

En reformerad budgetlag

*Betänkande av
Utredningen Översyn av budgetlagen
Stockholm 2010*



STATENS OFFENTLIGA
UTREDNINGAR

SOU 2010:18

SOU och Ds kan köpas från Fritzes kundtjänst. För remissutsändningar av SOU och Ds svarar Fritzes Offentliga Publikationer på uppdrag av Regeringskansliets förvaltningsavdelning.

Beställningsadress:
Fritzes kundtjänst
106 47 Stockholm
Orderfax: 08-598 191 91
Ordertel: 08-598 191 90
E-post: order.fritzes@nj.se
Internet: www.fritzes.se

Svara på remiss. Hur och varför. Statsrådsberedningen (SB PM 2003:2, reviderad 2009-05-02)
– En liten broschyr som underlättar arbetet för den som ska svara på remiss.
Broschyren är gratis och kan laddas ner eller beställas på
<http://www.regeringen.se/remiss>

Textbearbetning och layout har utförts av Regeringskansliet, FA/kommittéservice

Tryckt av Elanders Sverige AB
Stockholm 2010

ISBN 978-91-38-23364-1
ISSN 0375-250X

Till statsrådet och chefen för Finansdepartementet

Regeringen beslutade den 4 juni 2009 att tillkalla en särskild utredare med uppdrag att göra en översyn av lagen (1996:1059) om statsbudgeten. Regeringen beslutade samtidigt om direktiv för utredningen (dir. 2009:55). Den 25 februari 2010 beslutade regeringen om tilläggsdirektiv för utredningen (dir. 2010:16).

Till särskild utredare förordnades den 5 juni 2009 f.d. departementsrådet Åke Hjalmarsson.

Att som experter biträda utredningen förordnades den 5 juni 2009 ämnesrådet Nebil Aho, Finansdepartementet, hovrättsassessorn Magnus Bengtson, Finansdepartementet, chefsekonomen Lars Hörngren, Riksgäldskontoret, experten Curt Johansson, Ekonomistyrningsverket, f.d. kanslichefen i finansutskottet Ove Nilsson och departementsrådet Helene Rånlund, Integrations- och jämställdhetsdepartementet.

Som sekreterare anställdes samma dag rådmannen Åsa Bokström och ämnesrådet Kristina Padrón.

Utredningen Översyn av budgetlagen (Fi 2009:06) har den 25 februari 2010 lämnat en rapport till regeringen i enlighet med tilläggsdirektiven.

Utredningen överlämnar betänkandet *En reformerad budgetlag* (SOU 2010:18). Uppdraget är härmed slutfört.

Särskilt yttrande har lämnats av Ove Nilsson.

Stockholm i mars 2010

Åke Hjalmarsson

/Åsa Bokström
Kristina Padrón

Innehåll

Sammanfattning	13
Författningsförslag	27
1 Utredningsuppdraget och dess genomförande	35
1.1 Uppdraget.....	35
1.2 Utredningens genomförande	35
2 Bakgrund	37
2.1 Lagen om statsbudgeten	37
2.2 Erfarenheter av budgetlagen.....	39
2.3 Ändringar i budgetlagen sedan dess tillkomst	41
3 Behov av en ny budgetlag	43
3.1 En ändrad grundlag	43
3.2 En anpassning av budgetlagen till den utveckling som skett sedan 1996	44
3.3 Vissa bestämmelsers placering i budgetlagen eller i riksdagsordningen.....	47
3.4 Riksdagsstyrelsens förslag till ändringar i budgetlagen.....	49
3.5 En ny budgetlag	50
4 Omfattningen av statens budget	51
4.1 Brutto- och nettoredovisning	51

4.1.1	Bakgrund	51
4.1.2	Erfarenheter.....	52
4.2	Avgifter i staten.....	54
4.2.1	Regelverket.....	55
4.2.2	Hur redovisningen av avgifter kommit att utvecklas	58
4.2.3	Iakttagelser och förslag av Avgiftsutredningen	59
4.3	Överväganden om avgiftsinkomster	60
4.3.1	Specialdestination av avgifter	60
4.3.2	Huvudprinciper för styrningen av avgiftsfinansierad verksamhet	65
4.3.3	För- respektive nackdelar med specialdestination	66
4.3.4	Riktlinjer för specialdestination av betungande avgifter	70
4.4	Överväganden om utgifter på statsbudgetens inkomstsida.....	74
4.4.1	Skatteutgifter.....	74
4.4.2	Kreditering av skattekonto.....	77
5	Redovisning av EU-medel på statens budget	81
5.1	Bakgrund.....	81
5.2	Redovisning på statens budget	81
5.3	Återflöde och växelkurs	85
5.4	Den politiska diskussionen.....	87
5.5	Överväganden.....	90
5.5.1	Dubbelredovisning.....	90
5.5.2	Statens medel.....	91
5.5.3	Under utgiftstaket	92
5.5.4	Slutsatser.....	96
6	Anslagstyper och anslagsvillkor	99
6.1	Behövs alla de nuvarande anslagstyperna?	99
6.1.1	Bakgrund	99
6.1.2	Överväganden.....	101

6.2	Ändrade villkor för ramanslaget	102
6.2.1	Tillfälligt överskridande genom anslagskredit	103
6.2.2	Överföring av anslagssparande	104
6.2.3	Begränsning i tiden av anslagssparande	113
6.3	Överskridande av ramanslag.....	115
6.3.1	Bakgrund	115
6.3.2	Överväganden	117
6.4	Behövs en ny anslagstyp?	119
6.5	Begränsning av villkor för ett anslag.....	121
6.5.1	Bakgrund	121
6.5.2	Överväganden	122
7	Redovisning mot anslag och inkomstitlar	125
7.1	Bakgrund	125
7.2	Överväganden	127
8	Beställningsbemyndiganden	133
8.1	Bakgrund	133
8.2	Utvecklingen	134
8.3	Riksdagens synpunkter.....	135
8.4	Nuvarande utformning av bemyndiganden.....	137
8.5	Utnyttjandegrad.....	139
8.6	Bemyndigandenas antal och storlek.....	140
8.7	Överväganden	141
8.7.1	När bör ett beställningsbemyndigande inhämtas	142
8.7.2	Utformning av beställningsbemyndigandet.....	144
8.7.3	Beställningsbemyndiganden avser kommande års utgifter.....	147
9	Utlåning och garantier	149
9.1	Bakgrund	149
9.2	Nuvarande reglering	150

9.3	Utestående krediter.....	151
9.3.1	Studielån	152
9.3.2	Hemutrustningslån till flyktingar	154
9.3.3	Lån till infrastrukturprojekt och flygindustrin	154
9.3.4	Näringslån	156
9.3.5	Nya låneramar till följd av finanskrisen.....	159
9.3.6	Utlåning till Riksbanken.....	161
9.3.7	Olika kategorier av utlåning.....	161
9.4	Jämförelse mellan garantier och lån	162
9.5	EU:s statsstödsregler	164
9.6	Överväganden.....	166
9.6.1	Behovet av reglering.....	166
9.6.2	Finansiering av lånen.....	167
9.6.3	Beslut om ändamål och belopp	170
9.6.4	Ränta och avgift för lån och garantier.....	173
10	Förvärv av aktier och finansiering av kapitaltillskott	181
10.1	Förvärv av aktier.....	181
10.1.1	Bakgrund	181
10.1.2	Överväganden.....	185
10.2	Finansiering av förvärv av aktier och kapitaltillskott.....	188
10.2.1	Bakgrund	188
10.2.2	Den politiska diskussionen.....	191
10.2.3	Överväganden.....	194
11	Donationer	201
11.1	Bakgrund.....	201
11.1.1	Regleringen i regeringsformen och budgetlagen.....	201
11.1.2	Donationsförordningen.....	204
11.1.3	Omfattningen av donationer till staten	206
11.2	Överväganden.....	208
12	Mål och resultat	211
12.1	Bakgrund.....	211

12.2	Redovisning av mål och resultat sedan budgetlagen trätt i kraft.....	212
12.3	Utredningar och revisionens iakttagelser	221
12.4	Överväganden	223
13	Årsredovisningen för staten	229
13.1	Bakgrund	229
13.1.1	Regleringen av årsredovisningen för staten	229
13.1.2	God redovisningssed i staten	231
13.1.3	Riksrevisionens synpunkter	233
13.1.4	Riksdagsbehandlingen av årsredovisningen för staten	234
13.1.5	Internationell utblick.....	235
13.1.6	Utvecklingen av innehållet sedan budgetlagens tillkomst	239
13.1.7	Den organisatoriska avgränsningen.....	240
13.1.8	Skillnader mellan informationen i årsredovisningen för staten och budgetdokumenten.....	242
13.2	Överväganden	244
13.2.1	Normeringen av årsredovisningen för staten.....	244
13.2.2	Särskilda förhållanden i den statliga verksamheten ..	247
13.2.3	Behövs en precisering av vad som är god redovisningssed i staten?	249
13.2.4	Årsredovisningens innehåll.....	251
13.2.5	Årsredovisningens organisatoriska avgränsning.....	258
13.2.6	Grundläggande regler för redovisningen.....	266
13.2.7	Uppställningsformer för resultaträkningen, balansräkningen och finansieringsanalysen.....	267
13.2.8	Jämförelsetal.....	268
13.2.9	När årsredovisningen ska avlämnas	269
13.2.10	Övriga förslag från riksdagsstyrelsen	271
13.2.11	Förordningsreglering	271
14	Intern styrning och kontroll samt internrevision	273
14.1	Bakgrund	273
14.2	Överväganden	275

15	Prognoser	279
15.1	Bakgrund.....	279
15.2	Regeringens redovisning av prognoser	280
15.3	Överväganden.....	282
16	Försäljning av fastigheter.....	287
16.1	Bakgrund.....	287
16.2	Regler om överlåtelse av statens fasta egendom.....	287
16.2.1	Förutsättningarna för försäljning	287
16.2.2	Vilka fastigheter får säljas?	289
16.2.3	Särskilt om försäljning till kommuner.....	290
16.2.4	Tomträtter och byggnader på ofri grund.....	290
16.2.5	Beloppsgränsen	291
16.2.6	Affärsmässighet.....	292
16.3	Överväganden.....	293
16.3.1	Beloppsgränsen för regeringens prövning.....	293
16.3.2	En kommuns möjlighet att förvärva en fastighet.....	294
17	En samlad budgetlag och följdändringar	297
17.1	Bakgrund.....	297
17.2	Överväganden.....	298
17.3	Följdändringar	300
18	Ikraftträdande	303
19	Konsekvensbeskrivningar.....	305
20	Författningskommentar	307
20.1	Förslag till budgetlag.....	307

Särskilt yttrande 343**Bilagor**

<i>Bilaga 1</i>	Kommittédirektiv (Dir. 2009:55).....	345
<i>Bilaga 2</i>	Tilläggsdirektiv (Dir. 2010:16).....	357
<i>Bilaga 3</i>	Obligatoriskt överskottsmål – rapport av Utredningen Översyn av budgetlagen.....	359

Sammanfattning

Bakgrund

Lagen om statsbudgeten (budgetlagen) antogs av riksdagen 1996 och reglerar i första hand regeringens skyldigheter och befogenheter på finansmaktens område. Huvudsyftet med budgetlagen var att ge en sammanhållen och klar reglering på finansmaktens område och att stärka budgetdisciplinen. Införandet av budgetlagen innebar att ett tydligt regelverk skapades på finansmakten område som på flera sätt har gett förutsättningar för ett mera effektivt beslutsfattande avseende resursfördelning och styrning av den statliga verksamheten. Samarbetet mellan riksdagen och regeringen har förenklats på så sätt att kompetenskonflikter har kunnat undvikas. Lagen har vidare bidragit till en fasthet i budgetprocessen, samtidigt som den utformats så att riksdagen har haft möjlighet att fatta särskilda beslut som avviker från huvudprinciperna.

Det finns en bred politisk uppslutning kring de värderingar i fråga om betydelsen av god budgetdisciplin och sunda statsfinanser som budgetlagen ger uttryck för. Lagen är nu väl etablerad i det allmänna och det politiska medvetandet.

Det är drygt tretton år sedan budgetlagen trädde i kraft. Det är naturligt att lagen, som när den infördes var helt ny, behöver ses över mot bakgrund av de erfarenheter som gjorts och de förändringar som skett.

Budgetpolitiska mål

En viktigt steg i att strama upp budgetprocessen var att det i budgetlagen infördes bestämmelser om ett tak för statens utgifter (utgiftstak). Sedan den 1 januari 2010 är det dessutom obligatoriskt för regeringen att lämna förslag till riksdagen om ett utgiftstak. Utredningen har i en rapport i februari i år föreslagit att ett mål för

den offentliga sektorns finansiella sparande på medellång sikt (överskottsmålet) blir obligatoriskt. Sammantaget innebär detta betydelsefulla förstärkningar av det finanspolitiska ramverket.

En ändrad regeringsform

Grundläggande bestämmelser om befogenhetsfördelningen mellan riksdagen och regeringen på finansmaktens område finns i 9 kap. regeringsformen (RF). Budgetlagen utgör en komplement till dessa bestämmelser. Regeringen har nu som ett led i en övergripande översyn av grundlagen i en proposition föreslagit vissa ändringar i 9 kap. RF (prop. 2009/10:80). Översynen har lett till att bestämmelserna i kapitlet delvis har fått en annan ordningsföljd. Vissa uttryckssätt har tagits bort eller ersatts med andra. Bestämmelserna har också delvis fått ett annat innehåll än de som nu gäller. Regeringen har föreslagit att ändringarna i RF träder i kraft den 1 januari 2011. Förslaget till ändrad RF medför behov av följdändringar i budgetlagen.

Bruttoredovisning på budgeten

Budgetlagens bestämmelser har utformats för att utgöra en rimlig avvägning mellan fasthet i budgetprocessen och behovet av flexibilitet i denna. Behovet av flexibilitet tillgodoses bl.a. genom vissa bestämmelser som ger riksdagen rätt att besluta om annat än det som lagens huvudregler föreskriver. Erfarenheterna hittills tyder på att den avvägning som gjorts mellan dessa intressen i huvudsak har fungerat väl sedan lagen infördes. Likväl har det riktats kritik mot hur vissa bestämmelser har tillämpats. Kritiken gäller bl.a. tillämpningen av principen om att inkomster och utgifter ska redovisas brutto på statens budget, den s.k. bruttoprincipen. Avstegen har bl.a. ansetts beskära riksdagens möjlighet att utöva sin finansmakt. I första hand synes dock kritikerna ha gjort gällande att avsteg från bruttoredovisning har skett i syfte att kringgå den restriktion som utgiftstaket utgör.

Finansutskottet har flera gånger betonat vikten av att bruttoprincipen upprätthålls när det gäller inkomster från betungande avgifter. Trots detta har det kommit att bli vanligare att just sådana avgiftsinkomster specialdestineras till en viss verksamhet än att de

redovisas mot inkomsttitel. När inkomster specialdestineras till en verksamhet redovisas de antingen vid sidan av statens budget eller netto under anslag. Enligt utredningens mening kan det i många fall finnas goda skäl att besluta om specialdestination av avgifts-inkomster. För att uppnå en mera enhetlig tillämpning och för att undvika att sådana beslut fattas i syfte att kringgå utgiftstaket föreslår utredningen riktlinjer för när specialdestination av betungande avgifter ska kunna komma i fråga. En förutsättning bör t.ex. vara att utgiftstaket tekniskt justeras så att det behåller den avsedda finansiella stramheten.

Ett annat avsteg från bruttoredovisning på budgeten som uppmärksammas i den politiska debatten är att regeringen och riksdagen i vissa fall har beslutat att utgifter för vissa åtgärder ska krediteras mot en skattskyldigs skattekonto. Därmed uppkommer nettobudgetering på budgetens inkomstsida. Detta har tidigare förekommit i stor omfattning för främst sysselsättningsfrämjande åtgärder samt för energi- och miljöinvesteringar. Utredningen föreslår därför att det i budgetlagen införs en ny bestämmelse om att utgifter inte får redovisas mot inkomsttitel. En sådan bestämmelse hindrar dock inte att riksdagen genom särskild lag beslutar att krediteringar av skattekonton ska ske. Utredningen föreslår därför att riktlinjer ska läggas fast för när finansiering av utgifter genom krediteringar av skattekonto kan komma i fråga. Regeringen bör också, enligt utredningens mening, åläggas att för riksdagen varje år lämna en redovisning av skatteutgifter.

Ytterligare ett avsteg från bruttoprincipen som uppmärksammas i debatten var när det beslutades att extra utdelningar från statliga företag skulle tillföras ett konto i Riksgäldskontoret i syfte att underlätta kapitalomstruktureringar i den statliga företags-sfären. De medel som tillförts kontot skulle specialdestineras för insatser i av staten hel- och delägda företag. Utredningen anser att när ett av staten ägt aktiebolag behöver ett kapitaltillskott bör medel för ändamålet anvisas på ett anslag och föreslår att en ny bestämmelse införs i budgetlagen om detta. Riksdagen bör dock ha en möjlighet att besluta om annan finansiering.

Anpassning till utvecklingen

I några avseenden återspeglar inte längre bestämmelserna i budgetlagen den utveckling som skett i den praktiska tillämpningen. Som en anpassning till utvecklingen behöver därför en del ändringar i lagen göras.

Den nuvarande budgetlagen föreskriver t.ex. att anslagstyperna obetecknat anslag, reservationsanslag och ramanslag ska användas när anslag anvisas till angivna ändamål. I praktiken är det emellertid sedan flera år endast ramanslaget som används. Som en anpassning till den praxis som utvecklats föreslår utredningen att reservationsanslaget och det obetecknade anslaget slopas. Utredningen föreslår vidare att villkoren för ramanslaget stramas upp bl.a. så att möjligheten till anslagssparande begränsas till högst tio procent av anvisat anslag.

Varje år inhämtar regeringen från riksdagen ett bemyndigande som innebär att ett ramanslag, med undantag av anslag anvisade för förvaltningsändamål, får överskridas om ett riksdagsbeslut om anslag på tilläggsbudget inte hinner inväntas och överskridandet ryms inom utgiftstaket. Utredningen föreslår att detta bemyndigande nu tas in i lagen.

Vidare föreslår utredningen vissa förändringar när det gäller grunderna för redovisning av inkomster och utgifter mot inkomstitel och anslag. Bestämmelserna ändras så att förvaltningsutgifter ska redovisas det år som kostnaderna hänför sig till, och att inkomster av skatter och avgifter ska redovisas intäktsmässigt. Detta motsvarar i huvudsak den praxis som etablerats med stöd av riksdagens beslut.

Förenklingar

Även om erfarenheterna har visat att budgetlagen har bidragit till en fasthet i budgetprocessen kan det finnas behov av att göra vissa förenklingar i regelverket. Utredningen har t.ex. funnit att hanteringen av små beställningsbemyndiganden varit alltför administrativt betungande. Enligt utredningens mening skulle antalet bemyndiganden begränsas, och därmed den administrativa bördan lättas, om regeringen i lagen ges ett bemyndigande att besluta om åtaganden som uppgår till högst tio procent av anvisat anslag, dock högst tio

miljoner kronor. Utredningen lämnar därför ett förslag med en sådan innebörd.

Enligt budgetlagen får regeringen besluta att sälja fast egendom om värdet av egendomen inte överstiger 50 miljoner kronor och om staten inte alls eller endast i ringa utsträckning behöver egendomen och om det inte finns särskilda skäl för att egendomen fortfarande ska ägas av staten. Regeringen får dock besluta om försäljning till en kommun för samhällsbyggnadsändamål. Sedan budgetlagens tillkomst har en kraftig prisutveckling skett på fastighetsmarknaden. Som en anpassning till denna prisutveckling föreslår utredningen att beloppsgränsen höjs till 75 miljoner kronor. Höjningen är enligt utredningens mening, inte större än att riksdagens intresse av insyn i de viktigare försäljningsärendena ändå kan upprätthållas. Vid tillämpningen av bestämmelsen om försäljning till kommuner har det visat sig vara oklart vad begreppet samhällsbyggnadsändamål innebär. För att undanröja dessa oklarheter föreslås i stället att försäljning till en kommun ska kunna ske om egendomen är av väsentlig betydelse för utvecklingen i kommunen på lång sikt.

Bestämmelser på nya områden

Utredningen har vidare identifierat ett antal områden där det nu saknas en reglering, men där det finns skäl att införa bestämmelser i budgetlagen.

Den nuvarande budgetlagen innehåller flera bestämmelser som reglerar regeringens befogenhet att överlåta egendom. Däremot saknas helt bestämmelser om regeringens befogenhet att förvärva egendom. Ett behov av en sådan reglering får emellertid anses ha uppkommit när det gäller förvärv av aktier och andelar i företag. Enligt uttalanden från konstitutionsutskottet behövs alltid riksdagens medgivande för att staten ska kunna förvärva aktier eller bilda ett aktiebolag. Detta synsätt har tillämpats även när det gäller obetydliga belopp och vederlagsfria förvärv. Utredningen föreslår nu att en ny bestämmelse införs i lagen om att regeringen inte utan riksdagens bemyndigande får förvärva aktier eller andelar i ett företag, tillskjuta kapital eller på annat sätt öka statens röst- eller ägarandel i ett företag. Regeringens befogenhet att förvärva aktier som ett led i förvaltningen av egendom som tillfallit staten genom testamente eller gåva bör också läggas fast i lagen.

Staten ställer ut garantier och ger lån till andra rättssubjekt än staten. Garantierna och lånen avser sammantagna mycket stora belopp. I regeringsformen och i budgetlagen finns bestämmelser om regeringens befogenheter att ställa ut garantier. Såväl lånen som garantierna är många gånger förknippade med inte obetydliga risker för förluster. Trots att riskerna för förluster ofta är desamma vid utlåning som då garantier ställs ut saknas det bestämmelser om utlåning som motsvarar bestämmelserna om garantier. Utredningen föreslår att en sådan reglering införs i budgetlagen och att bestämmelserna för garantiverksamheten och för utlåningsverksamheten får ett likartat innehåll. Utredningens förslag syftar till att utlåning och garantier ska få en lika noggrann budgetprövning som stöd finansierade med anslag. Utredningen föreslår att lån där den förväntade förlusten är låg ska få finansieras med lån i Riksgäldskontoret. Vidare innebär den föreslagna regleringen att en ränta eller avgift ska tas ut för ett lån eller en garanti som motsvarar den förväntade kostnaden för lånet eller åtagandet. Riksdagen kan dock besluta att en ränta eller avgift inte ska tas ut eller att räntans storlek ska vara en annan än den som anges i lagen. Den del av räntan eller avgiften som avser förväntad förlust bör föras till konton i Riksgäldskontoret. De medel som tillförts kontona bör användas för att täcka konstaterade förluster vid statens garanti- och långivning.

För närvarande är bestämmelserna i budgetlagen om årsredovisningen för staten kortfattade. Regeringen beslutar själv närmare om årsredovisningens innehåll, vilka verksamheter den ska omfatta och hur resultaträkningen, balansräkningen och finansieringsanalysen ska ställas upp. Riksrevisionen har flera gånger påtalat att den anser det olämpligt att regeringen på detta sätt själv kan besluta om hur den egna redovisningen till riksdagen ska utformas. Utredningen föreslår därför att vissa grundläggande bestämmelser införs i budgetlagen om innehållet i årsredovisningen för staten.

Bestämmelsernas utformning

Vid behandlingen 1996 av regeringens proposition om budgetlagen tog konstitutionsutskottet upp frågan om huruvida vissa av de föreslagna bestämmelserna borde placeras i budgetlagen eller riksdagsordningen. Konstitutionsutskottet ansåg att vissa bestämmelser i den föreslagna budgetlagen påverkade formerna för riksdagens

handlade och att det var olämpligt att budgetlagen innehöll bestämmelser som direkt riktade sig till riksdagen. Utredningen har så långt det varit möjligt beaktat dessa synpunkter och föreslår att aktuella bestämmelser formuleras om så att de riktar sig till regeringen, och inte som tidigare till riksdagen.

En samlad budgetlag

De föreslagna ändringarna är så omfattande att de motiverar att en ny lag införs. Lagen om statsbudgeten har under lång tid kommit att i dagligt tal benämnas "budgetlagen". Utredningen anser att den nya lagen bör införas och att den ges namnet budgetlag. Den nya lagen kommer att innehålla närmare 70 paragrafer och utredningen har därför funnit skäl att dela in lagen i kapitel. Utredningen föreslår vidare att budgetlagen inte bara ska omfatta tidigare bestämmelser i lagen om statsbudgeten, utan också bestämmelserna i lagen (1988:1387) om statens upplåning och skuldförvaltning.

Den nya lagen bör träda i kraft den 1 januari 2011.

Författningsförslag

Förslag till budgetlag

Härigenom föreskrivs följande.

1 kap. Inledande bestämmelser

Lagens tillämpningsområde

1 § Bestämmelser om statens budget finns i 9 kap. 1–10 §§ regeringsformen. I denna lag finns ytterligare bestämmelser om budgeten.

Statens verksamhet

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

Effektivitet och hushållning

3 § I statens verksamhet ska hög effektivitet eftersträvas och god hushållning iakttas.

2 kap. Budgetpolitiska mål och utgiftsområden

Mål för den offentliga sektorns finansiella sparande

1 § Regeringen ska till riksdagen lämna förslag till mål för den offentliga sektorns finansiella sparande på medellång sikt (överskottsmål).

Utgiftstak och utgiftsområden

2 § Regeringen ska i budgetpropositionen lämna förslag till tak för statens utgifter (utgiftstak) som ska användas i beredningen av förslaget till statens budget och i genomförandet av den budgeterade verksamheten.

Förslaget ska avse det tredje tillkommande budgetåret.

3 § Om riksdagen enligt 3 kap. 2 § andra stycket riksdagsordningen har beslutat att hänföra statens utgifter till utgiftsområden, ska regeringen i budgetpropositionen redovisa en beräkning av hur utgifterna fördelas på utgiftsområden för det andra och tredje tillkommande budgetåret.

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

3 kap. Budgetering och redovisning på statens budget

Inkomstitlar

1 § För budgetering och redovisning av inkomster på statens budget ska inkomstitlar för olika slag av inkomster användas.

Omfattningen av statens budget

2 § Regeringens förslag till statens budget ska omfatta alla inkomster och utgifter samt andra betalningar som påverkar statens lånebehov.

3 § Statens inkomster och utgifter ska budgeteras och redovisas brutto på inkomstitlar och anslag med de undantag som anges i 5 §.

4 § Utgifter får inte budgeteras och redovisas mot inkomstitel.

5 § Om riksdagen har beslutat att inkomster får tas i anspråk för ett bestämt ändamål på annat sätt än genom beslut om anslag (specialdestination), ska inkomsterna inte budgeteras och redovisas mot inkomstitel.

Har riksdagen beslutat att inkomsterna helt eller till en bestämd del ska täcka utgifterna i en viss verksamhet ska inkomsterna och motsvarande utgifter inte heller budgeteras eller redovisas mot anslag. I stället ska de redovisas vid sidan av statens budget. Om inkomsterna till en obestämd del ska täcka utgifter i en verksamhet ska inkomsterna redovisas mot anslag (nettoredovisning).

Första och andra styckena ska även gälla sådana inkomster som regeringen med stöd av riksdagens bemyndigande har beslutat ska specialdestineras till en viss verksamhet.

6 § Regeringen får förfoga över avgiftsinkomster från frivilligt efterfrågade varor och tjänster som staten tillhandahåller och besluta om inkomsterna ska budgeteras och redovisas mot inkomstitel eller specialdestineras till en viss verksamhet.

Ramanslag och dess villkor

7 § Vid budgetering av utgifter för bestämda ändamål ska ramanslag användas.

För ramanslag ska de villkor som anges i 8 och 9 §§ gälla, om inte riksdagen för ett visst anslag har beslutat om begränsningar i dessa.

8 § Ett ramanslag får tillfälligt överskridas genom att en kredit motsvarande högst tio procent av det anvisade anslaget (anslagskredit) tas i anspråk. Följande år ska tillgängliga medel reduceras med ett belopp motsvarande den ianspråktagna anslagskrediten.

Outnyttjade medel på ett ramanslag (anslagssparande) får användas följande år med ett belopp som motsvarar högst tio procent av det anvisade anslaget, dock längst två år efter det att anslaget senast var uppfört på budgeten.

9 § Om ett beslut av riksdagen om ändrat anslag inte kan inväntas får regeringen besluta att ett ramanslag ska överskridas om

1. det 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 ska kunna uppfyllas,
2. anslaget anvisats för annat än förvaltningsändamål och
3. överskridandet ryms under ett beslutat utgiftstak för staten.

10 § Regeringen får även besluta att ett ramanslag för räntor på statsskulden och liknande utgifter får överskridas om det är nödvändigt för att fullgöra statens betalningsåtaganden.

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

12 § Regeringen får besluta att medel på ett anvisat anslag inte ska användas, om detta är motiverat av särskilda omständigheter i en verksamhet eller av statsfinansiella eller andra samhällsekonomiska skäl.

4 kap. Redovisning mot inkomstitlar och anslag

1 § Om inte riksdagen beslutar annat, ska redovisning mot inkomstitlar och anslag göras enligt 2 och 3 §§.

2 § Inkomster av skatter och avgifter ska redovisas det budgetår som intäkterna hänför sig till. Övriga inkomster ska redovisas det budgetår som inkomsterna hänför sig till.

Om inkomster med stöd av 3 kap. 5 § andra stycket redovisas mot anslag, ska redovisningen dock göras på samma grund som gäller för de utgifter som redovisas mot anslaget.

3 § Förvaltningsutgifter ska redovisas det budgetår som kostnaderna hänför sig till. Utgifter för transfereringar ska redovisas det budgetår då betalning sker. Övriga utgifter ska redovisas det budgetår som utgifterna hänför sig till.

4 § Redovisning ska göras löpande.

5 kap. Statens upplåning och skuldförvaltning

1 § Efter särskilt bemyndigande som lämnas för ett budgetår i sänder får regeringen eller efter regeringens bestämmande Riksgäldskontoret ta upp lån till staten för att

1. finansiera löpande underskott i statsbudgeten och andra utgifter som grundar sig på riksdagens beslut,
2. tillhandahålla sådana krediter och fullgöra sådana garantier som riksdagen beslutat om,
3. amortera, lösa in och köpa upp statslån,
4. i samråd med Riksbanken tillgodose behovet av statslån med olika löptider, och
5. tillgodose Riksbankens behov av valutareserv.

Riksbanken ska betala full ersättning för statens kostnader för upplåning för att tillgodose Riksbankens behov av valutareserv. Regeringen kan dock, i samråd med Riksbanken, besluta annat om det finns särskilda skäl.

2 § Efter särskilt bemyndigande som lämnas av riksdagen för ett budgetår i sänder får regeringen eller efter regeringens bestämmande ett affärsverk ta upp lån till staten för affärsverkets verksamhet.

3 § Lån som har tagits upp av staten enligt 1 § eller 2 § förvaltas av regeringen eller, efter regeringens bemyndigande, av Riksgäldskontoret eller affärsverk.

Om staten tar upp ett lån för att tillgodose Riksbankens behov av valutareserv, får de medel som Riksbanken tillför staten i utbyte mot de lånade medlen endast användas för återbetalning av samma lån. Regeringen kan dock, i samråd med Riksbanken, besluta annat om det finns särskilda skäl.

4 § För samtliga lån och garantier som regeringen, Riksgäldskontoret eller ett affärsverk ombesörjer är staten ansvarig.

5 § Statens skuld, med undantag för den skuld som förvaltas av affärsverken enligt 3 §, ska förvaltas så att kostnaden för skulden långsiktigt minimeras samtidigt som risken i förvaltningen beaktas. Förvaltningen ska ske inom ramen för de krav som penningpolitiken ställer.

6 § Regeringen ska senast den 15 november varje år besluta om riktlinjer för Riksgäldskontorets förvaltning av statsskulden. Regeringen ska inhämta förslag till riktlinjer från Riksgäldskontoret samt låta Riksbanken yttra sig över kontorets förslag.

7 § Regeringen ska från och med 2008 och därefter vartannat år i en skrivelse till riksdagen utvärdera förvaltningen av statsskulden. Skrivelsen ska senast den 25 april överlämnas till riksdagen.

6 kap. Ekonomiska åtaganden och utlåning

Beställningsbemyndiganden

1 § För det ändamål och intill det belopp som riksdagen beslutat för budgetåret får regeringen beställa varor eller tjänster samt besluta om bidrag, ersättning, lån eller liknande som medför utgifter under senare budgetår än det budgeten avser.

Regeringen får dock utan särskilt bemyndigande göra ekonomiska åtaganden för staten om dessa uppgår till högst tio procent av ett anvisat anslag, dock högst tio miljoner kronor.

Regeringen ska när den begär ett bemyndigande enligt första stycket ange under vilka år det ekonomiska åtagandet beräknas medföra utgifter.

2 § Regeringen får göra sådana ekonomiska åtaganden för staten som är nödvändiga för att den löpande verksamheten ska fungera tillfredsställande.

Utlåning och garantier

3 § För det ändamål och intill det belopp som riksdagen har beslutat för budgetåret, får regeringen besluta om utlåning som finansieras med lån i Riksgäldskontoret, ställa ut kreditgarantier och göra andra liknande åtaganden.

Om det finns särskilda skäl får en kreditgaranti eller liknande åtagande enligt riksdagens bestämmande göras utan att beloppet begränsas.

4 § För ett lån eller åtagande enligt 3 § ska en ränta eller avgift tas ut. Räntan eller avgiften ska motsvara statens förväntade kostnad

för lånet eller åtagandet, om inte riksdagen för ett visst lån eller åtagande har beslutat annat.

Om det krävs till följd av bestämmelserna om statsstöd i artikel 107 i EUF-fördraget får dock räntan eller avgiften sättas högre än vad som anges i första stycket.

Om lån- eller garantitagaren ska betala en ränta eller avgift som inte helt täcker kostnaderna enligt första stycket ska regeringen föreslå riksdagen hur mellanskillnaden ska finansieras.

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

5 § Till den del inkomsterna från räntor och avgifter enligt 4 § motsvarar förväntade förluster ska de föras till räntebärande konton i Riksgäldskontoret. Konstaterade förluster för statens åtaganden och utlåning ska täckas med medel från dessa konton.

7 kap. Finansiering av investeringar och utlåning

1 § Inom låneramar som riksdagen har beslutat för budgetåret får regeringen besluta att anläggningstillgångar som används i statens verksamhet, med det undantag som anges i 2 §, ska finansieras med lån i Riksgäldskontoret. Regeringen får besluta om villkoren för sådana lån.

2 § Förvärv av aktier eller andelar i ett företag och annat tillskott av kapital ska finansieras med anslag.

3 § Utlåning där den förväntade förlusten är låg får finansieras med lån i Riksgäldskontoret.

4 § Inom en kreditram som riksdagen har beslutat för budgetåret får regeringen besluta att rörelsekapital i statens verksamhet ska finansieras med krediter i Riksgäldskontoret. Regeringen får besluta om villkoren för dessa krediter och om likvida medel som myndigheterna disponerar.

5 § Andra tillgångar än de som anges i 1, 3 och 4 §§ ska finansieras med anslag eller med inkomster som anges i 8 kap. 9–12 §§.

6 § Bestämmelserna i 1–5 §§ gäller om inte riksdagen för en viss myndighet, ett visst lån eller en viss anskaffning beslutar om någon annan finansiering.

8 kap. Förvärv och överlåtelse av egendom

1 § I 2–13 §§ anges grunder för förfogandet över statens egendom.

Föreskrifterna gäller tillgångar som regeringen förvaltar och förfogar över. Detta gäller dock inte varor som avses i 3 kap. 6 §.

Med försäljning avses i 2, 4, och 6 §§ även byte.

Fast egendom

2 § När värdet av fast egendom inte överstiger 75 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 ska ägas av staten.

Trots bestämmelserna i första stycket får regeringen besluta om försäljning till en kommun för ändamål som är av väsentlig betydelse för kommunens utveckling på lång sikt.

Aktier och andelar

3 § Regeringen får inte utan riksdagens bemyndigande förvärva aktier eller andelar i ett företag, tillskjuta kapital eller på annat sätt öka statens röst- eller ägarandel i ett företag.

Regeringen får dock förvärva aktier eller andelar i företag som ett led i förvaltningen av egendom som tillfallit staten genom testamente eller gåva.

4 § 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

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

6 § Regeringen får besluta att överlåta annan lös egendom än sådan som anges i 4 och 5 §§, om egendomen inte längre behövs för statens verksamhet eller blivit obrukbar eller om den inte anskaffats med statens medel.

Affärsmässighet

7 § Förvärv genom köp eller byte och försäljning ska genomföras affärsmässigt, om inte särskilda skäl talar mot det.

Disposition av försäljningsinkomster

8 § Har riksdagen beslutat om försäljning av egendom, ska inkomsten redovisas mot en inkomsttitel, om inte riksdagen bestämmer annat.

I 9–12 §§ anges hur inkomsten får disponeras i de fall då regeringen har beslutat om försäljning.

9 § Om egendomen har använts i en verksamhet för vilken riksdagen har godkänt en investeringsplan, får regeringen besluta att inkomsten ska 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 10–12 §§.

10 § Om egendomen har finansierats med medel från anslag får regeringen, sedan medel motsvarande egendomens bokförda värde redovisats mot en inkomsttitel, besluta att det som återstår av inkomsten ska disponeras i den verksamhet där den sålda egendomen har använts.

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

Har fast egendom eller aktier sålts, ska dock hela inkomsten redovisas mot en inkomsttitel.

11 § Om egendomen har finansierats med lån, får regeringen sedan lånet lösts, besluta att det som återstår av inkomsten ska disponeras i den verksamhet där den sålda egendomen har använts.

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

12 § Om egendomen har finansierats på annat sätt än med medel från anslag eller med lån, får regeringen besluta att hela inkomsten ska disponeras i den verksamhet där den sålda egendomen har använts.

9 kap. Uppföljning och prognoser

Uppföljning

1 § Regeringen ska noggrant följa hur statens inkomster, utgifter och upplåning utvecklas i förhållande till beräknade eller beslutade belopp.

Regeringen ska i budgetpropositionen och i den ekonomiska vårpropositionen förklara väsentliga skillnader mellan budgeterade belopp och beräknat utfall för det innevarande budgetåret.

Uppföljning och prognoser avseende överskottsmålet

2 § Regeringen ska vid minst två tillfällen under året för riksdagen redovisa hur målet för den offentliga sektorns finansiella sparande på medellång sikt (överskottsmålet) uppnås.

Övriga prognoser

3 § Regeringen ska i budgetpropositionen och den ekonomiska vårpropositionen redovisa prognoser över statens inkomster och utgifter, statens lånebehov och utgifterna under utgiftstaket.

Prognoserna ska omfatta det innevarande budgetåret och de tre därpå följande åren och baseras på väl specificerade förutsättningar.

10 kap. Redovisningsskyldighet och revision

Allmänt om redovisningen

1 § Regeringen är redovisningsskyldig inför riksdagen för de tillgångar som regeringen förvaltar och förfogar över. Redovisningsskyldigheten omfattar även den verksamhet som bedrivs av staten samt statens skulder och övriga ekonomiska åtaganden.

God redovisningssed och rättvisande bild

2 § Bokföring och redovisning i staten ska ske på ett sätt som stämmer överens med god redovisningssed.

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

Resultatredovisning

3 § Regeringen ska i budgetpropositionen lämna en redovisning av de resultat som uppnåtts i verksamheten i förhållande till de av riksdagen beslutade målen. Redovisningen ska vara anpassad till den i riksdagsordningen föreskrivna fördelningen av statens utgifter på utgiftsområden.

Redovisning av skatteutgifter

4 § Regeringen ska varje år för riksdagen lämna en redovisning av skatteutgifter.

Årsredovisningen för staten

5 § Årsredovisningen för staten ska lämnas till riksdagen senast den 15 april året efter budgetåret.

6 § Årsredovisningen för staten ska innehålla

1. en uppföljning av riksdagens beslut om den offentliga sektorns finansiella sparande på medellång sikt (överskottsmålet), utgiftstaket och andra övergripande budgetpolitiska mål,

2. utfallet på budgetens inkomstitlar och anslag samt av statens lånebehov,

3. en redovisning av hur regeringen har utnyttjat bemyndiganden som den fått med stöd av 6 kap. 1 § första stycket och 6 kap. 3 §,

4. en resultaträkning, en balansräkning, en finansieringsanalys och noter,

5. en redovisning av utvecklingen av statskulden,

6. upplysningar om förväntade förluster och väsentliga risker i statens utlåning och utställda garantier som beslutats enligt 6 kap. 3 §,

7. en samlad redovisning av vilka åtgärder regeringen vidtagit med anledning av Riksrevisionens iakttagelser,

8. en resultaträkning och en balansräkning avseende EU-medel samt en kassamässig redovisning av anslag och inkomstitlar avseende in- och utbetalningar till och från EU, samt

9. ett uttalande av regeringen om räkenskaperna enligt 8 har upprättats enligt god redovisningssed och om de ger en rättvisande bild samt ett uttalande om det finns regler och system som syftar till att skapa en betryggande intern styrning och kontroll av EU-medel.

Regeringen ska i anslutning till redovisningen enligt första stycket 2 förklara väsentliga skillnader mellan budgeterade belopp och utfallet.

7 § Balansräkningen, resultaträkningen och finansieringsanalysen ska omfatta statens samtliga intäkter och kostnader, tillgångar och skulder samt betalningar som påverkar statens nettouplåning.

Regeringen får dock besluta att en viss verksamhet eller en viss tillgång eller skuld inte ska omfattas av balansräkningen, resultaträkningen och finansieringsanalysen. Regeringen ska i årsredovisningen för staten lämna upplysningar om skälen för detta.

8 § I årsredovisningen för staten ska

1. samma principer för värdering, klassificering och indelning av de olika posterna i årsredovisningen tillämpas från ett budgetår till ett annat,

2. värderingen av de olika posterna görs med rimlig försiktighet,

3. intäkter och kostnader som är hänförliga till budgetåret tas med oavsett tidpunkten för betalningen,

4. de olika beståndsdelar som balansräkningen består av värderas var och en för sig,

5. tillgångar och skulder eller intäkter och kostnader inte kvittas mot varandra,

6. den ingående balansen för ett budgetår stämma överens med den utgående balansen för det närmast föregående budgetåret.

Om det är förenligt med vad som förskrivs i 2 §, får regeringen avvika från första stycket. Regeringen ska lämna upplysningar om skälen för avvikelsen och redovisa en bedömning av dess effekt på den ekonomiska ställningen och resultatet.

9 § Resultaträkningen ska innehålla följande rubriker: Intäkter, Kostnader, Resultat från andelar i hel- och delägda företag, Finansiella intäkter och kostnader samt Årets över- eller underskott.

Balansräkningen ska innehålla följande rubriker. På tillgångssidan: Anläggningstillgångar (Immateriella, Materiella och Finansiella anläggningstillgångar), Utlåning, Varulager m.m., Fordringar, Periodavgränsningsposter, Kortfristiga placeringar samt Kassa och bank. På skuldsidan: Nettoförmögenhet, Fonder, Avsättningar, Statsskulden, Skulder m.m. och Periodavgränsningsposter.

Finansieringsanalysen ska innehålla följande rubriker: Statens verksamhet, Investeringar, Utlåning, Finansiella aktiviteter och Statens nettoupplåning.

Under rubrikerna ska redovisningen delas in i poster.

10 § För varje post i balansräkningen och resultaträkningen samt finansieringsanalysen ska beloppet av motsvarande post för det närmast föregående budgetåret anges.

Om regeringen har ändrat principerna för värdering, klassificering eller indelning i poster eller avgränsningen av staten enligt 7 §, ska posterna för närmast föregående budgetår räknas om eller ändras på det sätt som behövs för att de ska kunna jämföras med budgetårets poster på ett meningsfullt sätt.

Om det finns särskilda skäl och det är förenligt med god redovisningssed, får avvikelser från vad som föreskrivs i andra stycket göras. I så fall ska regeringen lämna upplysningar om skälen för detta.

Revision

11 § Om revision av statlig verksamhet finns föreskrifter i 13 kap. regeringsformen och lagen (2002:1022) om revision av statlig verksamhet m.m.

Redovisning av åtgärder med anledning av Riksrevisionens effektivitetsrevision

12 § Regeringen ska lämna en skrivelse till riksdagen för varje granskningsrapport över effektivitetsrevisionen som riksdagens kammarkansli lämnar till regeringen. I skrivelsen ska regeringen redovisa för riksdagen vilka åtgärder regeringen har vidtagit eller avser att vidta med anledning av Riksrevisionens iakttagelser. Om regeringen har vidtagit eller avser att vidta likartade åtgärder på grund av iakttagelserna i flera granskningsrapporter kan dock regeringen lämna en skrivelse som omfattar flera granskningsrapporter till riksdagen.

