering och empirisk prövning är inte åtskilda utan nära förbundna företeelser i beslutsprocessen.

(2) Eftersom mål och medel inte är tydligt avgränsade blir i regel analysen begränsad och icke ändamålsenlig.

(3) Den "bästa" policyn är den som alla direkt kan enas om.

- | | |
|---|---|
| (d) Analysen är omfattande. Varje viktig och relevant faktor tas med i beräkningen. | (4) Begränsad analys:
* Möjliga sociala resultat som kan vara viktiga förbises.
* Alternativ policy förbises.
* Viktiga värden förbises. |
| (e) Stor tillit till en teoretisk ram. | (5) En serie av jämförelser reducerar eller eliminerar teorin. |

Källa: Lindblom, 1959 (översättning).

Wildavskys teori

Wildavsky har utvecklat en speciell beslutsteori för budgetbeslut genom en tillämpning av inkrementalismen på offentlig resursallokering. Budgetbeslut består av två slags beslut: *anslagsframställan* och *anslagsbeslut* (Wildavsky, 1964; 1986; 1988). Anslagsframställan och anslagsbeslut har enligt Wildavsky följande egenskaper:

- (1) *Förenkling och specialisering*: man analyserar programmens olika komponenter, undviker jämförelser mellan programmen och tar fasta på ett fåtal indikatorer på programbeteende och programresultat.
- (2) *Erfarenhetsmässig prövning*: man låter programmen vara i kraft en längre tid i syfte att ackumulera ett omfattande och säkert material för utvärdering där man väger olika slags resultat mot varandra.
- (3) *Satisfiering och fragmentering*: man suboptimerar en viss målfunktion i relation till ett program i stället för att eftersträva en maximering av målfunktionen, dvs man nöjer sig med lokalt maximum i stället för globalt maximum.
- (4) *Marginell fördelningstakt och sekventiell process*: man utformar budgetbeslut med smärre förändringar – att försvara basen och erhålla en rättvis del i den marginella förändringen.

Teorin kan förefalla attraktiv, men grundfrågan är självfallet vilken typ av bevis som finns för att resursallokeringsbeslut i offentlig ekonomi bekräftar Wildavskys inkrementella beslutsteori, dvs kännetecknas av egenskaperna (1) – (4). Teorin har endast utvecklats för budgetbeslut och endast använts för att beskriva budgetprocessen. Hur skattebeslut

skall beskrivas har däremot inte diskuterats mera ingående i den inkrementalistiska traditionen.

Det är också fallet att stödet för inkrementalismens analys av budgetbeslut är av två skilda slag: mjukdatastudier av budgetprocessen på nationell nivå och hårddatastudier av budgetprocessen på olika nivåer av den offentliga ekonomin. Mjukdataanalysen tycks framför allt ge belägg för det strategiska spelet kring den offentliga resursallokeringsprocessen, för fördelningen av roller mellan olika intressenter samt när det gäller spelet mellan politiker, administratörer och organiserade intressegrupper. Den ger dock inte besked om i vilken utsträckning som budgetbeslut bekräftar teorins beslutsprinciper. Hårddatastudierna ger besked just på denna punkt.

I modeller över anslagsframställan och anslagsbeslut har Wildavsky tillsammans med O. A. Davis och M. A. H. Dempster (1971) preciserat några nyckelprinciper i den inkrementella beslutsteorin:

- (1) *Principen om marginalism*: Petitabeslut innebär alltid en marginell ökning av tidigare års anslag eller petita; anslagsbeslut baseras alltid på en marginell förändring i förhållande till föregående års anslag eller i förhållande till petita.
- (2) *Principen om en rättvis andel*: Petitabeslut görs alltid på basis av ett antagande om en konstant förändring i förhållande till tidigare års anslag och anslagsbeslut baseras på en konstant förändring av petita eller föregående års anslag. Petitabeslut och anslagsbeslut uppvisar konstant förändring om de över ett tidsintervall är antingen kontinuerligt positivt marginella eller negativt marginella.
- (3) *Principen om basens existens*: Petitabeslut och anslagsbeslut utgår från existensen av en över ett tidsintervall identifierbar bas.

De kvantitativa modeller som Wildavsky, Davis och Dempster (WDD) utarbetat för analys av den nationella budgetprocessen i USA, är samtliga enkla, linjära, stokastiska modeller. Den enkelhet som kännetecknar WDDs modeller – de är samtliga en-relationsmodeller med en eller ett fåtal predeterminerade variabler – är i och för sig tilltalande. Enkelhet är generellt ett väsentligt kriterium i varje modellbyggnad.

Kan vi identifiera en bas och ett inkrement om vi prövar modellen på data från den svenska statsbudgeten? Är inkrementalismen i särskilt hög grad giltig för anslag till transfereringar beroende på den inbyggda

automatiken i dessa anslag? I nästa avsnitt analyserar vi statsbudgeten, anslagen till några myndigheter samt ett par transfereringar.

Inkrementalismen prövad på svenska data

I syfte att testa och fastställa vad inkrementalismen utsäger om svenska resursallokeringsbeslut och möjligen om resursomfördelningsbeslut tar vi fasta på de ekvationer som enligt WDD beskriver budgetprocessen. Å ena sidan identifieras tre modeller för bestämningen av anslagsframställningar (AF). AF kan vara en funktion av föregående års anslag genom en enkel procenttillsats. Eller också kan AF bero av föregående års anslag samt skillnaden mellan föregående års AF och det årets anslag – en slags förväntan om hur AF vanligen behandlas. Slutligen kan årets AF vara en funktion av föregående års AF.

På motsvarande sätt kan enkla modeller för bestämningen av anslag formuleras. Man kan låta årets anslag vara en funktion av årets AF. Eller också kan anslaget bero av AF plus differensen mellan föregående års anslag och AF – ett beaktande av det förflutna. Slutligen skulle årets anslag kunna vara bestämt av föregående års anslag.

Om verkligheten beskrevs med dessa modeller (1) – (6), hur skulle den då se ut för att man skall kunna påstå att budgetbeslut fattas i enlighet med principen om marginalism, principen om rättvis andel och principen om basens existens? Den inkrementella beslutsteorin bekräftas om en uppskattning av modellernas funktionsuttryck eller regressionsparametrar som skattar sambandet mellan beroende och oberoende variabel över tiden ger som resultat:

- (a) marginell ökning eller minskning mellan två år;
- (b) konstant förändring över ett tidsintervall;
- (c) existensen av en oförändrad bas över ett tidsintervall.

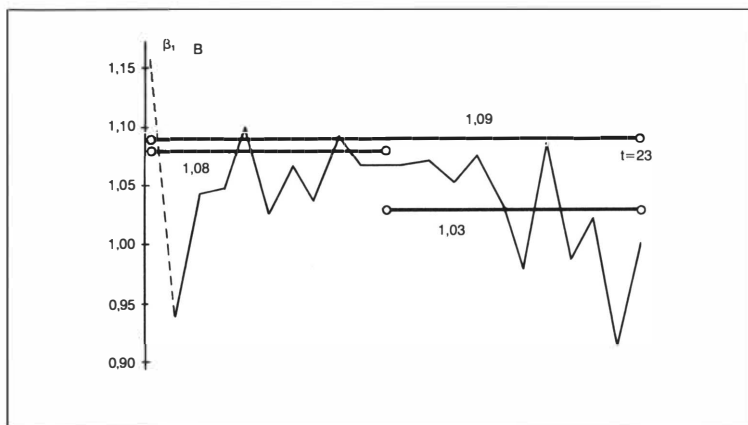
På basis av given petita- och anslagsstatistik skall modellernas okända strukturparametrar skattas. Det är viktigt att modellernas specifikation är så korrekt som möjlig. Lika väsentligt är det att parameterskattningen utförs på ett tillförlitligt sätt, dvs att en lämplig metod tillämpas.

En nyckelhypotes i WDDs analys är att petita- och anslagsmodellerna periodvis är konstanta, dvs att modellernas strukturparametrar är konstanta under en given tidsperiod varefter en förändring inträffar, vilken följs av en period av ytterligare stabilitet osv. Antagandet att

strukturparametrarna varierar över tiden förändrar modellspecifikationen. Det sätt på vilket WDD prövar sin hypotes om stegvis stabilitet med ett fåtal strukturförändringar är av tvivelaktigt värde. Av WDD betraktas resultatet av den empiriska prövningen som tillfredsställande, men den är egentligen det enda empiriska stöd som föreligger för den inkrementella beslutsteorin om offentlig resursallokering, speciellt budgetering. Kan resultaten av testningen av WDDs ekvationer ifrågasättas har det avgörande konsekvenser för prövningen av inkrementalismen.

Låt oss först göra några enkla parameterskattningar enligt modell (6), dvs anslag som en funktion av föregående års anslag. Vi börjar på högsta aggregerade nivå, nämligen hela statsbudgeten. Det har påpekats att inkrementalismen bekräftas automatiskt i budgetdata på aggregerad nivå, eftersom ökningarna och nedskärningarna tenderar att ta ut varandra, dvs en falsk bekräftelse. I figur 8.1 består data av statsbudgetens hela utgiftssida, före 1980 av den sk totalbudgetens utgiftssida. I diagrammen representerar den brutna kurvan värdena (B) för varje års anslag i förhållande till föregående års anslag (fasta priser) och de horisontella linjerna regressionsparametrar (β) i de fall korrelation kan påvisas. Om den brutna kurvan vore horisontell, dvs $B = \beta$, skulle den påvisa en helt inkrementalistisk utveckling av statsbudgeten.

Figur 8.1: Statsbudgeten som en funktion av föregående års statsbudget, 1964–1986

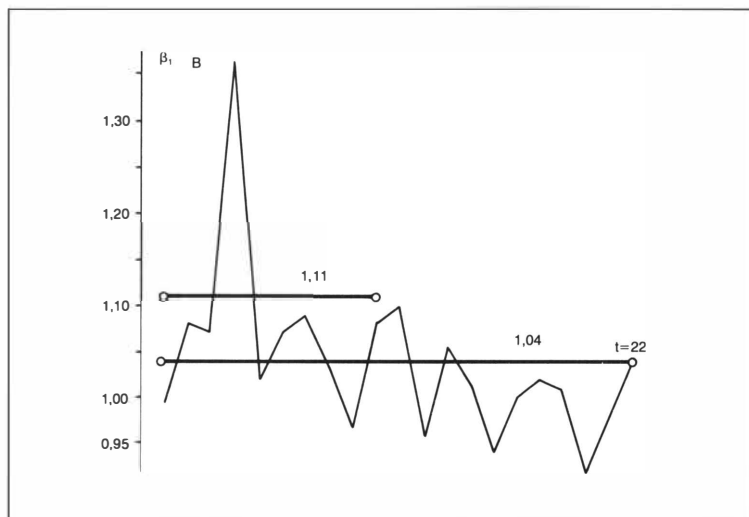


Not, se sid 198

Figur 8.1 ger klart besked om att även om det fanns tecken på inkrementell budgetering under t ex 1970-talet så har andra beslutsprinciper nu tagit över. Testet av data för hela statsbudgeten ger inte stöd för de tre principerna. Det går inte att identifiera en bas, det är inte fråga om en marginell ökning av tidigare års anslag eller om en rättvis fördelning över ett tidsintervall.

I figur 8.2 testas data som härrör från anslag som kan anses bekosta en kollektiv nytta – allmänna domstolarna eller motsvarande för tiden 1965/66–1986/87.

Figur 8.2: *Anslag som en funktion av föregående års anslag. Allmänna domstolarna och motsvarande, 1965–1986**



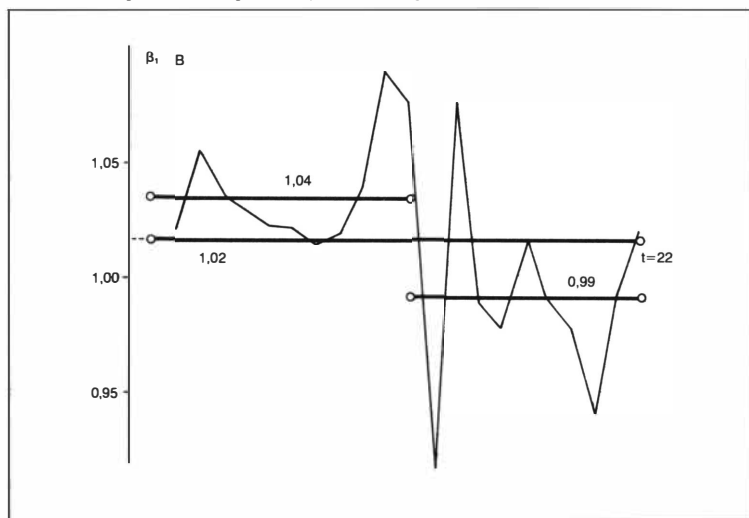
* Korrelation finns ej sista 11-årsperioden

Än mindre kan figur 8.2 bekräfta principerna om marginalism eller rättvis andel, det är heller inte möjligt att finna bevis på något som skulle kunna vara en bas. Anslagens storlek beror av andra beslutsprinciper än sådana som kan karaktäriseras som inkrementalistiska.

Vad gäller då för transfereringar? Vi känner från kapitel 4 till den anslagsautomatik som i synnerhet belastar anslag som hör ihop med transfereringar. Automatiken behöver dock inte medföra att anslagen utvecklas inkrementalistiskt. Anslaget till folkpensioner styrs av demo-

grafiska faktorer och har en knytning till basbeloppet, men om man håller dessa båda faktorer konstanta kan andra beslutsprinciper än inkrementalistiska gälla. Skatteutjämningsbidragen till kommunerna styrs av regler för hur hög skattesats kommuner bör ha i förhållande till varandra, i sin tur ett resultat av demografiska faktorer och lokala inkomststrukturer.

Figur 8.3: *Anslag som en funktion av föregående års anslag. Folkpensioner per miljon huvudförmåner, 1965–1986*

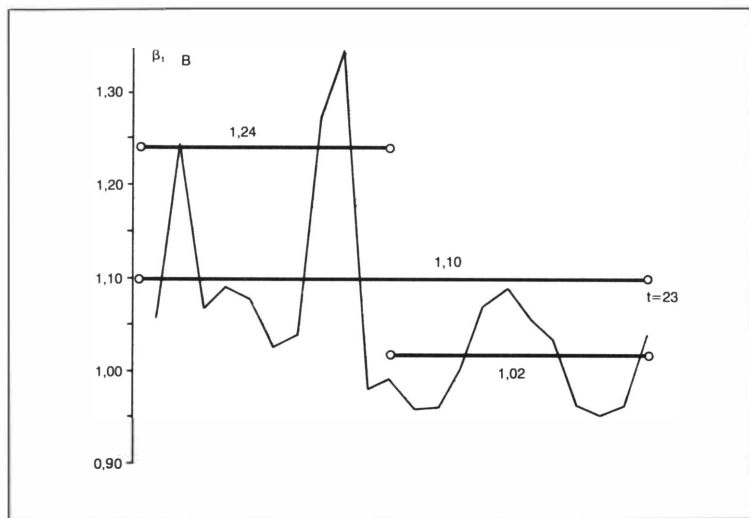


Om man som i figur 8.3 håller konstant för demografiska faktorer och indexreglering hittas inga bevis för inkrementalism. Särskilt 1980-talet verkar i stället vittna om plötsliga nedskärningar följda av kompensationer till denna kategori av förmånstagare. Tre av "topparna" i figur 8.3 motsvaras av budgetåren 1975/76, 1978/79 och 1981/82 – budgetår före valår. Inte heller när det gäller anslag för skatteutjämningsbidrag till kommunerna (figur 8.4) kan principerna om marginalism, rättvis andel och existensen av en bas bekräftas. Automaten verkar således inte inkrementalistiskt. Men låt oss pröva en mer sofistikerad metod.

Om modellerna för petita- och anslagsprocesserna karaktäriseras av någon typ av strukturell instabilitet torde det vara svårt eller omöjligt att på ett tillfredsställande sätt kvantifiera denna strukturvariation ge-

nom vanlig regressionsmetod, vilket WDD gör. WDD skattar anslags- och petitamodellerna med en statistisk inferensansats, som inte är särskilt anpassad för modeller med tidsvariabla parametrar. Den beslutsmodell för budget- och petitabeteende (inkrementalismen), som baseras på WDDs modellanalyser, bör utsättas för förnyad granskning utifrån bättre metoder för modellestimering innan denna teori antas vara giltig för beslutsmekanismen i offentlig resursallokering.

Figur 8.4: *Anslag som en funktion av föregående års anslag. Skatteutjämningsbidrag till kommunerna och motsvarande 1964–1986*

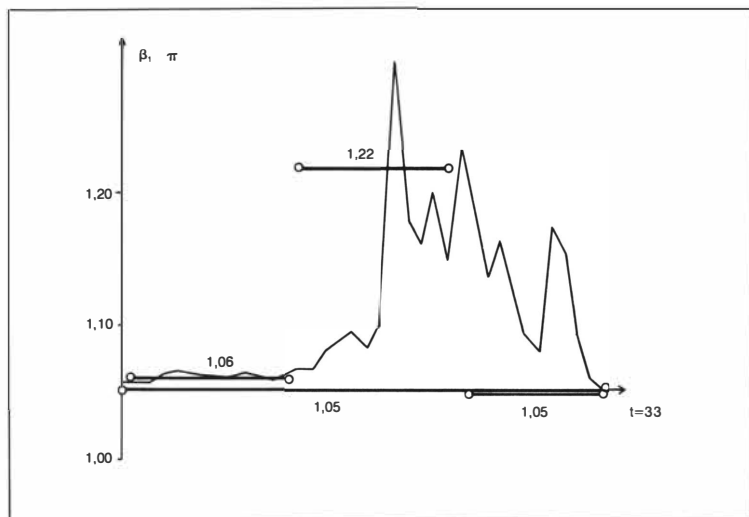


Det är väsentligt att i strukturanalys av data använda lämpliga metoder för parameterskattning. Den s k Kalman-filtermetoden har allmänt föreslagits som en lämplig metod för skattning av parametrar i strukturellt tidsvariabla modeller (Brännäs m fl, 1981; Westlund & Lane, 1983). Med Kalman-filtrering gör vi en strukturanalys utifrån WDDs modeller för petita- och anslagsbeteende på data. Parallellt utförs även WDD:s ansats för parameterestimation i syfte att göra en jämförande analys av hur resultaten av de två metoderna skiljer sig åt och vilka konsekvenser dessa skillnader har för prövningen av inkrementalismen.

