

10 Anslag och inkomstposter

10.1 Anslag

10.1.1 Dagens anslagstyper

I dag används tre typer av anslag i statens budget nämligen ramanslag, reservationsanslag och obetecknade anslag. De olika anslagstyperna har skilda egenskaper när det gäller regeringens rätt att överskrida det anvisade beloppet och att använda outnyttjade medel ett senare budgetår.

Ett *ramanslag* får enligt 6 § första stycket budgetlagen tillfälligt överskridas genom att en anslagskredit tas i anspråk på följande budgetårs anslag. Regeringen har rätt att utnyttja en anslagskredit motsvarande högst tio procent av anvisat ramanslag. När regeringen tilldelar anslagen till myndigheterna brukar regeringen genom beslut i regleringsbrev vanligtvis begränsa myndigheternas rätt att ta i anspråk en anslagskredit till tre eller fem procent av tilldelade anslag.

Enligt 6 § andra stycket budgetlagen får regeringen, med riksdagens bemyndigande, besluta att ett ramanslag får överskridas, om detta är nödvändigt för att i en verksamhet täcka särskilda utgifter som inte var kända då anslaget anvisades eller för att ett av riksdagen beslutat ändamål med anslaget skall kunna uppfyllas.

Outnyttjade medel på ett ramanslag får enligt 6 § tredje stycket budgetlagen användas följande budgetår.

I 13 § anslagsförordningen (1996:1189) har regeringen infört en begränsningsregel för myndigheterna för anslagssparande. En myndighet får disponera ett anslagssparande under två budgetår efter det att ramanslaget senast var uppfört på statsbudgeten. Vidare har regeringen i 11–12 §§ samma förordning infört den s.k. treprocentsregeln. Den innebär att myndigheten får disponera överfört anslagssparande som överstiger tre procent av anslaget först efter särskilt beslut av regeringen.

Ett *reservationsanslag* får enligt 5 § budgetlagen inte överskridas, men outnyttjade medel får användas följande budgetår. Regeringen har rätt att disponera outnyttjade medel på ett reservationsanslag under längst tre år efter det att anslaget senast var uppfört på statsbudgeten.

Ett *obetecknat anslag* får enligt 4 § budgetlagen inte överskridas och outnyttjade medel får inte användas följande budgetår.

10.1.2 Endast en anslagstyp behövs

Arbetsgruppens förslag: Anslagstyperna ramanslag, reservationsanslag och obetecknade anslag avskaffas. Endast en anslagstyp skall finnas och denna anslagstyp benämns anslag.

Skillnaden mellan dagens olika anslagstyper utgörs av skilda villkor för möjligheterna att överskrida anslag och att överföra medel till nästa budgetår. Möjligheten att tillfälligt överskrida anslagsbeloppet gäller enbart för ramanslag.

Före 1997 användes ramanslag främst för att finansiera statliga myndigheters förvaltningskostnader, men också för det militära försvarets utgifter samt för investeringar i vägar och järnvägar. Från och med 1997 har ramanslagets tillämpningsområde vidgats väsentligt. Ramanslagen utgör 91 procent av de totalt 503 anslag som finns uppförda på statsbudgeten för 2003 och de omfattar knappt 94 procent av utgifterna på statsbudgeten. Obetecknade anslag och reservationsanslag används för mindre än sju procent

av statens utgifter 2003. Förhållandena har varit relativt oförändrad de tre senaste åren.

Obetecknade anslag används främst för statliga bidrag till olika organisationer och verksamheter, exempelvis inom kulturområdet, där bidraget är fastställt till ett bestämt belopp som skall betalas ut. Någon konsekvent användning av det obetecknade anslaget för olika slag av stöd till organisationer finns dock inte längre eftersom ramanslaget kommit att användas för allt fler typer av bidrag. Det enskilt största obetecknade anslaget på statsbudgeten avser det statliga utjämningsbidraget till kommuner och landsting som uppgår till 23,8 miljarder kronor 2003, vilket motsvarar 80 procent av totalt anvisade medel på obetecknade anslag. Det kan ifrågasättas om obetecknat anslag är rätt anslagstyp för det kommunala utjämningsbidraget eftersom bidragets storlek bestäms av hur mycket som betalas in på inkomsttitel och beloppets storlek kan därmed ändras under året. Om man bortser från det kommunala utjämningsbidraget används obetecknade anslag i mycket begränsad utsträckning.

Anvisade reservationsanslag på statsbudgeten 2003 används bland annat för insatser som har en begränsning i tiden och där medel behöver kunna föras vidare till nästa år, exempelvis för statsbidrag till särskilda utvecklingsinsatser. Någon entydig användning finns dock inte eftersom reservationsanslaget även används för långvariga statliga verksamheter såsom biståndsverksamhet och vissa statsbidrag inom handikappområdet. Utredningen Utvärdering och vidareutveckling av budgetprocessen (SOU 2000:61) konstaterade att användningen av reservationsanslag blivit ytterst begränsad och föreslog därför att anslagsformen avskaffas. Remissinstanserna är överlag positiva till utredningens förslag och ingen instans avstyrker förslaget att avveckla reservationsanslagen. I budgetpropositionen för 2004 föreslår regeringen att de reservationsanslag som finns uppförda på statsbudgeten för 2003 görs om till ramanslag 2004.

En statsbudget som baseras på bokföringsmässiga grunder ställer i sig inga krav på att det skall finnas olika anslagstyper.

Genomgången av användningen av de tre anslagstyperna visar på en minskad användning av anslagstyperna obetecknade anslag och reservationsanslag. Som framgår ovan innehåller regeringens förslag till statsbudget för 2004 inga reservationsanslag. Något behov av denna anslagstyp torde knappast uppstå framöver heller, varför denna anslagstyp bör avskaffas. Obetecknade, anslag som har de stramaste villkoren, används endast i begränsad omfattning. Det är ett fåtal anslag och det kan ifrågasättas om alla kommer att förbli obetecknade. En särskild lagreglering för några få anslag bedöms inte som nödvändig. För alla anslag gäller vidare att regeringen kan besluta om villkor som begränsar anslaget användning.

Arbetsgruppen föreslår att även anslagsbenämningen ramanslag tas bort men att den flexibilitet i form av anslagssparande och anslagskredit som ramanslaget ger behålls. Detta innebär att endast en anslagstyp finns på statsbudgeten, vilket innebär att samma anslagsvillkor skall gälla för alla anslag.

Sammanfattningsvis innebär arbetsgruppens förslag att anslagstyperna obetecknade anslag, reservationsanslag och ramanslag avskaffas. Dessa ersätts med en ny anslagstyp som benämns anslag. De villkor som bör gälla för denna anslagstyp preciseras i avsnitten 10.1.3 och 10.1.4.

10.1.3 Tillfälligt överskridande av anslag

Arbetsgruppens förslag: Regeringen får tillfälligt överskrida ett anslag genom att ta i anspråk en anslagskredit motsvarande högst tio procent av anvisat anslag.

Riksdagen kan besluta om begränsningar av en anslagskredit för ett visst anslag.

Före 1997, när ramanslagets användning var begränsad till myndigheternas egen verksamhet, var anslagskrediten begränsad till högst fem procent och senare till högst sju procent av anslagsbeloppet. I förarbetena till budgetlagen övervägdes behovet av en högre kreditgräns än sju procent och om formerna

för prövning av kreditgränsen för enskilda anslag (prop. 1995/96:220, s. 27). Enligt regeringens mening fanns det behov av att höja kreditgränsen till högst tio procent av anslagsbeloppet.

Enligt 6 § budgetlagen får regeringen tillfälligt överskrida ett ramanslag genom att ta i anspråk en anslagskredit motsvarande högst tio procent av anvisat anslag. Tillgängliga medel under följande år reduceras med ett belopp motsvarande ianspråktagen anslagskredit.

I samband med införandet av en ny anslagstyp finns det nu anledning att pröva nivån på den högsta kreditgränsen. Prövningen bör bland annat göras mot bakgrund av de erfarenheter som vunnits vid tillämpningen av kreditmöjligheten för det nuvarande ramanslaget.

I förarbetena till budgetlagen angavs som främsta motiv för en högsta kreditgräns på tio procent att ramanslagets tillämpningsområde vidgades väsentligt i och med att förslagsanslagen slopades. Ramanslagen kom därmed att innefatta verksamheter som enligt regeringens bedömning borde vara svårare att prognostisera än förvaltningsanslag. En uppföljning av utnyttjandet av anslagskrediter visar att de senaste fyra åren har anslagskrediter över fem procent förekommit på som mest 15 anslag. Utnyttjandet av anslagskrediter har i första hand avsett andra ändamål än förvaltningskostnader.

En reducerad kreditgräns skulle vara en motvikt till den minskade stramhet som följer av att reservationsanslaget och det obetecknade anslaget upphör. En lägre gräns skulle också innebära att kraven på god utgiftskontroll och säkra prognoser skärps. De skäl för en kreditgräns på tio procent som framfördes i förarbetena till budgetlagen får dock anses väga tyngre än de skäl som talar för en lägre kreditgräns. Arbetsgruppens slutsats är att en kreditgräns på tio procent bör behållas (se 12 § första stycket förslaget till budgetlag). För att möjliggöra för riksdagen att begränsa anslagskrediten där riksdagen anser det särskilt nödvändigt, föreslår arbetsgruppen att det skall föras in en bestämmelse i budgetlagen om att riksdagen kan besluta om

begränsningar av en anslagskredit för ett visst anslag (se 12 § tredje stycket förslaget till budgetlag).

10.1.4 Anslagssparande

Arbetsgruppens förslag: Regeringen får använda outnyttjade anslagsmedel under följande budgetår, dock längst tre år efter det att anslaget senast var uppfört på statsbudgeten.

Riksdagen kan besluta om begränsningar av ett anslagssparande för ett visst anslag.

Villkoren för nuvarande anslagstyper skiljer sig åt när det gäller rätten att använda outnyttjade medel under följande budgetår. Det obetecknade anslaget medger enligt 4 § budgetlagen inget utnyttjande alls under ett senare år. Ett reservationsanslag får enligt 5 § budgetlagen användas längst tre år efter det att anslaget senast var uppfört på statsbudgeten. Enligt 6 § budgetlagen finns ingen tidsbegränsning för regeringen att använda outnyttjade medel på ett ramanslag. Regeringen har dock i anslagsförordningen infört en bestämmelse om att en myndighet endast får disponera ett sådant anslagssparande under två budgetår efter det att anslaget senast var uppfört på statsbudgeten.

I förarbetena till budgetlagen angavs att en regel som innebär någon typ av begränsning i sparandemöjligheterna på ett ramanslag troligen skulle påverka incitamenten till god hushållning på ett negativt sätt (prop. 1995/95:220, s. 28). Det är regeringens ansvar att i budgetprocessen bevaka utvecklingen av de överförda beloppen och att vid behov vidta lämpliga åtgärder. Några närmare överväganden om eventuell tidsbegränsning av överföringsmöjligheterna gjordes däremot inte när det gäller ramanslaget. Villkoren för det obetecknade anslaget och reservationsanslaget behölls oförändrade när budgetlagen tillkom.

När ett anslag inte längre finns uppfört på statsbudgeten är det rimligt att regeringen får disponera eventuella kvarvarande anslagsmedel under en begränsad tid om något eller några år för

att verksamheten skall kunna slutföras på ett effektivt sätt. Arbetsgruppen anser därför att detta är en viktig utgångspunkt för den anslagstyp som nu föreslås bli den enda gällande.

Ett sparande som är obegränsat i tiden efter det att anslaget senast varit uppfört på statsbudgeten kan enligt arbetsgruppens mening leda till oklarheter, dels för den enskilda verksamhet som skall avslutas, dels i fråga om ändamålet för anslaget och dels i den samlade uppföljningen av anslagsbehållningar. Om medel till en verksamhet inte längre anslås av riksdagen bör det därför finnas tydliga tidsramar för ett slutförande. Detta bör enligt arbetsgruppen regleras generellt i budgetlagen. Den nuvarande begränsningsregeln för reservationsanslaget ger uttryck för en lämplig tidsperiod.

Arbetsgruppen föreslår att en bestämmelse om att regeringen får använda outnyttjade medel under följande år, dock längst tre år efter det att ett anslag senast var uppfört på statsbudgeten, bör införas i budgetlagen (se 12 § andra stycket förslaget till budgetlag). Förslaget bidrar till såväl en stärkt budgetdisciplin som en ökad tydlighet. För att möjliggöra för riksdagen att begränsa anslagssparandet där riksdagen anser det särskilt nödvändigt, föreslår arbetsgruppen att villkoren för anslag i budgetlagen kompletteras med en bestämmelse som innebär att riksdagen för ett specifikt anslag kan besluta om en begränsning av ett anslagssparande för ett visst anslag (se 12 § tredje stycket förslaget till statsbudget).

10.1.5 Redovisning mot anslag

En budget baserad på bokföringsmässiga grunder innebär att redovisningen mot anslag blir kostnadmässig. Arbetsgruppen har i avsnitten 7–9 lämnat förslag om detta. I avsnitt 8.5 har arbetsgruppen dock föreslagit att undantag från dessa principer görs i fråga om avgifter och bidrag till EU och andra internationella organisationer samt beträffande bidrag finansierade med medel från EU. Redovisningen mot anslag blir i dessa fall i stället kassamässig. I avsnitt 9.4 har arbetsgruppen

föreslagit att undantag från bokföringsmässiga principer även görs i fråga om sådana anläggningstillgångar m.m. som anges i den föreslagna 29 § (se 17 § andra stycket förslaget till budgetlag). Arbetsgruppen har vidare i avsnitt 7.2 föreslagit att valutakursdifferenser skall redovisas mot anslag det år de realiseras. Närmare bestämmelser för redovisning av kostnader och intäkter respektive betalningar mot anslag och inkomstposter bör enligt arbetsgruppen regleras i anslagsförordningen.

10.1.6 Rätten att göra betalningar

Arbetsgruppens bedömning: De med anslaget följande befogenheterna att göra åtagande och att betala ändras inte vid en övergång till att i ökad utsträckning använda bokföringsmässiga grunder för budgetering och redovisning mot anslag.

Fram till mitten av 1980-talet var statsbudgeten kassamässig. Det innebar att anslagen var den summa pengar som fick användas för betalningar under ett budgetår. Det anvisade anslaget gav alltså regeringen en befogenhet att för de angivna ändamålen betala ut dessa belopp. Beslutet att göra en utbetalning är det sista i en kedja av åtgärder. Där ingår bland annat planering av verksamheten, beställning av varor och tjänster (åtagandet), mottagande av leverans, mottagande av faktura, kontroll av faktura, godkännande och slutligen betalning. I och med att anslaget var kassamässigt avsåg befogenheten den sista åtgärden, dvs. betalningen. Därmed var det underförstått att befogenhet också fanns att vidta de åtgärder som normalt föregår själva betalningen. Anslagen avräknades också på kassamässig grund, dvs. när utbetalningar gjordes.

Från mitten av 1980-talet skedde den förändringen att många anslag i stället skulle avräknas på vad som benämns utgiftsmässig grund. Det innebär att anslaget avräknas redan när en faktura tas

emot av en myndighet. På samma sätt avräknas en inkomst när myndigheten sänder iväg en faktura.

Därmed fick anslaget också en delvis annan innebörd. Det gav inte längre uttryck för den volym betalningar som fick göras utan den mängd utgifter som fick avräknas eller redovisas mot ett anslag under budgetåret. Något förenklat innebar detta att utgifter i en del fall belastade anslaget upp till någon månad tidigare än vad som varit fallet när kassamässig avräkning användes.

Ovanstående beskrivning av anslagets innebörd visar att regeringen inte bara fick en befogenhet att avräkna utgifter utan också rätt att vid ett annat tillfälle disponera statens medel för att göra motsvarande utbetalningar. I princip är det inte självklart att en rätt att göra ett åtagande också automatiskt medför en rätt att betala för att infria åtagandet. Det förutsätter att medel faktiskt finns tillgängliga för ändamålet.

För att på ett tydligt sätt belysa den principiella frågan kan exemplet med s.k. beställningsbemyndiganden användas. Om regeringen eller en myndighet beslutar om bidrag till vissa mottagare under ett budgetår, men betalar ut dessa bidrag ett senare år, fattas bidragsbesluten med stöd av ett bemyndigande enligt RF 9:10 att göra ekonomiska åtaganden. Några anslagsmedel finns inte tillgängliga när bidragsbesluten fattas, utan anvisas det år när betalning skall ske. Då lämnas också befogenheten att betala. I detta fall anvisas befogenheten att göra ett åtagande och befogenheten att besluta om betalning vid tidpunkter som i många fall skiljer sig åt med flera år.

I sammanhanget kan nämnas att EU:s budget systematiskt är uppbyggd kring åtagandebemyndiganden och betalningsbemyndiganden. Det innebär att för de flesta ändamål anvisas "differentiated appropriations" med ett belopp för åtagande (commitment) och ett belopp för betalningen (payment).

När en övergång sker från anslag som redovisas på utgiftsmässig grund till anslag som redovisas på kostnadsmässig grund utsträcks i många fall tiden mellan det att en betalning görs och när kostnaden skall redovisas mot anslaget. I en del fall

kommer betalningen först och kostnaden senare, i andra fall kommer kostnaden först och betalningen senare. Motsvarande gäller på budgetens inkomstsida.

Därmed framträder tydligt att ett anslag som anvisas på statsbudgeten egentligen rymmer två befogenheter, nämligen att göra åtagandet och att betala. Åtagandet och betalningen förutsätter att ett anslag som riksdagen anvisar rymmer befogenheten att redovisa dessa mot anslaget i den omfattning som anslaget tillåter.

Stora skillnader mellan betalningstidpunkt och tidpunkt när kostnaden uppkommer skulle främst finnas för investeringar med mycket lång avskrivningstid. Eftersom arbetsgruppen förordar att kassamässig redovisning mot anslag skall användas för t.ex. investeringar i vägar, järnvägar och krigsmaterial uppkommer här inga skillnader mellan betalningstidpunkt och tidpunkt när redovisning mot anslag sker. Arbetsgruppen bedömer sammantaget att det inte blir några större skillnader jämfört med i dag mellan de årliga anslagen och de årliga betalningarna.

Arbetsgruppens bedömning är att befogenheterna att göra åtaganden och att betala inryms i bestämmelserna som medger rätt att redovisa mot anslaget oavsett om det finns större eller mindre skillnader mellan tidpunkterna för dessa händelser. Rätten att göra betalningar ändras således inte genom övergången till bokföringsmässiga grunder för budgetering och redovisning mot anslag.

10.1.7 Beställningsbemyndiganden m.m.

Arbetsgruppens förslag: Beställningsbemyndiganden m.m. gäller endast beställningar eller beslut som medför utgifter under senare budgetår än det statsbudgeten avser.

I budgetlagen finns bestämmelser om beställningsbemyndiganden och liknande medgivanden från riksdagen. Bestämmelsen i nuvarande 12 § innebär att regeringen måste ha

riksdagens bemyndigande för att beställa varor eller tjänster samt besluta om bidrag, ersättning, lån eller liknande som medför utgifter *även* under senare budgetår än det statsbudgeten avser. Ett sådant bemyndigande är alltid knutet till ett visst anslag.

Arbetsgruppens bedömning är att användningen av bemyndiganden inte påverkas av de förslag i övrigt som lämnas i denna promemoria. Arbetsgruppen föreslår endast en mindre ändring av 12 § som innebär att ordet "även" tas bort för att markera att bestämmelsen gäller beställningar eller beslut som medför utgifter under senare budgetår (se 24 § förslaget till budgetlag). Detta motsvarar den egentliga tillämpning som utvecklats under senare år, dvs. att beställningsbemyndigande begärs endast för åtaganden som medför utgifter under senare budgetår och inte för åtaganden som medför utgifter under det år statsbudgeten avser. För dessa begärs i stället anslag.

10.2 Bemyndigande att överskrida anslag

10.2.1 Bakgrund

I 6 § andra stycket budgetlagen regleras möjligheten att med riksdagens bemyndigande överskrida ett ramanslag. Detta får endast ske då ett överskridande är nödvändigt för att täcka särskilda utgifter som inte var kända då anslaget anvisades eller för att ett av riksdagen beslutat ändamål med anslaget skall kunna uppfyllas. Avsikten är dock att sådana problem i första hand skall lösas genom att en anslagskredit utnyttjas eller genom att regeringen på tilläggsbudget föreslår en höjning av anslaget (se prop. 1995/96:220, s. 85).

Sedan 1997 har regeringen årligen i budgetpropositionen hemställt om ett generellt bemyndigande att överskrida ett ramanslag som inte avser förvaltningsändamål om regeringen inte hinner invänta ett riksdagsbeslut på tilläggsbudget och om överskridandet ryms inom det fastställda utgiftstaket. De ramanslag som avses är anslag som anvisats för regelstyrd verksamhet, icke påverkbara EU-relaterade utgifter, infriande av garantier samt

oförutsedda utgifter (se t.ex. budgetpropositionen för 2004, volym 1, s.191–192).

Regeringen begär därutöver årligen ett särskilt bemyndigande att få överskrida vissa anslag inom utgiftsområde 26 Statsskuldsräntor m.m. (se t.ex. budgetpropositionen för 2004, utg. omr. 26, s. 11 och 19).

Regeringen redovisar årligen i årsredovisningen för staten och i budgetpropositionen hur bemyndigandet har utnyttjats.

Det sätt på vilket bemyndigandet att överskrida anslag har utnyttjats under perioden 1998–2002 redovisas i följande sammanställning (miljoner kronor).

Utgiftsområde/ anslag	1998	1999	2000	2001	2002
6 Funktionen hälso- och sjukvård m.m.					6
6 Funktionen transporter					0,5
8 Asylsökande			70	24	
8 Utresor för avvisade och utvisade		4			
8 Hemutrustningslån					1
9 Bilstöd till handikappade		14			
9 Sjukvårdsförmåner		183	87		
10 Sjukpenning och rehabilitering	617	402	500		
10 Kostnader för sysselsättning av vissa förtidspensionärer					1
11 Delpension		16			
13 Lönegarantiersättning				144	
17 Transportstöd till Gotland	322				
18 Bonusränta för ungdomsbosparande	0,3				
26 Statsskuldsräntor	4 896	5 375	8 429	10 471	4 083
Summa	5 835	5 994	9 086	10 639	4 092

10.2.2 Överväganden

Arbetsgruppens förslag: Hinner ett anslagsbeslut på tilläggsbudget inte inväntas får regeringen besluta att ett anslag får överskridas om detta är nödvändigt för att ett av riksdagen beslutat ändamål med anslaget skall kunna uppfyllas, överskridandet ryms under ett beslutat tak för statens utgifter och anslaget avser

1. förmåner som någon har rätt till enligt lag,
2. avgifter till Europeiska unionen,
3. infrianden av kreditgarantier och andra liknande åtagande,
4. kostnader för statens upplåning och skuldförvaltning, eller
5. oförutsedda utgifter.

Den ordning som tillämpats genom årliga bemyndiganden för regeringen att överskrida anslag har fungerat väl. Riksdagen har beviljat regeringen de begärda bemyndigandena och regeringen har inte behövt använda dessa för mer än några få anslag varje år. Möjligheten till denna typ av överskridande måste finnas som en ventil för oundvikliga utgifter. Det finns dock inte längre skäl att pröva bemyndigandet varje år. Arbetsgruppen anser att tiden nu är mogen för att ta in bestämmelser i budgetlagen som ger regeringen rätt att överskrida ett anslag under samma förutsättningar som i dag anges i det årliga bemyndigandet.

För de flesta anslag kan oundvikliga utgiftsökningar i förhållande till anvisade medel rymmas inom den högsta tillåtna anslagskrediten som enligt den nuvarande 6 § första stycket i budgetlagen är tio procent. Arbetsgruppen föreslår i denna promemoria att denna nivå behålls oförändrad (se 12 § första stycket förslaget till budgetlag). I allmänhet beslutar regeringen om en lägre kreditgräns i regleringsbrevet för myndigheterna. För 2003 är krediten normalt 1,5 procent för förvaltningsändamål och 5 procent för övriga ramanslag.

I fråga om anslag för förvaltningsändamål är det i stort sett aldrig aktuellt att överskrida anslaget med mer än vad som ryms inom den tillåtna högsta anslagskrediten. Dessa anslag har normalt en jämn förbrukning över tiden och oförutsedda

kostnadsökningar bör kunna förutses i god tid och hanteras genom beslut på tilläggsbudget. Någon rätt att överskrida anslag för förvaltningsändamål bedöms därför inte vara nödvändigt. Detta motsvarar den ordning som hittills tillämpats. På motsvarande sätt bör infrianden till följd av ingångna kontrakt eller avtal vara förutsägbara och förhållandevis enkla att budgetera och därmed inte omfattas av rätten att överskrida anslag.

När det gäller anslag som anvisats för förmåner som någon har rätt till enligt lag, icke påverkbara EU-relaterade avgifter, infriande av vissa garantier, kostnader för statens upplåning och skuldförvaltning samt ändamål som ryms inom anslaget för oförutsedda utgifter kan så stora förändringar inträffa att utgifterna inte ryms inom den högsta tillåtna anslagskrediten. Regeringen har sedan flera år tillbaka i sådana fall i första hand återkommit till riksdagen med förslag på tilläggsbudget. Förändringar kan dock inträffa snabbt och betalningarna kan behöva göras utan dröjsmål.

Arbetsgruppen föreslår därför att regeringen bör få besluta att ett anslag får överskridas om detta är nödvändigt för att ett av riksdagen beslutat ändamål med anslaget skall kunna uppfyllas och överskridandet ryms under ett beslutat utgiftstak. Detta bör endast gälla om ett riksdagsbeslut om anslag på tilläggsbudget inte hinner inväntas och anslaget avser

1. förmåner som någon har rätt till enligt lag,
2. avgifter till Europeiska unionen,
3. infrianden av kreditgarantier och andra liknande åtaganden,
4. kostnader för statens upplåning och skuldförvaltning, eller
5. oförutsedda utgifter.

Med förmåner som någon har rätt till enligt lag avses lagreglerade rättigheter i form av transfereringar till hushåll och individer. Transfereringar till juridiska personer omfattas således inte av punkt 1. Transfereringar till juridiska personer har en annan karaktär än förmåner som omfattas av rättighetslag-

stiftningen och baseras huvudsakligen på ansökningsförfaranden. Förändringar bedöms inte inträffa snabbare än att regeringen kan begära medel på tilläggsbudget.

Kostnader för statens upplåning och skuldförvaltning omfattar kostnader som belastar anslagen Räntor på statsskulden och Riksgäldskontorets provisionskostnader i samband med upplåning och skuldförvaltning.