Regeringens skrivelse ska lämnas till riksdagen inom tre månader från det att regeringen har mottagit rapporten.

11 kap. Föreskrifter

1 § Regeringen meddelar föreskrifter om genomförandet av statens budget.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2011 då lagen (1988:1387) om statens upplåning och skuldförvaltning och lagen (1996:1059) om statsbudgeten ska upphöra att gälla.

1 Utredningsuppdraget och dess genomförande

1.1 Uppdraget

Enligt direktiven till denna utredning, vilka bifogas i *bilaga 1*, ska utredningen göra en översyn av lagen (1996:1059) om statsbudgeten (budgetlagen). Översynen ska göras bl.a. mot bakgrund av det pågående arbetet med en reformerad regeringsform och de erfarenheter som vunnits sedan lagen infördes. Utgångspunkten ska vara att budgetlagen även i fortsättningen ska ge förutsättningar för en god budgetdisciplin i staten som bidrar till långsiktigt hållbara offentliga finanser. I utredningens uppdrag ingår också att lämna de författningsförslag som översynen föranleder.

Den 25 februari 2010 beslutade regeringen om tilläggsdirektiv till utredningen. Dessa bifogas i *bilaga 2*. Enligt tilläggsdirektiven skulle utredningen senast den 5 mars 2010 lämna förslag på hur ett obligatoriskt mål för den offentliga sektorns finansiella sparande kan regleras i budgetlagen.

1.2 Utredningens genomförande

I utredningen har förutom den särskilda utredaren ingått experter från Regeringskansliet, riksdagen, Riksgäldskontoret och Ekonomistyrningsverket.

Utredningen inledde sitt arbete i början av juni 2009.

Utredningen har vid utformningen av författningsförslagen beaktat regeringens förslag till riksdagen om en ändrad regeringsform (prop. 2009/10:80) och riksdagsstyrelsens framställning till riksdagen Uppföljning av Riksrevisionsreformen (2009/10:RS4).

Utredaren har samrått med utredningen om översyn av förordningarna om statens fastighetsförvaltning (dir. 2009:46). I fråga om

normeringen av årsredovisningen för staten har kontakt förevarit med tjänstemän inom Riksrevisionen.

Utredningen har i februari 2010 i enlighet med tilläggsdirektiven lämnat förslag till ändringar i budgetlagen i rapporten Obligatoriskt överskottsmål. Rapporten finns intagen i *bilaga 3*. Utredningen har vid utformningen av detta lagförslag utgått från departementspromemorian Utvärdering av överskottsmålet (Ds 2010:4).

Enligt utredningens direktiv bör utredningen vid utformningen av sina arbetsformer beakta att frågeställningar som avser finansmakten och innehållet i budgetlagen är av intresse för riksdagen. En tjänsteman med bakgrund i riksdagens finansutskott har därför som expert medverkat i utredningsarbetet. Vidare har utredningen informerat tjänstemän vid konstitutionsutskottets och finansutskottets kanslier om förslagen.

Utredningen lämnar förslag till en ny budgetlag.

2 Bakgrund

2.1 Lagen om statsbudgeten

I 9 kap. regeringsformen finns kortfattade och grundläggande bestämmelser om statens budget samt om riksdagens och regeringens befogenheter på finansmaktens område. Med begreppet finansmakten avses främst rätten att bestämma hur statens inkomster ska beräknas och att besluta om statens utgifter och på annat sätt förfoga över statens tillgångar. I riksdagsordningen finns bestämmelser om budgetårets förläggning samt om vad som ska ingå i budgetpropositionen och när den ska lämnas. Vidare finns där bestämmelser om riksdagens behandling av budgetpropositionen och andra propositioner. Där finns också bestämmelser om den s.k. rambeslutsmodellen och om indelningen av statens budget i utgiftsområden.

Lagen (1996:1059) om statsbudgeten (budgetlagen) antogs av riksdagen 1996. Huvudsyftena med införandet av lagen var att ge en sammanhållen och klar reglering på finansmaktens område samt att stärka budgetdisciplinen. Tidigare hade riksdagen fattat beslut om ett antal för statsbudgeten grundläggande frågor t.ex. om anslagstyper och anslagsvillkor. Eftersom riksdagens beslut i sådana frågor inte hade tagits in i författningar hade det visat sig vara tidskrävande och besvärligt att få klarhet i vad som gällde ifråga om befogenhetsfördelningen mellan riksdagen och regeringen på finansmaktens område. De bestämmelser som infördes i budgetlagen utgjorde till stor del också en kodifiering av gällande praxis. Ett viktigt steg för att strama upp budgetprocessen ansågs vara att införa bestämmelser om utgiftstaket.

Budgetlagen reglerar i första hand regeringens skyldigheter och befogenheter på finansmaktens område.

Budgetlagen gäller den verksamhet för vilken regeringen ansvarar och omfattar således inte verksamheter som bedrivs av riks-

dagens myndigheter. För dessa myndigheter gäller i stället lagen (2006:999) med ekonomiadministrativa bestämmelser m.m. för riksdagsförvaltningen, Riksdagens ombudsmän och Riksrevisionen.

Budgetlagen innehåller bestämmelser om statsbudgetens närmare avgränsning. Enligt dessa ska förslaget till statsbudget i princip omfatta alla statens inkomster och utgifter, samt andra betalningar som påverkar statens lånebehov. Därmed betonas vikten av att budgeten är fullständig. Budgetlagen föreskriver att statens inkomster och utgifter ska budgeteras och redovisas brutto på statsbudgeten. Undantag från brutto- och fullständighetsprinciperna medges i vissa fall. Det gäller t.ex. i fråga om vissa avgifts-inkomster som får redovisas under anslag eller ska redovisas utanför statens budget.

I budgetlagen anges vidare vilka anslagstyper som finns och de villkor som gäller för användandet av dessa i fråga om möjligheten till anslagssparande och anslagskredit.

Enligt bestämmelserna om utgiftstaket ska regeringen till riksdagen lämna förslag till ett tak för statens utgifter som ska användas i beredningen av förslagen till budget och i genomförandet av den budgeterade verksamheten. Om det finns risk för att ett beslutat utgiftstak kommer att överskridas ska regeringen för att undvika detta vidta sådana åtgärder som den har befogenheter till eller lämna förslag på nödvändiga åtgärder till riksdagen.

Det är i budgetlagen som regeringens befogenheter att överlåta statlig egendom närmare regleras. Enligt dessa bestämmelser får regeringen sälja en fastighet som inte behövs i statens verksamhet, om värdet inte överstiger 50 miljoner kronor och om det inte finns särskilda skäl för att egendomen alltjämt ska ägas av staten. Regeringen får vidare sälja aktier i ett bolag, i vilket staten har mindre än hälften av rösterna, om inte riksdagen för ett visst bolag beslutat annat. Annan lös egendom får regeringen sälja om den inte längre behövs eller blivit obrukbar, eller om den inte förvärvats med statens medel.

Av budgetlagens bestämmelser om ekonomiska förpliktelser framgår bl.a. att regeringen för det ändamål och det belopp som riksdagen bestämmer får beställa varor och tjänster samt besluta om bidrag, ersättning, lån eller liknande som medför utgifter även under senare budgetår än det statsbudgeten avser. Detta kallas för beställningsbemyndiganden. Regeringen får även i övrigt ikläda staten sådana ekonomiska förpliktelser som är nödvändiga för att den löpande verksamheten ska fungera tillfredsställande.

Budgetlagen innehåller även bestämmelser om effektivitet och resultat samt om finansiering av investeringar. Enligt dessa ska bl.a. hög effektivitet och god hushållning eftersträvas i statens verksamhet. Av lagen framgår vidare att regeringen varje år ska lämna en årsredovisning för staten till riksdagen, som ska innehålla en resultaträkning, en balansräkning och en finansieringsanalys samt en redovisning av det slutliga utfallet på statsbudgetens inkomstitlar och anslag.

2.2 Erfarenheter av budgetlagen

Införandet av budgetlagen innebar att ett tydligt regelverk skapades på finansmaktens område som på flera sätt har gett förutsättningar för ett mer effektivt beslutsfattande avseende resursfördelning och styrning av den statliga verksamheten. Under de tretton år som lagen varit i kraft har den bidragit till att öka den samlade kunskapen om befogenhetsfördelningen på finansmaktens område. Denna utvecklade kompetens är en viktig grundsten för att säkerställa och förbättra kvaliteten i olika beslutsunderlag som lämnas från regeringen till riksdagen.

Budgetlagens tillkomst har förenklat samarbetet mellan riksdagen och regeringen så att bl.a. kompetenskonflikter har kunnat undvikas. Lagen bidrar till att skapa en sammanhängande normhierarki på finansmaktens område. Det har därmed blivit enklare för tjänstemän och politiker att se vilka regler som gäller och att direkt tillämpa dessa vid beredningen av olika förslag. Ett samlat och tydligt regelverk bidrar även till att säkerställa en fast och mer likformig tillämpning av bestämmelserna om styrningen av olika verksamheter.

De goda erfarenheterna av budgetlagen har även medverkat till att en motsvarande lag har införts för riksdagens myndigheter. Lagen (2006:999) med ekonomiadministrativa bestämmelser m.m. för riksdagsförvaltningen, Riksdagens ombudsmän och Riksrevisionen trädde sålunda i kraft den 1 januari 2007 (framst. 2005/06:RS5, bet. 2005/06:KU39, rskr. 2005/06:383–385).

De farhågor om att en lag i alltför hög grad skulle komma att begränsa statsmakternas handlingsfrihet och möjligheter till utveckling av budgetens utformning m.m. har inte besannats. Budgetlagen har bidragit till en ökad fasthet i budgetprocessen, samtidigt som den utformats så att riksdagen har haft möjlighet att

fatta särskilda beslut som avviker från huvudprinciperna. Denna flexibilitet har bl.a. inneburit att riksdagen beslutat om särskilda avräkningsprinciper för vissa anslag och inkomstitlar. Ett annat exempel på avsteg från huvudprinciperna i budgetlagen är att riksdagen i några fall har beslutat att finansiering av investeringar i infrastruktur ska ske med lån i Riksgäldskontoret i stället för med anslag. I några fall har regeringen avstått från att utnyttja de olika möjligheter som lagen erbjuder. Ett sådant exempel är att regeringen i sina förslag till riksdagen inte längre använder anslags-typerna obetecknat anslag och reservationsanslag.

Samtidigt som avvägningen mellan fasthet och flexibilitet i lagen har fungerat väl, har i den politiska debatten riktats kritik mot vad som uppfattats som en alltför flexibel tillämpning av budgetlagens grundläggande bestämmelser om fullständighet och bruttoredovisning på statsbudgeten. Avsteg som gjorts från huvudprinciperna har medfört att utgiftstaket för staten inte fått verka fullt ut som budgetrestriktion. Utrymmet under utgiftstaket har kunnat vidgas bl.a. genom ett ökat bruk av utgifter som belastar statsbudgetens inkomstsida, s.k. skattekontokrediteringar, och ökad nettoredovisning på statsbudgetens utgiftssida. Även möjligheten att inom staten lånefinansiera infrastrukturinvesteringar har ifrågasatts.¹

Finanspolitikens syfte är att skapa goda förutsättningar för tillväxt och sysselsättning genom en väl avvägd ekonomisk politik inom ramen för långsiktigt hållbara offentliga finanser. För att uppnå detta behövs väl utformade mål, bestämmelser och processer. Den samlade bilden, som även stöds av internationella studier, är att erfarenheterna av Sveriges finanspolitiska ramverk i huvudsak är goda. Ramverket har gett stöd för en god budgetdisciplin som bidragit till en stärkt kontroll av statens finanser. Budgetlagen har i detta sammanhang spelat en viktig roll genom att den lägger en tydlig grund för utformningen av statens budget.

Det är också av stort värde att bestämmelser på finansmaktens område så långt som varit möjligt nu finns samlade i en särskild budgetlag. Detta är vanligt förekommande även i andra länder.

¹ Möjligheter att kringgå utgiftstaket har belysts i Utvärdering och vidareutveckling av budgetprocessen (SOU 2000:61).

2.3 Ändringar i budgetlagen sedan dess tillkomst

Budgetlagen har ändrats i sak vid tre tillfällen sedan dess tillkomst.

Den första ändringen vidtogs när riksdagen 2001 beslutade att förslag om utgiftstak inte längre skulle ingå i den ekonomiska vårpropositionen, utan i stället lämnas i budgetpropositionen.² Den andra genomfördes 2002 och innebar att regeringen årligen för riksdagen ska redovisa vilka åtgärder den vidtagit med anledning av Riksrevisionens iakttagelser.³ Genom den tredje ändringen, som trädde i kraft den 1 januari 2010, blev det obligatoriskt för regeringen att i budgetpropositionen lämna ett förslag till tak för statens utgifter för det tredje tillkommande året.⁴

² Riksdagsstyrelsens förslag 2000/01:RS1, bet. 2000/01:KU23, rskr. 2000/01:274.

³ Prop. 2001/02:190, bet. 2002/03:KU12, rskr. 2002/03:22.

⁴ Prop. 2009/10:5, bet. 2009/10:KU9, rskr. 2009/10:99.

3 Behov av en ny budgetlag

3.1 En ändrad grundlag

Budgetlagen utgör ett komplement till bestämmelserna om riksdagens och regeringens skyldigheter och befogenheter på finansmaktens område i 9 kap. regeringsformen (RF) och riksdagsordningen (RO). Regeringen har nu som ett led i en övergripande översyn av grundlagen i en proposition föreslagit vissa ändringar i 9 kap. RF (prop. 2009/10:80).

I propositionen föreslås bl.a. att det i regeringsformen ska införas en ny bestämmelse om regeringens skyldighet att lämna en årsredovisning till riksdagen. En sådan bestämmelse finns i dag i budgetlagen.

Bestämmelserna i 9 kap. RF har vidare delvis fått en annan ordningsföljd. Vissa uttryckssätt har tagits bort eller ersatts med andra. Begreppet budgetreglering används t.ex. inte i förslaget till ändrad RF. Begreppet "statsbudget" har ersatts med "statens budget" och begreppet "ekonomisk förpliktelse" har ersatts med "ekonomiskt åtagande". Bestämmelsen i 9 kap. 2 § RF om att statens medel inte får användas på något annat sätt än riksdagen har bestämt har ersatts av 9 kap. 3 § förslaget till ändrad RF enligt vilken anslag och inkomster inte får användas på annat sätt än vad riksdagen har bestämt.

Enligt 9 kap. 8 § RF står statens medel och dess övriga tillgångar till regeringens disposition. I förslaget till ändrad RF föreskrivs i stället att regeringen förvaltar och förfogar över statens tillgångar.

Förslagen medför, om riksdagen godkänner dem, behov av en anpassning av vissa bestämmelser i budgetlagen till en ändrad RF.

En budgetlag anpassad efter den nya grundlagen bör träda ikraft samtidigt som den ändrade regeringsformen, dvs. den 1 januari 2011. För att detta ska vara möjligt finns det ett behov av att nu överväga vilka anpassningar av budgetlagen som är erforderliga.

3.2 En anpassning av budgetlagen till den utveckling som skett sedan 1996

Det har gått drygt tretton år sedan budgetlagen infördes. Erfarenheterna hittills tyder på att budgetlagen har utgjort ett väl fungerande regelverk för finanspolitiken och budgetprocessen. De goda erfarenheterna hindrar emellertid inte att det finns ett behov av en översyn av lagen för att åstadkomma en anpassning till de erfarenheter som vunnits sedan lagen infördes.

Budgetlagens bestämmelser är utformade så att de ska utgöra en rimlig avvägning mellan fasthet i budgetprocessen och behovet av flexibilitet i denna. Behovet av flexibilitet tillgodoses genom vissa bestämmelser som ger riksdagen rätt att besluta om annat än det lagens huvudregler föreskriver. Det gäller bl.a. de avräkningsgrunder som används i fråga om inkomstitlar och anslag. Det gäller även principerna om fullständighet och bruttoredovisning på statsbudgeten. En fråga som debatterats relativt flitigt under årens lopp gäller just huruvida de avsteg från bruttoprincipen som förekommit i praxis varit motiverade. Kritiker har pekat på att vissa utgifter redovisas på statsbudgetens inkomstsida och att avgiftsinkomster i allt högre grad kommit att redovisas utanför statens budget. Det finns ett behov av att pröva om den praxis som utvecklats är motiverad och om det finns behov av ändrade bestämmelser på området. Utredningen återkommer till dessa frågor i avsnitt 4.

I avsnitt 5 behandlas en annan fråga som har att göra med statsbudgetens omfattning. Det gäller redovisningen av EU-medel, som alltsedan Sveriges inträde som medlem i EU har redovisats brutto på statsbudgeten. Tillämpningen av bruttoprincipen i kombination med användningen av ett utgiftstak har föranlett en diskussion om redovisningen är ändamålsenlig. Diskussionen har sin utgångspunkt i det förhållandet att den svenska riksdagen och regeringen inte alltid kan påverka storleken av utbetalningarna av EU-stöd. I avsnittet prövas därför frågan om den ordning som tillämpas i dag bör bibehållas.

Tre anslagstyper kan användas enligt budgetlagen. Det är obetecknat anslag, reservationsanslag och ramanslag. Till anslagstyperna är kopplade olika villkor om anslagssparande och anslagskredit. Budgetlagen öppnar också vissa möjligheter för regeringen att besluta om överskridande av anslag, begränsningar i villkoren och att anslagsmedel dras in. I praktiken används i dag endast ramanslaget. Bland annat mot bakgrund av detta behöver det

prövas om det finns anledning att förändra bestämmelserna om anslagstyperna och de därtill hörande anslagsvillkoren. Utredningen behandlar frågan i avsnitt 6.

I budgetlagen finns det vidare bestämmelser om på vilka grunder avräkning mot inkomstitlar och anslag ska göras. Som tidigare nämnts finns det en möjlighet för riksdagen att besluta om avräkning på annan grund. Denna möjlighet har utnyttjats i praktiken, bl.a. när det gäller redovisningen av skatter. Skatter ska enligt budgetlagen redovisas mot inkomstitel det år då betalning erhålls. Skatter redovisas emellertid numera på intäktsmässig grund. I fråga om förvaltningsutgifter används vidare kostnadsässig redovisning i stället för utgiftsmässig som föreskrivs i budgetlagen. Utvecklingen på området kan medföra ett behov av nya bestämmelser om redovisning mot anslag och inkomstitlar. Detta ämne behandlas i avsnitt 7.

Användningen av s.k. beställningsbemyndiganden har ökat kraftigt sedan budgetlagens tillkomst. Anledningen till detta är bl.a. att regeringen tillämpat bestämmelsen om beställningsbemyndiganden i budgetlagen mera strikt än tidigare för att ge riksdagen ett mera rättvisande beslutsunderlag. Riksdagen har vidare gjort vissa uttalanden bl.a. om hur redovisningen av ändamålet för det bemyndigande regeringen begärt och om avsaknaden av tidsbegränsningar när det gäller infriandet av åtaganden som regeringen gör med stöd av ett bemyndigande. Även här föranleder erfarenheterna av bestämmelsernas tillämpning ett behov av överväganden om eventuella förändringar i regelverket. Beställningsbemyndiganden behandlas i avsnitt 8.

Statliga lån och garantier ges till verksamheter som staten finner det är angeläget att stödja. Den statliga kreditgivningen utgör ett komplement till vad kreditmarknaden kan erbjuda. Riksdag och regering beslutar om all statlig utlåning. I budgetlagen finns bestämmelser om sådana garantier som staten ställer ut. Trots att statens utlåning kan medföra samma ekonomiska risk som ett garantiåtagande saknas bestämmelser om utlåning i budgetlagen. I avsnitt 9 prövar utredningen behovet av sådana bestämmelser.

Budgetlagen saknar bestämmelser om förvärv av egendom. Likväl har en fast praxis utvecklats, grundad på uttalanden från riksdagen, som innebär att regeringen inte utan riksdagens godkännande får förvärva aktier eller besluta om kapitaltillskott. Behovet av en kodifiering av denna praxis prövas i avsnitt 10. Även

frågan om finansiering av förvärv av aktier och tillskott av kapital behandlas i avsnitt 10.

Det förekommer att staten tar emot egendom genom gåva eller testamentariskt förordnande. Det finns inte i budgetlagen någon uttrycklig bestämmelse om förvaltningen av donationsmedel. Behovet av en sådan reglering tas upp i avsnitt 11.

Riksdagen har under en längre tid efterlyst en resultatredovisning som är bättre anpassad till riksdagens beredningsformer och besluten om statens budget. På vilket sätt riksdagens synpunkter bör medföra ändringar i budgetlagen prövas i avsnitt 12.

Inom redovisningsområdet pågår en fortlöpande utveckling. En viss internationell harmonisering av redovisningsregler för den offentliga sektorn har skett. Budgetlagen förskriver att bokföringen i staten ska följa god redovisningssed och att all redovisning ska ge en rättvisande bild. Den utveckling som skett på området väcker frågan om det finns ett behov av en revidering av bestämmelserna om regeringens redovisningsskyldighet. Riksrevisionen har vidare haft invändningar mot att riksdagen inte närmare har beslutat om årsredovisningens innehåll och omfattning m.m. Frågor med anknytning till behovet av bestämmelser i lag om årsredovisningen för staten behandlas i avsnitt 13.

Sedan budgetlagens tillkomst har regeringen utfärdat nya föreskrifter om intern styrning och kontroll samt internrevision. Detta har bl.a. föranletts av synpunkter som Riksrevisionen haft om brister på detta område. Budgetlagen saknar bestämmelser om intern styrning och kontroll. I avsnitt 14 behandlas frågan om det finns ett behov av föreskrifter på detta område.

Regeringen har sedan budgetlagens tillkomst lämnat budgetprognoser varje år, dels i budgetpropositionen, dels i den ekonomiska vårpropositionen. Frågan om denna ordning bör läggas fast i lagen, liksom om det finns något behov att i lagen närmare precisera vad prognoserna ska avse och för vilken tidsperiod de ska lämnas, prövas i avsnitt 15.

Budgetlagen innehåller flera bestämmelser om överlåtelse av statens egendom. Enligt regleringen får regeringen om vissa förutsättningar är uppfyllda överlåta fast egendom om värdet av egendomen inte överstiger 50 miljoner kronor. Regeringen får också besluta om försäljning av fast egendom till en kommun för samhällsbyggnadsändamål. Sedan budgetlagen trädde i kraft har en kraftig prisutveckling skett på fastighetsmarknaden. Vidare har det visat sig i den praktiska tillämpningen att osäkerhet har funnits om

vad som är innebörden av lagens begrepp ”sambällsbyggnadsändamål” och hur avvägningen mellan sådana ändamål och statens behov av en fastighet lämpligen bör göras. Huruvida dessa frågeställningar bör föranleda någon ändring i bestämmelsen om regeringens befogenhet att besluta om överlåtelse av fastigheter behandlas i avsnitt 16.

3.3 Vissa bestämmelsers placering i budgetlagen eller i riksdagsordningen

Vid behandlingen av regeringens proposition om budgetlagen tog konstitutionsutskottet (KU) 1996 upp frågan om huruvida vissa av de föreslagna bestämmelserna borde placeras i budgetlagen eller riksdagsordningen. KU anförde att flera av bestämmelserna i den föreslagna budgetlagen påverkade formerna för riksdagens handlande och att de hade ett sakligt samband med 3 kap. 2 § och 5 kap. 12 § RO. Det kunde därför enligt KU diskuteras om inte bestämmelserna skulle tas in i RO i stället för i den föreslagna budgetlagen. KU tillade att där behovet av minoritetsskydd gjorde sig gällande borde bestämmelserna tas in som huvudbestämmelser i RO, medan det i övrigt skulle vara tillräckligt med nya tilläggsbestämmelser. KU ifrågasatte t.ex. om inte en så grundläggande bestämmelse som 3 § budgetlagen om vilka anslagstyper riksdagen ska använda borde vara en huvudbestämmelse i RO. De bestämmelser som angav villkoren för anslagen kunde däremot enligt utskottet tas in i RO:s tilläggsbestämmelser. Bestämmelserna om statsbudgetens avgränsning ansågs vidare vara av central betydelse för att säkerställa att riksdagen får ett fullständigt underlag för sina beslut (16–19 §§ budgetlagen).

KU framhöll också att en del av bestämmelserna i den föreslagna budgetlagen vände sig direkt till riksdagen. Det gällde bl.a. möjligheterna för riksdagen att besluta att avräkning mot anslag ska ske på annan grund än den som anges i lagen (10 § fjärde stycket budgetlagen) och möjligheten att besluta att finansiering av anskaffning ska ske på annat sätt än som annars gäller (23 § budgetlagen). Det borde enligt utskottet övervägas om inte sådana bestämmelser borde placeras i RO:s tilläggsbestämmelser.

KU avstod från att lägga fram förslag till några genomgripande förändringar i förhållande till regeringens förslag, eftersom konsekvenserna av en relativt omfattande omDispositionering av lagförslaget

kunde vara svåra att överblicka. Det borde dock, anförde utskottet, ges talmanskonferensen tillkänna att en sådan förändring borde utredas för att genomföras på sikt. Riksdagen godkände vad utskottet hemställde om (bet. 1996/97:KU3, rskr. 1996/97:27).

En av talmanskonferensen tillkallad parlamentarisk kommitté, Riksdagskommittén, fick 1998 i uppdrag att se över och utvärdera vissa frågor om riksdagens arbetsformer. Uppdraget innefattade även att överväga den fråga som konstitutionsutskottet väckt. Även Riksdagskommittén ifrågasatte om inte vissa bestämmelser i budgetlagen snarare hörde hemma i riksdagsordningen (2000/01:RS1 bil. 4). Behandlingen av Riksdagskommitténs betänkande ledde till att riksdagen beslutade att ge regeringen till känna att en möjlighet att flytta vissa bestämmelser till riksdagsordningen borde utredas och genomföras på sikt.

Frågan har därefter behandlats flera gånger, bl.a. av en arbetsgrupp i Finansdepartementet som lämnade förslag till en ny budgetlag i departementspromemorian Nya principer för utformningen av statsbudgeten (Ds 2003:49). I det sammanhanget fördes ett principiellt resonemang i frågan. Arbetsgruppen, som inte delade uppfattningen att de aktuella bestämmelserna skulle flyttas till riksdagsordningen, anförde att ett 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 de berörda bestämmelserna i budgetlagen anger vad regeringen ska iakttä eller får göra när den lämnar förslag till statsbudget till riksdagen. En sådan bestämmelse skulle sedan kunna kompletteras med en motsvarande bestämmelse i riksdagsordningen där det föreskrivs vad riksdagen ska iakttä eller får göra i fråga om regleringen av statsbudgeten. Något förslag till ändringar i budgetlagen med anledning av riksdagens tillkännagivande lämnades dock inte.

Regeringen har redovisat sin syn på saken i skrivelsen Årsredovisningen för staten 2004 (skr. 2005:101). Regeringen anförde då att det inte fanns tillräckliga skäl att föreslå någon förändring som innebar att bestämmelser skulle flyttas från budgetlagen till riksdagsordningen. Regeringen ansåg vidare att placeringen av de aktuella bestämmelserna inte hade vållat något problem i praktiken. Sedan budgetlagen infördes har en ny bestämmelse införts i 9 kap. 11 § RF. I paragrafen finns en upplysning om att ytterligare bestämmelser om riksdagens och regeringens befogenheter i fråga om regleringen av statsbudgeten finns i riksdagsordningen och

särskild lag (i regeringens förslag till ändrad RF har bestämmelsen fått lydelsen Ytterligare bestämmelser om riksdagens och regeringens befogenheter och skyldigheter i fråga om budgeten meddelas i riksdagsordningen eller särskild lag). Genom införandet av bestämmelsen har, menade regeringen, budgetlagen fått en särskild ställning i konstitutionell bemärkelse. Enligt vad regeringen vidare anförde var det ofrånkomligt att en budgetlag som reglerar befogenhetsfördelningen mellan riksdagen och regeringen också innehåller bestämmelser som riktar sig till riksdagen. Vid riksdagsbehandlingen av skrivelsen hänvisade konstitutionsutskottet i ett yttrande till finansutskottet till vad som anförts i den ovan nämnda departementspromemorian om möjligheten att formulera om de bestämmelser som kan anses rikta sig till riksdagen. Konstitutionsutskottet anförde därefter att det delade regeringens uppfattning att ytterligare åtgärder med anledning av det tidigare tillkännagivandet om vissa bestämmelsers placering för närvarande inte behövdes. Enligt utskottet kunde frågan i stället lämpligen tas upp i samband med den översyn av budgetlagen som troligtvis skulle behöva göras i framtiden. Finansutskottet delade konstitutionsutskottets uppfattning (skr. 2004/05:121, bet. 2004/05:FiU28). Konstitutionsutskottet har därefter inte uttalat sig i frågan.

Genom införandet av den ovan nämnda bestämmelsen i 9 kap. 11 § RF får budgetlagen anses ha fått en annan konstitutionell betydelse. Frågan om vissa bestämmelsers placering i budgetlagen eller riksdagsordningen får därigenom och genom de uttalanden som regeringen och konstitutionsutskottet gjorde 2004 därmed anses vara avgjord. Enligt utredningens mening bör dock översynen av budgetlagen göras också med beaktande av de synpunkter som framförts om att bestämmelserna i budgetlagen i första hand bör formuleras så att de så långt som möjligt inte uttryckligen riktar sig till riksdagen. I de fall en sådan anpassning av formuleringarna sker i utredningens förslag framgår detta av författningskommentaren till de berörda paragraferna.

3.4 Riksdagsstyrelsens förslag till ändringar i budgetlagen

Riksdagsstyrelsen har till riksdagen lämnat förslag om vissa ändringar i budgetlagen med anledning av en uppföljning som gjorts av riksrevisionsreformen (bet. 2008/09:URF3, försl. 2009/10:RS4). Änd-

ringarna berör 37, 38 och 47 §§ budgetlagen och avser den tidpunkt då årsredovisningen senast ska lämnas till riksdagen samt när regeringen ska redovisa vilka åtgärder som vidtagits med anledning av Riksrevisionens granskningar. Förslagen föreslås träda i kraft den 1 januari 2011. Även dessa förslag till lagändringar, som för närvarande bereds i riksdagen, har beaktats i utredningsarbetet.

3.5 En ny budgetlag

Utredningens förslag: Lagen (1996:1059) om statsbudgeten ersätts med en ny lag som ges namnet budgetlag.

Det är tretton år sedan lagen om statsbudgeten trädde i kraft. Lagen har i dagligt tal kommit att kallas ”Budgetlagen”.

För närvarande innehåller lagen 48 paragrafer, varav en är upphävd. Flertalet av dessa paragrafer berörs av de frågeställningar som utredningen har att överväga och de förslag som lämnas i detta betänkande. Utredningen föreslår vidare i det följande att ett relativt stort antal nya paragrafer införs. Om dessa ska fogas in i den befintliga lagen om statsbudgeten kan det medföra att lagen blir tekniskt komplicerad och svårläst. Av praktiska skäl bör lagen om statsbudgeten därför ersättas av en ny lag, som ges namnet budgetlag. Lagen bör också delas in i kapitel.

I det följande använder utredningen budgetlagen som beteckning även på den nu gällande lagen om statsbudgeten. Detta gäller dock inte författningskommentaren där lagen om statsbudgeten används om den nu gällande lagen.

4 Omfattningen av statens budget

4.1 Brutto- och nettoredovisning

4.1.1 Bakgrund

För att statens budget ska utgöra ett gott underlag för riksdagens beslut om statens inkomster och utgifter och om den ekonomiska politiken, behöver den ge en pålitlig bild av statens samlade finanser. I den offentlighetsrättsliga doktrinen har sedan länge utvecklats några principer för hur en god budget bör vara utformad. En av dessa är principen om budgetens enhet som innebär att några specialbudgetar inte ska finnas vid sidan av budgeten. En annan princip är den om budgetens universalitet som innebär att statens samtliga inkomster och utgifter bör redovisas i budgeten med sina bruttobelopp. Dessa principer är alltjämt giltiga och tas uttryckligen som utgångspunkt för t.ex. de finansiella bestämmelser som gäller för EU:s budget. I den svenska diskussionen har för dessa principer sedan länge begreppen fullständighetsprincipen och bruttoprincipen kommit att användas.

De klassiska principerna för budgetens utformning har sedan 1800-talet uppmärksammats i Sverige i samband med diskussioner om utformningen av statens budget. Av förarbetena till regeringsformen (prop. 1973:90 s. 332) framgår att fullständighetsprincipen och bruttoprincipen bör vara vägledande vid utformningen av statsbudgeten, men att undantag från dessa principer behöver göras. Denna fråga berörs inte i förslaget till ändrad regeringsform (prop. 2009/10:80). Med anledning av de väsentliga avsteg från dessa principer som gjordes under slutet av 1980-talet och början av 1990-talet, kom det enligt finansutskottets mening (bet. 1992/93:FiU30 s. 167) att saknas möjlighet att få en klar uppfattning av den statliga verksamheten. Den statliga budgeten ansågs inte längre utgöra ett tillfredsställande underlag för att bedöma den statliga verksamhetens effekter. Det statliga upplåningsbehovet hade blivit ett mått som bättre än budgetunderskottet återspeglade

obalanserna i den samlade statliga verksamheten och den statliga sektorns finansiella anspråk.

Det var mot denna bakgrund som bestämmelserna om avgränsningen av statens budget i budgetlagen utformades i mitten av 1990-talet. Enligt regeringens uttalande i den proposition som låg till grund för budgetlagen ska bruttoprincipen vara vägledande vid utformningen av statens budget och redovisningen mot anslag och inkomstitlar (prop. 1995/96:220 s. 43 och 94). I 16 § föreskrivs sålunda att förslaget till budget ska omfatta alla inkomster och utgifter samt andra betalningar som påverkar statens lånebehov. I 17 och 18 §§ finns regler om att vissa avgiftsfinansierade verksamheter får redovisas netto på anslag eller ska redovisas vid sidan av statsbudgeten. Detta betyder att principen om fullständighet i vertikalt led ned till statens lånebehov upprätthålls utan undantag, men att viss avgiftsfinansierad verksamhet inte behöver framgå av statens budget. Undantag kan således göras från bruttoprincipen.

I direktiven till utredningen anges att det är angeläget att pröva om det finns skäl att i något avseende förändra avvägningen mellan fasthet och flexibilitet i budgetlagen. Om avsteg behöver göras från principerna om fullständighet och bruttoredovisning kan det enligt direktiven finnas ett behov av att tydliga motiv anges och att möjligheten till jämförbarhet säkerställs.

4.1.2 Erfarenheter

Det finns anledning att erinra om att fullständighetsprincipen och bruttoprincipen är just principer och att det i samband med beredningen av regeringsformen 1973 klargjordes att undantag behöver göras från dessa principer. Det kan också nämnas att t.ex. EU:s finansiella bestämmelser rymmer en rad undantag från motsvarande principer. Principer är således goda utgångspunkter för handlandet men i en del fall krävs praktiska anpassningar till verkligheten som innebär att avvikelser görs från principerna. Det finns också skäl att erinra om att ständiga förändringar i fråga om budgetens innehåll, den ekonomisk-politiska debatten och den tekniska utvecklingen leder till att det statliga budgetsystelet måste kunna förnyas successivt (prop. 1973:90 s. 222).

I samband med att budgetlagen infördes avvecklades ett antal specialbudgetar m.m. som låg vid sidan av statens budget och gjorde den ofullständig. Någon diskussion om budgetens fullstän-

dighet, dvs. att all statlig verksamhet som påverkar statens lånebehov ska omfattas av budgeten, har knappast förekommit sedan budgetlagen trädde i kraft. Åtgärder som skulle undergräva tillämpningen av denna princip har heller inte aktualiserats. Principen om statsbudgetens fullständighet upprätthålls således med fasthet. Det saknas därför anledning för utredningen att ytterligare behandla denna fråga.

När det däremot gäller tillämpningen av bruttoprincipen finns åtskilliga exempel på att nya avvikelser har genomförts efter det att budgetlagen trätt i kraft. På regeringens förslag i 2000 års ekonomiska vårproposition beslutade riksdagen sålunda att bl.a. Tullverket, Polisväsendet, Centrala studiemedelsnämnden och Vägverket skulle få disponera avgiftsmedel som tidigare redovisats mot inkomstiteln Offentligrättsliga avgifter. En övergång skedde således från brutto- till nettoredovisning. Sammantaget fick myndigheterna disponera ytterligare 750 miljoner kronor i avgiftsinkomster. Syftet med åtgärden angavs i flera fall vara att öka myndigheternas resurser. Detta kritiserades av den politiska oppositionen som menade att åtgärden var ett budgettricksande för att kringgå utgiftstaket. Ändå värre ansågs dock vara att ökad nettoredovisning fick till följd att riksdagens möjligheter att pröva myndigheternas medelsbehov beskars. Överblicken, eller transparensen, gick förlorad (bet. 1999/2000:FiU20 s. 231 f och 252 ff). Därefter har riksdagen på förslag av regeringen i 2006 års ekonomiska vårproposition beslutat att vissa nya avgifter på jordbrukets område ska få disponeras för att täcka utgifterna i angivna verksamheter och således nettobudgeteras eller redovisas vid sidan av statsbudgeten. De avvikelser som under senare år gjorts från bruttoprincipen i fråga om redovisning av avgifter har dock var för sig, och även sammantagna, avsett ganska begränsade belopp.

Betydligt större belopp är det frågan om när regering och riksdag beslutat att utgifter för vissa åtgärder ska krediteras mot en skattskyldigs skattekonto. Därmed uppkommer nettobudgetering på statsbudgetens inkomstsida som innebär att utgifter redovisas mot en inkomstitel för skatt och att nettoinkomsten på inkomstiteln blir lägre. Förfarandet är alltså detsamma som användes för arbetsmarknadsfonden fram till mitten av 1990-talet och som ledde till ett ackumulerat underskott på 80 miljarder kronor på en inkomstitel. Denna erfarenhet motiverar att budgetlagen inte innehåller något undantag från bruttoprincipen beträffande inkomster som redovisas mot inkomstitlar. Av budgetlagen följer

således (prop. 1995/96:220 s. 94) att utgifter, bortsett från korrigeringar och omföringar m.m., inte får redovisas mot inkomstitlar.

Redovisning av utgifter mot inkomstitlar har sedan början av 2000-talet vid flera tillfällen likväl förekommit för främst sysselsättningsfrämjande åtgärder samt energi- och miljöinvesteringar. Detta har skett genom att en skattskyldigs utgifter för ett visst ändamål har krediterats vederbörandes skattekonto. Den politiska oppositionen har anfört att detta är ett uppenbart brott mot den bruttoredovisningsprincip som är en hörnsten i budgetlagen och att sådana åtgärder borde ha lett till att utgiftstaket sänkts (bet. 2003/04:FiU1 s. 371 f).

Mot bakgrund av de erfarenheter som vunnits prövar utredningen i det följande om det finns behov av att utveckla bestämmelserna i budgetlagen om bruttoredovisning. Först behandlas redovisningen av avgiftsinkomster och därefter frågor om skatteutgifter av olika slag.

4.2 Avgifter i staten

Statens verksamhet finansieras huvudsakligen med skatter. Vid sidan av skatteintäkterna har staten emellertid även andra intäkter bl.a. i form av sådana avgifter som myndigheter tar ut för varor och tjänster som tillhandahålls. År 2008 uppgick intäkterna av sådana avgifter till drygt 43 miljarder kronor vilket motsvarar inemot fem procent av statens totala intäkter.¹

Avgifterna brukar delas in i betungande avgifter och avgifter för frivilligt efterfrågade varor och tjänster. För den förstnämnda kategorin av avgifter används ofta beteckningen ”offentligrättsliga avgifter”, ”belastande avgifter” eller ”tvingande avgifter”. En avgift är betungande om den innebär ett ingrepp i den enskildes ekonomiska förhållanden. En förutsättning för att en sådan avgift ska få tas ut är att riksdagen beslutat att en viss verksamhet ska bedrivas och att de som använder den vara eller tjänst som tillhandahålls ska betala en avgift. Riksdagen kan också ge regeringen ett bemyndigande att besluta om en sådan avgift. Några exempel på betungande avgifter är avgifter för körkort, pass, inspektion av fartyg, byte av namn och kontroll av läkemedel. Inkomsterna från de betungande avgifterna uppgick 2008 till drygt 13 miljarder kronor.

¹ Årsredovisning för staten 2008 (skr. 2008/09:101).

Avgifter för frivilligt efterfrågade varor och tjänster beslutas av regeringen och benämns ibland ”avgifter i uppdragsverksamhet” eller ”frivilliga avgifter”. Hit brukar alla avgifter som inte är betungande räknas. Inkomsterna från de frivilliga avgifterna uppgick 2008 till knappt 30 miljarder kronor.

4.2.1 Regelverket

Enligt 9 kap. 2 § RF får statens medel inte användas på något annat sätt än riksdagen har bestämt. Hur statens medel ska användas bestämmer riksdagen genom budgetregleringen. Riksdagen får dock enligt 9 kap. 2 § andra styckets andra mening RF besluta att medel tas i anspråk på annat sätt. I 9 kap. 7 § förslaget till ändrad RF föreskrivs att anslag och inkomster inte får användas på annat sätt än vad riksdagen bestämt. Vidare föreskrivs i 9 kap. 3 § tredje stycket att riksdagen kan besluta att statens inkomster får tas i anspråk för bestämda ändamål på annat sätt än genom beslut om anslag. Med de nuvarande och de föreslagna bestämmelserna i regeringsformen skapas förutsättningar för riksdagen att besluta att inkomster används för bestämda ändamål utan att anslag anvisas. Detta innebär att inkomster specialdestineras till ett visst ändamål.

Av 9 § budgetlagen framgår att de statsinkomster som beräknas av riksdagen ska redovisas mot inkomstitlar. När avgiftsinkomster specialdestineras till en viss verksamhet beräknas inkomsterna inte av riksdagen och de tas därför inte upp på inkomstitel. Med specialdestination avses således att inkomsterna utan att föras upp på statens budget används för att täcka utgifter i en viss verksamhet.

Betungande avgifter

Enligt 8 kap. 3 § RF ska föreskrifter om förhållandet mellan enskilda och det allmänna, som gäller åligganden för enskilda eller i övrigt avser ingrepp i enskildas personliga eller ekonomiska förhållanden, meddelas genom lag. Föreskrifter om skatt till staten och om betungande avgifter faller in under denna bestämmelse. Bestämmelser med motsvarande innebörd finns i 8 kap. 2 § första stycket 2 förslaget till ändrad RF. Enligt 8 kap. 7 § första stycket RF kan dock regeringen utan hinder av 8 kap. 3 §, efter bemyndigande i lag, genom förordning meddela föreskrifter om annat än

skatt inom vissa uppräknade ämnesområden. Bestämmelser med motsvarande innebörd finns i 8 kap. 3 § förslaget till ändrad RF.

Enligt 8 kap. 9 § andra stycket RF kan regeringen vidare efter riksdagens bemyndigande meddela sådana föreskrifter om avgifter, som på grund av 8 kap. 3 § annars ska meddelas av riksdagen. Till skillnad från vad som gäller enligt 8 kap. 7 § RF kan riksdagens bemyndigande enligt denna bestämmelse ha annan form än lag, i praktiken en hemställan i ett utskottsbetänkande som riksdagen ansluter sig till. I förslaget till ändrad RF tas denna möjlighet bort och normgivningsbemyndiganden om bl.a. betungande avgifter ska alltid ges i lag. Ett syfte med denna ändring är att uppnå likformighet och att bemyndigandena ska bli lättare att hitta (prop. 2009/10:80 s. 224).

Med stöd av 8 kap. 11 § RF kan riksdagen bemyndiga regeringen att överlåta sin normgivningsmakt till t.ex. förvaltningsmyndigheter. En motsvarande bestämmelse finns i 8 kap. 10 § förslaget till ändrad RF.

Innebörden av de bestämmelser i regeringsformen som nu återgetts är i huvudsak att riksdagen med lag kan besluta att betungande avgifter ska tas ut för en vara eller tjänst som staten tillhandahåller. Regeringen kan i lag bemyndigas att besluta närmare om en sådan avgift. Regeringen kan i lag också bemyndigas att delegera till en förvaltningsmyndighet att meddela föreskrifter om en avgift. Huruvida en sådan avgift ska redovisas mot en inkomsttitel (brutoredovisas) eller om avgiften ska specialdestineras beslutar riksdagen särskilt för varje avgift.

Frivilliga avgifter

Regeringen får med stöd av bestämmelsen om den s.k. restkompetensen i 8 kap. 13 § första stycket 2 RF besluta om uttag av frivilliga avgifter. En motsvarande bestämmelse finns i 8 kap. 7 § första stycket 2 förslaget till ändrad RF. Av dessa bestämmelser följer emellertid ingen befogenhet för regeringen att disponera medlen. Riksdagen har dock genom införandet av 19 § budgetlagen bemyndigat regeringen att besluta om dispositionen ifråga om avgifter för frivilligt efterfrågade varor och tjänster.