Data från UHÄs och SÖs verksamhetsområden har använts för tiden 1946–1980. Dataunderlaget har hämtats dels ur RRVs *Budgetredovisning* (anslag), dels ur *Budgetpropositionen* eller motsvarande (AF). Dataserierna har deflaterats med konsumentprisindex. I syfte att göra data för olika tidsperioder jämförbara har data aggregerats beroende på organisationsförändringar. Resultaten av den jämförande analysen mellan den av WDD använda metoden och Kalman-filtermetoden sammanfattas i figurerna 8.5–8.8.

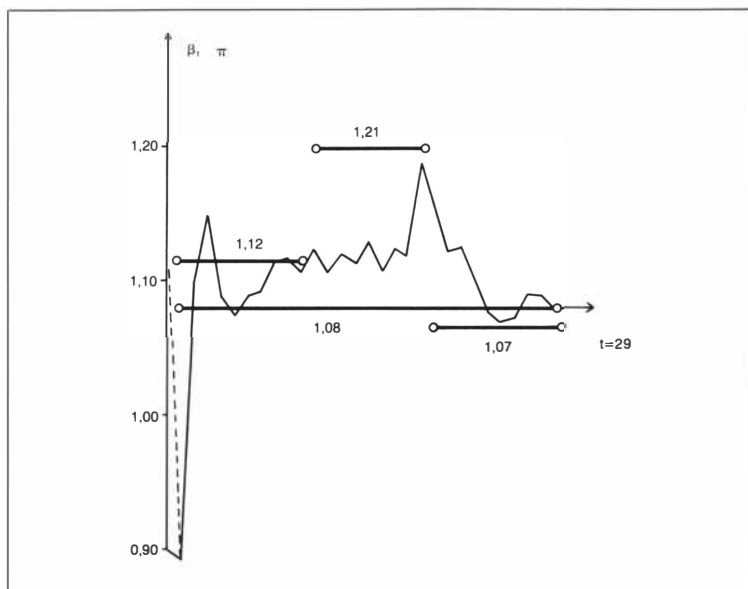
Den brutna kurvan (π) representerar resultatet av parameterestimation vid tillämpning av Kalman-filtrering. Figurerna visar att regressionsanalysens resultat i någon mån ansluter sig till den strukturvariabilitet som skattas via Kalman-filter.

Figur 8.5: *Strukturparameter i ekvation avseende "Anslag som en funktion av föregående års anslag" (ekv 6). Myndigheten UHÄ eller motsvarande 1946–1979*

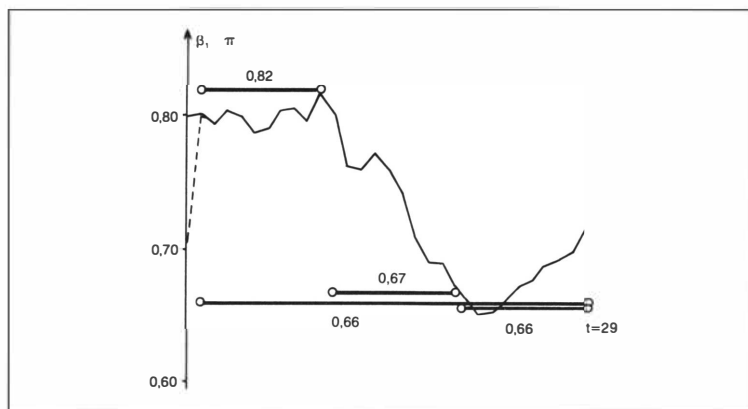


Not se sidan 198–199

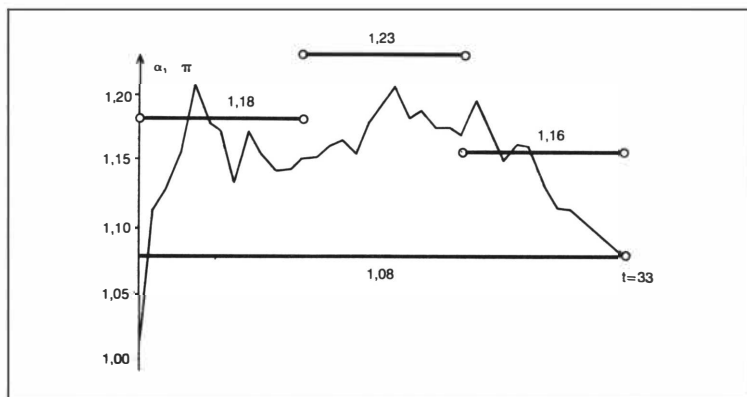
Figur 8.6: Strukturparameter i ekvation avseende "Anslag som en funktion av föregående års anslag" (ekv 6). Högskolan 1950–1979



Figur 8.7: Strukturparameter i ekvation avseende "Anslag som en funktion av petita" (ekv 4). Forskningsråden 1950–1979



Figur 8.8: *Strukturparameter i ekvation avseende "Petita som en funktion av tidigare års anslag" (ekv 1). Myndigheten SÖ 1946–1979*



Frågan om den inkrementella beslutsteorin är riktig för budgetbeslut kan när det gäller data sammanfattade i figurerna 8.5–8.8 preciseras till i vilken utsträckning som data ger stöd för att dessa budgetbeslut uppfyller de tre specificerade nyckelprinciperna i Wildavskys budgetteori: principen om marginalism, principen om en rättvis andel samt principen om existensen av en bas.

(1) *Marginalism*: Vad gäller SÖ och UHÄ stöder data inte giltigheten för denna princip som utsäger att anslags- och petitabeslut innebär en smärre förändring jämfört med föregående års anslag eller petita. Figurerna 8.5 och 8.7 uppvisar förändringar som knappast kan tolkas som smärre. Att budgetbeslut ibland bekräftar principen om marginalism är inget stöd för att principen skulle vara generellt giltig. En dylik generalisering innebär ett förbiseende av existensen av andra beslutsprinciper som inte innebär marginalism. Man undviker därmed också att klargöra när principen om marginalism gäller samt när så inte är fallet.

(2) *Rättvis andel*: Det finns tidsintervall där data kan sägas ge belägg för den princip som säger att anslags- och petitabeslut tenderar att uppvisa en konstant förändring över ett tidsintervall. Mest iögonfallande i figurerna 8.5 och 8.8 är dock att data indikerar att en helt annan beslutsprincip tillämpas. Inte heller figurerna 8.6 och 8.7 kan tas som entydigt stöd för principen om en rättvis andel. Uppenbart är att denna

princip ibland bekräftas av data, t ex under 1950-talet i figur 8.5 och under 1960-talet i figur 8.7, men en generalisering innebär att man bortser från att data under vissa tidsintervall pekar på att andra beslutsprinciper tillämpas.

(3) *Existensen av en bas*: Denna princip utsäger att anslags- och petitateslut kretsar kring en bas som ligger fast över ett tidsintervall. Det är svårt, för att inte säga omöjligt, att identifiera en sådan bas i figur 8.5 för perioden 1960–1980 och för figur 8.7 för tiden från och med slutet av 1950-talet. Figur 8.6 antyder att en bas kan identifieras, men att den varierar på olika nivåer för olika tidsintervall. Figur 8.8 antyder att petitaställare har olika idéer om vad en bas skulle vara vid olika tidpunkter. Principen missleder mer än vad den upplyser. Under vissa tidsintervall tycks anslags- och petitatesluten kretsa kring en bas; under andra tidsintervall är inte en bas identifierbar. Det måste vara väsentligt att klargöra när denna princip tillämpas och när någon annan princip används.

Sammanfattning

Den inkrementella beslutsteorin prövad på data hämtade från den svenska statsbudgeten genom WDD-modellen utvecklad i Kalman-filtermetoden säger oss två saker. För det första är det svårt att bekräfta principerna om marginalism, rättvis fördelning och basens existens oavsett vilken tidsperiod det gäller och oberoende av aggregeringsnivå eller utgiftsslag. Under kortare tidsperioder kan ibland en bas identifieras och data indikerar ibland mönster som kan tydas som att beslutsprinciperna om marginalism och rättvis andel tillämpas. En sådan tolkning av resultaten gäller i så fall endast förflutna tidsperioder. För det andra ger nämligen 1980-talets data mönster som klart motsäger den inkrementella beslutsteorin.

Det bör påpekas att det i offentlig budgetering skulle kunna finnas ett rationellt inslag av kostnadsanalys genom förekomsten av *budgetformler*. Basen för ett anslag i budgetprocessen kan i stor utsträckning bygga på rationella kostnadsanalyser, gjorda med varierande grad av sofistikation i fråga om budgetformler eller kostnadsindikatorer. I Meisingers *State Budgeting for Higher Education: The Uses of Formula* (1976) visas att grundproblemen i budgetering för högre utbildning i stor utsträckning kan röra de budgetformler med vilka anslagen, speciellt basen, genereras. Budgeteringen kan identifiera en bas därför att

de budgetformler med vilka dess olika sidor genereras är rationella kostnadsanalyser av det offentliga åtagandet, dvs existensen av en bas behöver inte bero av osäkerhet eller risk för hög konfliktnivå.

Den inkrementella beslutsteorin har ifrågasatts från två olika håll. Den klassiska rationella beslutsansatsen har förnyats i programbudgeteringsteorin, medan kritiken mot just den klassiska beslutsteorin förts ett steg längre i garbage can-modellen.

Budgeten som programeffektivitet (Novick, Schick)

I programbudgeteringsansatsen är det inte, som i den keynesianska modellen, övergripande samhällsekonomisk effektivitet som är målet för budgeten. Statsbudgeten skall i stället byggas upp på ett sådant sätt att man når programeffektivitet och programproduktivitet. Den ses inte, som i den klassiska teorin om det offentliga hushållet, som ett redskap när det gäller ansvarighets- och noggrannhetsfrågor. Dess grundenheter är inte utgiftsslag utan *mål* som operationaliseras i en *programindelning* och som skall uppfyllas genom *prestationer*. Programbudgeteringsansatsen förkastar expensbudgeteringsansatsen som enbart beaktar kostnadsslag för att i stället betona de verksamhetsmål som de olika utgifterna skall befrämja. Därvid erhålls en budgetmodell: *effektivitetsmodellen*.

Det kan vara på sin plats att kort beröra begreppen effektivitet och produktivitet, som ofta sammanblandas. Vanligen görs distinktionen på så sätt att med effektivitet avses måluppfyllelse medan produktivitet avser relationen mellan prestation och insatta resurser.

Figur 8.9: *Effektivitet och produktivitet*

	Målförverkligande	Målmisslyckande
Produktivitet	I	II
Improduktivitet	III	IV

Två klassiska texter om programbudgetering är D. Novicks *Program Budgeting* (1965) och A. Schicks *The Road to PPB: The Stages of Budget Reform* (1966). Den beskrivning av programbudgetering som framläggs i dessa texter är inte speciellt kärnfull. Några huvudpunkter kan dock slås fast beträffande detta system för planering, programmering och budgetering (PPBS):

- (1) PPBS är inte en deskriptiv budgetteori, utan PPBS handlar om hur allokering av resurser *bör* gå till inom offentliga institutioner.
- (2) PPBS är en teori om hur planering, programmering, budgetering och resultatkontroll kan integreras i ett enda informationssystem, på vars grundval den offentliga resursallokeringen skall äga rum.
- (3) PPBS är som normativ teori om offentlig resursallokering mer en samling rekommendationer än en strukturerad uppsättning färdiga föreställningar.

Vad som är nödvändigt för Wildavsky – budgetbeslutens inkrementella egenskaper – framstår för en programansats som tillfälliga brister som kan reformeras bort:

Av tradition har budgeteringen definierat sin uppgift som att identifiera den existerande basen och de föreslagna avvikelserna från denna – ”Vi befinner oss här; vart går vi härifrån?” PPB definierar budgetens uppgift i termer av mål och syften: – ”Vart vill vi? Hur gör vi för att komma dit?” Beslutsmiljön är under traditionella omständigheter inkrementell; i PPB är den ändamålsinriktad. Sådana skillnader leder säkerligen till olika budgetresultat (Schick, 1966:257, översättning).

Hur skall då ett budgetsystem som bygger på utgiftsslag kunna omvandlas till ett budgetsystem med programstruktur? Det har framhållits att det är nödvändigt med en omfattande analys av förvaltningens organisation och arbetsformer för att den skall kunna ges en passande programstruktur. Ett överordnat mål identifieras och indelas i underordnade mål eller delmål som får utgöra ”huvudprogram”. Det överordnade målet kan t ex vara ”säkerhet och skydd för medborgare och deras egendom”. Ett delmål och huvudprogram, som också är ett medel för att uppnå det överordnade målet, kan då vara ”att kontrollera och reducera brottsligheten”, och ett annat delmål och huvudprogram ”trafiksäkerhet”. Därefter sker en fortsatt nedbrytning i program och delprogram tills det är möjligt att identifiera mätbara egenskaper hos programelementen, som i praktiken är identiska med de aktiviteter förvaltningen bedriver (Lyden & Miller, 1972).

Programmen skall resultera i prestationer som kan mätas och det är på programmen och inte på expensslagen som man skall budgetera, även om budgeten bör vara uppställd så att även kostnadernas fördelning på ansvarsområden framgår. En anslagsframställning bör innehålla alternativ i fråga om prestationer och kostnader för att kunna fungera som ett prioriteringsunderlag för statsmakterna. En svårighet med att utveckla ett budgetsystem med programstruktur ligger i att aktiviteter som syftar till att uppfylla ett visst mål ofta är spridda på flera myndigheter, vilka dessutom sysslar med verksamhet som kan knytas till andra mål. Det är därför som programbudgeteringen som den tillämpats inte har inneburit en programindelning av hela den offentliga förvaltningen, utan bara ett införande av programstrukturer myndighetsvis.

Wildavsky har i *Budgeting* (1975; 1986) anfört en rad argument mot införandet av programbudgetering. I sin ursprungliga form framfördes programbudgeteringsansatsen med stora anspråk, vilka sedan när det kom till praktiska reformförsök ofta urvattnades. Utmärkande för programbudgetering är den holistiska ansatsen. Enskilda program skall jämföras med varandra i syfte att klarlägga vilket som bäst främjar gemensamma mål. Wildavsky kritiserar helhetsanspråket, att kunna jämföra de olika budgetprogrammen med varandra i ett heltäckande utvärderingssystem. Programbudgetering skulle vara detsamma som en mängd simultanekvationer för regeringens ingripanden i samhället. Om man kunde identifiera mål, finna kvantitativa mått på dessa, specificera alternativa vägar till målnuppfyllelse med olika insatser av resurser samt rangordna målen efter grad av önskvärdhet, då skulle man i praktiken ha löst tidens sociala problem.

Vidare menar Wildavsky att den kvantitativa ansatsen är orealistisk, eftersom den ställer orealistiska krav på att mäta mål, medel och resultat:

...PPBS skulle (1) definiera programmål så specifikt att de kan analyseras; (2) ange en tidshorisont för målförverkligande; (3) mäta programeffektiviteten genom "indikatorer" som avslöjar hur saker och ting förflyter; (4) utveckla och jämföra alternativa sätt för att förverkliga målen (Wildavsky, 1975:297, översättn.).

Wildavsky framhåller att PPB-system har prövats i flera omgångar men aldrig har visat sig fungera. Enligt programbudgeteringsfilosofin skall det nya budgetsystemet leda till decentralisering, men Wildavsky häv-

dar att PPB-system leder till en centralisering av beslutsfattandet som är oförenligt med en demokratisk styrelseform. Helhetsansatsen i för-
ening med den kvantitativa ansatsen går ut på att alla program skall
jämföras, men det resulterar i en konfliktnivå som är oacceptabel.
Slutsatsen är att PPB-system är tekniskt omöjliga att förverkliga därför
att de ställer krav på en kognitiv förmåga som överstiger vad männi-
skor, även med hjälp av datamaskiner, kan prestera (Wildavsky, 1975:
364).

PPB-system kan enligt Wildavsky inte införas utan att det politiska
systemet förändras. Den institutionella ordning i vilken den inkremen-
tella budgetprocessen äger rum måste ändras på ett sätt som omintetgör
fördelningen av roller i budgetsystemet, vilket skulle förändra den
politiska konstitutionen (Wildavsky, 1975). Det verkar som om pro-
grambudgeteringsansatsen förutsätter att det inte råder någon tvekan
om vilka de rätta målen och medlen är. M. White (1972) opponerar sig
liksom Wildavsky mot antagandet att beslutsfattare kan besitta sådana
kunskaper, men påpekar dessutom att det finns något som heter poli-
tik. PPBS tycks ha glömt bort att politiskt ansvariga inte bara har olika
kunskaper utan att skilda politiska uppfattningar kan leda till stora
konflikter när det gäller nedbrytningen i delmål.

I den svenska programbudgeteringsfilosofin har hela ansatsen be-
traktats som ett viktigt steg mot bättre budgetering genom att alternativ
uppmärksammas och utgifter relateras till ändamål. Så här uttryckte
finansministern det år 1972:

Jag vill då först konstatera att programbudgetering alltmer kommit att
användas som en sammanfattande benämning på en rad olika åtgärder och
reformer som berör planering, budgetering, uppföljning m m. Dessa syftar
gemensamt till att skapa förutsättningar för att träffa mer medvetna val, öka
rationaliteten i beslutsfattandet och därmed främja en bättre hushållning
med knappa resurser (*Statsverkspropositionen*, 1972).