Anslaget för oförutsedda utgifter som finns uppfört under utgiftsområde 26 får disponeras för utgifter som är av så brådskande art att ärendet inte hinner underställas riksdagen samtidigt som utgifterna inte lämpligen kan täckas med andra medel som står till regeringens förfogande. Under en lång följd av år har riksdagen även medgett att anslaget får användas för vissa speciella ändamål om andra medel inte står till förfogande. Regeringen har sålunda från detta anslag fått betala ut t.ex. belopp som staten genom lagakraftvunnen dom ålagts att betala, belopp som staten till följd av skada i samband med statlig verksamhet efter uppgörelse har åtagit sig att ersätta samt skador inom landet som uppkommit genom tidigare krigsförhållanden (se prop. 1997/98:1 utgiftsområde 26, s. 13). Det ankommer på regeringen att i efterhand anmäla till riksdagen vilka utgifter som täckts genom att medel från anslaget tagits i anspråk.

Arbetsgruppens förslag (se 13 § förslaget till budgetlag) innebär att bestämmelsen får samma innebörd som det årliga bemyndigande som hittills har beviljats regeringen sedan 1997. Utan att det föreskrivs i lagen bör regeringen även fortsättningsvis redovisa medgivna överskridanden i årsredovisningen för staten och i budgetpropositionen.

10.3 Inkomstposter

10.3.1 Nuvarande reglering

Enligt regeringsformens (RF) 9 kap. 3 § bestämmer riksdagen till vilka belopp statsinkomsterna skall beräknas. Enligt 9 § budgetlagen skall statsinkomster som beräknas av riksdagen

redovisas mot inkomstitlar. Budgetlagen föreskriver i 10 § att skatter skall avräknas kassamässigt mot inkomstitel, medan övriga inkomster skall avräknas det år till vilket inkomsten hänförs sig. Inkomster som endast skall bidra till att täcka en del av verksamhetens kostnader behöver enligt 17 § i nämnda lag inte redovisas mot någon inkomstitel. I praktiken bokförs dessa inkomster under ett anslag som också påförs bruttoutgifterna varefter endast nettoutgiften återstår, dvs. utgifterna redovisas netto mot anslag. Inkomster i verksamheter som är helt finansierade med avgifter eller bidrag redovisas enligt 18 § nämnda lag inte på statsbudgeten.

10.3.2 Redovisning mot intäktsposter och betalningsposter

Arbetsgruppens förslag: Inkomster som regeringen inte får disponera skall redovisas mot inkomstposter. Dessa skall delas in i intäkt- och betalningsposter.

Inkomster som enligt bokföringsmässiga grunder utgör intäkter skall redovisas mot intäktsposter. Övriga inkomster skall redovisas mot betalningsposter.

Redovisning mot intäktspost skall göras det år till vilket intäkten hänförs sig. Redovisning mot betalningspost skall göras det år då betalning sker.

I avsnitt 6 har arbetsgruppen föreslagit att skatter och övriga intäkter skall redovisas mot inkomstpost det år till vilket intäkten hänförs sig. Detta gäller inkomster som på bokföringsmässiga grunder utgör intäkter. I staten finns det även inkomster som inte utgör intäkter men som skall redovisas mot inkomstpost. T.ex. gäller det skillnaden mellan inbetalda skatter och debiterade skatter, s.k. betalningsdifferenser, och återbetalning av lån. Dessa utgör inte någon intäkt. För att kunna redovisa såväl intäkter som övriga inkomster mot inkomstpost föreslår arbetsgruppen att inkomstposterna skall delas in i intäktsposter och betalningsposter (se 18 § första stycket förslaget till budgetlag). Mot inkomstposter redovisas

inkomster som regeringen inte får disponera. Inkomstposterna motsvarar dagens inkomstitlar.

En ekonomisk händelse som leder till en intäkt påverkar över- eller underskottet i statens verksamhet, dels i statsbudgeten, dels i statens resultaträkning. Arbetsgruppen föreslår att redovisning mot intäktsposter skall göras det år till vilket intäkten hänför sig (se 19 § första stycket förslaget till budgetlag). Redovisningen mot intäktsposter kommer därmed att motsvaras av intäkter i resultaträkningen, vilket leder till en bättre överensstämmelse mellan redovisningen mot statsbudgeten och årsredovisningen för staten.

Inkomster som inte har någon påverkan på över- eller underskottet i statsbudgeten och statens resultaträkning bör redovisas mot betalningsposter. Redovisning mot betalningsposter skall, enligt arbetsgruppens förslag, göras det år då betalning sker (se 19 § andra stycket förslaget till budgetlag). Exempel på sådana betalningar är inkomster av försåld egendom, återbetalning av studielån och utdelningar från hel- eller delägda företag. Därutöver bör överskott och kalkylmässiga inkomster från myndigheter redovisas mot betalningsposter. Samtliga sådana inkomster, förutom överskott och kalkylmässiga inkomster från myndigheter, påverkar lånebehovet.

Överskott och kalkylmässiga inkomster från myndigheter är interna betalningar som inte direkt påverkar lånebehovet i statsbudgeten. Några statliga myndigheter skall betala in överskott eller har avkastningskrav som beräknas på förgående års utfall, t.ex. Fortifikationsverket, Statens fastighetsverk och affärsverken. Dessa inbetalningar bör redovisas mot betalningsposter eftersom de inte påverkar över- eller underskottet i statens verksamhet. Inbetalningar av överskott från Riksbanken och andra organisationer som inte ingår i statsbudgeten, så som den avgränsas enligt arbetsgruppens förslag (se avsnitt 5.2.3), bör däremot redovisas på intäktsposter när intäkten kan fastställas.

I fråga om statliga bolag, där statens ägarandel är 20 procent eller mer, sker redovisningen i årsredovisningen för staten enligt den s.k. kapitalandelsmetoden, vilket innebär att statens andel av

företagens vinster eller förluster påverkar över- eller underskottet i statens verksamhet. Sådana resultatandelar bör redovisas mot en intäktspost. När utdelningen inbetalas skall den redovisas mot en betalningspost, i den mån den inte får disponeras av regeringen.

Företag som staten äger till mindre än 20 procent värderas enligt kapitalandelsmetoden. Utdelningar från dessa företag bör redovisas mot intäktspost eftersom intäkten normalt uppkommer i nära anslutning till när utdelningen inbetalas.

10.3.3 Ny inkomststruktur

Budgetering och redovisning på statsbudgeten kommer enligt arbetsgruppens förslag att omfatta alla beräknade intäkter och kostnader för staten samt alla betalningar som påverkar statens lånebehov (se avsnitt 5.2.1). De föreslagna bestämmelserna som reglerar statsbudgetens omfattning innebär vidare att fler poster kommer att beräknas och redovisas när det gäller statsbudgetens intäkter och inbetalningar än vad som sker i dag (se 6 § förslaget till budgetlag).

Statsbudgetens inkomster bör som en följd av denna förändring få en ny struktur som överensstämmer med statsbudgetens innehåll. Inkomsterna bör därmed delas in i skatter, avgifter och andra ersättningar, bidrag och finansiella intäkter som inte får disponeras av regeringen respektive avgifter och andra ersättningar, bidrag och finansiella intäkter som får disponeras av regeringen. I likhet med vad som gäller i dag bör samtliga inkomster som inte får disponeras av regeringen redovisas mot inkomstposter. Dessa poster motsvarar dagens inkomstitlar.

Arbetsgruppens förslag till ny struktur för inkomstposterna framgår av uppställningen nedan. Exempel på hela inkomststrukturen redovisas i *bilaga 5*.

<u>Nuvarande struktur - inkomstitlar</u>			
inkomsttyp	inkomsthuvud- grupp	inkomstitel- grupp	inkomst- titel
<u>Förslag ny struktur - inkomstposter</u>			
intäktstyp	intäktshuvud- grupp	intäktsgroup	intäktspost
betalningstyp	betalnings- huvudgrupp	betalnings- grupp	betalnings- post

Begreppet inkomstpost bör utgöra ett samlingsnamn i strukturen. Intäktsposter summeras till intäktsgupper som i sin tur summeras till intäktshuvudgrupper som slutligen summeras till intäktstyper. Betalningsposter summeras till betalningsgrupper som i sin tur summeras till betalningshuvudgrupper som slutligen summeras till betalningstyper.

10.3.4 Inkomster som regeringen får disponera

Arbetsgruppens förslag i avsnitt 5.2.1 innebär att riksdagen skall godkänna beräkningen av samtliga intäkter och betalningar som påverkar statens lånebehov. Innebörden av detta är att riksdagen i fortsättningen även kommer att godkänna beräkningen av de

intäkter och betalningar som regeringen, i praktiken myndigheterna, får disponera i sin verksamhet. Sådan dispositionsrätt måste alltid ha stöd i ett riksdagsbeslut i enlighet med bestämmelsen i 9 kap. 2 § regeringsformen där det anges att statens medel icke får användas på annat sätt än riksdagen har bestämt. Förslaget innebär att inkomster som får disponeras av regeringen (myndigheterna) kommer att redovisas på statsbudgeten. Även kostnader som finansieras med intäkter som disponeras i verksamheten kommer att redovisas på statsbudgeten. Dessa intäkter och kostnader redovisas dock inte mot inkomspost och anslag.

10.4 Gemensamma bestämmelser om anslag och inkomstposter

10.4.1 Bakgrund

I 10 § budgetlagen anges att avräkning mot anslag och inkomsttitel skall göras löpande, vilket i praktiken innebär månadsvis.

Av 10 § fjärde stycket budgetlagen framgår även att riksdagen kan besluta att avräkning mot anslag eller inkomsttitel skall göras på någon annan grund.

Riksdagen har beslutat om avräkning på annan grund i enlighet med regeringens förslag i 1997 års ekonomiska vårproposition (prop. 1996/97:150, bet. 1996/97:FiU20, rskr. 1996/97:284). Beslutet omfattar universitetens och högskolornas anslag för grundutbildning, främst inom utgiftsområde 16 Utbildning och universitetsforskning, som tilldelas på grundval av fastställda ersättningsbelopp för helårsprestationer och helårsstudenter. I samband med bokslutet görs en slutlig avräkning grundad på antalet utförda prestationer. Avräkningsförfarandet är varken kassamässigt eller utgiftsmässigt utan är kopplat till utförd prestation. När det gäller forskning och forskarutbildning avräknas anslagen definitivt när medel

månatligen tillförs respektive myndighets räntekonto. Inte heller detta förfarande är utgiftsmässigt eller kassamässigt.

Ett motsvarande avräkningsförfarande som för högskolorna tillämpas i fråga om anslag för bidrag till statliga myndigheter som i övrigt bedriver avgiftsfinansierad verksamhet. Ett exempel som återges i nämnda proposition är Bidrag till Sveriges metrologiska och hydrologiska institut inom utgiftsområde 22 Kommunikationer.

Statsinkomster som inte är skatter i vid mening skall enligt bestämmelserna i budgetlagen avräknas mot inkomstitlar på inkomstmässig grund. I en del fall tillämpas dock sedan tidigare av praktiska skäl en kassamässig avräkning. Detta görs t.ex. i fråga om vissa offentlighetsliga avgifter, återbetalningar av lån och ränteinkomster på studielån.

10.4.2 Redovisning på annan grund

Arbetsgruppens förslag: Riksdagen kan besluta att redovisning i ett särskilt fall skall göras på någon annan grund än vad som följer av övriga regler i budgetlagen.

I 10 § fjärde stycket i den nuvarande budgetlagen anges att riksdagen för ett anslag eller en inkomstitel kan besluta att avräkning (redovisning) skall göras på någon annan grund. I förarbetena till budgetlagen (prop. 1995/96:220) anges att denna bestämmelse syftar till att ge riksdagen möjlighet att avräkna på ett speciellt sätt eller skapa utrymme för försöksverksamhet på ett område. Det kan t.ex. finnas skäl att som ett led i ett utvecklingsarbete avvika från de förordade reglerna i fråga om redovisning mot någon inkomstitel eller något anslag.

Genom det riksdagsbeslut om godkännande av annan avräkningsgrund som redovisas ovan har bestämmelsen utnyttjats främst för att åstadkomma en mer praktisk hantering av redovisningen för vissa anslag och inkomster.

Arbetsgruppens föreslår att den generella bestämmelsen om annan redovisningsgrund behålls men att avgränsningen till att

gälla endast för ett anslag eller en inkomstpost tas bort. Bestämmelsen vidgas i stället till att avse ett särskilt fall (se 20 § förslaget till budgetlag). Ändringen innebär att riksdagen kan medge undantag generellt för viss verksamhet. Detta kan t.ex. gälla den särskilda anslagsmodellen för universitet och högskolor (prop. 1996/97:150, s. 126) och redovisning av anslag för bidrag till statliga myndigheter som i övrigt bedriver avgiftsfinansierad verksamhet.

10.4.3 Löpande redovisning

Redovisning mot anslag och inkomstposter bör även i fortsättningen ske löpande. Med detta avses att redovisningen skall ske åtminstone varje månad. Någon ändring av dagens bestämmelser föreslås således inte (se 21 § förslaget till budgetlag).

11 God redovisningssed

11.1 Utgångspunkter

I 45 § budgetlagen anges att bokföring i staten skall ske på ett sätt som stämmer överens med god redovisningssed. Redovisningen skall enligt lagrummet ge en rättvisande bild av verksamheten, det ekonomiska resultatet och den finansiella ställningen samt förvaltningen av statens medel och övriga tillgångar. Slutligen anges att närmare föreskrifter om redovisningen skall meddelas av regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer.

Bestämmelserna i budgetlagen ligger till grund för redovisningen i myndigheternas årsredovisningar och för årsredovisningen för staten. Vid en övergång till att i ökad utsträckning använda bokföringsmässiga grunder för budgetering och redovisning på statsbudgeten finns det enligt arbetsgruppen skäl att överväga hur kraven på god redovisningssed påverkas.

Förarbetena till budgetlagen tar fasta på att god redovisningssed kan användas och vara vägledande även i staten. Hänsyn skall därvid tas till statliga förhållanden (prop. 1995/96:220 s. 70-71 och s. 115-116). Staten behöver därför anpassa normerna för vad som är god redovisningssed och för vad som ger en rättvisande bild i staten. På många områden sammanfaller dock normerna inom samhällets olika sektorer. Det noteras även att god redovisningssed inte har ett en gång för alla fastslaget innehåll, utan att detta förändras över tiden och anpassas till förut-

sättningarna i olika verksamheter. Vidare anger förarbetena att de föreskrifter om redovisningen, som meddelas av den myndighet som regeringen bestämmer, är ett led i utformningen av god redovisningssed för staten. Föreskrifterna är också av stor betydelse för att god hushållning med statens medel skall kunna iakttas.

I praktiken sker utvecklingen av god redovisningssed i staten genom att relevansen av rekommendationer i olika frågor, som preciseras för näringslivet, kommuner och landsting, prövas även för staten. Ekonomistyrningsverket (ESV), som under regeringen är ansvarig myndighet för föreskrifter inom det statliga redovisningsområdet, följer utvecklingen såväl nationellt som internationellt. Rekommendationer för näringslivet ges ut av Bokföringsnämnden och Redovisningsrådet. Den internationella utvecklingen av goda redovisningsstandarder inom den statliga sektorn sker bland annat inom ramen för International Federation of Accountants (IFAC) som ger ut International Public Sector Accounting Standards (IPSAS).

Av 6 § förordningen (2000:606) om myndigheters bokföring framgår att bokföringsskyldigheten skall fullgöras på ett sätt som överensstämmer med god redovisningssed. Härvid skall de särskilda bestämmelser för statlig verksamhet som regeringen och ESV meddelar iakttas. Grundläggande redovisningsprinciper angående årsredovisningen återfinns även i förordning (2000:605) om årsredovisning och budgetunderlag.

Den s.k. försiktighetsprincipen innebär att de bedömningar som måste göras under osäkerhet skall göras med viss försiktighet så att tillgångar och intäkter inte överskattas och skulder och kostnader inte underskattas. Den innebär dock inte att dolda reserver och omotiverade stora reserveringar kan tillåtas, inte heller avsiktlig underskattning av tillgångar eller intäkter eller avsiktliga överskattningar av skulder eller kostnader.

Information som lämnas med tillämpning av god redovisningssed vid bokföringsmässiga grunder förutsätts även ge en rättvisande bild av verksamhetens kostnader, intäkter och ekonomiska ställning. Värderingar av fordringar och skulder

innefattar ofta uppskattningar av eventuella möjliga förluster och ekonomiska förpliktelser och innehåller därmed inslag av bedömning om framtiden. En sådan värdering måste därför grundas på den information som finns tillgänglig för räkenskapsåret, dvs. bedömas utifrån bästa möjliga kunskap.

En grundläggande redovisningsprincip är att samma regler för värdering, klassificering och indelning av olika poster i årsredovisningen skall tillämpas konsekvent från ett räkenskapsår till ett annat. Det ger en grund för principen om jämförbarhet och en rättvisande bild över tiden.

11.2 Utveckling av god redovisningssed

Det är viktigt att statens redovisning bygger på vedertagna principer som är allmänt erkända och accepterade. De principer som redovisningen bygger på skall även underlätta uppföljning och styrning. Detta gäller generellt och inte minst för skatter och transfereringar som är specifika för staten. Grundläggande utgångspunkter för statens redovisning enligt bokföringsmässiga grunder har blivit alltmer fasta under det decennium som har gått sedan redovisningen lades om i början av 1990-talet. Det är trots detta naturligt att redovisningsprinciperna fortsätter att utvecklas. Detta är inte unikt för staten. Redovisningen inom den privata sektorn utvecklas för närvarande mer än vad som har varit fallet under de senaste decennierna. Det sker bland annat till följd av internationalisering och harmonisering, exempelvis i samband med att EU beslutat att större företag skall följa EU-regler som i sin tur är baserade på regler från IASB¹⁸. Kravet på harmonisering har medfört att rekommendationer som har gällt tills nyligen delvis har omarbetats och till viss del ersatts med nya rekommendationer. Förutom den internationella harmoniseringen har redovisningen utvecklats så att större krav numera ställs på att redovisa framtida åtaganden som skulder i balansräkningen.

¹⁸ International Accounting Standards Board.

Det är mot den angivna bakgrunden av vikt att statens redovisningsprinciper löpande prövas när det gäller om, och i så fall hur, nya generella rekommendationer skall tas in i det statliga regelverket. Sådana förändringar kan beröra också specifikt statliga transaktioner, som transfereringar och skatter, lika väl som andra områden.

God redovisningssed för staten bör därför utvecklas bland annat med utgångspunkt från samarbete med andra länders statsförvaltningar och internationella organisationer. Sedan några år tillbaka kan skönjas en början till en internationell harmonisering av redovisningsregler också för offentlig sektor. Organisationen IFAC¹⁹ har genom en särskilt inrättad kommitté, Public Sector Committee, börjat utveckla och publicera särskilda redovisningsregler för offentlig verksamhet. Dessa bygger till stor del på de redovisningsrekommendationer som IASB gett ut för företag – men med hänsyn tagen till särskilda förhållanden i den offentliga sektorn. Samarbete sker även mellan IFAC-PSC, IMF och FN/EU i syfte att försöka, så långt detta är möjligt, harmonisera redovisningsprinciper och statistikkrav som IMF och FN/EU ställer upp och som så långt möjligt också skall hanteras i staternas bokföring.

Förändringar som i framtiden kan bli aktuella när det gäller transfereringar är, i första hand, att det i högre grad än i dag kan bli aktuellt att skuldbokföra beslutade transfereringar. Som skuld kan i det sammanhanget inkluderas även avsättning för framtida allmänna pensioner m.m. Syftet är bland annat att i redovisningen synliggöra statliga åtaganden.

När det gäller skatter diskuteras att i större utsträckning än i dag använda makroekonomiska modeller för att beräkna skatteintäkter. Det kan dock förväntas att krav därvid ställs på att redovisade intäkter är tillförlitligt beräknade och kan verifieras. Därutöver kan det bli aktuellt att ställa krav på att transfereringar inte redovisas som minskade skatteintäkter, även om de ges ut i form av reduktioner av skatter och sociala avgifter. I de fall transfereringar betalas ut genom en skattereduktion skulle

¹⁹ International Federation of Accountants .

dessa i sådana fall redovisas som en transfereringskostnad, i stället för som en minskad skatteintäkt.

Som tidigare nämnts i avsnitt 6 har NR utvecklat sina redovisningsprinciper för skatter genom att från och med 2003 övergå till en redovisning av fullt periodiserade skatter, dvs. skatterna hänförs till det specifika inkomståret under vilket de upparbetas. Vidare har Riksrevisionsverket (RRV) i sina granskningsutlåtanden över Ekonomistyrningsverkets underlag till årsredovisningen för staten 2001 och 2002²⁰, bland annat lyft fram behovet av att förtydliga och vidareutveckla redovisningen av skatter och transfereringar i staten.

11.3 Tillämpning av god redovisningssed på statsbudgeten

Arbetsgruppens bedömning är att enhetliga principer för statsbudgeten och årsredovisningen, som i ökad utsträckning baseras på bokföringsmässiga grunder, bidrar till att ytterligare steg tas när det gäller utvecklingen av god redovisningssed för staten. En sådan vidareutveckling bör ta sin utgångspunkt i den vedertagna praxis som etablerats för god redovisningssed i staten och som används i myndigheternas årsredovisningar och i årsredovisningen för staten (resultat- och balansräkningarna).

Förutsättningarna att periodisera inkomster och utgifter i staten påverkas av den statliga verksamhetens karaktär. En övergång till att i ökad utsträckning använda bokföringsmässiga grunder för budgetering och redovisning på statsbudgeten gör att god redovisningssed även fortsättningsvis måste utvecklas utifrån de specifika förutsättningar som råder i staten.

Arbetsgruppens slutsats är att redovisningsseden också kommer att behöva prövas utifrån kraven på god budgetdisciplin och målen för den ekonomiska styrningen. De senare tydliggör hur såväl den finansiella styrningen som resultatstyrningen skall utgöra ett verktyg för politikens genomförande genom att bidra

²⁰ Riksrevisionsverket (RRV) dnr. 30-2002-0197 och dnr. 30-2003-0294.

till bästa möjliga underlag för statsmakternas beslut. Innebörden av god budgetdisciplin har behandlats i avsnitt 4.3.

Sammantaget innebär arbetsgruppens slutsatser att det är viktigt att ta hänsyn till hur ändrade redovisningsprinciper påverkar statsbudgetens utfall. Ändrade redovisningsprinciper kan även behöva mötas med särskilda lösningar såsom särskilda principer för redovisning mot berörda anslag. Skillnader mellan principerna för utformningen av årsredovisningens resultat- och balansräkningar och redovisning mot statsbudgeten bör dock begränsas.

Ändringar av regler och normer för redovisningen bör genomföras så att hänsyn till detta kan tas redan i budgeteringsstadiet.

Områden där olika frågeställningar om god redovisningssed blir aktuella gäller framför allt normeringen avseende skatter och transfereringar samt budgetlagens regler för finansiering av vissa anläggningstillgångar m.m. God redovisningssed på statsbudgeten bör utgå från de grundläggande principerna om rättvisande bild och försiktighet. Redovisningen skall därmed bygga på mätbart och verifierbart underlag. Som framgår av förarbetena till budgetlagen innebär en rättvisande bild att även informationens presentation har betydelse för vad som kan anses vara god redovisningssed och att även underlag av bedömningskaraktär kan behövas. En strävan efter tydlig och rättvisande information kan innebära inslag av bedömningar och värderingar vilket, enligt arbetsgruppen, i enstaka fall kan stå i konflikt med kravet på verifierbarhet och försiktighet. Detta berörs i avsnitten 6–9. Hittills har värderingar av möjliga förluster och ekonomiska förpliktelser som är hänförliga till ett räkenskapsår endast påverkat årsredovisningen genom nedskrivningar av fordringar etc. Huruvida denna typ av kostnader skall påverka redovisningen mot statsbudgetens anslag är i hög grad beroende av tillförlitligheten i de metoder som används för att värdera och bedöma dem. En alltför stor osäkerhet om utfallet, som realiserats i slutet av ett budgetår, skulle kunna påverka trovärdigheten för utgiftstaket på ett negativt sätt.

Budgetering och redovisning mot anslag kan behöva bygga på mer långsiktiga och fasta antaganden än vad vedertagna redovisningsprinciper i vissa fall medger. I årsredovisningens resultaträkning redovisas i vissa fall kostnader och intäkter som med relativt stor säkerhet inte kommer att realiseras. Dessa kostnader och intäkter uppkommer på grund av att tillgångar och skulder värderas vid en statisk tidpunkt (årsskiftet), men kan fluktuera kraftigt under året eller mellan år. Exempel på sådana kostnader och intäkter är orealiserade valutakursförluster på statsskulden. Om det råder stor osäkerhet om förluster eller vinster kommer att realiseras kan det finnas skäl att ha andra principer, alternativt en mer försiktig bedömning, när det gäller redovisningen mot berörda anslag på statsbudgeten.

Arbetsgruppen anser således att det är rimligt att kraven på tillförlitligt och verifierbart underlag bör ha extra stor tyngd vid redovisning av kostnader som redovisas mot anslag. Det främsta skälet är att utgiftstak och anslag utgör direkt styrande och bindande restriktioner som beslutas av riksdagen.

Specifikt för staten är omfattningen av olika slag av transfereringar. Enligt de överväganden som arbetsgruppen gör i avsnitt 7, bör normeringen för redovisningen av transfereringar vidareutvecklas. I enlighet med bokföringsmässiga grunder bör transfereringskostnader redovisas det år resurserna förbrukas i den mån det är möjligt att hänföra kostnaderna till en specifik period. För huvuddelen av transfereringarna konstaterar arbetsgruppen att kostnaden sammanfaller med utbetalningstillfället. När det gäller nedskrivningar av fordringar bör dessa endast påverka anslag om fordringarna kan värderas med rimlig säkerhet, vilket är beroende av om det finns tillförlitliga värderingsmetoder. Det kan betyda att nedskrivningar görs för konstaterade förluster och inte för bedömda förluster.

Information av bedömningskaraktär som grund för redovisning mot statsbudgeten och årsredovisningen för staten, bör till skillnad från i dag, kunna tillämpas för skatteinkomster. Innebörden av arbetsgruppens överväganden, som utvecklas närmare i avsnitt 6, är att en bedömning av hur stor andel av

skatteintäkterna som utifrån gällande skatteregler är hänförliga till ett visst år, bör ligga till grund för redovisningen i såväl statsbudgeten som i årsredovisningen för staten. Arbetsgruppens bedömning är att en sådan redovisningsmetod är i linje med den utveckling som sker och förväntas ske internationellt. Det förutsätter dock att tydliga principer samt konsistenta och dokumenterade metoder kan etableras för de bedömningar som ligger till grund för den information som presenteras. Syftet med en sådan vidareutveckling av metoderna för redovisning av skatter är att förbättra statsmakternas beslutsunderlag och ge en tydlig och rättvisande bild av statens finanser samt effekterna av gällande skatteregler.