Budgetering och redovisning av avgifter

Enligt 16 § budgetlagen ska regeringens förslag till budget för staten omfatta alla inkomster och utgifter, med de undantag som anges i 17 § andra stycket och 18 §, samt andra betalningar som påverkar statens lånebehov. Genom användningen av uttrycket statens lånebehov ger bestämmelsen uttryck för fullständighetsprincipen. De undantag som anges i bestämmelsen avser sådan verksamhet där intäkter specialdestinerats till en viss verksamhet och alltså tas i anspråk på annat sätt än genom budgetreglering, eller som det uttrycks i 9 kap. 3 § tredje stycket förslaget till ändrad RF, på annat sätt än genom beslut om anslag.

I 17 § första stycket budgetlagen anges att statens inkomster och utgifter ska budgeteras och redovisas brutto på statens budget. Bestämmelsen innebär att inkomster tas upp på budgetens inkomstitlar, medan utgifter tas upp på anslag. Inkomsterna får inte minskas med utgifter och utgifterna får inte minskas med inkomster. En konsekvent tillämpning av bruttoprincipen innebär att alla inkomster redovisas mot inkomstitlar och används för att täcka alla utgifter som redovisas mot anslag.

De undantag som enligt budgetlagen får göras från bruttoprincipen beskrivs i det följande.

Ska inkomsterna i en verksamhet endast bidra till att täcka verksamhetens utgifter, får utgifterna enligt 17 § andra stycket budgetlagen redovisas netto på anslag. Som exempel på avgifter som endast är avsedda att bidra till verksamhetens utgifter kan nämnas t.ex. museernas inträdesavgifter. Ett annat exempel är intäkter av tillfällig karaktär som vissa myndigheter har, t.ex. försäljning av rapporter m.m. I dessa fall saknas ett bestämt ekonomiskt mål för graden av självfinansiering och verksamheten finansieras med avgiftsintäkter som myndigheterna får förfoga över direkt och med anslagsmedel. Netto-redovisningen medför att hela omfattningen av en verksamhet inte framgår av anslaget. Anslaget tar endast sikte på de utgifter som kvarstår sedan den del som finansieras med avgiftsintäkter räknats bort.

Av 19 § framgår att regeringen får besluta om dispositionen av avgiftsinkomster från frivilligt efterfrågade varor och tjänster. Därav följer att regeringen även får (jfr prop. 1995/96:220 s. 95) besluta att inkomsterna ska redovisas mot en inkomstitel, företrädesvis Övriga inkomster av statens verksamhet.

Enligt 18 § budgetlagen *ska* en verksamhet där statens kostnader helt ska täckas med verksamhetens intäkter inte budgeteras och inte heller redovisas på anslag eller inkomstitlar. Bestämmelsen motiverades i förarbetena till lagen (prop. 1995/96:220 s. 45) med att över- eller underskott i en avgiftsfinansierad myndighets verksamhet måste kunna överföras till kommande år. Det förekommer även att helt avgiftsfinansierade verksamheter i myndigheter redovisas vid sidan av statens budget.

Krav på full kostnadstäckning är ett uttryck för att ett bestämt ekonomiskt mål har fastställts för verksamheten och innebär att inkomsterna helt ska täcka kostnaderna inom ett verksamhetsområde. Ett bestämt ekonomiskt mål anses även finnas när regeringen föreskrivit en kostnadstäckning som innebär t.ex. att 50 procent av kostnaderna eller alla kostnader utöver 10 miljoner kronor ska täckas med intäkter. Däremot saknas ett bestämt ekonomiskt mål om medel från ett anvisat anslag får tas i anspråk för att finansiera kostnader i en omfattning som inte närmare har preciserats.

4.2.2 Hur redovisningen av avgifter kommit att utvecklas

Då budgetlagen antogs 1996 uppgick statens avgiftsintäkter till drygt 20 miljarder kronor. Något mindre än hälften av detta belopp utgjorde avgifter från frivilligt efterfrågade varor och tjänster. Tio år senare, år 2006, uppgick statens avgiftsintäkter till omkring 37 miljarder kronor. Storleken av de betungande avgifterna har varit i stort sett densamma, omkring 12 miljarder kronor, under tioårsperiod. De frivilliga avgiftsintäkterna har däremot mer än fördubblats från 10 till 25 miljarder kronor (SOU 2007:96 s. 74-85).

Huvudregeln enligt budgetlagen och uttalanden av riksdagen är att inkomster ska redovisas brutto på inkomstitel. Redan då lagen infördes disponerades ca 60 procent av alla betungande avgifter av regeringen och redovisades således inte på inkomstitlar på budgetens inkomstsida. Detta har med tiden förskjutits så att 2006 disponerade regeringen inemot 80 procent av de betungande avgifterna. Till saken hör att hälften av de betungande avgifter som redovisas brutto numera utgörs av finansieringsavgifter från arbetslöshetskassorna.² Om dessa undantas är den andel av de

² Avgiftsutredningen hade enligt vad den anförde i sitt betänkande svårt att se finansieringsavgiften som en betungande avgift eller en skatt (SOU 2007:96 s. 105 f).

betungande avgifterna som regeringen disponerar och som således inte redovisas brutto i praktiken högre än som nyss angetts.

Med några få undantag har regeringen under hela perioden disponerat alla intäkter från frivilliga avgifter.

Regeringen disponerar numera omkring 93 procent av de samlade avgiftsintäkterna (SOU 2007:96 s. 77 f). De samlade avgiftsintäkterna motsvarade 1996 ca 15 procent av statens förvaltningskostnader (löner, hyror etc.) och 2006 uppgick andelen till omkring 18 procent. Om affärsverken exkluderas utgjorde denna andel 2008 omkring 15 procent.

Att regeringen i så stor utsträckning tillåtits disponera avgifterna har således medfört att såväl betungande som frivilliga avgifter numera endast till en liten del redovisas brutto på statens budget.

4.2.3 Iakttagelser och förslag av Avgiftsutredningen

Principen om fullständighet och bruttoredovisning av avgifter har behandlats i Avgiftsutredningens betänkande Avgifter (SOU 2007:96). I betänkandet drar utredningen slutsatsen av en genomgång som den gjort av 483 betungande avgifter att bruttoredovisning inte längre är huvudregel när det gäller redovisningen av avgiftsintäkter.

Utredningen anförde (s. 122) vidare i fråga om bestämmelserna i 17 och 18 §§ budgetlagen följande.

Ordalydelsen ger intryck av att det är huruvida en avgift ska leda till fullt eller delvis täckande av verksamhetens kostnader som avgör hur den ska budgeteras och redovisas. Om avgiftsinkomster ska budgeteras och redovisas på eller utanför statsbudgeten avgörs ju dock av om riksdagen beslutat om specialdestination eller ej. Om riksdagen beslutat om specialdestination blir ju konsekvensen av detta att avgiften inte ska budgeteras och redovisas på statsbudgeten.

Avgiftsutredningen lämnade inte något förslag till ändringar i budgetlagen men anförde att frågan om budgetlagen behövde förtydligas i dessa avseenden borde uppmärksammas i den kommande översynen av budgetlagen.

Avgiftsutredningen har vidare förslagit att regeringen lämnar förslag till riksdagen om vilka riktlinjer som bör gälla för specialdestination av avgifter (SOU 2007:96 s. 120 f).

Dessa två frågor behandlas i det följande.

4.3 Överväganden om avgiftsinkomster

Utredningens förslag: Grundregeln ska även i fortsättningen vara att statens inkomster och utgifter budgeteras och redovisas brutto på statens budget. Undantag från bruttoredovisning ska dock göras då riksdagen har beslutat att en inkomst ska specialdestineras till en viss verksamhet. Redovisningen ska vara densamma oavsett om inkomsten avser betungande avgifter, frivilliga avgifter eller andra inkomster.

Om inkomster som specialdestinerats till en verksamhet helt eller till en bestämd del ska täcka utgifterna i verksamheten ska inkomsterna och de mot dessa svarande utgifterna budgeteras och redovisas vid sidan av statens budget. Om inkomsterna till en obestämd del ska täcka utgifterna i en verksamhet ska inkomsterna redovisas mot anslag.

Regeringen ska liksom tidigare få förfoga över avgiftsinkomster från frivilligt efterfrågade varor och tjänster och besluta om att sådana inkomster ska budgeteras och redovisas mot inkomstitel eller specialdestineras till en verksamhet. Motsvarande gäller vissa försäljningsinkomster. Om inkomsterna ska specialdestineras gäller samma regler för budgetering och redovisning som då riksdagen har beslutat om specialdestination.

I lagen bör det vidare anges att för budgetering och redovisning av inkomster på statens budget används inkomstitlar för olika slag av inkomster.

4.3.1 Specialdestination av avgifter

Riksdagen beslutar om statens budget och beslutar om anslag för bestämda ändamål. Riksdagen får dock besluta att statens inkomster tas i anspråk i annan ordning än genom beslut om anslag. Då sker en specialdestination av inkomster till ett visst ändamål. Anslag och inkomster får inte användas på annat sätt än riksdagen bestämt. Riksdagen beslutar också om en beräkning av statens inkomster. Inkomster som beräknas av riksdagen ska redovisas mot inkomstitel. Andra inkomster som staten har, men som inte beräknas av riksdagen, redovisas under anslag eller redovisas vid sidan av statens budget. I båda fallen görs avvikelser från principen om bruttoredovisning. En förutsättning för att en inkomst inte ska redovisas mot inkomstitel är alltså att ytterst riksdagen i en eller

annan form bestämt att inkomsten ska eller får specialdestineras till en viss verksamhet.

Den fråga som Avgiftsutredningen väckt om huruvida utvecklingen sedan budgetlagens tillkomst blivit sådan att bruttoredovisning inte längre är huvudregel när det gäller redovisningen av betungande avgifter är därför sammanlänkad med det förhållandet att en rad beslut om specialdestination av inkomster har fattats av riksdagen.

I sammanhanget finns det anledning att erinra om att de samlade avgiftsinkomsterna motsvarar endast omkring fem procent av statens inkomster. De betungande avgifterna utgör i sin tur endast omkring en procent av budgetens omslutning. När det gäller övriga inkomster, främst skatteinkomster och bidrag från EU, sker numera en fullständig bruttoredovisning. De tidigare förekommande krediteringarna av skattekonton är till stor del avvecklade. Det betyder att principen om bruttoredovisning av statens inkomster och utgifter upprätthålls i mycket hög grad. Icke desto mindre behöver frågan om specialdestination och redovisning av avgiftsinkomster behandlas.

Som tidigare nämnts finns i 19 § budgetlagen ett generellt bemyndigande från riksdagen till regeringen att besluta om dispositionen av avgiftsinkomster från frivilligt efterfrågade varor och tjänster som staten tillhandahåller, om inkomsterna helt eller delvis ska täcka statens kostnader för verksamheten. Att regeringen får besluta att sådan verksamhet ska bedrivas och att en avgift ska tas ut för sådana varor och tjänster följer av bestämmelserna om regeringens restkompetens på normgivningsområdet.

När det gäller specialdestination av betungande avgifter fattar riksdagen beslut i varje särskilt fall om att inkomster, som härrör från att vissa varor eller tjänster tillhandahålls mot en avgift, får användas för att täcka kostnaderna i verksamheten. Detta är ett beslut inom ramen för finansmakten.

Riksdagens beslut om att en betungande avgift får tas ut har för närvarande formen av lag eller ett bemyndigande i annan form till regeringen att meddela föreskrifter om avgifter för ett visst ändamål. Enligt förslaget till ändrad RF ska detta normgivningsbemyndigande alltid ges i lag.

Såsom 17 och 18 §§ budgetlagen är utformade ger de, som Avgiftsutredningen uppmärksammat, intryck av att det är huruvida en avgift endast ska bidra till att täcka verksamhetens utgifter eller om den ska leda till full kostnadstäckning som avgör hur den ska

budgeteras och redovisas på statens budget. Så är det självfallet inte. Avgörande är i stället om riksdagen beslutat att specialdestination i någon form ska ske av en avgiftsinkomst. Först därefter blir frågan om grad av kostnadstäckning av betydelse.

När det gäller frivilliga avgifter kan regeringen besluta att ta ut sådana med stöd av restkompetensen på normgivningsområdet och 17 och 18 §§ budgetlagen anger när nettoredovisning under anslag får ske och när redovisning vid sidan av statsbudgeten ska ske. Med 19 § budgetlagen bemyndigas regeringen vidare att besluta om dispositionen av sådana avgifter. Riksdagen har alltså med regeringsformen och budgetlagen delegerat till regeringen att besluta om att ta ut frivilliga avgifter och att bestämma om avgiftsinkomsterna får disponeras i en verksamhet. Detta medför i sin tur att regeringen får besluta om hur avgifterna ska budgeteras och redovisas. På detta område finns därför knappast någon oklarhet.

Om 17 och 18 §§ även gäller för betungande avgifter har de däremot en otillfredsställande utformning. Varken lagtextens utformning eller uttalanden i förarbeten tyder på att bestämmelserna inte är avsedda att tillämpas även för betungande avgifter. Som har framgått i det tidigare är det emellertid inte budgetlagens bestämmelser i dessa avseenden som avgör om och hur specialdestination ska ske utan detta följer av riksdagens beslut om respektive avgift. De bestämmelser som finns i 17 och 18 §§ om kostnadstäckning förefaller dock ha verkat vägledande för regeringens förslag och riksdagens beslut om hur betungande avgifter ska budgeteras och redovisas.

Utredningen anser att de aktuella bestämmelserna i budgetlagen om avvikelser från bruttoredovisningsprincipen i fråga om avgiftsinkomster bör utformas så att de bättre speglar de konstitutionella grunderna på området.

Utformning av en ny reglering

En naturlig utgångspunkt för utformningen av regleringen är det förhållandet att det är riksdagen som beslutar att en betungande avgift ska tas ut för en vara eller tjänst som staten tillhandahåller. Om riksdagen har beslutat att en sådan avgift ska tas ut, kan riksdagen också besluta att avgiftsinkomsterna ska specialdestineras till att helt eller delvis täcka kostnader för att tillhandahålla den avsedda nyttigheten. Därav följer att inkomsterna ska budgeteras

och redovisas antingen under ett anslag som då nettoredovisas eller tillsammans med verksamhetens utgifter och då budgeteras och redovisas vid sidan av statens budget.

När det gäller inkomster från avgifter från frivilligt efterfrågade varor och tjänster har regeringen befogenhet att meddela föreskrifter om att sådana avgifter ska tas ut på något visst område. Regeringen har däremot ingen ur regeringsformen härledbar befogenhet att ta i anspråk inkomsterna utan dessa ska redovisas mot en inkomstitel. Riksdagen ger därför regeringen genom 19 § budgetlagen rätt att besluta om dispositionen eller förfogandet av sådana avgiftsinkomster. En motsvarande befogenhet bör även i fortsättningen ingå i budgetlagen. Därav följer att inkomsterna ska bruttoredovisas mot en inkomstitel eller, om de ska specialdestineras och användas för ett bestämt ändamål, redovisas under anslag (nettoredovisning) eller vid sidan av statens budget.

Specialdestination av avgiftsinkomster används i regel i syfte att främja möjligheterna till hög effektivitet och service i verksamheten. För att uppnå detta bestäms i regel ett ekonomiskt mål för i vilken grad inkomsterna ska täcka utgifterna. Detta kan innebära att inkomsterna helt eller till en bestämd del ska täcka utgifterna i verksamheten. Om ett bestämt ekonomiskt mål finns för en verksamhet bör det föreskrivas att budgetering och redovisning av sådan verksamhet ska ske vid sidan av statens budget oavsett om det är frågan om betungande avgifter eller avgifter från frivilligt efterfrågade varor och tjänster. Därigenom kommer såväl underskott som överskott i verksamheten att föras över till följande år och den myndighet som bedriver verksamheten tvingas att ta ansvar för de resultat som uppnås. Om något bestämt ekonomiskt mål inte finns och inkomsterna således till en obestämd del ska täcka utgifterna ska inkomsterna i stället redovisas mot det anslag som i övrigt finansierar verksamheten. Anslaget nettoredovisas då. Detta motsvarar den ordning som nu gäller.

Enligt ordalydelsen i 9 § budgetlagen ska statsinkomster som beräknas av riksdagen redovisas mot inkomstitel. Att det är just inkomster som regeringen inte disponerar som bestämmelsen avser framgår endast indirekt och tolkningen av bestämmelsen förutsätter att läsaren känner till innehållet i bestämmelserna i 9 kap. 2 § RF (9 kap. 3 § tredje stycket i förslaget till ändrad RF) om specialdestination samt 9 kap. 3 § RF (9 kap. 3 § första stycket förslaget till ändrad RF) om att riksdagen beräknar statens inkomster.

Enligt utredningens uppfattning är detta onödigt komplicerat. Bestämmelsens normerande innehåll bör begränsas till att utgöra en bestämmelse om att inkomstsidan på statens budget delas in i inkomsttitlar som används för olika slag av inkomster. Det kan anmärkas att regeringsformen nämner anslag som beslutas för bestämda ändamål, dvs. indelningen på budgetens utgiftssida, medan däremot inkomsttitlarna inte omnämns.

Enligt utredningens uppfattning bör en bestämmelse införas i budgetlagen varav det tydligare framgår att inkomster som specialdestineras till en viss verksamhet inte ska redovisas mot inkomsttitlar. En sådan bestämmelse bör utformas så att den ansluter till förslaget till ändrad RF. Det bör alltså föreskrivas att inkomster hos staten som får tas i anspråk på annat sätt än genom beslut om anslag inte ska budgeteras och redovisas mot inkomsttitlar.

I detta avsnitt behandlas främst de undantag från principen om bruttoredovisning som får göras i fråga om avgiftsinkomster. I 30–34 §§ budgetlagen finns emellertid också bestämmelser om disposition av inkomster från försäljning av statens egendom. Tillämpningen av dessa regler kan leda till att vissa försäljningsinkomster inte redovisas mot en inkomsttitel utan i stället tas upp som inkomst under ett anslag som därvid kommer att nettoredovisas. Riksdagen har också i några få fall beslutat att amorteringar av lån och betalning av ränta samt återbetalning av bidrag ska redovisas under ett anslag som hänger samman med det stöd som lämnas. De bestämmelser i lagen som avser redovisning av inkomster och utgifter vid sidan av statens budget respektive redovisning av inkomster mot anslag bör utformas så att de gäller för alla inkomster som specialdestinerats av riksdagen till viss verksamhet. De bör således inte begränsas till att gälla enbart avgiftsinkomster. I sammanhanget vill utredningen betona att det är viktigt att avsteg som görs från bruttoredovisning på statens budget är väl motiverade.

Riksdagen har i vissa fall bemyndigat regeringen att besluta om dispositionen av inkomster. Det gäller avgifter från frivilligt efterfrågande varor och tjänster som staten tillhandahåller och vissa försäljningsinkomster. Enligt utredningen bör samma principer för redovisning på och utanför statens budget gälla då regeringen har beslutat om specialdestination som när riksdagen har gjort det. Regeringen är dock oförhindrad att besluta att inkomster från en frivillig avgift som avses ge full kostnadstäckning eller någon annan inkomst ska redovisas mot en inkomsttitel.

4.3.2 Huvudprinciper för styrningen av avgiftsfinansierad verksamhet

År 1992 presenterade regeringen huvudprinciper (prop. 1991/92:100 bilaga 1 s. 53 f) som borde gälla för styrningen av avgiftsfinansierad verksamhet. Dessa innebar i huvudsak följande.

Bruttoredovisning på statens budget bör i normalfallet tillämpas för offentligrättsliga avgifter för reglerande verksamhet. Verksamheten bör således budgeteras och tillföras medel över anslag och avgifterna bör redovisas på inkomsttitel. Undantag från bruttoredovisning för offentligrättslig verksamhet bör kunna göras i de fall verksamhetsvolymen är så svår att bedöma i förhand att finansiering över anslag framstår som mindre ändamålsenlig.

För annan, dvs. inte offentligrättslig, avgiftsfinansierad verksamhet som är efterfrågestyrd bör nettoredovisning på statens budget tillämpas.

Full kostnadstäckning bör i normalfallet gälla som ekonomiskt mål för all avgiftsfinansierad verksamhet.

Redovisningskraven bör utformas så att kostnader, intäkter och resultat i normalfallet framgår av myndigheternas redovisning.

Det bör noteras att dessa principer för styrning av avgiftsfinansierad verksamhet inte lämnades till riksdagen som förslag till riktlinjer enligt 9 kap. 7 § RF. Detta var måhända skälet till att vad regeringen anförde inte föranledde något uttalande från finansutskottets sida (bet. 1991/92:FiU20 s. 57).

De beskrivna principerna för budgetering och redovisning av den avgiftsfinansierade verksamheten infördes senare med avgiftsförordningen (1992:191) och budgetlagen. Den praktiska tillämpningen har också i huvudsak kommit att motsvara de angivna huvudprinciperna. Det kan dock konstateras att när det gäller offentligrättsliga (betungande) avgifter har en hel del undantag gjorts från principen om bruttoredovisning. Ibland har därvid det skäl för undantag som angavs i principerna åberopats. Den praktiska tillämpningen har dock blivit att andelen betungande avgiftsinkomster som bruttoredovisas på statsbudgeten har minskat påtagligt sedan huvudprinciperna presenterades.

Finansutskottet har flera gånger och i olika sammanhang återkommit till att bruttoredovisning bör vara huvudprincipen för budgetering och redovisning av statens inkomster och utgifter. Utskottet har sålunda påtalat att det underlättar för riksdagen att få en klar uppfattning av den statliga verksamheten om statsbudgeten

redovisar en mer fullständig bild av inkomster och utgifter (bet. 1997/98:FiU1 s. 225).

Då frågan om dispositionen av de avgifter Finansinspektionen tar ut för prövning av olika typer av ansökningar och anmälningar behandlades i riksdagen anförde t.ex. finansutskottet följande.

En grundläggande utgångspunkt bör vara att inkomster och utgifter redovisas brutto på statsbudgeten eftersom det ger en bättre överblick av den statliga verksamheten. Tydligheten, eller transparensen, i redovisningen ökar. Riksdagen får då också möjlighet att pröva anslagstilldelningen och kan på så sätt varje år ta ställning till vilken omfattning en viss verksamhet ska ha. Redan i dag är det en betydande del av de statliga utgifterna som antingen nettoredovisas mot statsbudgeten eller vid sidan om denna. Stor försiktighet bör emellertid iakttas med nya undantag från huvudregeln, och i de fall detta trots allt förekommer bör åtgärderna vara välmotiverade (bet. 2003/04:FiU2 s. 37).

Utredningen konstaterar att det finns en diskrepans mellan finansutskottets uttalanden om att principen om bruttoredovisning bör upprätthållas och riksdagens beslut i enskilda fall om att specialdestinering ska göras av vissa avgiftsinkomster, dvs. att avvikelser ska göras från principen om bruttoredovisning. Utredningen anser att det behövs ett klagörande av när specialdestination bör kunna komma i fråga, dvs. av hur betungande avgifter bör budgeteras och redovisas.

Innan frågan om riktlinjer för budgetering och redovisning av avgiftsinkomster behandlas behöver för- och nackdelar med specialdestination av avgiftsinkomster diskuteras. Detta görs i det närmast följande.

4.3.3 För- respektive nackdelar med specialdestination

När det gäller specialdestination av avgiftsinkomster och avsteg från principen om bruttoredovisning behöver en avvägning göras mellan de delvis motstående intressen som statsmakterna kan ha t.ex. av att å ena sidan utgifterna i en verksamhet underkastas riksdagens prövning och å andra sidan en effektiv styrning av den statliga verksamheten.

Fördelar

Sedan lång tid har utvecklingen av styrningen av statens verksamhet gått i riktning mot en mer övergripande styrning från riksdagen och regeringen. Mål- och resultatstyrning tillämpas vilket innebär att mycket omfattande befogenheter har delegerats till myndigheterna. Som led häri har t.ex. anslagen utformats som ramanslag inom vilka myndigheterna själva i stor utsträckning beslutar om hur verksamheten ska bedrivas. Utgångspunkten har varit att en verksamhet kan bedrivas mer effektivt om den som dagligen handhar den också kan väga olika lösningar mot varandra och fatta de beslut som krävs för detta. Ett sådant synsätt är väl förenligt med att hög effektivitet ska eftersträvas i statens verksamhet. Att riksdagen specialdestinerar avgifter till en viss verksamhet är ett uttryck för denna utveckling.

Om avgifterna specialdestineras till en myndighets verksamhet förbättras förutsättningarna för myndigheten att anpassa verksamheten till efterfrågan eller till andra faktorer som påverkar den. För att verksamheten ska kunna bedrivas effektivt är det nödvändigt att en anpassning till förändrade intäkter, kostnader och efterfrågan kan göras tämligen snabbt. Möjligheterna att möta variationer i efterfrågan med god servicenivå förbättras därmed. Ett exempel på detta är att det vissa år kan vara extra stora kullar som tar eller förnyar sitt körkort. Att myndigheten får disponera avgifterna för körkortet underlättar för den att direkt anpassa verksamheten efter omständigheterna. Sådana förutsättningar kan förutsättas förbättra servicegraden och effektivisera resursutnyttjandet. Ett annat exempel är att Patent- och registreringsverket behöver anpassa personalstyrkan som en följd av att antalet ansökningar om patentskydd m.m. varierar kraftigt med konjunkturen.

När inkomster och utgifter budgeteras och redovisas vid sidan av statens budget markeras kravet på full kostnadstäckning i och med att ett över- eller underskott förs över till nästa år. Myndigheten får därmed ta ett ansvar för det finansiella resultat som uppkommit. Därmed uppkommer också en viss finansiell flexibilitet mellan åren. Det finns dock anledning att påpeka att det även med anslagsfinansiering finns möjligheter till viss flexibilitet. I vilken utsträckning anpassningar till t.ex. efterfrågan kan ske inom ramen för en anslagsfinansierad verksamhet är bl.a. beroende av vilka möjligheter som ges till anslagssparande och anslagskredit.

Får en myndighet disponera avgifterna kan den genom olika avgiftsnivåer möta efterfrågan från enskilda eller styra efterfrågan så att myndighetens resurser kan användas så effektivt som möjligt. Tullverket låter t.ex. förrättningsavgifterna variera beroende på tid och plats för klarering.

Nackdelar

Den allvarligaste nackdelen med att avgifter specialdestineras och att avvikelser görs från bruttoredovisningsprincipen är, som finansutskottet betonat flera gånger, att det försvårar för riksdagen att få en fullständig bild av statens verksamhet och att pröva hur inkomster och utgifter ska prioriteras mellan olika ändamål. Innebörden av specialdestination är att administrativ budgetallokering ersätts med marknadsefterliknande allokering.

Det förefaller dock som om en del av den kritik som riktats mot att nya avvikelser gjorts från bruttoredovisningsprincipen hängt samman med att åtgärderna bedömts ha varit motiverade mer av en strävan att skapa utrymme för nya utgifter under utgiftstaket än om omsorg om effektivitet i den berörda verksamheten.

En annan risk vid specialdestination är att avgifterna sätts till en högre nivå än vad som motiveras av kostnaderna i verksamheten. Det är således inte ovanligt att avgiftsfinansierad verksamhet visar överskott under flera år i följd. Därmed finns det en risk att likvida överskott tillåts finansiera andra verksamheters underskott hos myndigheten än dem som avgiften avser. Varaktiga underskott i avgiftsfinansierad verksamhet förekommer också.³

Ytterligare en nackdel med att en myndighet direkt får disponera avgiftsintäkter, och särskilt om den får besluta om avgiftsnivån, kan vara att incitamenten hos myndigheten att genomföra effektiviseringar och kostnadsminskande åtgärder kan bli svagare.

³ Rätt avgifter (RiR 2004:17).

Utredningens bedömning

Utredningens slutsats är att det finns både för- och nackdelar med att avgiftsintäkter specialdestineras direkt till en verksamhet.

Utredningen konstaterar också att genom riksdagens beslut i en rad enskilda fall så är bruttoredovisning på statsbudgeten inte längre förhärskande i fråga om betungande avgifter. Även om det finns exempel på att specialdestination synes ha använts i andra syften än att stärka förutsättningarna för effektivitet och hög servicenivå, t.ex. för att förstärka finanserna hos en myndighet, är utvecklingen enligt utredningens uppfattning generellt sett positiv. Möjligheterna att möta efterfrågan och att effektivisera verksamheten blir i många fall bättre med specialdestination av avgifterna.

Det finns emellertid också fog för de betänkligheter, som bl.a. finansutskottet har gett uttryck för, när det gäller svårigheterna att få en överblick av den statliga verksamheten. Utredningen vill dock erinra om att det i den resultaträkning som ingår i årsredovisningen för staten finns en samlad redovisning av de inkomster av betungande och frivilliga avgifter m.m. som staten och olika myndigheter har. Av den redovisning av utfallet på olika inkomstitlar som också ingår i årsredovisningen framgår vidare vilka avgiftsinkomster som bruttoredovisas och således inte disponeras av myndigheterna. I myndigheternas årsredovisningar, som utgör underlaget för årsredovisningen för staten, finns detaljerade uppgifter om intäkter, kostnader och resultat i avgiftsfinansierade verksamheter. I Ekonomistyrningsverkets årliga rapport om avgifter i staten finns både sammanfattande presentationer av den avgiftsfinansierade verksamhetens utveckling och detaljerade uppgifter om avgiftsfinansierad verksamhet vid de flesta myndigheter. Sammantaget finns det således gott om information som kan ge såväl en överblick av den avgiftsfinansierade delen av den statliga verksamheten som detaljerade upplysningar om olika myndigheters avgiftsfinansierade verksamheter.

Sammanfattningsvis anser utredningen att fördelarna med specialdestination av avgiftsinkomster i många fall överväger nackdelarna.

Mot denna bakgrund anser utredningen inte att det är motiverat att söka generellt minska den nuvarande graden av specialdestination av betungande avgifter. I syfte att minska de nackdelar som finns med avvikelser från bruttoredovisning anser däremot utredningen att regeringen bör lämna förslag till riksdagen om riktlinjer

som bör gälla för när specialdestination bör kunna ske. Hur sådana riktlinjer bör utformas behandlas i följande avsnitt.

När det gäller avgifter för frivilligt efterfrågade varor och tjänster anser utredningen att nettoredovisning eller redovisning vid sidan av statens budget i regel bör tillämpas också i fortsättningen. De grunder för disposition, avgiftssättning, budgetering och redovisning som bör tillämpas för frivilliga avgifter bör framgå av budgetlagen.

4.3.4 Riktlinjer för specialdestination av betungande avgifter

Utredningens förslag: Regeringen ska föreslå riksdagen riktlinjer för när specialdestination av inkomster från betungande avgifter ska kunna komma i fråga. Specialdestination av inkomster från betungande avgifter ska kunna ske om

- det är avgifter i en verksamhet vars omfattning styrs av efterfrågan även om denna föranleds av ett rättsligt tvång,
- verksamhetens intäkter, kostnader och resultat särredovisas och framgår av årsredovisningen,
- avvikelsen från bruttoredovisning motiveras av att den främjar möjligheterna till hög effektivitet och service i verksamheten eller av något annat uttalat mål och
- utgiftstaket tekniskt justeras så att det behåller den avsedda finansiella stramheten.

När regeringen 1992 presenterade huvudprinciper som borde gälla för styrning av avgiftsfinansierad verksamhet utgjorde detta inte något förslag till riksdagen, utan hade närmast karaktär av information om regeringens avsikter. För att åstadkomma en bättre stadga på området anser utredningen att regeringen nu bör föreslå riksdagen riktlinjer enligt 9 kap. 7 § RF (9 kap. 6 § i förslaget till ändrad RF) som bör gälla när det är aktuellt att göra en avvikelse från principen om bruttoredovisning av betungande avgifter på statsbudgeten. Sådana riktlinjer är inte rättsligt bindande men de anses ändå ha stor betydelse för riksdagens framtida handlingsfrihet (prop. 1973:90 s. 345).

Riktlinjerna bör utformas mot bakgrund av de för- och nackdelar som är förenade med specialdestination av avgifter och de bör

tillämpas vid behandling av frågor om specialdestination av inkomster från betungande avgifter. De huvudprinciper som presenterades 1992 är därvid till vissa delar fortfarande giltiga men behöver utvecklas och preciseras.

Utredningen anser sålunda inte att det generellt är lämpligt att undanta avgifter i vad regeringen 1992 kallade reglerande verksamhet från specialdestination. Skälet är att betungande avgifter i de allra flesta fall tas ut för tjänster som utgör led i samhällets tillsyn och kontroll, dvs. i reglerande verksamhet i vid bemärkelse. Exempel på detta är individuella tillstånds-, tillsyns- och kontrollavgifter som tas ut av dem vars verksamhet prövas eller är föremål för tillsynsåtgärd, men också avgifter för provtagning eller inspektion. Andra exempel är avgifter som tas ut för handläggning av en ansökan eller anmälan. Ytterligare exempel är avgifter för obligatoriska registreringar, pass, körkort och tullförrättningar. I många av dessa fall är det inte särskilt svårt att beräkna en kostnadstäckande avgift.

Utredningen konstaterar att regeringen nyligen (skr. 2009/10:79 s. 19) uttalat att tillsyn i normalfallet bör finansieras genom avgifter.

I en del fall avser emellertid kontrollen en samhällsviktig verksamhet där omfattningen av kontrollen, oavsett om den görs när en verksamhet ska startas eller när verksamheten väl bedrivs, inte kan få styras av de samlade avgiftsinkomster som bestäms av efterfrågan. Om tillräcklig nivå på kontrollen ska nås kan den årliga avgiften bli så hög att den upplevs överstiga värdet av den tillhållna prestationen. Det kanske inte ens finns något som mottagaren kan betrakta som en tydlig motprestation. I sådana fall är det naturligt att använda anslagsfinansiering och låta anslagets omfattning vara ett uttryck för den ambition med vilken kontrollen ska utövas. Detta är självfallet inget hinder mot att en lämpligt avvägd avgift tas ut och tillförs en inkomsttitel. Avgiftsinkomsten blir då ett bidrag till finansieringen av verksamheten och minskar anspråken på skatteinkomsterna.

Utredningen vill betona att huruvida en avgift ska tas ut för att finansiera tillsyns- och kontrollåtgärder m.m. är en sak, en helt annan sak är om avgiftsinkomsterna ska specialdestineras till verksamheten och tillåtas styra och dimensionera denna.

Utformning av riktlinjer

Det övergripande syftet med att använda specialdestination av avgiftsinkomster bör vara att den berörda verksamheten ska kunna bedrivas och utvecklas på ett effektivt sätt och bättre än med anslagsfinansiering. Vid bedömningen ska beaktas såväl möjligheterna att tillgodose syftet med verksamheten som att möta de önskemål om god service som användarna har. De varor och tjänster som berörs ska efterfrågas av enskilda även om det ligger i sakens natur att det, eftersom det är fråga om just betungande avgifter, inte är en helt frivillig och spontan efterfrågan, utan att det i bakgrunden finns ett rättsligt tvång.

Avgiften ska stå i rimlig relation till den prestation som erhålls av den som betalar avgiften. Om någon tydlig prestation inte erhålls är det inte fråga om en avgift utan om en skatt. För att en lämplig styrande effekt ska uppnås på det sätt på vilket myndigheten utför verksamheten bör avgifterna sättas på sådan nivå att de ger full kostnadstäckning eller att avgiften täcker alla kostnader utöver en i förväg angiven och kvantitativt bestämd anslagsfinansiering. Utredningen konstaterar att regeringen nyligen (skr. 2009/10:79 s. 20) uttalat att tillsynsavgifter bör motsvaras av en tydlig motprestation och ha principen om full kostnadstäckning som ekonomiskt mål.

Det bör betonas att en avgift inte får sättas så högt att den framstår som oskälig i jämförelse med motprestationen. Skulle avgiften sättas så högt vore den inte en betungande avgift utan en skatt. Riksdagen kan inte bemyndiga regeringen att meddela föreskrifter om skatt och skatteinkomster ska alltid redovisas mot inkomsttitlar.

Av praktiska skäl har riksdagen med stöd av 8 kap. 9 § andra stycket RF delegerat till regeringen att besluta om föreskrifter för de allra flesta betungande avgifter. En motsvarande möjlighet ges med 8 kap. 3 § förslaget till ändrad RF. Riksdagen kan också enligt 8 kap. 11 § RF bemyndiga regeringen att överlämna åt förvaltningsmyndighet att meddela bestämmelser om betungande avgifter. En motsvarande möjlighet ges med 8 kap. 10 § förslaget till ändrad RF. Regeringen har på flera områden erhållit sådana bemyndiganden och också utnyttjat dem för att överlämna till en förvaltningsmyndighet att besluta om avgiftsnivåer m.m. För att riksdagens finansmakt inte ska urholkas för mycket anser utredningen att

regeringen i sådana sammanhang bör ange de grunder på vilka avgiftsnivån ska beräknas, t.ex. att full kostnadstäckning ska gälla.

Utredningen anser vidare att regeringen bör vara mycket återhållsam med att begära och utnyttja ett bemyndigande att överlåta till en myndighet att meddela bestämmelser om avgiftsnivåer m.m. för betungande avgifter. En bättre kontroll över verksamhetens intäkter, kostnader och resultat samt produktivitet och effektivitet erhålls om regeringen prövar frågor om ändring av avgiftsnivåer m.m.

Den avgiftsfinansierade verksamhet det är fråga om ska i myndighetens redovisning särredovisas och intäkter, kostnader och resultat ska framgå av myndighetens årsredovisning. Även icke finansiella resultat ska redovisas. Därigenom får riksdagen, regeringen och enskilda möjlighet att följa hur verksamheten utvecklas.

När det är aktuellt att införa en ny betungande avgift som ska specialdestineras till en verksamhet eller att införa en ny avvikelse från principen om bruttoredovisning av avgifter ska tydliga motiv anföras till varför anslagsfinansiering bedöms vara en sämre lösning.

När ny specialdestination av inkomster från betungande avgifter införs ska det således alltid vara av omsorg om verksamheten, i första hand effektiviteten i förhållande till syftet men också service i förhållande till användarna. I den mån som ett tillämpat tak för statens utgifter påverkas av beslutet är det vidare självklart att detta ska undergå en teknisk justering som neutraliserar effekten av omläggningen och gör att utgiftstaket behåller den avsedda finansiella stramheten.

Utredningen anser att riktlinjer för när specialdestination av inkomster från betungande avgifter ska kunna komma i fråga kan bidra till att stärka den fasthet med vilken principerna om fullständighet och bruttoredovisning tillämpas samtidigt som nödvändig flexibilitet bevaras.

Mot denna bakgrund anser utredningen att specialdestination av betungande avgifter ska kunna ske om

- det är avgifter i en verksamhet vars omfattning styrs av efterfrågan även om denna föranleds av ett rättsligt tvång,
- verksamhetens intäkter, kostnader och resultat ska särredovisas och framgå av årsredovisningen,

- detta främjar möjligheterna till hög effektivitet och service i verksamheten eller av något annat uttalat mål och
- utgiftstaket tekniskt justeras så att det behåller den avsedda finansiella stramheten.

Utredningen anser att regeringen ska föreslå riksdagen att anta riktlinjer av detta slag. Det förutsätts sedan att regeringen motive-
rar framtida förslag i de avseenden som omfattas av riktlinjerna. Vidare finns anledning att utgå från att riksdagen vid beredningen av ärendet prövar om förslagen motsvarar de förutsättningar som framgår av riktlinjerna.

4.4 Överväganden om utgifter på statsbudgetens inkomstsida

Utredningens förslag: I budgetlagen föreskrivs att regeringen varje år för riksdagen ska redovisa de skatteutgifter som förekommer. Vidare föreskrivs att utgifter inte får budgeteras och redovisas mot en inkomsttitel.

Regeringen ska föreslå riksdagen riktlinjer för när finansiering av utgifter genom kreditering av skattekonto kan komma i fråga. Finansiering av utgifter genom kreditering av skattekonto ska kunna ske om

- krediteringen kan anses motsvara en skatteavvikelse som ingår i skattesystemet,
- det av administrativa skäl är bättre med en kreditering av skattekonto än med en ändring i skattelagstiftningen eller
- det är olämpligt att använda anslagsfinansiering och en teknisk justering av utgiftstaket görs så att det behåller den avsedda finansiella stramheten.

4.4.1 Skatteutgifter

Samhällets stöd till företag och hushåll redovisas i huvudsak som utgifter på budgetens utgiftssida. Men det finns också stöd eller utgifter som går via skattesystemet, s.k. skatteutgifter, och som påverkar budgetens inkomstsida. Många av dessa skatteutgifter har

införts som medel för att främja politiska mål på avgränsade områden som t.ex. boende, miljö, arbetsmarknad eller näringsliv. Ur ett budgetperspektiv kan sådana skatteutgifter jämföras med stöd som utgår från budgetens utgiftssida.

Det finns emellertid även skatteutgifter som tillkommit för att underlätta den praktiska hanteringen i skattesystemet. Det kan vara av administrativa skäl såsom enkelhet, legitimitet eller för att undvika oacceptabla konsekvenser för den enskilde. I sådana fall kan skatteutgiften ha en skatteadministrativ eller skatteteknisk motivering. Ett exempel på detta är att kapitalvinstskatter på fastigheter och aktier tas ut när vinsten realiseras och inte när den uppkommer som vore i överensstämmelse med den norm som tillämpas för inkomstbeskattning.⁴ Ur ett budgetperspektiv bör sådana skatteutgifter inte jämföras med stöd på budgetens utgiftssida. Ett annat exempel är sjöfartsstödet som i förenklingssyfte har formen av kreditering av skattekonto. Gränsen är dock inte alltid klar mellan de skatteutgifter som utgör politiska medel och de som är skatte-tekniskt motiverade.

För att kunna beräkna hur stor en skatteutgift är krävs en jämförelsenorm. I regel bygger jämförelsenormen på principen om enhetlig beskattning där olika former av inkomster – inom ett givet inkomstslag – ska beskattas med samma skattesats. Detsamma gäller för olika slag av konsumtion. En skatteutgift innebär att skatteuttaget är lägre än vad som följer av normen. Ett exempel på en skatteutgift är den reducerade mervärdesskattesatsen på livsmedel som är 12 procent. Normen är i detta fall 25 procent och skatteutgiften utgörs av skillnaden mellan 25 och 12 procent multiplicerat med underlaget, vilket blir omkring 29 miljarder kronor.

De samlade skatteutgifterna för omkring 150 olika skatteutgifter beräknas 2009 uppgå till omkring 240 miljarder kronor.⁵

Bland skatteutgifterna finns en kategori som benämns kreditering av skattekonto som är av särskilt intresse i detta sammanhang. Denna typ av skatteutgift behandlas i följande avsnitt.

⁴ Redovisning av skatteutgifter (skr. 2008/08:183 s. 17).

⁵ Redovisning av skatteutgifter (skr. 2008/09:183 s. 21).

Obligatorisk redovisning av skatteutgifter

En första redovisning till riksdagen av skatteutgifterna lämnades i 1996 års ekonomiska vårproposition. Därefter har skatteutgifterna varje år t.o.m. 2007 redovisats i en bilaga till den ekonomiska vårpropositionen. Från och med 2008 redovisas skatteutgifterna i stället i en skrivelse till riksdagen.

Redovisningen av skatteutgifter fyller två syften. Det ena är att tydliggöra de indirekta stöd till hushåll och företag som finns på budgetens inkomstsida och som helt eller delvis kan ha samma funktion som stöd på budgetens utgiftssida. Det andra syftet är att beskriva graden av enhetlighet i skattereglerna som ofta anses bidra till skattesystemets effektivitet.

Skatteutgifter kan vara ett alternativ till ett bidrag från utgiftssidan av budgeten och konkurrerar därmed i princip om det budgetmässiga utrymmet på samma sätt som utgifter, men till skillnad från en subvention som förs upp under ett anslag tar de inte i anspråk något utrymme under ett utgiftstak. Till skillnad från ett bidrag som budgeteras på ett anslag finns oftast inte någon beloppsmässig begränsning av hur stort inkomstbortfallet från en skatteutgift får bli. Det är inte ens säkert att det i efterhand är möjligt att beräkna hur stort skattebortfall en skatteutgift har lett till. Det skulle därmed kunna finnas en risk för att prövningen av en skatteutgifts kostnader och effekter inte blir lika noggrann som en prövning av en ny utgift med samma ändamål. Om befintliga skatteutgifter inte redovisas tydligt finns det också en risk för att en införd skatteutgift inte uppmärksammas lika regelbundet som en utgift på ett anslag.

I syfte att upprätthålla en god budgetdisciplin bör i princip likartade krav ställas på beredningen och redovisningen av skatteutgifter som på beredningen och redovisningen av utgifter på anslag.