Här är programbudgetering ett sätt att öka rationaliteten i besluts-
fattandet och att verka för mer av planering och uppföljning. Samtidigt
sågs inte programbudgetering vara ett definitivt instrument för rationell
budgetering eller ett slags formel som skall koordinera planering, bud-
getering och uppföljning. Annorlunda är tonen i RRVs resonemang
kring programbudgetering där man möter mera av den rationella bud-
getfilosofin. PPB-tänkandet sades bestå av:

- * Kunskap om och styrning mot statsmakternas övergripande mål för myndigheten.
- * Kunskaper om mål och medel på olika nivåer; som medel betraktas också lagstiftning och utfärdande av anvisningar.
- * Förlängt tidsperspektiv i planeringen; styrning av verksamheten mot uppsatta mål genom i princip samordnad planering på kort och lång sikt.
- * Kunskap om myndighetens intresser – målgrupper, personal etc.
- * Bedömning av alternativa mål och medel som ger möjlighet till politiskt relevanta avvägningar.
- * Totalbedömning vid sidan av marginella bedömningar.
- * Klarläggande av den totala kostnadsbilden oavsett varifrån resurserna tas; bruttoredovisning i kostnadstermer. Skapande av kostnadsmedvetande på alla nivåer.
- * Skapande av handlingsprogram som kan följas upp såväl beträffande kostnader som produktionsresultat och nyttoeffekter.
- * Befogenhetsdelegering genom en internbudget med utgångspunkt från anslag i programtermer.
- * Beaktande och redovisning i möjlig mån av samhällsekonomiska konsekvenser (RRV: *Handledning i verksamhetsplanering*, 1974).

Men hur kan en myndighet eller ett departement eller ens riksdagen med sin finansmakt nå upp till dessa enorma ambitioner? Är målen alltid klara och känner man verkligen till alla mål och medel? Finns det någon säker planering på lång sikt eller ens på kort sikt? Vilka är egentligen en myndighets intresser – de som hör av sig eller den tysta majoriteten? Vem kan identifiera samtliga alternativa medel och hela mängden relevanta mål? Om det är svårt att göra en totalbedömning så är det nästan omöjligt att få fram marginella överväganden. Hur mäter man produktionsresultat i offentlig sektor?

Frågelistan kan göras längre. Programbudgetering kan vara en rimlig uppsättning rekommendationer eller ett slags teori om ett rationellt och kvantitativt budgetering – ett slags simultanekvationer för offentliga program. I det första fallet är programbudgetering hållbar som ett slags etisk filosofi för budgetering där det ouppnåeliga idealtillståndet innebär ett uppfyllande av alla rekommendationer. I det andra fallet är programbudgeteringsfilosofin knappast hållbar.

Frågan är om inte också programbudgeteringen utvecklad i s k nollbas-budgetering bygger på föreställningar som är orealistiska. I denna budgeteringsmodell skall myndigheten utgå från nollbasen, vilket innebär minsta meningsfulla verksamhet eller det som omfattas av lagstiftningen men ingenting därutöver. Därefter levereras flera alternativ som medför en påbyggnad på nollbasen när det gäller måluppfyllelse och

kostnader; för samtliga alternativ anges vad som ytterligare kan uppnås och till vilka kostnader detta kan ske. Ett eller ett par alternativ innebär en expansion jämfört med den aktuella nivån. Alternativen rangordnas av den myndigheten från nollbasen och uppåt. Politikerna skall sedan kunna välja nivå utifrån rangordningarna och alternativens aktivitets- och kostnadsbeskrivningar.

Det nya statliga programbudgettänkandet – treåriga budgetramar – innehåller flera drag hämtade från nollbas-budgeteringen. De skall knyta samman planering, budgetering och utvärdering i någon slags kvantitativ information. Problemet gäller den räckvidd detta kan ha inom den statliga sektorn. Försöksverksamheten gällde bara myndigheternas förvaltningsanslag och frågan är om även sakanslagen kan inlemmas och hur mycket tid och arbete detta kostar. Ett annat problem är statsmakternas insyn i myndigheternas verksamhet, något som snarare treårsfaktorn än nollbasfaktorn kan utgöra ett hot mot. Möjligen kan mera seriöst utförda produktivets- och effektivitetsanalyser efter statskontorets metoder ersätta den årliga kontrollen, men en i framtiden generellt tillämpad treårsbudgetering kommer att ställa stora krav på sådana analyser (RRV 1987:1661).

Det enda som med säkerhet kan konstateras är att programbudgetering i vilken form det än må vara fråga om måste förenas med produktivets- och effektivitetsanalyser i offentlig sektor. Frågorna kring dylika studier är många och debatten tycks fortsätta med samma intensitet. Tre informativa publikationer när det gäller just effektivitet och produktivitet i offentlig sektor är *Återkommande kostnads- och prestationsjämförelser* (Jonsson, 1984), *Statlig tjänsteproduktion* (Statskontoret, 1985) samt *Management i förvaltning. Effektivitet och förnyelse* (Pihlgren, 1985).

Planering och budgetering

Är det möjligt att införa ett rationellt budgetsystem med planeringsinriktning? Inkrementalisterna säger nej – i alla fall inte utan omfattande förändringar av de offentliga institutionerna. Felet ligger i att programbudgetering förbiser väsentliga skillnader mellan olika funktioner i den offentliga förvaltningen. Budgetering sker inom ett avgränsat system i den organisation som utgör den offentliga förvaltningen. Andra system är orienterade mot andra funktioner som planering, uppföljning och kontroll. Skulle budgetsystemet omvandlas till ett totalt

system för planering, programmering, kontroll, utvärdering och styrning *skulle budgetsystemet vara lika med det politiska systemet.*

Programbudgetering är mindre en budgetteori och mer ett antal maximer om hur beslut i offentlig förvaltning kan göras mer rationella: (1) Klargör ändamålen! (2) Analysera alternativen! (3) Skilj mellan mål och aktivitet! (4) Följ upp med utvärdering av resultaten! och (5) Klargör olika resultats tidslängd! Inkrementalismen förnekar inte giltigheten i dessa maximer, utan betonar att de endast i begränsad utsträckning kan institutionaliseras utan negativa effekter.

Allvarligare är att programbudgeteringsansatsen inte klart skiljer mellan budgetsystemet och det politiska systemet. Budgetsystemet är en del av det politiska systemet med speciella allokeringsfunktioner. Skulle budgetsystemet bli ett generellt planerings-, styrnings- och uppföljningssystem, innebär det att alla grenar av den offentliga förvaltningen blev underställda en enda monolitisk budgetavdelning. Budgetering är en funktion i den offentliga förvaltningen vid sidan av planering, styrning, uppföljning och kontroll. Programbudgeteringsansatsen klargör inte det karakteristiska för politisk budgetering.

Inkrementalismen och programbudgeteringsansatsen är båda inriktade på begränsad rationalitet. Den förra är en empirisk teori som beskriver hur budgetering går till samt åberopar ett par teoretiska principer som förklarar data. Den senare är en normativ teori som anger riktlinjer för hur allokeringen av offentliga medel skulle kunna förändras mot övergripande rationalitet. Medan inkrementalismen är en väl utvecklad deskriptiv teori med en rad förgreningar, är programansatsen ett försök att med administrativa grepp införa nya former för praktisk budgetering. Programbudgetering kan fungera som en normativ modell i budgetforskningen endast om denna budgeteringsform utvecklas i långt större utsträckning. Det återstår ännu att visa hur man skulle kunna mäta resultatet av olika programinsatser samt hur olika program kan jämföras på en sådan basis.

Vad som förenar inkrementalismen och programbudgeteringsidén är en identisk analys av den faktiska verkligheten. Vad som skiljer dem åt är förklaringen av det existerande. För inkrementalismen är budgetsystemets egenskaper nödvändiga och oföränderliga, medan de för anhängarna av en programbudgetering är tillfälliga och föränderliga. I bägge teorierna framstår nuvarande budgetpraxis som irrationell eller på sin höjd partiellt rationell i motsats till totalt rationell. En anhängare av programbudgetering skriver:

Med få undantag varken uppmuntrar eller stöder den nuvarande budgetstrukturen en rationell syn på framtiden. Den förnekar visserligen inte möjligheterna till planering ... men den misslyckas med att organisera resursallokeringsproblem på ett sätt som främjar planeringsperspektivet. På samma sätt misslyckas den med att organisera kostnadsinformationen med en metod som tillåter att man relaterar krav till mål. Det är därför knappast förvånande att en viss andel av de exekutiva och legislativa besluten i budgetfrågor mera liknar improvisation än överlagda reflexioner (Novick, 1965:4).

En inkrementalist som Wildavsky beskriver budgetering på samma sätt:

... de typiska dragen hos en programbudget är precis de motsatta i förhållande till vad som utmärker traditionell budgetering. Federal budgetering är inkrementell snarare än allomfattande, beräknas i bitar snarare än som en helhet samt tonar ned konsekvenserna av olika policy snarare än att betona dessa (Wildavsky, 1975:329).

Medan båda teorierna i det stora hela är överens om hur budgetering faktiskt går till finns i tolkningen och förklaringen av fakta motsatta påståenden. Dock, inkrementalismen har inte samma giltighet i den internationella debatten som tidigare. Offentlig budgetering sker inte längre stabilt, linjärt och marginalistiskt. Hur ser en ny budgetansats ut?

Wildavsky föreslår en ny analys av systemet för nationell budgetering i USA i *The New Politics of the Budgetary Process* (1988). Man kanske inte sörjer över att dåliga teorier elimineras så länge verkligheten finns kvar att förklara med en ny elegant modell, men hur skall man hantera förlusten av en begriplig verklighet? Problemet för Wildavsky är att förklara varför budgetallokering förfallit och att de inkrementella beslutsreglerna ersatts av ett moras av ständigt budgeterande, våldsamma underskott och något så bisartt som Gramm-Rudman-Hollings nedskärningsprincip. Vilken beslutsmodell förklarar bäst ett budgetsystem som präglas av resursbrist och osäkerhet?

Budgetallokering i den federala beslutsprocessen har i Wildavskys nya analys blivit så kaotisk att den enda beslutsmodell som verkar kunna komma i fråga är den s k *garbage can-modellen*, soptunnemodellen: lösningar söker problem, ledarskap är tur och deltagandet i beslutsprocesser flytande. Statsbudgeten utmärks nu av helt andra egenskaper än dem som var kännetecknande för inkrementell budgetering. En stor andel av anslagen ligger utanför budgeten, budgeten innehåller

anslag – "entitlements" – som är svåra att påverka, själva basen ifrågasätts i grunden medan man genom olika knep lyckas komma överens om de årliga nedskärningarna – i sista stund. I vilken utsträckning är denna nya teori om budgetallokering som organiserat kaos relevant för en analys av den svenska statsbudgeten?

Budgeten som myt (Olsen)

Om somliga ser en offentlig budget som ett instrument för rationalitet i det kollektiva handlandet finns en beslutsteori som hävdar motsatsen – garbage can-modellen. Denna modell av irrationella beslut utvecklades som en drastisk kritik av den klassiska ekonomiska beslutsteorin med dess ideal om en nyttomaximering. Garbage can-teorin lanserades första gången 1972, utvecklades i arbetet *Ambiguity and Choice* från 1976 och har förts vidare i den s k nya institutionalismen (Cohen, March & Olsen, 1972; March & Olsen, 1976; March & Olsen, 1984). En tidig variant på temat finns emellertid i Johan P. Olsens teori om den kommunala budgeten som myt (Olsen, 1970). Se även resonemanget hos Jacobsson, B. 1988 och Czarniawska-Joerges, B. & Jacobsson, B. 1989.

En irrationell beslutsmodell innehåller fyra antaganden: Beslutsfattarna (1) har ej fullständig kunskap om handlingsalternativen och omgivningen, (2) har ej konsistenta målfunktioner; (3) kan inte bedöma sannolikheten för att alternativa medelsuppsättningar uppfyller bestämda mål samt (4) tillämpar olika beslutsregler i en beslutsprocess där deltagarna kommer och går (March, 1981).

Enligt garbage can-modellen är avståndet mellan en rationell beslutsmodell och de faktiska offentliga beslutsprocesserna stort. Termen "garbage can" har att göra med att författarna till *Ambiguity and Choice* valde att likna beslutssituationer vid soptunnor:

Antag att vi betraktar en valsituation som en soptunna i vilken olika problem och lösningar slängs av deltagarna. Blandningen av skräp i en enskild tunna beror delvis på de etiketter som sätts på de olika tunnorna; men det beror också på vilket skräp som produceras för ögonblicket och på den hastighet med vilken skräpet samlas ihop och förs bort från scenen (Cohen, March & Olsen, 1972:26, översättning).

Olika trådar i modern förvaltningsteori leder fram till denna tes om byråkrati som kaos (Lundquist, 1985). Det bör påpekas att carbage

can-modellen inte är helt utvecklad; snarare rör det sig om teorifragment eller hypoteser om att beslutsprocesser inom offentlig förvaltning består av (a) problem, (b) lösningar, (c) deltagare och (d) beslutsmöjligheter. Frågan är hur dessa fyra komponenter skall kombineras. Garbage can-modellen och dess teser är slående och intressanta. Påståendet att "myndigheter har lösningar men saknar problem" är paradoxalt nog för att leda till att uppmärksamhet har fokuserats på Olsens teori om budgeten som myt. I en studie av den norska maktutredningen *Politisk organisering* (1978) gör Olsen en intressant empirisk tillämpning av garbage can-modellen på det norska samhället.

En prövning av tesen att budgetering är kaos kan läggas upp så att man klart skiljer mellan en starkare och en svagare version av garbage can-modellen. Mer precist uttryckt bör man skilja mellan: (1) Garbage can-processer är typiska för offentlig budgetering och (2) Garbage can-processer kan uppträda inom några myndigheter vid någon tidpunkt. Punkt (2) innebär en svag tes om budgetering som kaos. Men även den svaga tesen är väsentlig genom att den skapar begrepp för hur budgetering kan råka in i en garbage can-process.

Man kan få ett perspektiv på den starka tesen i garbage can-modellen genom att relatera den till andra beslutsmodeller. Runo Axelsson påpekar i *Rationell Administration* (1981) att garbage can-modellen kan ses som en extrem variant av J.D. Thompsons mera grundläggande kategorier för organisationsanalys – se Thompsons *Organizations in Action* (1967). Beslutsfattande i organisationer innehåller en preferensfunktion eller mål och värderingar samt en teknologifunktion eller kunskap om medel. Medelteknologin kan vara mer eller mindre säker och preferenserna mer eller mindre tydliga. En kombination av dessa två dimensioner i organisatoriskt beslutsfattande ger följande figur:

Figur 8.10: *Beslutssituationer i organisationer*

	Klara mål eller värderingar	Diffusa mål eller värderingar
Säker kunskap om teknologi eller medel	1	2
Osäker kunskap om teknologi eller medel	3	4

Medan en rationell beslutsmodell lämpar sig för situationen 1 och delvis 3 är garbage can-modellen avsedd att identifiera situationen 4, dvs oklara mål och osäker teknologi. I en rationell beslutsmodell kan man arbeta med en enkel beslutsregel även i situationer där medlen bara med viss sannolikhet leder till målen, men osäkerheten får inte vara så stor att en tillordning av sannolikhetstal blir godtycklig. Axelson argumenterar för att samtliga beslutsprocesser kan förekomma inom den offentliga sektorn, vilket även gäller för budgetprocessens olika delar. Man kan empiriskt undersöka om beslutsprocesser inom offentlig förvaltning vanligen uppvisar oklara målsättningar, osäker teknologi och flytande deltagande. Om så är fallet, kan man göra något åt det? Vilka är de normativa implikationerna av garbage can-modellen för väsentliga frågor rörande ansvarighet i offentlig resursallokering och resursomfördelning?

Kan man finna exempel i verkligheten på en garbage can-process? Det finns ingen standarduppsättning av indikatorer på förekomsten av en garbage can-process, men man bör leta efter tecken på olika slags instabilitet. Låt oss titta på anslagen för socialstyrelsen under en längre tid (tabell 8.1).

Man ser i data över anslagen till socialstyrelsen kraftiga årliga variationer. Oförutsägbarheten innehåller både kraftiga årliga ökningar och minskningar – en osäkerhet om myndighetens roll. Socialstyrelsen, som i början av 1970-talet var en mäktig organisation med ca 1 000 anställda och med betydande befogenheter inom landets sjukvårdspolitik, utsattes för kraftig kritik i slutet av 1970-talet och början av 1980-talet. Hela myndigheten ifrågasattes och anslagen skars ned liksom befogenheterna gentemot landstingen och sjukvårdshuvudmännen i 1982 års sjukvårdsreform. Personalomsättningen ökade i takt med att myndighetens mål och medel blev osäkrare.

Tabell 8.1: *Anvisade medel och nettoutgifter för socialstyrelsen, tusental kronor*

Budgetår	Anvisade medel	Fasta priser	Årlig procentuell tillväxt
1970/71	34 200	82 798	7,5
1971/72	35 645	80 094	– 3,3
1972/73	42 510	90 248	12,7
1973/74	46 922	93 280	3,4
1974/75	51 102	92 392	– 1,0
1975/76	58 612	96 416	4,4
1976/77	74 470	111 332	15,4
1977/78	79 858	107 009	– 3,9
1978/79	94 898	115 585	8,0
1979/80	98 638	112 250	– 2,9
1980/81	105 148	105 148	– 6,3
1981/82	124 626	111 166	5,7
1982/83	125 578	103 225	– 7,1
1983/84	117 587	88 677	– 14,1
1984/85	125 900	87 878	– 0,9
1985/86	133 977	87 085	– 0,9
1986/87	149 629	93 368	7,2

Källa: RRV, *Statsbudgetens utfall*.