Sammanlänkningsen av statsbudgetens och årsredovisningens regler och normer innebär att kraven på tydlighet i fråga om hur god redovisningssed i staten tillämpas och utvecklas ökar i betydelse. Sådana inbyggda krav kan, enligt arbetsgruppen, i sig själva vara betydelsefulla när såväl myndigheternas årsredovisningar som årsredovisningen för staten från och med 2003 kommer att revideras av den nyinrättade Riksrevisionen.

I den årliga revisionen granskas inte bara hur myndigheterna följer de redovisningsregler som regeringen och ESV meddelat, utan en bedömning görs också om redovisningen kan anses vara rättvisande utifrån ett mer allmänt perspektiv. Revisionen bedömer därmed indirekt om redovisningsreglerna ger en rättvisande bild. Väsentliga avvikelser från vedertagna redovisningsprinciper bör därför undvikas.

Sammanfattningsvis kommer den fortsatta utvecklingen av god redovisningssed i staten att behöva prövas utifrån fler aspekter än vad som sker i dag, eftersom de bokföringsmässiga principer som tillämpas även skall tillgodose statsbudgetens specifika behov.

12 Prognoser, uppföljning och revision

12.1 Prognoser

Arbetsgruppens förslag: Regeringen skall i den ekonomiska vårpropositionen för riksdagen redovisa prognoser över utfallet för de sammantagna inkomsterna som regeringen inte får disponera, de sammantagna kostnaderna och betalningarna för anslag, kostnaderna för ålderspensionssystemet vid sidan av statsbudgeten, statens lånebehov samt statens finansiella sparande. Dessa prognoser skall avse innevarande budgetår och de två därpå närmast följande budgetåren.

Regeringen skall i budgetpropositionen för riksdagen för innevarande år redovisa prognoser över utfallet för statsbudgeten, statens lånebehov och ålderspensionssystemet vid sidan av statsbudgeten.

För de två därpå närmast följande budgetåren skall regeringen i budgetpropositionen även redovisa prognoser som motsvarar de prognoser som skall tas in i den ekonomiska vårpropositionen.

Prognoserna skall baseras på väl specificerade förutsättningar. Regeringen skall förklara väsentliga skillnader mellan budgeterade belopp och beräknat utfall.

12.1.1 Bakgrund

I 36 § budgetlagen föreskrivs att regeringen till riksdagen vid minst två tillfällen per år skall redovisa prognoser över utfallet av statens inkomster och utgifter samt statens lånebehov. Enligt lagrummet skall regeringen även förklara väsentliga skillnader mellan budgeterade belopp och beräknat utfall.

I 43 § budgetlagen finns bestämmelser som reglerar under vilka förutsättningar en s.k. långsiktsskalkyl skall lämnas och vad den skall innehålla. Bestämmelsen anger att om regeringen inte lämnar ett förslag om utgiftstak, skall den i stället presentera en långsiktig beräkning av hur statens inkomster, utgifter och lånebehov kommer att utvecklas som en följd av redan fattade beslut och under väl specificerade förutsättningar.

Sedan den nya budgetprocessen med utgiftstak och ramar infördes har regeringen i den ekonomiska vårpropositionen och i budgetpropositionen redovisat relativt detaljerade prognoser över statsfinansernas utveckling för den period som omfattas av utgiftstaken, dvs. normalt innevarande år och de tre därpå närmast följande åren. Prognoserna har bland annat inkluderat statsbudgetens inkomster, fördelade på inkomsthuvudgrupper, statsbudgetens utgifter, statens lånebehov, statens finansiella sparande och de utgifter som utgiftstaket omfattar (takbegränsade utgifter). För innevarande budgetår har i den ekonomiska vårpropositionen dessutom redovisats en prognos över anslagsutfallet per utgiftsområde. I budgetpropositionen har även en prognos över anslagsutfallet innevarande budgetår för varje enskilt anslag redovisats.

12.1.2 Överväganden

Regeringens prognoskyldighet bör motsvara det innehåll och den omfattning för prognoserna som har gällt alltsedan mitten av 1990-talet. Därutöver bör prognoskyldigheten motsvara vad som följer av arbetsgruppens förslag beträffande statsbudgetens innehåll och omfattning, vilket innebär att även intäkter och

betalningar som regeringen får disponera och kostnader och betalningar som inte finansieras med anslag skall omfattas av prognoskyldigheten.

Prognoskyldigheten bör även fortsättningsvis gälla två tillfällen per år. I enlighet med gällande ordning och mot bakgrund av riksdagsordningens bestämmelser om att regeringen skall avlämna en ekonomisk vårproposition och en budgetproposition (3 kap. 2 § RO) bör det i budgetlagen anges att regeringens prognoser skall lämnas i den ekonomiska vårpropositionen och i budgetpropositionen. Av skäl som anges nedan föreslår arbetsgruppen att prognoskyldigheten ges olika innehåll i den ekonomiska vårpropositionen och i budgetpropositionen.

I den ekonomiska vårpropositionen bör, enligt arbetsgruppens mening, regeringens skyldighet att redovisa prognoser begränsas till att avse de sammantagna inkomsterna som regeringen inte får disponera, de sammantagna kostnaderna och betalningarna för anslag, kostnaderna för ålderspensionssystemet vid sidan av statsbudgeten, statens lånebehov och statens finansiella sparande. Dessa prognoser skall avse innevarande budgetår och de två därpå närmast följande budgetåren (se 46 § förslaget till budgetlag).

Den föreslagna prognoskyldigheten i den ekonomiska vårpropositionen motsvarar det innehåll som prognoserna har i dag, vilket innebär att prognoskyldigheten i princip svarar mot de två budgetpolitiska målen, dvs. utgiftstaket och den offentliga sektorns finansiella sparande. Prognoser över hela statsbudgeten, dvs. alla intäkter och kostnader, är enligt arbetsgruppens bedömning inte meningsfullt att ta in i denna proposition. Skälet till detta är att prognoser över inkomster som regeringen får disponera och kostnader och betalningar som finansieras med andra medel än med anslag inte utgör någon grund för de förslag till utgiftstak och riktlinjer för den ekonomiska politiken och budgetpolitiken som lämnas där.

Arbetsgruppen föreslår att de prognoser för innevarande år som regeringen skall redovisa i budgetpropositionen skall avse

utfallet för statsbudgeten, statens lånebehov och ålderspensionssystemet vid sidan av statsbudgeten (se 47 § första stycket förslaget till budgetlag). Detta innebär att prognoskyldigheten för innevarande år i budgetpropositionen skall motsvara statsbudgetens innehåll och omfattning enligt 6–8 §§ förslaget till budgetlag samt statens lånebehov och ålderspensionssystemet vid sidan av statsbudgeten. Föreslagen lydelse innebär att prognoskyldigheten i budgetpropositionen även omfattar prognoser för varje enskilt anslag, vilket överensstämmer med nuvarande ordning. Enligt arbetsgruppens bedömning är prognoser över totala intäkter och totala kostnader värdefulla som underlag för riksdagens beslut om anslagen.

Arbetsgruppen föreslår att prognoskyldigheten i budgetpropositionen för de två följande åren skall ha samma omfattning som anges för den ekonomiska vårpropositionen (se 47 § andra stycket förslaget till budgetlag).

Med föreslaget innehåll i 46 och 47 §§ budgetlagen behövs inte längre den särskilda bestämmelsen om långsiktskalkyl, som i dag regleras i 43 § budgetlagen, eftersom regeringens skyldighet att lämna en sådan kalkyl kommer att gälla oavsett om det finns ett beslutat utgiftstak eller inte.

Enligt 43 § i den nuvarande budgetlagen skall långsiktskalkylen baseras på redan fattade beslut och väl specificerade samhällsekonomiska förutsättningar. Även i fortsättningen bör prognoserna baseras på väl specificerade förutsättningar. Den nu gällande bestämmelsen avser samhällsekonomiska förutsättningar, vilket innebär antaganden om t.ex. BNP, arbetslöshet, löner och priser. Arbetsgruppen föreslår att bestämmelsen ges en vidare formulering som omfattar såväl samhällsekonomiska förutsättningar som förutsättningar i form av prognostiserade volymer i olika transfereringssystem (se 48 § första stycket förslaget till budgetlag).

I likhet med vad som gäller i dag bör regeringen förklara väsentliga skillnader mellan budgeterade belopp och beräknat utfall (se 48 § andra stycket förslaget till budgetlag).

12.2 Uppföljning och utfall

12.2.1 Uppföljning

Arbetsgruppens förslag: Regeringen skall noggrant följa hur utfallet på anslag, inkomstposter, statens lånebehov och statens finansiella sparande utvecklas i förhållande till beslutade eller beräknade belopp.

I 35 § budgetlagen anges att regeringen noggrant skall följa hur statens inkomster, utgifter och upplåning utvecklas i förhållande till beräknade eller beslutade belopp. Med inkomster avses inkomster som redovisas mot inkomstitlar och med utgifter avses anslagsförbrukningen.

På motsvarande sätt som för skyldigheten att redovisa prognoser för riksdagen bör regeringens skyldighet att följa hur utfallet utvecklas preciseras till att avse anslag och inkomstposter samt lånebehovet och statens finansiella sparande. Detta motsvarar nuvarande skyldighet med tillägg för statens finansiella sparande (se 45 § förslaget till budgetlag).

12.2.2 Årsredovisningen för staten

Arbetsgruppen förslag: Regeringen skall senast fyra månader efter budgetåret lämna en årsredovisning för staten till riksdagen.

Årsredovisningen skall omfatta de verksamheter som ingår i statsbudgeten och innehålla utfallet på statsbudgeten samt resultaträkning, balansräkning och finansieringsanalys.

I 37 § budgetlagen anges att regeringen senast fyra månader efter budgetåret skall redovisa statsbudgetens preliminära utfall. Vidare regleras i 38 § budgetlagen skyldigheten för regeringen att så snart som möjligt, dock senast nio månader efter budgetåret, se till att en årsredovisning för staten lämnas till riksdagen. I samma bestämmelse anges att årsredovisningen skall innehålla resultaträkning, balansräkning och finansieringsanalys. Den skall

även innehålla det slutliga utfallet på statsbudgetens inkomstitlar och anslag.

I förarbetena till budgetlagen angav regeringen att årsredovisningen för staten borde lämnas till riksdagen så snart det kan ske (prop. 1995/96:220 s. 76). Mot bakgrund av då rådande rutiner gjordes bedömningen att en årsredovisning skulle kunna lämnas tidigast åtta till nio månader efter budgetårets utgång.

Som en följd av ett utvecklingsarbete kan dock årsredovisningen för staten numera överlämnas till riksdagen redan i mitten av april, i anslutning till den ekonomiska vårpropositionen. Mot denna bakgrund föreslår arbetsgruppen att det i budgetlagen anges att årsredovisningen för staten skall lämnas senast fyra månader efter budgetårets utgång i stället för som tidigare, nio månader (se 51 § första stycket förslaget till budgetlag). Med denna ändring finns inte längre något behov av nuvarande bestämmelse i 37 § budgetlagen som anger en skyldighet för regeringen att lämna en redovisning av statsbudgetens preliminära utfall.

I avsnitt 5.1.3 beskrivs årsredovisningens innehåll och dess avgränsning. Som framgår av detta avsnitt beslutar regeringen årligen om normeringen av ESV:s underlag till årsredovisningen. Riksrevisionsverket har bland annat i sin årliga rapport 2001 föreslagit att avgränsning och uppställningsform för årsredovisning för staten bör regleras i lag.

Arbetsgruppen har i avsnitt 5.2.3 lämnat förslag om statsbudgetens omfattning. Enligt arbetsgruppens mening bör motsvarande avgränsning av staten tillämpas även för årsredovisningen för staten. Bestämmelsen om årsredovisningens innehåll bör därför kompletteras så att det framgår att de verksamheter som skall omfattas är desamma som ingår i statsbudgeten (se 51 § andra stycket förslaget till budgetlag).

Vidare bör det föreskrivas, i likhet med vad som gäller i dag, att årsredovisningen skall innehålla utfallet på statsbudgeten samt resultaträkning, balansräkning och finansieringsanalys (se 51 § andra stycket förslaget till budgetlag).

12.3 Revision

Arbetsgruppens förslag: En hänvisning tas in i budgetlagen om att bestämmelser om revision av statlig verksamhet finns i lagen (2002:1022) om revision av statlig verksamhet m.m.

Riksdagen beslutade i december 2000 att en sammanhållen revisionsmyndighet under riksdagen, Riksrevisionen, skall ansvara för den statliga redovisnings- och effektivitetsrevisionen (bet. 2000/01:KU8, rskr. 2000/01:116). Den nya myndigheten inledde sin verksamhet den 1 juli 2003. Riksdagen har även beslutat om nödvändiga ändringar i regeringsformen och riksdagsordningen samt antagit lagen (2002:1022) om revision av statlig verksamhet m.m. och lagen (2002:1023) med instruktion för Riksrevisionen (prop. 2001/02:190, bet. 2002/03:KU12, rskr. 2002/03:22). I anslutning till riksdagens beslut om Riksrevisionen ändrades 47 § budgetlagen så att det där anges att regeringen årligen skall redovisa för riksdagen vilka åtgärder regeringen vidtagit med anledning av Riksrevisionens iakttagelser. Formerna för denna redovisning beslutas av regeringen.

I 46 § budgetlagen anges i dag att statens verksamhet skall granskas genom revision. Detta framgår numera även av lagen om revision av statlig verksamhet m.m.

Arbetsgruppen föreslår därför att nuvarande 46 § i budgetlagen ändras så att det där anges att det i lagen om revision av statlig verksamhet m.m. finns bestämmelser om revision av statlig verksamhet (se 52 § förslaget till budgetlag).

13 Utgiftstak och utgiftsramar

13.1 Bakgrund

Sedan budgetåret 1997 har riksdagen beslutat om ett flerårigt nominellt utgiftstak för staten. Bestämmelser om utgiftstak finns i 40–43 §§ budgetlagen. Enligt 40 § skall regeringen, om den avser att använda ett tak för statens utgifter i beredningen av budgetförslaget och i genomförandet av den budgeterade verksamheten, lämna förslag till ett sådant utgiftstak i budgetpropositionen. I 41 § fastställs att förslag om utgiftstak och riktlinjer för utgiftsramar får avse längre tid än ett budgetår, och i 42 § att regeringen, om det finns en risk för att ett beslutat utgiftstak eller beslutade riktlinjer för utgiftsramar kommer att överskridas, skall vidta de åtgärder den har befogenhet till eller föreslå riksdagen nödvändiga åtgärder för att undvika detta.

Utgiftstakets omfattning är dock inte reglerad i lag. Praxis är att utgiftstaket omfattar samtliga anslag inom utgiftsområdena 1–25 och 27. Utgiftsområde 26 Statsskuldsräntor m.m. ingår inte i utgiftstaket men inkluderas i statsbudgeten. Utgifterna för ålderspensionssystemet ingår i utgiftstaket, men däremot inte i statsbudgeten.

De utgifter som utgiftstaket omfattar benämns takbegränsade utgifter och utgörs av faktiskt förbrukade anslagsmedel, vilket innebär att även myndigheternas utnyttjande av anslagsbehållningar och anslagskrediter ingår. Skillnaden mellan utgiftstaket och de takbegränsade utgifterna benämns budgeterings-

marginal. Denna marginal utgör en buffert mot såväl makroekonomisk osäkerhet som den osäkerhet som finns kring de ekonomiska konsekvenserna av redan fattade beslut.

Normalt omprövas inte ett fastlagt utgiftstak för staten. Betydande förändringar i förutsättningarna sedan ett utgiftstak fastställts kan dock föranleda tekniska justeringar av taket. Exempel på sådana justeringar är förändringar som inte påverkar utgifterna för den offentliga sektorn som helhet, men som ändå påverkar storleken på de takbegränsade utgifterna. Tekniska justeringar har t.ex. genomförts med anledning av den ändrade finansieringen av avtalsförsäkringarna på det statliga området (prop. 1997/98:1) och införandet av ålderspensionsreformens intjänanderegler (prop. 1998/99:1).

Med anledning av förslag från riksdagsstyrelsen, som grundas på Riksdagskommitténs betänkande Riksdagen inför 2000-talet, beslutade riksdagen i juni 2001 om ett antal ändringar i de lagar som är styrande för budgetprocessens innehåll och riksdagens arbetsformer i syfte att minska dubbelarbetet och koncentrera budgetberedningen till hösten (försl. 2000/01:RS1, bet. 2000/01:KU23, rskr. 2000/01:275). Genom lag (2001:581) om ändring i riksdagsordningen (RO) ändrades bland annat tilläggsbestämmelse 3.2.1 så att det numera är en *skyldighet* för regeringen att senast den 15 april avlämna en proposition med förslag till riktlinjer för den ekonomiska politiken och budgetpolitiken (ekonomisk vårproposition). Vidare ändrades bestämmelserna i 5 kap. 12 § RO som reglerar formerna för riksdagens beslutsfattande om utgiftsområden och anslag. I andra stycket anges att om riksdagen har beslutat att hänföra statsutgifter till utgiftsområden enligt första stycket, fastställer riksdagen för närmast följande budgetår för varje utgiftsområde en utgiftsram, som anger det belopp till vilket summan av de till utgiftsområdet hörande utgifterna högst får uppgå. Beslut om anslag för löpande budgetår som innebär att en utgiftsram påverkas får enligt samma lagrum inte fattas innan beslut om godkännande av ändrad utgiftsram fattats.

Som en följd av ändringarna i RO om att en ekonomisk vårproposition skall lämnas varje år, beslutade riksdagen om vissa följdändringar i budgetlagen (2001:580). Den viktigaste ändringen är att förslag till utgiftstak enligt 40 § budgetlagen skall lämnas i budgetpropositionen. Enligt den tidigare lydelsen av bestämmelsen skulle ett sådant förslag ingå i den ekonomiska vårpropositionen.

13.2 Utgiftstak

Regeringen har i olika sammanhang betonat utgiftstakets betydelse för kontroll och styrning av utgiftsutvecklingen. I 2003 års ekonomiska vårproposition (prop. 2002/03:100) konstateras bland annat att utgiftstaket för staten är ett mycket viktigt budgetpolitiskt åtagande för riksdagen och regeringen som främjar trovärdigheten i den ekonomiska politiken. Utgiftstaket kan bland annat förhindra att tillfälligt högre inkomster används för att finansiera varaktigt högre utgifter. Förekomsten av ett utgiftstak för staten leder även till att behovet av prioriteringar mellan utgiftsområden tydliggörs och att en utveckling där skatteuttaget måste höjas till följd av bristfällig utgiftskontroll förebyggs. Regeringen har vidare uttalat att erfarenheterna av de budgetpolitiska målen – överskott i den offentliga sektorns finansiella sparande och utgiftstaket – är mycket goda även om budgeteringsmarginalen, dvs. skillnaden mellan utgiftstaket och de takbegränsade utgifterna, under vissa år varit av begränsad omfattning.

En övergång till en statsbudget som i ökad utsträckning baseras på bokföringsmässiga grunder innebär bland annat att den kassa- eller utgiftsmässiga redovisningen av anslagen i de allra flesta fallen kommer att ersättas av en kostnadmässig redovisning. Kassamässighet avses dock tillämpas för några få anslag som avser anskaffning av vissa anläggningstillgångar m.m. (se avsnitt 9). Detta aktualiserar frågan om benämningen utgiftstak bör behållas eller om det bör ersättas med uttrycket kostnadstak.

Statsbudgeten är enligt 5 kap. 12 § RO indelad i 27 utgiftsområden. Samtliga utgiftsområden, med undantag för utgiftsområde 26 Statsskuldräntor m.m., omfattas av utgiftstaket. En konsekvens av förslagen i denna promemoria är att utgiftsområdena kommer att omfatta anslag med såväl kostnads- som kassamässig redovisning utan att begreppet utgiftsområde ändras. Mot bakgrund av detta finns det enligt arbetsgruppen ingen anledning att ändra benämningen utgiftstak. Begreppet utgiftstak är därtill väl etablerat för att beskriva ett viktigt budgetpolitiskt åtagande för riksdagen och regeringen och det har en stor betydelse för att främja den ekonomiska politikens trovärdighet. Inte minst gäller detta omvärldens tilltro till den svenska budgetpolitiken.

Vid en övergång till att i ökad utsträckning använda bokföringsmässiga grunder för budgetering och redovisning på statsbudgeten kan vissa engångsvisa periodiseringseffekter komma att uppstå. Dessa kan bestå av såväl minskad som ökad belastning på enskilda anslag. Om de sammanlagda effekterna är av större omfattning bör detta, enligt arbetsgruppen, föranleda en teknisk justering av ett beslutat tak för statens utgifter. Motivet för detta är att budgeteringsmarginalens storlek bör vara oförändrad.

Stabilitets- och förtroendeskäl talar generellt för att så små ändringar av utgiftstaket som möjligt bör göras. En övergång till att i ökad utsträckning budgetera och redovisa på bokföringsmässiga grunder och den föreslagna ändringen vad gäller statsbudgetens innehåll och omfattning föranleder, enligt arbetsgruppens bedömning, inte någon ändring av utgiftstakets omfattning och principer.

13.3 Utgiftsramar m.m.

Arbetsgruppens förslag: Regeringen får i budgetpropositionen som riktlinjer för budgetpolitiken, lämna förslag om utgiftstak och utgiftsramar som avser tid efter närmast följande budgetår.

Nuvarande bestämmelse om regeringens skyldighet att vidta vissa åtgärder när det finns risk för att ett beslutat tak för statens utgifter kommer att överskridas ändras så att den endast avser utgiftstak.

Enligt 41 § budgetlagen får förslag om tak för statens utgifter eller riktlinjer för utgiftsramar avse längre tid än ett budgetår. Nuvarande modell med fleråriga utgiftstak har därför lagstöd i nämnda paragraf.

Riksdagen beslutade våren 2001 att den från och med budgetåret 2002 inte skulle ta ställning till en preliminär fördelning av utgifter på utgiftsområden i samband med den ekonomiska vårpropositionen utan först efter förslag i budgetpropositionen (försl. 2000/01:RS1, bet. 2000/01:KU23, rskr. 2000/01:275). I samband därmed beslutade riksdagen om ändring i 40 § budgetlagen. Enligt bestämmelsen i sin tidigare lydelse skulle regeringen till riksdagen i den ekonomiska vårpropositionen redovisa riktlinjer för fördelningen av utgifter på utgiftsområden. Den dåvarande 39 §, i vilken det slogs fast att de riktlinjer för den ekonomiska politiken som skulle redovisas i den ekonomiska vårpropositionen kunde avse riktlinjer för utgiftsramar, upphävdes.

Efter dessa ändringar i budgetlagen råder det oklarhet om vad som i 41 § avses med riktlinjer för utgiftsramar, eftersom utgiftsramarna enligt budgetlagen inte längre är en del av riktlinjerna för den ekonomiska politiken i den ekonomiska vårpropositionen. Enligt 5 kap. 12 § RO skall riksdagen fatta beslut om utgiftsramar för närmast följande budgetår. Enligt arbetsgruppen bör en bestämmelse införas i budgetlagen som anger att regeringen i budgetpropositionen, som riktlinjer för budgetpolitiken, får lämna förslag om utgiftstak och utgiftsramar som avser tid efter närmast följande budgetår (se 10

§ förslaget till budgetlag). En sådan bestämmelse ger stöd för att i budgetpropositionen lämna förslag till preliminära utgiftsramar för mer än ett år och bestämmelsen i 41 § om riktlinjer för utgiftsramar kan därmed upphävas. Den föreslagna bestämmelsen motsvarar i huvudsak vad som gällde enligt 40 § i den tidigare lydelsen för redovisningen i den ekonomiska vårpropositionen. Införandet av en sådan bestämmelse föranleder även ändringar av redaktionell natur i de nuvarande 40 och 41 §§ budgetlagen (se 9 och 10 §§ förslaget till budgetlag).

Riksdagen beslutade också om ett tillägg i 5 kap. 12 § RO som innebär att utgiftsramarna har fått en rättslig grund även efter det att budgeten är beslutad. Enligt bestämmelsens fjärde stycke får beslut om anslag för löpande budgetår, som innebär att en utgiftsram påverkas, inte fattas innan beslut om godkännande av ändrad utgiftsram fattats.

Bestämmelsen innebär att utgiftsramarna får en annan betydelse under löpande budgetår än vad som låg till grund för bestämmelserna i 42 § budgetlagen där det anges att om det finns risk för att ett beslutat tak för statens utgifter eller *använda utgiftsramar* kommer att överskridas, skall regeringen för att undvika detta vidta sådana åtgärder som den har befogenhet till eller föreslå riksdagen nödvändiga åtgärder. I förarbetena till paragrafen anges att utgiftsramar framför allt har en betydelse i de inledande skedena av budgetprocessen när budgeten bereds och beslutas. Under genomförandefasen, som 42 § budgetlagen i sin nuvarande lydelse reglerar, har utgiftsramarna enligt författningskommentaren inte samma operativa betydelse. De skall dock fortfarande spegla de prioriteringar som riksdagen gjort i fråga om statens utgifter. För att markera detta förhållande anges uttrycket *använda utgiftsramar* i nuvarande lagtext.

Vid riksdagsbehandlingen av budgetlagen 1996 (bet. 1996/97:KU3) påpekade finansutskottet i ett yttrande till konstitutionsutskottet att det finns oklarheter som gäller den praktiska tillämpningen av 42 §. Finansutskottet anförde bland annat följande:

Utgifterna inom ett utgiftsområde som består av enbart ramanslag med maximal anslagskredit kan åtminstone teoretiskt överstiga den använda utgiftsramen med upp till 10 procent. Detta behöver dock, enligt utskottets mening, inte betyda att åtgärder måste vidtas i enlighet med vad som föreskrivs i 42 § eftersom villkoren för de enskilda anslagen är uppfyllda. Prövningen av anslagskrediter får dock inte bli mindre sträng än vad den är för annan medelstildelning.

Såväl konstitutionsutskottet som finansutskottet ansåg att uppföljningen av de praktiska erfarenheterna får utvisa i vad mån lagen kan komma att behöva modifieras i denna del.

Eftersom den beräknade förändringen av anslagsbehållningar inte fördelas per utgiftsområde kan utgiftsramarna för dessa inte fungera som en skarp restriktion. En bedömning av risken för ett överskridande har därför i praktiken gjorts mot ett beslutat utgiftstak.

Mot bakgrund av utgiftsramarnas ändrade betydelse vid anslagsbeslut under pågående budgetår och erfarenheterna av den praktiska tillämpningen av bestämmelserna i 42 § budgetlagen bör, enligt arbetsgruppens mening, kravet på att vidta åtgärder endast avse risk för överskridande av ett beslutat utgiftstak. En sådan ändring undanröjer de oklarheter som finns vad gäller tolkningen av bestämmelserna i 42 §. Ändringen innebär även en anpassning till hur bestämmelsen hittills tillämpats (se 49 § förslaget till budgetlag).