Den redovisning till riksdagen av skatteutgifter som görs sedan 1996 bygger på OECD:s och IMF:s rekommendationer om god praxis för utformningen av budgeten. I propositionen (prop. 1995/96:220 s. 44) med förslag till budgetlag anförde regeringen att det var dess avsikt att även i framtiden lämna en redovisning av skatteutgifter. Formen för redovisningen, liksom vad som borde ingå i den, kunde dock komma att utvecklas och borde närmare övervägas. Regeringen ansåg därför att det var för tidigt att redan

då i budgetlagen införa en skyldighet för regeringen att lämna sådana redovisningar.

Enligt utredningens uppfattning har nu tillräckliga erfarenheter vunnits av betydelsen av att skatteutgifter av olika slag redovisas för riksdagen och av de former i vilket detta kan ske. Utredningen anser därför att en bestämmelse som gör det till en skyldighet för regeringen att varje år lämna en redovisning av skatteutgifter nu bör införas.

4.4.2 Kreditering av skattekonto

I inledningen till detta avsnitt nämndes att avvikelser från brutto-redovisningsprincipen gjorts genom att utgifter redovisats mot inkomstsidan av statens budget. Tillvägagångssättet var att en skattskyldigs skattekonto krediterades med (tillgodoräknades) belopp som motsvarade utgifter för vissa ändamål. Det medförde att en inkomsttitel kom att redovisas med ett nettobelopp, dvs. efter det att skatteinkomsterna minskats med utgifter.

Förfarandet med kreditering av skattekonto inleddes 2000 med att utgifter för anställningsstöd och sjöfartsstöd fick krediteras skattekonton.⁶ Inledningsvis var det fråga om några få stöd som gavs denna form och kostnaden uppgick till några få miljarder kronor. Förfarandet kom dock senare att användas för ytterligare ett antal stöd och utvidgade stöd, i första hand för att främja anställning och sysselsättning men även för miljö- och energirelaterat stöd. Omfattningen av skattekontokrediteringarna nådde sin kulmen 2005 då dessa beräknades uppgå till omkring 20 miljarder kronor. Därefter har omfattning minskat och är 2010 tillbaka på den ursprungliga nivån, dvs. några få miljarder kronor. Kreditering sker i första hand för sjöfartsstöd och nystartsjobb.

Det var den svaga utvecklingen av den ekonomiska tillväxten och sysselsättningen i början av 2000-talet som föranledde den kraftiga ökningen av utgifterna för arbetsmarknadspolitiken. Kritiker har menat att den valda finansieringsmetoden avviker från vad som är god praxis för bruttoredovisning och att metoden skapat utrymme under utgiftstaket eller undvikit att ta utrymme i anspråk. En teknisk justering av utgiftstaket som neutraliserade denna effekt borde därför ha vidtagits (bet. 2001/02:FiU25 s. 12 ff).

⁶ Lag (1999:591) om kreditering av skattekonto av vissa stöd.

Enligt budgetlagen ska statens inkomster och utgifter budgeteras och redovisas brutto på statens budget. I all enkelhet betyder det att inkomster redovisas på inkomstsidan och utgifter på utgiftsidan av budgeten. Lagen medger att vissa inkomster budgeteras och redovisas under anslag eller vid sidan av statens budget. Lagen innehåller dock inget undantag från bruttoprincipen beträffande inkomster som redovisas mot inkomstitlar. Sådana inkomster ska därför alltid budgeteras och redovisas brutto. Utgifter får således inte budgeteras och redovisas mot inkomstitlar. Däremot får korrigeringar och omföringar m.m. göras. Bakgrunden till att något undantag inte finns för redovisning av utgifter mot inkomstitlar var det mycket stora underskott som i början av 1990-talet uppkommit i den till en inkomstitel knutna arbetsmarknadsfonden. Fonden avvecklades 1995.

När förfarandet med kreditering av skattekonto för utgifter för vissa stöd har tillämpats, har detta inneburit att avvikelser gjorts från den bruttoredovisningsprincip som budgetlagen utgår från. Utredningen vill dock betona att kreditering av skattekonto med utgifter för visst ändamål har beslutats av riksdagen genom lag. En sådan speciell lag tar enligt gängse rättsprinciper över den generella bestämmelsen om bruttoredovisning i budgetlagen.

Omfattningen av skattekontokrediteringarna har numera reducerats så kraftigt till antal och omfattning att de inte kan sägas utgöra ett egentligt problem. De få skattekontokrediteringar som förekommer är vidare sådana som, enligt den internationella standard Statistiska centralbyrån använder vid utformningen av nationalräkenskaperna, betraktas som skatteutgifter som ingår i skattesystemet men som av praktiska skäl sköts genom kreditering av skattekonton, t.ex. sjöfartsstödet. De tidigare omfattande stöden betraktades och behandlades i nationalräkenskapssammanhang däremot som statliga utgifter.

Redovisning av utgifter mot inkomstitlar

Utredningen anser att de erfarenheter som gjorts gör det angeläget att ytterligare markera att utgifter inte ska budgeteras och redovisas mot inkomstitlar. Det bör därför tydligt framgå av budgetlagen att utgifter inte får budgeteras och redovisas mot inkomstitlar. Om regeringen – eller riksdagen – likväl önskar redovisa utgifter mot en inkomstitel utgör detta därmed inte endast en avvikelse från bud-

getlagens anda utan även från dess bokstav. Utredningen är dock helt på det klara med att detta inte utesluter att riksdagen med en speciallag beslutar att så ändå ska ske i något fall.

Att utgifter inte får budgeteras och redovisas mot en inkomstitel utgör inte, liksom för närvarande, något hinder mot att korrigeringar, omföringar, avräkningar, och överföringar till t.ex. EU, kommuner och AP-fonder görs av uppburna skatteinkomster m.m. Det är i sådana sammanhang i regel fråga om utbetalning av medel som inte tillhör staten. Det utgör heller inget hinder för att negativa inkomstitlar används för att öka tydligheten i beräkningen och redovisningen av statens inkomster. Justeringar av dessa slag ska spegla skatte- och uppbördssystemets konstruktion.

Riktlinjer för kreditering av skattekonto

I syfte att ytterligare förtydliga regelverket finns det anledning att regeringen föreslår riksdagen att enligt 9 kap. 7 § RF och 9 kap. 6 § förslaget till ändrad RF besluta om riktlinjer för under vilka förutsättningar systemet med kreditering av skattekonto ska kunna komma i fråga. Sådana riktlinjer avses bidra till att stärka den fasthet med vilken principen om bruttoredovisning tillämpas samtidigt som nödvändig flexibilitet bevaras.

Enligt utredningens mening ska finansiering av utgifter med skattekontokreditering kunna användas om

- krediteringen kan anses motsvara en skatteutgift som ingår i skattesystemet,
- det av administrativa skäl är bättre med en kreditering av skattekonto än med en ändring i skattelagstiftningen eller
- det är olämpligt att använda anslagsfinansiering och en teknisk justering görs av utgiftstaket så att det behåller den avsedda finansiella stramheten.

När ett förslag lämnas om att kreditering av skattekonto ska användas som finansieringsmetod, ska en motivering lämnas av hur förslaget förhåller sig till riktlinjerna. Enligt utredningens mening bör tillämpningen i allt väsentligt motsvara den som följer av de regler som gäller för nationalräkenskaperna.

Om det någon gång skulle vara angeläget att redovisa utgifter för ett visst ändamål på budgetens inkomstsida bör detta ske på så

sätt att utgiften inte redovisas mot en inkomsttitel, som då skulle nettoredovisas, utan uttryckligen redovisas som en särskild utgiftspost under en särskild ”inkomsttyp”. En utgift av detta slag bör troligen föranleda en teknisk justering av det beslutade utgiftstaket.⁷ Det kan också vara lämpligt att, såsom finansutskottet förordat, en lagreglerad ram används för stöd som krediteras på skattekonto (bet. 2005/06:FiU1 s. 165).

⁷ Den jämställdhetsbonus som f.n. finns uppförd under inkomsttypen 8000 Utgifter som redovisas som krediteringar på skattekonto är ett exempel på detta förfarande.

5 Redovisning av EU-medel på statens budget

5.1 Bakgrund

Inför medlemskapet i EU presenterade regeringen en proposition om budgeteffekter av Sveriges medlemskap i Europeiska unionen (prop. 1994/95:40). När det gäller redovisning av betalningar till och från EU över statens budget anförde regeringen att de medel som staten betalar respektive mottar från EU utgör statliga medel och att de därför ska budgeteras, redovisas och revideras i enlighet med vad som gäller för statens medel i övrigt. Regeringen föreslog därför att utgifter till och inkomster från EU ska bruttoredo visas över statens budget. Finansutskottet delade helt den syn på budgetering och redovisning av EU-medel som kom till uttryck i propositionen och tillstyrkte de principer som regeringen förordade (bet. 1994/95:FiU5). Riksdagen biföll finansutskottets hemställan (rskr. 1994/95:67). I enlighet med det uppdrag som ingår i direktiven prövar utredningen i detta avsnitt om denna ordning även fortsättningsvis är lämplig.

5.2 Redovisning på statens budget

Sedan Sverige blev medlem i EU har betalningar till och från EU hanterats på statsbudgeten på det sätt som följer av regeringens och riksdagens ovan nämnda beslut. En utgångspunkt var att de medel som staten betalar till respektive mottar från EU skulle anses utgöra statliga medel och därför budgeteras, redovisas och revideras i enlighet med vad som gäller för statens medel i övrigt. Av den anledningen tillämpas principen om bruttoredo visning. Den innebär att betalningar från EU budgeteras och redovisas mot inkomstitlar på budgetens inkomstsida samt att utbetalningar av

Sveriges EU-avgift, utbetalning av stöd som finansieras av EU och i förekommande fall svensk medfinansiering budgeteras och redovisas mot anslag uppförda på budgetens utgiftssida. Den praktiska tillämpningen har blivit den följande.

År 2008 gjordes utbetalningar till mottagare av EU-bidrag från tolv anslag inom fem utgiftsområden. På åtta anslag finns medel för svensk medfinansiering av EU-stöd. Därutöver finns EU-relaterade utgifter under åtskilliga myndigheters förvaltningsanslag. Den svenska avgiften till EU redovisas på anslaget Avgiften till Europeiska gemenskapen. Betalningar från EU redovisas på budgetens inkomstsida under inkomsttypen Bidrag från EU m.m. och specificeras på tolv inkomsttitlar. Redovisningen på statens budget är i dessa delar kassamässig.

För fyra av de tolv anslag varifrån EU-stöd utbetalas, främst anslaget för gårdsstöd och djurbidrag, innebär verksamheten att åtgärder i enlighet med EU:s regler genomförs och den svenska staten deltar inte med någon medfinansiering. För övriga åtta anslag gäller att det ska finnas en nationell medfinansiering för verksamheten som ofta är ungefär lika stor som EU-stödet.

Den svenska avgiften till EU utgörs för närvarande av sex olika delavgifter eller beräkningsgrunder. Dessa är (1) en tullavgift enligt den gemensamma tulltaxan, (2) avgifter på sockerproduktion enligt den gemensamma jordbrukspolitiken, (3) en avgift till en tillfällig fond för omstrukturering av EU:s sockersektor, (4) en mervärdeskattebaserad avgift, (5) en avgift baserad på bruttonationalinkomsten och (6) en avgift avseende Storbritanniens budgetreduktion. Från de uppburna tullarna och avgifterna på sockerproduktionen får Sverige tillgodogöra sig 25 procent för att täcka administrativa kostnader i samband med uppbörderna. Inkomsterna på de två inkomsttitlarna för tullar och avgifter på sockerproduktion är därmed större än motsvarande utgiftsposter i EU-avgiften.

År 2008 redovisades EU-relaterade betalningar inklusive svensk medfinansiering på statens budget i en omfattning som framgår av tabell 5.1.

Tabell 5.1 EU-medel på statens budget 2008

Miljarder kronor

Utgifter	
Anslag för EU-avgift	31,5
(varav tullavgift m.m.)	4,8
Anslag finansierade med EU-medel	11,3
Anslag med svensk medfinansiering	5,0
Inkomster	
Bidrag från EU	-11,0
Tullavgift m.m.	-5,8

Källa: Årsredovisningen för staten 2008 (skr. 2008/09:101).

I enlighet med riksdagens ställningstagande 1994 tillämpas således bruttoredovisning på budgeten för EU-relaterade inkomster och utgifter. Det innebär att såväl nationella medel som EU-medel budgeteras och redovisas samlat på statens budget. Syftet med denna form av redovisning är att riksdag och regering ska få ett rättvisande beslutsunderlag för verksamhetsstyrning, uppföljning och tilldelning av statens medel. Det betyder att den fulla EU-avgiften redovisas på budgetens utgiftssida, samtidigt som de tull- och sockeravgifter som uppbärs och utgör en del av EU-avgiften redovisas på inkomstsidan. Budgetens omslutning blir därmed ca 4 miljarder kronor högre än om någon form av nettobudgetering hade tillämpats och tull- och sockeravgifter (exklusive administrationskostnader) tagits upp som inkomst under anslaget för EU-avgiften eller redovisats vid sidan av statsbudgeten. På samma sätt ökar statsbudgetens omslutning med ca 11 miljarder kronor genom att både anslag och inkomstitlar för EU-finansierad verksamhet återfinns på utgifts- respektive inkomstsidan.¹

Regeringen var väl medveten om denna effekt när beslutet fattades. Det förhållandet att budgetomslutningen ökade var dock enligt vad regeringen anförde i ovan nämnda proposition av relativt

¹ Redovisningen i nationalräkenskaperna (NR) sker på andra grunder. Den BNI-baserade avgiften till EU betraktas som en utgift för staten medan den moms-baserade avgiften betraktas som skatt som medborgarna erlägger direkt till EU. Tullavgifter m.m. (exkl. administrationskostnader) betraktas som EU:s inkomster som uppbärs av Sverige. När det gäller EU-finansierade bidrag och stöd behandlas de i NR som bidrag direkt från EU till mottagaren. Statlig medfinansiering betraktas däremot som en utgift för staten.

liten betydelse i förhållande till kravet på tydlighet och fullständighet i redovisningen. Finansutskottet delade denna uppfattning.

Alla EU-medel redovisas dock för närvarande inte på budgetens anslag eller inkomstitlar. De medel som inte redovisas är i första hand medel från EU:s program för forskning och utveckling. I dessa fall kan svenska universitet och företag ansöka direkt till EU som fattar beslut och gör utbetalning direkt till mottagaren. Det kan också förekomma att en svensk myndighet ansöker direkt hos Kommissionen om medel för ett visst ändamål.² I de fall det är en svensk myndighet som är mottagare budgeteras och redovisas dessa medel utanför statens budget men medlen tas upp i myndighetens resultaträkning och balansräkning. År 2008 tog universitet och högskolor och andra statliga myndigheter emot 799 miljoner kronor som enbart redovisades på detta sätt. Dessa medel innefattas i de konsoliderade räkenskaper som ingår i årsredovisningen för staten.

Det förekommer också att en svensk myndighet administrerar medel från EU-budgeten (Europeiska regionala utvecklingsfonden) som ingår i ett territoriellt program och är avsett för andra länder. Sådana medel redovisas inte på statens budget (prop. 2006/07:100 s. 160). Det är fråga om ganska små belopp.

Nettoredovisning under anslag används också för ersättningar som EU ger till svenska myndigheter för att täcka kostnader för tjänstemäns resor till och från Bryssel m.m.

I sammanhanget kan nämnas att EU-medel i viss utsträckning överförs mellan olika anslag på statens budget. Detta gäller främst s.k. TA-medel.³ Detta är medel inom ett program som får användas för administrativa kostnader för förvaltningen av programmet. För program inom Europeiska socialfonden och Europeiska regionala utvecklingsfonden samt Europeiska jordbruksfonden för landsbygdsutveckling har avsatts några procent av det totala programbeloppet för administrativa ändamål. Medlen får användas för förberedelser, förvaltning, övervakning, utvärdering, information och kontroller samt för att stärka den administrativa förmågan. I regel krävs nationell medfinansiering. En förvaltande myndighet, t.ex. ESF-rådet eller Jordbruksverket, kan därmed få täckning för en del av sina administrativa kostnader för programmet. Ersättningen betalas från programanslaget till myndighetens förvalt-

² Ett exempel kan vara när en myndighet på Kommissionens uppdrag medverkar i ett s.k. twinningprojekt i ett nytt eller potentiellt medlemsland.

³ TA-medel utgör medel för tekniskt stöd (Technical Assistance).

ningsanslag. Den nationella medfinansieringen betalas från den förvaltande myndighetens förvaltningsanslag. Det förekommer också att en myndighet som inte är förvaltande myndighet kan få TA-medel från programanslaget. Detta gäller t.ex. Ekonomistyrningsverket som har till uppgift att utföra revision av användningen av EU-medel.

Det bör betonas att det föreligger ganska stora tidsmässiga skillnader mellan de olika sammanhängande inkomst- och utgiftsflödena. I de flesta fall förskotterar medlemsstaten utbetalningar av stöd och får senare betalt av EU. För några fleråriga program lämnar EU dock ett mindre förskott. Härtill kommer att statsbudgetens inkomster och utgifter påverkas av växelkurser och ränteutgifter. Inkomster på en inkomsttitel och motsvarande utgifter på ett anslag balanserar därför nästan aldrig varandra fullt ut olika år. Även i fråga om de nyss nämnda TA-medlen kan det föreligga betydande skillnader mellan när en kostnad uppkommer och när bidraget erhålls från programanslaget.

Bruttoredovisning av EU-relaterade inkomster och utgifter tillämpas även i andra länders budgetar. I Finland tillämpas sålunda full bruttoredovisning av de EU-relaterade betalningarna på statens budget. Även ersättningen för resekostnader bruttoredovisas. I Danmark tillämpas en hög grad av bruttoredovisning av de EU-relaterade betalningarna. EU-avgiften budgeteras dock netto på budgetens inkomstsida som en utgift under skatter, men med angivande av bruttoavgiften och inkomsterna från tullar m.m. I båda länderna används ramar för statsutgifterna med olika avgränsningar och fasthet.

När utgiftstaket för staten beslutades för första gången 1996 var utgångspunkten att taket skulle vara heltäckande och avse alla statsbudgetens utgifter utom statsskuldräntorna. Taket beräknades också med beaktande av den bruttoredovisning som förekom av EU-relaterade inkomster och utgifter.

5.3 Återflöde och växelkurs

EU:s budget är uttryckt i euro. Förändringar av växelkursen mellan euro och krona kan därmed leda till att vissa skillnader uppkommer mellan i statens budget för visst år upptagna belopp uttryckta i kronor för EU-finansierade utgifter och de belopp som finns avsatta i och utbetalas från EU:s budget. Växelkursförändringar

kan också medföra betydande skillnader mellan de belopp som olika år upptas i den svenska budgeten. Växelkurser hanteras på något olika sätt för olika EU-relaterade betalningar, vilket belyses i det följande.

Den växelkurs som ska användas av svenska myndigheter som beslutar om eller utbetalar stöd från *EU:s strukturfonder* föreskrivs i en förordning (1999:710) om valutakurs vid stöd från EG:s strukturfond.⁴ Kursen ska ses som ett antaget genomsnitt för en sjuårig programperiod och kan ändras vid behov. Om den använda växelkursen i genomsnitt över programperioden är lägre än den faktiska leder detta till att alla medel som finns avsatta i EU:s budget inte kan tas i anspråk. Detta kan åtgärdas genom att växelkursen i förordningen justeras och att ytterligare projekt fogas in i programmet. Detta kräver dock att tillräcklig nationell medfinansiering är tillgänglig.

För stödet till jordbrukare från *Europeiska garantifonden för jordbruket*, främst för gårdsstöd och djurbidrag, tillämpas en annan ordning. De bidrag som svenska jordbrukare har rätt till framgår av EU:s budget och regelverk där de är uttryckta i euro. Någon nationell medfinansiering krävs inte. Den kurs som ska användas för omräkning från euro till kronor för det aktuella stödåret är den som Europeiska centralbanken fastställer dagen före den 1 oktober. I och med att förslaget till statsbudget lämnas något tidigare kan därmed vissa avvikelser uppkomma. Bland annat tillämpningen av denna ordning ledde till att anslaget för gårdsstöd m.m. höjdes med 1,2 miljarder kronor i statsbudgeten för 2010 jämfört med föregående år.

För den *Europeiska jordbruksfonden för landsbygdens utveckling* tillämpas ytterligare en annan ordning. Den innebär att det finns ett nationellt kuvert i EU:s budget som är uttryckt i euro och i programmet anges vilken växelkurs detta är baserat på. Nationell medfinansiering krävs för landsbygdsprogrammet. De bidrag som en jordbrukare kan få, t.ex. för miljöåtgärder, är emellertid uttryckta i kronor. Om kronan i genomsnitt över programperioden skulle vara svagare i förhållande till euron kan detta leda till att hela det avsatta beloppet inte kan tas i anspråk. Ytterligare projekt kan då tillföras och mer medel tillskjutas som nationell medfinansiering.

⁴ F.n. 9 kronor per euro.

Även för *Sveriges avgift till EU* kan avvikelser uppkomma mellan det belopp som tagits upp i statens budget och det belopp som faktiskt ska betalas. Detta kan bero på ändrad uppbörd av tullar och importavgifter, utfallet av EU-budgeten tidigare år, förändringar av medlemsstaternas BNI och mervärdesskattebasen samt på växelkursen. Den växelkurs som ska användas för betalningarna är den som fastställs sista noteringsdagen före det aktuella året. Denna kurs är inte känd när budgetförslaget lämnas eller när budgeten beslutas av riksdagen. Avvikelser kan därför uppkomma. Med viss fördröjning har växelkursen även en indirekt effekt på EU-avgiften i och med att Sveriges BNI, och därmed vår andel av EU:s samlade BNI, minskar uttryckt i euro när kronan försvagas och vice versa.

5.4 Den politiska diskussionen

Frågor om hur återflöde av EU-medel och växelkursförändringar bör hanteras på statens budget har berörts i den politiska diskussionen.

I prop. 1999/2000:100 (s. 68) föreslog sålunda regeringen att det beslutade utgiftstaket skulle anpassas till några budgettekniska förändringar. En av dessa var ett förväntat ökat återflöde av EU-medel med knappt 1 miljard kronor per år som resultat av den handlingsplan som antogs inför utvidgningen av EU, den s.k. Agenda 2000. Regeringen framhöll i propositionen att ett ökat återflöde av medel från EU inom ramen för det fastställda finansiella perspektivet var önskvärt. Ett ökat återflöde utgjorde en över tiden saldoneutral förändring för statsbudgeten, under förutsättning att eventuellt ökad medfinansiering hanterades genom omprioritering inom befintliga ramar. Det skatteuttag som krävdes för att finansiera de offentliga utgifterna påverkades därför inte. Det ökade återflödet borde därför föranleda en teknisk justering av utgiftstaket. Riksdagen tillstyrkte detta (bet. 1999/2000:FiU20 s. 114). Det kan nämnas att en nedjustering av utgiftstaket gjordes några år senare när medel för territoriella program inte längre redovisades på statens budget.

I riksdagen har vid olika tillfällen kritik riktats mot regeringen för att den ansetts använda utbetalningarna av EU-stöd, främst arealersättningen och gårdsstödet, samt EU-avgiften som regulatorer för att klara utgiftstaken (se t.ex. mot. 2005/06:MJ594 s. 1259 och

granskningsärendena 2003/04:16 och 2003/04:25 i konstitutionsutskottet). Bakgrunden är att regeringen beslutade om en senareläggning av utbetalning av arealbidrag från 2000 till 2001. Regeringen föreslog också i en tilläggsbudget (2002) att en tidigareläggning skulle ske. I övrigt har riksdagen på eget initiativ 2001 och 2006 beslutat om en tidigareläggning. EU:s regler medger att medlemsstaten väljer tidpunkt för utbetalning inom viss tidsrymd som sträcker sig över årsskiftet. Konstitutionsutskottet hade vid sin granskning inget att erinra mot regeringens förfarande. Regeringen har också en gång senarelagt betalningen av avgiften för december till EU med ett par dagar över årsskiftet. Konstitutionsutskottet ansåg att detta var en rimlig åtgärd mot bakgrund av den situation som rådde och att den låg inom ramen för regeringens befogenheter (bet. 2003/04:KU20).

I en motion (mot. 2004/05:MJ376) yrkades att EU-ersättningarna till jordbruksföretagare inte ska inräknas under utgiftstaket. Enligt motionärerna är det egendomligt att EU-ersättningarna i dag i praktiken redovisas två gånger under utgiftstaket för staten. En gång som avgift till EU och nästa gång när betalning sker i Sverige. Denna dubbelredovisning måste enligt motionärerna tas bort genom att EU-ersättningarna i stället redovisas utanför utgiftstaket. Motionsyrkandet upprepades ett år senare (mot. 2005/06:MJ594).

Finansutskottet (bet. 2004/05:FiU1 s. 261) delade inte motionärernas mening och anförde följande. De medel som staten erhåller från EU:s olika program, t.ex. struktur- och jordbruksfonderna, hanteras i statsbudgeten enligt bruttoredovisningsprincipen. Det innebär att EU-avgiften redovisas som en utgift på statsbudgeten, att återflödet av medel från EU-budgeten redovisas på inkomsttitel och att motsvarande medel budgeteras på anslag på budgetens utgiftssida. Problemen vid hanteringen av EU-budgeten gäller främst konsekvenserna av att man tillämpar bruttoredovisning inom ett system med utgiftstak. Vad som dock talar emot en särbehandling av EU-anslagen är att utgiftstakets syfte att styra de totala utgifterna förfelas om vissa utgifter särbehandlas genom att lyftas ut ur utgiftstaket. Effekten blir att utgiftskontrollen och styrningen på detta område försämras. När det gäller förslag till lösningar som innebär nettobudgetering, strider de mot de grundläggande principer om transparens i budgeten, som har legat till grund för reformeringen av budgetprocessen. Utskottet avstyrkte därför motionen. Riksdagen avlog motionsyrkandet. Året därefter

avstyrkte finansutskottet den då upprepade motionen på samma grunder.

En annan fråga som berörts i riksdagsarbetet är den växelkurs mellan euro och krona som används. I en motion (mot. 2005/06:N453) gjordes gällande att hanteringen av växelkursen mellan krona och euro innebär att bidragen från EU:s strukturfonder blir lägre än de skulle kunna vara. Om växelkursen varit 9,15 kronor per euro, vilket motsvarar den verkliga kurs som använts vid utbetalningarna, i stället för den som regeringen fastställt (8,60 kronor per euro) i förordningen (1999:710) om valutakurs vid stöd från EG:s strukturfonder, så skulle värdet i kronor av de bidrag från EU:s strukturfondsmedel som Sverige erhåller under åren 2000–2006 bli 1 265 miljoner kronor högre. Beträffande den svenska medfinansieringen skrev motionärerna att den normalt kan ske från redan beslutade anslagsmedel men att det finns fall där anslagen behövde höjas för att tillgodose EU:s medfinansieringsregler. Om växelkursen skulle ändras som förordats skulle en anslagsökning med 193 miljoner kronor vara nödvändig. Budgetutrymmet behövde anpassas härtill. Ett i huvudsak likartat yrkande fanns i motionen 2005/06:N475 där motionären ansåg att det inte är bra att utgiftstaket hindrar Sverige att ta hem de EU-medel vi är berättigade till. Formerna för utgiftstaket borde därför ses över i syfte att åtgärda detta. Yrkandena avstyrktes av finansutskottet (bet. 2005/06:FiU1). Riksdagen avslog motionsyrkandena.

Det kan konstateras att regeringen redan i december 2005, dvs. omedelbart efter det att motionerna behandlats i riksdagen, beslutade att ändra förordningen så att kursen 9 kronor per euro skulle användas i stället för 8,60. I budgetpropositionen för 2010 (utg. omr. 19 s. 26) redovisas också att av EU:s strukturfondsprogram 2000–2006 hade vid slutet av 2008 98 procent av ramen utnyttjats för beslutade medel och 94 procent för utbetalade medel.⁵

Det kan vidare anmärkas att i budgetpropositionen för 2010 anför regeringen avseende Europeiska regionala utvecklingsfonden (utg. omr. 19 s. 51) att den valutakurs som används vid omräkning av de finansiella ramarna för strukturfonderna löpande måste analyseras och vid behov revideras för att inte differensen ska bli för stor mellan den verkliga kursen och den kurs som regeringen fastställer i förordningen.

⁵ Ramen var beräknad utifrån kursen 9 kronor per euro.

5.5 Överväganden

Utredningens bedömning: Utredningen anser att det även i fortsättningen är lämpligt att inbetalningar från EU budgeteras och redovisas mot inkomstitlar på inkomstsidan av statens budget samt att utbetalningar av Sveriges EU-avgift och utbetalning av stöd m.m. som finansieras av EU, inklusive svensk medfinansiering, budgeteras och redovisas mot anslag uppförda på budgetens utgiftssida samt att dessa innefattas i utgiftstaket. Liksom för närvarande bör mindre undantag kunna göras från regeln om bruttoredovisning.

I direktiven till utredningen anges att den ska pröva om ordningen med bruttoredovisning på statens budget av EU-relaterade betalningar som innefattas i utgiftstaket även fortsättningsvis är lämplig. Utredningen behandlar denna fråga med utgångspunkt i de problem som uppmärksammats.

5.5.1 Dubbelredovisning

En av de frågor som tagits upp i den politiska diskussionen är att EU-relaterade utgifter tas upp två gånger på statens budget, en gång som stöd till olika sektorer, företrädesvis jordbruket, och en gång som avgift till EU (mot. 2004/05:MJ376). Det har föreslagits att denna dubbelredovisning slopas och att EU-ersättningarna redovisas utanför utgiftstaket.

Utredningen anser att det finns skäl att ifrågasätta om det verkligen rör sig om en dubbelredovisning. Den svenska avgiften till EU är visserligen större än det återflöde av EU-medel som kommer till landet, men detta är knappast grund för att påstå att samma medel redovisas två gånger på statens budget. Det finns nämligen inte något formellt eller faktisk samband mellan den avgift Sverige betalar och det återflöde som erhålls. Stöden och bidragen bestäms på samma grunder för alla och avgiften beräknas på samma sätt för alla medlemsstater. Den nuvarande ordningen innebär en tillämpning av bruttoredovisningsprincipen och principen om budgetens fullständighet som riksdagen uttalat sig för.

Om det hade varit den principiella frågan om dubbelredovisning som engagerat motionären anser utredningen att det kanske legat närmare till hands att föreslå att EU-avgiften skulle flyttas utanför

utgiftstaket i stället för att flytta ett visst stödanslag bland flera. För EU-avgiften gäller i hög grad samma förutsättningar som anfördes när det beslutades att statsskuldräntorna skulle ligga utanför utgiftstaket, nämligen att de inte kan påverkas i det korta perspektivet. Dessutom är avvikelserna mellan budgeterat belopp och utfall samt svängningarna mellan åren för EU-avgiften mycket större än för något annat berört anslag enskilt eller t.o.m. dessa sammantagna.

Utredningen har emellertid intrycket att den centrala frågan för motionären är att bidragen till jordbruksföretagare ligger under utgiftstaket och därmed är underkastade den övergripande finansiella budgetrestriktion som detta utgör.

Det skulle vidare i fråga om sådant jordbruksstöd där någon svensk medfinansiering inte krävs - och där således EU helt antas täcka kostnaderna - kunna hävdas att redovisning skulle kunna ske utanför statens budget. Resonemanget skulle då gå ut på att staten bara är en förmedlande länk mellan EU och mottagarna och att medlen vare sig i teorin eller praktiken tillfaller staten. Förhållandet är emellertid det att staten med budgetmedel betalar ut bidrag i förskott och får tillbaka medel från EU några månader senare. Staten lånar alltså ut miljardbelopp under flera månader. Att staten lånar ut pengar, eller förskotterar dem, innebär visserligen inte med automatik att staten också har en kostnad. Det kan emellertid konstateras att det inte ens på årsbasis råder överensstämmelse mellan till näringen utbetalda bidrag och ersättningar erhållna från EU. Någon full identitet mellan in- och utbetalningar är det alltså inte för avgränsade tidsperioder. Staten tar således på sig uppgiften att klara likviditetsförsörjningen, räntekostnaderna, administrationskostnaderna och övriga risker förknippade med detta stöd till jordbruket. Därmed är det naturligt att såväl inkomster som utgifter i verksamheten bruttoredo visas på statens budget.

5.5.2 Statens medel

Ett av de motiv som anfördes för att EU-relaterade betalningar på statens budget skulle bruttoredo visas var att det rörde sig om statens medel och att de därför skulle hanteras på samma sätt som statens medel i övrigt.

När det gäller gårdsstödet till jordbrukare kan detta synsätt möjligen ifrågasättas. Detta stöd utgår enligt detaljerade bestäm-

melter i EU-förordningar. En jordbrukares rättigheter framgår direkt ur förordningarna. Någon nationell medfinansiering förekommer inte. Den svenska myndigheten kan inte påverka stödet utan dess uppgift är att administrera stödet effektivt och korrekt enligt EU:s regler. Storleken på det anslag på statens budget som behövs för att betala de ersättningar till jordbrukarna som följer av bestämmelserna kan inte påverkas av staten. Bestämmelserna gör att anslagsbeloppet är givet. Däremot rymmer EU:s bestämmelser viss frihet när det gäller val av tidpunkt för utbetalning av stöd till jordbrukarna. Som nyss nämnts görs förskottsbetalningar med medel som riksdagen anvisat på budgeten och staten bär de räntekostnader som uppkommer innan ersättning från EU erhålls. Dessutom svarar staten för de förluster som uppkommer vid finansiella korrekationer. Betalningsmässigt kan det därmed knappast råda någon tvekan om att utbetalningar sker med statens medel och att de ersättningar som erhålls i efterskott faktiskt utgör statens medel.

När det däremot gäller programmen för landsbygdens utveckling och strukturfondsprogrammen finns inte några rättigheter för enskilda mottagare angivna i EU-bestämmelserna. Svenska myndigheter kan därför inom ramen för respektive sektors regelverk i större eller mindre grad påverka inriktning och utformning av programmen. Utbetalningar av stöd görs om en stödmottagare uppfyller de krav som denne har överenskommit med den förvaltande myndigheten. Dessutom gäller i de allra flesta fall krav på nationell medfinansiering. För dessa program kan det därmed inte finnas något utrymme för tvivel om att såväl utbetalningar till stödmottagare som återflöde från EU utgör statens medel.

Sammantaget innebär detta att utredningen anser att det finns fog för att hävda att de medel som staten betalar till eller erhåller från EU utgör statens medel.

5.5.3 Under utgiftstaket

När det så gäller om de EU-relaterade utgifterna ska vara under utgiftstaket eller ligga utanför detta finns skäl att erinra om att syftet med utgiftstaket för staten är att hålla kontroll över de samlade utgifternas utveckling och därmed indirekt även över skatternas utveckling. För EU-finansierat stöd, som t.ex. gårdsstödet, där det inte krävs någon medfinansiering blir naturligtvis moti-

vet för att de ska ingå under utgiftstaket svagare, i vart fall på kortare sikt. På längre sikt får det dock antas att ökat stöd till t.ex. EU:s jordbrukare skulle driva upp EU-avgiften och därmed också skattenivån i landet.

Ett annat problem som tagits upp i den politiska debatten (mot. 2005/06:N453) är den effekt som uppstår när kronan försvagas i förhållande till euron jämfört med den kurs som anges i förordningen om valutakurs vid stöd från EG:s strukturfonder. En konsekvens härav kan bli att alla tillgängliga EU-medel inte kan tas i anspråk om inte anslaget med EU-finansiering och anslaget för medfinansiering höjs. Det beslutade utgiftstaket kan därvid utgöra en begränsning. Det bör dock tilläggas att avdelade medel endast kan användas om ytterligare projekt tillförs.

Något motsvarande problem finns inte beträffande det allra största bidraget från EU, nämligen gårdsstöd och djurbidrag som utgör ca 70 procent av det stöd Sverige erhåller. Bidragen är uttryckta i euro och utgör en rättighet för varje jordbrukare. Endast i den mån som jordbrukare avstår från att utnyttja sina rättigheter tas inte hela bidraget i anspråk. Avvikelser i valutakurs mellan budgeteringstillfället och den normkurs som fastställs några veckor senare bedöms inte bli särskilt stor. Det ökade anslagsbehov som uppkom 2010 i förhållande till 2009 till följd av den försvagade kronan tillgodosågs utan att nedskärningar behövde göras för andra anslag på området och utan att utgiftstaket behövde höjas.

Olika förslag har förts fram som synes syfta till att värna EU-stödet till olika näringar och regioner m.m. De allra största avvikelserna mellan det budgeterade beloppet och utfallet inträffar emellertid regelmässigt i fråga om avgiften till EU. Valutakursförändringar är en av de faktorer som medverkar härtill. I den politiska diskussionen har dock inte frågan väckts om att avgiften till EU av detta skäl skulle läggas utanför utgiftstaket.

Frågan är då om utgiftstaket i praktiken kommit att utgöra en begränsning för EU-relaterade utgifter. Några exempel som belyser situationen finns.

Det kanske mest kända fallet inträffade i slutet av 2003 då regeringen beslutade att betalningen av en del av EU-avgiften för december skulle förskjutas till den första arbetsdagen i januari 2004. Regeringen ansåg att en sådan åtgärd var nödvändig för att säkerställa att utgiftstaket för 2003 skulle efterlevas. Förfarandet granskades av konstitutionsutskottet vilket, som redan nämnts, inte fann skäl att rikta kritik mot finansministern.

Under året därpå beslutade regeringen om s.k. begränsningsbelopp för ett antal anslag i syfte att undvika ett överskridande av utgiftstaket för 2004. Detta avsåg även tre EU-relaterade anslag på utgiftsområde 23 Jordbruk och skogsbruk, fiske med anslutande näringar. Detta innebar att utbetalningar avseende främst landsbygdprogrammen som normalt skulle ske i slutet av 2004 i stället skulle göras så tidigt som möjligt under 2005.

I dessa två fall är det fråga om att betalningar har förskjutits med någon månad från ett år till ett annat. Det är alltså inte fråga om att dessa utgifter eller andra utgifter skulle ha minskats.

En annan situation var den som inträffade när Agenda 2000-förhandlingarna var avslutade. Dessa resulterade i att det förväntade återflödet av EU-medel ökade med knappt 1 miljard kronor. För att detta återflöde skulle kunna tas emot gjordes en teknisk justering av utgiftstaket med motsvarande belopp. Behovet av medel för nationell medfinansiering fick dock, helt naturligt, tillgodoses inom given ram i konkurrens med andra anspråk.

Ett tredje exempel utgörs av den höjning av anslaget för gårdsstöd och djurbidrag som gjordes i budgetpropositionen för 2010. Anslaget höjdes med 1,2 miljarder kronor, främst till följd av den försvagade svenska kronan, utan att något annat anslag inom utgiftsområdet behövde medverka med finansiering av höjningen. Någon justering av utgiftstaket gjordes inte heller.

Enligt utredningens bedömning har ändrad nivå för återflödet av EU-medel och ändrad växelkurs mellan kronan och euron kunnat hanteras på ett sätt som har inneburit att den avsedda verksamheten har kunnat fullföljas. De behov av anslagsmedel som funnits har kunnat tillgodoses från anslag under utgiftstaket. Det har visserligen vid något tillfälle av hänsyn till utgiftstaket bedömts vara nödvändigt att tillfälligt begränsa utbetalningarna i slutet av något år, men detta har kompensrats i början av det därpå följande året. Att en sådan åtgärd också kan drabba EU-relaterade utgifter är inte orimligt. Det får anses vara en regerings uppgift att under politiskt ansvar göra de anpassningar av anslag, bemyndiganden och utbetalningstidpunkter som den anser är nödvändiga, naturligtvis under förutsättning att en sådan åtgärd är förenlig med gällande regelverk. Skälet till att tillfälliga begränsningsåtgärder har behövt vidtas vid några tillfällen har varit att budgeteringsmarginalen dessa år varit för liten för att kunna klara de avvikelser som uppkommit och att det ansetts vara av överordnad vikt att utgiftstaket kan hållas.

Utredningen konstaterar också att en väl fungerande ordning för att hantera de växelkurser som används vid omräkning av de finansiella ramarna för strukturfonderna nu synes ha etablerats. Den innebär att växelkurserna löpande analyseras och vid behov revideras för att innehållet i det nationella kuvertet ska kunna utnyttjas.

I sammanhanget kan nämnas att i samband med att utgiftstaket infördes så berördes faktiskt frågan om hur varierande växelkurser skulle hanteras. I ett anförande i riksdagen (prot. 1995/96:33 20 §) uttalade sålunda finansministern att förändringar under året av exempelvis EG-relaterade utgifter och växelkursförändringar skulle hanteras med en reservpott. En sådan reserv ingår i budgeteringsmarginalen.

Frågan om hur valutakursförändringar ska hanteras på statens budget gäller en lång rad anslag och inte endast sådana som är EU-relaterade. Enligt vad utredningen erfarit avser Regeringskansliet att tillämpa en enhetlig regel för hur valutakursförändringars effekter på avgifter till internationella organisationer ska hanteras i budgetprocessen. Denna ordning gäller dock inte EU-relaterade betalningar. Innebörden är i stort att vid en kronförsvagning ska hälften av anslagseffekten finansieras inom för området given ram medan återstoden bärs av budgeten i dess helhet.

Riksgäldskontoret tillhandahåller myndigheter m.m. olika former av valutasäkring. Utredningen har övervägt om det är möjligt att med terminssäkring eliminera den osäkerhet som vidlåder EU-relaterade betalningar. Utredningen har därvid funnit att detta knappast är möjligt för de största utgiftsposterna, dvs. EU-avgiften och gårdsstödet, eftersom betalningen till EU respektive jordbrukarna i dessa fall sker i kronor. Utredningen ser heller inget budgettekniskt skäl att valutasäkra återflödet från EU. Detta utesluter inte att det kan finnas andra skäl att valutasäkra vissa EU-relaterade betalningar.

I samband med att utgiftstaket för staten utformades och infördes 1996 diskuterades frågor om dess omfattning. Utgångspunkten var att utgiftstaket skulle omfatta alla statens utgifter för att det skulle vara en effektiv restriktion på utgiftsutvecklingen och därmed även på skatteutvecklingen på sikt. Beslutet blev att taket skulle omfatta alla statens utgifter utom statsskuldräntorna. De senare undantogs eftersom de inte kunde påverkas i det korta perspektivet. Det hade särskilt diskuterats att även undanta konjunktürkänsliga utgifter, t.ex. utgifter för arbetsmarknadspoli-

tiken. Detta avvisades emellertid. Det hade även diskuterats om inte vissa socialförsäkringar skulle undantas. Så blev dock inte beslutet utan detta innebar tvärtom att viktiga socialförsäkringar som tidigare redovisats utanför statsbudgeten och socialförsäkringar som redovisades netto på statsbudgeten nu fördes in i statsbudgeten respektive att bruttoredovisning började tillämpas.

Systemet med ett tak för statens utgifter infördes 1997 och har alltså använts i mer än tio år. Utgiftstaket fastställs med utgångspunkt i de budgetpolitiska målen och restriktionerna. Därmed markeras att en budgetprocess används som utgår från de budgetpolitiska målen. De budgetmässiga resultaten av denna ordning är gynnsamma. Riksdagen har nyligen beslutat att stärka det finanspolitiska ramverket genom att användningen av utgiftstak för staten ska vara obligatoriskt (prop. 2009/10:5, bet. 2009/10:KU9, rskr. 2009/10:99). För att ett utgiftstak ska vara ett effektivt instrument för att hålla statens utgifter, och därmed på sikt även skatterna, under kontroll ska det vara så heltäckande som möjligt. Det betyder att i princip även EU-relaterade utgifter ska bruttoredovisas på anslag under utgiftstaket.

5.5.4 Slutsatser

Utredningen kan inte se att det förhållandet att EU-relaterade inkomster och utgifter i princip bruttoredovisas på statsbudgeten och att utgifterna ingår under utgiftstaket skulle ha lett till att avsedda program inte har kunnat fullföljas eller lett till budgetmässiga svårigheter som inte kunnat hanteras på ett godtagbart sätt. En praxis har också utformats för att hantera t.ex. effekter av ändrade växelkurser. Utredningen kan därför inte se något övertygande skäl för att ändra den huvudsakliga ordning som hittills har tillämpats. Detta utesluter inte att mindre undantag görs av praktiska skäl. Hanteringen av medlen för territoriella program och reseersättningar är exempel på detta. Därmed upprätthålls i hög grad principerna om bruttoredovisning och budgetens fullständighet vilket främjar riksdagens möjligheter att utöva sin finansmakt. Utgiftstaket behåller också sin styrka genom att det även i fortsättningen är heltäckande.