Sammanfattning

Budgetteorier som härleds från homo politicus fokuserar rationaliteten i beslutsprocessen. Vi har behandlat fyra olika teorier eller ansatser: Webers idealtyp om byråkrati, olika former av programbudgetering, den marginalistiska beslutsmodellen med begränsad rationalitet utvecklad i Wildavskys version av inkrementalism samt Marchs irrationella garbage can-modell.

Ingen av teorierna kan på ett heltäckande sätt förklara den svenska statsbudgetens anslagsutveckling eller identifiera samtliga de bakomliggande budgetbesluten. Ibland kan någon av teorierna hjälpa oss förstå vilken typ av beslutsmekanism som tillämpas av en enstaka myndighet eller för ett enskilt program i ett begränsat tidsintervall. Kanske krävs en kombination av modeller som fokuserar rationalitet och modeller som utgår från ekonomiskt beslutsteori. I nästa kapitel behandlas några public choice-modeller.

Figur 8.1.

De beteendeeckvationer, som enligt Wildavsky antas beskriva petitaprocessen, är följande:

$$x_t = \alpha_{11} y_{t-1} + \epsilon_{1t} \quad (1)$$

$$x_t = \alpha_{21} y_{t-1} + \alpha_{22} (y_{t-1} - x_{t-1}) + \epsilon_{2t} \quad (2)$$

eller

$$x_t = \alpha_{31} x_{t-1} + \epsilon_{3t} \quad (3)$$

där x_t och y_t betecknar petita och anslag vid tiden t , respektive, α_{ij} betecknar strukturparametrar, och ϵ_{it} en stokastisk felterm, representerande faktiska brister i modellspecifikationen, datafel, etc.

Modellen (1) motsvarar sålunda ett petitabeteende där petita, x_t , dimensioneras som en funktion av närmast föregående anslag, y_{t-1} . Vid (2) beaktas såväl tidigare års anslag, y_{t-1} , som skillnaden mellan föregående petita och anslag, $y_{t-1} - x_{t-1}$, när petita, x_t , bestämmes. Slutligen tages i (3) endast hänsyn till föregående petita, x_{t-1} , dvs anslagens storlek antages ej direkt påverka petitabesluten. På motsvarande sätt formulerar WDD följande alternativa enkla, linjära beteendemodeller för anslagsbeviljning.

$$y_t = \beta_{11} x_t + \mu_{1t} \quad (4)$$

$$y_t = \beta_{21} x_t + \beta_{22} (y_{t-1} - x_{t-1}) + \mu_{2t} \quad (5)$$

och

$$y_t = \beta_{31} y_{t-1} + \mu_{3t} \quad (6)$$

I anslagsmodellen (4–6) motsvarar β_{ij} strukturparametrar och μ_{it} stokastiska felterm. Hypoteserna är i (4) att anslag bestäms huvudsakligen av petita, i (5) att anslagsbeslut ett visst år även tar hänsyn till föregående års skillnad mellan anslag och petita, samt slutligen i (6) att anslagsbesluten i första hand relateras till föregående års anslag.

Figur 8.5.

En nyckelhypotes i WDDs analys är att petita- och anslagsrelationerna är periodvis konstanta, dvs att modellernas strukturparametrar α_{ij} och β_{ij} är konstanta under en given tidsperiod varefter en förändring inträffar, vilket följes av ytterligare en periods stabilitet, etc. Detta antagande, att strukturparametrarna i någon mening är tidsvariabla, förändrar modellspecifikationen.

Antag att strukturmodellen består av en linjär beteenderelation:

$$y_t = \underline{x}_t' \underline{\alpha}_t' + \epsilon_t \quad (7)$$

där y_t är en beroende variabel, $\underline{x}'_t = (x_{1t}, x_{2t}, \dots, x_{mt})$ betecknar en sekvens med m oberoende variabler, (i ekv (1) är $m = 1$, i (2) är $m = 2$, etc), $\underline{\alpha}^1_t = (\alpha_{1t}, \alpha_{2t}, \dots, \alpha_{mt})$ är en vektor med de m respektive strukturparametrarna, samt ϵ_t betecknar en slumpmässig restterm. Resttermen ϵ_t antages vara normalfördelad med förväntat värde $E \epsilon_t = 0$ och konstant, ändlig varians. $\text{Var } \epsilon_t = \tau^2$. Strukturparametrarna antages sålunda variera med tiden. Ett relativt generellt antagande rörande denna tidsmässiga variabilitet kan förenklat sammanfattas i följande parametermodell:

$$\underline{\alpha}_{t+1} = \Gamma_t \underline{\alpha}_t + \underline{v}_t \quad (8)$$

Kalman-filtermetoden är sålunda rekursiv till sin struktur, vilket gör den attraktiv för praktisk tillämpning. Givet de grundantaganden, som redovisats ovan, kännetecknas den vidare av teoretiskt mycket goda egenskaper. Vid tillämpning av metoden kräves emellertid initialt vissa a priori specifikationer, nämligen (i) τ^2 , (ii) $\underline{Q}$, (iii) $\underline{\Gamma}_t$, samt (iv) $\underline{\alpha}_{0/0}$. Metodens teoretiska egenskaper påverkas naturligtvis av möjligheten att tillfredsställande specificera dessa storheter. En påtaglig robusthet mot specifikation av variansselementen τ^2 och $\underline{Q}$ föreligger emellertid. däremot bör transitionerna i $\underline{\Gamma}_t$ och initialparametrarna $\underline{\alpha}_{0/0}$ specificeras med stor omsorg. Det är här oftast lämpligt att kvantitativt estimerar dessa preliminära storheter på basis av föreliggande data rörande de studerade processerna.

9. *Homo economicus*

Med hjälp av så kallad public choice-teori redovisas här några modeller som kan bidra till förståelsen av budgetering. Public choice-skolan är ett försök att förklara offentligt beslutsfattande med ekonomisk beslutsteori. Dessa modeller utmärks av att en *rationell beslutsteori* kombineras med antagandet om att de offentliga aktörerna (politikerna, byråkraterna och väljarna) handlar utifrån *egenintresset* (Mueller, 1979).

Budgeten som ineffektivitet (Niskanen)

Det är inte nödvändigt att vara anhängare av en irrationell beslutsteori för att komma fram till hypotesen att statsbudgeten har allvarliga grundläggande brister. Budgeten behöver inte vara en myt för att man skall kunna fälla omdömet att den inte är bra. Styrkan i William Niskanens *Bureaucracy and Representative Government* (1971) är att den utifrån en rationell beslutsmodell om budgetprocessens två aktörer – politikerna på efterfrågesidan och tjänstemännen på utbudssidan – härleder att statsbudgeten alltid blir för stor, vilket resulterar i samhällsekonomisk ineffektivitet.

Myndigheter har två typiska drag enligt Niskanen:

Myndigheter specialiserar sig på utbudet av sådana tjänster som någon kollektiv organisation vill öka utöver vad som erbjuds på marknaden och som organisationen inte är beredd att sluta ett avtal om med en vinstmaximerande organisation (Niskanen, 1971:20, översättning).

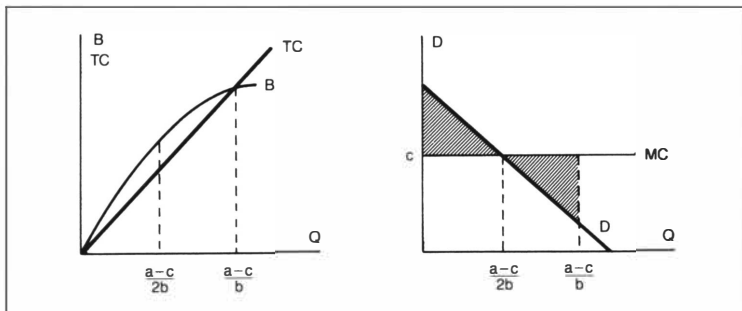
En myndighet har alltså två karakteristiska drag: dels är den publik och inte privat, dels har den monopol på allokering av en viss vara eller tjänst till samhället, för vilken den erhåller anslag via en budget. Myndigheter återfinns på alla offentliga förvaltningsnivåer, på nationell nivå såväl som regional och lokal nivå. Politiker på olika nivåer inom den offentliga sektorn utgör beställare av en viss mängd varor eller tjänster som myndigheten skall förse samhället med. Genom budgeten efterfrågas en vara eller tjänst som myndigheten producerar i enlighet

med en kostnadsfunktion. Niskanens teori har följande beståndsdelar:

- (1) Politikernas efterfrågekurva: $B = aQ - \frac{b}{2} Q^2$ (B = myndighetens anslag eller budget, Q = mängd nyttigheter).
- (2) Myndigheternas kostnadskurva: $TC = cQ + dQ^2$ (TC = myndighetens totalkostnad).
- (3) Myndighetens motivation är anslagsmaximering.
- (4) Politikernas motivation är att förse samhället med visst program som består av en mängd varor eller tjänster, enligt villkoret $B \geq TC$.
- (5) Villkor för interaktionen mellan politiker och myndighet är att myndigheten har full information om både marginella kostnader och totalkostnad medan politikerna endast känner den totala kostnaden.

Politikernas marginella efterfrågan $D = a - bQ$ och marginalkostnaden $MC = c + 2dQ$ erhålls genom derivering av kurvorna B och TC . I figur 9.1 återges en enkel Niskanen-modell. Diagrammet illustrerar dels den totala kostnaden (TC) och den totala efterfrågan eller politikernas budget, dels den marginella kostnaden (MC) och den marginella värderingen av nyttan med en viss kvantitet (D). (Figur 9.1.)

Figur 9.1: *Niskanens budgetmaximeringsmodell*



Källa: Niskanen, 1971

Myndigheten söker maximera produktionen givet restriktionen $B \geq TC$. Myndigheten kan få politikerna eller samhället att gå med på produktionen av en kvantitet som är större än den samhällsekonomiskt bästa lösningen som i stället nås då marginalkostnaden MC är lika med

den samhälleliga marginalnyttan D. Niskanens tes är att i förhållande till den kollektiva organisationens efterfrågan är alla myndigheter för stora. Både budgeten och myndighetens produktion är större än den nivå som maximerar värdet av nyttigheten för politikerna (Niskanen, 1971: 49–50).

Niskanens modell över byråkratins sätt att fungera i ett resursallokeringsperspektiv innebär en kritik av Webers antagande att en starkt institutionaliserad förvaltningsetik leder till effektivitet. Även om myndigheten fungerar väl och allokerar sina varor eller tjänster effektivt (*myndighetseffektivitet*) leder budgetprocessen till *samhällsekonomisk ineffektivitet*. Det kan dessutom vara så att myndigheten själv inte fördelar sitt anslag effektivt utan hade kunnat nå en lägre kostnadsnivå vid en alternativ fördelning (*myndighetsineffektivitet*). Genom att försöka mäta produktivitetsutvecklingen för myndigheter kan man åtminstone konstatera att prestationsutvecklingen inte följt utvecklingen av myndigheternas förbrukning av anslagsmedel. Tabell 9.1 visar statskontorets skattning av produktivitetsutvecklingen inom olika myndighetsområden mellan 1960 och 1980:

Tabell 9.1: *Produktivitetsutveckling inom olika myndighetsområden i femårsintervaller, årlig procentuell förändring*

Myndighetsområde	1960–65	1965–70	1970–75	1975–80	1960–80
Arbetsmarknadsverket	-1,9	-7,4	- 3,5	+1,9	-2,8
Bostadsverket	+5,0	-0,6	+ 6,6	+2,0	+3,2
Domstolsväsendet	-5,4	-0,9	+ 1,3	+2,8	-0,6
Kriminalvårdsverket	-5,6	-6,0	-11,0	+0,3	-5,6
Kronofogdemyndigheten	—	-4,1	- 4,9	+3,1	-2,0
Lantbruksverket	-5,0	-1,6	+ 0,6	+1,1	-1,3
Lantmäteriet	-4,0	+0,3	- 2,9	+2,5	-1,1
Polisen	—	-1,8	- 6,2	+3,6	-1,5
Försäkringsväsendet	-1,0	-2,6	- 4,8	-0,2	-2,4
Skatteförvaltningen	-2,9	-7,1	- 6,4	+5,1	-2,9
Tullverket	+5,0	+5,2	- 4,3	+4,1	+2,4
Samtliga	-2,0	-3,3	- 5,2	+2,5	-2,0

Källa: Statskontoret 1985:110.

I produktivitetmätningar av offentliga tjänster försöker man skatta prestationen i form av kvantitet arbete givet en viss kostnad för insatsen av resurser. Statskontoret identifierade två huvudsakliga felkällor vid

mätningar av prestationernas utveckling över tiden: över- eller underskattning av prestationerna samt felaktiga vikter för sammanvägning av prestationer på ett sätt som rimligt svarar mot deras relativa betydelse. I statskontorets skattning föreligger en negativ produktivitsutveckling på årliga 2 procent (tabell 9.1), men förändringen i den årliga produktivitsutvecklingen varierar. Svårigheten med dessa mätningar är att rätt skatta kvalitetsförbättringar i prestationerna.

Poängen med Niskanens analys är emellertid att den påvisar att oaktat om myndigheten allokerar sina resurser effektivt blir inte slutresultatet för samhället effektivt i betydelsen att den marginella kostnaden för myndighetens utbud är lika med samhällets marginella värdering av detta utbud (*samhällsekonomisk effektivitet*). Vi kan alltså inte utesluta möjligheten till en kombination av myndighetseffektivitet och samhällsineffektivitet. Enligt Niskanen är det typiskt för offentlig budgetering att den måste leda till samhällsekonomisk ineffektivitet.

Niskanen förutsätter att myndigheternas totalkostnader accelererar med stigande kvantitet nyttigheter. Vi kan studera några myndigheters anslagsutveckling över tiden och jämföra dessa med det departement som myndigheten lämnar sina anslagsframställningar till, hela statsbudgeten eller relatera dem till ett tillväxtmått som BNP. En sådan analys ger oss en antydning om hur myndigheternas totalkostnader utvecklas i förhållande till omgivningen. I tabell 9.2 redovisas anslagens tillväxt under femårsperioder i procent för sex myndigheter och motsvarande mått för departement, statsbudget och BNP. Statskontoret och rikskontrollstyrelsen hör sedan budgetåret 1983/84 till civildepartementet, men jämförs i tabellen med finansdepartementet och budgetdepartementet eftersom de tidigare sorterat under dessa.

Frågan är om de olika tillväxttalen för dessa myndigheter kan tas som ett slags belegg för teorin om budgetmaximerande byråkrater (Lane, 1977); det finns exempel på negativ anslagstillväxt för samtliga myndigheter utom UHÄ (tidigare universitetskanslersämbetet) och rikspolisstyrelsen. Inte heller har någon myndighet genomgående högre tillväxt än statsbudgeten eller BNP. En myndighet – UHÄ/UKÄ – har genomgående vuxit snabbare än det departement myndigheten tillhör. Det finns således inga tecken på accelererande totalkostnader över tiden eller i förhållande till omgivningen. Ett test av hur kostnaderna utvecklas i förhållande till stigande kvantitet skulle kräva standardiserade mått för produktionen av den typiska nyttigheten för varje myndighet över ett större kvantitetsintervall.

Tabell 9.2: *Tillväxten under femårsperioder i procent för sex myndigheters anslag jämfört med det egna departementet, statsbudgeten och BNP, 1980 års priser*

	1965–69	1970–74	1975–79	1980–86
BNP	17,2	11,1	6,3	5,0
Statsbudgeten	17,9	28,7	29,3	7,2
<i>Utbildningsdepartementet</i>	43,5	– 3,2	14,9	–15,8
UHÄ/UKÄ	122,7	19,3	94,0	27,6
SÖ	62,5	9,9	8,0	–16,0
<i>Justitiedepartementet</i>	66,3	– 2,3	8,6	27,5
Rikspolisstyrelsen	–	69,3	2,2	96,0
Kriminalvårdsstyrelsen	83,9	22,1	2,6	– 2,3
<i>Finansdepartementet</i>	25,2	–27,0	1,7	– 5,8
Statskontoret	4,1	11,2	9,6	–17,1
RRV	94,8	23,9	– 0,7	–13,4

Niskanen föreslår några åtgärder som skulle leda till att offentlig resursallokering av nyttigheter blir samhällsekonomiskt effektiv: konkurrens mellan myndigheter om att få tillhandahålla en viss vara eller tjänst, privata initiativ för att tillhandahålla nyttigheter i enlighet med kriteriet på samhällsekonomisk effektivitet, användandet av privata organisationer för att tillhandahålla offentliga nyttigheter samt en förstärkning av kontrollapparaten. Enligt Niskanen skulle sådana reformer leda till att myndigheternas informationsfördel försvinner samt att politikerna kan urskilja när den marginella nyttan av att öka den offentliga resursallokeringen med en enhet motsvarar den marginella kostnaden för samma enhet. Är dessa reformförslag realistiska?

Man kan nog slå fast att Niskanens reformförslag inte går att tillämpa i någon större utsträckning. Samtidigt som man mycket väl kan argumentera för införande av effektivitetsfrämjande mekanismer i offentligt beslutsfattande är det säkert så att just de förslag Niskanen har är orealistiska. De skulle resultera i att det som utmärker offentlig budgetering försvinner – att varje myndighet har speciella funktioner, att tjänstemän inte kan göra privata vinster, att privata organisationer inte kan ersätta myndigheter i fråga om vissa speciella funktioner betecknade med begreppet kollektiva nyttigheter ("public goods").

Ernst Jonsson har föreslagit olika mått för att möjliggöra upprepade

jämförelser av regionala eller lokala enheter inom ett och samma verksamhetsområde. Information om de återkommande kostnads- och prestationsjämförelserna skulle kunna spridas genom att rankinglistor upprättas och presenteras vid exempelvis konferenser där företrädare för enheterna deltar. Jonsson menar dock att det inte räcker med enbart information för att skapa effektivitetsfrämjande konkurrens; det måste till en mer aktiv styrning från tillsynsmyndigheternas sida – t ex "morötter" (belöningar) för enheter som placerar sig högt på rankinglistorna) och "piskor" (kontroll, sanktioner, hårdare budgetgranskning) för myndigheter med dålig planering (Jonsson, 1984; 1985).