14 Övriga frågor

14.1 Budgetlagens tillämpningsområde m.m.

Arbetsgruppens förslag: En ny bestämmelse införs som anger att budgetlagen innehåller bestämmelser i anslutning till 9 kap. regeringsformen.

14.1.1 Bakgrund

I budgetlagen finns regler om regeringens skyldigheter och befogenheter på finansmaktens område. I statens verksamhet skall enligt 1 § första stycket hög effektivitet eftersträvas och god hushållning iakttas. Med statens verksamhet avses enligt 1 § andra stycket sådan verksamhet som handhas av regeringen, domstolarna och de förvaltningsmyndigheter som lyder under regeringen. Enligt förarbetena (prop. 1995/96:220, bet. 1996/97:KU3, rskr. 1996/97:27-30) innefattar begreppet inte verksamhet som bedrivs av statliga institutioner vilkas organisation och verksamhet regleras i särskild lagstiftning. Sådan verksamhet som bedrivs av aktiebolag som ägs av staten eller stiftelser där staten medverkat vid bildandet omfattas inte heller eftersom verksamheten då inte drivs av det offentlig-rättsliga subjektet staten.

Riksdagen och dess myndigheter omfattas inte av budgetlagens inledande bestämmelser. Riksdagsförvaltningen har dock beslutat att vissa av de ekonomiadministrativa förordningarna

skall gälla även för myndigheter under riksdagen. Dessa ekonomiadministrativa förordningar innehåller närmare bestämmelser till budgetlagen.

Riksdagen har nyligen antagit en bestämmelse i 9 kap. 11 § regeringsformen (RF) som anger att ytterligare bestämmelser om regleringen av statsbudgeten finns i riksdagsordningen och i särskild lag (bet. 2000/01:KU23, rskr. 2000/01:274, bet. 2002/03:KU03, rskr. 2003/03:3).

14.1.2 Överväganden m.m.

Som nämnts under avsnitt 14.1.1 infördes nyligen en bestämmelse i 9 kap. 11 § RF där det anges att ytterligare bestämmelser om regleringen av statsbudgeten finns i riksdagsordningen och i särskild lag. Genom att i budgetlagens inledande bestämmelse ange att det i lagen finns bestämmelser i anslutning till 9 kap. RF tydliggörs att budgetlagen är en sådan särskild lag som åsyftas i 9 kap. 11 § RF (se 1 § förslaget till budgetlag).

Det nuvarande andra stycket i 1 § budgetlagen, som anger vad som avses med statens verksamhet, påverkas inte i sak av förslagen i denna promemoria. Det innebär att med statens verksamhet avses i budgetlagen även fortsättningsvis sådan verksamhet som sköts av regeringen, domstolarna och förvaltningsmyndigheter under regeringen.

Efter budgetlagens införande har riksdagen klargjort att AP-fonderna är statliga myndigheter under regeringen (prop. 1999/2000:46, bet. 1999/2000:FiU19, rskr. 1999/2000:181). Med anledning av detta ställningstagande har frågan väckts om det uttalande som gjordes i förarbetena till budgetlagen (prop. 1995/96:220), att budgetlagen inte gäller sådan statlig verksamhet som bedrivs av statliga institutioner vars verksamhet regleras i särskild lag, exempelvis AP-fonderna, fortfarande äger sin giltighet.

AP-fondernas verksamhet regleras alltjämt i särskild lag, lagen (2000:192) om allmänna pensionsfonder och i lagen (2000:193) om Sjätte AP-fonden. Fondmedlen är statliga tillgångar som

avsatts till särskild förvaltning enligt 9 kap. 8 § RF. Arbetsgruppens bedömning är att riksdagens klargörande av AP-fondernas ställning inte medför något annat ställningstagande i fråga om vad som bör avses med statens verksamhet i budgetlagen än vad som angavs i förarbetena till budgetlagen. I sammanhanget kan för övrigt nämnas att AP-fonderna inte omfattas av den inrättade Riksrevisionens granskningsområde (prop. 2001/02:190, bet. 2002/03:KU12, rskr. 2002/03:22–23).

14.2 Redovisning av mål, resultat och kostnader

Arbetsgruppens förslag: Regeringen skall för riksdagen redovisa de mål som åsyftas och de resultat som uppnåtts i olika verksamheter samt kostnaderna för dessa.

14.2.1 Bakgrund

Den nuvarande 1 § budgetlagen inleds med det grundläggande kravet att i statens verksamhet skall hög effektivitet eftersträvas och god hushållning iakttas. Med hög effektivitet åsyftas enligt förarbetet till lagen att den statliga verksamheten bedrivs så att de av riksdagen beslutade målen i så hög grad som möjligt uppnås inom ramen för tillgängliga resurser. God hushållning innebär att onödiga utgifter undviks och att verksamheten bedrivs med hög produktivitet. Det innebär vidare att statens medel skall hanteras säkert samt att statens tillgångar i övrigt och dess skulder skall förvaltas väl (prop. 1995/96:220 s. 82). Enligt nämnda förarbeten ger kraven i den inledande bestämmelsen en grund för vissa andra bestämmelser i lagen om redovisning och revision samt uppföljning, prognoser och utfall. Enligt förarbetena (prop. 1995/96:220 s. 83) syftar paragrafen till att genom resultatstyrning främja hög effektivitet och god hushållning. Av förarbetena framgår vidare att det är helt grundläggande att ange ett mål eller ett förväntat resultat i en styr-

process som syftar till en successivt allt effektivare och mer ändamålsenlig verksamhet.

I 2 § budgetlagen anges att regeringen för riksdagen skall redovisa de mål som åsyftas och de resultat som uppnåtts på olika verksamhetsområden. Skälen till detta är enligt förarbetena att fördelning av resurser till skilda ändamål i så hög grad som möjligt måste avgöras med ledning av vilka resultat och vilka kostnader olika åtgärder ger upphov till. Riksdagen bör därför ha tillgång till information om de resultat som hittills uppnåtts och de mål som förväntas bli uppnådda.

Riksdagen godkänner sedan budgetåret 2001 mål för politikområden inom respektive utgiftsområde. Regeringens årliga resultatredovisning mot målen lämnas huvudsakligen i budgetpropositionen men även i särskilda skrivelser till riksdagen.

14.2.2 Överväganden

Ett av målen för utvecklingsarbetet avseende den ekonomiska styrningen är att sambandet mellan mål, resultat och kostnader skall bli tydligare och därmed ge ett förbättrat underlag för att bedöma effektiviteten i den statliga verksamheten. Som framgår av avsnitt 4.2 gör arbetsgruppen bedömningen att ett införande av bokföringsmässiga grunder bör kunna bidra till att dessa samband förtydligas. I syfte att ytterligare främja en sådan utveckling finns det skäl att förtydliga budgetlagens krav på regeringens redovisning av den statliga verksamheten genom att i lagen uttryckligen ange att redovisningsskyldigheten även skall omfatta kostnader för att uppnå resultaten (se 4 § förslaget till budgetlag).

I den årliga, löpande uppföljningen, är mål och resultat ofta relaterade till ett budgetår. Mål på politikområdesnivå avser ofta mer långsiktiga effekter. En bedömning av kostnader i förhållande till uppnådda resultat inom ett politikområde bör därför oftast göras för en längre period än ett år.

Begreppet verksamhetsområde har i nuvarande budgetlag en allmän innebörd. I budgetpropositionen för 2001 användes för

första gången en ny verksamhetsstruktur för att dela in den statliga verksamheten. Begreppet verksamhetsområde har i denna struktur getts en särskild innebörd. Arbetsgruppen föreslår därför att begreppet verksamhetsområde i lagtexten ersätts med begreppet verksamheter för att därmed bibehålla en allmän innebörd.

14.3 Budgetåret sammanfaller med kalenderåret

Arbetsgruppens förslag: I budgetlagen skall anges att budgetåret börjar den 1 januari och slutar den 31 december.

Från och med 1997 motsvarar budgetåret återigen det vanliga kalenderåret. Mellan 1923 och 1995 tillämpades ett brutet räkenskapsår och budgetåret löpte från och med 1 juli ett år till och med 30 juni nästa år. För att möjliggöra en återgång till ett budgetår som motsvarar kalenderåret förlängdes budgetåret 1995/96 till 18 månader och löpte således från den 1 juli 1995 till och med den 31 december 1996.

En bestämmelse med betydelse för budgetårets förläggning finns i 3 kap. 2 § riksdagsordningen (RO). Där anges att budgetåret börjar den 1 januari. Därefter föreskrivs att regeringen dessförinnan skall lämna en proposition med förslag till statens inkomster och utgifter för budgetåret (budgetpropositionen). Angivandet av datumet när budgetåret börjar synes främst tjäna till att markera en tidpunkt innan vilken budgetpropositionen för det nya budgetåret skall lämnas av regeringen. Närmare bestämmelser om när budgetpropositionen skall lämnas under olika förutsättningar finns i tilläggsbestämmelse 3.2.1.

Det får emellertid konstateras att det i RO endast anges när budgetåret börjar, dvs. den 1 januari. Detta är naturligt med hänsyn till det nyss nämnda syftet med den angivna tidpunkten.

I utländska budgetlagar²¹ behandlas budgetårets förläggning i allmänhet som en särskild fråga och inte endast för att markera att ett budgetförslag skall lämnas före ett visst datum. Budgetårets utsträckning beskrivs ofta som att budgetåret skall motsvara kalenderåret eller genom att datum anges för när det börjar och när det slutar.

Arbetsgruppen föreslår i denna promemoria att förslaget till statsbudget i hög grad skall utformas på bokföringsmässig grund i stället för på utgifts- och kassamässig grund. Innebörden av detta är att utgifter och inkomster skall fördelas till det år som kostnaden eller intäkten hänför sig. Tidsaspekten blir därmed viktigare. Mot denna bakgrund anser arbetsgruppen att det inte är helt tillfredsställande att budgetårets förläggning för närvarande endast definieras genom att budgetårets inledande datum anges. Arbetsgruppen föreslår därför att det i budgetlagen skall anges att budgetåret börjar den 1 januari och slutar den 31 december (se 5 § förslaget till budgetlag).

14.4 Förvaltning av donationer

Arbetsgruppens förslag: Regeringen får avseende egendom som tillfallit staten genom gåva eller testamentariskt förordnande vidta placeringsåtgärder i syfte att uppnå tillfredsställande avkastning på egendomen.

Placeringsåtgärder som utgör ett led i förvaltningen av egendom som tillfallit staten genom gåva eller testamentariskt förordnande har sedan lång tid tillbaka vidtagits utan att denna möjlighet uttryckligen reglerats i budgetlagen. Exempelvis har

²¹ Se t.ex. Finland: Finansåret är ett kalenderår; Tjeckien: The budget year shall equal a calendar year; Slovakien: Budget year is identical with a calendar year; Republika Srpska: The fiscal year is a period of 12 months, starting on January 1 and ending on December 31 of every calendar year; Folkrepubliken Kina: A budgetary year begins on January 1 and ends on December 31 according to the Gregorian calendar; Ryska federationen: The annual budget shall be prepared for a fiscal year which shall correspond to the calendar year and last from January 1 till December 31; Europeiska gemenskaperna: De anslag som tas upp i budgeten skall beviljas för ett budgetår, som börjar den 1 januari och slutar den 31 december.

Kammarkollegiet en instruktionsenlig uppgift att förvalta aktier som ägs av staten och vissa andra offentliga institutioner. Även vissa andra myndigheter har fått denna befogenhet, bland annat några universitet. Det är i samtliga fall fråga om innehav av placeringsaktier som utgör en obetydlig andel av kapitalet och rösterna i de berörda bolagen.

Arbetsgruppen föreslår att den rådande ordningen blir lagfäst genom att befogenheten att vidta placeringsåtgärder, såsom t.ex. köp eller försäljning av aktier, som led i en förvaltning av egendom som tillfallit staten genom gåva eller testamentariskt förordnande framgår av lagen (se 39 § förslaget till budgetlag).

14.5 Disposition av försäljningsinkomst i de fall egendomen finansierats med lån

Arbetsgruppens förslag: Har egendomen finansierats med lån får regeringen, sedan låneskulden reglerats, besluta att det som återstår av inkomsten skall disponeras i den verksamhet där den försålda egendomen har använts.

I 33 § första stycket budgetlagen finns bestämmelse om disposition av försäljningsinkomst i de fall egendomen finansierats med lån. Bestämmelsen anger att regeringen får, *sedan lånet lösts*, besluta att det som återstår av inkomsten skall disponeras i den verksamhet där den försålda egendomen har använts.

Sedan den 1 juli 2002 gäller nya regler för myndigheternas lån i Riksgäldskontoret. De nya reglerna innebär att det inte längre finns något krav på att löptiden för lån till anläggningstillgångar skall anpassas till de enskilda tillgångarnas ekonomiska livslängd. Myndigheterna skall bara se till att deras samlade lån i Riksgäldskontoret för anläggningstillgångar som används i verksamheten inte väsentligt avviker från motsvarande tillgångars bokförda värde per den 30 juni respektive den 31 december. En myndighet behöver i princip endast ha ett lån i Riksgäldskontoret, ett s.k. avistalån, dvs. en rörlig kredit. Om

låneskulden vid års- respektive halvårsskiftet är mindre än det bokförda värdet på motsvarande tillgångar begär myndigheten att Riksgäldskontoret belastar avistalånet så att låneskulden motsvarar det bokförda värdet. Om det motsatta förhållandet råder, dvs. att låneskulden vid års- respektive halvårsskiftet är större än det bokförda värdet på motsvarande tillgångar, är myndigheten tvungen att amortera på avistalånet. Om en egendom som finansierats med avistalån avyttras, finns det således inte ett enskilt lån att lösa. Arbetsgruppen förslår därför att regeringen får besluta att försäljningsinkomsten får disponeras först sedan låneskulden reglerats (se 43 § förslaget till budgetlag).

14.6 Vissa bestämmelsers placering i budgetlagen eller riksdagsordningen

14.6.1 Bakgrund

När konstitutionsutskottet 1996 behandlade förslaget till lag om statsbudgeten aktualiserade utskottet en rad frågor av lagteknisk natur som i huvudsak gäller placeringen av vissa av bestämmelserna i riksdagsordningen i stället för i budgetlagen (bet. 1996/97:KU3).

Konstitutionsutskottet ansåg att det kunde diskuteras om vissa eller alla bestämmelser borde tas in i riksdagsordningen i stället för att meddelas i en budgetlag, eftersom flera av bestämmelserna i budgetlagen påverkar formerna för riksdagens handlande. Den främsta anledningen härtill skulle vara att bestämmelserna rör riksdagens arbetsformer och att ett sakligt samband finns med främst 3 kap. 2 § och 5 kap. 12 § riksdagsordningen. Vidare framförde konstitutionsutskottet att där behovet av minoritetsskydd gör sig gällande borde i så fall bestämmelserna tas in i riksdagsordningens huvudbestämmelser, medan det i övrigt skulle vara tillräckligt med nya tilläggsbestämmelser.

Konstitutionsutskottet ifrågasatte t.ex. om inte en så grundläggande bestämmelse som den om vilka anslagstyper riksdagen skall använda borde vara en huvudbestämmelse i riksdagsordningen. Bestämmelserna om statsbudgetens avgränsning ansågs vidare vara av central betydelse för att säkerställa att riksdagen får ett fullständigt underlag för sina beslut.

Konstitutionsutskottet framhöll vidare att ett par paragrafer vänder sig direkt till riksdagen. Det gäller möjligheten för riksdagen att besluta att avräkning mot anslag skall ske på annan grund än den som anges i lagen samt möjligheten att besluta att finansiering av en anskaffning skall ske på annat sätt än som anges i lagen. Det borde övervägas om inte dessa bestämmelser som direkt tar sikte på riksdagens arbete borde tas in i riksdagsordningens tilläggsbestämmelser.

Med hänvisning till den korta tid som stod till buds innan lagen skulle träda i kraft avstod konstitutionsutskottet från att föreslå några genomgripande förändringar eftersom konsekvenserna av en relativt omfattande omdisponering av lagförslaget kunde vara svåra att överblicka. En sådan förändring borde dock utredas för att genomföras på sikt. Riksdagen godkände vad utskottet hemställde om (rskr. 1996/97:27).

Riksdagskommittén

I uppdraget 1998 till Riksdagskommittén ingick att överväga de frågor om olika bestämmelsers placering som konstitutionsutskottet väckte. Frågan har behandlats av kommitténs referensgrupp för utvärdering av budgetprocessen (förs. 2000/01:RS1 bilaga 4). Referensgruppen diskuterade de synpunkter som konstitutionsutskottet anfört i fråga om olika bestämmelsers placering. Gruppen ifrågasatte bland annat om inte bestämmelserna som anger villkoren för olika anslagstyper borde placeras i en bestämmelse av samma valör som föreskriften om anslagstyperna, eftersom anslagens innebörd är beroende av de villkor som är förenade med dem. Vidare ansåg gruppen att en överföring till riksdagsordningen av de undantagsbestämmelser

som i två fall ger riksdagen möjlighet att avvika från grundbestämmelserna skulle göra att bestämmelsernas inbördes sammanhang alltför mycket förlorade i tydlighet.

Referensgruppen angav vidare att det vid underhandskontakter med tjänstemän i Finansdepartementet (VESTA-projektet) framkommit att flertalet av de bestämmelser konstitutionsutskottet tagit upp i sitt betänkande kommer att beröras i det utredningsarbete som pågår och som syftar till att förbättra den ekonomiska styrningen i staten. Enligt referensgruppens bedömning bör detta arbete inte föregripas. Att nu lägga fram förslag till lagändringar som kan vara baserade på inaktuella förutsättningar kan starkt ifrågasättas, särskilt som de eftersträvade ändringarna är av formell karaktär och det nuvarande regelsystemet inte vållat praktiska svårigheter. En lämpligare ordning vore enligt gruppen att de lagförslag som blir resultatet av utvecklingsarbetet, och även av de förslag som lagts fram i betänkandet Utvärdering och vidareutveckling av budgetprocessen (SOU 2000:61), utformas med beaktande av de överväganden som referensgruppen redovisar.

Riksdagskommittén var av i huvudsak samma uppfattning som referensgruppen och ansåg att kommitténs bedömningar om de aktuella bestämmelsernas placering bör övervägas i samband med beredningen av VESTA-projektets förslag (förs. 2000/01:RS1, avsnitt 4.7.1). Efter beredning i konstitutionsutskottet (bet. 2000/01:KU23) har riksdagen lämnat ett tillkännagivande till regeringen (rskr. 2000/01:274) i enlighet med vad kommittén anfört om vissa bestämmelser placering i budgetlagen eller riksdagsordningen.

Vidare kan nämnas att riksdagsstyrelsen har fått i uppdrag att ta initiativ till en översyn av hur budgetlagen på lämpligaste sätt kan anpassas till riksdagsområdet (bet. 2001/02:FiU15, rskr. 2001/02:167). Frågan om huruvida budgetlagens bestämmelser bör omfatta riksdagen och dess myndigheter uppmärksammades i samband med Riksbankens försäljning av AB Tumba Bruk.

14.6.2 Överväganden

I samband med grundlagsreformerna i början av 1970-talet var inriktningen att de för statsskicket grundläggande bestämmelserna skulle samlas i regeringsformen. Riksdagsordningen skulle vara en författning om riksdagsarbetet och i den togs bestämmelser in om riksdagens arbetsformer och organ. Den centrala uppgiften var att ange gången för de egentliga riksdagsärendenas behandling. Riksdagsordningen skulle också vara svårare att ändra än lagar i allmänhet i syfte att skydda minoriteter mot beslut som till deras nackdel ändrade proceduren i riksdagen. En uppdelning mellan huvudbestämmelser och tilläggsbestämmelser skedde. Huvudbestämmelserna, som är svåra att ändra, omfattar de grundläggande regler som bland annat avser att garantera riksdagsledamöternas arbetsmöjligheter, och tilläggsbestämmelserna utgörs av föreskrifter av detaljbetonad karaktär.

Bakgrunden till den diskussion som behöver föras är således att konstitutionsutskottet 1996 ansåg att det kan diskuteras om vissa eller alla bestämmelserna i budgetlagen borde tas in i riksdagsordningen i stället för att meddelas i en budgetlag. Den främsta anledningen härtill skulle vara att de påverkar formerna för riksdagens handlande.

Inledningsvis kan konstateras att förhållandena i Sverige inte är unika. I praktiskt taget alla länder regleras den offentliga finansmakten i konstitutionen, i en arbetsordning för parlamentet och i en budgetlag. Fördelningen av bestämmelser mellan dessa olika författningar varierar, men utan undantag innehåller budgetlagarna regler som i högre eller lägre grad avgör förutsättningarna för parlamentets arbete. I några länder har budgetlagen en särskild valör, något som ibland är markerat redan i dess namn.

En budgetlags syfte är att närmare precisera befogenhetsfördelningen på finansmaktens område mellan parlamentet och regeringen. Det blir därmed i praktiken ofrånkomligt att en sådan lag alltid måste innehålla bestämmelser som riktar sig mot både den lagstiftande och den verkställande makten. I ett

internationellt perspektiv är det normalt att budgetlagen innehåller bestämmelser som påverkar formerna för parlamentets handlande.

Redan ett översiktligt studium av två näraliggande budgetlagar, nämligen det norska Bevilgningsreglementet och den finska Lagen om statsbudgeten visar tydligt att detta är förhållandet. I båda dessa lagar anges vilka anslagstyper som finns och de närmare villkor som gäller för dessa. Det kan också nämnas att i fråga om beställningsbemyndiganden anges i den finska lagen att ”I samband med behandlingen av statsbudgeten *får beviljas* (kursiv här) en till beloppet begränsad fullmakt att ingå avtal och avge förbindelser” medan det i den norska lagen anges att ”*Stortinget* (kursiv här) kan gi fullmakt til utover rammer av bevilgningene å bestille materiell o.l.” ...”å gi tilsagn om statsstøtte”. Statsbudgetens omfattning och avgränsning regleras också i den norska respektive den finska budgetlagen.

I detta sammanhang finns också anledning att påpeka att vissa regler på finansmaktens område har sin naturliga placering i budgetlagen, men att de sedan länge finns i riksdagsordningen eftersom en budgetlag fram till för några få år sedan saknades i vårt land. Det gäller t.ex. bestämmelsen om när budgetåret börjar. Motsvarande bestämmelse inleder den finska budgetlagen.

Arbetsgruppen har konstaterat (se avsnitt 14.3) att det i riksdagsordningen anges när budgetåret börjar, men att där egentligen inte finns någon bestämmelse som tydligt anger budgetårets utsträckning i tiden. Arbetsgruppen föreslår att en sådan bestämmelse bör införas i budgetlagen.

Det finns också skäl att peka på att riksdagsordningen innehåller bestämmelser som anger när budgetpropositionen och den ekonomiska vårpropositionen skall lämnas. Dessa bestämmelser är exklusivt riktade till regeringen. Det förhållandet att det är fråga om tilläggsbestämmelser markerar också att de inte syftar till att skydda minoriteter i riksdagen. I övrigt saknar riksdagsordningen bestämmelser som så uttryckligen riktar sig till regeringen. Ett undantag kan möjligen vara föreskrifterna om

behandling av frågor i Europeiska unionen. Bestämmelserna riktade till regeringen i detta fall kan dock motiveras med att sådana frågor annars inte kommer att behandlas av riksdagen. Mot denna bakgrund kan det vara väl värt att diskutera om inte bestämmelserna i riksdagsordningen om när budgetpropositionen och den ekonomiska vårpropositionen skall lämnas närmast hör hemma i budgetlagen.

Den svenska budgetlagen innehåller företrädesvis preciseringar och kompletteringar till regeringsformens och riksdagsordningens översiktliga och kortfattade bestämmelser om statsbudgeten och finansmakten. Framför allt regleras regeringens befogenheter och skyldigheter på finansmaktens område. Tidigare saknades tydliga bestämmelser om detta och det var svårt att finna de bestämmelser, i form av äldre bemyndiganden, som faktiskt kunde finnas. Det ligger ett stort värde för alla berörda att bestämmelserna nu finns samlade i en enda lag. Detta underlättar medvetandet om och återfinnandet av bestämmelserna och främjar en efterlevnad av reglerna.

Budgetlagen innehåller några få paragrafer som direkt vänder sig till riksdagen och ger den en befogenhet eller en skyldighet, och som därmed påverkar formerna för riksdagens handlande. Det kan upplevas som principiellt olämpligt. Genom lagens valör saknas också ett minoritetsskydd. Samtidigt kan sägas att det inte framstår som naturligt att regeringen skulle vara hänvisad till riksdagsordningen för att få klart för sig vilka viktigare befogenheter och skyldigheter den har på finansmaktens område, något som skulle bli följderna om alla eller särskilt viktiga bestämmelser i budgetlagen fogades in i riksdagsordningen.

Budgetlagen styr direkt regeringens handlande i samband med utformningen av statsbudgeten, men den är också grundvalen för den stora mängd ekonomiadministrativa förordningar vilkas detaljbestämmelser styr myndigheternas handlande. Dessa förordningar utgör i dag verkställighetsföreskrifter till budgetlagen. Om viktiga bestämmelser i stället placerades i riksdagsordningen skulle regeringen kanske behöva meddela ekonomi-

administrativa förordningar som verkställighetsföreskrifter till riksdagsordningen. Detta framstår som mindre lämpligt.

Med den utgångspunkt som ett riksdagsorgan har kan det framstå som naturligt att söka lösa det uppfattade principiella problemet genom att flytta bestämmelser från budgetlagen till riksdagsordningen. Sett från den verkställande maktens utgångspunkt kan det framstå som eftersträvansvärt att i en enda författning samla bestämmelserna om regeringens befogenheter och skyldigheter på finansmaktens område. Detta kan framstå som motstående intressen, men det finns lösningar på problemet som kan tillgodose båda parter intressen.

Riksdagen har i enlighet med Riksdagskommitténs förslag beslutat att i regeringsformens kapitel om finansmakten föra in en ny bestämmelse (11 §) av vilken framgår att ytterligare bestämmelser om riksdagens och regeringens befogenheter och skyldigheter i fråga om regleringen av statsbudgeten finns i riksdagsordningen och särskild lag (försl. 2000/01:RS1, bet. 2000/01:KU23, rskr. 2000/01:274 samt bet. 2002/03:KU3, rskr. 2002/03:3). En bestämmelse med denna lydelse kan sägas innebära att riksdagen markerar att den godkänner att riksdagen i sitt handlande på finansmaktens område blir bunden inte bara av riksdagsordningen utan även av annan lag. En i regeringsformen upptagen bestämmelse med denna lydelse skulle alltså kunna ses som ett erkännande av att en budgetlag har en särskild karaktär och ett accepterande av att budgetlagen kan påverka formerna för riksdagens handlande. Det skulle betyda att samma förhållande skulle kunna få gälla i Sverige som i många andra länder.