Utredningen anser således att det även i fortsättningen är lämpligt att inbetalningar från EU budgeteras och redovisas mot inkomsttitlar på inkomstsidan av statens budget samt att utbetal-

ningar av Sveriges EU-avgift och utbetalning av stöd m.m. som finansieras av EU, inklusive svensk medfinansiering, budgeteras och redovisas mot anslag uppförda på budgetens utgiftssida samt att dessa innefattas i utgiftstaket. Liksom för närvarande bör mindre undantag kunna göras från regeln om bruttoredovisning.

6 Anslagstyper och anslagsvillkor

I budgetlagen finns för närvarande tre olika anslagstyper upptagna. Dessa skiljer sig åt genom att olika villkor gäller för regeringens möjlighet att överskrida ett anvisat anslag respektive att föra över oanvända medel till ett senare budgetår. Under senare år har endast en av anslagstyperna använts, nämligen ramanslaget. I direktiven till utredningen anges att den ska överväga behovet av olika anslagstyper och om en annan form kan ges åt riksdagens årliga beslut som bemyndigar regeringen att överskrida ett ramanslag. Utredningen prövar dessa frågor i detta avsnitt.

6.1 Behövs alla de nuvarande anslagstyperna?

Utredningens förslag: Anslagstyperna reservationsanslag och obetecknat anslag avskaffas.

6.1.1 Bakgrund

Före budgetlagens ikraftträdande 1997 användes fyra typer av anslag, nämligen förslagsanslag, reservationsanslag, ramanslag och obetecknat anslag. För de olika typerna av anslag gällde skilda villkor för regeringens befogenhet att överskrida anvisade anslagsbelopp och att föra oförbrukade medel till ett senare budgetår.

I och med att budgetlagen trädde i kraft slopades förslagsanslaget. Denna anslagstyp kännetecknades av att regeringen fick överskrida det anvisade beloppet om det behövdes för att ändamålet med anslaget skulle uppfyllas. Detta ledde till att anslagen beräknades med bristfällig noggrannhet och att betydande överskridanden var vanliga. En sådan ordning ansågs inte främja god budgetdisciplin och ansågs heller inte vara förenlig med tanken att

ett tak för statens utgifter tillämpas både i beredningen och genomförandet av statens budget. Förslagsanslaget slopades därför.

I praktiken vidgades därvid tillämpningsområdet för ramanslaget, som tidigare använts för förvaltningsverksamhet, så att denna anslagstyp kom att användas även för de ändamål för vilka tidigare förslagsanslaget använts, bl.a. för lagreglerade förmånssystem. Det betyder att fr.o.m. 1997 blev ramanslaget den både antalsmässigt och beloppsmässigt helt dominerande anslagstypen i statsbudgeten.

Budgetlagen anger för närvarande tre typer av anslag, nämligen obetecknat anslag, reservationsanslag och ramanslag, för vilka gäller följande villkor.

Ett *obetecknat anslag* får inte överskridas och outnyttjade medel får inte användas under följande budgetår.

Ett *reservationsanslag* får inte överskridas och outnyttjade medel får användas längst tre år efter det att anslaget senast var uppfört på statsbudgeten.

Ett *ramanslag* får tillfälligt överskridas med högst tio procent genom att en anslagskredit tas i anspråk. Tillgängliga medel under följande år reduceras med ett belopp motsvarande ianspråktagen kredit. Med riksdagens bemyndigande får ett ramanslag även överskridas om det 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 ska kunna uppfyllas. Outnyttjade medel får användas under följande budgetår.

I budgetpropositionen för 2004 föreslog regeringen att de nio reservationsanslag som fanns uppförda i statsbudgeten för 2003 skulle omvandlas till ramanslag och att outnyttjade medel på anslagen skulle bilda anslagssparande på de nya ramanslagen. Syftet med reservationsanslaget angavs i propositionen kunna nås genom att koppla ett beställningsbemyndigande till ett ramanslag. Riksdagen godkände förslaget (bet. 2003/04:FiU1). Budgetlagen ändrades dock inte och anslagstypen reservationsanslag finns därför ännu formellt sett kvar.

I 2005 års ekonomiska vårproposition informerade regeringen riksdagen om att det var regeringens avsikt att de 36 anslagsom i statsbudgeten för 2005 var uppförda som obetecknade anslag, i budgetförslaget för 2006 i stället skulle föras upp som ramanslag. Skälet var att användningen av det obetecknade anslaget inte medförde några påtagliga fördelar. Finansutskottet hade inget att erinra mot förändringen (bet. 2004/05:FiU20 s. 89 f). Regeringen fullföljde sin avsikt och det obetecknade anslaget används inte sedan

budgetåret 2006. Budgetlagen har inte heller på denna punkt ändrats och även anslagstypen obetecknat anslag finns således ännu formellt sett kvar.

Det kan nämnas att lagen (2006:999) med ekonomiadministrativa bestämmelser m.m. för riksdagsförvaltningen, Riksdagens ombudsmän och Riksrevisionen som trädde i kraft 2007 anger endast en anslagstyp, nämligen ramanslag, för riksdagens myndigheter. För detta ramanslag gäller i flera avseenden snävare villkor än för det ramanslag som regleras i budgetlagen.

6.1.2 Överväganden

Under flera år har regeringen i sitt budgetförslag och riksdagen i besluten om anslagen endast använt en anslagstyp, nämligen ramanslaget. Några praktiska nackdelar med att inte använda det obetecknade anslaget eller reservationsanslaget, vilka båda användes för ett litet antal anslag omfattande en blygsam anslagssumma, har inte uppmärksammats.

Varken det obetecknade anslaget eller reservationsanslaget får överskridas av regeringen. Det förhållandet att ramanslaget under vissa förutsättningar får överskridas av regeringen har inte inneburit någon försvagad budgetdisciplin eller att mer medel än riksdagen avsett tilldelas ett ändamål. Samma strikta prövning sker numera för alla anslag på budgeten vad gäller användning av outnyttjade medel (anslagssparande) respektive utnyttjande av möjligheten till anslagskredit och överskridande.

I förhållande till de myndigheter som på regeringens uppdrag verkställer riksdagens beslut anges de närmare villkoren för användning av outnyttjade medel (anslagssparande) och för anslagskredit i anslagsförordningen (1996:1189) samt i regleringsbrevet för de olika myndigheterna. För de anslag som tidigare var obetecknade gäller genomgående att det i regleringsbrevet föreskrivs att anslagssparande inte får föras över till följande budgetår och att någon anslagskredit inte får tas i anspråk.

Det obetecknade anslaget kan visserligen ses som grundformen för alla anslag; ett belopp anvisas för ett visst ändamål ett visst år, varvid anvisade medel får inte överskridas och outnyttjade medel får inte användas under senare år. De fall då ett anslag med sådana villkor i praktiken kan användas får emellertid bedömas vara så få att det knappast behövs någon särskild anslagstyp för ändamålet.

När det gäller reservationsanslaget var tanken bakom detta att medel för ett projekt som sträckte sig över flera år skulle anvisas redan när projektet beslutades. Därmed fick regeringen en befogenhet att ikläda staten ekonomisk förpliktelse (9 kap. 10 § RF) motsvarande det anvisade anslaget. Denna ordning ledde emellertid till att stora behållningar uppkom på anslagen och det var ofta oklart om dessa var disponerade eller inte. Numera används i stället ett ramanslag på vilket varje år de anslagsmedel anvisas som behövs för att klara de utgifter som uppkommer detta år. Anslaget kombineras med ett bemyndigande som gör det möjligt för regeringen att, när verksamheten så kräver, ikläda staten ekonomiska åtaganden utöver anvisat anslag. Utredningen anser att detta är en bättre ordning. Frågor om beställningsbemyndiganden behandlas i avsnitt 8. Utredningen återkommer i det följande till de problem som stora outnyttjade anslagsbehållningar kan ge upphov till.

Vad som nu anförts och de erfarenheter som under flera år vunnits av att använda ramanslag när medel anvisas på statens budget talar för att det nu är lämpligt att avskaffa bestämmelserna i budgetlagen om obetecknat anslag och reservationsanslag.

I det följande prövar utredningen om de nuvarande villkoren för ramanslaget är lämpliga. Därefter diskuterar utredningen om det behövs en ny anslagstyp med villkor som väsentligt avviker från de som gäller för ramanslaget.

6.2 Ändrade villkor för ramanslaget

Utredningens förslag: Villkoren för ramanslaget ändras i två avseenden. Outnyttjade medel motsvarande högst tio procent av anvisat anslag får användas under följande år. Outnyttjade medel får regeringen använda under högst två år efter det att anslaget senast var uppfört på budgeten.

Det är inte självklart vilka villkor som bör gälla för ramanslaget. Som nämnts i det föregående gäller t.ex. andra villkor för det ramanslag som används för riksdagens myndigheter än för det ramanslag som används för regeringens område. De frågor som behöver behandlas är 1) tillfälligt överskridande genom anslagskredit, 2) överföring av outnyttjade medel (anslagssparande) till följande år och 3) begränsning av den tid under vilket ett anslags-sparande får användas.

6.2.1 Tillfälligt överskridande genom anslagskredit

Bakgrund

När det gäller möjligheten att tillfälligt överskrida ett anslag genom att ta i anspråk en anslagskredit är denna i budgetlagen begränsad till högst tio procent av anvisat anslag.

För riksdagens myndigheter är denna möjlighet i lagen (2006:999) med ekonomiadministrativa bestämmelser för riksdagsförvaltningen, Riksdagens ombudsmän och Riksrevisionen begränsad till högst tre procent. Skälet till att en lägre anslagskredit gäller för riksdagens myndigheter är att de huvudsakligen bedriver förvaltningsverksamhet där behovet av anslagskrediter är ganska litet.¹ I regleringsbrevet till regeringens myndigheter anges genomgående anslagskrediten för anslag avsedda för förvaltningsverksamhet till tre procent.

För anslag för författningsreglerade transfereringar, t.ex. ersättning för skador på grund av brott, garantipension till ålderspensionärer och allmänna barnbidrag, använder regeringen normalt en anslagskredit på fem procent.

Endast undantagsvis tillämpas från budgetårets början en anslagskredit på tio procent. Detta görs dock i fråga om exempelvis anslag för väghållning, banhållning och trafikavtal samt regionala tillväxtåtgärder. Dessa anslag kännetecknas av att det kan vara svårt att bedöma när utgifterna för vissa projekt uppkommer. En hög grad av flexibilitet kan därför behövas.

Det förekommer också att en anslagskredit som ursprungligen satts till tre procent under året höjs till fem eller, i något enstaka fall, till tio procent när ett oavvisligt behov av ytterligare medel uppkommer. Två exempel på detta nämns i det följande.

Vid utgången av 2008 hade endast ett anslag en utnyttjad anslagskredit som uppgick till tio procent av anvisat anslag, nämligen Bidrag till kvalificerad yrkesutbildning. Anslagskrediten för detta anslag höjdes till tio procent genom ett regeringsbeslut i november 2008. Ett annat anslag, Räntebidrag m.m., hade en utnyttjad anslagskredit motsvarande nästan nio procent av anvisat anslag. Anslagskrediten för detta anslag höjdes i november 2008 till

¹ Riksdagen har dock med stöd av 4§ fjärde stycket lagen (2006:999) med ekonomiadministrativa bestämmelser för riksdagsförvaltningen, Riksdagens ombudsmän och Riksrevisionen beslutat att det för anslagen Riksdagens ledamöter och partier m.m. och Riksdagens förvaltning ska finnas en anslagskredit på högst fem procent 2010. Skälet härtill är svårigheterna att beräkna kostnaderna för riksdagen under ett valår.

8,8 procent. I övrigt var de utnyttjade anslagskrediterna i relativa tal genomgående mycket små.

Överväganden

Den möjlighet som bestämmelserna i budgetlagen för närvarande ger regeringen att genom anslagskredit tillfälligt överskrida ett anslag har inte visat sig ge upphov till överförbrukning av medel för vissa verksamheter. Antalet ramanslag som vid utgången av 2002 tillfälligt överskreds var 45 och vid utgången av 2008 uppgick antalet till 49. Det totala kreditutnyttjandet på dessa anslag uppgick vid utgången av 2002 till 4,5 miljarder kronor och vid utgången av 2008 till 2,6 miljarder kronor (varav 1,4 miljarder kronor avsåg avgiften till EU). De samlade anslagskrediterna har således hållits väl under kontroll och har inte gett upphov till större svårigheter att under budgetåret prognostisera medelsförbrukningen.

Den befogenhet som regeringen har haft sedan budgetlagens tillkomst att tillfälligt överskrida ett anvisat ramanslag med högst tio procent i form av en anslagskredit som ska regleras följande år fyller en funktion och har visat sig fungera väl. Enligt utredningens uppfattning saknas det därför skäl att ändra den bestämmelse som möjliggör anslagskrediter.

6.2.2 Överföring av anslagssparande

Bakgrund

Det nuvarande ramanslaget kännetecknas även av att regeringen får använda outnyttjade medel under följande budgetår. Det betyder att medel som inte använts ett visst budgetår förs över till följande budgetår som anslagssparande. Någon begränsning till belopp eller i fråga om hur länge outnyttjade medel kan sparas och disponeras av regeringen finns inte. I förarbetena till budgetlagen angav regeringen (prop. 1995/96:220 s. 28) att en regel som begränsar möjligheten att föra över outnyttjade medel till följande budgetår skulle försvaga incitamentet till god hushållning. Regeringen ansåg därför att det inte var lämpligt att lagfästa en sådan regel. Däremot anförde regeringen att den avsåg att pröva överföringar av anslagsmedel i den ordinarie budgetprocessen.

Under en följd av år har myndigheterna successivt byggt upp mycket stora behållningar i form av anslagssparande. Detta har under senare år uppgått till 35–40 miljarder kronor eller omkring fem procent av statens budget och förändringarna i anslagssparandets nivå mellan åren har ibland uppgått till 5–10 miljarder kronor. Vid utformningen av förslaget till budget och under genomförandet av en beslutad budget har hänsyn därför behövt tas till att en del av denna anslagsbehållning kan komma att förbrukas och således leda till utgifter under det aktuella året. Den beräknade förbrukningen av anslagsbehållningar har ibland uppgått till (netto) 5–7,5 miljarder kronor.

Omfattningen av myndigheternas förbrukning av anslagssparande är svår att prognostisera och har därmed tidvis varit ett potentiellt destabiliserande element i den noggranna utgiftskontroll som behövs när ett utgiftstak tillämpas. Utvecklingen av anslagssparandet är därmed i praktiken ett större riskelement vid utformningen och genomförandet av statsbudgeten än utvecklingen av anslagskrediterna. Regeringen har vid åtskilliga tillfällen behövt införa tillfälliga s.k. begränsningsbelopp för att hålla förbrukningen av tillgängliga anslagsmedel under kontroll. Om metoden med begränsningsbelopp används innebär det att den tillåtna medelsförbrukningen begränsas ett visst år utan att anslagsmedel dras in.

Regeringen har också på olika sätt beslutat att anslagssparande ska dras in. Redan 1999 infördes sålunda en bestämmelse i anslagsförordningen (11 §) som innebär att en myndighet får överföra ett anslagssparande som uppgår till högst tre procent av anslaget. Regeringen kan besluta (11 a §) att ett större belopp får överföras. Belopp som inte får överföras dras in. Regeringen fattade tidigare varje vår beslut om disposition och därmed om indragning av anslagsbehållningar. Numera ingår sådana beslut i de regleringsbrev som beslutas i december och avser det kommande budgetåret. De principer som därvid tillämpas innebär att allt anslagssparande på förvaltningsanslag som överskrider tre procent av anslaget dras in och att allt anslagssparande på rättighetsbaserade anslag, t.ex. Arbetsskadeersättningar m.m., dras in. Anslagssparandet på övriga anslag prövas med utgångspunkten att detta dras in.

De samlade indragningarna uppgick 2008 till drygt 25 miljarder kronor och de sju största indragningar av oförbrukade anslagsmedel anvisade 2008 motsvarade mellan 90 och 19 procent av anvisat anslagsbelopp och uppgick sammantaget till drygt 10 miljarder

kronor.² Av indragningarna avsåg vidare omkring 2,4 miljarder kronor behållningar på s.k. äldreanslag som inte var uppförda på budgeten 2008. Övriga indragningar var små i förhållande till anslaget eller i absoluta tal.

Överväganden

Allt sedan regeln med begränsningen av anslagssparandet till tre procent för förvaltningsmyndigheterna infördes 1999 har den flitigt diskuterats av olika myndighetsföreträdare. Diskussionen har handlat om regeln som sådan, nivån för anslagssparandet och hur regeringen tillämpar regeln. En del bedömare anser att tre procent är en för låg nivå för att åstadkomma de incitament till en effektiv användning av anslagsmedlen som sparmöjligheten ska ge och anser att regeln bör tas bort. Förvaltningskommittén har t.ex. nyligen föreslagit att treprocentsgränsen för myndigheternas möjligheter att behålla sitt anslagssparande tas bort (SOU 2008:118).

Särskilt stark kritik har dock riktats mot den s.k. frysningen av anslagskrediter och anslagssparande som tillfälligt infördes 2005. Utredningen kan inte utesluta att sådana kortsiktiga åtgärder för att klara utgiftstaket kan få negativa konsekvenser för långsiktigheten och effektiviteten i myndigheternas sätt att använda anslagsmedlen. Det skulle då närmast vara bristen på förutsägbarhet som ger en negativ verkan. En regel som tillämpas med fasthet och konsekvens behöver däremot inte få samma negativa effekt.

Den begränsning av anslagssparandet som finns i anslagsförordningen, och den praxis för indragningar som numera tillämpas, kan ses som ett uttryck för att regeringen anser att en eventuell försvagning av incitamentet till god hushållning väger lättare än omsorgen om god budgetdisciplin och god kontroll av medelsförbrukningen under utgiftstaket.

Enligt utredningens uppfattning framstår det också som främmande att ifrågasätta regeringens skyldighet att ta ansvar för hur den beslutade budgeten verkställs och för att de beslutade budgetpolitiska målen uppnås. På samma sätt kan inte heller regeringens –

² Följande anslag berördes. Intervention och exportbidrag för jordbruksprodukter (90 % av anvisat belopp), Särskilda jämställdhetsåtgärder (66 %), Fortbildning av lärare (43 %), Domstolsprövning i utlänningsärenden (36 %), Bidrag till arbetslöshetsersättning och aktivitetsstöd (27 %), Ersättningar och bostadskostnader (20 %) och Bidrag för arbetet med sjukskrivningar inom hälso- och sjukvård (19 %).

eller för den delen riksdagens – befogenhet att beakta förekomsten av oanvända medel på olika anslag vid beräkningen av anslagsbehovet för det kommande budgetåret ifrågasätts.

Utredningen vill i sammanhanget erinra om att ramanslaget skapades i början av 1990-talet för att ge myndigheterna viss flexibilitet i dispositionen av tilldelade medel. Över tiden åstadkoms detta med möjligheten till anslagskredit respektive anslagssparande. Tillämpningen synes dock ha blivit den att myndigheterna i första hand tenderar att bygga upp ett anslagssparande som en buffert för framtida kostnader, medan de i mycket liten utsträckning använder sig av anslagskrediter för att täcka tillfälliga kostnadsstegringar. Detta medför att t.ex. anslag för förvaltningsändamål systematiskt underutnyttjas. Enligt utredningens mening vore det naturligt att sträva efter en någorlunda symmetrisk fördelning av anslagskredit och anslagssparande över tiden.

Ramanslaget avsågs också erbjuda flexibilitet i fråga om hur resurserna användes. Tidigare var t.ex. anslagen för förvaltningsändamål indelade i anslagsposter som motsvarade olika kostnadslag såsom, löner, lokalkostnader, representation osv. I ramanslaget togs dessa kostnadsslagsvisa anslagsposter bort och tanken var överlämna åt myndigheterna att bestämma hur tillgängliga medel bäst borde användas. Så fungerade det också under en längre tid. Under senare år har emellertid anslagen ånyo delats in i en rad anslagsposter.³ Dessa är dock i regel inte indelade efter kostnadslag utan efter ändamål och anslagsposterna synes numera närmast användas som ett led i verksamhetsstyrningen.

Till följd av de åtgärder som regeringen under en följd av år har vidtagit för att få kontroll över förbrukningen av anslagsbehållningarna har storleken på denna beräkningspost i statens budget kraftigt kunnat minskas och uppgår numera i regel till plus eller minus någon miljard kronor. Prognosavvikelserna för denna post är emellertid fortfarande stora.⁴ Det är uppenbart att uppbyggnaden av sparande under olika anslag även i fortsättningen måste hållas under noggrann kontroll. Mindre avvikelser är i regel ofrånkomliga, men en stor behållning – likaväl som ett överskridande – är i många fall ett uttryck för en bristfällig budgetering av anslaget eller att

³ År 2008 var de 487 anslagen indelade i totalt 1 279 anslagsposter (ESV 2009:39).

⁴ År 1997 beräknades minskningen av anslagsbehållningar till 6 miljarder kronor medan utfallet blev en ökning med 24,5 miljarder kronor. År 2001 beräknades minskningen av anslagsbehållningar till 3 miljarder kronor medan utfallet blev en ökning med 5,6 miljarder kronor. År 2008 beräknades en minskning med 1,3 miljarder kronor medan utfallet blev en minskning med 3,7 miljarder kronor.

förseningar uppstått under genomförandet av avsedd verksamhet. Samtidigt är det självfallet så att det i vissa situationer är svårt, för att inte säga omöjligt, att för ett år göra en korrekt budgetering om tillräckligt underlag eller erfarenhetssiffror saknas. Detta utgör emellertid inte skäl till att ett obegränsat sparande – eller över-skridande – ska vara tillåtet. Utgångspunkten måste vara att det anslagsbelopp som anvisas ska vara beräknat så att det motsvarar de utbetalningar eller kostnader som ska redovisas mot anslaget det aktuella året. Det kan därför övervägas att i budgetlagen införa en begränsning på hur stor behållning av outnyttjade medel som får finnas på ett anslag.

Anslagssparandet bör begränsas

Den ordning som regeringen för närvarande tillämpar innebär, med viss förenkling, att det vid budgetårets slut på myndigheters förvaltningsanslag får finnas en behållning som motsvarar högst tre procent av anslaget. På anslag för transfereringar i de regelstyrda sociala trygghetssystemen och för vissa bidrag på arbetsmarknadsområdet får det inte finnas några behållningar alls. Om sådana behållningar finns dras de in. De områden där det f.n. finns relativt och i absoluta tal stora behållningar är framför allt vissa EU-relaterade stödverksamheter samt stöd till klimat- och energiåtgärder.⁵ När det gäller EU-programmen som sträcker sig över en sjuårsperiod fördelas anslagen inledningsvis ofta ganska jämt över perioden trots att det i regel blir förseningar i starten. Anslag för vissa andra verksamheter förefaller till en del beräknas med utgångspunkten att dessa ska genomföras snabbare än vad som blir fallet. Trots att bemyndiganden finns att göra åtaganden utöver anvisat anslag för flertalet av dessa anslag, påminner förfaringsättet delvis om det som användes när reservationsanslag var i bruk, dvs. en stor del av medlen för hela programmet budgeterades redan de första åren.

Enligt utredningens uppfattning bör anslagsbehållningarna minskas. Ett skäl till detta är att anslagen i princip ska budgeteras för att täcka de utgifter som uppkommer det aktuella året. Det finns anledning att utgå från att en begränsning av det tillåtna

⁵ I budgetpropositionen för 2010 anför regeringen att den avser att dra in huvuddelen av det anslagssparande på över en miljard kronor som uppkommit på anslaget Europeiska regionala utvecklingsfonden perioden 2007–2013.

anslagssparandet medverkar till att förbättra den precision med vilken anslagsbehovet beräknas och verksamheten planeras. Ett annat skäl till att stora behållningar bör minskas är att de kan försvåra regeringens möjligheter att hålla statens utgifter under utgiftstaket. Vidare påverkar det möjligheterna att bedöma reformutrymmet. En begränsning av anslagssparandet gör det också enklare för riksdagen att vid besluten om statens budget bedöma anslagsbehovet i och med att stora anslagssparanden, som regeringen eventuellt kan besluta att dra in, inte påverkar situationen så mycket.

De regler som utvecklats under senare år innebär, som nämnts, att på anslag för förvaltningsutgifter får ett anslagssparande på tre procent föras över medan behållningar på anslag för författningsstyrda bidrag helt dras in. Övriga anslag prövas mera individuellt. Utredningen anser att detta är en lämplig inriktning. Det är emellertid knappast möjligt att översätta denna praxis i lagbestämmelser eftersom de tre kategorierna inte på ett entydigt sätt motsvarar de olika anslagen. Dessutom används åtskilliga anslag till såväl förvaltningsutgifter som transfereringar och andra sakutgifter. Vissa anslag av investeringskaraktär rymmer också transfereringsutgifter.⁶ Förekomsten av olika kostnadslag på ett och samma anslag hänger bl.a. samman med strävan att anvisa medel samlat för en verksamhet oavsett vilken typ av utgifter som verksamheten har. Från vissa budgettekniska utgångspunkter kan den blandning av utgiftslag och verksamheter som därmed uppkommer innebära komplikationer. Anslagen går dock knappast att renodla utan att påtagligt öka antalet anslag på statsbudgeten. En sådan åtgärd skulle också medföra en minskad delegering av genomförandet av budgeten. En förändring i denna riktning kan därför inte ses enbart som en teknisk fråga om att renodla anslag.

Om anslagssparandet skulle differentieras efter de olika slags utgifter som finansieras från anslaget skulle detta i praktiken innebära att det infördes tre olika varianter av ramanslaget, som endast skiljde sig åt i fråga om villkoret för anslagssparandets omfattning. Ett sådant system skulle riskera att bli för stelbent eftersom det skulle omöjliggöra för regeringen att med väl avvägda beslut i enskilda fall göra undantag och medge högre anslagssparande när det var motiverat. Varje sådant ärende skulle i princip behöva underställas riksdagen på tilläggsbudget.

⁶ År 2008 var 47 av 487 anslag blandade förvaltnings- och sakanslag.

Utredningens bedömning är att det inte med detaljerade lagbestämmelser om anslagssparandets högsta tillåtna storlek går att ersätta den mängd av situationsanpassade beslut som regeringen behöver fatta som led i verkställandet av den beslutade statsbudgeten.

Däremot anser utredningen att det av principiella skäl är önskvärt att precisera regeringens möjligheter att besluta om hur stort anslagssparande som får föras över till följande år. Eftersom förslagsanslaget, som slopas, och det obetecknade anslaget, som utredningen föreslår ska slopas, inte medgav respektive inte medger någon överföring alls av oanvända medel bedömer utredningen att det ur riksdagens perspektiv inte är önskvärt att regeringen har en obegränsad befogenhet att föra över oanvända medel till följande år. Utredningen anser därför att det i budgetlagen bör föreskrivas en generell högsta tillåtna nivå för anslagssparande på ett ramanslag.

Hur stort anslagssparande bör vara tillåtet?

Nästa fråga blir då på vilken nivå som en begränsning av det tillåtna anslagssparandet kan och bör läggas. En lägre nivå än tre procent är knappast tänkbar eftersom detta är en nivå som brukar användas för anslagen för myndigheternas förvaltningsutgifter. En så låg nivå skulle dock vålla onödiga problem för sakanslag där förskjutningar inträffar. För anslag avsedda för transfereringar skulle samtidigt denna nivå ge utrymme för ett anslagssparande som det inte finns behov av. Även om nivån för det högsta tillåtna anslagssparandet sattes så högt som till fem procent skulle de praktiska problemen för förvaltningsanslagen och sakanslagen kvarstå.

Om däremot nivån för anslagssparandet läggs så högt som tio procent blir den återhållande verkan mindre och bestämmelsen kommer endast i en del fall att kunna ersätta regeringsbeslut om indragning av anslagssparande.

En genomgång av anslagssparandet vid utgången av 2008 visar att det vid denna tidpunkt fanns omkring 140 anslag där anslagssparandet (det utgående överföringsbeloppet) var större än tio procent av anvisat anslag detta år. Av dessa anslag var omkring 25 s.k. äldreanslag som inte förts upp på budgeten för 2008. Detta betyder att på omkring en femtedel av anslagen på budgeten finns ett anslagssparande som motsvarar tio procent eller mer av det

anslagsbelopp som anvisats för året. En närmare granskning visar att det på anslag för förvaltningsverksamhet endast i några få fall, bl.a. på Lotteriinspektionens förvaltningsanslag, förekommer anslagssparande som översteg tio procent. Däremot fanns ett så stort anslagssparande på åtskilliga anslag för grundutbildning vid universitet och högskolor, bl.a. på anslaget Högskolan i Gävle: Grundutbildning. Vidare fanns ett så stort sparande på några anslag för sociala transfereringar till enskilda, bl.a. Sjukpenning och rehabilitering m.m. och Bidrag till arbetslöshetsersättning och aktivitetsstöd samt Tandvårdsförmåner.

Det stora flertalet av anslag på vilka det finns oanvända medel som överstiger tio procent av anslagsbeloppet är sakanslag, dvs. anslag som av myndigheterna används för åtgärder av olika slag. Det kan vara Bidrag till lokalt brottsförebyggande arbete, Stöd till frivilliga försvarsorganisationer inom totalförsvaret, Kostnader vid domstolsprövning i utlänningsärenden, Folkhälsopolitiska åtgärder, Stimulansbidrag och åtgärder inom äldrepolitiken, Utvecklingsmedel till åtgärder för hemlösa, Bidrag till allmänna samlingslokaler, Omstrukturering av kommunala bostadsföretag och Insatser för skogsbruket. Särskilt vanligt förefaller det vara med riktigt stora anslagsbehållningar på anslag som är avsedda för EU-relaterade verksamheter, t.ex. Åtgärder för landsbygdens miljö och struktur, Från EG-budgeten finansierade åtgärder för landsbygdens miljö och struktur, Europeiska regionala utvecklingsfonden perioden 2000–2006, Europeiska utvecklingsfonden perioden 2007–2013. Det är också vanligt med stora behållningar på anslag avsedda för insatser för klimat- och energiåtgärder, t.ex. Stöd till klimatinvesteringar, Stöd för installation av solvärme och Stöd för konvertering från direktverkande elvärme.

Som utredningen har redovisat i det föregående påverkar en begränsning av anslagssparandet till högst tio procent av anvisat anslag omkring 100 anslag varje år. I åtskilliga av dessa fall skulle kanske ändå anslagssparandet helt eller delvis dras in. Icke desto mindre måste det förutsättas att en sådan begränsning får effekter på budgeteringen av anslag som anvisas olika år på några områden. Enligt utredningens uppfattning bör utgångspunkten vara att anslagets storlek ska beräknas så att det täcker de kostnader eller utbetalningar som bedöms bli redovisade mot anslaget under budgetåret. Därav följer att t.ex. fleråriga åtgärdsprogram bör budgeteras med en realistisk tidsprofil för medelsförbrukningen.

När en anpassning skett till regeln kan antalet anslag som berörs av begränsningen förutsättas minska.

Utredningen är väl medveten om den flexibilitet som av verksamhetsrelaterade skäl behöver finnas för en del anslag, t.ex. anslagen för väg- och banhållning. Utredningen konstaterar emellertid att det under mer än tio år inte har funnits ett anslagssparande som kommit i närheten av tio procent på något av dessa två anslag. Däremot har det vid utgången av de flesta år funnits en utnyttjad anslagskredit. Enligt utredningens bedömning bör därmed inte budgeteringen av anslagen för väg- och banhållning påverkas av förslaget.

Även i fråga om försvarets anskaffning av materiel och anläggningar är behovet av flexibilitet uppenbart i och med den osäkerhet som råder om leveranstidpunkter. Utredningen kan konstatera att under de senaste tio åren har anslagssparandet på detta anslag vid två tillfällen i början av 2000-talet överstigit tio procent då det uppgick till 12 respektive 13 procent. Med en begränsning av anslagssparandet till högst tio procent skulle således en mindre indragning ha gjorts i dessa fall.

Utredningen kan inte utesluta att det, om anslag budgeteras med utgångspunkten att det inte ska uppstå ett för stort anslagssparande, någon gång kan inträffa fall där medelstillgången inklusive anslagssparandet under verksamhetsåret visar sig bli otillräcklig. Den normala åtgärden i en sådan situation är att regeringen på tilläggsbudget på våren eller hösten begär ett ökat anslag. Om ett stort anslagssparande dras in kan det kanske också någon gång inträffa att riksdagen behöver anvisa samma medel två gånger. Detta kan gälla i fråga om t.ex. flerårsprogram med en bestämd finansiell ram där för stor medelförbrukning har budgeterats det första året. Om detta behöver göras påverkar det självfallet inte utgifterna olika år under taket för statens utgifter och utredningen anser att ett sådant förfarande är att föredra framför att ett överdrivet sparande byggs upp på olika anslag. En indragning av anslagssparande kan också förutsättas bli beaktad i regeringens budgetarbete och vid behov uppvägas av att ökade anslagsmedel begärs för det kommande året. Utredningen bedömer därför att de anslagsmässiga konsekvenserna av ett genomförande av förslaget kan hanteras med i budgetprocessen sedvanligt ingående förfaranden.

Syftet med en begränsning av sparandet på anslagen är främst att klargöra att regeringens befogenhet att föra över oanvända medel till följande år inte är obegränsad. Därmed preciseras en av reger-

ingens befogenheter på finansmaktens område. En begränsning kan också antas medverka till att budgeteringen av anslagen och planeringen av verksamheten förbättras. Dessutom kan en författningsreglerad begränsning och indragning ersätta en del av de individuella beslut om indragningar av anslagssparande som regeringen för närvarande behöver fatta särskilda beslut om. Sammantaget bör detta leda till stärkt budgetdisciplin och ökade förutsättningar att hålla utgifterna under ett beslutat utgiftstak.

Om anslagsbehållningarna minskar kommer de medel som är tillgängliga på anslagen att i större utsträckning motsvara de medel som riksdagen anvisat för året. Därmed minskar också den osäkerhet som ligger däri att riksdagen inte vet hur stora indragningar av anslagssparande från olika anslag som regeringen kan komma att göra. Minskade anslagsbehållningar begränsar därmed de svårigheter som riksdagen har att i samband med beredningen av budgetpropositionen och tilläggsbudgetar bedöma behovet av nya anslagsmedel.

Mot denna bakgrund anser utredningen att det i budgetlagen bör införas en begränsning av hur stort anslagssparande som får finnas på ett ramanslag. Utredningen anser att outnyttjade medel motsvarande högst tio procent av anvisat anslag får användas under följande budgetår. Outnyttjade medel därutöver bör dras in.

6.2.3 Begränsning i tiden av anslagssparande

Bakgrund

I budgetlagen finns för närvarande ingen begränsning av hur länge ett anslagssparande får användas. Detta utgör inte något problem så länge ett anslag för ändamålet förs upp på statens budget och nya medel således anvisas. Då sker ändå en prövning av ändamålet och behovet av anslagsmedel. Problem kan dock uppkomma när ett anslag för ändamålet inte längre förs upp på budgeten. När ett anslag för ett visst ändamål inte längre förs upp på budgeten kan detta ses som ett uttryck för att ändamålet har fått lägre prioritet eller kanske inte längre är aktuellt. Det kan då vara motiverat att återföra outnyttjade medel genom att anslagssparandet dras in. Ett sparande på ett anslag som inte längre förs upp kan också lätt falla i

glömska även om det finns upptaget i årsredovisningen för staten.⁷ Avsaknaden av en begränsning gör att regeringen behöver fatta beslut för att sparandet på ett anslag som inte längre anvisas ska dras in. År 2008 beslutade regeringen att omkring 2,4 miljarder kronor av anslagssparande på s.k. äldreanslag skulle dras in.⁸

För att motverka problem av dessa slag finns för det tidigare använda reservationsanslaget en begränsning som innebär att outnyttjade medel får användas längst tre år efter det att anslaget senast var uppfört på statsbudgeten. I 13 § anslagsförordningen föreskrivs vidare att en myndighet får disponera ett anslagssparande på ramanslag under två budgetår efter det att anslaget senast var uppfört på statsbudgeten. En bestämmelse av samma innebörd finns i lagen (2006:999) med ekonomiadministrativa bestämmelser för riksdagsförvaltningen, Riksdagens ombudsmän och Riksrevisionen.

Överväganden

Om det är flera år sedan ett anslag var uppfört på statens budget kan man utgå från att den verksamhet som anslaget en gång anvisades för i många fall upplevs som mindre angelägen. Det kan också vara så att tidens gång har skapat oklarhet om hur ändamålet med anslaget ska tolkas, något som kan medföra risk att medel används för ändamål som kanske inte överensstämmer med de intentioner som riksdagen hade när anslaget anvisades. Uppföljningen av anslagsförbrukningen och anslagsbehållningen är kanske heller inte lika noggrann i fråga om s.k. äldreanslag som för levande anslag. För närvarande finns ingen begränsning av hur lång tid ett anslagssparande får disponeras.

I syfte att minska antalet inaktuella anslag och ändamål anser utredningen att en begränsning bör införas för hur länge ett anslagssparande får användas när ett ramanslag för ändamålet inte längre förs upp på statens budget. Den tidsgräns som regeringen föreskriver i anslagsförordningen, och som även gäller enligt lagen med ekonomiadministrativa bestämmelser för riksdagens myndigheter, dvs. två år efter det att anslaget senast var uppfört på budgeten, anser utredningen vara ändamålsenlig.

⁷ Årsredovisningen för staten 2008 tar upp 41 äldreanslag vid ingången av 2008 och 26 vid utgången av året. Det äldsta anslaget anvisades senast 2001.

⁸ Vid utgången av 2008 fanns på äldreanslag kvar ett sparande som uppgick till 1,2 miljarder kronor.

Om det efter tvåårsperiodens utgång visar sig att det fortfarande finns behov av medel för det tidigare ändamålet kan anslaget på nytt föras upp på budgeten med ett lämpligt belopp. En annan möjlighet kan vara att ändamålet för ett befintligt anslag med ett näraliggande ändamål vidgas till att även innefatta det äldre ändamålet. En tredje möjlighet är att ett anslag med ett formellt belopp, t.ex. en miljon kronor, anvisas för det äldre ändamålet innan tvåårsperioden gått till ända. Anslagssparandet förs därmed till det nya anslaget och kan användas i ytterligare två år. Den faktiska anslagsförbrukningen under utgiftstaket påverkas inte av vilken metod som används.

För ett äldreanslag finns inget anslag anvisat på statsbudgeten. Det är därmed inte meningsfullt att för sådana anslag tillämpa den begränsning till tio procent av det högsta tillåtna anslagssparandet i förhållande till anvisat anslag som utredningen föreslår.

Mot denna bakgrund föreslår utredningen att outnyttjade medel på ett ramanslag får användas som längst två år efter det att anslaget senast var uppfört på statens budget.

6.3 Överskridande av ramanslag

Utredningens förslag: Det särskilda bemyndigande som riksdagen årligen lämnar regeringen att under vissa villkor överskrida ett ramanslag förs i oförändrad form in i budgetlagen. Även det bemyndigande som riksdagen årligen lämnar regeringen att överskrida anslag för räntor på statsskulden förs in budgetlagen.

6.3.1 Bakgrund

Genom att utnyttja en anslagskredit på högst tio procent av anvisat ramanslag kan enligt budgetlagen (6 § första stycket) vid behov ett anslag tillfälligt överskridas. I sådana fall reduceras tillgängliga medel under följande år med ett belopp motsvarande ianspråktagen kredit. Denna bestämmelse i budgetlagen är generell och ger en flexibilitet som är tillräcklig i de allra flesta fall. Budgetlagen (6 § andra stycket) ger emellertid även regeringen möjlighet att besluta att ett ramanslag får överskridas om det 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 ansla-

get ska kunna uppfyllas. För att ett sådant överskridande av ett anvisat anslag ska få ske krävs dock ett särskilt bemyndigande av riksdagen. Sedan 1996 inhämtar regeringen detta bemyndigande från riksdagen varje år.

I vilken utsträckning som detta bemyndigande utnyttjas av regeringen anges i årsredovisningen för staten. Av årsredovisningen framgår att bemyndigandet i allmänhet har använts i endast ett till fyra fall varje budgetår. Beloppen är i allmänhet små. De ändamål som varit aktuella är bl.a. kostnader för vissa skaderegleringar, bekämpande av smittsamma husdjursjukdomar, ersättningar för viltskador, bidrag till vissa studiesociala ändamål, mottagande av asylsökande och offentligt biträde i utlänningsärenden. Möjligheten att överskrida ett anslag har dock övergångsvis utnyttjats för ytterligare några anslag, men i dessa fall har riksdagen på regeringens förslag på tilläggsbudget senare under året tillfört de berörda anslagen medel som täcker överskridandena.

Det bemyndigande som regeringen inhämtar från riksdagen varje år innebär att ett ramanslag, med undantag för anslag anvisade för förvaltningsändamål, får överskridas om ett riksdagsbeslut om anslag på tilläggsbudget inte hinner inväntas och överskridandet ryms inom utgiftstaket.

Skälet till att undantag görs för anslag för förvaltningsändamål är att det nästan aldrig är aktuellt att överskrida ett sådant anslag med mer än vad som ryms inom den högsta tillåtna anslagskrediten. Vid behov begär regeringen i stället ytterligare medel på tilläggsbudget.

Bemyndigandet är främst avsett att användas för anslag som anvisas för regelstyrd verksamhet, icke påverkbara EU-relaterade utgifter, infriandet av garantier, rättegångskostnader och skadestånd samt oförutsedda utgifter som är så stora att förändringarna inte ryms inom den högsta tillåtna anslagskrediten. I första hand försöker regeringen återkomma till riksdagen med förslag om ytterligare anslagsmedel på tilläggsbudget. Förändringar kan dock inträffa snabbt och betalningar kan behöva göras utan dröjsmål. Ett behov av ytterligare medel kan också uppträda så sent på året att det inte är praktiskt möjligt att lämna förslag på tilläggsbudget.

6.3.2 Överväganden

Möjligheten för regeringen att vid behov överskrida ett anvisat ramanslag används endast vid några få tillfällen under budgetåret. Likväl får behovet av en möjlighet av detta slag anses vara väl styrkt av de erfarenheter som vunnits. Observationer saknas som skulle tyda på att bemyndigandet används för inte avsedda syften. Sedan hösten 1996 har detta bemyndigande varje år begärts och lämnats med en oförändrad formulering. Mycket talar därför för att det nu är dags att i budgetlagen foga in en motsvarighet till detta bemyndigande som ett villkor för ramanslaget.

Om en befogenhet motsvarande det särskilda bemyndigandet tas in i budgetlagen som ett villkor knutet till ramanslaget, skulle det kunna göras gällande att en sådan åtgärd i princip skulle innebära att det tidigare slojade förslagsanslaget återinfördes. Ett sådant anslag fick nämligen överskridas om det var nödvändigt för att ändamålet med anslaget skulle uppfyllas. Som nämnts ledde användningen av denna anslagstyp till att anslagen beräknades med bristfällig precision, i praktiken underskattades medelsbehovet. Ett anslag med sådana egenskaper ansågs inte vara förenligt med god budgetdisciplin och användning av ett utgiftstak, varför anslagstypen slopades från och med 1997.

Utredningen konstaterar att den möjlighet att i särskilda situationer med stöd av bemyndigandet besluta om överskridande av ett ramanslag endast har använts några få gånger varje år. Riksdagen informeras samlat om dessa beslut i årsredovisningen för staten. Utredningen bedömer också att anslagen numera i allmänhet beräknas med bättre precision än tidigare så till vida att de som regel inte underbudgeteras. Särskilt användningen av ett tak för statens utgifter gör att beräkningen av anslagen och uppföljningen under genomförandet numera är mycket noggrann. Regeringen tar också upp behov av ytterligare medel på tilläggsbudget. Härtill kommer att värderingarna kring behovet av sunda statsfinanser och god budgetdisciplin starkt har förändrats i och med de genomgripande reformer som gjordes i mitten av 1990-talet i fråga om beredning, beslut och genomförande av statsbudgeten. Utredningen saknar anledning att befara att den uppslutning som numera finns kring dessa värderingar skulle försvagas under överskådlig tid. Utredningen har vidare svårt att tro att en formell åtgärd som att göra om ett av riksdagen under 14 år lämnat årligt bemyndigande till en i lag reglerad befogenhet skulle försvaga budgetdisciplinen.

Mot denna bakgrund anser utredningen att det nu är dags att i budgetlagen, som ett villkor knutet till ramanslaget, med oförändrat innehåll foga in bemyndigandet som ger regeringen möjlighet att under vissa förutsättningar överskrida ett anslag.

Bemyndigande avseende statsskuldräntor

För närvarande inhämtar regeringen årligen även ett särskilt bemyndigande att överskrida anslag för statsskuldräntor om det är nödvändigt för att fullgöra statens betalningsåtaganden. Bakgrunden är följande.