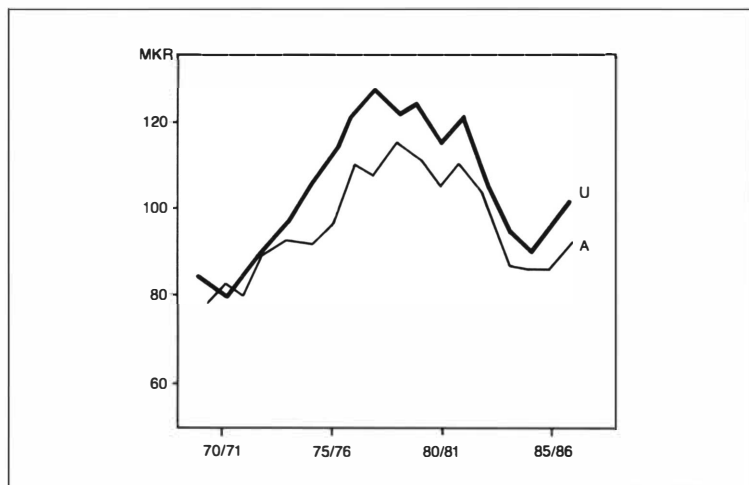
Det bör framhållas att Niskanens teori inte stått oemotsagd (se t ex Migue & Belanger, 1974; Breton & Wintrobe, 1975; Miller, 1977; Wade, 1979; Orzechowski, 1977). Miller & Moe (1983) har hävdad att den anslagsbeviljande organisationen inte behöver arbeta med totalkostnadsbegreppet, utan kan utnyttja ett system med genomsnittsbereäkningar eller styckkostnader. Det är dessutom fråga om en hierarki av myndigheter där den ena budgetmaximerande myndigheten kan vara överordnad den andra och har makten att fördela anslagsmedel vidare nedåt i hierarkin. De kunskaper om förvaltningsstrukturen som finns i den överordnade myndigheten kan bidra till dess budgetmaximering samtidigt som de verkar hämmande när det gäller underordnade myndigheter.

Man har också pekat på bristen av empiriskt belägg (Doel, 1979). Hur skall man avgöra om en myndighets resursförbrukning är för stor? Niskanens teori bygger på att man kan identifiera inte bara de marginella kostnaderna för ett offentligt program utan också de marginella fördelarna. Häri ligger den principiella svårigheten i att pröva Niskanens modell, ty hur kan marginella nytto tillskott identifieras i fördelningen av offentliga resurser? Anslagen går till många olika expenser för att tillhandahålla samhället ett helhetsprogram. Sambandet mellan budgetering på utgiftsposter och resultatet i form av fungerande program med tillhandahållande av varor eller tjänster är långtifrån klart eller entydigt.

Kostnadsutfallet för myndigheterna är nästan alltid större än anslagstilldelningen. Som nämnts i kapitel 3 får myndigheterna över-skrida de anvisade beloppen när det är fråga om förslagsanslag. Vi kan anta att den summa medel som riksdagen anvisar myndigheter över budget och tilläggsbudget inte avspeglar men ligger närmare politiker-nas preferenser än det större belopp som gäller myndigheters kost-

nadsutfall (nettoutgifter) i budgetredovisningen. Och eftersom myndigheter överskrider sina anslag är den vid budgetårets slut redovisade nettokostnaden ett bättre uttryck för myndighetens kostnadsutveckling. I figur 9.2 jämförs utvecklingen av de anslagsmedel som anvisats socialstyrelsen med de nettoutgifter som redovisats vid budgetårets slut.

Figur 9.2: *Anvisade anslagsmedel (A) och redovisade nettoutgifter (U) för socialstyrelsen, 1980 års priser*



Socialstyrelsen har tenderat att öka sina nettoutgifter i högre grad än de anvisade medlen under perioder av expansion. Glappet var särskilt stort budgetåret 1977/78, då myndigheten anvisades 107 miljoner kronor men redovisade nettoutgifter på 127 miljoner kronor. Under perioden med negativ anslagstillväxt anpassades däremot nettoutgifterna mycket snabbt till denna utveckling.

Man kan ifrågasätta om myndigheterna själva känner till den marginella kostnaden för att producera en viss nytthet. Mycket av kritiken mot den offentliga sektorn har gått ut på att även den anslagssökande förvaltningen saknar kostnadsmedvetenhet. Detta är knappast möjligt att pröva på annat sätt än genom att fråga myndigheter vilka kostnader de skulle ha om de hade möjlighet att producera en större eller mindre kvantitet nyttigheter än de råkar göra för tillfället.

Niskanen måste kunna visa att myndigheterna driver fram en storlek på sina anslag där den marginella kostnaden är högre än den marginella efterfrågan. Att belägga efterfrågefunktioner för offentliga insatser är generellt sett svårt, vilket också gäller politikernas värdering av marginella ökningsprogram (Bohm, 1979; 1984). Man kan se på studier som jämfört offentlig och privat resursallokering där en sådan jämförelse varit möjlig, vilket ju bara gäller för icke kollektiva nyttigheter. I studier av Borchering (1977), Kristensen (1982) och Jönsson (1983) har konstaterats att privat resursallokering är mer effektiv än offentlig, men detta är inte en generell slutsats.

Budgeten som Leviatan (Brennan och Buchanan)

Budgeten är ett slags input-output-system där resurser mobiliseras och sedan förbrukas genom olika offentliga program. Budgetens input-sida består av dess inkomstslag: skatter, avgifter och lån. Teorin för hur staten skall bygga upp statsbudgetens inkomstsida finns i skatteteorins regler om generell beskattning – proportionell, regressiv och progressiv – kontra avgiftsfinansiering, om skatters incidens och principerna för lånefinansiering i olika former. Den klassiska skatteteorin bygger på ett antagande om att staten är ställd mot en given mängd program som skall bekostas med en rationell inkomststruktur. Man diskuterar inte hur storleken på budgeten bestäms, utan antar att staten vet denna storlek. Vidare antar man att staten alltid väljer den finansiella lösning som är den optimala (Musgrave, 1959; Musgrave & Musgrave, 1980; Stiglitz, 1986).

I *The Power to Tax: Analytical Foundations of a Fiscal Constitution* från 1980 föreslår Geoffrey Brennan och James Buchanan en modell för hur storleken på statsbudgetens inkomstsida bestäms utifrån ett antagande om hur staten i verkligheten agerar när det gäller att mobilisera resurser. Statsbudgeten betraktas här från dess inkomstsida som ett instrument för en resursmaximerande Leviatan till skillnad från den klassiska finanslärans altruistiske allsmäktige välgörare.

Statens skall förse samhället med en uppsättning kollektiva nyttigheter G , vilka bekostas med en proportion α av de totala inkomsterna:

$$(1) \quad G = \alpha R \quad 1 > \alpha > 0$$

För den enskilde medborgaren finns ett effektivt utbud av kollektiva

nyttigheter (G^*) i förhållande till medborgarens skattekostnader. Det ligger således i medborgarens intresse att R bestäms så att

$$(2) \quad \alpha R = G^*$$

Leviatanmodellen antar att statsmakterna i varje budgetperiod söker maximera de totala inkomsterna (och även de totala utgifterna) inom ramen för de givna beskattningsreglerna:

$$(3) \quad R = R^*(b, r)$$

där R^* är den maximala inkomst som statsmakterna kan erhålla utifrån de givna beskattningsreglerna; R^* är en funktion av skattebasen b och den skattesats r som får läggas på denna bas. För den enskilde medborgaren gäller det att påverka statens bestämning av b och r så att

$$(4) \quad R^*(b, r) = \frac{G^*}{\alpha}$$

Staten däremot söker maximera sin egen inkomst Y , den del av R som inte används för att bekosta G :

$$(5) \quad Y = R - G$$

vilket i kraft av $G = \alpha R$ ger oss:

$$(6) \quad Y = (1 - \alpha)R$$

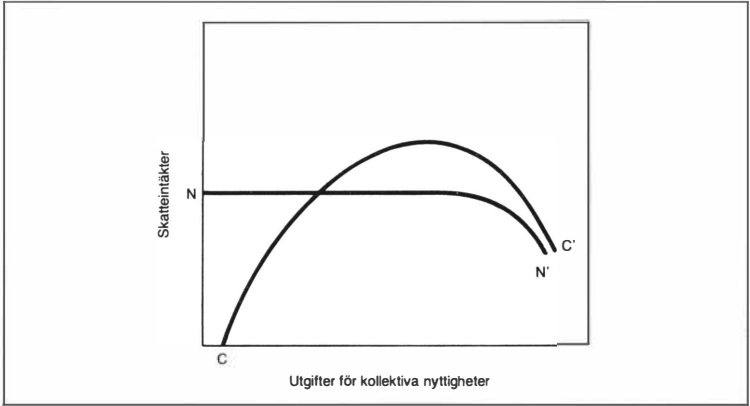
Statens egen fördel skulle då vara beroende av dels hur mycket skatt staten kan uppbära – vilket beror av b och r – samt hur stor del av skatteinkomsterna som staten kan avsätta för egen del. Medborgarens fördel beror av hur pass mycket av den effektiva mängden av kollektiva nyttigheter som de totala skatteinkomsterna räcker till för att finansiera med så litet spill som möjligt.

Statens och individens beteenden kommer att hänga samman vid bestämningen av statsbudgeten då individen anpassar b till utbudet av G . Figur 9.3 anger olika möjliga samband mellan skatteintäkter, som medborgaren kontrollerar genom bl a sin arbetsinsats, och utbudet av kollektiva nyttigheter som staten bestämmer.

Kurvan NN' innebär att individerna inte ökar sina arbetsinsatser och därmed statens skatteinkomster vid ökat utbud av kollektiva nyttigheter. Detta skulle möjliggöra för staten att sätta G så lågt som möjligt. Grafen CC' avbildar däremot en reaktionsfunktion mellan medborgarna och staten; medborgarna är till en viss gräns beredda att öka statens

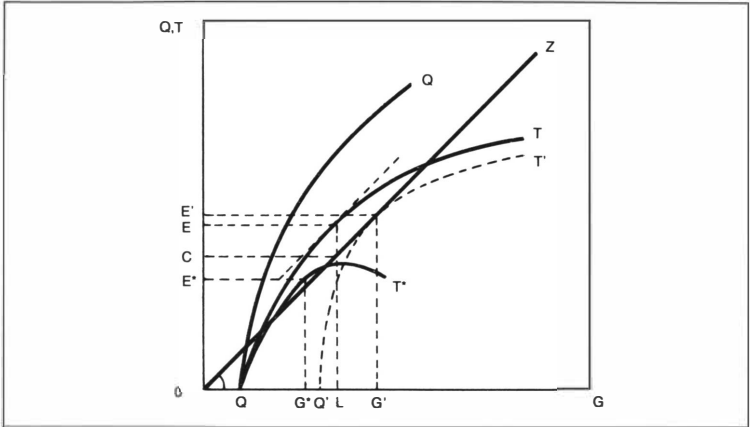
skatteintäkter vid ökat utbud av G. Antag att vi har en situation enligt figur 9.4 där linjen OZ innehåller de punkter där hela skatteinkomsten används till produktion av kollektiva nyttigheter, dvs $R = \text{kostnaderna för } G$.

Figur 9.3: *Möjliga samband mellan utgifter för kollektiva nyttigheter och skatteintäkter*



Källa: Brennan & Buchanan, 1980:39

Figur 9.4: *Skatter och kollektiva utgifter i Leviatanmodellen*



Källa: Brennan & Buchanan, 1980:140

Kurvan QQ betecknar hur skattebasen ökar allteftersom kostnaderna för utbudet av kollektiva nyttigheter ökar. Kurvan QT står för hur skatteinkomsterna ökar givet att staten använder en skattesats r på skattebasen B . Staten kommer då att producera mängden L av kollektiva nyttigheter eftersom staten vid just denna mängd maximerar den andel av skatteinkomsterna som inte bekostar produktionen av G – staten behåller $E - C$ av de inlutna skattemedlen.

Medborgarna är dock intresserade av att statens skatteintäkter motsvaras av lika stora utgifter för produktion av kollektiva nyttigheter. När statens skatteintäkter uppgår till E' , är medborgarnas marginella efterfrågan på nyttigheter G' . Med samma skattesats r som tidigare skulle denna större efterfrågan orsaka en förskjutning av kurvan QT åt höger i diagrammet ($Q'T'$), vilket skulle kräva att medborgarna kan påverka bestämningen av skattebasen för att inte drabbas av kraftigt höjda skatter. Leviatanfallet uppkommer vid denna förskjutning från linjen OZ. En lösning är i stället att medborgarna förmår staten att sätta skattesatsen r i enlighet med deras preferenser – kurvan QT^* – vilket ger mängden G^* som finansieras med så lite spill som möjligt av den resursmaximerande staten.

Statsbudgetens storlek och innehåll kommer alltså att avspegla två krafter som står i konflikt med varandra. Å ena sidan medborgarnas efterfrågan på kollektiva nyttigheter, å den andra statens försök att alltid maximera sin "egen" inkomst vid en viss produktion av kollektiva nyttigheter. Dylka teorier som antar att de offentliga beslutsfattarna har egna särintressen vid sidan om den s k offentliga nyttan bemöts ofta med skepsis såsom alltför cyniska. Någon mer omfattande public choice-inspirerad empirisk forskning finns inte för svenska förhållanden.

Budgeten som asymmetri (Kristensen)

I Ole P. Kristensens *Væksten i den offentlige sektor* (1987) indelas litteraturen om offentliga sektorns expansion efter tre slag av bestämningsfaktorer: politiska, ekonomiska och institutionella. Den första omfattar väljarpreferenser i form av medianväljarteoremet och partiideologi som "politics does matter"; den andra står för en stor mängd av faktorer, som urbanisering, industrialisering och infrastruktur som antas påkalla offentliga utgifter (Wagners lag) eller samhällsekonomin utlandsberoende eller plötsliga externa chocker som t ex krig. Kristen-

sen är kritisk mot hypoteser om politiska eller ekonomiska tillväxtfaktorer, stundom helt avvisande. I stället föreslås att *institutionella* faktorer är de avgörande bestämningsfaktorerna för tillväxten i stat och kommun.

”Institutionell” står för särskilda egenskaper hos den offentliga sektorn som kan variera mellan olika politiska system: nationella valprocedurer, graden av centralisering i det politiska systemet, byråkrats storlek, förekomsten av privata alternativ till offentlig produktion, samt skattesystemets struktur och finansieringens utformning. Denna användning av begreppet institution kan ingå som led i en forskningsstrategi som syftar till att förklara eller ange orsaker till budgetexpansionen under efterkrigstiden i s k rika länder.

Mängden av institutionella faktorer kan även omfatta *generella* storheter som inte varierar mellan olika länders offentliga sektorer. De kan alltså inte användas för att förstå skillnader i nivåer eller tillväxttakter mellan olika offentliga ekonomier. Syftet är då att tolka det gemensamma för de rika länderna, nämligen den generella ökningen av den offentliga budgeten som instrument för resursallokering och resursomfördelning på bekostnad av marknadsmekanismer. Att den offentliga sektorn trängt ut den privata beror på en slags Greshams lag: en sämre beslutsmekanism föredras framför en bättre därför att detta lönar sig för *var och en* även om *alla* egentligen har det motsatta intresset.

Asymmetriteorin är en intressehypotes om hur den offentliga sektorn fungerar i dessa tre fundamentala delar: beslut, produktion eller implementering samt finansiering. Tesen är en variant på det kollektiva handlandets logik eller egenintresse kontra allmänintresse (Olson, 1965; 1982). Temat har tre varianter på den offentliga budgetens asymmetri att sprida nackdelarna men koncentrera fördelarna.

Beslutsasymmetrin

Budgeten bygger på beslut som är *kollektiva* i den meningen att de gäller för alla individer inom ett visst geografiskt område. Medan enskilda individer fattar beslut som gäller för honom/henne samt berör den närmaste omgivningen, förutsätter budgetbeslut att den enskildes preferenser aggregeras enligt någon valmekanism till ett gruppbeslut som genomförs i något slags byråkratistruktur.

Beslutet bygger alltså på ett kollektivt handlande, som dock inte behöver resultera i kollektiva nyttigheter. Det kollektiva handlandet

kan gälla semikollektiva eller privata nyttigheter, dvs varor och tjänster som medför fördelar för vissa men inte för andra och som man kan utestänga individer från. Här har vi en slags *intresseasymmetri*: budgeten är ett kollektivt handlande som inte alltid ger kollektiva nyttigheter. I och med att det är lättare att organisera små gruppers intressen än stora gruppers på grund av transaktionskostnader och snålskjutsproblematiken leder intresseasymmetrin *ceteris paribus* till att budgeten inte kan identifiera det allmänna bästa.

Produktionsasymmetrin

Offentliga sektorn har två huvudsakliga uppgifter: produktion av varor eller tjänster samt omfördelning av resurser. Enligt traditionell ekonomisk teori skall allokeringssidan bygga på effektivitetskriterier och vara omfördelningsmässigt neutral, medan omfördelningsdelen skall justera allokeringssidan *ex ante* eller *ex post*.

I strid med den grundläggande teorin om det offentliga hushållet används offentlig resursallokering i mycket stor utsträckning i resursomfördelningssyfte. Det är inte effektivitetsskäl utan omfördelningsmotiv (värdefulla behov) eller särintressens dominans över allmänintresset som bestämmer välfärdsstatens typiska varor och tjänster. Det sätt på vilket dessa nyttigheter produceras eller distribueras i offentlig regi leder fram till *den andra typen* av intresseasymmetri, nämligen att producentgrupperna har ett strategiskt övertag över konsumentgrupperna till följd av bristen på effektivitetskriterium i offentlig resursallokering.