Ett annat sätt att lösa de principiella frågorna skulle kunna vara att formulera om de paragrafer i budgetlagen som särskilt anses påverka riksdagens handlande. Detta skulle kunna ske genom att det i de berörda bestämmelserna i budgetlagen anges vad regeringen skall iaktta eller får göra när den lämnar ett förslag till statsbudget till riksdagen. En sådan bestämmelse skulle sedan kunna kompletteras med en motsvarande

bestämmelse i riksdagsordningen där det förskrivs vad riksdagen skall iaktta eller får göra i fråga om regleringen av statsbudgeten.

Ett exempel kan belysa tillvägagångssättet. I 23 § budgetlagen föreskrivs att för en viss myndighet eller för viss anskaffning kan riksdagen besluta att finansiering skall ske på annat sätt än som anges i 20–22 §§. Denna paragraf skulle i stället kunna formuleras på så sätt att regeringen får föreslå riksdagen att för en viss myndighet eller för viss anskaffning skall finansiering ske på annat sätt än som anges i 20–22 §§. Denna bestämmelse i budgetlagen skulle sedan ha en motsvarande i en bestämmelse i riksdagsordningen som anger att riksdagen får besluta att för en viss myndighet eller för en viss anskaffning finansiering skall ske på annat sätt än som föreskrivs i lagen om statsbudgeten. Om bestämmelserna utformas på detta sätt bör de principiella och praktiska problem som är förenade med de andra lösningarna kunna undvikas. I stället erhålls en budgetlag som innehåller de flesta av regeringens befogenheter och skyldigheter på finansmaktens område och en riksdagsordning som innehåller de bestämmelser som påverkar riksdagens arbetsformer och som också i en del fall kan vara värd att skänka minoritetsskydd. I ett sådant sammanhang kan det också finnas anledning att pröva om någon bestämmelse som nu finns i riksdagsordningen inte i stället bör placeras i budgetlagen.

14.6.3 Bedömning

Konstitutionsutskottet delade finansutskottets tillfredsställelse över att reglerna kring statsbudgeten samlades i ett enda regelverk och att därigenom ansvarsfördelningen mellan riksdagen och regeringen på finansmaktens område klargjordes. Det finns också anledning att erinra om Riksdagskommitténs referensgrupps bedömning att frågan om placering av bestämmelser är av formell karaktär och att det nuvarande regelsystemet inte vållat praktiska svårigheter. Budgetlagen har varit i kraft sedan den 1 januari 1997 och är alltså en relativt ny lag.

Det kan dock inte uteslutas att det i framtiden kan behöva göras en mer allmän omarbetning av lagen. Det kan då vara lämpligt att ta upp den principiella och praktiska frågan om olika bestämmelser bör placeras i riksdagsordningen eller i budgetlagen – eller i båda. De ändringar i budgetlagen som föreslås i denna promemoria avser i huvudsak statsbudgetens utformning och beredningen av dessa förslag har inte utgjort ett lämpligt sammanhang för en mer genomgripande bearbetning av andra principiella frågor.

14.7 Följdändringar i annan lagstiftning

Arbetsgruppen föreslår att begreppet inkomsttitel i budgetlagen ersätts med inkomstpost. Ändringen medför följdändringar i annan lagstiftning där begreppet inkomsttitel används. Det gäller 12 § i lagen (2000:981) om fördelning av socialavgifter och 16 § i lagen (2002:1022) om revision av statlig verksamhet m.m.

15 Konsekvensanalys

I avsnitt 4 tar arbetsgruppen upp frågan om konsekvenserna för den ekonomiska styrningen i staten av att i högre grad använda bokföringsmässiga grunder för redovisning på statsbudgeten. Arbetsgruppen bedömer bland annat att sambandet mellan beslutade mål, uppnådda resultat i verksamheten och kostnaderna för att uppnå målen blir tydligare. Därmed kommer underlaget för att bedöma effektiviteten i den statliga verksamheten att förbättras. Vidare ökar möjligheterna att jämföra budget och uppföljning, eftersom samma grunder för redovisningen tillämpas i de olika budgeterings- och redovisningsdokumenten.

I detta avsnitt görs en översiktlig bedömning av vilka praktiska konsekvenser förslagen i promemorian kan antas leda till för riksdagen, Regeringskansliet och för myndigheterna. De finansiella konsekvenserna av förslagen bedöms bli marginella och bör klaras inom givna ekonomiska ramar.

15.1 Konsekvenser för riksdagen

De förslag som ingår i promemorian leder till att förslaget till statsbudget ändras till sin utformning och därmed underlaget för riksdagens beslutsfattande. Beslut om inkomster, anslag och utgiftsramar bli dock huvudsakligen desamma som i dag. Befogenhetsfördelningen på finansmaktens område mellan riksdagen och regeringen ändras inte.

Extra informations- och utbildningsinsatser riktade till riksdagens ledamöter, riksdagspartiernas kanslier och utskottskanslier kan därmed antas behövas i ett inledningsskede.

15.2 Konsekvenser för Regeringskansliet

För Regeringskansliet antas föreslagna ändringar få en del större konsekvenser. Flertalet av dessa är dock av engångskaraktär.

Rent tekniskt behöver det internetbaserade systemet för budgetering och redovisning (Hermes), som utvecklats under de senaste åren, modifieras så att en statsbudget baserad på bokföringsmässiga grunder och med ny avgränsning kan tas fram och verifieras.

Vissa ekonomiadministrativa förordningar, och tillämpningsföreskrifter till dessa, behöver ändras som en konsekvens av ändringar i budgetlagen, ett arbete som till stor del även inkluderar arbetsinsatser på Ekonomistyrningsverket. Framför allt påverkas anslagsförordningen och i mindre utsträckning kapitalförsörjningsförordningen och förordningen om myndigheters årsredovisning och budgetunderlag.

Alla handläggare som arbetar med anslag och inkomster som redovisas mot inkomstitlar antas behöva utbildning för att rätt kunna tolka och använda den information som myndigheterna kommer att lämna. Extra utbildningsinsatser krävs därmed i ett inledningsskede. På längre sikt skulle denna utbildning kunna inordnas i de utbildningar som i dag finns om budgetprocessen. Avseende skatter och statsskuldräntor tar handläggarna redan i dag fram beräkningar av skatteintäkter respektive räntekostnader. För de handläggare som arbetar med avgiftsfinansierad eller bidragsfinansierad verksamhet kommer informationen att förbättras och få ökad betydelse i budgetarbetet.

Att statsbudgeten får en annan omfattning och ett delvis nytt innehåll antas leda till ett visst merarbete för Regeringskansliet. Den avgiftsfinansierade verksamheten redovisas i dag i budgetpropositionen på myndighetsnivå men någon konsolidering till

totalnivå görs inte. De bidrag eller finansiella intäkter som inte redovisas mot inkomsttitel budgeteras inte av Regeringskansliet i dag.

15.3 Konsekvenser för myndigheterna

Myndigheterna tillämpar redan i dag bokföringsmässiga grunder i sina räkenskaper. I myndigheternas resultat- och balansräkningar redovisas totala intäkter och kostnader respektive tillgångar, skulder och kapital. Förändringarna innebär att även myndigheternas anslagsredovisning med några få undantag skulle baseras på bokföringsmässiga grunder, varför någon anpassning inte skulle behöva göras av myndigheternas bokföring för att motsvara regelverket för anslagsredovisningen. Detta bedöms underlätta för myndigheterna.

För de myndigheter som redan i dag budgeterar intäkter och kostnader för sin interna styrning innebär föreslagna förändringar en förenkling och besparing då de inte längre behöver budgetera anslag i utgiftstermer. Detta borde gälla de större myndigheterna och även de myndigheter som har en relativt omfattande finansiering baserad på avgifter och bidrag.

För de myndigheter som enbart budgeterar anslag innebär föreslagna ändringar att de i stället för utgifter skall budgetera kostnader. Intäkter och kostnader skall budgeteras för hela verksamheten oavsett hur den är finansierad. Inte heller för dessa myndigheter bedöms ändringarna innebära något merarbete eftersom budgetering på bokföringsmässig grund ersätter den budgetering som görs i dag och kunskap om bokföringsmässig grund redan finns på myndigheterna.

Under året lämnar myndigheterna vid fem tillfällen prognoser över anslagsförbrukningen. Dessa prognoser kommer enligt föreslagna ändringar att bygga på bokföringsmässiga grunder, vilket innebär att utgifter och inkomster skall hänföras till rätt period. Prognosmetoderna måste därmed ändras något och, åtminstone inledningsvis, antas kompetensen behöva utvecklas på detta område.

Redan i juni 2003 har samtliga myndigheter lämnat beräkningsunderlag för 2004 där uppgifterna baserar sig på bokföringsmässiga grunder. Avsikten är att dessa beräkningsunderlag skall utgöra underlag för att ta fram ett budgetexempel för 2004 som visar en statsbudget baserad på bokföringsmässiga grunder och som omfattar all verksamhet oavsett finansiering.

De tekniska förutsättningarna för att genomföra förändringarna bedöms redan finnas på myndigheterna, så när som på en modifiering av anslagsredovisningen.

Ändringarna skulle inte få några konsekvenser för låne-modellen för anläggningstillgångar som används i verksamheten, räntekonto eller utbetalning av anslagsmedel till räntekonto. Likaså skulle nuvarande modell för redovisning av anslag i myndighetens resultaträkning kunna behållas, vilket innebär att intäkt av anslag sker när anslaget används, dvs. när det enligt gällande regelverk skall ske en redovisning mot anslag.

15.4 Övrigt

Arbetsgruppen bedömer att förslagen inte leder till några konsekvenser för den kommunala självstyrelsen, brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet, sysselsättning och offentlig service i olika delar av landet, små företags arbetsförutsättningar, konkurrensförmåga eller villkor i övrigt i förhållande till större företag, jämställdheten mellan kvinnor och män eller för möjligheterna att nå de integrationspolitiska målen.

16 Författningskommentarer

15.5 Förslaget till budgetlag

1 §

Paragrafen är ny. Den innehåller en upplysning om att budgetlagen innehåller bestämmelser i anslutning till 9 kap. regeringsformen (RF). Bakgrund och syfte med bestämmelsen behandlas i avsnitt 14.1.

I 9 kap. 11 § RF anges att det i riksdagsordningen och särskild lag finns ytterligare bestämmelser om riksdagens och regeringens befogenheter och skyldigheter i fråga om regleringen av statsbudgeten. Budgetlagen är en sådan särskild lag. Budgetlagen innehåller emellertid också andra bestämmelser i anslutning till 9 kap. RF om finansmakten, än sådana som tar sikte på regleringen av statsbudgeten. Bland annat finns regler i budgetlagen om rätten att förfoga över statens tillgångar. En hänvisning görs därför till 9 kap. RF, och inte bara till de bestämmelser som reglerar statsbudgeten.

2 §

Paragrafen motsvarar 1 § i den nuvarande budgetlagen.

3 §

Paragrafen motsvarar 44 § i den nuvarande budgetlagen. I bestämmelsen har en mindre redaktionell ändring gjorts. Den innebär inte någon ändring i sak.

4 §

Paragrafen motsvarar 2 § i den nuvarande budgetlagen. I paragrafen åläggs regeringen att för riksdagen redovisa de mål som åsyftas och de resultat som uppnåtts i olika verksamheter. I bestämmelsen har gjorts ett förtydligande om att regeringen för riksdagen också skall redovisa kostnaderna för de uppnådda resultaten. Bakgrund och syfte med bestämmelsen behandlas i avsnitt 14.2.

Som påpekats i författningskommentaren till den nu gällande bestämmelsen (prop. 1995/96:220 s. 83) innehåller lagen inte någon föreskrift om när eller i vilken form en sådan redovisning skall lämnas. Uppgift om de totala kostnaderna i staten finns bland annat i årsredovisningen för staten. Information om kostnaderna för en verksamhet kan också lämnas i särskilda redovisningar till riksdagen.

I den nuvarande budgetlagen har begreppet verksamhetsområde en generell betydelse och någon precisering om vad som avses har inte gjorts i förarbetena till lagen. I budgetpropositionen för 2001 användes för första gången en ny verksamhetsstruktur för den statliga verksamheten. Begreppet verksamhetsområde har i denna struktur getts en särskild innebörd. Mot bakgrund av det har i paragrafen begreppet verksamhetsområde ersatts med begreppet verksamheter.

5 §

Paragrafen är ny. Bakgrund och syfte med bestämmelsen behandlas i avsnitt 14.3.

6 §

Paragrafen ersätter 16 § i den nuvarande budgetlagen. Bakgrund och syfte med paragrafen behandlas i avsnitt 5.2.1.

Enligt 9 kap. 6 § RF skall regeringen lämna förslag till statsbudget till riksdagen. I denna paragraf och i 7 § behandlas vad som skall ingå i förslaget. I 8 § finns bestämmelser om vilka verksamheter som omfattas av statsbudgeten.

Enligt *första stycket* skall förslaget till statsbudget innehålla anslag för angivna ändamål och en beräkning av inkomster som regeringen inte får disponera. Regeringen får enligt 22 § besluta om dispositionen av vissa avgiftsintäkter. De inkomster som inte omfattas av den bestämmelsen och som regeringen således inte får disponera redovisas mot inkomstposter enligt 12 §. I förslaget till statsbudget beräknas dessa särskilt. Detta motsvarar den beräkning av statsinkomsterna som riksdagen har gjort hittills. I förevarande paragraf ges också en upplysning om att det enligt 9 kap. 3 § RF i förslaget till statsbudget även skall ingå anslag för angivna ändamål.

I förslaget till statsbudget skall även ingå en beräkning av intäkter och kostnader för staten samt betalningar som påverkar statens lånebehov. Vidare skall ingå en beräkning av statens finansiella sparande. Detta följer av *andra stycket*. Dessa beräkningar redovisas i praktiken som en del av en total sammanställning av alla statens intäkter, kostnader och betalningar. Genom regleringen i 51 § får årsredovisningen för staten samma innehåll som statsbudgeten. Alla intäkter och kostnader skall redovisas för de verksamheter som anges i 8 §.

Genom att begreppen intäkter och kostnader används i *andra stycket* 1 markeras övergången till bokföringsmässiga grunder för budgetering på statsbudgeten. En kostnad är en periodiserad utgift och en intäkt är en periodiserad inkomst. Att periodisera innebär att en utgift eller inkomst hänförs till den period under vilken resursen förbrukats eller då prestationen utförts.

Beräkningen av statens finansiella sparande i staten beskriver nettot av de transaktioner som påverkar statens finansiella förmögenhet. Riksdagen fastställer varje år övergripande mål för finans- och budgetpolitiken. Som närmare anförts i avsnitt 5.2.1. anknyter beräkningen av statens finansiella sparande till målet för den offentliga sektorns finansiella sparande, det s.k. saldomålet.

Av 11 § framgår att intäkter och inbetalningar samt kostnader och utbetalningar skall budgeteras och redovisas brutto på statsbudgeten. Nämda bestämmelse och bestämmelserna i

förevarande paragraf medför att ett antal intäkts- respektive kostnadsposter som inte tidigare har redovisats brutto framgår av statsbudgeten. En verksamhet i vilken statens kostnader helt skall täckas av verksamhetens intäkter skall t.ex. redovisas brutto på statsbudgeten. Redovisning utanför anslag och inkomstposter får emellertid ske i verksamheter med s.k. full kostnadstäckning. Skall intäkterna i en verksamhet endast bidra till att täcka verksamhetens kostnader får intäkterna redovisas mot anslag. Detta regleras i den föreslagna 16 §.

Det sagda medför att alla verksamheter budgeteras brutto på statsbudgeten enligt andra stycket, medan redovisning mot anslag eller inkomstpost för vissa verksamheter inte alls sker.

7 §

Paragrafen är ny. Bakgrund och syfte med bestämmelsen behandlas i avsnitt 5.2.1.

Riksdagen får enligt 5 kap. 12 § riksdagsordningen (RO) besluta att hänföra statsutgifterna till utgiftsområden. Om så har skett skall förslaget till statsbudget även innehålla ramar för de olika utgiftsområdena och en sammanställning av dessa. I punkten 2 lämnas för fullständighetens skull en upplysning om att förslaget till statsbudget även skall innehålla en fördelning av anslag på utgiftsområden.

Riksdagen har genom tilläggsbestämmelse 5.12.1 RO beslutat att hänföra statsutgifterna till utgiftsområden.

8 §

Paragrafen är ny och anger vilka verksamheter som skall omfattas av statsbudgeten. Bakgrund och syfte med bestämmelsen behandlas i avsnitt 5.2.3.

Avgränsningen motsvarar den praxis som sedan länge gällt för årsredovisningen för staten. Av 51 § framgår att avgränsningen skall vara densamma för årsredovisningen för staten som för statsbudgeten. Skälen till att Riksbanken, Premiepensionsmyndigheten och AP-fonderna inte omfattas av statsbudgeten utvecklas i avsnitt 5.2.3.

Statsbudgeten omfattar såväl myndigheterna under riksdagen som myndigheterna under regeringen. Regeringen lämnar förslag till anslag m.m. för myndigheterna under regeringen, medan Riksdagsstyrelsen lämnar förslag om anslag m.m. för riksdagsförvaltningen och riksdagens myndigheter, med undantag för Riksrevisionen. Riksrevisionens styrelse lämnar förslag som avser den egna myndigheten. Dessa förslag tas in i budgetpropositionen.

9 §

Paragrafen motsvarar 40 § i den nuvarande budgetlagen. *Andra stycket* är nytt. Där ges en definition av begreppet utgiftstak.

10 §

Paragrafen motsvarar 41 § i den nuvarande budgetlagen. Bestämmelsen ger regeringen en möjlighet att lämna förslag om utgiftsramar och utgiftstak som avser tid efter närmast följande budgetår. Bakgrund och syfte med bestämmelsen behandlas i avsnitt 13.3.

Bestämmelsen gäller, såvitt avser utgiftsramar, under förutsättning att riksdagen med stöd av 5 kap. 12 § RO har beslutat om utgiftsområden. Riksdagen har genom tillägsbestämmelse 5.12.1 fattat ett sådant beslut.

11 §

Paragrafen motsvarar 17 § första stycket i den nuvarande budgetlagen. Enligt bestämmelsen skall statens intäkter och inbetalningar samt kostnader och utbetalningar budgeteras och redovisas brutto på statsbudgeten. Detta innebär att intäkter inte får minskas med kostnader och kostnader inte får minskas med intäkter. Bakgrund och syfte med bestämmelsen behandlas i avsnitt 5.2.2. Såvitt avser den sammanställning av intäkter, kostnader och betalningar som skall göras enligt 6 § andra stycket skall bruttoredovisning ske utan undantag. Särskilda regler om redovisning mot anslag finns dock i 16 §.

12 §

I paragrafen, som är ny, behandlas de grundläggande villkoren för alla anslag. Bakgrund och syfte med paragrafen behandlas i avsnitten 10.1.2–10.1.4.

I första stycket regleras möjligheten till överskridande genom att en anslagskredit utnyttjas. I paragrafen föreskrivs den begränsningen att anslagskrediten får motsvara högst tio procent av anslagsbeloppet. Detta överensstämmer med vad som gäller för det nuvarande ramanslaget.

I *andra stycket* behandlas regeringens rätt att disponera anslagssparande. Anslagets befogenheter får överföras tidsmässigt, dvs. utnyttjade medel får användas under senare budgetår. Medel får dock utnyttjas endast under det år anslaget är uppfört på statsbudgeten samt längst under ytterligare tre år. Bestämmelsen motsvarar det som i dag gäller för reservationsanslaget.

Bestämmelsen i *tredje stycket* ger dock riksdagen en möjlighet att när riksdagen anser det särskilt nödvändigt besluta om begränsningar av såväl anslagskredit som sparande för ett enskilt anslag.

13 §

Paragrafen är ny och ersätter 6 § andra stycket i den nuvarande budgetlagen. Bestämmelsen ger regeringen möjlighet att under vissa förutsättningar besluta om överskridande av ett anslag. Paragrafens bakgrund och syfte behandlas i avsnitt 10.2.

Hittills har ett överskridande av ett anslag med tillämpning av 6 § i den nuvarande budgetlagen förutsatt ett bemyndigande till regeringen från riksdagen. Som nämnts i den allmänna motiveringen till bestämmelsen har riksdagen årligen gett regeringen ett sådant bemyndigande. Förevarande paragraf är en lagreglering av hittillsvarande praxis. Något särskilt bemyndigande från riksdagen krävs således inte i fortsättningen.

Innebörden av första stycket är att regeringen i första hand skall inhämta beslut om förhöjda anslag på tilläggsbudget om de kreditmöjligheter som följer av 12 § inte räcker till. Endast i det

begränsade antalet fall då ett sådant beslut inte hinner inväntas får regeringen besluta om ett överskridande av anslaget enligt förevarande bestämmelse. I de fall riksdagen har beslutat om ett utgiftstak enligt 9 § måste överskridandet rymmas inom det beslutade taket. Samtliga ändamål som räknas upp i andra stycket avser dock inte kostnader under utgiftstaket. Det gäller t.ex. räntor på statsskulden och förvaltningskostnader för denna.

I *andra stycket* anges vilka anslag som överskridandet får avse. Det gäller anslag som avser förmåner som någon har rätt till enligt lag, avgifter till Europeiska unionen, infriande av sådana garantier som avses i 26 §, kostnader för statens upplåning och skuldförvaltning samt oförutsedda utgifter. Överskridande enligt förevarande paragraf får inte avse anslag för förvaltningsändamål. En sådan möjlighet finns för närvarande enligt lagen. Ändringen i detta avseende markeras ytterligare genom att formuleringen i den nuvarande 6 § ”att i en verksamhet täcka särskilda utgifter som inte var kända då anslaget anvisades”, och som tar sikte på anslag för förvaltningsändamål, tas bort (jfr. prop. 1995/96:220 s. 87 f.). Ändringen överensstämmer med vad som utgjort praxis sedan 1997.

Som nämnts i den allmänna motiveringen avses med förmåner som någon har rätt till enligt lag s.k. rättighetsstyrda transfereringar till fysiska personer. Med kostnader för statens upplåning och skuldförvaltning avses räntor på statsskulden och provisionskostnader relaterade till upplåning och förvaltning av statsskulden. Anslaget för oförutsedda utgifter avser t.ex. utbetalning av belopp som staten genom lagakraftvunnen dom ålagts att betala, belopp som staten till följd av skada i samband med statlig verksamhet efter uppgörelse har åtagit sig att ersätta eller andra utgifter som är så brådskande att ett ärende inte hinner underställas riksdagen samtidigt som utgifterna inte lämpligen kan täckas av andra medel som står till regeringens förfogande (jfr. prop 1997/98:1, utg. 26 sid. 13 f.).

14 §

Paragrafen motsvarar 7 § i den nuvarande budgetlagen.

15 §

Paragrafen motsvarar 8 § i den nuvarande budgetlagen.

16 §

Det första stycket i paragrafen motsvarar 18 § i den nuvarande budgetlagen och det andra stycket motsvarar 17 § andra stycket i den nuvarande budgetlagen. I paragrafen finns bestämmelser om redovisning utanför anslag och inkomstpost respektive redovisning av intäkter mot anslag. Bestämmelsen behandlas i avsnitt 5.2.2.

Enligt bestämmelsen i *första stycket* skall en verksamhet i vilken statens kostnader helt skall täckas av verksamhetens intäkter inte redovisas mot anslag. I detta avseende innebär förslaget inte någon skillnad mot vad som gäller i dag. Däremot skall sådan verksamhet i fortsättningen budgeteras och redovisas på statsbudgeten enligt 6 § andra stycket. Budgetering och redovisning skall göras brutto enligt 11 §. Vad som innefattas i begreppet kostnader och intäkter kommenteras i anslutning till 6 §.

I lagtexten har markerats att bestämmelsen endast är tillämplig då inkomsterna får disponeras i en verksamhet. Som huvudregel faller därför offentligrättsliga avgifter utanför paragrafens tillämpningsområde. I vissa fall har dock riksdagen godkänt att även sådana avgifter får disponeras i en verksamhet. I sådana fall skall kostnaderna inte redovisas mot anslag. Avgifterna skall inte heller redovisas mot inkomstpost. Detta följer emellertid av 18 § och behöver inte särskilt anges i förevarande paragraf.

I *andra stycket* markeras övergången till en statsbudget som baseras på bokföringsmässiga grunder med att begreppen inkomster och utgifter ersätts med begreppen intäkter respektive kostnader. Enligt 17 § andra stycket i den nuvarande budgetlagen får utgifter i angivna fall redovisas netto på anslag. I praktiken har bestämmelsen tillämpats så att såväl utgifter som inkomster

redovisas mot anslaget. Paragrafen har därför fått en lydelse som bättre beskriver detta förfaringsätt.

17 §

Bestämmelsen ersätter 10 § första stycket i den nuvarande budgetlagen. I paragrafen ges grundläggande bestämmelser om hur redovisningen skall ske mot anslag. Bakgrund och syfte med bestämmelsen behandlas i avsnitten 7–9 och 10.1.5.

I den nuvarande budgetlagen används begreppet avräkning. Vid den praktiska tillämpningen av ifrågavarande bestämmelse används i dag ofta redovisning som en synonym till avräkning. För att markera att budgetering och årsredovisning framgent skall bygga på samma principer bör begreppet redovisning användas i fortsättningen. Detta innebär inte någon ändring i sak.

En följd av en övergång till en budgetering baserad på bokföringsmässiga grunder är att huvudregeln i *första stycket* nu föreslås vara att redovisning mot anslag skall ske det år till vilket kostnaden hänförs. Vad som avses med kostnad kommenteras i anslutning till 6 §. Den nuvarande huvudregeln att avräkningen skall ske utgiftsmässigt, dvs. i praktiken vid anskaffningstillfället, tas därmed bort. Utgifterna skall periodiseras enligt vad som anses vara god redovisningssed i staten. Innebörden av vad som är god redovisningssed kan förändras med tiden och bestäms genom praxisutveckling.

Enligt *andra stycket* 1 och 2 skall redovisning mot anslag för vägar och järnvägar, kultur- och naturmiljötillgångar, tillskott till internationella banker, krigsmateriel och befästningar, och lån som inte förväntas bli återbetalda, göras det år betalning sker (s.k. kassamässig redovisning). Undantaget innebär att bokföringsmässiga grunder inte skall tillämpas vid redovisning mot berörda anslag.

Tillgångar och lån av det slag som nyss nämnts skall enligt den föreslagna 29 § finansieras med anslag. Det finns dock en möjlighet för riksdagen att med tillämpning av 31 § besluta om annan finansiering. I den mån lån utnyttjas för finansiering skall

amortering av sådant lån redovisas mot anslag när betalning sker. Räntekostnader för sådana lån skall däremot redovisas enligt första stycket.

Även i fråga om avgifter och bidrag till Europeiska unionen (EU) och andra internationella organisationer samt bidrag finansierade med medel från EU skall redovisning av anslag göras då betalning sker. Detta framgår av andra stycket 3 och 4. Den tredje punkten omfattar bland annat den avgift som Sverige betalar till Europeiska gemenskapen samt andra avgifter och bidrag som Sverige lämnar till internationella organisationer, t.ex. Förenta nationerna och Europarådet. Under punkten 4 faller olika stöd som betalas ut från anslag som finansieras med EU-medel.