Före 1997 hade anslaget för statsskuldräntor anvisats på ett förslagsanslag som således regeringen fick överskrida i den utsträckning som var nödvändigt. Från och med 1997 används i stället ett ramanslag för vilket gäller begränsningar i rätten att överskrida anslaget. Anslaget för räntor på statsskulden omfattas inte av utgiftstaket och ej heller av det generella bemyndigandet att överskrida ramanslag som regeringen begär. I stället knyts ett särskilt bemyndigande till anslaget för statsskuldräntor. Rätten att överskrida anslaget är beloppsmässigt obegränsad för att säkerställa att regeringen alltid ska kunna fullgöra sina åtaganden gentemot långivarna (prop. 1996/97:1 utg. omr. 26, bet. 1996/97:FiU4 s. 4). Regeringen använder regelmässigt bemyndigandet genom att i regleringsbrev ge Riksgäldskontoret rätt att överskrida anslaget för att fullgöra statens betalningsåtaganden. Ett bemyndigande av detta slag är nödvändigt och kan knappast användas på ett icke avsett sätt.

I samband med att det allmänna bemyndigandet att under vissa förutsättningar överskrida ramanslag fogas in i budgetlagen anser utredningen att det är lämpligt att även bemyndigandet att överskrida anslaget för statsskuldräntor förs in i budgetlagen och inte längre är beroende av ett årligt beslut av riksdagen. Genom att bemyndigandet finns i budgetlagen blir det enkelt för statens långivare att, utan att fördjupa sig i budgettekniska detaljer, förvissa sig om att räntorna alltid kan betalas oavsett vilken den statsfinansiella situationen är.

Trots att det således finns ett bemyndigande att vid behov överskrida anslaget har finansutskottet (bet. 2002/03:FiU11) förutsatt att regeringen överväger om det finns anledning att på tilläggsbudget föreslå ändringar av anslaget när utgifterna förväntas

avvika väsentligt från anvisade medel. Detta har regeringen också gjort en gång när utgifterna kraftigt (med 22 procent) överskattats och en gång när medelsbehovet kraftigt (med 15 procent) underskattats. Den praxis som har utvecklats för när regeringen på tilläggsbudget tar upp större avvikelser från anvisat anslag för statskuldsräntor bör också tillämpas i fortsättningen.

6.4 Behövs en ny anslagstyp?

Utredningens bedömning: Någon ny anslagstyp behövs inte för närvarande.

Utredningen har i det föregående övervägt vilka villkor som bör gälla för ramanslaget. Utredningen konstaterade därvid att de problem som för närvarande finns hänger samman med de regler, eller snarare frånvaron av regler, som gäller för anslagssparandet. Utredningen prövar också om det är praktiskt möjligt att utforma villkor för anslagssparandet för olika slag av verksamheter mellan vilka behovet av anslagssparande varierar på ett karaktäristiskt sätt. Sådana villkor skulle så långt möjligt ansluta till den praxis som har etablerats när det gäller dispositionen av anslagssparande. Detta skulle innebära att för anslag för förvaltningsändamål skulle anslagssparandet få vara högst tre procent av anvisat anslag, för anslag för transfereringsändamål skulle inte något anslagssparande alls tillåtas och för övriga anslag skulle en begränsning ske på en högre nivå än tre procent.

Utredningen gör bedömningen att det inte är praktiskt möjligt att införa en reglering av anslagsvillkor som är kopplad till anslagens ändamål eftersom anslagens ändamål inte är så entydiga och renodlade och för att förutsättningarna för anslag inom de olika användningsområdena varierar starkt. Även om det numera finns en tydlig praxis behöver regeringen ändå fatta en rad beslut som innebär att undantag görs från denna. Utredningens uppfattning är att denna situationsanpassning behöver ske som led i den verkställande maktens genomförande av den av riksdagen beslutade verksamheten. Om anslagstyper med snävare gränser för anslagssparandet och anslagskrediten skulle användas av riksdagen, skulle detta medföra att antalet ärenden som behövde tas upp på tilläggsbudget skulle öka. Det skulle också innebära att en del av de uppgifter som

i dag hör till regeringens verkställighetsansvar skulle tas över av riksdagen.

Om en ny anslagstyp ska vara praktiskt motiverad bör den på ett karaktäristiskt sätt i flera avseenden skilja sig från en befintlig anslagstyp. Det är knappast tillräckligt att anslagssparandets eller anslagskreditens storlek är något mindre i förhållande till vad som gäller för en befintlig anslagstyp. En karaktäristisk skillnad skulle kunna vara att varken något anslagssparande eller någon anslagskredit vore tillåten, dvs. villkoren skulle då motsvara vad som gällt för det obetecknade anslaget. Utredningen anser dock, som tidigare anförts, att tillämpningsområdet för en anslagstyp med sådana villkor vore mycket begränsat.

Utredningen utgår från att det någon gång i framtiden kommer att bli tydligt att det behövs en anslagstyp med andra villkor än de som utredningen föreslår ska gälla för ramanslaget. Ett sådant behov kan ur riksdagens perspektiv antas bli tydligt med anledning av iakttagelser som görs om olämplig tillämpning av gällande regler eller att reglerna i något sammanhang visar sig leda till oönskade konsekvenser. Ett behov av en ny anslagstyp kan också uppkomma till följd av att regeringen önskar ändra formerna för den ekonomiska styrningen av den statliga verksamheten. Det var av denna anledning som den senaste anslagstypen, dvs. ramanslaget, kom till. Det saknas för närvarande en tydlig problembild mot vilken villkor för en ny anslagstyp skulle kunna utformas. Enligt utredningens uppfattning bör den rätta ordningen vara att en ny anslagstyp konstrueras när ett uppenbart behov gett sig till känna. I en sådan situation kan anslagstypen ges de villkor som svarar mot problemet. Den omvända ordningen, dvs. att utforma en anslagstyp och sedan pröva om det finns något behov av den, anser utredningen är olämplig. Mot denna bakgrund är det utredningens slutsats att det för närvarande inte behövs någon annan anslagstyp än ramanslaget med de villkor som utredningen föreslår.

Om det bara finns en anslagstyp, dvs. ramanslag, kan det sättas i fråga om denna behöver ha ett namn. Den skulle rätt och slätt kunna benämnas anslag. En sådan förändring skulle medföra vissa förenklingar vid utformningen av bl.a. propositioner, utskotts- betänkanden och regleringsbrev. Dessutom kan det sättas i fråga om just beteckningen ramanslag numera är så adekvat med hänsyn till det stora antal poster som anslagen numera ofta är indelade i. Utredningen vill i detta sammanhang erinra om att det i början av 1800-talet endast fanns en anslagstyp som då helt naturligt saknade

beteckning. Det obetecknade anslaget fick sitt namn när det senare blev nödvändigt att kunna skilja det från andra anslagstyper som utformades. Eftersom utredningen antar att nya anslagstyper kommer att skapas i framtiden anser utredningen att det tills vidare kan vara lämpligt att behålla benämningen ramanslag så att man i en sådan situation inte behöver skapa två benämningar, en för den nya anslagstypen och en för ett befintligt namnlöst anslag. Av dessa skäl avstår utredningen från att föreslå att benämningen ramanslag slopas.

6.5 Begränsning av villkor för ett anslag

Utredningens förslag: De villkor för ramanslaget som föreskrivs i budgetlagen gäller om riksdagen inte för ett visst anslag har beslutat att begränsa dem.

6.5.1 Bakgrund

De överväganden som görs i det föregående om anslagstyper och anslagsvillkor har lett utredningen till slutsatsen att anslagstyperna obetecknat anslag och reservationsanslag bör tas bort ur budgetlagen. För det nuvarande ramanslaget ändras anslagsvillkoren så att dels omfattningen av de utnyttjade medel som får föras över till följande budgetår begränsas till högst tio procent av anvisat anslag, dels utnyttjade medel får användas längst två år efter det att anslaget senast var uppfört på statens budget. Utredningen har också gjort bedömningen att en ny anslagstyp för närvarande inte behövs. Mot denna bakgrund anser utredningen att det från principiella grunder kan göras gällande att riksdagens möjligheter att utöva sin finansmakt i samband med beslut om anslag inte är tillräckligt nyanserade.

I detta sammanhang finns anledning att erinra om att regeringsformen föreskriver att riksdagen bestämmer hur statens medel får användas och anvisar anslag till angivna ändamål (9 kap. 3 § första stycket) samt att det i förslaget till ändrad regeringsform föreskrivs att anslag inte får användas på annat sätt än vad riksdagen bestämt (9 kap. 7 §).

Vid behandlingen av förslaget till budgetlag anförde konstitutionsutskottet att riksdagen är oförhindrad att sätta vilka villkor

den vill vid angivande av anslagsändamålen, under förutsättning att villkoren står i organiskt samband med anslagsändamålet i fråga och inte strider mot tidigare gjorda åtaganden. Sådana villkor kan innebära precisering av mål, prioriteringar inom ett anslag, den regionala fördelningen av medel, organisering av verksamheten, viss typ av insatser eller krav på återrapportering av resultat. Utskottet konstaterade att propositionens beskrivning av de villkor riksdagen kan föreskriva inte var uttömmande, eftersom de villkor riksdagen lämnar vid anslagsspecificeringen kan vara av en mängd olika slag och inte alls endast avse anslagstypen. Konstitutionsutskottet ville därför understryka att införandet av budgetlagen inte innebär någon begränsning i riksdagens möjligheter enligt regeringsformen att besluta om ytterligare villkor för medelsanvisningen, utöver vad som framgår av budgetlagen och speciallagstiftningen inom respektive verksamhetsområde (bet. 1996/97:KU3 s. 17).

6.5.2 Överväganden

I budgetlagen föreskrivs att regeringen när den tilldelar en myndighet ett anslag får besluta om begränsningar i villkoren för utnyttjande av anslagen. Denna möjlighet utnyttjas i hög grad genom föreskrifter i t.ex. anslagsförordningen (1996:1189) och bestämmelser i regleringsbrev för de allra flesta myndigheter. I lagen (2006:999) med ekonomiadministrativa bestämmelser för riksdagens myndigheter finns endast en anslagstyp med angivna anslagsvillkor. För att riksdagen vid behov ska kunna avvika från dessa anslagsvillkor ger denna lag riksdagen möjlighet att besluta om andra villkor för ett visst anslag. Denna befogenhet har riksdagen utnyttjat och beslutat om större anslagskredit än vad som föreskrivs i lagen för två anslag som avser riksdagens verksamhet.

Som konstitutionsutskottet har konstaterat har riksdagen möjlighet att besluta om andra villkor för användning av anslagsmedel än vad som föreskrivs i budgetlagen. Sådana villkor torde enligt utskottet i första hand hänga samman med ändamålet med anslaget och formerna för verksamheten. Däremot torde riksdagen, enligt utredningens bedömning, knappast kunna besluta om andra villkor i de avseenden som är uttryckligen reglerade i budgetlagen utan att ändra budgetlagen. När antalet anslagstyper minskas kan det enligt utredningens mening vara motiverat att ange att riks-

dagen har en möjlighet att ändra de standardiserade reglerna för anslaget när så bedöms vara påkallat.

De anslag som utredningen föreslår ska slopas, dvs. det obetecknade anslaget och reservationsanslaget, kännetecknas av att de inte alls får överskridas. Det framstår därför enligt utredningens mening som lämpligt att ange att de villkor för ramanslaget som anges i budgetlagen gäller om inte riksdagen för ett visst anslag har beslutat att begränsa dessa. Riksdagen kan i något fall t.ex. vilja begränsa den högsta tillåtna anslagskrediten eller det högsta tillåtna anslagssparandet. Däremot saknas enligt utredningens uppfattning skäl för att riksdagen ska besluta om generösare villkor. Skulle ett sådant behov föreligga kan detta i stället tillgodoses genom att ett högre anslag anvisas eller genom att ytterligare medel anvisas vid ett senare tillfälle. Om riksdagen i någon nämnvärd utsträckning utnyttjar denna möjlighet kan det innebära att en ny anslagstyp efter hand växer fram. I budgetlagen bör därför föreskrivas att villkoren för ramanslaget gäller om inte riksdagen för ett visst anslag har beslutat att begränsa dem.

7 Redovisning mot anslag och inkomstitlar

7.1 Bakgrund

Utgifter på statens budget kan redovisas mot anslag vid olika tillfällen. Motsvarande gäller för redovisning av statens inkomster mot inkomstitlar.

En utgift kan redovisas när betalning sker. En sådan kassamässig grund tillämpades fram till mitten av 1980-talet för praktiskt taget alla anslag på statens budget.¹ Utgifter kan också redovisas mot anslag när en vara eller en tjänst har mottagits och anspråk på ersättning rests, t.ex. genom att en faktura mottagits. En sådan utgiftsmässig grund tillämpades t.o.m. 2008 för statens förvaltningsutgifter. Det är också möjligt att använda en kostnadsmässig grund för redovisning mot anslag. Den innebär att redovisning mot anslaget avser det år till vilket kostnaden hänförs oavsett när betalningen sker eller när en faktura anländer. Denna metod används för statens förvaltningsutgifter eller utgifter för statens egen verksamhet sedan budgetåret 2009. För universitet och högskolor tillämpas en särskild ordning för redovisning mot anslag. Anslagen för grundutbildning avräknas inte med utgifter eller kostnader utan med den ersättning som utgår för helårsstudier och helårsprestationer på olika utbildningsområden. Anslagen för forskning avräknas definitivt redan när anslagsmedlen överförs till myndigheternas räntekonton.

I princip kan statens inkomster redovisas mot inkomstitlar på motsvarande grunder som utgifter. Fram till slutet av 1990-talet, då skattekonton infördes för de skattskyldiga, redovisades statens inkomster kassamässigt, dvs. det år då betalning skedde. Från

¹ I samband med bokslutet kunde dock utfallet på anslag och inkomstitlar tillföras fordringar och skulder om det fanns utrymme för detta, t.ex. obetalda fakturor. Detta innebar att redovisningen hade inslag av utgifts- och inkomstmässighet.

nämnda tidpunkt redovisades skatteinkomsterna när skatterna debiterades ett skattekonto. Därmed togs ett steg i riktning mot en intäktsmässig grund för redovisning av skatteinkomsterna. Från och med 2006 redovisas skatteinkomsterna mot inkomstitlar det år till vilket intäkten hänför sig. En justering görs dock så att summan av inbetalda skatteinkomster redovisas på statsbudgeten för att statens kassamässiga lånebehov (netto) ska kunna beräknas.

I budgetlagen föreskrivs att anslag för transfereringar ska avräknas det budgetår då betalning sker, dvs. att kassamässig redovisning ska tillämpas.² För övriga anslag föreskrivs att avräkning ska göras det budgetår till vilket utgiften hänför sig, dvs. att utgiftsmässig redovisning ska användas.

När det gäller inkomster föreskrivs att avräkning mot inkomstitlar för skatt ska göras det budgetår då betalning erhålls, dvs. att kassamässig redovisning ska tillämpas. Övriga inkomstitlar ska avräknas det budgetår till vilket inkomsten hänför sig, dvs. inkomstmässig redovisning ska användas.

Budgetlagen markerar också att riksdagen har möjlighet att besluta att för ett anslag eller en inkomstitel ska avräkning göras på någon annan grund.

När de grunder för redovisning mot anslag och inkomstitlar som föreskrivs i budgetlagen jämförs med de förfaranden som, efter riksdagens beslut, numera tillämpas kan betydande skillnader observeras. En viktig skillnad är att redovisningen mot inkomstitlar för skatt numera sker på intäktsmässig i stället för på kassamässig grund. En annan viktig skillnad är att myndigheternas förvaltningsutgifter redovisas mot anslag på kostnadsomfattig i stället för på utgiftsmässig grund.³

Dessa betydelsefulla skillnader har genomförts genom att riksdagen beslutat att ett anslag eller en inkomstitel ska avräknas på annan grund än den som anges i lagen.

Avslutningsvis kan nämnas att myndigheternas årsredovisningar och årsredovisningen för staten, utöver en redovisning mot anslag

² I lagen (1996:1059) om statsbudgeten används uttrycket *redovisning* mot anslag och inkomstitlar i en rubrik men ordet *avräkning* används i paragraferna. Utredningen använder uttrycket *avräkning* när hänvisning görs till nuvarande bestämmelser, men använder i övrigt uttrycket *redovisning* mot anslag och inkomstitlar.

³ Med förvaltningsutgifter avses kostnader i en myndighets egen verksamhet, främst kostnader för personal, lokaler, övriga driftskostnader och avskrivningar av anläggningstillgångar som används i statens verksamhet samt vissa andra löpande kostnader.

och inkomstitlar, innehåller resultat- och balansräkningar som upprättas på bokföringsmässiga grunder.⁴

7.2 Överväganden

Utredningens förslag: Förvaltningsutgifter ska redovisas mot anslag det budgetår till vilket kostnaden hänför sig. Utgifter för transfereringar ska redovisas mot anslag det budgetår då betalning sker. Övriga utgifter ska redovisas mot anslag det budgetår till vilket utgiften hänför sig.

Inkomster av skatter ska redovisas mot inkomstitlar det budgetår till vilket intäkten hänför sig. Inkomster av avgifter ska redovisas det budgetår till vilket intäkten hänför sig. Övriga inkomster ska redovisas det budgetår till vilket inkomsten hänför sig.

Dessa regler gäller om inte riksdagen beslutar att redovisning mot inkomstitlar och anslag ska göras på någon annan grund.

Redovisning ska göras löpande.

Redovisning mot statsbudgetens anslag och inkomstitlar kan som nämnts i det föregående göras på olika grunder. Redovisning på kassamässig grund är den ursprungliga formen. Denna form har den fördelen att redovisningen direkt leder fram till ett budgetsaldo som ger ett uttryck för statens lånebehov (netto), vilket är av betydelse för analysen av budgetens inverkan på de finansiella marknaderna. En redovisning på kostnads- och intäktsmässig grund (periodiserad redovisning) utvisar i stället resursförbrukningen och resurstillskottet det aktuella året och ger därmed ett mer rättvisande uttryck för de resurser som tas i anspråk och det ekonomiska resultat som uppnås under perioden. Däremot saknas numera ett självständigt värde i en utgiftsmässig redovisning av det slag som tillämpades för en stor del av budgetens utgifter från mitten av 1980-talet till senare år. Denna metod hade den fördelen i förhållande till en kassamässig redovisning att t.ex. obetalda fakturor inte tilläts göra redovisningen missvisande. På det sättet innebär metoden i vissa avseenden en mer rättvisande redovisning.

Övergången från kassamässig till intäktsmässig grund för redovisning på inkomstitlar av skatter motiverades med att en sådan ur analysynpunkt var att föredra eftersom den har en direkt koppling

⁴ Med bokföringsmässig grund avses att ekonomiska händelser inte redovisas vid betalningstillfället utan i stället hänförs till det år då de ekonomiska händelserna inträffar.

till skattebasens utveckling och de för året gällande skattereglerna. Samtidigt betonades att en kassamässig redovisning också behövs för de sammanlagda skatteinkomsterna för att ett budgetsaldo som uttrycker statens lånebehov ska kunna beräknas (prop. 2005/06:1 Förslag till statsbudget, finansplan m.m. s. 161).

Övergången från utgiftsmässig till kostnadsmässig grund för redovisning mot anslag av förvaltningsutgifter motiverades med att en sådan avräkning innebär att anslagsutfallet ger en mer rättvisande bild av resursförbrukningen under budgetåret. Det betonades vidare att det är en fördel att myndigheterna kan använda samma redovisningsprincip för anslagsavräkningen som de använder i den löpande redovisningen och bokslutet (prop. 2008/09:1 Förslag till statsbudget, finansplan m.m. s. 294).

Förändringarna motsvarar det synsätt som regeringen har redovisat för riksdagen i skrivelsen Årsredovisning för staten 2004 (skr. 2004/05:101 s. 242). Regeringen anförde i sammanhanget att det kan finnas goda skäl att vid lämpliga tillfällen och i kontrollerbara former ta steg i riktning mot en periodiserad redovisning för enskilda poster på statsbudgetens inkomst- och utgiftssida. Detta kunde enligt regeringen vara särskilt motiverat om det underlättade för myndigheterna, gav en bättre bild av verksamheten och inte var förenat med försvagad kassamässig kontroll.

Den valda strategin för vidareutveckling av de grunder på vilka statsbudgeten budgeteras och redovisas innebär således att, när så bedöms lämpligt, steg tas mot ökad användning av periodiserad redovisning med bevarande av full kassamässig kontroll över verksamheten. Utredningen anser att detta är ett lämpligt förfarande.

Utredningen vill i detta sammanhang peka på att budgetlagen på det aktuella området gjort det möjligt för riksdagen att besluta om en annan ordning för redovisning mot anslag och inkomstitlar än den som föreskrivs i lagen. Därmed har det varit möjligt att på ett praktiskt sätt successivt förnya budgeteringen och redovisningen på statens budget med hänsyn till bl.a. den ekonomisk-politiska debatten och förändringar i uppföljningen och styrningen av statens verksamhet. Utredningen anser att en sådan möjlighet ska finnas även i fortsättningen.

Den övergång som skedde 2006 till intäktsmässig grund för budgetering och redovisning av inkomster av skatter på inkomstitlar innebär att 94 procent av statsbudgetens inkomster numera redovisas på denna grund. Den övergång som genomfördes 2009 till att redovisa myndigheternas förvaltningsutgifter på kostnads-

mässig grund i stället för på utgiftsmässig grund var av mindre omfattning. Den berör ändå omkring 15 procent av statsbudgetens utgifter.⁵ Båda dessa förändringar är enligt utredningens uppfattning så stora och numera så väl etablerade att de inte längre bör grundas på tillämpning av undantagsbestämmelser. Det bör i stället framgå av budgetlagen vilka regler som ska gälla för redovisning av skatteinkomster respektive förvaltningsutgifter.

Det förekommer att inkomster, t.ex. i form av avgifter och återbetalningar, redovisas mot ett anslag. Undantagsvis har också utgifter redovisats mot en inkomstitel. Netto-redovisning tillämpas då. I sådana fall ligger det i sakens natur att inkomsterna och utgifterna redovisas på samma grund.

Som ett led i en stegvis utveckling anser utredningen att det finns skäl att tillämpa periodiserad grund för budgetering och redovisning även för ytterligare inkomster och utgifter på statens budget.

Huvuddelen av statens inkomster från frivilliga och belastande avgifter redovisas intäktsmässigt vid sidan av statens budget eller netto under anslag. Därmed har utredningen svårt att se något skäl till varför inte även motsvarande avgiftsinkomster som redovisas mot inkomstitlar ska budgeteras och redovisas på intäktsmässig grund. Utredningen anser därför att det i lagen bör anges att avgiftsinkomster i statens verksamhet ska redovisas på intäktsmässig grund. Även vissa andra inkomster, t.ex. finansiella ersättningar som redovisas på inkomstitlar, bör redovisas på denna grund. Klargöranden kan i dessa fall behöva göras i verkställighetsföreskrifter.

Ett av de beloppsmässigt större anslagen på statsbudgeten är anslaget för räntor på statsskulden. Detta anslag redovisas utgiftsmässigt. Ränteutgifterna blir därmed starkt beroende av vilka upplåningstekniker som tillämpas, t.ex. val av skuldebrevstyp och till vilken kupongränta breven emitteras. Belastningen på anslaget för statsskuldräntor kan därför uppvisa stora svängningar mellan åren som inte direkt hänger samman med den underliggande skuld-, ränte- och valutakursutvecklingen. Sedan flera år ingår därför i regeringens budgetförslag även en redovisning av statsskuldräntorna i kostnadsmässiga termer. I regel beskriver statsskuldräntorna uttryckta i kostnadsmässiga termer en betydligt jämnare utveckling

⁵ Ca 70 procent av statsbudgetens utgifter består av transfereringar till hushåll, kommuner, företag och utlandet vilka redovisas kassamässigt.

än utvecklingen i utgiftsmässiga termer. Det är också något enklare att göra prognoser i kostnadstermer än i utgiftstermer.

Utredningen anser att det finns goda skäl att även budgetera och redovisa anslaget för statsskuldräntor och anslaget för provisionskostnader i samband med upplåning och skuldförvaltning på kostnadmässig grund. Detta bör kunna ske när regeringen anser att tillräckligt underlag finns för en sådan förändring. Hur bl.a. vissa värdoförändringar ska beaktas kan behöva övervägas i ett sådant sammanhang. En sådan förändring kan, när den införs, baseras på att riksdagen beslutar att redovisningen för de berörda anslagen ska ske på kostnadmässig grund.

Utredningen ser inget skäl att nu pröva om ytterligare steg bör tas i riktning mot periodiserad grund för budgetering och redovisning för övriga delar av statsbudgetens inkomster eller utgifter.

När det gäller statens utgifter leder utredningens överväganden således till att transfereringar ska redovisas mot anslag på kassamässig grund och att förvaltningsutgifter ska redovisas på kostnadmässig grund. Det finns också vissa utgifter som även i fortsättningen bör redovisas på utgiftsmässig grund. Detta gäller bl.a. anskaffning av tillgångar som finansieras med anslag, t.ex. väg- och järnvägsanläggningar, kultur- och naturmiljötillgångar samt krigsmateriel och befästningar. Utgiften är i dessa sammanhang det samma som anskaffningsvärdet för tillgången.⁶ Statsskuldräntorna redovisas också tills vidare utgiftsmässigt.

I fråga om statens inkomster ska skatter och avgifter redovisas på intäktsmässig grund medan övriga inkomster redovisas på inkomstmässig grund. För bidrag från EU och utdelningar m.m. ska därvid inkomsten anses uppkomma vid samma tidpunkt som betalningen.

Härtill kommer att kapitaltransaktioner, exempelvis kapitaltillskott till bolag, utlåning och återbetalning av lån, som överhuvudtaget inte kan redovisas på periodiserade grunder, även i fortsättningen bör redovisas på utgifts- eller inkomstmässig grund. Inkomsten eller utgiften anses därvid uppkomma vid samma tidpunkt som betalningen.

I budgetlagen behöver mot denna bakgrund stöd finnas för alla tre grunder för att redovisa mot anslag och inkomstitlar, dvs.

⁶ Med anskaffningsvärde avses det värde som en pågående anskaffning eller färdigställd tillgång har tagits upp till i balansräkningen. I de fall en tillgång uppförs under flera år kommer redovisningen mot anslaget att ske med ett belopp motsvarande ökningen av anskaffningsvärdet under året.

kassa-, utgifts/inkomst- och kostnads/intäktsmässig grund. Detta bör ske genom att det i lagen anges när periodiserad respektive kassamässig grund ska användas och att det för övriga inkomster och utgifter, dvs. andra än inkomster av skatter och avgifter och andra utgifter än för förvaltningsändamål och transfereringar, föreskrivs att inkomster respektive utgifter ska redovisas det budgetår till vilken inkomsten eller utgiften hör. När inkomst- och utgiftsmässig grund för redovisning mot inkomstitel eller anslag ska användas bör, i den mån det behövs, detta regleras i verkställighetsföreskrifter.

I budgetlagen föreskrivs för närvarande att avräkning mot anslag för transfereringar ska göras det budgetår då betalning sker. Erfarenheten har visat att ett anslag i många fall används för både transfereringar och förvaltningsutgifter.⁷ Redovisningsmetoden bör därför inte knytas till vilka typer av ändamål anslaget i grunden är avsett för utan i stället till slaget av utgift som ska redovisas under anslaget, t.ex. kostnader i statens egen verksamhet eller utbetalda transfereringar. En sådan anpassning har redan gjorts i 16 § anslagsförordningen (1996:1189). Motsvarande bör gälla för olika slags inkomster som redovisas mot samma inkomstitel.

Vad som nu sagts innebär att redovisning mot ett anslag eller en inkomstitel i en del fall kan komma att ske enligt olika grunder för skilda slag av inkomster och utgifter och för budgeten i dess helhet. Detta medför att vissa justeringar behöver vidtas för att budgeten och dess utfall ska kunna tolkas.

När det gäller statens budget som helhet hanteras detta sedan länge genom att en kassamässig justering görs av summan av anslag och inkomstitlar så att ett kassamässigt budgetsaldo och därmed statens lånebehov (netto) kan beräknas. För de intäktsmässigt beräknade inkomstitlarna för skatter görs i budgeten sedan 2006 en särskild justering till betalningar. I den intäktsmässiga redovisningen av skatteinkomster används prognoser för att beräkna ett preliminärt utfall av vissa skatteinkomster under ett eller två år. På några inkomstitlar kan ibland avsevärda skillnader förekomma mellan det bedömda utfallet och det ett år senare redovisade slutliga utfallet. Intäkter från kapitalskatter har visat sig vara särskilt svåra att prognosticera. Den kassamässiga beräkningen av skatteinkomsterna är däremot slutlig omedelbart efter årsskiftet. Med ledning av de erfarenheter som vunnits under 2009 av att olika

⁷ En inventering har visat att 2008 användes 47 anslag samtidigt för förvaltningsverksamhet och sakverksamhet, främst transfereringar (ESV 2009:39).

redovisningsgrunder används för vissa utgifter bedöms effekterna på anslagen i de flesta fall vara så små att de inte spelar någon praktisk roll i budgetering och uppföljning.

Vad som ska betraktas som en förvaltningsutgift, en transferring eller en investering är ibland inte helt givet. Motsvarande kan även gälla för olika slag av inkomster. Klargöranden kan därför behöva göras i verkställighetsföreskrifter.

Redovisningen mot anslag och inkomstitlar bör göras löpande. I princip betyder det att redovisning ska göras varje månad så att en tillfredsställande uppföljning kan ske av hur inkomster och utgifter utvecklas i förhållande till budgeterade belopp. I praktiken är det dock ofta tillräckligt att sådana intäkter och kostnader som har stor påverkan på månadens utfall löpande periodiseras till den månad till vilken intäkten eller kostnaden hänför sig. Full periodisering av inkomster och utgifter måste dock alltid göras i samband med bokslut. I fall som dessa bör det åligga regeringen att besluta om verkställighetsföreskrifter eller uppdra åt en myndighet att göra det, så att bestämmelserna tillämpas på det sätt som är avsett.

Bestämmelserna i budgetlagen gäller i första hand regeringens skyldigheter i förhållande till riksdagen. Det betyder att regeringen i en föreskrift grundad på regeringens restkompetens (8 kap. 13 § första stycket 2 RF och 8 kap. 7 § första stycket 2 förslaget till ändrad RF) till myndigheterna av praktiska skäl kan ange ett redovisningsförfarande som avviker från vad som anges i lagen, under förutsättning att regeringen i fråga om väsentliga avvikelser justerar redovisningen så att den kommer att motsvara föreskrifterna i budgetlagen innan redovisningen överlämnas till riksdagen.

8 Beställningsbemyndiganden

8.1 Bakgrund

Enligt 9 kap. 10 § regeringsformen (RF) får regeringen inte ta upp lån eller i övrigt ikläda staten ekonomiska förpliktelser utan riksdagens bemyndigande. En motsvarande bestämmelse finns i 9 kap. 8 § andra stycket förslaget till ändrad RF (prop. 2009/10:80). Regeringens befogenheter på detta område preciseras närmare i 12–14 §§ budgetlagen. Enligt 12 § får regeringen, för det ändamål och med högst det belopp som riksdagen bestämmer, beställa varor eller tjänster samt besluta om bidrag, ersättning, lån eller liknande som medför utgifter även under senare budgetår än det statsbudgeten avser. Enligt 13 § gäller dock att regeringen får ikläda staten sådana ekonomiska förpliktelser som är nödvändiga för att den löpande verksamheten ska fungera tillfredsställande. Exempel på sådana åtaganden är avtal om lokaler, hyra av kontorsutrustning och anställning av personal. I 14 § regleras garantiåtaganden, vilka behandlas närmare i avsnitt 9.

De befogenheter som ges regeringen i 12 § budgetlagen benämns vanligen beställningsbemyndiganden. Omfattningen av sådana ekonomiska åtaganden som regeringen ingått med stöd av bemyndiganden har ökat kraftigt sedan budgetlagen infördes. I budgetpropositionen för 1998 begärde regeringen beställningsbemyndiganden inom elva utgiftsområden för totalt 101 miljarder kronor, varav försvarsområdet svarade för 85 procent. I budgetpropositionen för 2010 begärde regeringen bemyndiganden inom 18 utgiftsområden för totalt 276 miljarder kronor, varav försvarsområdet utgjorde 15 procent. Ökningen av antalet beställningsbemyndiganden och omfattningen av dessa beror på att rutinerna kring ekonomiska åtaganden har stramats upp så att bemyndiganden verkligen begärs och att beställningsbemyndiganden därför har införts på fler områden för fleråriga åtaganden, såsom infrastrukt-

tur, bistånd och arbetsmarknad. Ett annat skäl till ökningen är att ekonomiska åtaganden gjorda med stöd av beräknade anslags-sparanden respektive reservationer på de tidigare reservationsanslagen har ersatts med bemyndiganden.

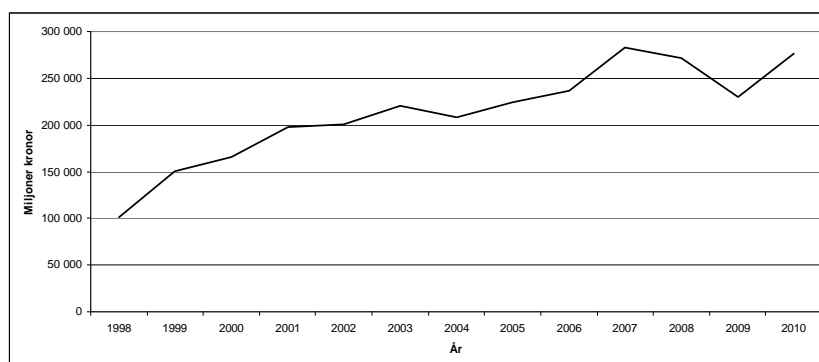
Ett bemyndigande är liktydigt med att anslag så småningom måste anvisas. Därför är det naturligt att beslut om omfattning och ändamål med ett bemyndigande prövas lika noga som ett anslagsbeslut. Detta har vid flera tillfällen även framhållits av riksdagen, vilket närmare kommer att framgå av det följande.

Utredningen har i uppdrag att pröva hanteringen av beställningsbemyndiganden.

8.2 Utvecklingen

I diagram 8.1 illustreras utvecklingen av de totalt begärda beställningsbemyndigandena i budgetpropositionerna för perioden 1998–2010.

Diagram 8.1 Totalt begärda bemyndiganden i budgetpropositionerna 1998–2010



År 1998 svarade försvarsområdet för 85 procent av de totalt begärda bemyndigandena i belopp räknat. Därefter infördes beställningsbemyndiganden för biståndsverksamhet 1999, arbetsmarknadspolitiska åtgärder och särskilda åtgärder för arbetshandikappade 2000 samt infrastrukturinvesteringar 2001. Den minskade omfattningen av beställningsbemyndiganden 2009 förklaras av att stora amorteringar av internt lånefinansierade infrastrukturinvesteringar.

steringar gjordes 2008 och att de framtida räntekostnaderna på lånen var inkluderade i bemyndigandena.

I budgetpropositionen för 2010 svarar infrastrukturinvesteringar för 41 procent av de totalt begärda bemyndigandena, biståndsverksamheten svarar för 23 procent, försvarsmaterielbeställningar för 15 procent och arbetsmarknadspolitiska åtgärder för 5 procent.

Utgifterna på statens budget är budgeterade till 806 miljarder kronor 2010. De infriade förpliktelserna 2010 som har stöd i bemyndiganden beräknas uppgå till 79 miljarder kronor. Det betyder att ca tio procent av budgetens utgifter är hänförliga till tidigare beställningar och åtaganden. Om samtliga beställningsbemyndiganden skulle infrias samma år skulle det motsvara 34 procent av utgifterna.

8.3 Riksdagens synpunkter

Riksdagen har vid flera tillfällen fört fram synpunkter på regeringens förslag om beställningsbemyndiganden. Generellt gäller synpunkterna att ändamålet med de begärda bemyndigandena är oklart, avsaknad av sluttidpunkter för de åtaganden som ingår med stöd av bemyndigandena och även av årliga beloppsgränser för infriandet av åtagandena, dvs. den framtida anslagsbelastningen. Därtill har riksdagen framfört skarp kritik i de fall regeringen begärt bemyndiganden i efterskott för ekonomiska åtaganden som myndigheter redan har ingått.

Finansutskottet har vid upprepade tillfällen framhållit att riksdagen vid beslut om bemyndiganden bör göra en lika noggrann prövning av omfattning och ändamål som vid anslagsbeslut.¹ Vidare har finansutskottet slagit fast några principer för utformningen av beställningsbemyndiganden. Utskottet har framfört att begärd bemyndiganderam i huvudsak bör överensstämma med beräknade utestående åtaganden. Vid behandlingen av budgetpropositionen för 2006 noterade utskottet att regeringen begärde en marginal på sammanlagt 9 miljarder kronor i förhållande till de beräknade utestående förpliktelserna, vilket utskottet ansåg vara påfallande högt (bet. 2005/06:FiU1). Andra viktiga principer som finansutskottet framfört är att enskilda bemyndiganden bör vara bestämda till ändamål och belopp

¹ Bet. 1998/99:FiU1, bet. 2003/04:FiU11, bet. 2007/08:FiU11.

samt att beslut om bemyndiganden bör vara tidsbestämda med en sluttidpunkt. Finansutskottet har vid några tillfällen föreslagit sådana tidsbegränsningar (bet. 2007/08:FiU11, bet. 2008/09:FiU11). Ytterligare en viktig princip är att det i beslutet bör anges årliga beloppsgränser i de fall bemyndigandet är stort i relation till anslaget. Vidare har finansutskottet framfört att när det finns stora behållningar på ett anslag samtidigt som beställningsbemyndigande begärs blir behovet av bemyndigandet oklart. Utskottet framförde därför att det skulle underlätta utskottets behandling av begäran om beställningsbemyndiganden om regeringen redovisade förekomsten av stora anslagsbehållningar och i vad mån dessa redan in-tecknats eller dragits in (bet. 2008/09:FiU11).

Finansutskottet har vid upprepade tillfällen behandlat förslag som föranletts av att vissa myndigheter överskridit sina befogenheter och gjort åtaganden utan att ha ett bemyndigande eller gjort åtaganden utöver lämnade bemyndiganden. Våren 2006 beslutade riksdagen, i enlighet med finansutskottets förslag, om ett tillkännagivande till regeringen angående överskridande av bemyndigandeparametrar i vilket man bl.a. förordade intensifierade och utökade åtgärder för att stärka den interna styrningen och kontrollen vid myndigheterna. Utskottet ansåg att det var oacceptabelt att en myndighet gör ekonomiska åtaganden utan vare sig riksdagens eller regeringens uttryckliga medgivanden och framhöll att det åligger regeringen att ha kontroll över myndigheternas hantering av medel.²

Inom försvarsområdet pågår en kontinuerlig dialog mellan riksdag och regering om materielanskaffningen där försvarsutskottet återkommande efterfrågar en mer utvecklad redovisning. Försvarsutskottet har bl.a. efterlyst information om vilka objekt som ingår i bemyndiganderamen för materiel och anläggningar, forskning och teknikutveckling för att det ska gå att jämföra bemyndiganderam och anslag samt att det ska finnas spårbarhet mellan beställningsbemyndigande, investeringsplan och anslag. Försvarsutskottet har framhållit att detta är en förutsättning för att riksdagen ska kunna ta ställning till regeringens förslag och därmed en förutsättning för riksdagens utövande av finansmakten.³ Hösten 2003 beslutade riksdagen, på förslag från försvarsutskottet, om ett tillkännagivande med anledning av att regeringen i budgetpropositionen för 2004

² Bet. 2002/03:FiU11, bet. 2003/04:FiU11, bet. 2003/04:FiU21, bet. 2005/06:FiU11, bet. 2006/07:FiU11, bet. 2006/07:FiU21.

³ Bet. 2005/06:FöU1, bet. 2007/08:FöU1, yttr. 2006/07:FöU2y.

inte hade redogjort för vilken krigsmateriel som ingick i den bemyndiganderam som riksdagen skulle besluta om. Försvarsutskottet anförde i det betänkande som låg till grund för riksdagens beslut att det därför var svårt för riksdagen att göra en lika noggrann prövning som vid anslagsbeslut (bet. 2003/04:FöU6).

Aven utrikesutskottet har kommenterat regeringens förslag till bemyndiganden. Så skedde bl.a. i samband med att regeringen i budgetpropositionen för 2007 begärde omfattande beställningsbemyndiganden (totalt 48,6 miljarder kronor) inom utgiftsområde 7 Internationellt bistånd. Mot bakgrund av storleken på de begärda bemyndigandena inhämtade utskottet kompletterande uppgifter utöver vad som framgick av budgetpropositionen. Utskottet hade i föregående års budgetbetänkande påpekat att det bör råda ungefärlig överensstämmelse mellan bemyndigandets storlek och de förväntade utestående åtagandena, att det är önskvärt att regeringen anger en sluttidpunkt för ett begärt bemyndigande och, i de fall bemyndigandet är tänkt att omfatta flera år, årliga beloppsgränser för de åtaganden som görs med stöd av bemyndigandet. Utskottet efterfrågade också en redovisning av bemyndigandets ändamål. Utrikesutskottet ansåg att regeringen endast delvis beaktat de synpunkter som framförts tidigare år och efterfrågade en mer fullödlig redovisning från regeringen i anslutning till framtida förslag om bemyndiganden (bet. 2006/07:UU2).

Inom infrastrukturuområdet har trafikutskottet inte haft något att erinra mot regeringens förslag till bemyndiganden. I samband med att regeringen på tilläggsbudget 2003 föreslog en väsentlig höjning av beställningsbemyndigandet för anslaget Banverket: Banhållning och sektorsuppgifter konstaterade dock trafikutskottet att storleken på Banverkets beställningsbemyndiganden skulle komma att uppgå till en omfattande medelsram och efterfrågade information från regeringen om hur beställningsbemyndiganden skulle beräknas i framtiden (yttr. 2002/03:TU4y).

8.4 Nuvarande utformning av bemyndiganden

Med utgångspunkt i budgetpropositionen för 2010 redovisas i det följande hur regeringens förslag om beställningsbemyndiganden är utformade.

Bemyndigandets ändamål

Sammantaget begär regeringen beställningsbemyndiganden för 82 anslag 2010. Samtliga beställningsbemyndiganden som begärs är knutna till ett anslag, vilket är en ordning som i princip alltid har gällt. Denna innebär att det av förslaget tydligt framgår vilket anslag som ska finansiera de ekonomiska åtagandena och att dessa ska rymmas inom anslaget ändamål. De begärda bemyndigandena avser genomgående ekonomiska åtaganden som medför behov av framtida anslag *efter* 2010. För de ekonomiska åtaganden som både ingås och infrias under 2010 begärs endast anslagsmedel.

Med några få undantag har regeringen preciserat bemyndigandets ändamål i förhållande till anslaget ändamål så att det framgår för vilket ändamål åtaganden ingås. Inom försvarsområdet sker detta numera utförligt och förslaget till bemyndigande redovisas tillsammans med förslaget till investeringsplan. Den senare omfattar regeringens förslag till inriktning för materieförsörjningen 2010–2012. I en särskild tabell redovisas Försvarsmaktens anskaffningsprojekt avseende materiel och anläggningar som kräver bemyndigande av riksdag och regering. Tabellen är indelad i redan ingångna respektive nya åtaganden.

Inom infrastrukturuområdet redovisar regeringen bemyndigandenas ändamål och investeringsplaner för såväl Vägverkets som Banverkets verksamheter. Investeringsplanen sträcker sig fram till och med 2012. Därtill lämnas en särskild redovisning av den lånefinansierade verksamheten, inklusive anslagsbehovet för räntor och återbetalning av lån.

Inom biståndsområdet lämnar regeringen en redovisning av vilka nya åtaganden som beräknas ingås under 2010 av Regeringskansliet, Sida och Svenska institutet.

Sluttidpunkt för infrianden

Av de totalt 82 begärda bemyndigandena är alla utom tolv begränsade tidsmässigt på så sätt att det anges under vilka år framtida anslag behövs för att infria åtagandena. Detta innebär att en sluttidpunkt anges även för hur länge riksdagen behöver anvisa anslag för ändamålet. De tolv bemyndiganden som saknar sluttidpunkt uppgår dock till hela 153 miljarder kronor eller 55 procent av de totalt begärda beställningsbemyndigandena. Häri ingår de fyra

största beställningsbemyndigandena, dvs. de två bemyndigandena om försvarsmaterielbeställningar samt Vägverkets och Banverkets bemyndiganden om investeringar, drift och underhåll av vägar respektive järnvägar. Tillsammans svarar dessa fyra bemyndiganden för 150 miljarder kronor. För åtta av de tolv tidsmässigt obegränsade bemyndigandena överstiger bemyndigandebeloppet den föreslagna anslagsnivån.