Att producentgrupper skulle kunna dominera över konsumentgrupperna följer av att de offentliga produkternas värde inte mäts i individuell betalningsbenägenhet, dvs i priset för produkten. Kanske är bristen på effektivitetskriterium mera principiell och sammanhänger med nyttigheternas egenskaper. Hur skall man värdesätta produkter inom sjukvård, utbildning och socialvård? Det må vara svårt nog att hitta marginalkostnadskurvan för offentliga nyttigheter, men hur skall en aggregerad marginalvärderingskurva identifieras? Till följd av produktionsasymmetrin kommer *ceteris paribus* byråkratier och professionella sammanslutningar att inta en särposition i det avseendet att mängden offentliga nyttigheter och kostnaden för en bestämd mängd i högre grad avspeglar producentgruppernas intressen än konsumenternas.

Finansieringsasymmetrin

Typiskt för den offentliga budgeten är att betalning och konsumtion inte är sammankopplade på mikroplanet. Större delen av det offentliga varu- och tjänsteutbudet finansieras genom skatter och avgifter som inte är knutna till enskilda konsumtionsbeslut. Olika grupper konsumerar olika varor och tjänster mer eller mindre gratis medan helheten finansieras för sig. Detta leder till *ett tredje slags* asymmetri mellan behovet av offentlig produktion och betalningsvilligheten. Den enskilde har ett incitament att kräva en större offentlig sektor än vad han/hon egentligen är villig att betala för. Denna åtskillnad mellan nytta och kostnad resulterar i en efterfrågan på offentliga varor och tjänster som inte skulle föreligga om den reala kostnaden vore knuten till konsumtionen på marginalen.

Den för stora staten och kommunen

Om de tre asymmetriargumenten är riktiga måste resultatet bli att den offentliga sektorn tränger ut den privata, där motsvarande asymmetrier inte finns. Att den offentliga budgeten expanderat så kraftigt fram till ungefär 1980 beror alltså på att det kollektiva handlandet i stat och kommun gjort det möjligt för små intresse- eller producentgrupper att driva igenom sina särintressen på bekostnad av bredare gruppers intressen. De senare betalar samtidigt för aggregeringen av de enskilda utgiftsbesluten utan att dessa var för sig underkastas en reell kostnadsprövning på marginalen.

Om det är så, varför har då plötsligt den offentliga sektorns tillväxt bromsats eller till och med upphört? Varför expanderade den offentliga sektorn i varierande takt vid skilda tidpunkter i olika länder? Vi måste fråga oss om det inte finns andra krafter som helt eller delvis motverkar asymmetrin. Även om teorin leder till slutsatsen att den offentliga budgeten är för stor därför att medborgarnas reala preferenser för varje enskild nytta inte får styra, förutsätter detta inte att det saknas positiva krafter som verkar för ett stort serviceutbud.

Anti-asymmetrin

Kristensen visar med aggregerad statistik att den offentliga konsumtionsdelen är starkare än investeringsdelen och transfereringsdelen. Vidare kan det finnas inslag av överexpansion av de offentliga in-

komsterna till följd av s k fiskala illusioner. Kristensen tolkar detta som ett starkt stöd för asymmetritesen, dvs att de krafter som har nytta av budgetexpansion är starkare än de krafter som motarbetar denna. Om de offentligt anställda utgör uppemot 50 procent av valmanskåren, har vi då att göra med ett asymmetriskt producentintresse? Tyder inte den kraftiga utbyggnaden av transfereringsdelen på att även breda folkgrupper kan dra stor nytta av budgetexpansion, även om den finansieras med upplåning? Indikerar inte konsolideringen eller reduceringen av den offentliga sektorn under senare år att de krafter som förespråkar mer av marknadshushållning blivit starkare än de som talar för mer av budgetallokering och budgetomfördelning?

Kristensen föreslår en budgetreformstrategi för att upphäva asymmetrikraften. Utifrån den klassiska finansläran hävdar han att den moderna budgeten är betydligt större än vad som kan försvaras med ekonomiskt teknologiska argument om kollektiva nyttigheter, marknadsmisslyckande och rättvisa i fördelningen. Den fundamentala asymmetrin uppkommer genom att stat och kommun i så hög utsträckning tar på sig *producentrollen* när det kunde ha räckt med *arrangörsrollen* och *finansieringsrollen*.

Den moderna storbudgeten bygger på en sammanblandning av resursallokering och resursomfördelning, där den ideologiska betoningen av jämlikhet leder – enligt ett felslut om rollfördelning – till att staten skall svara för att alla konsumerar samma nyttigheter. En första reformstrategi vore att överlåta producentrollen på privata aktörer; en andra och mera radikal reform skulle vara att även överlåta stora delar av arrangörsrollen till medborgarna själva. Finansieringsrollen kan anpassas till dessa reformer genom att staten står för generella omfördelningar som ökar medborgarnas val, som sedan styr arrangeringen och produceringen av nyttigheter. Valen sker på marknader där symmetri råder mellan gruppformån och gruppkostnad, mellan producent- och konsumentintresse samt mellan ianspråktagande och betalning för nyttigheter.

Sammanfattning

Public choice-teorierna om den offentliga sektorn i allmänhet och offentlig budgetering i synnerhet skiljer sig från de tidigare dominerande ekonomiska och statsvetenskapliga teorierna genom den *kritiska*

utgångspunkten. Aktörer i budgetprocessen har inte andra motiv än privata aktörer på marknader. Om man antar att egenintresset är motivationen för dem som kräver anslag och för dem som beslutar om anslagen, vilka blir då de empiriska implikationerna?

Hur testar man Niskanens modell för den budgetmaximerande byråkraten, Buchanans modell för den inkomstmaximerande Leviatan eller Kristenssens asymmetrimodell? Leder public choice-modeller till svårigheter när det gäller empirisk prövning på grund av sitt ekonomiska betraktelsesätt när det gäller aktörers beteende utifrån intresse- och nyttoaspekter? Här behövs mer forskning om de olika intressen som är förknippade med statsbudgeten samt kring utfallet för dessa intressen i budgetdokumenten.

Avslutning

Vi har här beskrivit och analyserat statsbudgeten i Sverige, det OECD-land som haft den kraftigaste expansionen av offentlig sektor under efterkrigstiden. Därvid har vi konstaterat att den svenska statsbudgeten har utsatts för att flertal påfrestningar, förändringar och reformförsök. De viktigaste får anses vara budgetreformen 1937 då riksstaten delades i en kapitalbudget och en driftbudget som inte behövde balanseras för att möjliggöra stabiliseringspolitik, vidare programbudgeteringsansatserna under det sena 1960-talet och det tidiga 1970-talet samt en period av kraftiga budgetunderskott och nedskärningar efter 1975.

Under 1900-talet och framför allt under efterkrigstiden har nya uppgifter successivt lagts på statsbudgeten och man har försökt anpassa regelverk och budgetens övergripande utformning efter såväl dessa nya krav som efter den ekonomiska miljö budgeten befunnit sig i. Flera anpassningsförsök har inte varit föregripande utan tvingats fram av utvecklingen. Vi har exempelvis noterat att behovet av en totalbudget, där statens förmögenhetsredovisning ej längre tillmättes någon betydelse, uppmärksammades redan under 1950-talet, men att kapitalbudgeten inte avskaffades förrän år 1980. Och oavsett vilken balansregel som gällt för statsbudgeten – årlig budgetbalans eller balansering på sikt – så har ingen av dessa målsättningar kunnat uppfyllas. Samtidigt kan man konstatera att det funnits en konsekvens och uthållighet i ansatsen att modernisera statsbudgeten i enlighet med programbudgeteringsfilosofin sedan mitten av 60-talet, även om man fått ge avkall på de mest avancerade ambitionerna.

Det finns flera teorier eller modeller som beskriver, söker förklara eller är föreskrivande när det gäller offentlig budgetering. Vi har indelat dessa i tre huvudtyper: teorier utifrån *den klassiska finansläran*, teorier om *homo politicus* samt teorier som kan hänföras till *homo economicus*. Vad dessa respektive teorier utsäger om den svenska statsbudgeten kan sammanfattas som i tabell A1.

De olika modellerna rätar ut frågetecken vad gäller statsbudgetens utveckling och utseende, lyfter fram förklaringansatser som annars inte skulle ha uppmärksammats samt belyser problematiken på olika sätt. Ingen av modellerna kan dock *ensam* besvara frågeställningar som varför utgiftssidan omfattar just dessa anslag, hur utgiftsposter kommer till, varför skatter utvecklas på olika sätt, hur beslutsprocesserna som föregår budgetbeslut ser ut och varför de förändras, vad som föregår plötsliga innovationer eller nedläggningar osv.

Man kan konstatera att forskningen kommit fram till diametralt skilda uppfattningar om den offentliga budgeten. Det finns en mycket stor spännvidd mellan preskriptiva och deskriptiva modeller, mellan modeller som betonar rationalitet och modeller som pekar på frånvaron av rationalitet. Medan Niskanen ser ett samhällsekoniskt slöseri i byråkratins budgetbeteende, betraktade Weber byråkratin som det ideal som kunde motverka särintressen och främja rationalitet i beslutsprocesser. Och när Niskanen och Weber säger att myndigheternas beteende är medvetet rationellt, ser inkrementalismen här en betydande osäkerhet medan garbage can-skolan hävdar att beteendet präglas av organiserat kaos.

Motsättningarna kan bero på att man inte studerat identiska företeelser och inte heller gjort det vid samma tidpunkt. Den offentliga budgeteringen har förändrats i hög grad under 1900-talet. Den styrs av lagstiftning – statsbudgeten av grundlagen – men också av aktörerna i budgetprocessen. Vem kan konstruera en teori som även omfattar individens – den nye chefens för myndigheten eller den starke finansministerns – betydelse eller den inbyggda automatikens inverkan? Motsättningarna mellan de olika budgetmodellerna tycks ha att göra med i vilken utsträckning man fokuserar på aktörernas betydelse, på budgetens organisering och budgeteringstekniker samt på interaktionen mellan budget och marknad utifrån olika kriterier.

På samma sätt som modellerna kan lära oss något om den svenska statsbudgeten säger oss försöken att tillämpa olika hypoteser på budgeten något om själva modellerna. En framgångsrik modell bör innehålla hypoteser som är motsägelsefria, prövbara och tolkningsbara samt erhåller rimliga belägg. I valet mellan konkurrerande modeller med samma evidens bör den som präglas av deduktiv kraft och enkelhet föredras.

Tabell A1: *Den svenska statsbudgeten belyst genom olika teorier.*

<i>Teori/Modell</i>	<i>Hypotes, föreskrift eller tes</i>	<i>Den svenska statsbudgeten</i>
Det offentliga hushållet	Budgeten = redovisningsinstrument. Den enda uppgiften är att tillhandahålla genuint kollektiva nyttigheter.	Endast 1/5 av utgifterna kan antas bekosta kollektiva nyttigheter i dagens statsbudget.
Komplementaritetlösning Normativ	Externalitets- och stordriftskriterierna bör ligga till grund för budgetallokering.	Budgetens anslag bekostar även en mängd privata nyttigheter.
Keynes, Stockholms- skolan Normativ	Budgeten bör vara ett instrument för att motverka konjunktursvängningarnas konsekvenser för samhällsekonomin. Budgeten skall balanseras på lång sikt.	Stor betydelse för synen på den svenska statsbudgeten. Oklart hur framgångsrik stabiliseringspolitiken varit. Ej samma betydelse på 1980-t.
Rättvisemodellen Normativ	Budgeten bör förse individerna med nyttigheter i enlighet med deras preferenser; samstämmighet, individuellt veto eller differentierade skattepriser.	Avgiftsfinansiering svarar för en mycket liten del av inkomsterna. Budgetprocessen präglas ej av konsensus utan av konflikter.
Inkrementalismen Beskrivande	Begränsad rationalitet medför att basen ligger fast medan inkrementet förändras marginalistiskt.	Det är svårt att identifiera bas och inkrement samt stabila utvecklingstrender i flera anslag.
Programbudgetering Normativ	Budgetprocessen bör präglas av programeffektivitet. Måluppfyllelse genom sammanhållet system av planering, budgetering, styrning, utvärdering.	Försöksverksamhet påbörjades i slutet av 1960-talet med tveksamt resultat. Produktivitet och effektivitet nyckelbegrepp i debatten om offentliga sektorn.
Garbage can-teorin Beskrivande	Diffusa mål, osäker teknologi och flytande participation medför irrationell beslutsprocess och budgetering.	Det finns tecken på garbage can-processer för enstaka myndigheter, men inte för alla.

<i>Teori/Modell</i>	<i>Hypotes, föreskrift eller tes</i>	<i>Den svenska statsbudgeten</i>
Budget-maximering	Myndigheter söker anslagsmaximering och begär för mycket resurser av politikerna.	Hur identifieras marginalnytta och marginalkostnad i budgetprogrammen? Hur avgöra om ett myndighetsanslag är för stort?
Beskrivande		
Leviatan	Staten söker maximera statsinkomsterna och den andel som den kan behålla själv (Y).	Även Y drabbas av nedskärningar och besparingar. Grupper utanför staten söker maximera sina andelar.
Beskrivande och normativ		
Asymmetri-ansatsen	Institutionella faktorer är den viktigaste förklaringen till budgetens tillväxt. Budgeten gynnar grupperns särintressen till skillnad från marknaden.	Den offentliga sektorns tillväxt har bromsats under de senaste åren. Även breda folkgrupper har nytta av budgetens expansion.
Beskrivande		

Motsägelsefrihet: En hypotes får inte vara själv motsägande, eftersom det ur antaganden som motsäger varandra följer vilket påstående som helst. I regel är dock de hypoteser som ingår i modellbyggande så komplexa att man endast genom en mycket invecklad analys kan slå fast om de är kontradiktoriska eller ej. Motsägelser kan ha sin grund i att definitioner inte är tillräckligt adekvata eller i att någon typ av cirkelresonemang smugit sig in i modellkonstruktionen.

Prövbarhet (falsifierbarhet): De hypoteser som bildar en teori bör ha testimplikationer, dvs skall kunna testas empiriskt. Hypotesens sannolikhet ökar vid upptäckten och verifikationen av nya testimplikationer och den måste ständigt prövas med utgångspunkt från nya iakttagelser och med nya metoder. Det finns i olika vetenskaper exempel på hypoteser som inte är prövbara. Samhällsvetenskaperna har i allmänhet den nackdelen att det inte är möjligt att experimentera. Hypoteser kan i stället styrkas teoretiskt genom att härledas ur väletablerad teori.

Vetenskapliga belägg: Hypotesen skall vara relevant eller realistisk i den meningen att man förväntat sig om att det finns belägg eller empirisk evidens för hypotesen i fråga. Detta kriterium förutsätter i princip att hypotesen prövats och bekräftats. Kriteriet kan förefalla enkelt, men det finns exempel på välformulerade hypoteser som uppvisat

bristande empiriska belägg. Om man vill nå vetenskaplig kunskap bör utfallet av testet även vara *tolkbar*, dvs ge ett meningsfullt utfall eller mönster. Om man inte förstår eller kan anföra en tolkning när det gäller hypotes och belägg får man svårigheter med att dra några slutsatser kring hypotesens relevans.

Rimlighet: Hypotesen bör stämma överens med väletablerad teori. En svårighet med detta kriterium är att det ibland dyker upp nya teorier som vederlägger det som tidigare var allmänt accepterat.

Deduktiv kraft: Den hypotes som förklarar flest fakta och som leder till nya påståenden är överlägsen andra hypoteser, allt annat lika. Kriteriet gäller även hypotesens räckvidd i fråga om nya iakttagelser.

Enkelhet: Av två i övrigt jämbördiga hypoteser bör den föredras som är minst komplex, dvs inte innehåller fler antaganden än nödvändigt. Ett skäl för enkelhet kan vara att en stigande mängd antaganden leder till en större risk för att motsägelser smyger sig in i teorin.

De krav på hypoteser som räknats upp är s k *metateoretiska kriterier* – dvs hjälpmedel för att jämföra de hypoteser som framträder i olika modeller. I tabell A2 görs ett sådant försök till jämförelse av de olika teorierna om offentlig budgetering utifrån motsägelsefrihet (m), provbarhet (p), vetenskapliga belägg (b), tolkbarhet (t), rimlighet (r), deduktiv kraft (d) och enkelhet (e).

Tabell A2: *En metateoretisk jämförelse av budgetteorierna*

Teori/Modell	(m)	(p)	(b)	(t)	(r)	(d)	(e)
Offentliga hushållet	–	–	–	+	+	–	+/-
Keynesianismen	+	+	–	+	–	+	–
Rättvisemodellen	+	–	–	+	+	–	–
Byråkrati/idealtyp	–	–	–	–	+	+	–
Inkrementalismen	+	+	+	–	–	–	+
Programbudgetering	–	+	–	+	–	+	–
Garbage can	+	+/-	+	+	–	–	+
Budgetmaximering	+	–	–	+/-	+/-	+	+
Leviatanmodellen	+	–	–	+/-	+	+	–
Asymmetrimodellen	+	–	–	+/-	+	+	–

I tabellen tänker vi oss att även de rent normativa modellerna innehåller hypoteser som kan användas för att öka kunskapen om beslutsprocesser kring budgetbeslut och budgetens utveckling och löpande utfall. Det finns bara två modeller för vilka man kan belägga att

hypoteserna bekräftar ett visst budgetbeteende – man kan i vissa fall identifiera inkrementalistiska processer och i andra fall myndigheter som råkat in i garbage can-processer. Något fler modeller är prövbara i praktiken eller åtminstone i teorin. Generellt är de olika public choice-modellerna svåra att verifiera. När det t ex gäller Niskanens teori om budgetmaximering är det svårt att bekräfta antagandena om myndighetens budgetbeteende och omöjligt att mäta politikernas efterfrågekurva eller påståendet att myndigheter har full kunskap om totalkostnad och marginalkostnad. Möjligheterna att testa Kristensens asymmetriteser får också anses som begränsade.