18 §

Paragrafen motsvarar delvis 9 § i den nuvarande budgetlagen. I bestämmelsen anges att sådana intäkter och inbetalningar som regeringen inte får disponera skall redovisas mot inkomstposter och att dessa skall delas in i intäktsposter och betalningsposter. Vidare ges en anvisning om vad som skall redovisas mot intäkts- respektive betalningspost. Bakgrund och syfte med bestämmelsen behandlas i avsnitt 10.3.

För att modernisera språket i lagen ersätts begreppet inkomstitlar med inkomstposter.

De inkomster som inte får disponeras av regeringen skall liksom hittills redovisas mot inkomstposter (inkomstitlar). För att det skall vara möjligt att skilja på intäkter och övriga inkomster skall inkomstposterna delas in i dels intäktsposter, dels betalningsposter. Redovisning mot intäktspost skall göras när en inkomst på bokföringsmässiga grunder kan klassificeras som en intäkt. Övriga inkomster redovisas mot betalningsposter. Ändringen är i huvudsak en följd av att budgetering och redovisning skall ske med tillämpning av bokföringsmässiga principer.

Med övriga inkomster avses här inbetalningar som inte är intäkter, t.ex. återbetalning av lån och skillnaden mellan skatteintäkter och skatteinbetalningar (betalningsdifferenser).

I denna promemoria föreslås att samtliga intäkter och betalningar skall redovisas på statsbudgeten (jfr 6 §). Även sådana intäkter och betalningar som disponeras av regeringen kommer därmed att redovisas på budgeten. Dessa intäkter och betalningar redovisas dock inte mot inkomstposter.

19 §

Paragrafen ersätter 10 § andra stycket i den nuvarande budgetlagen. I bestämmelsen anges hur inkomstposter skall redovisas. Bakgrund och syfte med bestämmelsen behandlas närmare i avsnitt 6 och 10.3.2.

Begreppet inkomsttitel har i moderniseringssyfte ersatts med begreppet inkomstpost, liksom begreppet avräkning ersatts med begreppet redovisning. Inkomstposterna delas in i intäktsposter och betalningsposter. Detta följer av den föreslagna 18 §. Ändringen är huvudsakligen en följd av att budgetering enligt förslagen i denna promemoria skall baseras på bokföringsmässiga grunder.

Intäkter skall redovisas det år till vilket de hänför sig. Intäkter skall således till skillnad från i dag redovisas mot intäktsposter oberoende av när betalning sker. Intäkterna skall därvid redovisas med tillämpning av bokföringsmässiga principer och enligt god redovisningssed i staten. Innebörden av vad som skall anses utgöra god redovisningssed kan förändras med tiden och bestäms genom praxisutveckling.

Övriga inkomster som regeringen inte disponerar skall redovisas mot betalningsposter. Redovisningen skall göras när betalning sker eller i förekommande fall, när överföring av medel inom staten sker.

Enligt 18 § redovisas intäkter och inbetalningar som får disponeras av regeringen inte mot inkomstposter. Förslaget innebär i denna del inte någon skillnad mot vad som gäller i dag.

20 §

Bestämmelsen, som motsvarar 10 § fjärde stycket i den nuvarande budgetlagen, ger riksdagen möjlighet att besluta om redovisning mot anslag och inkomstpost på annan grund. Bakgrund och syfte med bestämmelsen behandlas i avsnitt 10.4.2.

Enligt den nuvarande bestämmelsen har riksdagen en möjlighet att besluta att redovisning (avräkning) mot ett anslag och mot en inkomstpost (inkomsttitel) skall ske på något annat sätt än vad som anges i de två föregående paragraferna.

I förevarande paragraf har bestämmelsens tillämpningsområde vidgats. Ändringen innebär att riksdagen i ett särskilt fall kan medge undantag från övriga regler om redovisning mot anslag eller inkomstposter. Undantag i särskilda fall kan avse såväl enskilda anslag eller inkomstposter som vissa verksamheter. Det kan t.ex. gälla universitet och högskolor för vilka det redan i dag tillämpas särskilda avräkningsgrunder (prop. 1996/97:150 s. 126).

Av bland annat moderniseringsskäl har begreppet avräkning ersatts med begreppet redovisning.

21 §

Paragrafen motsvarar 10 § tredje stycket i den nuvarande budgetlagen och behandlas i avsnitt 10.4.3. Bestämmelsen har av redaktionella skäl flyttats och placerats i en egen paragraf. Detta innebär inte någon ändring i sak.

22 §

Paragrafen motsvarar 19 § i den nuvarande budgetlagen. Som en följd av övergången till en statsbudget som baseras på bokföringsmässiga grunder har begreppet avgiftsinkomst ersatts med avgiftsintäkt och begreppet inkomst med intäkt.

23 §

Paragrafen motsvarar 11 § i den nuvarande budgetlagen. Den hänvisning som görs i paragrafen till andra bestämmelser ändras

då flera bestämmelser föreslås få en annan ordningsföljd än i den nuvarande lagen.

24 §

Paragrafen motsvarar 12 § i den nuvarande budgetlagen. I paragrafen ges grundläggande bestämmelser om beställningsmyndiganden och liknande medgivanden från riksdagen. Syftet med bestämmelsen behandlas i avsnitt 10.1.7. I förhållande till nuvarande budgetlag har ordet ”även” utgått. Detta markerar att bestämmelsen endast gäller beställningar eller beslut som medför utgifter under ett senare budgetår.

25 §

Paragrafen motsvarar 13 § i den nuvarande budgetlagen.

26 §

Paragrafen motsvarar 14 § i den nuvarande budgetlagen.

27 §

Paragrafen motsvarar 15 § i den nuvarande budgetlagen. Den hänvisning i paragrafen som görs till annan bestämmelse ändras då flera bestämmelser föreslås få en annan ordningsföljd än i den nuvarande lagen.

28 §

Paragrafen motsvarar 20 § i den nuvarande budgetlagen.

29 §

Paragrafen ersätter i stort sett 22 § i den nuvarande budgetlagen. I paragrafen finns bestämmelser om finansiering av vissa anläggningstillgångar och vissa lån. Bakgrund och syfte med bestämmelsen behandlas i avsnitt 9.4.3–9.4.7.

Finansiering enligt förevarande paragraf skall ske oavsett om tillgången används i statens verksamhet eller inte.

Sådana anskaffningar som faller in under förevarande bestämmelse skall finansieras med anslag eller vissa försäljnings-

inkomster. Till skillnad från den nuvarande bestämmelsen ges i paragrafen en uttömmande uppräkningslista av de tillgångar eller den egendom som avses. Gemensamt för dessa är att de utgör anskaffningar av varaktig karaktär för vilka avskrivning enligt bokföringsmässiga principer av olika skäl inte blir aktuell – eller för vilka avskrivningen sker över mycket lång tid. En befästning utgör en anläggningstillgång även om den efter en direktavskrivning inte åsätts något värde i årsredovisningens balansräkning.

Vägar, järnvägar, kultur- och naturmiljö tillgångar, krigsmateriel samt tillskott av kapital till internationella banker har hittills med tillämpning av den nuvarande 22 § finansierats med anslag eller försäljningsinkomster. Detta regleras nu uttryckligen i lagen.

Med kulturtillgångar avses konst och kulturföremål och med naturmiljö tillgångar avses naturområden som förvärvas i naturvårdssyfte.

Tillskott av kapital till internationella banker där Sverige är medlem avser tillskott av kapital som staten gör till Världsbanken, Europeiska utvecklingsbanken, Europeiska investeringsbanken och Nordiska investeringsbanken.

Med lån som inte förväntas bli återbetalda avses sådana lån som i väsentlig mån kan bedömas vara bidrag. Om förlustrisken bedöms vara mer än 20 procent är lånet ett sådant lån som avses i förevarande paragraf. Det kan vara fråga om bidrag, villkorlån, biståndskrediter m.m. Lånet bör i sådant fall i sin helhet finansieras med anslag. Om återbetalning av lånet sker skall detta enligt 18 § redovisas mot betalningspost. Lån som förväntas bli återbetalda får finansieras med lån i Riksgäldskontoret enligt 28 §.

I 17 § regleras hur redovisning mot anslag i aktuella fall skall ske.

30 §

Paragrafen motsvarar 21 § i den nuvarande budgetlagen.

31 §

Paragrafen motsvarar 23 § i den nuvarande budgetlagen. Bestämmelsen ger riksdagen en möjlighet att besluta om annan finansiering än vad som följer av 28–30 §§. Bakgrund och syfte med bestämmelsen behandlas i avsnitt 9.6.

Enligt 23 § i den nuvarande budgetlagen kan riksdagen för en viss myndighet eller en viss anskaffning besluta om annan finansiering. Riksdagen ges genom den förevarande bestämmelsen rätt att i ett särskilt fall besluta om annan finansiering. Tillämpningsområdet för bestämmelsen har vidgats. Den nya lydelsen av bestämmelsen medger beslut som avser såväl en enstaka anläggningstillgång eller ett enstaka lån som ett visst slag av anläggningstillgång eller lån. Beslutet kan också avse en viss myndighet. Möjligheten till undantag från finansiering enligt 30 § syftar till att möjliggöra annan finansiering av i första hand affärsverkens rörelsekapital än med lån i Riksgäldskontoret.

32 §

Paragrafen motsvarar 24 § i den nuvarande budgetlagen.

Bestämmelsen ansluter till 9 kap. 9 § RF enligt vilken riksdagen i den omfattning som behövs fastställer grunder för förvaltningen av statens egendom och förfogandet över den.

Den hänvisning som görs i paragrafen till andra bestämmelser i lagen ändras då flera bestämmelser föreslås få en annan ordningsföljd än i den nuvarande lagen.

33 §

Paragrafen motsvarar 25 § i den nuvarande budgetlagen.

34 §

Paragrafen är ny. Bestämmelsen innebär att regeringen inte utan riksdagens bemyndigande får förvärva aktier eller andelar i företag, tillskjuta riskbärande kapital eller på annat sätt öka statens röst- eller ägarandel i företag. Med stöd av ett sådant bemyndigande får regeringen medge myndigheter under regeringen att göra sådana förvärv eller vidta sådana åtgärder som

omfattas av paragrafen (jfr. även kapitalförsörjningsförordningen). Bakgrund och syfte med bestämmelsen behandlas närmare i avsnitt 9.5.

I *andra stycket* finns ett undantag från kravet på riksdagens bemyndiganden vid förvärv av aktier. Det är fråga om aktier eller andelar som mottagits genom gåva eller testamentariskt förordnande. Sådana aktier utgör statens egendom.

I 39 § finns dock bestämmelser om sådana förvärv av aktier som sker i syfte att placera egendom som tillfallit staten genom gåva eller testamentariskt förordnande om förvärvet sker för att uppnå tillfredsställande avkastning på egendomen.

35 §

Paragrafen motsvarar 26 § i den nuvarande budgetlagen.

36 §

Paragrafen motsvarar 27 § i den nuvarande budgetlagen.

37 §

Paragrafen motsvarar 28 § i den nuvarande budgetlagen. Den hänvisning som görs till andra bestämmelser i lagen ändras då flera bestämmelser föreslås få en annan ordningsföljd än i den nuvarande lagen.

38 §

Paragrafen motsvarar 29 § i den nuvarande budgetlagen.

39 § Paragrafen är ny. Enligt paragrafen får regeringen avseende egendom som tillfallit staten genom gåva eller testamentariskt förordnande vidta vissa placeringsåtgärder. Bakgrund och syfte med bestämmelsen behandlas i avsnitt 14.4.

Sedan lång tid tillbaka har placeringsåtgärder vidtagits beträffande egendom som tillfallit staten genom gåva eller testamentariskt förordnande, utan att möjligheten därtill uttryckligen reglerats i budgetlagen. Genom denna paragraf blir denna sedan länge rådande ordning lagfäst. Paragrafens

tillämpningsområde begränsas till att avse åtgärder som syftar till att uppnå en tillfredsställande avkastning på egendomen. Med placeringsåtgärder avses t.ex. köp eller försäljning av aktier eller beslut om nyemission.

40 §

Paragrafen motsvarar den nuvarande 30 §. Den hänvisning som görs i paragrafen till andra bestämmelser ändras då flera bestämmelser föreslås få en annan ordningsföljd än i den nuvarande lagen.

Enligt 30 § i den nuvarande budgetlagen skall om riksdagen har beslutat om försäljning av egendom, inkomsten redovisas mot en inkomsttitel. Begreppet inkomsttitel har i moderniseringssyfte ersatts med inkomstpost. För att markera att redovisning av en försäljning av egendom kan avse flera inkomstposter har ordet en utgått.

41 §

Paragrafen motsvarar 31 § i den nuvarande budgetlagen. Den hänvisning som görs i paragrafen till andra bestämmelser ändras då flera bestämmelser föreslås få en annan ordningsföljd än i den nuvarande lagen.

42 §

Paragrafen motsvarar 32 § i den nuvarande budgetlagen. Begreppet inkomsttitel har i moderniseringssyfte ersatts med begreppet inkomstpost.

43 §

Paragrafen motsvarar 33 § i den nuvarande budgetlagen. I paragrafen finns en bestämmelse om disposition av försäljningsinkomst i det fallet att egendomens ursprungliga anskaffning har finansierats med lån. Bakgrund och syfte med bestämmelsen behandlas i avsnitt 14.5.

I paragrafens *första stycke* har en anpassning gjorts till de nya regler för myndigheternas lån i Riksgäldskontoret som gäller

sedan den 1 juli 2002. De nya bestämmelserna innebär att det inte längre finns något krav på att löptiden för lån till anläggningstillgångar skall anpassas till tillgångarnas ekonomiska livslängd. Myndigheten skall bara se till att dess samlade lån i Riksgäldskontoret för anläggningstillgångar som används i verksamheten inte väsentligt avviker från motsvarande tillgångars bokförda värde per den 30 juni respektive den 31 december. Om egendom som finansierats med lån avyttras, finns det således inte ett enskilt lån att lösa. Orden ”lånet lösts” har därför bytts ut mot orden ”låneskulden reglerats”.

Begreppet inkomsttitel har i moderniseringssyfte ersatts med begreppet inkomstpost.

44 §

Paragrafen motsvarar 34 § i den nuvarande budgetlagen.

45 §

Paragrafen motsvarar 35 § i den nuvarande budgetlagen. I paragrafen föreskrivs en skyldighet för regeringen att noggrant följa utfallet på olika poster i statsbudgeten. Bakgrund och syfte med bestämmelsen behandlas i avsnitt 12.2.1.

Statsbudgeten skall enligt 6 § omfatta beräknade intäkter och kostnader, betalningar som påverkar statens lånebehov och statens finansiella sparande. Regeringens skyldighet enligt förevarande bestämmelse att följa hur utfallet utvecklas skall dock enbart avse sådana inkomster och utgifter som redovisas mot inkomstpost respektive anslag samt statens lånebehov och statens finansiella sparande.

46 §

Bestämmelsen ersätter delvis 36 § i den nuvarande budgetlagen. Enligt bestämmelsen skall regeringen för riksdagen redovisa vissa prognoser. Bakgrund och syfte med bestämmelsen behandlas i avsnitt 12.1.

Enligt paragrafen skall regeringen i den ekonomiska vårpropositionen för riksdagen för innevarande budgetår och de

två därpå närmast följande budgetåren redovisa prognoser över utfallet för de sammantagna inkomsterna som regeringen inte får disponera, de sammantagna kostnaderna och betalningarna för beräknade anslag, kostnaderna för ålderspensionssystemet vid sidan av statsbudgeten, statens lånebehov samt statens finansiella sparande. Regeringen behöver inte redovisa en prognos över varje enskilt anslag eller varje enskild inkomstpost. Det markeras i lagtexten med att det är de sammantagna inkomsterna, kostnaderna, respektive betalningarna som skall prognostiseras. De prognoser som avser innevarande budgetår grundas på dels redan fattade anslagsbeslut, dels regeringens förslag till anslagsförändringar på tilläggsbudget. Prognoserna för kommande budgetår avser beräknade anslag.

I paragrafen anges den minsta tid som prognoserna skall avse. Regeringen får dock redovisa prognoser för längre tid än de två närmast följande budgetåren.

47 §

Paragrafen ersätter delvis 36 §. I paragrafen finns bestämmelser om regeringens skyldighet att redovisa vissa prognoser i budgetpropositionen. Bakgrund och syfte med bestämmelsen behandlas i avsnitt 12.1.

För det innevarande budgetåret skall regeringen redovisa en prognos över utfallet för hela statsbudgeten. Statsbudgetens innehåll och omfattning framgår av 6–8 §§. I praktiken innebär prognoskyldigheten för det innevarande året, till skillnad från vad som gäller enligt 46 §, att den avser såväl de totala intäkterna, kostnaderna och betalningarna som ingår i statsbudgeten (jfr. 6 § andra stycket) som varje enskilt anslag och enskild inkomstpost (jfr. 6 § första stycket).

För de två närmast följande budgetåren skall regeringen redovisa prognoser enligt 46 §.

48 §

I paragrafen återfinns bestämmelser vars motsvarighet återfinns i 36, 37 och 43 §§ i den nuvarande budgetlagen. Enligt

paragrafen skall regeringens prognoser baseras på väl specificerade förutsättningar. Regeringen skall också förklara väsentliga skillnader mellan budgeterade belopp och beräknat utfall. Bakgrund och syfte med bestämmelsen behandlas i avsnitt 12.1.

I 43 § den nuvarande budgetlagen föreskrivs att regeringen i de fall utgiftstak inte används skall presentera en långsiktig beräkning av hur statens inkomster, utgifter och lånebehov kommer att utvecklas som en följd av redan fattad beslut och under väl specificerade förutsättningar. Bestämmelsen har ersatts av de prognoser som regeringen skall redovisa enligt 46 och 47 §§. Även i fortsättningen skall dock prognoserna baseras på väl specificerade förutsättningar. Den nu gällande bestämmelsen avser samhällsekonomiska förutsättningar och inbegriper antaganden om t.ex. BNP, arbetslöshet, löner och priser. Förevarande paragraf har getts en vidare formulering som omfattar såväl samhällsekonomiska förutsättningar som förutsättningar i form av prognostiserade volymer i olika transfereringssystem. Vidare har orden redan fattade beslut utgått. Prognoserna skall i fortsättningen kunna grundas på antaganden om effekter även av aviserade beslut under prognostiden.

Liksom hittills skall regeringen förklara väsentliga skillnader mellan budgeterade belopp och beräknat utfall. Detta regleras i *andra stycket*.

49 §

Paragrafen motsvarar 42 § i den nuvarande budgetlagen. I paragrafen åläggs regeringen att vidta åtgärder för att undvika att ett utgiftstak överskrids. Bakgrund och motiv till bestämmelsen behandlas i avsnitt 13.3.

Enligt den nuvarande bestämmelsen gäller motsvarande skyldighet även i de fall det finns risk för överskridande av en utgiftsram. Denna del av bestämmelsen har dock tagits bort. Paragrafens nya lydelse motsvarar den tolkning som nuvarande bestämmelsen hittills fått i den praktiska tillämpningen.

Vad som menas med utgiftstak framgår av 9 §.

50 §

Paragrafen motsvarar 45 § i den nuvarande budgetlagen.

51 §

Bestämmelsen motsvarar 38 § i den nuvarande budgetlagen. I paragrafen finns bestämmelser om årsredovisningen för staten. Bakgrund och syfte med bestämmelsen behandlas i avsnitt 12.2.2.

I paragrafens *första stycke* föreskrivs en skyldighet för regeringen att inom föreskriven tid lämna en årsredovisning för staten till riksdagen. Enligt den 38 § i den nuvarande budgetlagen skall så ske senast nio månader efter budgetårets slut. Som anförs i den allmänna motiveringen i avsnitt 12.1 överlämnar regeringen sedan år 2001 årsredovisningen för staten till riksdagen i anslutning till den ekonomiska vårpropositionen. Enligt tilläggsbestämmelse 3.2.1 i RO skall vårpropositionen lämnas till riksdagen senast den 15 april. Budgetlagen anpassas nu till detta förhållande. Årsredovisningen för staten skall således lämnas senast fyra månader efter budgetåret till riksdagen. Mot bakgrund av denna ändring utgår 37 § i den nuvarande budgetlagen, som ger regeringen en skyldighet att inför riksdagen redovisa statsbudgetens preliminära utfall.

I *andra stycket* finns en bestämmelse om vad årsredovisningen för staten skall innehålla. Årsredovisningen skall omfatta de verksamheter som anges i 7 §. Dessa verksamheter har hittills omfattats av årsredovisningen för staten enligt av regeringen årligen särskilt fattade beslut. Den ordning som hittills har gällt blir nu lagfäst. Till skillnad mot vad som gällt hittills skall dock inte Allmänna arvsfonden omfattas av årsredovisningen. Detta är en anpassning till regeringens ställningstagande i fråga om fondens status som egen juridisk person (prop. 2002/03:136).

Årsredovisningen för staten skall liksom hittills innehålla resultaträkning, balansräkning och finansieringsanalys. Den skall därutöver innehålla det slutliga utfallet på statsbudgeten.

Redovisningen skall avse det som omfattas av statsbudgeten enligt 6 §, och inte som föreskrivs enligt den nuvarande bestämmelsen, enbart utfallet på anslag och inkomstposter (inkomsttitlar).

I och med införandet av nya redovisningsprinciper för statsbudgeten kommer inte bara resultaträkningen, balansräkningen och finansieringsanalysen utan även statsbudgetens utfall att baseras på bokföringsmässiga grunder.

52 §

Bestämmelsen ersätter 46 § i den nuvarande budgetlagen. Den 1 juli 2003 trädde en ny lag i kraft – lagen (2002:1022) om revision av statlig verksamhet där det finns bestämmelser om att statens verksamhet skall granskas genom revision. Förevarande paragraf innehåller en upplysning om detta.

53 §

Paragrafen motsvarar 47 § i den nuvarande budgetlagen.

54 §

Paragrafen motsvarar 48 § i den nuvarande budgetlagen. De hänvisningar som görs till andra bestämmelser ändras då flera bestämmelser föreslås få en annan ordningsföljd än i den nuvarande lagen.

15.6 Förslaget till lag om ändring i lagen (2000:981) om fördelning av socialavgifter

12 §

Paragrafen behandlas i avsnitt 14.4. Inkomsttitel har ersatts av inkomstpost. Ändringen är föranledd av förslaget om ny budgetlag i vilken inkomstpost används i stället för inkomsttitel.

**15.7 Förslaget till lag om ändring i lagen
(2002:1022) om revision av statlig verksamhet
m.m.**

16 §

Paragrafen behandlas i avsnitt 14.4. Inkomsttitel har ersatts av inkomstpost. Ändringen är föranledd av förslaget om ny budgetlag i vilken inkomstpost används i stället för inkomsttitel.

Bilaga 1 Lagförslag jämfört med lagen (1996:1059) om statsbudgeten

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

Inledande bestämmelse

1 §

I denna lag finns bestämmelser i anslutning till 9 kap. regeringsformen.

Effektivitet och god hushållning

(1 §)

I statens verksamhet skall hög effektivitet eftersträvas och god hushållning iakttas.

Med statens verksamhet avses i denna lag sådan verksamhet som sköts av regeringen, domstolarna och de förvaltningsmyndigheter som lyder under regeringen.

2 §

Allmän redovisningsskyldighet

(44 §) 3 §
Regeringen är redovisningsskyldig inför riksdagen för den verksamhet som bedrivs av staten, statens medel och de övriga tillgångar som enligt 9 kap. 8 § regeringsformen står till regeringens disposition. Redovisningsskyldigheten omfattar även statens skulder och övriga ekonomiska förpliktelser.

2 § 4 §
Regeringen skall för riksdagen redovisa de mål som åsyftas och de resultat som uppnåtts på olika verksamhetsområden.
Regeringen skall för riksdagen redovisa de mål som åsyftas och de resultat som uppnåtts i olika verksamheter samt kostnaderna för dessa.

Budgetåret

5 §
Budgetåret börjar den 1 januari och slutar den 31 december.

Statsbudgetens innehåll och omfattning

(16 §) 6 §
Regeringens förslag till statsbudget enligt 9 kap. 6 § regeringsformen skall omfatta Förslaget till statsbudget skall innehålla anslag för angivna ändamål enligt 9 kap.

alla inkomster och utgifter, med de undantag som anges i 17 § andra stycket och 18 §, samt andra betalningar som påverkar statens lånebehov.

3 § *regeringsformen och en beräkning av inkomster som regeringen inte får disponera.*

Vidare skall det innehålla en beräkning av

1. *intäkter och kostnader för staten,*
2. *betalningar som påverkar statens lånebehov, och*
3. *statens finansiella sparande.*

7 §

Har riksdagen med stöd av bestämmelserna i 5 kap. 12 § riksdagsordningen fattat beslut om att hänföra statsutgifterna till utgiftsområden, skall förslaget till statsbudget även innehålla

1. *ramar för de olika utgiftsområdena (utgiftsramar) och en sammanställning av dessa, samt*
2. *en fördelning av anslag på dessa områden enligt 3 kap. 2 § samma lag.*

8 §

Förslaget till statsbudget skall omfatta verksamheter vid

1. *myndigheterna under riksdagen med undantag för Riksbanken,*
2. *myndigheterna under regeringen med undantag för AP-fonderna och Premiepensions-*

myndigheten, och
3. de allmänna försäkringskassorna.

Utgiftstak

(40 §)

Avser regeringen att använda tak för statens utgifter i beredningen av förslaget till statsbudget och i genomförandet av den budgeterade verksamheten, skall förslag till beslut om ett sådant utgiftstak ingå i budgetpropositionen.

9 §

Om regeringen avser att använda utgiftstak i beredningen av förslaget till statsbudget och i genomförandet av den budgeterade verksamheten, skall förslag till beslut om utgiftstak ingå i budgetpropositionen.

Med utgiftstak menas det belopp statens utgifter högst får uppgå till.

Fleråriga riktlinjer för budgetarbetet

41 §

Förslag om tak för statens utgifter eller riktlinjer för utgiftsramar får avse längre tid än ett budgetår.

10 §

Regeringen får i budgetpropositionen som riktlinjer för budgetpolitiken, lämna förslag om utgiftstak och utgiftsramar som avser tid efter närmast följande budgetår.

Bruttoredovisning

17 § första stycket

Statens inkomster och utgifter skall budgeteras och redovisas brutto på statsbudgeten.

11 §

På statsbudgeten skall, med de undantag som anges i 16 §, intäkter och inbetalningar samt kostnader och utbetalningar budgeteras och redovisas brutto.

Anslag

12 §

Regeringen får tillfälligt överskrida ett anslag genom att ta i anspråk en anslagskredit motsvarande högst tio procent av anvisat anslag. Tillgängliga medel under följande år skall reduceras med ett belopp motsvarande ianspråktagen anslagskredit.