Årliga beloppsgränser

Riksdagen har uttalat att årliga beloppsgränser bör anges i de fall bemyndigandet är stort i relation till anslaget. I budgetpropositionen för 2010 finns det 32 bemyndiganden där bemyndigandebeloppet överstiger anslagsbeloppet. För 26 av dessa är bemyndigandet begränsat med en sluttidpunkt, varav det för åtta stycken även finns årliga beloppsgränser. I åtta av totalt 32 fall där beställningsbemyndigandet överstiger anslagsnivån lämnas således förslag om årliga beloppsgränser. Det finns även viss information om årliga belopp i anslutning till förslagen åtminstone för 2011 och, i viss mån, även för 2012. Av de redovisade bemyndigandetabellerna framgår den beräknade nivån på infriade bemyndiganden 2011, respektive summan av beräknade infrianden 2012 och framåt. Inom försvarsområdet och infrastrukturområdet redovisas investeringsplaner av vilka framgår beräknade investeringsbelopp 2011 och 2012.

8.5 Utnyttjandegrad

I regeringens skrivelse årsredovisning för staten redovisas per utgiftsområde de utestående åtagandena vid årets slut jämfört med de beslutade bemyndiganderamarna.⁴ Av regeringens skrivelse Årsredovisning för staten 2008 framgår att av de totalt begärda och erhållna bemyndigandena på 340 miljarder kronor hade 215 miljarder kronor utnyttjats (63 procent). Avvikelsen mellan bemyndiganderam och utestående åtaganden var störst inom utgiftsområde 9 Hälsovård, sjukvård och social omsorg (66 miljarder kronor) och avsåg anslaget Bidrag för läkemedelsförmånerna. Beställnings-

⁴ En första samlad redovisning av utnyttjade bemyndiganden ingick i Årsredovisning för staten 2007.

bemyndigandet hade inte utnyttjats beroende på att det fleråriga avtalet mellan staten och Sveriges Kommuner och Landsting som planerats under 2008 inte kom till stånd förrän 2009. Även inom utgiftsområde 22 Kommunikationer var avvikelserna betydande (29 miljarder kronor) och berodde på de förtida amorteringar av Vägverkets och Banverkets låneskulder som gjordes i enlighet med riksdagens beslut om 2008 års andra tilläggsbudgetproposition. För utgiftsområde 7 Internationellt bistånd berodde avvikelsen (12 miljarder kronor) till största delen på att flera samarbetsstrategier löpte ut 2008. För att undvika att alltför stora belopp var in-tecknade vid slutet av en strategiperiod hade i fråga om flera länder endast korta avtal ingåtts eller pågående insatser förlängts med ett år. Inom utgiftsområde 6 Försvar och samhällets krisberedskap, gjordes färre materielbeställningar än vad som tidigare var planerat för 2008 (8 miljarder kronor).

8.6 Bemyndigandenas antal och storlek

I det föregående har redovisats en kraftig ökning av antalet beställningsbemyndiganden sedan budgetlagen infördes. I budgetpropositionen för 2010 finns det totalt 471 anslag varav det finns beställningsbemyndiganden knutna till 82 stycken (17 procent).

Storleken på dessa bemyndiganden varierar från två miljoner kronor till 78 miljarder kronor. Sammanlagt 22 beställningsbemyndiganden uppgår till mer än en miljard kronor vardera, medan tio bemyndiganden uppgår till mindre än tio miljoner kronor. Som tidigare redovisats finns det 32 bemyndiganden där bemyndigandebeloppet överstiger anslagsbeloppet. Vidare finns det 15 bemyndiganden som understiger tio procent av anslagsbeloppet. Tio bemyndiganden är både mindre än tio miljoner kronor och mindre än tio procent av anslagsbeloppet.

För att söka begränsa antalet små bemyndiganden beslutade regeringen 2006 om en ny bestämmelse i anslagsförordningen (1996:1189) som anger att en myndighet får beställa varor eller tjänster eller besluta om bidrag, ersättning, lån eller liknande som medför utgifter under följande budgetår motsvarande högst tre procent av ett tilldelat anslag minskat med en eventuell indragning av anslagsbelopp. Gjorda åtaganden får inte överstiga anslags-sparandet vid årets slut (20 a §). Bestämmelsen gäller endast i det fall det inte finns något beställningsbemyndigande för anslaget.

Ekonomistyrningsverket (ESV) har studerat tillämpningen av beställningsbemyndiganden och funnit att det är komplicerat, svåröverskådligt och administrativt betungande. Detta gäller i synnerhet för de myndigheter som ska följa upp alla de åtaganden och infrianden som görs mot bemyndigandet och hålla isär dem från övriga utgifter som anslaget omfattar. För att se om 20 a § anslagsförordningen lett till någon minskning av antalet beställningsbemyndiganden har ESV gjort en jämförelse av antalet bemyndiganden mellan 2006 och 2008. Jämförelsen visar att antalet har ökat från 70 bemyndiganden 2006 till 83 bemyndiganden 2008. Ökningen kan förklaras med att bestämmelsen i anslagsförordningen inneburit att det för myndigheterna blivit tydligt att det krävs beställningsbemyndiganden för alla åtaganden som medför utgifter under följande budgetår över tre procent av tilldelat anslag. Därtill krävs att det finns ett anslagssparande som täcker åtaganden som understiger tre procent och som inte har stöd i ett bemyndigande. Detta har enligt ESV inneburit att alla anslag där det regelmässigt blir en viss tidsmässig förskjutning mellan beslut om åtagandet och tidpunkten för utbetalning behöver ett beställningsbemyndigande.⁵

8.7 Överväganden

Utredningens förslag: En bestämmelse införs i budgetlagen som innebär att regeringen får göra ekonomiska åtaganden för staten om åtagandena uppgår till högst tio procent av anvisat anslag, dock högst tio miljoner kronor.

Vidare införs en bestämmelse som innebär att när regeringen begär ett beställningsbemyndigande från riksdagen ska den ange under vilka år det ekonomiska åtagandet beräknas medföra utgifter.

Bestämmelserna ska även anpassas till rådande praxis genom att det klargörs att beställningsbemyndiganden m.m. endast gäller det aktuella budgetåret och att de omfattar beställningar eller beslut som medför utgifter under senare budgetår än det år statens budget avser.

Utredningens bedömning: Regeringen bör utforma sina förslag till bemyndiganden så att skillnaden mellan begärda bemyndiganden och utnyttjade bemyndiganden minskar.

⁵ Förslag till utvecklad finansiell styrning (ESV 2009:39).

8.7.1 När bör ett beställningsbemyndigande inhämtas

Budgetlagens bestämmelser om beställningsbemyndiganden syftar till att säkerställa att regeringen och dess myndigheter uppfyller regeringsformens krav på riksdagens medgivande innan regeringen ikläder staten ekonomiska åtaganden som kräver framtida anslag. Genom att lämna ett beställningsbemyndigande åtar sig riksdagen att anvisa medel för de betalningar som måste göras då åtagandena infrias i framtiden. Ett bemyndigande att göra ett ekonomiskt åtagande lämnas för ett budgetår och en outnyttjad bemyndiganderam eller del av ram kan alltså inte sparas och utnyttjas följande år.

När reservationsanslagen användes ingicks ekonomiska åtaganden med stöd i anslagsbehållningarna. Som behandlas i avsnitt 6 har reservationsanslagen inte använts på flera år utan ersatts med ramanslag och beställningsbemyndiganden. Vidare har ekonomiska åtaganden ingåtts med stöd i både anvisade medel på ramanslag, dvs. med stöd i anslagssparanden, och bemyndiganden. Denna ordning upphörde dock 2007 då bestämmelserna i anslagsförordningen (1996:1189) ändrades. Enligt ESV:s föreskrifter till 20 § anslagsförordningen ska en myndighet som har tilldelats ett särskilt bemyndigande redovisa samtliga åtaganden som medför utgifter under följande budgetår mot bemyndiganderamen. Åtaganden får således inte ingå mot både anslagssparande och bemyndiganderam. En myndighet får dock ingå ekonomiska åtaganden som motsvarar högst tre procent av ett tilldelat anslag om det inte finns ett beställningsbemyndigande som hör till anslaget. En förutsättning är att åtagandena täcks av ett anslagssparande.

Utredningen anser att den tillämpade ordningen i huvudsak fungerar väl. Myndigheterna har fått ökad kunskap om beställningsbemyndiganden och redovisar därmed bättre underlag till regeringen. Regeringens förslag till bemyndiganden har utvecklats och omfattningen av de ekonomiska åtaganden som görs mot berörda anslag redovisas tydligt.

Utredningen anser dock att det kan finnas skäl att överväga vissa undantag från kravet på beställningsbemyndigande. Ett sådant skäl är att myndigheterna anser att systemet är administrativt betungande och att det således skapar administrativa kostnader vars nytta ifrågasätts. Ett annat skäl är den kraftiga utveckling som skett av antalet bemyndiganden och som inte förutsågs. Enligt utredningens bedömning är det främst minskade administrativa kostna-

der vid myndigheterna och förenklingskäl som talar för en begränsning av de bemyndiganden som regeringen måste begära.

En sådan begränsning skulle kunna uppnås genom att det i budgetlagen ges ett generellt bemyndigande till regeringen att, utöver den befogenhet som regeringen har enligt 13 § budgetlagen att göra åtaganden i den löpande verksamheten, besluta om ekonomiska åtaganden som uppgår till små belopp. För att få kontroll över utgiftsutvecklingen på anslagen är det dock även viktigt att beakta hur stor andel av anslagen som de ekonomiska åtagandena utgör. De ekonomiska åtagandena kan ställas i relation till anvisat anslag vara höga. En beloppsgräns är därför inte tillräcklig. Det är heller inte tillräckligt med enbart en andelsgräns då det kan röra sig om avsevärda belopp i de fall anslagsbeloppet är stort. Även i dessa fall bör riksdagen ta ställning till de ekonomiska åtagandena. Utredningen anser därmed att det kan vara motiverat att från kravet på beställningsbemyndigande undanta ekonomiska åtaganden som uppgår till små belopp i de fall de även utgör en liten andel av anslaget.

I budgetpropositionen för 2010 fanns det 13 förslag om beställningsbemyndiganden som uppgick till tio miljoner kronor eller mindre. Vidare fanns det 15 förslag till bemyndiganden som motsvarade högst tio procent av anvisat anslag. För tio av dessa bemyndiganden var beloppet högst tio miljoner kronor och andelen av anvisat anslag högst tio procent. Ett undantag som baseras på ett högsta belopp om tio miljoner kronor och en högsta andel om tio procent av anslaget skulle därmed innebära att tio beställningsbemyndiganden hade utgått från budgetpropositionen för 2010 och därmed även i myndigheternas hantering. Det kan finnas verksamheter där ekonomiska åtaganden av mindre omfattning ingår utan stöd i beställningsbemyndiganden eller anslagssparanden. En undantagsbestämmelse av nu aktuellt slag kan därmed få större betydelse än vad som framgår av budgetpropositionen för 2010. Ett undantag utformat enligt ovan innebär att vissa små myndigheter kan undantas från att hantera beställningsbemyndiganden, exempelvis Internationella programkontoret för utbildningsområdet, Talboks- och punktskriftsbiblioteket och Sametinget, samtidigt som regeln att riksdagen ska besluta om ekonomiska åtaganden för staten i allt väsentligt kan upprätthållas.

Utredningen anser därmed att huvudregeln i budgetlagen ska vara att beställningsbemyndigande ska begäras om regeringen önskar kunna göra ekonomiska åtaganden utöver anvisat anslag.

Som huvudprincip bör alltså gälla att anvisat anslag används för att finansiera budgetårets utgifter medan bemyndiganden begärs för åtaganden som medför utgifter efter budgetåret. De ekonomiska åtagandena ska därmed redovisas mot erhållen bemyndiganderam. Regeringen bör således så långt möjligt undvika en situation där det för samma anslag finns åtaganden gjorda både mot stora anslagssparanden och med stöd av ett beställningsbemyndigande.

För att något minska den administrativa bördan och förenkla hanteringen av beställningsbemyndiganden föreslår utredningen att regeringen får göra ekonomiska åtaganden som uppgår till högst tio procent av anvisat anslag och högst tio miljoner kronor, utan att ha stöd i ett särskilt beställningsbemyndigande. En bestämmelse av denna innebörd bör föras in i budgetlagen.

8.7.2 Utformning av beställningsbemyndigandet

Ändamål och belopp

Beställningsbemyndigandet ska begäras för ett bestämt ändamål. Eftersom bemyndigandet normalt är knutet till ett anslag kan bemyndigandets ändamål aldrig vara vidare än anslagets ändamål. Det kan däremot vara snävare. Riksdagen har vid flera tillfällen begärt preciseringar av ett bemyndigandes ändamål, vilket visar att det inte alltid är tillräckligt att redovisa begärda bemyndigandebelopp under ett anslag. Regeringen är därför numera noga med att beskriva bemyndigandets ändamål som grund för riksdagens beslut.

Beställningsbemyndigandet ska även vara bestämt till ett högsta belopp. De förslag till beställningsbemyndiganden som regeringen lämnar uppfyller genomgående detta krav. Vad som förefaller betydligt svårare att bedöma är nivån på bemyndigandet. Denna är av stor betydelse för hur den framtida anslagsnivån kommer att utveckla sig. Genom att sänka bemyndigandebeloppen kan en verksamhet trappas ned och anslagsnivån successivt sänkas. Det omvända gäller vid höjningar av bemyndigandebelopp. Kopplingen mellan bemyndigandenivån och den framtida anslagsnivån är dock ibland otydlig och svårbedömd.

Regeringen begär beställningsbemyndiganden med marginal, dvs. de begärda bemyndigandena överstiger de beräknade utestående åtagandena. Som tidigare framgått har detta förhållande kritiserats av finansutskottet 2005 då den sammanlagda marginalen

uppgick till 9 miljarder kronor. För 2010 uppgår denna marginal till sammanlagt 5,6 miljarder kronor, vilket motsvarar 2 procent av begärda bemyndiganderamar (prop. 2009/10:1, Förslag till statsbudget, finansplan m.m. avsnitt 11.3).

Vad som är än mer iögonfallande är skillnaden mellan begärda och utnyttjade bemyndiganden. År 2008 hade 125 miljarder kronor av de begärda bemyndigandena på 340 miljarder kronor inte utnyttjats, dvs. 37 procent av den totala bemyndiganderamen var outnyttjad. Utredningen kan således konstatera att osäkerheten i de beräknade bemyndiganderamarna är stor men att denna osäkerhet förefaller hanteras genom styrningen av anslagsnivåerna.

Utredningen anser dock att det är otillfredsställande att begärda beställningsbemyndiganden väsentligt överstiger de faktiska behoven. De bemyndiganden som begärs bör i huvudsak överensstämma med beräknade åtaganden och de beräknade åtaganden bör bringas i större överensstämmelse med de faktiska förutsättningarna att göra åtaganden. Större uppmärksamhet bör ägnas åt nivån på bemyndigandena i förhållande till anslagsnivån och då inte minst storleken på infriandena respektive år i förhållande till anslaget storlek.

Det som här har anförts innebär dock inte enligt utredningens mening att budgetlagens bestämmelse om ändamål och belopp behöver ändras. Kraven på regeringen att redovisa ändamål och högsta belopp är relevanta och fungerar väl. I det följande redovisas utredningens överväganden om tidsbestämning av de åtaganden som ingås med stöd i bemyndiganden.

Sluttidpunkt för infrianden

Finansutskottet anser att enskilda bemyndiganden bör vara tidsbestämda, dvs. att det bör anges under hur lång tid det kommer att finnas behov av framtida anslag för att finansiera de ekonomiska åtaganden som görs med stöd av bemyndigandet. Utredningen har funnit att huvuddelen av de begärda bemyndigandena i budgetpropositionen för 2010 är tidsbegränsade med en sluttidpunkt för de ekonomiska åtagandena (70 av totalt 82 stycken). Bland de tolv bemyndiganden som inte är tidsbegränsade återfinns de mycket omfattande bemyndigandena för försvarsmaterielbeställningar under utgiftsområde 6 Försvar och samhällets krisberedskap och Vägverkets respektive Banverkets infrastrukturinvesteringar under

utgiftsområde 22 Kommunikationer. Det framgår inte av regeringens förslag vilken tidsperiod dessa beställningar avser men planeringshorisonten kan sträcka sig uppåt 30 år framåt i tiden för försvarsmateriel och 10–12 år framåt i tiden för infrastrukturinvesteringar. Detta är dock inte detsamma som att de faktiska ekonomiska åtagandena har ett så långt tidsperspektiv eller att det inte skulle vara möjligt att ange en tidsbegränsning för dessa åtaganden. Detsamma gäller för de resterande åtta bemyndigandena som är tidsmässigt obegränsade avseende det framtida behovet av anslagsmedel. Avsaknaden av en tidsbestämning innebär att riksdagen inte har kontroll över de ekonomiska åtagandena utan binder sig att anvisa medel på anslaget under ett obestämt antal år framöver. Teoretiskt sett skulle hela åtagandet kunna infrias under ett enda år eller under en oöverskådlig framtid. En sådan ordning kan inte anses tillfredsställande och överensstämmer inte med de uttalanden som gjorts från finansutskottets sida. Utredningen anser därför att när regeringen begär ett beställningsbemyndigande ska den också ange under vilka år det ekonomiska åtagandet medför utgifter. Detta bör regleras i budgetlagen. Förslaget överensstämmer i huvudsak med den tillämpade ordningen.

Årliga beloppsgränser

Finansutskottet har även anfört att årliga beloppsgränser bör anges för anslagsbehoven i de fall bemyndigandet är stort i relation till anslaget (bet. 2005/06:FiU1 s. 185). Utredningen har funnit 38 bemyndiganden där bemyndigandebeloppet överstiger anslagsbeloppet. Endast för åtta av dessa innehåller beslutet årliga beloppsgränser för utgifterna. Utredningen anser att ett förslag om bemyndigande bör innehålla en beräkning av de årliga framtida anslagsbehoven i de fall bemyndigandebeloppet överstiger anslagsnivån. En uppenbar risk vid avsaknad av årliga beloppsgränser är att bemyndigandet blir utgiftsdrivande på ett icke önskvärt sätt. Utredningen är dock medveten om att det ibland är svårt att ange årliga beloppsgränser för de utgifter som beställningen medför. Beställningen kan innehålla osäkerheter om valutakurser och om leveranstidpunkter som gör det svårt att ange utgiftsnivåerna för enskilda år. Svårigheterna torde öka med det antal år som beställningen omfattar. Under sådana omständigheter kan av riksdagen beslutade årliga beloppsgränser leda till ett ökat antal ändringsför-

slag på tilläggsbudget som inte innebär någon ändring av ändamålet eller det sammanlagda beloppet för bemyndigandet. Utredningen anser dock att regeringen alltid bör redovisa en beräkning av det framtida anslagsbehov som beställningen ger upphov till fördelat på år. En sådan beräkning redovisas redan i dag i budgetpropositionen för de kommande två åren, men utredningen anser att den bör omfatta hela tidsperioden till dess åtagandena bedöms vara infriade. Redovisningen får anpassas i förhållande till antalet år. Beräkningen av det framtida anslagsbehovet för senare år kan redovisas för flera år samlat. Väsentligt är dock att det framgår om infriandena ryms inom anslagets nivå eller om nivåhöjningar kan förutses till följd av de ekonomiska åtagandena. Att en beräkning och redovisning av detta slag ska lämnas innebär att regeringen, när den begär ett beställningsbemyndigande, inte bara ska ange under vilka år det ekonomiska åtagandet medför utgifter utan även beräkna hur stora utgifter det är frågan om olika år.

8.7.3 Beställningsbemyndiganden avser kommande års utgifter

Bestämmelsen i 12 § budgetlagen 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 år statens budget avser. Den tillämpning som utvecklats under senare år, och som redovisats i det föregående, innebär dock att beställningsbemyndigande begärs endast för åtaganden som medför utgifter under senare budgetår och inte för åtaganden som medför utgifter under det år budgeten avser. För dessa används i stället anslag. Denna ordning är i överensstämmelse med 9 kap. 10 § RF och förslaget till ändrad RF (9 kap. 8 § andra stycket). Utredningen föreslår mot denna bakgrund att ordet "även" tas bort för att markera att bestämmelsen gäller beställningar eller beslut som medför utgifter under senare budgetår än det som den aktuella budgeten avser. Vidare bör det av bestämmelsen framgå att bemyndigandet endast får avse ett budgetår.

9 Utlåning och garantier

9.1 Bakgrund

Staten ställer ut garantier och ger krediter till verksamheter som den finner det är angeläget att stödja. Den 30 juni 2009 uppgick de statliga garantiåtagandena till över 1 600 miljarder kronor och omfattade insättningsgarantin och investerarskyddet, bankgarantier, kreditgarantier, garantier om tillförsel av kapital samt pensionsgarantier. Den statliga garantigivningen är reglerad i 14 och 15 §§ budgetlagen samt i ett antal speciallagar.

Den statliga kreditgivningen utgör ett komplement till vad kreditmarknaden kan erbjuda. Riksdagen och regeringen beslutar om all statlig utlåning, antingen genom särskilda beslut för ett enskilt lån eller genom lagar och förordningar om låneprogram, till exempel för studielån. Vid utgången av 2008 uppgick statens utestående lånefordringar till över 200 miljarder kronor. Riksdagen har, genom beslut om budgetpropositionen för 2010, bemyndigat regeringen att under 2010 besluta om krediter till enskilda och andra rättssubjekt än staten (bl.a. till studerande, företag och länder) inom en ram om 300 miljarder kronor.

Merparten av statens utlåning finansieras genom upplåning i Riksgäldskontoret. Endast en mindre del av utlåningen finansieras med anslag på statens budget.

Bestämmelser om regeringens befogenheter att ställa ut garantier och villkoren för detta finns i såväl regeringsformen som budgetlagen. Däremot saknas det bestämmelser om utlåning. Staten löper emellertid samma ekonomiska risk oavsett om den lämnar ett lån eller om den ställer ut en garanti för ett lån som någon annan lämnar. Bristen på regler om utlåning leder till oklarheter om hur utlåning ska finansieras och prissättas samt hur eventuella kreditförluster ska hanteras på statens budget.

Utredningen ska, enligt direktiven, pröva behovet av reglering av utlåning och prissättning av statliga lån. De iakttagelser som utredningen har gjort i samband med denna analys har lett till att utredningen funnit det lämpligt att även behandla regleringen av statliga garantier.

9.2 Nuvarande reglering

Enligt 9 kap. 10 § regeringsformen (RF) får regeringen inte utan riksdagens bemyndigande ta upp lån eller i övrigt ikläda staten ekonomisk förpliktelse. En motsvarande bestämmelse finns i 9 kap. 8 § andra stycket förslaget till ändrad RF (prop. 2009/10:80). I 1 § lagen (1988:1387) om statens upplåning och skuldförvaltning föreskrivs att, efter särskilt bemyndigande som lämnas för ett budgetår i sänder, regeringen eller efter regeringens bestämmande Riksgäldskontoret, får ta upp lån till staten för att tillhandahålla sådana krediter och fullgöra sådana garantier som riksdagen beslutat om. På samma sätt gäller att, efter särskilt bemyndigande som lämnas av riksdagen för ett budgetår i sänder, regeringen eller efter regeringens bestämmande ett affärsverk får ta upp lån till staten för affärsverkets verksamhet (2 §).

I 12–14 §§ budgetlagen finns bestämmelser om befogenheter för regeringen att ikläda staten ekonomiska förpliktelser enligt 9 kap. 10 § regeringsformen. Bestämmelserna avser beställningsbemyndiganden och garantier. I 11 § andra stycket budgetlagen finns en hänvisning till lagen om statens upplåning och skuldförvaltning avseende under vilka förutsättningar regeringen får ta upp lån till staten. I 14 § föreskrivs att det är riksdagen som bestämmer till vilka ändamål och belopp som regeringen får ställa ut kreditgarantier eller göra andra liknande åtaganden. Enligt 15 § ska en avgift tas ut för garantiåtagandena. Avgiftens storlek ska motsvara statens ekonomiska risk och övriga kostnader för åtagandet, om inte riksdagen för ett visst åtagande beslutar annat. Några särskilda bestämmelser om utlåning till enskilda eller andra rättssubjekt än staten finns inte i budgetlagen. Bland annat saknas det bestämmelser om hur utlåning till utomstatliga rättssubjekt ska finansieras. Hittills har finansieringen av utlåning till olika infrastrukturprojekt beslutats med stöd av 23 § budgetlagen, enligt vilken riksdagen kan besluta att finansiering ska ske på annat sätt än vad som i övrigt föreskrivs i lagen. Utlåning till andra länder har skett med stöd av

lagen om statens upplåning och skuldförvaltning och särskilda beslut av riksdagen.

9.3 Utestående krediter

I årsredovisningen för staten lämnar regeringen en redovisning över den statliga utlåningen med kreditrisk, dvs. statens utlåning till enskilda och andra utomstatliga rättssubjekt. Av Årsredovisningen för staten 2008 (skr. 2008/09:101) framgår att de utestående lånen per den 31 december 2008 uppgick till över 200 miljarder kronor före nedskrivning för osäkra fordringar. Den dominerande posten var studielånen från Centrala studiestödsnämnden på 180 miljarder kronor, vilka motsvarade 89 procent av statens utlåning med kreditrisk. Centrala studiestödsnämnden hade också utestående fordringar avseende hemutrustningslån till flyktingar på 1,6 miljarder kronor.

Riksgäldskontorets utestående fordringar på 20,8 miljarder kronor avsåg främst olika infrastrukturprojekt. Dessutom hade följande myndigheter utestående lånefordringar: Sida (biståndskrediter och villkorlån), Nutek (lokaliseringslån m.m.), Energimyndigheten (baltikumlån, villkorlån), länsstyrelserna (lantbrukslån m.m.) och Kammarkollegiet (näringslån m.m.). Sammantaget uppgick denna utlåning till mindre än en miljard kronor.

De långivande myndigheterna uppskattade de osäkra fordringarna till närmare 28,6 miljarder kronor eller 14 procent av det utlånade beloppet. Centrala studiestödsnämndens studielån stod härav för 26,7 miljarder kronor eller 93 procent av de osäkra fordringarna. Utestående lånefordringar och nedskrivningar framgår av följande sammanställning.

Tabell 9.1 Utestående krediter 2008 miljoner kronor

Långivare respektive låntagare/ändmål	Utlånat belopp	Nedskrivning för osäkra fordringar	Utlåning efter nedskrivning
CSN, studielån	179 779	26 720	153 059
CSN, hemutrustningslån	1 629	482	1 147
RGK, A-train AB (Arlandabanan)	1 000	200	800
RGK, Botniabanan AB	14 648	-	14 648
RGK, Svedab AB (Öresundsbrons landförbindelser)	4 881	700	4 181
RGK, övriga	245	-	245
Sida, biståndskrediter	256	100	156
Sida, villkorslån	374	266	108
Nutek, lokaliseringsslån m.m.	79	50	29
Energimyndigheten, Baltikumlån	30	21	9
Energimyndigheten, villkorslån	69	33	36
Länsstyrelserna, lantbrukslån m.m.	43	9	34
Kammarkollegiet, näringslån m.m.	1	-	1
Summa	203 034	28 581	174 453

Källa: Årsredovisning för staten 2008.

I det följande görs en genomgång av de olika lånen.

9.3.1 Studielån

Ett årligen återkommande bemyndigande från riksdagen är det som avser studielån. Studielån regleras i studiestödslagen (1999:1395) och särskilda förordningar. Vid utgången av 2008 uppgick de utestående studielånen till 179,8 miljarder kronor och de osäkra fordringarna till 26,7 miljarder kronor (14,8 procent). Den av riksdagen godkända låneramen för finansiering av studielån uppgick till 153 miljarder kronor 2008. Skillnaden mellan utlånat belopp och av riksdagen beslutad låneram i Riksgäldskontoret förklaras delvis av att de lån som beviljades före 1989 finansierades med anslag. År 2008 uppgick de utestående anslagsfinansierade lånen till 10,7 miljarder kronor, varav 2,6 miljarder kronor utgjorde osäkra fordringar. I övrigt förklaras skillnaden mellan utlånat

belopp och av riksdagen beslutad låneram av kapitaliserade räntor på 17,5 miljarder kronor.¹

Amorteringar och räntor på studielån som finansierats med anslag redovisas mot inkomstitlar. Även för den lånefinansierade utlåningen redovisas räntebetalningar från låntagarna till Centrala studiestödsnämnden mot en inkomstitel. Den ränta som Centrala studiestödsnämnden betalar till Riksgäldskontoret belastar anslaget Studiemedelsräntor m.m.

När studielån skrivs av på grund av dödsfall, uppnådd åldersgräns m.m. amorterar Centrala studiestödsnämnden sin skuld till Riksgäldskontoret med motsvarande belopp. För att finansiera kreditförlusten tas medel från anslaget Studiemedelsräntor m.m. under utgiftsområde 15 Studiestöd. Avskrivning av kapitaliserade räntor leder däremot inte till någon avräkning mot anslag utan reducerar Centrala studiestödsnämndens myndighetskapital. Denna ordning motiveras med att de kapitaliserade räntorna inte motsvaras av någon skuld till Riksgäldskontoret, eftersom Centrala studiestödsnämnden löpande betalar ränta på sina lån i Riksgäldskontoret, dvs. där sker ingen kapitalisering.

År 2008 uppgick de anslagsfinansierade kreditförlusterna till 317 miljoner kronor. I Centrala studiestödsnämndens årsredovisning för 2008 beräknas beloppet öka de kommande åren för att nå den högsta nivån under perioden 2027–2039. Avskrivningarna beräknas under dessa år till mellan 0,8 och 1 miljard kronor per år för lån tagna till och med 2008. Enligt uppgifter från Centrala studiestödsnämnden är det studielån som är tagna mellan 1989 och 2001 som har störst andel osäkra fordringar på grund av de dåvarande generösa lånereglerna. För dessa lån ska 4 procent av inkomsten betalas tillbaka årligen och vid 65 års ålder skrivs lånet av. De nya annuitetslånen, med en återbetalningstid på som längst 25 år och fastställda årsbelopp för amortering och ränta, bedömer Centrala studiestödsnämnden som säkrare med förväntade förluster på i storleksordningen 7 procent.

¹ Kapitalisering av ränta innebär att den ränta som beräknats under året läggs till lånet.

9.3.2 Hemustrustningslån till flyktingar

Ett annat årligt återkommande bemyndigande om utlåning avser hemustrustningslån inom integrationsområdet. Sedan 1991 beviljar Centrala studiestödsnämnden lån till flyktingar för köp av hemustrustning. Hemustrustningslånen regleras i förordningen (1990:1361) om lån till hemustrustning för flyktingar och vissa andra utlänningar. Vid utgången av 2008 uppgick de utestående hemustrustningslånen till 1,6 miljarder kronor och de osäkra fordringarna till 0,5 miljarder kronor (30 procent). Hemustrustningslånen finansieras med lån i Riksgäldskontoret och den av riksdagen godkända låneramen uppgick till 1,3 miljarder kronor 2008. Skillnaden mellan utlånat belopp och av riksdagen beslutad låneram i Riksgäldskontoret utgörs av kapitaliserade räntor.

Till skillnad från studielånen redovisas inte av låntagarna inbetalda räntor för hemustrustningslån mot inkomsttitel utan de redovisas mot anslaget Hemustrustningslån under utgiftsområde 13 Integration och jämställdhet. Den ränta som Riksgäldskontoret debiterar Centrala studiestödsnämnden betalas också från anslaget Hemustrustningslån. Vid eftergift av hemustrustningslånen ska Centrala studiestödsnämndens skuld till Riksgäldskontoret betalas av. Den del av eftergiften som motsvaras av en skuld till Riksgäldskontoret belastar även den anslaget Hemustrustningslån. I praktiken sker det en nettoredovisning mot anslaget då det är skillnaden mellan å ena sidan till Centrala studiestödsnämnden inbetalda räntor och amorteringar och å andra sidan avskrivningar för kreditförluster som redovisas mot anslaget. Eftersom räntan innehåller en riskpremie innebär det att en del av förlusterna täcks av räntan. Eftergift av kapitaliserade och upplupna räntor reducerar Centrala studiestödsnämndens myndighetskapital och i förlängningen också statens egna kapital. Åren 2007 och 2008 redovisades nettoutgifter på 10 miljoner kronor per år mot anslaget Hemustrustningslån.

9.3.3 Lån till infrastrukturprojekt och flygindustrin

På infrastrukturuområdet finns sedan flera år tillbaka låneramar för Botniabanan, Svedab AB (som svarar för landförbindelserna till Öresundsbron) respektive Arlandabanan. Därtill finns det viss

utlåning till flygindustrin. Som framgick av tabell 9.1 var 20,8 miljarder kronor utlånade till dessa projekt vid slutet av 2008.

Enligt avtal mellan staten och Botniabanan AB om byggande av Botniabanan ska Banverket betala hyra för anläggningen när den färdigställts och öppnats för trafik. Hyran är beräknad så att den bl.a. ska täcka Botniabanan AB:s kostnader för räntor och amorteringar. Eftersom hyran ska finansieras från Banverkets anslag innebär konstruktionen att det inte finns någon kreditrisk för staten förknippad med denna utlåning.

Återbetalningen av lånet till Svedab AB ska finansieras med intäkter från Öresundsbron. Någon sådan återbetalning har ännu inte skett. Värdet av fordran är nedskrivet med 700 miljoner kronor för framtida kreditförluster. Öresundsbro Konsortiets obligationslån garanteras solidariskt av den svenska och den danska staten.

För lånet till A-Train AB, som numera ägs av det australiensiska börsnoterade företaget Macquarie Group, gäller att i stället för vanlig återbetalning har staten rätt till en årlig vinstdelning när ägaren fått en viss avkastning på insatt kapital. Någon sådan avkastning har ännu inte uppnåtts. Värdet av fordran är nedskrivet med 200 miljoner kronor för framtida kreditförluster.

Saab AB och Volvo Aero Corporation har fått lån för delfinansiering av företagets kostnader för utveckling av vissa delar till passagerarflygplanet Airbus A380. Flygindustrier i nio europeiska länder deltar som riskdelande parter i projektet. Vidare har Volvo Aero Corporation fått lån för finansiering av bolagets forsknings- och utvecklingskostnader i samband med utvecklingen av flygmotorfamiljen Trent. Utvecklingen är ett samarbete med den brittiska flygmotortillverkaren Rolls-Royce. Lånen till Saab AB och Volvo Aero Corporation är s.k. royaltylån med rätt till återbetalning i form av royalty.² Den av riksdagen beslutade låneramen för dessa projekt uppgick till sammanlagt högst 1 110 miljoner kronor 2007.³ Fram till och med 2008 hade ca 230 miljoner kronor av låneramen utnyttjats och under 2009 har ytterligare ca 300 miljoner kronor lånats ut. Återbetalningarna från bolagen är således beroende av hur många flygplan som säljs. Staten tar inte betalt för hela risken i finansieringen, utan en del av risken

² Royalty innebär att ersättningen beräknas utifrån storleken på försäljningen.

³ Den sammanlagda låneramen uppgick till 960 miljoner kronor 2002 (prop. 2001/02:1, bet. 2001/02:NU1, rskr. 2001/02:109). Den har därefter höjts till 1 110 miljoner kronor 2007 (prop. 2007/08:1, bet. 2007/08:FiU11, rskr. 2007/08:24).

ska finansieras från statens budget. Medel tas från ett anslag under en 15-årsperiod. Något nedskrivningsbehov bedöms inte föreligga för närvarande, enligt Riksgäldskontoret.

För vissa lån har Riksgäldskontoret värderat och prissatt riskerna enligt samma principer som gäller för de statliga garantier som Riksgäldskontoret ställer ut (se avsnitt 9.4). Riksgäldskontoret har alltså fastställt räntan för dessa lån med beaktande av den kreditrisk som bedöms föreligga. Ersättningen för kreditrisken (exklusive administrativa kostnader) har i något fall satts in på ett räntebärande konto hos Riksgäldskontoret och kan disponeras för att täcka uteblivna amorteringar och räntor på utgivna lån. Denna ordning har tillämpats för avgiften för Svensk Exportkredits låneram. Däremot finns, till skillnad från garantireserven, ingen kredit kopplad till detta räntekonto.

9.3.4 Näringslån

Staten har också lån lämnade av Sida, Tillväxtverket (fram till den 1 april 2009 Nutek), Statens energimyndighet, Kammarkollegiet samt länsstyrelserna. Totalt uppgick dessa utestående lån 2008 till 852 miljoner kronor, varav 479 miljoner kronor (56 procent) bedömdes som osäkra fordringar. Dessa lån har finansierats med anslag, vilket innebär att eventuella kreditförluster redan är finansierade. Låntagarnas betalningar av räntor och amorteringar redovisas i huvudsak mot inkomstitlar på budgeten.

Sida

Sidas utestående lån uppgick 2008 till 630 miljoner kronor. Av dessa var 256 miljoner kronor biståndskrediter för finansiering av infrastruktur och 374 miljoner kronor villkorlån för näringsutveckling och kapitalmarknadsutveckling. De osäkra fordringarna bedömdes till 366 miljoner kronor (58 procent).

Inom biståndsområdet godkände riksdagen 2008 riktlinjer för ett nytt system för finansiering av utvecklingslån och garantier (prop. 2008/09:1 utg.omr. 7 s. 73, bet. 2008/09:UU2, rskr. 2008/09:123). De nya riktlinjerna för u-krediter m.m. innebär att utlåningen från Sida ersätts med bl.a. statliga garantier för lån som biståndstagaren tar upp. Nyutlåningen från Sida upphörde därmed från och med 2009.

Tillväxtverket (tidigare Nutek)

Tillväxtverkets (tidigare Nuteks) utestående lån 2008 uppgick till 79 miljoner kronor. Reserveringar för sannolika kreditförluster uppgick till 50 miljoner kronor. Nedan framgår hur denna utlåning fördelade sig.

Tabell 9.2 Tillväxtverkets utlåning miljoner kronor

	Utestående lån	Reservering för sannolika förluster	Utgående balans
Såddlån V. Götaland	64,5	-47,7	16,8
Sidalån	1,3	-0,3	1,0
Landsbygdslån	13,5	-2,8	10,7
Summa	79,3	-50,8	28,5

Källa: Nutek:s årsredovisning 2008.

Under 2008 skedde nyutlåning avseende såddlån (14,5 miljoner kronor) medan ingen nyutlåning skedde avseende Sidalån och landsbygdslån. Reserveringen för sannolika kreditförluster uppgick till i genomsnitt 64 procent, avseende såddlånen motsvarade reserveringen 74 procent.

Med såddlån avses den finansiering av produktutveckling med tillväxt- och kommersialiseringspotential som kan sökas av små och medelstora företag. Sådana lån lämnas även av länsstyrelser, regionala självstyrelseorgan och samverkansorganen i Kalmar och Gotlands län. Totalt har ca 40 miljoner kronor per år beviljats i såddfinansiering, varav ca 20 miljoner kronor i lån och 20 miljoner kronor i bidrag.

Med Sidalån avses lån som Nutek övertog från Sida 2002. Nutek ansvarade under perioden 2002–2008 för två internationella program för företagsfinansiering, StartSyd och StartÖst. Syftet med programmen har varit att stimulera svenska små och medelstora företags tillväxt och etablering i Sidas samarbetsländer genom affärssamarbeten med lokala företag. Programmen erbjuder avskrivningslån för kunskapsöverföring och utrustning. Lånen uppgår till högst 750 000 kronor och högst 40 procent av godkänd projektkostnad. Marknadsföringen och beredningen av ansökningarna har skett i samarbete med ALMI Företagspartner AB. Regeringen har beslutat att stöden ska hanteras av Swedfund

International AB från och med 2009. Tillväxtverket kommer dock att hantera de stöd som har beviljats till och med 2008.

Energimyndigheten

Energimyndighetens utestående lån uppgick till 99 miljoner kronor vid utgången av 2008, vilket var en ökning med 9 miljoner kronor jämfört med 2007 till följd av att ett antal nya lån lämnades under 2008. Av de utestående lånen var 69 miljoner kronor villkorslån till företag för affärsutvecklingsstöd och 30 miljoner kronor baltikumlån. Under 2008 skedde nyutlåning avseende sådana villkorslån med 23 miljoner kronor. Ingen nyutlåning skedde till Baltikum. Reserveringen för sannolika kreditförluster uppgick till 48 procent för villkorslån och 70 procent för baltikumlån, eller sammanlagt 54 miljoner kronor.

Kammarkollegiet

Kammarkollegiets utestående lån uppgick till 1,1 miljoner kronor vid utgången av 2008. Detta var en minskning med 0,9 miljoner kronor jämfört med 2007. De utestående lånen utgörs nästan uteslutande av lån till investeringar i bokhandeln.

Länsstyrelserna

Länsstyrelsernas utestående lån uppgick till 43 miljoner kronor vid utgången av 2008. Nedskrivningar har gjorts med 9 miljoner kronor. Av länsstyrelsernas årsredovisningar för 2008 framgår att av de 21 länsstyrelserna redovisar 14 utlåningsverksamhet. Olika typer av lån redovisas och benämningarna på samma typ av lån varierar. Exempel på lån är fiskerilån, investeringslån, lån med uppskjuten ränta, räntestöd, etableringsstöd, lantbrukslån, lån till särskilt skuldyngda jordbrukare, såddfinansiering och förstudielån. Nyutlåningen under 2008 uppgick till 4 miljoner kronor och är nästan uteslutande hänförlig till såddfinansiering. Redovisade amorteringar uppgår till drygt 6 miljoner kronor, varav 2 miljoner kronor avser såddfinansiering. Knappt 1 miljon kronor har redovisats mot inkomsttitlar.

Redovisning av räntor och amorteringar mot inkomstitlar

En samlad bild av de amorteringar och räntor för näringslån som redovisats mot inkomstitlar framgår av budgetens utfall i årsredovisningen för staten. År 2008 har totalt 14 miljoner kronor redovisats mot inkomstitlar för återbetalning av näringslån. Dessa avser jordbrukslån, lån till fiskerinäringen, övriga näringslån, lån avseende såddfinansiering, övriga näringslån redovisade av Kammarkollegiet, övriga näringslån redovisade av Statens jordbruksverk samt lokaliseringlån. De redovisade ränteinkomsterna för näringslån uppgick till 0,3 miljoner kronor 2008.

Regeringen har beslutat att ränta och amorteringar enligt förordningen (1995:1254) om statligt stöd till teknisk forskning, industriellt utvecklingsarbete och uppfinnarverksamhet ska återföras till anslaget Regionala tillväxtåtgärder under utgiftsområde 19 Regional utveckling.⁴ Detta omfattar bl.a. såddfinansieringen.

9.3.5 Nya låneramar till följd av finanskrisen

Inom Riksgäldskontorets område har nya låneramar tillkommit under 2008 till följd av finanskrisen. Regeringen har bemyndigats att bevilja AB Svensk Exportkredit en låneram intill ett belopp om högst 100 miljarder kronor för att förbättra exportindustrins tillgång till finansiering på långa löptider. Riksdagen har beslutat att Svensk Exportkredit ska erlagga en marknadsmässig avgift beräknad på den låneram som beviljas och en marknadsmässig ränta på den del av låneramen som utnyttjas. För Svensk Exportkredits kommersiella utlåning ska löptiden inte vara längre än tio år. Näringsutskottet, som beredde frågan i riksdagen, gjorde bedömningen att de föreslagna åtgärderna därmed inte skulle komma att stå i strid med EU:s statsstöds- och konkurrensregler (bet. 2008/09:NU12, rskr. 2008/09:125). I det fall Svensk Exportkredit skulle utnyttja hela eller delar av den beslutade kreditramen skulle räntan beräknas med beaktande av kreditrisken. Svensk Exportkredit ska dock även betala en avgift för att kreditramen är tillgänglig och denna avgift hanteras av Riksgäldskontoret som en kreditriskavgift och sätts in på räntekonto.

⁴ Se bl.a. regleringsbrev för budgetåret 2008 avseende anslaget 33:1 Regionala tillväxtåtgärder under utgiftsområde 19 Regional utveckling.

Vidare har regeringen fått riksdagens bemyndigande att ge undsättningslån mot fullgoda säkerheter på upp till 5 miljarder kronor till företag inom fordonsklustret som befinner sig i ekonomiska svårigheter, i enlighet med EG-kommissionens riktlinjer om statligt stöd.