Åtminstone två modeller får anses omfatta motstridiga hypoteser. När det gäller det offentliga hushållet finns två lösningar för vad offentlig budgetering skall omfatta – resursallokering och resursomfördelning – men dessa två nyckelbegrepp låter sig inte enkelt särskiljas. När det gäller byråkrati-idealtypmodellen kan man finna motstridiga hypoteser hos Weber. Å ena sidan medger han att aktörer i beslutsprocesser är subjektiva och strävar efter att gynna särintressen, å andra sidan lägger han fram en uppsättning hypoteser för hur allmänintresset skall främjas. Flera av hypoteserna som bildar programbudgeteringsansatsen bildar ett slags cirkelresonemang. Om man planerar och styr bättre samt följer upp och utvärderar, blir den offentliga verksamheten effektiv – ja, men hur skall det gå till?

Framför allt byråkratimodellen och inkrementalismen brister i tolkningsbarhet. Webers modell ökar inte förståelsen för andra aktörer i budgetprocessen än byråkraterna/tillämparna och det inkrementalistiska påståendet att "policy i dag beror av policy i går" väcker frågeställningar om en förklaring till trendbrott i budgetutfallet typ policyinnovationer eller policy-avslutande. Inkrementalismen saknar rimlighet när det gäller att förklara förändringar som inte är marginalistiska. Garbage can-modellen tycks paradoxal, ty om den stämmer är det inte någon större mening med att försöka förbättra offentliga beslutsprocesser genom exempelvis uppföljning. Keynesianismen är en modell för hela samhällsekonomin och har en låg grad av relevans när det gäller att generellt förklara beslutsprocesser för offentlig resursallokering.

Flera av modellerna bygger på hypoteser med allt för många antaganden för att kunna anses vara enkla till sin utformning. Rättvisemodellen innehåller antaganden om budgetens input- och outputsida och om medborgarnas preferenser, keynesianismen gör påståenden om hela samhällsekonomin och Weber ställer upp ett antal postulat för sin

idealtypsmodell som innehåller en rad delantaganden. Programbudgeteringsmodellen består av flera hypoteser för planering, program, budgetering och resultatkontroll och lägger dessutom till antaganden om hur allt detta kan integreras. Leviatanmodellen innehåller antaganden om budgetens inkomstsida, om hur staten agerar och hur individerna betar sig samt olika samband mellan en rad faktorer. Asymmetriansatsen väljer bort en rad faktorer till förmån för de institutionella, inte minst bortses från de faktorer på efterfrågesidan som verkar budgetexpanderande. Ingen av modellerna uppfyller samtliga kriterier och det är heller inte möjligt att addera två eller flera modeller i syfte att ta fram heltäckande och korrekta hypoteser. Uppenbarligen behöver teorierna vidareutvecklas. Mot bakgrund av den offentliga resursallokeringens och de offentliga beslutsprocessernas stora betydelse har budgetforskningen en intressant uppgift framför sig.

Litteratur

- Amnå, E. (1981) *Planhushållning i den offentliga sektorn?* Stockholm: Norstedts.
- Anckar, D. & Ståhlberg, K. (1980) "Assessing the Impact of Politics: A Typology and Beyond." *Scandinavian Political Studies*, Vol 3: 191-208.
- Andersson, L. (1979) *Statens styrning av de kommunala budgetarnas struktur*. Göteborg: Nationalekonomiska institutionen, Göteborgs universitet.
- Andersson, Å & Hårsman, B. 1970) "En ny metod för kommunal planering" i Ysander, 1970.
- Anton, T. (1964) *Budgeting in Three Illinois Cities*. Urbana: Institute of Government and Public Affairs, University of Illinois.
- Anton, T. (1966) *The Politics of Expenditure in Illinois*. Urbana: University of Illinois Press.
- Arvidsson, G. (1971) *Internpriser*. Stockholm: EFI och Sveriges Mekanförbund.
- Arvidsson, G. (1979) "Budget Reform as an Instrument for Change" i *Strategies for Change and Reform in Public Management*. Paris: OECD.
- Arvidsson, G. (1987) "Effektivare, produktivare och mindre byråkratiska eller tvärtom?" i *I Blickpunkten* nr 1:2–12.
- Arvidsson, G. (1989) Personlig kommunikation.
- Arvidsson, G. & Osius, V. (1977) "Implementing Program Budgeting in Sweden". RRV: opub konferensrapport.
- Arvidsson, G. m fl (1978) "Budgeting in the Swedish Government". RRV: Pnr 1978:28.
- Atkinson, A.B. & Stiglitz, J.E. (1980) *Lectures in Public Economics*. New York: McGraw-Hill.
- Axelsson, R. (1981) *Rationell administration*. Stockholm: AWE-Gebers.
- Axelsson, R., Löfgren, K-G. & Nilsson, L-G. (1983) *Den svenska arbetsmarknadspolitiken under 1900-talet*. Stockholm: Prisma.
- Barone, E. (1935) "The Ministry of Production in the Collectivistic State" i *Hayek* (1935)
- Baumol, W.J. (1965) *Welfare Economics and the Theory of the State*. Cambridge: Harvard University Press.
- Beck Jørgensen, T. (1981) *Når staten skal spare*. Köpenhamn: Forlaget Nyt fra Samfundsvidenskabernes.
- Bergson, A. (1982) *Selected Essays in Economic Theory*. Cambridge: MIT Press.
- Bergstrand, L. & Nersing, N. (1979) *Ekonomisk styrning i statsförvaltningen*. Lund: Studentlitteratur.
- Binder, A.S. & Solow, R.M. m fl (1974) *The Economics of Public Finance*. Washington: Brookings.
- Bohm, P. (1979) "Estimating Willingness to Pay: Why and How" i *Scandinavian Journal of Economics*.
- Bohm, P. (1984) "Revealing Demand for an Actual Public Good" i *Journal of Public Economics*.
- Bohm, P. (1988) *Samhällsekonomisk effektivitet*. Stockholm: SNS.

- Borcherding, T. (red) (1977) *Budgets and Bureaucrats: The Sources of Government Growth*. Durham: Duke University Press.
- Borgenhammar, E. (1968) *Makten över sjukhuset. En undersökning av budgetpraxis inom svensk sjukvård*. Stockholm: SNS.
- Braybrooke, D. & Lindblom, C. (1963) *A Strategy of Decision*. New York: Free Press.
- Brennan, G. & Buchanan, J. (1980) *The Power to Tax: Analytical Foundations of a Fiscal Constitution*. London: Cambridge University Press.
- Breton, A. & Wintrobe, R. (1975) "The Equilibrium Size of a Budget-Maximizing Bureau: A Note on Niskanen's Theory of Bureaucracy" i *Journal of Political Economy*, 83, 195–207.
- Broman, L. (1986) *Kommunal budgetering*. Lund: Studentlitteratur.
- Brown, C.V. & Jackson, P.M. (1978) *Public Sector Economics*. Oxford: Martin Robertson.
- Brunsson, K. (1988) *Hur stor blev tvåprocentaren? Erfarenheter från en besparingspolitik*. Stockholm: Finansdepartementet, ESO. (Ds 1988:34).
- Brunsson, N. (1981–) (red) *Kommunal ekonomi och organisation*. Serie om det kommunala ekonomisystemet. Lund: Doxa.
- Brännäs, K., Eklöf, J.A., Stenlund, H. & Westlund, A. (1981) *Econometrics and Stochastic Control in Macro-economic Planning*. Stockholm: A&W International.
- Buchanan, J.M. (1958) *Public Principles and Public Debt*. Homewood, Ill.: Irwing.
- Buchanan, J.M. (1967) *Public Finance in Democratic Process*. Chapel Hill: University of North Carolina Press.
- Buchanan, J.M. (1977) *Freedom in Constitutional Contract*. College Station: Texas A & M University Press.
- Buchanan, J.M. & Stubblebine, W.C. (1969) "Externality" i K.J. Arrow & Scitovsky, T. (red) *Readings in Welfare Economics*. London: George Allen and Unwin.
- Buchanan, J.M., Tollison, R.D. & Tullock, G. (1980) *Toward a Theory of the Rent-Seeking Society*. College Station: Texas A&M University Press.
- Buchanan, J.M. & Tullock, G. (1962) *The Calculus of Consent*. Ann Arbor, Michigan: The University of Michigan Press.
- Buchanan, J.M. & Wagner, R.E. (1967) *Public Debt in Democratic Society*. Washington: American Enterprise Institute.
- Buchanan, J.M. & Wagner, R.E. (1977) *Democracy in Deficit: The Political Legacy of Lord Keynes*. New York: Academic Press.
- Budgethandbok* (1983). Stockholm: Finansdepartementet & Riksrevisionsverket.
- Caiden, N. & Wildavsky, A. (1974) *Planning and Budgeting in Poor Countries*. New York: Wiley.
- Coase, R.H. (1960) "The Problem of Social Costs" i *The Journal of Law and Economics*, 3, 144.
- Cohen, M., March, J.G. & Olsen, J.P. (1972) "People, Problems and the Ambiguity of Relevance" i J.G. March & J.P. Olsen (1976) (red) *Ambiguity and Choice*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Cornes, R. & Sandler, T. (1986) *The Theory of Externalities, Public Goods, and Club Goods*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Crecine, G. (1969) *Governmental Problem-Solving. A Computer Simulation of Municipal Budgeting*. Chicago.

- Czarniawska-Joerges, B. & Jacobsson, B. (1989) "Budget in a Cold Climate" in *Accounting, Organizations and Society*, Vol 14:1/2.
- Dalton, H. (1954) *Principles of Public Finance*. London: Routledge & Kegan Paul.
- Danziger, J. (1978) *Making Budgets. Public Resource Allocation*. Beverly Hills: Sage.
- Dobb, M. (1940) *Political Economy and Capitalism*. New York.
- Doel van den, J. (1979) *Democracy and Welfare Economics*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Dye, T. (1966) *Politics, Economics and the Public*. Chicago: Rand McNally.
- Enmark, J. (1985) "Ekonomi." i SCB, *Offentliga sektorn*. Stockholm: Statistiska centralbyrån.
- Felderer, B. & Homburg, S. (1987) *Macroeconomics and New Macroeconomics*. Berlin: Springer.
- Finansdepartementet, *Regeringens direktiv för myndigheternas anslagsframställningar för budgetåren 1975–1989*. Stockholm: Finansdepartementet.
- Finansplanen 1960–1988*.
- Finansutskottets betänkande: 1988/89. *Ny riksbankslag och ändrat huvudmannaskap för riksgäldskontoret*. FiU4.
- Fundahn, B. (1983) *Budgetering, redovisning och finansiering i offentlig förvaltning*. Lund: Studentlitteratur.
- Fundahn, B. & Holmgren, B. (1973) *Kommunal ekonomi och planering*. Lund: Studentlitteratur.
- Gramlich, E.M. & Ysander, B.C. (red) (1985) *Control of Local Government*. Stockholm: Almqvist & Wiksell International.
- Gustafsson, A. (1984) *Kommunal självstyrelse*. Malmö: Liber.
- Gårestad, P. (1985) *Industrialisering och beskattning i Sverige 1861–1914*. Uppsala: Uppsala universitet.
- Hansen, A. (1947) *Economic Policy and Full Employment*. New York: McGraw-Hill.
- Hansen, B. (1955) *Finanspolitikens ekonomiska teori*. Stockholm: SOU 1955:25.
- Hansson, I., Ståhl, I. & Söderström, L. (1986) *Finansteoretiska undersökningar*. Stockholm: Riksbankens Jubileumsfond.
- Harsanyi, J. (1977) *Rational Behaviour and Bargaining Equilibrium in Games and Social Situations*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Haveman, R.H. & Margolis, J. (red) (1983) *Public Expenditure and Policy Analysis*. Dallas: Houghton Mifflin.
- Hayek, F.A. (red) (1935) *Collectivist Economic Planning*. London: Routledge & Kegan Paul.
- Head, J.G. (1974) *Public Goods and Public Welfare*. Durham: Duke University Press.
- Hirschman, A.O. (1970) *Exit, Voice and Loyalty*. Cambridge: Harvard University Press.
- Hofferbert, R. (1974) *The Study of Public Policy*. Indianapolis: Bobbs-Merrill.
- Jacobsson, B. (1984) *Hur styrs förvaltningen? Myt och verklighet kring departementens styrning av ämbetsverken*. Lund: Studentlitteratur.
- Jacobsson, B. (1988) "Automats, Combats and Rain-dances: Images of Budgeting in Public Organizations." *Handelshögskolan* (opubl).
- Johansson, G. & Johansson, E. (1983) *Förvaltningsekonomi och nollbas-budgetering*. Lund: Studentlitteratur.
- Johansson, L. (1982) *Kommunal servicevariation*. Lund: Liber (D Kn 1982:2).
- Jonsson, E. (1972) *Kommunens finanser. Del I*. Stockholm: Ekonomiska Forskningsinstitutet vid Handelshögskolan i Stockholm.

- Jonsson, E. (1984) *Återkommande kostnads- och prestationsjämförelser – en metod att främja effektivitet i offentlig tjänsteproduktion*. Stockholm: Finansdepartementet, ESO (Ds Fi 1984:19).
- Jonsson, E. (1985) "A Model of a Non-Budget-Maximizing Bureau" i J-E. Lane (red) *State and Market*, 70–82. London: Sage.
- Jonung, L. (1989a) (red) *Stabiliseringspolitik*. Stockholm: SNS.
- Jonung, L. (1989b) *Inflation och ekonomisk politik i Sverige*. Lund: Dialogos.
- Jönsson, B. (1983) *Produktivitet i privat och offentlig tandvård*. Stockholm: Finansdepartementet, ESO Ds Fi 1983:27.
- Jönsson, G. (1989) "Från kontrollinstrument till styrmedel". RRV.
- Keynes, J.M. (1936) *The General Theory of Employment, Interest and Money*. London.
- Klein, L. (1947) *The Keynesian Revolution*. New York: Macmillan.
- Kompletteringspropositionen*. 1960–1988.
- Kragh, B. (1964) *Konjunkturbedömning*. Stockholm: Prisma.
- Kristensen, O.P. (1982) "Privat eller offentlig produktion af offentlige serviceydelser: Dansk brandvaesen som eksempel" i *Nordisk Administrativ Tidsskrift*, 63: 219–247.
- Kristensen, O.P. (1987) *Væksten i den offentlige sektor*. København: Jurist- og Økonomiforbundets Forlag.
- Landgren, K.-G. (1960) *Den 'nya ekonomien' i Sverige: J.M. Keynes, E. Wigforss, B. Ohlin och utvecklingen 1927–39*. Uppsala.
- Lane, J-E. (red) (1987) *Bureaucracy and Public Resource Allocation*. London: Sage.
- Lane, J-E., Magnusson, T., Arvidson, S. & Back, S. (1989) *Kostnadsanalys och kommunala kostnadsvariationer*. Stockholm: Byggforskningsrådet.
- Lane, J-E., Arvidson, S. & Magnusson, T. (1988) *Byråkrati och förvaltning*. Lund: Studentlitteratur.
- Lange, O. (1938) "On the Economic Theory of Socialism" i Lippincott, B. (1938) *On the Economic Theory of Socialism*. Minneapolis: M UP.
- Lange, O. & Taylor, F.M. (1963) *On the Economic Theory of Socialism*. New York: McGraw-Hill.
- Layard, P.R.G. & Walters, A.A. (1978) *Microeconomic Theory*. New York: McGraw-Hill.
- Lerner, A.P. (1944) *Economics of Control*. New York.
- Leibenstein, H. (1966) "Allocative Efficiency versus X-Efficiency" i *American Economic Review*, 56:392–415.
- Leibenstein, H. (1978) "X-Inefficiency Xists – Reply to an Xorcist" i *American Economic Review*, 68:203–211.
- Leijonhuvud, A. (1968) *On Keynesian Economics and the Economics of Keynes*. London: Oxford University Press.
- Lindahl, E. (1919) "Some Controversial Questions in the Theory of Taxation", översatt utdrag ur "Die Gerechtigkeit der Besteuerung" i R.A. Musgrave & A.T. Peacock (red) *Classics in the Theory of Public Finance* (1967). New York: St Martin's Press.
- Lindbeck, A. (1976) *Svensk ekonomisk politik*. Stockholm: Aldus.
- Lindblom, C. (1959) "The Science of Muddling Through" i *Public Administration Review*, vol 19, nr 1, 79–88.
- Lindblom, C. (1965) *The Intelligence of Democracy*. New York: Free Press.
- Lodin, S.-O. (1982) *Skatter i kris*. Stockholm: Norstedts.
- Lord, J. (1973) *The French Budgetary Process*. Berkeley: University of California Press.