Regeringen får använda outnyttjade medel under följande budgetår (anslagssparande), dock längst tre år efter det att anslaget senast var uppfört på statsbudgeten.

Riksdagen kan för ett visst anslag, besluta om begränsningar av anslagskredit och anslagssparande.

(6 § andra stycket)

Med riksdagens bemyndigande får regeringen även besluta att ett ramanslag får överskridas, om detta är nödvändigt för att i en verksamhet täcka särskilda utgifter som inte var kända då anslaget anvisades eller för att ett av riksdagen beslutat ändamål med anslaget skall kunna uppfyllas.

13 §

Hinner ett anslagsbeslut på tilläggsbudget inte inväntas får regeringen även besluta att ett anslag får överskridas om detta är nödvändigt för att ett av riksdagen beslutat ändamål med anslaget skall kunna uppfyllas, överskridandet ryms under ett beslutat utgiftstak och anslaget avser

1. förmåner som någon har rätt till enligt lag,
2. avgifter till Europeiska unionen,
3. infrianden av sådana garantier som avses i 26 §,
4. kostnader för statens upplåning och skuldförvaltning, eller
5. oförutsedda utgifter.

(7 §)

När regeringen tilldelar en myndighet ett anslag får regeringen besluta om begränsningar i villkoren för utnyttjande av anslaget.

14 §

(8 §)

Regeringen får besluta att medel på ett anvisat anslag inte skall användas, om detta är motiverat av särskilda omständigheter i en verksamhet eller av statsfinansiella eller andra samhälls-ekonomiska skäl.

15 §

Redovisning mot anslag och inkomstposter

Redovisning mot anslag

(18 § och 17 § andra stycket)

En verksamhet där statens kostnader helt skall täckas med verksamhetens intäkter skall *inte budgeteras och inte heller redovisas på anslag eller inkomstitlar.*

Skall *inkomsterna* i en verksamhet endast bidra till att täcka verksamhetens *utgifter*, får *utgifterna dock redovisas netto på anslag.*

(10 § första stycket)

Avräkning mot anslag för transfereringar skall göras det budgetår då betalning sker. Mot övriga anslag skall avräkning göras det budgetår till vilket utgiften hänför sig.

16 §

För en verksamhet där statens kostnader helt skall täckas av verksamhetens intäkter och där intäkterna får disponeras i verksamheten, skall kostnaderna inte redovisas mot anslag.

Skall *intäkterna* i en verksamhet endast bidra till att täcka verksamhetens *kostnader*, får *intäkterna redovisas mot anslag.*

17 §

Redovisning mot anslag skall göras det år till vilket kostnaden hänför sig.

Redovisning mot anslag skall dock göras det år då betalning sker för

- 1. sådana anskaffningar som anges i 29 §,*
- 2. amorteringar av lån som tagits för finansiering av dessa anskaffningar,*
- 3. avgifter och bidrag till Europeiska unionen och andra internationella organisationer, samt*
- 4. bidrag finansierade med*

medel från Europeiska unionen.

Redovisning mot inkomstposter

(9 §)

Statsinkomster som beräknas av riksdagen skall redovisas mot inkomstitlar.

18 §

Inkomster som regeringen inte får disponera skall redovisas mot inkomstposter. Dessa skall delas in i intäkts- och betalningsposter.

Intäkter skall redovisas mot intäktsposter. Övriga inkomster skall redovisas mot betalningsposter.

(10 § andra stycket)

Avräkning mot inkomstitlar för skatt skall göras det budgetår då betalning erhålls. Mot övriga inkomstitlar skall avräkning göras det budgetår till vilket inkomsten hänförs sig.

19 §

Redovisning mot intäktspost skall göras det år till vilket intäkten hänförs sig.

Redovisning mot betalningspost skall göras det år då betalning sker.

Gemensamma bestämmelser

(10 § fjärde stycket)

Riksdagen kan för ett anslag eller en inkomstitel besluta att avräkning skall göras på någon annan grund.

20 §

Riksdagen kan besluta att redovisning i ett särskilt fall skall göras på någon annan grund än som anges i 17 och 19 §§.

(10 § tredje stycket)	21 §
<i>Avräkning</i> skall göras löpande.	<i>Redovisning</i> skall göras löpande.

Disposition av avgiftsintäkter

(19 §)	22 §
Regeringen får besluta om dispositionen av <i>avgiftsinkomster</i> från frivilligt efterfrågade varor och tjänster som staten tillhandahåller, om <i>inkomsterna</i> helt eller delvis skall täcka statens kostnader för verksamheten.	Regeringen får besluta om dispositionen av <i>avgiftsintäkter</i> från frivilligt efterfrågade varor och tjänster som staten tillhandahåller, om <i>intäkterna</i> helt eller delvis skall täcka statens kostnader för verksamheten.

Ekonomiska förpliktelser

(11 §)	23 §
I 12-14 §§ finns bestämmelser om befogenheter för regeringen att ikläda staten ekonomiska förpliktelser <i>enligt 9 kap. 10 § regeringsformen</i> .	I 24-26 §§ finns bestämmelser om befogenheter för regeringen att ikläda staten ekonomiska förpliktelser.
I lagen (1988:1387) om statens upplåning och skuldförvaltning anges under vilka förutsättningar regeringen får ta upp lån till staten.	

Beställningsbemyndiganden

(12 §)

För det ändamål och med högst det belopp som riksdagen bestämmer får regeringen beställa varor eller tjänster samt besluta om bidrag, ersättning, lån eller liknande som medför utgifter *även* under senare budgetår än det statsbudgeten avser.

24 §

För det ändamål och med högst det belopp som riksdagen bestämmer får regeringen beställa varor eller tjänster samt besluta om bidrag, ersättning, lån eller liknande som medför utgifter under senare budgetår än det statsbudgeten avser.

(13 §)

Regeringen får ikläda staten sådana ekonomiska förpliktelser som är nödvändiga för att den löpande verksamheten skall fungera tillfredsställande.

25 §

Garantier

(14 §)

För det ändamål och med högst det belopp som riksdagen bestämmer får regeringen ställa ut kreditgarantier och göra andra liknande åtaganden.

När det finns särskilda skäl får åtagandet enligt riksdagens bestämmande göras utan att beloppet begränsas.

26 §

(15 §)

För ett åtagande enligt 14 § skall en avgift tas ut. Avgiftens storlek skall motsvara statens ekonomiska risk och övriga kostnader för åtagandet, om

27 §

För ett åtagande enligt 26 § skall en avgift tas ut. Avgiftens storlek skall motsvara statens ekonomiska risk och övriga kostnader för åtagandet, om

inte riksdagen för ett visst åtagande beslutar annat. inte riksdagen för ett visst åtagande beslutar annat.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer beslutar om avgiftens storlek.

Finansiering av investeringar

Anläggningstillgångar

(20 §)

28 §

Inom låneramar som riksdagen årligen fastställer får regeringen besluta att anläggningstillgångar som används i statens verksamhet skall finansieras med lån i Riksgäldskontoret. Regeringen får besluta om villkoren för sådana lån.

(22 §)

29 §

Andra tillgångar än de som anges i 20 och 21 §§ skall finansieras med anslag eller med inkomster som anges i 31 § första stycket.

Följande anläggningstillgångar skall finansieras med anslag eller med inkomster som anges i 41 § första stycket:

- 1. väg- och järnvägsanläggningar,*
- 2. kultur- och naturmiljö-tillgångar,*
- 3. tillskott till internationella banker där Sverige är medlem, samt*
- 4. krigsmateriel och befästningar.*

Finansiering med anslag skall också ske ifråga om lån som inte kan förväntas bli återbetalda.

Rörelsekapital

(21 §)	30 §
Inom en kreditram som riksdagen årligen fastställer får regeringen besluta att rörelsekapital i statens verksamhet skall finansieras med krediter i Riksgäldskontoret. Regeringen får besluta om villkoren för dessa krediter och om likvida medel som myndigheterna disponerar.	

Finansiering på annat sätt

(23 §)	31 §
<i>För en viss myndighet eller för viss anskaffning kan riksdagen besluta att finansiering skall ske på annat sätt än som anges i 20-22 §§.</i>	Riksdagen får besluta att finansiering i ett särskilt fall skall ske på annat sätt än som anges i 28-30 §§.

Överlåtelse och förvärv av egendom

(24 §)	32 §
I <i>anslutning till 9 kap. 9 §</i> <i>regeringsformen anges i 25-34 §§</i> grunder för förfogandet över statens egendom.	I 33-44 §§ <i>anges</i> grunder för förfogandet över statens egendom.
Föreskrifterna gäller egendom som enligt 9 kap. 8 § <i>regeringsformen</i> står till regeringens disposition. <i>Detta</i> gäller dock inte varor som avses i 19 §.	Föreskrifterna gäller egendom som enligt 9 kap. 8 § <i>regeringsformen</i> står till regeringens disposition. <i>De</i> gäller dock inte varor som avses i 22 §.
Med försäljning avses i 25-29 §§ även byte.	Med försäljning avses i 33, 35-38 §§ även byte.

Fast egendom

(25 §)

33 §

När värdet av fast egendom inte överstiger 50 miljoner kronor, får regeringen besluta att sälja egendomen, om den inte alls eller endast i ringa utsträckning behövs i statens verksamhet och om det inte finns särskilda skäl för att egendomen fortfarande skall ägas av staten.

Trots bestämmelserna i första stycket får regeringen besluta om försäljning till en kommun för samhällsbyggnadsändamål.

Aktier och andelar

34 §

Regeringen får inte utan riksdagens bemyndigande besluta om förvärv av aktier eller andelar i ett företag, tillskjuta riskbärande kapital eller på annat sätt öka statens röst- eller ägarandel i ett företag.

Regeringen får dock besluta att mottaga aktier eller andelar i företag genom gåva eller testamentariskt förordnande.

(26 §)

35 §

Regeringen får besluta om försäljning av aktier eller andelar i ett företag där staten har mindre än hälften av rösterna för samtliga aktier eller andelar, om inte riksdagen bestämt annat för företaget.

Regeringen får inte utan riksdagens bemyndigande genom försäljning eller på annat sätt minska statens ägarandel i företag där staten har hälften eller mer än hälften av rösterna för samtliga aktier eller andelar.

Annan lös egendom

(27 §)

36 §

För upplåtelse av tomträtt samt försäljning av tomträtt och sådan byggnad som är lös egendom gäller föreskrifterna om försäljning av fast egendom.

(28 §)

37 §

Regeringen får besluta att överlåta annan lös egendom än sådan som anges i 26 och 27 §§, om egendomen inte längre behövs för statens verksamhet eller blivit obrukbar, eller om den inte anskaffats med statens medel.

Regeringen får besluta att överlåta annan lös egendom än sådan som anges i 35 och 36 §§, om egendomen inte längre behövs för statens verksamhet eller blivit obrukbar, eller om den inte anskaffats med statens medel.

Affärsmässighet

(29 §)

38 §

Försäljning skall genomföras affärsmässigt, om inte särskilda skäl talar mot det.

Förvaltning av donationer

39 §

Utan hinder av föreskrifterna i 33–36 §§ får regeringen avseende egendom som tillfallit staten genom gåva eller testamentariskt förordnande vidta placeringsåtgärder i syfte att uppnå tillfredsställande

*avkastning på egendomen.**Disposition av försäljnings-
inkomster*

(30 §)

Har riksdagen beslutat om försäljning av egendom, skall inkomsten redovisas mot *en inkomsttitel* på statsbudgeten, om inte riksdagen bestämmer annat.

I 31–34 §§ anges hur inkomsten får disponeras i de fall då regeringen har beslutat om försäljning.

(31 §)

Har egendomen använts i en verksamhet för vilken riksdagen har godkänt en investeringsplan, får regeringen besluta att inkomsten skall disponeras för att finansiera investeringar som ingår i planen.

Föreskrifter om disposition av inkomst från försäljning av egendom som inte använts i en sådan verksamhet finns i 32–34 §§.

(32 §)

Har egendomen finansierats med medel från anslag får regeringen, sedan medel motsvarande egendomens bokförda värde redovisats mot en

40 §

Har riksdagen beslutat om försäljning av egendom, skall inkomsten redovisas mot *inkomstpost* på statsbudgeten, om inte riksdagen bestämmer annat.

I 41–44 §§ anges hur inkomsten får disponeras i de fall då regeringen har beslutat om försäljning.

41 §

Föreskrifter om disposition av inkomst från försäljning av egendom som inte använts i en sådan verksamhet finns i 42–44 §§.

42 §

Har egendomen finansierats med medel från anslag får regeringen, sedan medel motsvarande egendomens bokförda värde redovisats mot en

inkomsttitel, besluta att det som återstår av inkomsten skall disponeras i den verksamhet där den försålda egendomen har använts.

Om inkomsten uppgår till ett mindre belopp, får regeringen besluta att hela inkomsten skall disponeras i den verksamhet där den försålda egendomen har använts.

Har fast egendom eller aktier sålts skall dock hela inkomsten redovisas mot en *inkomsttitel*.

inkomstpost, besluta att det som återstår av inkomsten skall disponeras i den verksamhet där den försålda egendomen har använts.

Om inkomsten uppgår till ett mindre belopp, får regeringen besluta att hela inkomsten skall disponeras i den verksamhet där den försålda egendomen har använts.

Har fast egendom eller aktier sålts skall dock hela inkomsten redovisas mot en *inkomstpost*.

(33 §)

Har egendomen finansierats med lån får regeringen, sedan *lånet lösts*, besluta att det som återstår av inkomsten skall disponeras i den verksamhet där den försålda egendomen har använts.

Har fast egendom eller aktier sålts skall dock det som återstår av *inkomsten* redovisas mot en *inkomsttitel*.

43 §

Har egendomen finansierats med lån får regeringen, sedan *låneskulden reglerats*, besluta att det som återstår av inkomsten skall disponeras i den verksamhet där den försålda egendomen har använts.

Har fast egendom eller aktier sålts skall dock det som återstår av inkomsten redovisas mot en *inkomstpost*.

(34 §)

Har egendomen finansierats på annat sätt än med medel från anslag eller med lån, får regeringen besluta att hela inkomsten skall disponeras i den verksamhet där den försålda egendomen har använts.

44 §

Uppföljning och prognoser

Uppföljning

(35 §)

45 §

Regeringen skall noggrant följa hur *statens inkomster, utgifter och upplåning* utvecklas i förhållande till *beräknade eller beslutade* belopp.

Regeringen skall noggrant följa hur *utfallet på anslag, inkomstposter, statens lånebehov och statens finansiella sparande* utvecklas i förhållande till beslutade eller beräknade belopp.

Prognoser i den ekonomiska vårpropositionen

(36 §)

Under löpande budgetår skall regeringen vid minst två tillfällen för riksdagen redovisa prognoser över utfallet av statens inkomster och utgifter samt statens lånebehov. Regeringen skall förklara väsentliga skillnader mellan budgeterade belopp och beräknat utfall.

46 §

Regeringen skall i den ekonomiska vårpropositionen för riksdagen redovisa prognoser över utfallet för de sammantagna inkomsterna som regeringen inte får disponera, de sammantagna kostnaderna och betalningarna för anslag, kostnaderna för ålderspensionssystemet vid sidan av statsbudgeten, statens lånebehov samt statens finansiella sparande. Dessa prognoser skall avse innevarande budgetår och de två därpå närmast följande budgetåren.

Prognoser i budgetpropositionen

47 §

Regeringen skall i budget-

propositionen för riksdagen för innevarande år redovisa prognoser över utfallet för statsbudgeten, statens lånebehov och ålderspensionssystemet vid sidan av statsbudgeten.

För de två därpå närmast följande budgetåren skall regeringen i budgetpropositionen redovisa prognoser enligt 46 §.

Gemensamma bestämmelser om prognoser

48 §

Prognoserna skall baseras på väl specificerade förutsättningar.

Regeringen skall förklara väsentliga skillnader mellan budgeterade belopp och beräknat utfall.

Åtgärder vid risk för överskridande av utgiftstaket

(42 §)
 Finns det risk för att ett beslutat *tak för statens utgifter eller använda utgiftsramar* kommer att överskridas, skall regeringen för att undvika detta vidta sådana åtgärder som den har befogenhet till eller föreslå riksdagen nödvändiga åtgärder.

49 §
 Finns det risk för att ett beslutat *utgiftstak* kommer att överskridas skall regeringen för att undvika detta vidta sådana åtgärder som den har befogenhet till eller föreslå riksdagen nödvändiga åtgärder.

Redovisning

God redovisningssed

(45 §) 50 §
 Bokföring i staten skall ske på ett sätt som stämmer överens med god redovisningssed.

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

Närmare föreskrifter om redovisningen skall meddelas av regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer.

Årsredovisning för staten

(38 §) 51 §
 Så snart som möjligt, dock senast nio månader efter budgetåret, skall regeringen se till att en årsredovisning för staten lämnas till riksdagen. Regeringen skall senast fyra månader efter budgetåret lämna en årsredovisning för staten till riksdagen. Årsredovisningen skall om-

Årsredovisningen skall *fatta de verksamheter som anges i 8 § och innehålla utfallet på resultaträkning, balansräkning och finansieringsanalys. Den skall även innehålla det slutliga utfallet på statsbudgetens inkomstitlar och anslag.*

Revision

(46 §) *Statsens verksamhet skall granskas genom revision.* 52 § *Bestämmelser om revision av statens verksamhet finns i lagen (2002:1022) om revision av statlig verksamhet m.m.*

(47 §) Regeringen skall årligen redovisa för riksdagen vilka åtgärder regeringen vidtagit med anledning av Riksrevisionens iakttagelser. 53 §

Delegation av regeringens befogenheter

(48 §) Regeringen får överlåta sin rätt enligt 5 §, 6 § första och tredje styckena samt 12-14, 19-21, 25, 26, 28 och 31-34 §§ till myndighet som regeringen bestämmer. 54 § Regeringen får överlåta sin rätt enligt 12§ första och andra styckena samt 22, 24-26, 28, 30, 33, 35, 37, 39 och 41-44 §§ till myndighet som regeringen bestämmer.

Bilaga 2 Beskrivning av nationalräkenskaperna

Det europeiska nationalräkenskapssystemet (ENS 95) är ett internationellt jämförbart räkenskapssystem för systematisk och detaljerad beskrivning av en total ekonomi (en region, ett land eller en grupp av länders), av dess komponenter och av dess samband med andra totala ekonomier.

ENS 95 är konsistent med System of National Accounts (SNA 93) vilket är de globala riktlinjerna för nationalräkenskaper. SNA 93 har utvecklats av EU, FN, IMF, OECD och Världsbanken. Skillnader mellan systemen baseras på förhållanden och databehov inom EU.

NR:s avgränsning av staten utgår från definitioner etc. som följer rekommendationer från FN samt EU:s förordning (EG nr 2223/96) om det europeiska national- och regionalräkenskapssystemet i gemenskapen.

Användningsområden för ENS

Beräkningsresultaten i ENS kan användas som underlag för analys och utvärdering av:

- Den totala ekonomin i termer av t.ex. förädlingsvärde och sysselsättning per bransch eller region, inkomst per sektor, export och import efter varugrupp.
- Specifika delar av den totala ekonomin, t.ex. den offentliga sektorns roll.
- Utvecklingen av ekonomin över tiden, t.ex. genom analys av bruttonationalproduktens (BNP:s)

utvecklingstakt, inflationsanalys, analys av säsongs-
mönster i konsumtionen med utgångspunkt i kvartals-
räkenskaper.

- Den totala ekonomin i relation till andra ekonomier, t.ex. genom jämförelser av den offentliga sektorns betydelse i EU:s medlemsländer, jämförelse av BNP:s tillväxttakt eller disponibel inkomst per capita i EU och USA.

ENS används dessutom för att styra och utforma den europeiska monetära politiken genom att konvergenskriterierna i EMU har definierats i termer av ENS:

- den offentliga sektorns finansiella sparande,
- den offentliga sektorns bruttoskuld,
- tillväxten i BNP.

ENS används även för att beräkna ekonomiskt stöd till regioner i EU och till att bestämma de egna resurserna inom EU. De totala resurserna för EU bestäms delvis utifrån en procentandel av medlemsländers samlade bruttonationalinkomst (BNI). De enskilda ländernas medlemsavgifter bestäms till största delen utifrån ENS-data avseende mervärdesskatter och BNI.

Begreppen i ENS

Begreppen i ENS karaktäriseras av att de bl.a. är:

- internationellt jämförbara,
- harmoniserade med begrepp i annan social och ekonomisk statistik,
- konsistenta och operationella,
- annorlunda än de flesta administrativa begrepp, då dessa ofta är formade efter nationella krav och förändras över tiden, samt
- väletablerade och under lång tid oförändrade.

Institutionella enheter

En institutionell enhet är en ekonomisk enhet som kan äga varor eller tillgångar, skuldsätta sig eller helt självständigt ge sig in i ekonomiska aktiviteter och transaktioner med andra enheter. ENS är indelat i fem inhemska institutionella enheter som tillsammans beskriver den totala ekonomin:

- Icke-finansiella företag
- Finansiella företag
- Offentlig sektor
- Hushåll
- Hushållens ideella organisationer

Varje sektor är vidare indelad i undersektorer, den offentliga sektorn är t.ex. indelad i statlig-, kommunal- och socialförsäkringssektor. Den statliga sektorn innehåller dels myndigheter under riksdag och regering, dels enheter där staten till mer än 50 procent kontrollerar och/eller finansierar verksamheten. Därav följer att vissa statliga aktiebolag, stiftelser och fonder klassificeras som statliga i ENS.

Exempel på övriga enheter i statliga sektorn är Dramaten, Operan, samt de tre stiftelserna vars grundkapital utgick ur de f.d. löntagarfonderna: Kunskaps- och kompetensstiftelsen, Stiftelsen för strategisk forskning samt Stiftelsen för miljöstrategisk forskning. De statliga affärsverken däremot räknas inte till den statliga sektorn då de i huvudsak är finansierade via avgifter och betraktas som marknadsproducenter.

Den kommunala sektorn består av primärkommuner, lands- ting och kommunalförbund. Socialförsäkringssektorn består av de Allmänna Pensionsfonderna samt Premiepensionsmyndighe- ten.

Förutom de inhemska sektorerna finns även en utlandssektor med undersektorerna EU:s institutioner, EU-länder och övrigt. Förekomsten av en EU-sektor gör att alla EU-anslag i statsbud- geten redovisas i denna sektor och inte i staten. Vidare görs även indelningar i dels marknadsproducenter som verkar på en

marknad med konkurrens, dels övriga icke marknadsproducenter.

De offentliga myndigheterna klassificeras som övriga icke marknadsproducenter med verksamhet huvudsakligen finansierad med skatter eller obligatoriska avgifter.

Flöden och stockar

I ENS finns två grundläggande typer av information: flöden och stockar. Flöden visar händelser och effekter av händelser under en viss tidsperiod. Stockar avser lägesbeskrivningar vid en viss tidpunkt.

Flöden återspeglar skapande, transformation, utbyte, transferering och förstörande av ekonomiska värden. Ekonomiska flöden är av två slag: transaktioner och andra förändringar i tillgångar.

Transaktioner är ekonomiska flöden mellan och i vissa fall inom institutionella enheter. Transaktioner indelas i fyra huvudgrupper:

- Produkttransaktioner: Beskriver ursprung, dvs. inhemsk produktion eller import och användning, konsumtion, investering eller export.
- Fördelningstransaktioner: Beskriver hur det förädlingsvärde som genereras i produktionen fördelas mellan arbetskraft, kapital och offentlig sektor samt omfördelning av inkomster och förmögenhet i form av skatter och transfereringar.
- Finansiella transaktioner: Beskriver nettoförvärv av finansiella tillgångar eller nettoökning av skulder för finansiella förvärv.
- Övriga transaktioner: Kapitalförslitning liksom köp minus försäljning av icke producerade icke-finansiella tillgångar såsom mark och naturtillgångar.

Andra förändringar i tillgångar beskriver förändringar som inte är resultatet av transaktioner. Dessa kan utgöras av andra volym-

förändringar av tillgångar och skulder. Sådana förändringar kan vara nyupptäckt av mineraltillgångar, förluster vid naturkatastrofer och krig eller förändringar i klassificeringar eller omstruktureringar. Andra förändringar i tillgångar kan också vara resultatet av kapitalvinster/–förluster.

Stockar är innehav av tillgångar och skulder vid en viss tidpunkt. Stockar redovisas vid början och slutet på varje redovisningsperiod och är att jämföra med balansräkningar. Stockar beräknas också för befolkning och antal sysselsatta och används för per capitaberäkningar.

Bokföringstidpunkter

Bokföringstidpunkt för transaktioner i nationalräkenskaperna (NR) är enligt Europeiska nationalräkenskapssystemet (ENS) enligt bokföringsmässiga grunder. Det betyder när de ekonomiska värdena tillskapas, transformeras eller förstörs liksom när fordringar eller åtaganden uppkommer, förändras eller upphör.

Produktion bokförs när den produceras, inte vid betalning, och försäljning när tillgången byter ägare, inte när betalning erläggs. Räntor redovisas under den bokföringsperiod de uppluper oavsett om de betalas under den perioden. Begreppet accrual motsvarar upplupen i fråga om intäkter och kostnader.

I praktiken byggs dock NR-systemet upp av diverse statistikprodukter som inte alltid är framtagna primärt för NR-ändamål, vilket betyder att det finns avvikelser från bokföringsmässiga grunder i redovisningen i NR.

Kontosystemet i NR

ENS är uppbyggt kring ett system av sammanhängande konton. Systemet består av löpande konton, kapitalbildningskonton och balansräkningar.

Löpande konton omfattar produktion, bildande, fördelning och omfördelning av inkomster liksom användningen av dessa inkomster i form av slutlig konsumtion.

Kapitalbildningskontona täcker förändringar i tillgångar och skulder och förändringar i nettoförmögenhet.

Balansräkningar visar stockar av tillgångar och skulder samt nettoförmögenhet.

Funktionella indelningar

Den funktionella indelning som används i offentlig verksamhet är COFOG (Classification of Functions of Government). COFOG är internationell och framtagen av Förenta Nationerna (FN). COFOG-systemet är uppbyggt av tio huvudändamål med ett antal underindelningar. De tio huvudändamålen är:

- 01 Allmän offentlig förvaltning
- 02 Försvar
- 03 Samhällsskydd och rättsskipning
- 04 Näringslivsfrågor
- 05 Miljöskydd
- 06 Bostadsförsörjning och samhällsutveckling
- 07 Hälso- och sjukvård
- 08 Fritidsverksamhet, kultur och religion
- 09 Utbildning
- 10 Socialt skydd

COFOG-indelningen används även till att skilja mellan kollektiv och individuell konsumtion.