- Lundberg, E. (1953) *Konjunkturer och ekonomisk politik*. Stockholm: SNS.
- Lundquist, L. (1980) "Styrningen av statsförvaltningen" i P-E. Back & A. Gustafsson (red) *Modern demokrati* (7:e uppl.), 192–220. Lund: Liber.
- Lundquist, L. (1985) "From Order to Chaos" i J-E. Lane (red) *State and Market*, 201–230. London: Sage.
- Lundquist, L. (1987) *Implementation Steering*. Lund: Studentlitteratur.
- Lybeck, J.A. (1982) *Perspektiv på budgetunderskottet I*. ESO: Ds B 1982:9.
- Lybeck, J.A. (1984) "Bör riksdagens finansmakt begränsas?" *Ekonomisk Debatt*, årg 12, nr 4.
- Lybeck, J.A. (1984) *Hur stor är den offentliga sektorn?* Malmö: Liber.
- Lyden, F.J. & Miller, E.G. (1972) (red) *Planning Programming Budgeting. A Systems Approach to Management* (2:a uppl.). Chicago: Markham Publishing Company.
- Magnusson, H. (1987) "Makten över statsutgifterna" i L. G. Stenelo (red), *Statsvetenskapens mångfald*. Lund: Lund University Press.
- March, J.G. (1981) "Decisions in Organizations and Theories of Choice" i van de Ven, A. & Joyce, W.F. (red) *Perspectives on Organizational Design and Behavior*. New York: Wiley.
- March, J.G. & Olsen, J.P. (red) (1976) *Ambiguity and Choice*. Oslo: Universitetsforlaget.
- March, J.G. & Olsen, J.P. (1984) "The New Institutionalism: Organizational Factors in Political Life" i *American Political Science Review*, 78: 734–749.
- March, J.G. & Simon, H.A. (1958) *Organizations*. New York: Carnegie Institute of Technology.
- Meisinger, R.J. (1976) *State Budgeting for Higher Education: The Uses of Formula*. Berkeley: Dept of Education.
- Meltsner, A. (1971) *The Politics of City Revenue*. Berkeley: University of California Press.
- Migue, J.-L. & Belanger, G. (1974) "Toward a General Theory of Managerial Discretion" i *Public Choice*, XXIII, 27–43.
- Miller, G.J. (1977) "Bureaucratic Compliances as a Game on the Unit Square" i *Public Choice*, XXIX, 37–51.
- Miller, G.J. & Moe, T.M. (1983) "Bureaucrats, Legislators, and the Size of Government" i *American Political Science Review*, 77, 734–747.
- Mintzberg, H. (1979) *The Structuring of Organizations*. Englewood Cliffs: Prentice-Hall.
- Mises von, L. (1949) *Human Action: A Treatise on Economics*. New Haven: Yale University Press.
- Mises von, L. (1936) *Socialism*. London.
- Mishan, E. (1981) *Introduction to Normative Economics*. Oxford: Oxford University Press.
- Molin, B., Månsson, L. & Strömberg, L. (1973) *Offentlig förvaltning: Stats- och kommunalförvaltningens struktur och funktioner*. Stockholm: Bonniers.
- Murray, C. (1970) *Budgetteknik. Statsbudgeten i omvandling*. Stockholm: Statens nämnd för utgivande av förvaltningsrättsliga publikationer.
- Murray, R. (1980) *Kommunal servicebestämning – faktorer och beslutsprocesser*. Stockholm: SOU 1980:6.
- Murray, R. (1981) *Kommunernas roll i den offentliga sektorn*. Stockholm.
- Musgrave, R.A. (1959) *The Theory of Public Finance*. New York: McGraw-Hill.

- Musgrave, R. & Musgrave, P. (1980) *Public Finance in Theory and Practice*. New York: McGraw-Hill.
- Musgrave, R.A. & Peacock, A.T. (1958) (red) *Classics in the Theory of Public Finance*. New York: St. Martin's Press.
- Myhrman, J. & Söderström, H. Tson. (1982) "Svensk stabiliseringspolitik. Erfarenheter och nya villkor" i B. Södersten (red) *Svensk ekonomi*. Stockholm: Rabén & Sjögren.
- Myhrman, J. (1987) *Kreditmarknad och penningpolitik*. Stockholm: SNS.
- Newton, K. & Karran, T.J. (1985) *The Politics of Local Expenditure*. London: Macmillan.
- Niskanen, W.A. (1971) *Bureaucracy and Representative Government*. Chicago: Aldine-Atherton.
- Novick, D. (red) (1965) *Program Budgeting*. Cambridge, Mass.: Harvard University Press.
- Nozick, R. (1986, Am.orig. 1974) *Anarki, stat och utopi*. Stockholm: Ratio.
- OECD, (1986) *The Control and Management of Government Expenditure*. Paris. Stencil.
- Olsen, J.P. (1970) "Local Budgeting – Decision Making or Ritual Act?" i *Scandinavian Political Studies*, vol 5, 85–118.
- Olsen, J.P. (red) (1978) *Politisk organisering*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Olsen, J.P. (1988) *Statsstyre og institusjonsutformning*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Olson, M. (1965) *The Logic of Collective Action*. Cambridge: Harvard University Press.
- Olson, M. (1982) *The Rise and Decline of Nations*. New Haven: Yale University Press. Sv. övers 1984: *Nationers uppgång och fall*. Stockholm: Ratio.
- Orzechowski, W. (1977) "Economic Models of Bureaucracy: Survey, Extensions and Evidence" i T.E. Borchering (red) *Budgets and Bureaucrats: The Sources of Government Growth*, 229–259. Durham, North Carolina: Duke University Press.
- Ostrom, V. & Ostrom, E. (1977) "Public Goods and Public Choices" i E.S. Savas (red) *Alternatives for Delivering Public Services*. Boulder: Westview Press.
- Page, E. (1985) *Political Authority and Bureaucratic Power*. Brighton: Harvester Press.
- Persson, M. (1989) "Feldstein om keynesianismen" i Jonung, L. 1989a.
- Persson, T. (1989) "Budgetunderskott på 100 miljarder – något att oroa sig för?" i Jonung, 1989a.
- Persson, T. & Myhrman, J. (1984) *Perspektiv på budgetunderskottet IV*. ESO: Ds Fi 1984:3.
- Petrén, G. & Ragnemalm, H. (1980) *Sveriges grundlagar och tillhörande författningar med förklaringar*. Stockholm: Publica.
- Pigou, A.C. (1920; 1962) *The Economics of Welfare*. London: Macmillan.
- Pihlgren, G. (1985) *Management i förvaltning. Effektivitet och förnyelse*. Stockholm: Liber.
- Polesie, T. (1976) *Ändamålsbudgetering*. Lund: Studentlitteratur.
- Premchand, A. & Burhead, J. (1984) *Comparative International Budgeting*. Boston: Transaction Books.
- Premfors, R. (1989) *Policyanalys*. Lund: Studentlitteratur.
- Prest, A.R. & Barr, N.A. (1979) *Public Finance in Theory and Practice*. London: Weidenfeld & Nicolson.
- Prop. 1986/87:99. *Ledning av den statliga förvaltningen*.
- Prop. 1986/87:143. *Riksbanken och riksgäldskontoret*.
- Prop. 1987/88:150. *Kompletteringspropositionen*.

- Rodriguez, E. (1981) *Den svenska skattehistorien*. Lund: Liber.
- Raiffa, H. (1968, 1970) *Decision Analysis. Introductory Lectures on Choices under Uncertainty*. Reading, Ma: Addison-Wesley Publishing Company.
- RRV (löpande utgåvor 1945/46–1979/80) *Budgetredovisning för budgetåret*. Stockholm: Riksräkenskapsverket/Riksrevisionsverket.
- RRV (löpande utgåvor 1980/81–1986/87) *Statsbudgetens utfall* (ersätter "Budgetredovisning"). Stockholm: Riksrevisionsverket.
- RRV (löpande utgåvor 1955–1971) *Riksrevisionsverkets årsbok*. Stockholm: Riksrevisionsverket.
- RRV (löpande utgåvor 1970/71–1987) *Statens finanser*. Stockholm: Riksrevisionsverket.
- RRV (1970) *Förvaltningsrevision i staten*. Stockholm: Allmänna förlaget.
- RRV (1974) *H V S – Handledning i verksamhetsplanering för statsförvaltningen – en introduktion*. Stockholm: Riksrevisionsverket.
- RRV (1975) *Försöksverksamheten rörande programbudgetering*. Stockholm: Riksrevisionsverket.
- RRV (1976) *Mål & program i verksamhetsplanering*. Stockholm: Liber (SEA-skrifter).
- RRV (1977) *Metoder för myndighetsanalyser*. Stockholm: Liber (SEA-skrifter).
- RRV (1978) *Verksamhetsplanering i praktiken*. Stockholm: Liber (SEA-skrifter).
- RRV (1980) *System S. En översikt*. Malmö: Riksrevisionsverket.
- RRV (1983) "Varför blev det dyrare?" (Dnr 1983:334). Stockholm: Riksrevisionsverket.
- RRV (1983) 1984/1985 års anslagsframställningar: *Undersökning av efterlevnaden av budgethandboken och årliga anvisningar*. Stockholm: RRV, Dnr 1983:899; P 1983:12.
- RRV (1984) "Statliga myndigheters rapportering – en diskussionspromemoria" (Dnr 1983:94). Stockholm: Riksrevisionsverket.
- RRV (1985) *Effektivare budgetering och uppföljning*. Stockholm: Liber (SEA-skrifter).
- RRV (1986) "Realekonomisk fördelning av statens totala inkomster och utgifter för budgetåren 1983/84 och 1984/85." Stockholm: Riksrevisionsverket.
- RRV (1987) *Erfarenheter av försöksverksamheten med treåriga budgetramar*. Dnr 1987:1661.
- RRV (1987) "Preliminär realekonomisk fördelning av statens totala inkomster och utgifter för kalenderåren 1985 och 1986 och januari-juni 1987." Stockholm: Riksrevisionsverket.
- RRV (1987) *Statens markinnehav*. Stockholm: RRV, Dnr 1987:1350.
- Samuelson, P.A. (1954) "The Pure Theory of Public Expenditure" i *The Review of Economics and Statistics*, 36, 387–389.
- Samuelson, P.A. (1955) "A Diagrammatic Exposition of a Theory of Public Expenditure" i *Review of Economics and Statistics*, 37, 350–56.
- Sawyer, J.A. (1989) *Macroeconomic Theory*. London: Harvester Wheatsheaf.
- Schick, A. (1966) "The Road to PBB: The Stages of Budget Reform" i *Public Administration Review*, vol 26:243–258.
- SCB (1985) *Offentliga sektorn*. Stockholm: Statistiska centralbyrån.
- SCB (1987) *Statistisk årsbok 1988*. Stockholm: Statistiska centralbyrån.
- Sharkansky, I. (1969) *The Politics of Taxation and Spending*. Indianapolis: Bobbs-Merrill.
- Sharpe, L.J. & Newton, K. (1984) *Does Politics Matter? The Determinants of Public Policy*. Oxford: Oxford University Press.
- Simon, H.A. (1947) *Administrative Behavior*. New York: MacMillan.
- Simon, H.A. (1969) *The Sciences of the Artificial*. Cambridge Mass.: MIT Press.

- SOU 1933:29 *Konjunkturspridningen*. Stockholm: Socialdepartementet.
- SOU 1967:11–13 *Programbudgetering*. Stockholm: Finansdepartementet.
- SOU 1969:24. *Ekonomisystem för försvaret*. Stockholm: Försvarsdepartementet.
- SOU 1969:25. *Planering och programbudgetering inom försvaret*. Stockholm: Försvarsdepartementet.
- SOU 1972:15 *Ny regeringsform*. Stockholm: Justitiedepartementet.
- SOU 1973:43 *Reformerat budgetsistem*. Stockholm: Liber (Finansdepartementet).
- SOU 1979:23 *Avgifter i staten*. Stockholm: Budgetdepartementet.
- SOU 1979:61 *Förnyelse genom omprövning*. Stockholm: Budgetdepartementet.
- SOU 1983:39 *Förvaltningsutredningen*. Stockholm: Civildepartementet.
- SOU 1985:40 *Verksledningskommittén*. Stockholm: Civildepartementet.
- SOU 1985:40 *Regeringen, myndigheterna och myndigheternas ledning*. Stockholm: Civildepartementet.
- Statskontoret 1980:35: *Att spara*. Stockholm: Statskontoret.
- Statskontoret (1985) *Statlig tjänsteproduktion 1960–1980*. Stockholm: Prisa-projektet, rapport 1985:15.
- Statskontoret (1987) *Perspektiv på treårsbudgetprocessen och den nya förvaltningspolitiken*. Stockholm: Rapport 1987:39.
- Statskontoret (1988) *Erfarenheter av försöksverksamheten med treåriga budgetramar*. Stockholm: Rapport 1988:7.
- Stenkula, P. (1985) *Resursanvändningen i högskolan*. Lund: Lund Economic Studies.
- Stiglitz, J.E. (1986) *Economics of the Public Sector*. New York: Norton.
- Ståhl, I., Ysander, B.-C. & Grape, (1967) "Allmänna principer för planering och stridsekonomisk värdering". FOA P Rapport C 8171–11. Stockholm: FOA.
- Ståhl, I. & Ysander, B.-C. (1968) *Systemanalys och långtidsplanering*. Stockholm: FOA.
- Spånt, R. & Wikner, G. (1983) *Perspektiv på budgetunderskottet II*. ESO: Ds Fi 1983:7.
- Söderlind, D. & Petersson, O. (1988) *Svensk förvaltningspolitik* (2:a uppl.) Uppsala: Diskurs.
- Södersten, B. (1983) *Makroekonomi och stabiliseringspolitik*. Stockholm: Liber.
- Södersten, B. (1987) *Marknad och politik*. Lund: Dialogos.
- Söderström, L. & Larsson, B. (1981) *Svensk skatteforskning 1919–1979*. Stockholm: Riksbankens Jubileumsfond.
- Tarschys, D. (1978) *Den offentliga revolutionen*. Stockholm: Liber.
- Tarschys, D. (1983) "Managing Austerity Targets: From Quantity to Quality in Decremental Budgeting". Stockholm. (Stencil).
- Tarschys, D. (1983) "The Scissors Crisis in Public Finance" i *Policy Sciences*, 15: 205–224.
- Tarschys, D. (1985) "Curbing Public Expenditures: Current Trends" i *Journal of Public Policy*.
- Tarschys, D. (1985) "From Expansion to Restraint: Recent Developments in Budgeting". Stockholm: ESO (stencil).
- Tarschys, D. & Eduards, M. (1975) *Petita*. Stockholm: Publica, Liber Förlag.
- Thompson, J.D. (1967) *Organizations in Action*. New York: McGraw-Hill.
- Wade, L.L. (1979) "Public Administration, Public Choice and the Pathos of Reform" i *The Review of Politics*, 41, 344–374.

- Wagner, A. (1890) *Finanzwissenschaft*. Leipzig. Delvis omtryckt i R.A. Musgrave & A.T. Peacock (red) (1958) *Classics in the Theory of Public Finance*. London: Macmillan.
- Wagner, R.E. (1976) "Revenue Structure, Fiscal Illusion, and Budgetary Choice" i *Public Choice*, XXV, 45–61.
- Wagner, R.E., Tollison, R.D., Rabushka, A. & Noonan, J.T. (1980) *Balanced Budgets, Fiscal Responsibility and the Constitution*. Washington: Cato Institute.
- Vale, B. (1987) "Ny-keynesiansk teori vurderet som et vitenskapelig forskningsprogram". Oslo: Department of Economics (stencil).
- Weber, M. (1920, 1964) *Wirtschaft und Gesellschaft*. Köln: Kiepenheuer & Wirtsch.
- Vedung, E. (1986) *Utvärdering av offentlig politik*. Uppsala: Statsvetenskapliga institutionen, Uppsala universitet.
- Werin, L., Johansson, S. & Järnhäll, B. (1983) *Perspektiv på budgetunderskottet III*. ESO: Ds Fi 1983:29.
- Westlund, A. & Lane, J.-E. (1983) "Relevance of the Concept of Structural Variability to the Social Sciences" in *Quality and Quantity*, 17.
- White, M. (1972) "The Impact of Management Science on Political Decision Making" i F.J. Lyden & Miller, E.G. (red) *Planning Programming Budgeting. A Systems Approach to Management*. Chicago: Markham Publishing Company.
- Vic, G. & Wilding, P. (1984) *The Impact of Social Policy*. London: Routledge and Kegan Paul.
- Wicksell, K. (1987) *Om en ny princip för rättvis beskattning*. Stockholm: Ratio.
- Wildavsky, A. (1964) *The Politics of the Budgetary Process*. Boston: Little, Brown and Company.
- Wildavsky, A. (1974) *The Private Government of Public Money*. London: Macmillan.
- Wildavsky, A. (1975) *Budgeting. A Comparative Theory of Budgetary Processes*. Boston: Little, Brown and Company.
- Wildavsky, A. (1980) *How to Limit Government Spending*. Berkeley: University of California Press.
- Wildavsky, A. (1975; 1986) *Budgeting* (2:a utg.). New Brunswick: Transaction.
- Wildavsky, A., Davis O.A. & Dempster, M.A.H. (1971) "A Theory of the Budgetary Process" i A. Wildavsky *The Revolt against the Masses and Other Essays on Politics and Public Policy*. New York: Basic Books.
- Wildavsky, A. (1988) *The New Politics of the Budgetary Process*. Boston: Scott, Foresmen & Co.
- Wildavsky, A. & White, J. (1989) *The Deficit and the Public Interest: The Search for Responsible Government in the 1980s*. Berkeley: University of California Press.
- Vinde, P. & Petri, G. (1976) *Den svenska statsförvaltningen*. Stockholm: Prisma.
- Wittrock, B. & Lindström, S. (1984) *De stora programmens tid – forskning och energi i svensk politik*. Stockholm: Akademilitteratur.
- Ysander, B.-C. (red) (1970) *Förvaltningsekonomiska problem*. Stockholm: SNS.
- Ysander, B.-C. (1982) *Resursfördelning i offentlig budget*. Stockholm: Industriens utredningsinstitut.

DEN SVENSKA STATSBUDETEN innehåller en utförlig presentation av statsbudgeten, budgetsystemet och budgetprocessen i Sverige. Författarna analyserar statsbudgetens utveckling såväl från inkomstsidan som från utgiftssidan och redogör för olika anslagstyper, inkomstslag och utgiftsposter liksom för de grundlagsstadganden och andra regler som är styrande.

Boken ger också en utförlig översikt över den internationella budgetteorin och placerar in den svenska statsbudgeten i detta vidare perspektiv.

Ett standardverk för universitet och förvaltning.

Jan-Erik Lane är professor i offentlig förvaltning och knuten till nationalekonomiska institutionen vid Lunds universitet. Han har skrivit ett flertal böcker i statskunskap.

Stefan Back forskar om kommunernas och landstingens ekonomisystem och förmögenhetsstrategier vid statsvetenskapliga institutionen vid Lunds universitet.


FÖRLAG

ISBN 91-7150-349-8



9 789171 503497