Den kollektiva konsumtionen karaktäriseras av tjänster som lämnas samtidigt till alla medborgare, användningen är passiv och kräver inte ett aktivt deltagande, det är ingen konkurrens om tjänsten. Exempel på kollektiva tjänster:

- Förvaltning och reglering av samhället
- Försörjning med säkerhet och försvar

- Upprätthållande av lag och ordning, lagstiftning och reglering
- Upprätthållande av hälso- och sjukvård
- Skydd av fysisk miljö
- Forskning och utveckling
- Infrastruktur och ekonomisk utveckling

Den individuella konsumtionen karaktäriseras av att varor och tjänster förvärvas av en individ och används för att tillfredsställa individuella behov och önskemål. Varan eller tjänsten skall vara möjlig att bokföra samt att individen skall ha samtyckt till mottagandet. Exempel på individuella tjänster:

- Utbildning
- Hälso- och sjukvård
- Social trygghet
- Sport och rekreation
- Kultur

Kända begrepp i NR-systemet

Bruttonationalprodukten och bruttonationalinkomster

Bruttonationalprodukten (BNP) definieras som summan av alla varor och tjänster som produceras inom ett land, under en tidsperiod (år, kvartal). BNP kan beräknas dels utifrån produktionssidan, dels utifrån användningssidan och dels utifrån inkomstsidan. BNP kan brytas ner på regioner, t.ex. län eller kommuner, och benämns då Bruttoregionprodukt (BRP)

BNP beräknad från produktionssidan består av summa förädlingsvärden samt nettot av produktskatter och produktsubventioner.

BNP beräknad från användningssidan består av hushållens konsumtionsutgifter, offentliga konsumtionsutgifter, fasta investeringar, lagerinvesteringar samt nettot av export - import.

BNP beräknad från inkomstsidan består av totala löner och kollektiva avgifter, driftsöverskott/sammansatt förvärvsinkomst samt nettot av skatter och subventioner på produktion och importavgifter.

Bruttonationalinkomsten (BNI) skiljer sig från BNP på det sättet att BNI exkluderar inkomster kopplade till produktion som inhemska enheter betalar till utlandet men inkluderar inkomster kopplade till produktion som inhemska enheter erhåller från utlandet.

Finansiellt sparande

För varje institutionell sektor samt dess delsektorer kan ett finansiellt sparande beräknas. Det finansiella sparandet för varje sektor utgörs av differensen mellan de reala inkomster som sektorn förfogar över och de utgifter som sektorn har. Summan av de inhemska sektorernas över-/underskott i det finansiella sparandet motsvaras av över-/underskott i kontot mot utlandet med motsatt tecken. Den offentliga sektorns finansiella sparande är det begrepp som är mest förekommande i debatten. Ett av de tre kriterierna för anslutning till EMU är att underskottet i den offentliga sektorns finansiella sparande högst får uppgå till 3 procent av BNP.

Den offentliga sektorns inkomster består här till övervägande del av skatter på produktion, inkomster och förmögenhet. Inkomster består till viss del också av ränte- och bolagsintäkter samt transfereringsinkomster.

Utgifterna består av transfereringar till andra sektorer, konsumtionsutgifter, räntor i huvudsak på statsskulden samt investeringar.

Bilaga 3 Nuvarande uppställning av förslag till statsbudget

Utdrag från budgetpropositionen för 2002 (prop. 2001/02:1, volym 1, s. 4-5).

Förslag till statsbudget för budgetåret 2002

Utgifter m.m.

Tusental kronor

Utgiftsområde	1	Rikets styrelse	7 284 122
Utgiftsområde	2	Samhällsekonomi och finansförvaltning	8 754 408
Utgiftsområde	3	Skatt, tull och exekution	8 057 645
Utgiftsområde	4	Rättsväsendet	23 640 823
Utgiftsområde	5	Internationell samverkan	1 162 290
Utgiftsområde	6	Totalförsvaret	45 810 094
Utgiftsområde	7	Internationellt bistånd	15 043 822
Utgiftsområde	8	Invandrare och flyktingar	5 238 643
Utgiftsområde	9	Hälsovård, sjukvård och social omsorg	31 128 910
Utgiftsområde	10	Ekonomisk trygghet vid sjukdom och handikapp	108 357 018
Utgiftsområde	11	Ekonomisk trygghet vid ålderdom	33 534 500
Utgiftsområde	12	Ekonomisk trygghet för familjer och barn	49 841 000

Utgifter m.m. (fortsättning)			
Utgiftsområde	13	Arbetsmarknad	58 915 236
Utgiftsområde	14	Arbetsliv	1 047 542
Utgiftsområde	15	Studiestöd	22 567 335
Utgiftsområde	16	Utbildning och universitets- forskning	41 446 670
Utgiftsområde	17	Kultur, medier, trossamfund och fritid	8 106 670
Utgiftsområde	18	Samhällsplanering, bostads- försörjning och byggande	9 529 248
Utgiftsområde	19	Regional utjämning och utveckling	3 563 125
Utgiftsområde	20	Allmän miljö- och naturvård	3 124 563
Utgiftsområde	21	Energi	2 132 055
Utgiftsområde	22	Kommunikationer	24 468 615
Utgiftsområde	23	Jord- och skogsbruk, fiske med anslutande näringar	14 338 984
Utgiftsområde	24	Näringsliv	3 410 185
Utgiftsområde	25	Allmänna bidrag till kommuner	98 898 914
Utgiftsområde	26	Statsskuldräntor m.m.	63 326 700
Utgiftsområde	27	Avgiften till Europeiska gemenskapen	23 055 000
Summa utgiftsområden			715 784 317
Minskning av anslagsbehållningar			1 199 200
Summa utgifter			716 983 317
Myndigheters m.fl. in- och utlåning i Riksgäldskontoret, netto			9 126 000
Kassamässig korrigerering			-8 700 000
Summa			717 409 317

Inkomster m.m.*Tusental kronor*

Inkomsttyp 1000	Skatter m.m.	648 189 927
Inkomsttyp 2000	Inkomster av statens verksamhet	47 990 976
Inkomsttyp 3000	Inkomster av försåld egendom	15 001 000
Inkomsttyp 4000	Återbetalning av lån	2 369 535
Inkomsttyp 5000	Kalkylmässiga inkomster	8 186 000
Inkomsttyp 6000	Bidrag m.m. från EU	11 010 300

Summa inkomster	732 747 738
Beräknat lånebehov	-15 338 421
Summa	717 409 317

Bilaga 4 Exempel på ny uppställning av statsbudgeten

Statsbudgeten

(Exempel baserat på 2002 års utfall) Miljoner kronor	Statens totala verksamhet	Varav anslagsförbrukning
Intäkter	746 055	
Skatt på arbete	767 515	
Skatt på kapital	111 141	
Skatt på varor och tjänster	311 826	
Övriga skatter	-1 976	
<i>Summa skatter samtliga sektorer</i>	<i>1 188 506</i>	
varav preliminärt debiterade	535 248	
varav slutligt debiterade	653 258	
Avgår skatter som tillhör andra sektorer	544 870	
Summa statliga skatter	643 636	
Avgifter och andra ersättningar	35 538	
varav avgifter som disponeras av regeringen	29 202	
Bidrag	23 124	
varav bidrag som disponeras av regeringen	7 572	
Finansiella intäkter	43 757	
varav finansiella intäkter som disponeras av regeringen	8 516	
Kostnader	740 966	704 806
Transfereringar	494 140	487 787
Hushåll	261 420	
Företag	26 362	
Utlandet	32 946	

Kommuner	146 196	
Ålderspensionssystemet	22 950	
Avsättning till fonder, netto	4 266	0
Verksamhetskostnader	203 331	149 679
Kostnad för statsskulden	43 495	67 340
Årets överskott	5 089	
<i>Justering till lånebehov</i>	<i>-3 911</i>	
Investeringar	-37 501	20 527
Nettoutlåning	4 915	
Differens mellan intäkter och inbetalningar avseende skatter	17 401	
Differens mellan kostnader och utbetalningar avseende statsskulden	-35 699	
Övriga differenser mellan intäkter/kostnader och betalningar samt övriga betalningar som inte påverkar resultatet	46 973	
Kassamässigt saldo (lånebehov)¹	1 178	
<i>Justering för att få fram statens finansiella sparande</i>		
Permanent definitionsskillnader	2 000	
Engångseffekter eller tillfälliga effekter	-28 100	
Nettoutlåning som inte påverkar det finansiella sparandet	2 500	
Definitionsskillnader avseende statsskuld räntor	3 400	
Övrigt	4 525	
Statens finansiella sparande	-14 497	

¹ Positivt saldo ger möjlighet att amortera på statsskulden. Negativt saldo innebär ett reellt lånebehov.

Sammanställning av utgiftsramar

(Exempel baserat på 2002 års utfall)

Miljoner kronor		Trans- fereringar	Verksamhets- kostnader	Investe- ringar	Utfall Utgifts- område
UO 1	Rikets styrelse	1 187	6 146		7 333
UO 2	Samhällsekonomi och finansförvaltning	7 472	1 366		8 838
UO 3	Skatteförvaltning och uppbörd	45	8 004		8 049
UO 4	Rättsväsendet	219	23 833		24 052
UO 5	Utrikesförvaltning och internationell samverkan	901	236		1 137
UO 6	Totalförsvaret	1 818	30 572	12 198	44 588
UO 7	Internationellt bistånd	14 676	1 008		15 684
UO 8	Invandrare och flyktingar	4 262	2 433		6 695
UO 9	Hälsovård, sjukvård och social omsorg	27 945	3 095		31 040
UO 10	Ekonomisk trygghet vid sjukdom och handikapp	106 240	6 649		112 889
UO 11	Ekonomisk trygghet vid ålderdom	33 794			33 794
UO 12	Ekonomisk trygghet för familjer och barn	50 197			50 197
UO 13	Arbetsmarknad	53 298	7 670		60 968
UO 14	Arbetsliv	159	908		1 066
UO 15	Studiestöd	16 180	4 488		20 668
UO 16	Utbildning och universitetsforskning	12 406	28 465		40 871
UO 17	Kultur, medier, trossamfund och fritid	5 918	2 177		8 095
UO 18	Samhällsplanering, bostadsförsörjning och byggande	6 140	2 596		8 736
UO 19	Regional utjämning och utveckling	3 139	249		3 388
UO 20	Allmän miljö- och naturvård	955	1 671	308	2 934
UO 21	Energi	1 821	433		2 253

Sammanställning av utgiftsramar (fortsättning)

(Exempel baserat på 2002 års utfall)		Trans-	Verksamhets-	Investe-	Utfall
Miljoner kronor		fereringar	kostnader	ringar	Utgifts-
					område
UO 22	Kommunikationer	3 365	12 976	8 021	24 361
UO 23	Jord- och skogsbruk, fiske med anslutande näringar	11 012	2 910		13 922
UO 24	Näringsliv	1 664	1 789		3 453
UO 25	Allmänna bidrag till kommuner	102 328	5		102 333
UO 26	Statsskuldsräntor m.m.				67 340
UO 27	Avgiften till Europeiska gemenskapen	20 648			20 648
	Minskning av anslagsbehållningar	0	0	0	0
Summa utgiftsområden¹		487 787	149 679	20 527	725 332

¹ Inklusive Minskning av anslagsbehållningar

Utgiftstak för staten

(utfall 2002)

Utgifter exkl. statsskuldsräntor m.m. (UO 26)	657 993
Ålderspensionssystemet vid sidan av statsbudgeten	153 600
Takbegränsade utgifter	811 593
Budgeteringsmarginal	407
Utgiftstak för staten	812 000

Den offentliga sektorns finansiella sparande

Statens finansiella sparande	-14 497
Kommunsektorns finansiella sparande	-8 345
Ålderspensionssystemets finansiella sparande	47 497
Finansiella sparande för offentlig sektor	24 752

Det är uppställningsformen och den information som följer av denna som är det viktigaste med exemplet. Siffrorna i den första delen av det sammanställda förslaget till statsbudget skall någorlunda spegla hur statsbudgetens utfall skulle ha sett ut för 2002 vid tillämpning av bokföringsmässiga grunder och ny omfattning av statsbudgeten. Siffrorna i sammanställningen av utgiftsramarna har i exemplet inte omvandlats till bokföringsmässig grund utan visar utfallet på nuvarande statsbudget för 2002, vilket kan vara missledande. Enda skillnaden jämfört med nuvarande statsbudget är den realekonomiska fördelning som är gjord. Viktigt att notera är också att exemplet visar statsbudgetens utfall vilket gör att det är anslagsförbrukningen som framgår. I budgeteringsskedet är det förslag till anvisade belopp som kommer att framgå per utgiftsområde samt beräknad förändring av anslagsbehållningar summerat för alla utgiftsområden.

Den sammanställda statsbudgeten

De olika raderna i sammanställningen kan komma att variera över tiden beroende på vad som vid olika tillfällen är väsentligt att lyfta fram. Själva grundstrukturen, med olika delsaldon, skall dock vara stabil över tiden. Det sammanställda förslaget till statsbudget kommer med nödvändighet att vara relativt aggregerat. En mer detaljerad redovisning av respektive rad kommer som i dag att presenteras i budgetpropositionen.

Statsbudgetens intäkter

Statsbudgetens intäkter inkluderar skatteintäkter, intäkter av avgifter och andra ersättningar, intäkter av bidrag samt finansiella intäkter.

En övergång till en statsbudget baserad på bokföringsmässiga grunder leder till vissa större förändringar jämfört med den nuvarande statsbudgeten. Skatteintäkterna redovisas fullt

periodiserade och försäljningsinkomster påverkar inte resultatet utan budgeteras i stället som realisationsvinster/-förluster.

Skatteintäkter

I förslaget till statsbudget redovisas totalt beräknade skatter för arbetsinkomster, kapitalinkomster, varor och tjänster samt övriga skatter. På dessa poster redovisas de totala skatter som är hänförliga till ett visst år, oavsett om skatterna disponeras av staten, kommuner, ålderspensionssystemet eller EU. För att visa vad som är statens skatteintäkter reduceras de totala skatterna med de skatter som tillhör andra sektorer. En uppdelning görs även av de skatter som beräknas debiteras preliminärt under innevarande år och vad som beräknas vara slutlig skatt. Distinktionen har betydelse då det enbart är de preliminärt debiterade skatterna som löpande kan följas upp under året. Skatteintäkterna föreslås redovisas fullt periodiserade. Det innebär att skatteintäkterna fullt ut hänförs till den period de avser oavsett när debitering eller inbetalning sker, i vissa delar grundat på prognoser enligt bästa möjliga kunskap som finns tillgänglig när statsbudgetens utfall presenteras. En beskrivning av skillnaderna jämfört med nuvarande redovisning av skatter återfinns i avsnitt 6.

Intäkter av avgifter och andra ersättningar

Intäkter av avgifter och andra ersättningar visar de totala externa avgiftsintäkter och andra ersättningar som staten beräknas erhålla. Här ingår intäkter från såväl offentligt verksamhet som uppdragsverksamhet samt vissa andra ersättningar. Intäkter av avgifter som regeringen (myndigheterna) disponerar särredovisas.

Intäkter av bidrag

Intäkter av bidrag är intäkter för verksamhet som genomförs för ett specifikt ändamål. De utgörs främst av bidrag från EU samt andra externa bidrag bland annat till universitet och högskolor. Intäkter av bidrag som regeringen (myndigheterna) disponerar särredovisas.

Finansiella intäkter

Finansiella intäkter inkluderar ränteintäkter, eventuella reavinster (vid försäljning av statlig egendom), resultatandelar i statliga dotter- och intresseföretag och övriga finansiella intäkter. Finansiella intäkter för förvaltning av statsskulden ingår inte i posten utan dessa intäkter reducerar i stället kostnaden för statsskulden som redovisas netto under statens kostnader. Finansiella intäkter som regeringen (myndigheterna) disponerar särredovisas.

Statsbudgetens kostnader

Kostnaderna delas in i transfereringar, verksamhetskostnader och kostnader för statsskulden. Kostnaderna avser statens totala kostnader. Vid sidan av de totala kostnaderna återfinns uppgifter om hur stor del av kostnaderna som finansieras med för året anvisade anslag. Uppdelningen av anslagen i en realekonomisk struktur baseras på en bedömning av hur anslagen kommer att användas. Som grund för denna bedömning ligger bland annat föregående års realekonomiska utfall.

Transfereringar

Transfereringskostnaderna redovisas per mottagande sektor; hushåll, företag, kommuner (primär- och sekundärkommuner) och utlandet (inkl. EU). Under transfereringar specificeras även

avsättning till fonder. Raden avsättning till eller upplösning av fonder visar årets nettoförändring, dvs. skillnaden mellan till fonden hänförliga kostnader och intäkter. Exempel på fonder är Kärnavfallsfonden, Insättningsgarantinämndens fond och Bostadskreditnämndens garantireserv.

Verksamhetskostnader

Verksamhetskostnader eller kostnader för den statliga förvaltningen är en samlingspost för personal-, lokal- och övriga driftskostnader. Under denna post återfinns även avskrivningskostnader samt finansiella kostnader som inte är hänförliga till statsskulden.

Kostnad för statsskulden

Kostnaden för statsskulden redovisas netto, vilket innebär att de intäkter som uppkommer i skuldförvaltningen (främst till följd av swappar) reducerar kostnaderna. Skillnaden mellan kostnaden för statsskulden och föreslagen anslagsnivå kommer främst att förklaras av de orealiserade valutakursdifferenser som påverkar kostnaderna, men inte anslaget. Vidare påverkas anslagsnivån av räntenettet som följer av Riksgäldskontorets internbanksverksamhet (se vidare avsnitt 7).

Årets över-/underskott

Statsbudgetens intäkter subtraherade med dess kostnader ger budgetens beräknade över-/underskott, vilket som regel motsvarar förändringen av statens nettoförmögenhet. Denna saldorad överensstämmer definitionsmässigt med redovisat över-/underskott i resultaträkningen.

Statens lånebehov

I exemplet på totalbudget beräknas lånebehovet utifrån årets budgeterade över-/underskott. Detta sker genom en modifierad finansieringsanalys där justeringsposter upprättas. Två betydande justeringsposter är investeringar och differens mellan intäkter och inbetalningar avseende skatter. Andra justeringsposter utgörs av intäkter och kostnader som inte ger upphov till betalningar, t.ex. avskrivningar och nedskrivningar.

Investeringar

Investeringsutgifter påverkar inte resultatet, men däremot likviditetsflödet. Vissa investeringar skall även fortsättningsvis anslagsfinansieras varför statsbudgeten innehåller en anslagsdimension för denna post.

Nettoutlåning

Här redovisas nettot av främst Centrala studiestödsnämndens och Riksgäldskontorets nyutlåning och gjorda amorteringar på lånen.

Differens mellan intäkter och inbetalningar avseende skatter

Här redovisas skillnaden mellan periodiserade skatter och inbetalda skatter.

Differens mellan kostnader och utbetalningar avseende statsskulden

En justering måste göras för mellanskillnaden mellan kostnaden för statsskulden, som även inkluderar orealiserade valutakursförändringar, och de faktiska nettoräntebetalningarna.

Övriga differenser mellan intäkter/kostnader och betalningar samt övriga betalningar som inte påverkar resultatet

Här redovisas justering för avskrivningar av anläggningstillgångar, inklusive avskrivningar för anslagsfinansierade anläggningstillgångar, och nedskrivningar av bland annat studielån. Avskrivningar och nedskrivningar motsvaras inte av betalningar.

Här redovisas även förändringar av fordringar och skulder som inte är hänförliga till statsskulden. Utdelningar från statliga bolag, extern nettoutlåning och försäljningsinkomster hänförliga till anläggningstillgångar redovisas här. Balansposten Fonder används av myndigheter som handhar statliga transfereringar och där medel på något sätt fonderas eller avsätts för att användas för ett specifikt ändamål i framtiden. Fonder förekommer inom garantiverksamhet, socialförsäkringsområdet och i några andra fall. Exempel på fonder är Kärnavfallsfonden, Insättargarantinämndens fond och Bilskrotningsfonden. Det som skiljer fonder från skulder är att dessa inte behöver motsvaras av en förpliktelse och fonderna är därför snarare en typ av kapital som reserverats för ett visst ändamål. Det finns således inte alltid en direkt koppling mellan de medel som fonderas och beräknade kostnader. Fondernas kostnader kan vara utbetalningar av bidrag eller andra ersättningar och finansiella kostnader. Fondernas intäkter kan vara avgifter som skall finansiera bidragen, finansiella intäkter och eventuella bidrag från statsbudgeten.

Justeringar till statens finansiella sparande

Den sista saldoraden i den redovisade statsbudgeten är statens finansiella sparande. Justeringen från lånebehovet till statens finansiella sparande sker genom att kända definitions-, avgränsnings- och periodiseringskillnader beräknas. I exemplet definieras statens finansiella sparande enligt NR.

Permanent definitionsskillnader

Försäljning eller köp av finansiella tillgångar påverkar inte det finansiella sparandet eftersom en tillgång byts mot en annan, exempelvis aktier mot likvida medel. Den finansiella förmögenheten har därmed inte påverkats. Investeringar i reala tillgångar påverkar den finansiella förmögenheten då utgiften äger rum. Här läggs statliga investeringsutgifter till som inte finansierats över statsverkets checkräkning och därmed inte påverkat lånebehovet. Det rör sig för närvarande bl.a. om Vägverkets lån inom ramen för storstadsöverenskommelsen. En stor återkommande justeringspost är periodiseringsskillnader mellan de periodiserade skatteinkomsterna enligt NR och de kassamässigt influtna skatterna. Vidare skall Riksgäldskontorets nettoutlåning till andra sektorer än staten inte påverka statens finansiella sparande eftersom utlåningen motsvaras av en lika stor fordran.

Engångseffekter

Här justeras engångseffekter av typen betalningsförskjutningar och extraordinära utdelningar m.m.

Räntedifferenser avseende statskulden

Då det finansiella sparandet inte skall påverkas av omvärderingar exkluderas de realiserade kurs- och valutaförlusterna. Vidare skall de upplupna räntekostnaderna påföras aktuellt år och överalternativt underkurser periodiseras ut över lånets löptid.

Sammanställning av utgiftsramar

Av sammanställningen framgår regeringens förslag till fördelning av utgifter på utgiftsområden. En indelning görs av utgiftsramarna på transfereringar, verksamhetskostnader

inklusive avskrivningskostnader för anläggningstillgångar som används i myndigheternas verksamhet och investeringar. Härigenom uppnås jämförbarhet med resultatbudgetdelen och likviditetsdelen. Transfereringar och verksamhetskostnader är kostnader som påverkar årets resultat, medan investeringar initialt enbart påverkar lånebehovet. Sammanställningen omfattar även beräknad förändring av anslagsbehållningar.

I anslutning till sammanställningen men utanför statsbudgeten redovisas en beräkning av de takbegränsade utgifterna som även omfattar kostnaden för ålderspensionssystemet vid sidan av statsbudgeten. På motsvarande sätt redovisas en beräkning av den offentliga sektorns finansiella sparande.

Bilaga 5 Exempel på ny struktur för statsbudgetens inkomster

Bifogade exempel på ny struktur för statsbudgetens inkomster är inget fullständigt förslag utan visar endast en övergripande struktur.

A. Intäkter som inte får disponeras av regeringen (intäktsposter)

Skatter m.m

- 1 **Skatt på arbete**
 - Direkta skatter
 - Statlig inkomstkatt, hushåll
 - Kommunal inkomstkatt
 - Allmän pensionsavgift
 - Skattereduktioner
 - Indirekta skatter
 - Arbetsgivaravgifter
 - Egenavgifter
 - Särskild löneskatt
 - Nedsättningar
 - 2 **Skatt på kapital**
 - Skatt på avkastning och vinster
 - Skatt på kapital, hushåll
 - Skatt på bolagsvinster
 - Fastighetsskatt
 - Skatt på egendom
 - Förmögenhetsskatt
 - Arvs- och gåvoskatt
 - Stämpelskatt
 - 3 **Skatt på varor och tjänster**
 - Mervärdesskatt
 - Skatt på tobak
 - Skatt på alkohol
-

	Skatt på energi och miljö
	Skatt på vägtrafik
	Skatt på import
	Övrigt
4	Övriga skatter m.m.
	Övriga skatter
	Skattetillegg
	Omprövade skatter avseende tidigare år
	Uppbördsförluster, netto
	Nedsättningar
	Summa A 1-4 = Summa skatter offentlig sektor
	varav slutligt debiterade 2005
	varav slutligt debiterade 2006
	varav preliminärt debiterade 2005
5	Avgår: Skatter och avgifter tillhörande andra sektorer
	Pensionssystemet
	Kommuner
	EU
	Summa A 1-5 = Summa skatter staten
6	Avgifter och andra ersättningar
	Kommunala utjämningsavgifter
	Offentligrättsliga avgifter
	Expeditions- och ansökningsavgifter
	Avgifter vid kronofogdemyndigheterna m.m.
	Övriga avgifter
	Försäljningsintäkter som ej disponeras av myndigheter
	m.m.
	Andra ersättningar
	Böter och sanktionsavgifter
	Finansieringsavgifter till arbetslöshetskassorna
	Övriga inkomster av statens verksamhet
7	Bidrag
	Bidrag från EU
	Bidrag från EU:s jordbruksfond
	Bidrag från EU:s fiskefond
	Bidrag från EU:s regionalfond
	osv.
	Övriga bidrag
8	Finansiella intäkter

Ränteintäkter
Räntor på studielån
Räntor på näringslån
Övriga räntor
Kapitalvinster
Överskott vid försäljning av statens aktier
Överskott vid försäljning av statens fastigheter

Överskott vid försäljning av annan statlig egendom
Utdelningar och överskott
Utdelningar på statens aktier (ej dotter- och intresseföretag)
Andra överskott som ej redovisats i verksamheten

Summa A1-8=Summa intäkter som inte får disponeras av regeringen

B. Övriga inkomster som inte får disponeras av regeringen (betalningsposter)

- 1 **Inkomster av försäld egendom**
 - Inkomster av försälda byggnader och maskiner
 - Inkomster vid markförsäljning
 - Övriga inkomster av försäld egendom
- 2 **Återbetalning av lån**
 - Återbetalning av studielån
 - Återbetalning av näringslån
 - Återbetalning av övriga lån
- 3 **Aktieutdelningar och rörelseöverskott**
 - Utdelningar från dotter- och intresseföretag
 - Affärsverkens inlevererade överskott
- 4 **Överskott och kalkylmässiga inkomster från myndigheter**
 - Överskott från fastighetsförvaltande myndigheter
 - Överskott från övriga myndigheter
 - Kalkylmässiga inkomster
- 5 **Inkomster från Europeiska unionen**
- 6 **Betalningsdifferenser skatter**

Summa B 1-6 = Summa övriga inkomster som inte får disponeras av regeringen

C. Intäkter som får disponeras av regeringen

1 Avgifter och andra ersättningar

2 Bidrag

3 Finansiella intäkter

Summa C 1-3=Summa intäkter som får disponeras av regeringen