Första gången regeringen lämnade förslag om låneramar för AB Svensk Exportkredit respektive undsättningslån till företag inom fordonsklustret var på tilläggsbudget 2008. Regeringen föreslog inte några tidsbegränsningar för utnyttjandet av dessa låneramar. På förslag från näringsutskottet beslutade riksdagen om tidsmässiga begränsningar av bemyndigandena till 2008 och 2009. Riksdagen beslutade om ett tillkännagivande till regeringen om information till riksdagen om undsättningslånen. Informationen skulle bl.a. avse en redovisning av genomförandet av åtgärderna och vilka effekter de fått (bet. 2008/09:FiU19, rskr. 2008/09:144). Regeringen lämnade information om detta i en skrivelse till riksdagen i juni 2009 (skr. 2008/09:221). I samband med behandlingen av budgetpropositionen för 2010 har riksdagen beslutat att låneramarna för AB Svensk Exportkredit respektive för undsättningslån även ska gälla för 2010 (bet. 2009/10:NU1, rskr. 2009/10:146).

I samband med finanskrisen har det även blivit aktuellt med lån till andra länder. På tilläggsbudget 2009 bemyndigade riksdagen regeringen att under 2009 besluta om en kredit till Island om högst 6,5 miljarder kronor som tillägg till Internationella valutafondens finansiella insatser för Island (prop. 2008/09:106, bet. 2008/09:FiU34, rskr. 2008/09:177). På riksdagens begäran överlämnade regeringen i juli 2009 en skrivelse till riksdagen om villkoren för Sveriges kredit till Island (skr. 2008/09:230). För 2010 fick regeringen ett bemyndigande att besluta en kredit till Lettland på högst 720 miljoner euro (ca 7,5 miljarder kronor). Beträffande kreditriskerna i utlåningen till Island gjorde regeringen bedömningen att Islands betalningsförmåga och förutsättningar för återhämtning var goda. Risken för en allmän betalningsinställelse kunde inte uteslutas men den bedömdes som mycket liten (anm. skr.). Även avseende kreditriskerna i utlåningen till Lettland gjorde regeringen bedömningen att en omfattande betalningsinställelse inte fullständigt går att utesluta men framhöll att det är synnerligen osannolikt att en medlemsstat i EU inte skulle uppfylla sina finansiella förpliktelser (prop. 2009/10:1 utg.omr. 2 avsnitt 11.3.2).

9.3.6 Utlåning till Riksbanken

Riksgäldskontoret får ta upp lån för att tillgodose Riksbankens behov av valutareserv enligt lagen (1988:1387) om statens upplåning och skuldförvaltning. Riksbanken begärde i maj 2009 att få låna motsvarande 100 miljarder kronor i utländsk valuta av Riksgäldskontoret för att stärka valutareserven. Begäran var en följd av att Riksbanken under den finansiella krisen hade lånat ut amerikanska dollar till svenska banker, ingått swapavtal med centralbankerna i Island, Lettland och Estland och utökat engagemangen till Internationella valutafonden. Sammantaget motsvarade dessa åtaganden 100 miljarder kronor. Förstärkningen skulle vara temporär och avslutas när Riksbanken avvecklat de åtgärder som vidtagits med anledning av finanskrisen.

Riksgäldskontoret beslutade att tillmötesgå Riksbankens begäran. De upplåningskostnader som Riksgäldskontoret har betalas i sin helhet av Riksbanken. Det bedöms inte finnas några risker med utlåningen till Riksbanken. Lånet innebär dock att Riksgäldskontorets utlåning ökade och att statens lånebehov 2009 ökade med motsvarande belopp.

9.3.7 Olika kategorier av utlåning

Mot bakgrund av den genomgång som gjorts delar utredningen in statens utlåning i tre olika kategorier.

Utlåningen från Sida, Tillväxtverket (f.d. Nutek), Energimyndigheten, Kammarkollegiet och länsstyrelserna kan benämnas näringslån, som syftar till att stödja olika näringar (t.ex. fiske och jordbruk) och projekt (t.ex. såddlån). Utlåningen har stora likheter med bidrag då i genomsnitt mer än hälften av lånen bedöms som osäkra fordringar. Karaktäristiskt för denna utlåning är således att kreditriskerna är betydande och att den är anslagsfinansierad. I redovisningen – och i förhållande till låntagarna – hanteras dock stödet som lån. Det betyder att återbetalningar krävs när förutsättningar finns för detta. Återbetalningar av sådana lån och räntor ska i huvudsak redovisas mot inkomsttitlar. Kreditförluster innebär utebliven inleverans av medel. Näringslånen svarar för en liten del av den statliga utlåningen, 852 miljoner kronor 2008. Sidas utlåning, som utgjorde 630 miljoner kronor av detta belopp, håller därtill på att fasas ut och ersättas med statliga garantier.

Utlåningen från Centrala studiestödsnämnden är enligt utredningen en egen kategori. Studielånen och hemutrustningslånen finansieras med lån i Riksgäldskontoret. Kreditförlusterna belastar ett anslag det år förlusten konstateras och avskrivning av lånet sker. Avskrivning av kapitaliserade räntor sker dock mot myndighetskapital. Centrala studiestödsnämnden redovisar befarade förluster på inemot 15 procent av utlåningen avseende studielånen och 30 procent avseende hemutrustningslånen. Noteras kan att inbetalda räntor för studielån redovisas mot inkomstittel medan inbetalda räntor för hemutrustningslån redovisas mot ett anslag som således nettoredo visas.

Riksgäldskontorets utlåning är en egen kategori lån. Utlåningen finansieras med lån i Riksgäldskontoret och omfattar vitt skilda typer av låneobjekt. Någon fastställd ordning för finansiering av kreditförluster finns inte. Riksgäldskontoret har för några lån gjort vissa avsättningar till en kreditriskreserv för hantering av förluster. För närvarande är det endast den avgift AB Svensk Exportkredit betalar för den beviljade låneramen som förts till reserven. Huruvida de förväntade kreditförlusterna i Svedab och Arlanda-banan ska finansieras från anslag är inte klarlagt. Detsamma gäller för eventuella kreditförluster till följd av utlåningen till Island respektive Lettland.

9.4 Jämförelse mellan garantier och lån

Ett lån med kreditrisk innebär samma ekonomiska risk för staten som om en garanti ställts ut för lånet. Skillnaden är att när staten lämnar ett lån sköts finansieringen av staten medan en bank eller annat kreditinstitut sköter finansieringen av lånet om staten ställer ut en garanti. Utlåningen påverkar, till skillnad från en garanti, statens lånebehov och budgetsaldot. Vid garantigivning påverkas statens lånebehov först vid ett infriande av en garanti. Varken utlåning eller garantier påverkar statens finansiella sparande enligt nationalräkenskaperna. Att utlåningen inte påverkar detta beror på att den motsvaras av en fordran. Det finansiella sparandet påverkas först när garantier behöver infrias och när kreditförluster konstateras.

Som tidigare framgått är den statliga garantigivningen reglerad i budgetlagen. Kompletterande bestämmelser avseende garantier som ställs ut av Riksgäldskontoret finns i garantiförordningen

(1997:1006). Bestämmelser om Exportkreditnämndens garanti-givning finns i förordningen (2007:656) om exportkreditgaranti. Bostadskreditnämndens garantigivning är reglerad i förordningen (2004:105) om statlig kreditgaranti för lån för bostadsbyggande m.m., förordningen (2002:664) om statligt stöd för vissa kommunala åtaganden för boendet eller äldre bestämmelser samt i förordningen (2007:624) om statliga ersättningsgarantier. Statliga garantier ställs även ut med stöd av särskild lagstiftning t.ex. lagen (1995:1571) om insättningsgaranti, lagen (1999:158) om investerarskydd och lagen (2008:814) om statligt stöd till kreditinstitut.

I budgetlagen föreskrivs att det är riksdagen som bestämmer till vilka ändamål och belopp som regeringen får ställa ut kreditgarantier eller göra andra liknande åtaganden (14 §). För garantiåtagandena ska en avgift tas ut. Avgiftens storlek ska motsvara statens ekonomiska risk och övriga kostnader för åtagandet, om inte riksdagen för ett visst åtagande beslutar annat (15 §). I garantiförordningen finns bestämmelser i anslutning till 14 och 15 §§ budgetlagen. Förordningen innehåller bestämmelser om bl.a. riskbedömning, utformningen av garantier och avgifter. De avgifter som tas ut sätts in på konton hos Riksgäldskontoret, i bank eller placeras i värdepapper. Avgifterna ska täcka förväntade kostnader, vilka består av förväntade förluster samt administrationskostnader, för garantierna. I den mån avgift inte tas ut av garantitagaren följer av praxis att medel motsvarande den beräknade avgiften ska täckas från anslag. Så har till exempel skett avseende statens garantiåtagande gentemot Öresundsbro Konsortiet. Även för statens numera avslutade garantiåtaganden för Venantius upplåning avsattes budgetmedel för att täcka den förväntade kostnaden. Garantiverksamheten blir på så sätt självfinansierad på lång sikt. Som tidigare har framgått finns det inte några motsvarande regler för statens utlåning. Inte heller finns någon bestämmelse som föreskriver att, när avgift inte tas ut, ska motsvarande belopp redovisas mot ett anslag. Därmed innehåller inte budgetlagen bestämmelser som säkerställer att stöd i form av garantier och lån får en lika noggrann budgetprövning som anslagsfinansierade stöd.

I samband med att den nuvarande ordningen för utfärdande av garantier infördes samlades garantiverksamheten till ett fåtal myndigheter som kunde hålla en för ändamålet tillräcklig kompetens. För närvarande utgörs dessa av Riksgäldskontoret,

Exportkreditnämnden, Statens bostadskreditnämnd och Sida. Därmed underlättades styrningen och kontrollen av statens garantiverksamhet. Antalet myndigheter som lämnar lån är betydligt större än antalet myndigheter som ställer ut garantier, främst på grund av att länsstyrelserna ger krediter. Den statliga kreditverksamheten är därmed svårare att överblicka än garantiverksamheten.

Av årsredovisningen för staten framgår bl.a. vilka tillgångar som byggts upp i garantiverksamheten genom avgifter m.m., respektive vilka de förväntade kostnaderna är. Någon sådan redovisning finns inte för statens utlåningsverksamhet eftersom det endast är Riksgäldskontoret som för vissa av sina lån tar ut en ränta som beräknas med beaktande av kreditrisken. Centrala studiestödsnämndens utlåning finansieras via upplåning i Riksgäldskontoret, men några medel avsätts inte för förväntade förluster. Konstaterade förluster finansieras i stället direkt från anslag. De övriga långivande myndigheterna gör värderingar av befarade förluster, men eftersom utlåningen redan är finansierad med anslag behöver inga medel reserveras för hantering av kreditförluster. Uppkomna förluster påverkar dock statens budget genom att återbetalningar och räntor inte levereras in på inkomsttitel.

9.5 EU:s statsstödsregler

Vid statlig garantigivning och utlåning till företag eller viss produktion måste hänsyn tas till EU:s regler om statligt stöd, vilka är en del av Fördraget om Europeiska unionens funktionssätt, EUF-fördraget, och dess bestämmelser om unionens politik och inre åtgärder. Den grundläggande statsstödsregeln finns i artikel 107 (1) i EUF-fördraget. I artikeln föreskrivs följande:

Om inte annat föreskrivs i detta fördrag, är stöd som ges av en medlemsstat eller med hjälp av statliga medel, av vilket slag det än är, som snedvrider eller hotar att snedvrida konkurrensen genom att gynna vissa företag eller viss produktion, oförenligt med den gemensamma marknaden i den utsträckning det påverkar handeln mellan medlemsstaterna.

EU:s regelverk om statsstöd bygger således på en förbudsprincip där statsstöd som utgångspunkt är otillåtet. I EUF-fördraget anges dock ett antal undantag från denna förbudsprincip. Förenligt med

den inre marknaden är bl.a. stöd för att avhjälpa en allvarlig störning i en medlemsstats ekonomi och stöd för att underlätta utveckling av vissa näringsverksamheter eller vissa regioner, när det inte påverkar handeln i negativ riktning i en omfattning som strider mot det gemensamma intresset. Det finns även omfattande riktlinjer och i vissa fall sekundärlagstiftning avseende undantag från statsstödsreglerna. Som exempel kan nämnas reglerna om s.k. allmänt gruppundantag avseende bl.a. regionalt investeringsstöd och stöd till små och medelstora företag (Kommissionens förordning [EG] nr 800/2008 av den 6 augusti 2008 genom vilken vissa kategorier av stöd förklaras förenliga med den gemensamma marknaden), gemenskapens riktlinjer om stöd för undsättning och omstrukturering av företag i svårigheter (Meddelande från Kommissionen, EUT C 244, 1.10.2004). Ett annat exempel på sekundärlagstiftning är reglerna om s.k. försumbart stöd (Kommissionens förordning (EG) nr 1998/2006 av den 15 december 2006 om stöd av mindre betydelse). Enligt reglerna om försumbart stöd (de minimis) är stöd som inte överstiger ett tak på 200 000 euro under en period på tre år tillåtet, eftersom det inte påverkar handeln mellan medlemsstaterna och inte hotar att snedvräta konkurrensen. För företag med verksamhet inom vägtransportsektorn är taket 100 000 euro.

Generellt finns anledning att betrakta statliga garantier och utlåning med statliga medel till företag som statligt stöd. Som utgångspunkt är det därför nödvändigt att beakta EU:s statsstödsregler vid utformning av villkor för statliga garantier och lån. Vid bedömningen av om det är fråga om statligt stöd med hänsyn till EU:s statsstödsregler är den avgörande frågan huruvida lån- eller garantitagaren får en ekonomisk fördel som inte hade uppstått om marknadsmässiga villkor skulle ha tillämpats. Finns en sådan ekonomisk fördel spelar det inte någon roll om stödet kallas lån, garanti eller bidrag. Benämningen och hanteringen i statens budget och bokföring påverkar inte heller möjligheterna att lämna statligt stöd till företag.

Regeringen har beslutat om förordningen (1988:764) om statligt stöd till näringslivet. Förordningen ska tillämpas på statligt stöd till näringslivet i form av lån och bidrag. Av förordningen framgår att statliga myndigheter ska underrätta regeringen om alla former av stödåtgärder som kan bli föremål för prövning av EU-kommissionen. Statliga myndigheter ska vidare till Myndigheten

för tillväxtpolitiska utvärderingar och analyser lämna uppgifter för uppföljning av befintligt stöd.

9.6 Överväganden

9.6.1 Behovet av reglering

När staten lämnar ett lån sker detta i allmänhet i syfte att stödja en verksamhet som staten anser vara angelägen och som inte kan få en godtagbar finansiering på annat sätt. Därmed följer att statlig långivning sker på andra villkor och i andra situationer än vad som förekommer på kreditmarknaden. I allmänhet gäller att de förväntade förlusterna eller riskerna som beräknas för de låntagare som är aktuella är högre än vad kreditmarknaden på ett effektivt sätt kan hantera. I de fall lån kan erhållas på kreditmarknaden saknas i regel skäl för staten att stödja verksamheten med lån. Från statens sida finns det således i vissa fall en önskan att ge tillgång till krediter på mer gynnsamma villkor än vad kreditmarknaden erbjuder. I praktiken rymmer statliga lån till enskilda därför nästan alltid ett större eller mindre subventionselement.

Den statliga kreditgivningen till enskilda och andra utomstatliga rättssubjekt är omfattande sett i relation till statens budget och de av riksdagen beslutade kreditramarna har ökat väsentligt sedan 2008, till följd av den globala finanskrisen. Genomgången av den statliga utlåningen visar att området innefattar en mängd olika lån som till sin karaktär är mycket olika. Det är svårt att få en heltäckande bild av vilka beslut riksdagen fattat på området och av hur utlåningen styrs från regeringens sida. Det finns inte heller någon tydlig bild av de risker som är förknippade med kreditgivningen eller av hur förluster ska hanteras och finansieras. Vidare saknas till stora delar föreskrifter om utlåningsverksamheten, utom för studielånen och hemutrustningslånen. Regleringen av statliga garantier är, som ovan framgått, mer utvecklad.

Eftersom utlåning till utomstatliga rättssubjekt innebär samma risker som vid utfärdandet av garantier för motsvarande ändamål bör även utlåningen regleras i budgetlagen. På motsvarande sätt som för garantier bör det därmed i budgetlagen införas bestämmelser som reglerar den statliga utlåningen och som anknyter till de grundläggande bestämmelserna om statens upplåning och kreditgivning i regeringsformen och i lagen (1988:1387) om statens

upplåning och skuldförvaltning. Syftet med regleringen är att undanröja de oklarheter som nu finns kring hanteringen av den statliga utlåningen och de kreditrisker som är förknippade med denna, samt att klargöra befogenhetsfördelningen mellan riksdagen och regeringen på detta område.

Utredningen har också funnit att budgetlagens bestämmelser om statliga garantier inte fullt ut motsvarar den praxis som vuxit fram när det gäller fastställande av avgifter för garantier. En mer fullständig och till rådande praxis anpassad reglering bör därmed tas fram även för garantigivningen.

9.6.2 Finansiering av lånen

Utredningens förslag: En ny bestämmelse införs i budgetlagen som innebär att utlåning där den förväntade förlusten är låg får finansieras med lån i Riksgäldskontoret.

Principer för finansiering av lånen

Den statliga utlåningen kan budgettekniskt finansieras på två sätt, nämligen med anslag eller med interna lån i Riksgäldskontoret. Oavsett vilken form som används påverkas dock statens lånebehov på samma sätt.

Den anslagsfinansierade utlåningen är i dag av betydligt mindre omfattning än den lånefinansierade. Kännetecknande för den anslagsfinansierade utlåningen är att det finns en hög risk för förluster. Den lånefinansierade utlåningen omfattar lån med lägre kreditrisk, men även lån som har en mycket svårbedömd kreditrisk. Det saknas i dag bestämmelser om när utlåning ska anslagsfinansieras respektive finansieras med interna lån i staten. Utredningen prövar i det följande behovet av att införa föreskrifter om detta i budgetlagen.

Enligt utredningens mening är det viktigt att lämnandet av lån som inte förväntas till helt övervägande del bli återbetalda belastar det utrymme som finns tillgängligt på statens budget i form av anslag, dvs. tar i anspråk utrymme under utgiftstaket. Om så inte sker kan en ökad användning av lån som stödform förväntas.

En tydlig skiljelinje mellan den anslagsfinansierade utlåningen och den internt lånefinansierade utlåningen bör således vara

storleken på den förväntade kreditförlusten. En sådan ordning innebär att utlåning som till helt övervägande del förväntas bli återbetald får finansieras med lån i Riksgäldskontoret medan utlåning som förväntas ge betydande kreditförluster ska finansieras med anslag. Beträffande var gränsen bör gå mellan lån som till övervägande del förväntas bli återbetalda och övriga lån gör utredningen följande överväganden.

En referenspunkt är de förväntade förlusterna avseende studielån och hemutrustningslån. De förväntade förlusterna i studielånen uppgår till ca 15 procent. Med en antagen genomsnittlig löptid för studielånen på 16 år skulle det krävas ett påslag på räntan med ca 1,2 procent för att finansiera de förväntade förlusterna. För hemutrustningslånen är den förväntade förlusten dubbelt så hög, ca 30 procent. Den genomsnittliga löptiden för hemutrustningslånen är därtill kortare, ca 10 år. Därmed skulle det krävas ett räntepåslag med ca 3,5 procent för att finansiera de förväntade förlusterna i hemutrustningslånen.⁵ Den beräknade räntan avser här enbart kompensation för förväntad förlust och skiljer sig därmed från de räntor som en bank skulle begära för motsvarande förväntad förlust.

Som framgått i det föregående överstiger den förväntade förlusten för de statliga näringslånen 50 procent. Detta innebär att den risktäckande delen av räntan skulle behöva uppgå till mer än 10 procent för löptider på fem eller tio år. Sådana räntesatser är oftast inte möjliga eller rimliga att ta ut av låntagarna, särskilt inte när syftet med dessa lån vanligen är att stödja verksamheten i fråga.

Mot denna bakgrund anser utredningen att sådana lån eller låneprogram där den förväntade förlusten på goda grunder bedöms understiga 20 procent oftast bör kunna betraktas som en finansiell transaktion som inte bör belasta utrymmet under utgiftstaket när lånet lämnas. De bör därför kunna finansieras med ett lån i Riksgäldskontoret. Utlåning med högre kreditrisk än 20 procent bör däremot som regel anslagsfinansieras.

Utredningen anser inte att det i lagtexten bör anges någon exakt gräns för när den förväntade förlusten ska anses vara hög eller låg. Det kan tänkas finnas fall där det med hänsyn till särskilda omständigheter framstår som lämpligt att helt eller delvis välja en

⁵ Räntorna har beräknats genom att anta att respektive lån kan uttryckas som en annuitet där betalningarna sker i slutet av varje år. Diskonteringsräntan har satts till den s.k. nollkupongkurvan för svenska statspapper. För att täcka den förväntade förlusten har de diskonterade betalningsströmmarna summerats och sedan har en beräkning skett av hur stor ränta som krävs för att täcka de förväntade förlusterna.

annan finansieringsform än den som skulle följa av nivån på den förväntade förlusten. Av lagen bör därför framgå att riksdagen har möjlighet att besluta om en finansiering som avviker från den ovan förordade ordningen.

Det bör noteras att frågan om utlåning ska finansieras med interna lån i Riksgäldskontoret eller finansieras via anslag inte påverkar den bedömning som måste göras i varje enskilt fall om hur utlåningen förhåller sig till EU:s statsstödsregler. Som ovan nämnts måste den bedömningen ske med utgångspunkt från en jämförelse med vad strikt marknadsmässighet skulle innebära och därmed om någon ekonomisk fördel kan komma att uppstå i den mening som framgår av artikel 107 (1) i EUF-fördraget.

Konsekvenser för nuvarande utlåning

De föreslagna principerna för anslagsfinansiering respektive intern lånefinansiering motsvarar i huvudsak den ordning som råder i dag. Nedskrivningarna för förväntade förluster för Arlandabanan och Svedab uppgår till 20 respektive 14 procent, vilket är lägre än för den anslagsfinansierade utlåningen. För royaltylånen till Volvo Aero Corporation och Saab AB beräknades vid prissättningen en royaltysats. Denna royaltysats betalas av låntagaren i samband med återbetalning av lånet och innefattar bedömda upplåningskostnader, en riskpremie för den bedömda kreditrisken och administrativa kostnader. Däremot redovisas inte storleken på den bedömda kreditrisken separat från royaltysatsen.

Även om de förväntade förlusterna avseende studielån är betydande antas lånen ändå i huvudsak bli återbetalda. Det är därför rimligt att utlåningen finansieras med lån i Riksgäldskontoret.

Lånefinansieringen av hemutrustningslånen följer inte de principer som redovisats ovan, eftersom förlusterna överstiger 20 procent. Därmed kan lånefinansieringen ifrågasättas. En anslagsfinansiering av dessa lån skulle tydliggöra att en väsentlig andel av dessa lån inte återbetalas och att anslag därmed bör belastas vid själva utlåningstillfället. Amortering och ränta skulle då redovisas mot inkomstitel. Det kan dock finnas särskilda skäl för att lånefinansiera hemutrustningslånen som utredningen inte har möjlighet att bedöma. En fortsatt lånefinansiering av hemutrust-

ningslånen kräver att riksdagen, på samma sätt som i dag, beslutar om låneramar för ändamålet.

Förslagen innebär att den övervägande delen av statens utlåning även fortsättningsvis bör vara internt lånefinansierad och skötas av Riksgäldskontoret respektive Centrala studiestödsnämnden.

Beträffande den anslagsfinansierade utlåningen bör en restriktiv hållning tillämpas vad gäller olika slag av lån och antalet långivare. Utredningen anser att det bör prövas om det inte finns fördelar att vinna med att begränsa antalet utlånande myndigheter och låneförvaltande myndigheter på samma sätt som antalet garanti-myndigheter har begränsats. På så sätt skulle en mer överskådlig och lättstyrd utlåningsverksamhet erhållas.

9.6.3 Beslut om ändamål och belopp

Utredningens förslag: Enhetliga bestämmelser om beslut om ändamål och belopp för garantier och utlåning införs i budgetlagen. Dessa innebär att för det ändamål och intill det belopp som riksdagen har beslutat för budgetåret, får regeringen besluta om utlåning som finansieras med lån i Riksgäldskontoret, ställa ut kreditgarantier och göra andra liknande åtaganden.

Lånefinansierad utlåning

I budgetlagen föreskrivs att regeringen får ställa ut kreditgarantier och göra andra liknande åtaganden för det ändamål och högst det belopp som riksdagen bestämmer. En sådan ordning tillämpas i praktiken även för den lånefinansierade utlåningen. I syfte att uppnå en enhetlig reglering av garanti- och utlåningsverksamheten, och samtidigt skapa klarhet i regeringens befogenheter, anser utredningen att det även bör föreskrivas att riksdagen fastställer ändamål och belopp för utlåningen. Bestämmelsen bör omfatta utlåning till utomstatliga rättssubjekt, såväl fysiska och juridiska personer som andra länder.

För kreditgarantier och andra liknande åtaganden finns i budgetlagen en bestämmelse som medger att riksdagen om särskilda skäl finns får ge regeringen ett beloppsmässigt obegränsat bemyndigande (14 § andra stycket). I särskilda lagar finns också beloppsmässigt obegränsade garantier. Detta gäller för insättnings-

garantin och investerarskyddet. Insättningsgarantin är dock begränsad till högst 500 000 kronor eller, om det är högre, det belopp i kronor som motsvarar 50 000 euro per kund och bank. Även för åtgärder som vidtas med stöd av lagen (2008:814) om statligt stöd till kreditinstitut (stödlagen) finns ett beloppsmässigt obegränsat bemyndigande.⁶ Stödlagen är dock en krislag som tillkom för att hantera en extraordinär situation på de finansiella marknaderna. Även bemyndigandet om kreditgarantierna till Öresundsbro Konsortiets upplåning är obegränsat. Nämnas kan också att beloppsmässigt obegränsade garantier har lämnats för anordnade av olympiska sommarspel i Sverige år 2004 (prop. 1995/96:189, bet. 1995/96:KrU15). Något behov av en motsvarande möjlighet till beloppsmässigt obegränsade bemyndiganden för den lånefinansierade utlåningen finns inte enligt utredningens mening.

Utredningen anser vidare att riksdagens beslut om bemyndiganden om utlåning ska vara tidsmässigt begränsade till det aktuella budgetåret. Ett årligt bemyndigande inhämtas konsekvent för samtliga övriga ekonomiska åtaganden som påverkar Riksgäldskontorets in- eller utlåning. Vidare framstår ett årligt bemyndigande som naturligt i budgetprocessen. Outnyttjade bemyndiganden ska således upphöra efter det aktuella budgetåret och inte kvarstå under obegränsad tid. Därmed kommer besluten om utlåning att fattas mot bakgrund av bemyndiganden som har en tydlig förankring i aktuella riksdagsbeslut och som prövats mot den aktuella ekonomiska situationen för staten och de offentliga finanserna. Vad som här har framförts om tidsmässig begränsning av bemyndiganden har även relevans för de statliga garantierna och bör därmed gälla även för dessa.

Ett bemyndigande behöver bara inhämtas i de fall nya beslut om lån ska fattas det aktuella budgetåret. Detta innebär att nya bemyndiganden inte behöver begäras i de fall utbetalningarna av lånen sker ett senare år än beslutet om utlåningen, så länge ändamål och belopp inte förändras. Som ett exempel kan nämnas att riksdagen under 2009 bemyndigade regeringen att under samma år ge Island en kredit om högst 6,5 miljarder kronor. Regeringens beslut om lånet togs under 2009 men endast en mindre del av beloppet betalades ut under samma år. Utbetalningar förutses även behöva göras under 2010. Eftersom ingen förändring skett av

⁶ Regeringen har i förordningen (2008:819) om statliga garantier till banker m.fl. beslutat om en garantiram på 1 500 miljarder kronor avseende statliga garantier till banker.

beslutet saknades anledning för regeringen att begära ett nytt bemyndigande för 2010. Hade däremot ingåendet av avtalet om utlåning till Island fördröjts hade regeringen behövt inhämta ett nytt bemyndigande från riksdagen.

Sammanfattningsvis föreslår utredningen därmed att regeringen ska få ställa ut kreditgarantier och göra andra liknande åtaganden samt besluta om utlåning som finansieras med lån i Riksgäldskontoret för det ändamål och intill det belopp som riksdagen har fastställt för budgetåret. För garantier ska även fortsättningsvis gälla att åtagandet enligt riksdagens bestämmande får göras utan att beloppet begränsas.

Anslagsfinansierad utlåning

Den anslagsfinansierade utlåningen avräknas för närvarande mot anslag i anslutning till utbetalningen av lånet. Eventuella återbetalningar och räntor redovisas i de flesta fall mot inkomstitlar. Utredningen ifrågasätter inte denna ordning, men har funnit vissa brister i tillämpningen. Bland annat är det många gånger svårt att finna de ställningstaganden från riksdag och regering som ligger till grund för utlåningen.

Enligt 9 kap. 7 § i förslaget till ändrad regeringsform får anslag och inkomster inte användas på annat sätt än vad riksdagen har bestämt. För den anslagsfinansierade utlåningen bör det därmed klart framgå av ändamålet med anslaget att utlåningsverksamhet innefattas. Riksdagen beslutar normalt inte om någon beloppsmässig begränsning av den anslagsfinansierade utlåningen utan det är de anvisade medlen för anslaget och dess ändamål som är styrande. Däremot kan det finnas skäl att redovisa omfattningen av utlåningsverksamheten vid uppföljningen av anslagets användning.

Amorteringar och räntor för anslagsfinansierade lån ska normalt redovisas mot inkomstitlar. Detta följer av den bestämmelse som utredningen föreslår i avsnitt 4 om att inkomster ska redovisas mot inkomstitel, om inte riksdagen har beslutat att inkomster genom specialdestination får tas i anspråk på annat sätt än genom beslut om anslag.

9.6.4 Ränta och avgift för lån och garantier

Utredningens förslag: Enhetliga bestämmelser införs i budgetlagen om den avgift eller ränta som ska tas ut för de garantier som ställs ut och de lån som lämnas av staten, och som finansieras med lån i Riksgäldskontoret.

Dessa bestämmelser innebär att en ränta eller avgift ska tas ut som motsvarar statens förväntade kostnad för lånet eller garantiåtagandet, om inte riksdagen för ett visst lån eller åtagande har beslutat annat. Om det krävs till följd av bestämmelserna om statsstöd i artikel 107 i EUF-fördraget får dock räntan eller avgiften sättas högre.

Ska låntagaren eller garantitagaren betala en ränta eller avgift som inte helt täcker statens förväntade kostnad ska regeringen föreslå riksdagen hur skillnaden ska finansieras.

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

En ny bestämmelse införs som föreskriver att till den del inkomsterna från räntor och avgifter motsvarar förväntade förluster ska de föras till räntebärande konton i Riksgäldskontoret. Konstaterade förluster för statens utlåning och åtaganden ska täckas med medel från dessa konton.

Utredningens bedömning: Medel för att täcka förväntade förluster för utestående lån bör avsättas från anslag till räntebärande konton i Riksgäldskontoret.

Utredningen har tidigare konstaterat att utfärdande av garantier och utlåning innebär ekonomiska risker för staten i form av infriande av garantier eller kreditförluster och att utlåning därmed bör behandlas på i princip samma sätt som garantier. Utredningen har i det föregående föreslagit enhetliga bestämmelser avseende riksdagens beslut om ändamål och belopp för utlåning och garantier. I det följande lämnar utredningen förslag om enhetliga bestämmelser även avseende den ränta eller avgift och som ska tas ut för lån som lämnas och garantier som ställs ut av staten.

För garantier finns det redan nu i budgetlagen en ordning för hantering av förväntade infrianden. Denna innebär att en avgift ska tas ut som motsvarar statens ekonomiska risk och övriga kostnader för åtagandet. Avgiften tas ut från garantitagaren. I vissa fall täcker dock inte avgiften hela kostnaden, varför denna även finansieras från ett anslag. I detta fall görs tydligt att budgetutrymme tagits i

anspråk för ett åtagande som i framtiden kan leda till ett ökat lånebehov för staten. Avgifterna respektive anslagsmedlen tillförs en garantireserv i form av ett räntebärande konto i Riksgäldskontoret som används för att finansiera infrianden av garantier och Riksgäldskontorets administrationskostnader för garantin. Därmed byggs successivt en slags buffert upp som finansieras av garantitagarna respektive med anslagsmedel, samtidigt som infrianden inte belastar anslag under utgiftstaket. Om korrekta bedömningar görs av de förväntade kostnaderna leder detta till att verksamheten är självfinansierad på lång sikt, dvs. den förväntade behållningen i garantireserven är noll.

För den utlåning som sköts av Riksgäldskontoret saknas bestämmelser om prissättning av lån och därmed om hur förväntade kostnader för utlåningen ska finansieras. Det är därmed inte tydligt i beslutssituationen att framtida budgetutrymme tas i anspråk genom den förväntade kostnad som staten ikläder sig.

För den utlåning som sköts av Centrala studiestödsnämnden finns det i studiestödslagen (1999:1395) bestämmelser om återbetalning av studielån samt om ränta och avgifter på lånen. Avseende hemustrustningslån finns bestämmelser om amortering och ränta i förordningen (1990:1361) om lån till hemustrustning för flyktingar och vissa andra utlänningar. Några bestämmelser om finansiering av kreditförluster finns dock inte i dessa författningar. Den modell som tillämpas för finansiering av kreditförlusterna i studielånen och hemustrustningslånen innebär att när en förlust konstateras finansieras Centrala studiestödsnämndens amortering till Riksgäldskontoret med anslag. För studielånens del bruttoredo visas räntekostnaden på statens budget genom att inbetalda räntor från låntagarna redovisas mot inkomsttitel och hela kostnaden för Centrala studiestödsnämndens upplåning i Riksgäldskontoret belastar ett anslag. För hemustrustningslånen tillämpas nettoredo visning genom att inbetalda räntor från låntagarna redovisas mot det anslag som betalar räntekostnaderna till Riksgäldskontoret. Amorteringar av studielån, som lånefinansierats i Riksgäldskontoret, och hemustrustningslån hanteras i sin helhet inom ramen för statens internbank i Riksgäldskontoret och redovisas därmed inte mot inkomsttitlar.

Enhetliga principer för hantering av kreditförluster

Utredningen anser att en enhetlig modell för hantering av kreditrisker och kreditförluster så långt som möjligt bör tillämpas i staten. En sådan modell bör ta sin utgångspunkt i att riskerna i de lån som staten ger till utomstatliga rättssubjekt bör hanteras på liknande sätt som riskerna i garantiverksamheten. Ett skäl till detta är att Riksgäldskontorets utlåningsverksamhet har stora likheter med garantiverksamheten och att avvägningar ofta görs mellan att ställa ut en garanti eller ge ett lån. Eftersom lånens prissättning inte är reglerad saknas det en enhetlig värdering av kreditriskerna och det blir svårare att jämföra lån med andra stödformer. Med en likartad ordning kan garantier och lån på ett bättre sätt jämföras med varandra och med anslagsfinansierade stöd. För såväl Riksgäldskontorets som Centrala studiestödsnämndens utlåning är enhetliga och tydliga krav på värdering och prissättning viktiga för att riksdagen och regeringen ska kunna jämföra kostnader för långivning med kostnader för stöd i annan form, t.ex. bidrag eller garantier. Vidare erhålls en större säkerhet vid bedömningen av utgifterna på statens budget, vilket var ett skäl till att garanti-modellen infördes samtidigt som utgiftstaket började tillämpas.

För den internt lånefinansierade utlåningen bör följande principer gälla för ränte- och avgiftssättning av statens utlåning. I den ränta eller avgift som tas ut av låntagaren bör, utöver en ränta som täcker statens upplåningskostnad, ingå statens förväntade kreditförluster och de administrativa kostnader som staten har för utlåningen. Sammantaget benämns dessa kostnader förväntad kostnad. I praktiken innebär det att räntan sätts så att den motsvarar den förväntade självkostnaden. Avvikelse från det nu sagda får göras om det krävs för att avgiften ska vara förenlig med EU:s statsstödsregler.

Riksdagen kan besluta att låntagaren inte alls eller bara till en del ska betala de förväntade kostnaderna. I sådana fall bör medel som täcker den återstående delen av de förväntade kostnaderna i stället budgeteras och redovisas mot anslag.

Den del av inkomsterna från räntor och andra avgifter som avser förväntad förlust och de medel som anvisats på anslag för förväntade förluster bör föras till räntebärande konton i Riksgäldskontoret. Detta innebär att en fungerande reserv för kreditförluster byggs upp. Medlen ska användas för att täcka konstaterade förluster i statens utlåning.

Finansieringen av de administrativa kostnaderna för utlåningen bör hanteras som avgiftsbelagd verksamhet vid myndigheten till den del de administrativa kostnaderna täcks av räntor eller avgifter. I de fall administrationskostnaderna finansieras med anslagsmedel anvisas medel de år som kostnaderna uppstår inom ramen för ordinarie förvaltningsanslag.

Dessa principer överensstämmer i huvudsak med den praxis som gäller för statliga garantier.

Konsekvenser för Riksgäldskontorets utlåning

De redovisade principerna skulle innebära följande för Riksgäldskontorets utlåning. Den ränta eller avgift som tas ut för lån ska täcka statens förväntade kostnader för lånet och vara förenlig med EU:s statsstödsregler. Inkomsterna från räntor och avgifter som motsvarar förväntade förluster ska föras till räntebärande konton i Riksgäldskontoret för finansiering av framtida konstaterade kreditförluster. En sådan ordning har eftersträvat av Riksgäldskontoret sedan tidigare och har även tillämpats för vissa lån. I de fall låntagaren ska betala en ränta eller avgift som inte helt täcker förväntad kostnad bör motsvarande medel i stället finansieras från anslag.

Inkomster från den del av räntan som ska täcka statens upplåningskostnad kan liksom hittills redovisas mot anslaget räntor på statsskulden under utgiftsområde 26 Statsskuldräntor m.m. om regeringen så beslutar.

När garantimodellen infördes värderades de förväntade kostnaderna för utestående garantier och medel för att täcka dessa kostnader avsattes från anslag till räntebärande konton i Riksgäldskontoret. En liknande ordning bör användas för Riksgäldskontorets utestående lån till utomstatliga rättssubjekt, dvs. medel för att täcka förväntade förluster bör avsättas från anslag till räntebärande konton i Riksgäldskontoret.

Konsekvenser för Centrala studiestödsnämndens utlåning

För Centrala studiestödsnämndens utlåning skulle de redovisade principerna innebära följande. I stället för att ränta eller avgift för förväntad kostnad fullt ut tas ut av låntagarna anvisar riksdagen

motsvarande medel på anslag. Anvisade medel för täckande av förväntad förlust förs till ett räntebärande konto i Riksgäldskontoret. Från detta konto finansieras de konstaterade förlusterna. Förändringen förutsätts därmed inte påverka låntagarnas kostnader för studielånen. Anslaget för studiemedelsräntor under utgiftsområde 15 Studiestöd ska därmed inte belastas med konstaterade förluster utan ändamålet ändras till att avse finansiering av förväntade förluster. De räntor som låntagarna betalar till Centrala studiestödsnämnden ska även fortsättningsvis redovisas mot inkomstittel och räntan som Riksgäldskontoret debiterar Centrala studiestödsnämnden för utlåningen ska även i fortsättningen finansieras från anslaget Studiemedelsräntor m.m.

Förutom en enhetlig hantering av statens utlåning finns det även andra skäl att införa de nya principerna för finansiering av förlusterna avseende studielånen. Ett viktigt skäl är att de nya principerna innebär att de förväntade kostnaderna för kreditförluster synliggörs. Därtill innebär den nuvarande ordningen att den årliga anslagsbelastningen blir ojämn och att anslagsnivåerna för studiemedelsräntor m.m. kommer att öka väsentligt under kommande årtionden i takt med att de osäkra fordringarna på 25 miljarder kronor blir konstaterade förluster. En ändrad ordning skulle innebära en jämnare anslagsbelastning. Vidare innebär den nuvarande ordningen att kommande generationer får betala för förlusterna i den utlåning som tidigare generationer gett upphov till. Denna effekt minskar om budgeten belastas med förväntade i stället för konstaterade förluster.

Ett system där medel avsätts för förväntade förluster bör utformas så att det blir enkelt att hantera samtidigt som en jämn anslagsbelastning uppnås. Ett sätt att uppnå detta skulle kunna vara att de årliga beloppen för förväntade förluster fastställs för en längre period, exempelvis fem år. Därefter omprövas beloppen utifrån nya beräkningar av förväntade förluster. Beräkningen av förväntade förluster är framåtblickande och bygger på bästa möjliga bedömning av framtida kreditförluster.

På motsvarande sätt som för Riksgäldskontorets utlåning bör medel för att täcka förväntade förluster för utestående studielån avsättas från anslag till räntebärande konton i Riksgäldskontoret. Eftersom de förväntade förlusterna för studielånen är omfattande kan sådana avsättningar behöva göras under några år. En omläggning till finansiering av förväntade förluster bör ske utan att utrymmet under utgiftstaket påverkas.

Beträffande hemutrustningslånen finns det skäl att överväga om dessa även fortsättningsvis ska lånefinansieras i Riksgäldskontoret, eftersom kreditförlusterna är förhållandevis stora. Om slutsatsen blir att intern lånefinansiering ska användas bör kreditförluster hanteras på samma sätt som föreslagits för övrig statlig utlåning. Det betyder att statens förväntade kostnader finansieras med räntor som låntagarna betalar eller från anslag. På motsvarande sätt som för studielånen förutsätts en sådan förändring inte påverka låntagarnas kostnader för hemutrustningslånen. Anslaget för hemutrustningslån under utgiftsområde 13 Integration och jämställdhet ska därmed inte belastas med konstaterade förluster utan ändamålet ändras till att avse finansiering av förväntade förluster. Nettoresultatet mot anslaget bör som en konsekvens av detta avskaffas och i stället bör de räntor som låntagarna betalar till Centrala studiestödsnämnden redovisas mot inkomstitel och räntan som Riksgäldskontoret debiterar Centrala studiestödsnämnden för utlåningen bör finansieras från anslaget hemutrustningslån. En enhetlig ordning uppnås därmed för studielån och hemutrustningslån. Vid lånefinansiering av hemutrustningslånen bör medel för att täcka förväntade förluster för utestående hemutrustningslån avsättas från anslag till ett räntebärande konto i Riksgäldskontoret.

Om hemutrustningslånen i fortsättningen i stället anslagsfinansieras, bör av låntagarna inbetalda räntor och amorteringar redovisas mot inkomstitlar.

Utformningen av lagförslaget

De bestämmelser om ränta och avgift för lån och garantier som föreslås är i huvudsak lika för garantier och utlåning och därmed kan föreskrifterna hållas samman. Det finns dock vissa skillnader som bör uppmärksammas. En skillnad är att för garantier tas en avgift ut och för lån tas en ränta ut. Vissa avgifter eller andra ersättningar kan dock även tas ut för lån. Den avgift som ska tas ut för garantin är i huvudsak en riskpremie, dvs. den ska motsvara statens förväntade förlust. För lån gäller att räntan både ska täcka statens upplåningskostnad och den förväntade förlusten. I båda fallen ska prissättningen ske så att även statens administrativa kostnader täcks. Prissättningen av garantier ska således ske så att de förväntade förlusterna och de administrativa kostnaderna för

garantin täcks medan prissättningen för lån ska ske så att den täcker statens upplåningskostnad, förväntad förlust och administrativa kostnader. I lagförslaget används förväntad kostnad som samlingsbegrepp för de kostnader som ska täckas av avgift eller ränta för såväl garantier som lån. En distinktion görs därmed mellan förväntade förluster och oförväntade förluster. De senare kan för vissa garantier eller lån vara större än de normalt förväntade förlusterna, dvs. mycket stora negativa utfall kan uppstå men med liten sannolikhet. Den nuvarande regleringen i budgetlagen att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får besluta om avgiftens storlek kvarstår.

Det ligger i sakens natur att förutsättningarna varierar starkt för olika garantier och lån som statens lämnar. Lagen behöver därför rymma en möjlighet för riksdagen att besluta om en annan ordning än den som föreskrivs i lagen. Riksdagen kan därmed besluta att storleken på avgiften eller räntan ska avvika från förväntad kostnad. I och med att riksdagen kan besluta om en annan ordning än den som föreskrivs i lagen behövs inte heller några övergångsbestämmelser i fråga om lagens ikraftträdande. Beslut om att en annan ordning ska tillämpas kan exempelvis behöva fattas avseende räntor och avgifter för studielån eftersom det kan komma att krävas en del ytterligare utredningsarbete innan förfarandena kring studielånen kan anpassas till den föreslagna ordningen.

Riksdagen får självfallet inte besluta om en ränte- eller avgiftsnivå som är oförenlig med EU:s bestämmelser om statsstöd. Vid utlåning eller utfärdande av garantier för företag måste räntans eller avgiftens storlek vara förenlig med bestämmelserna om statsstöd i artikel 107 i EUF-fördraget. En bestämmelse om detta bör föras in i budgetlagen och gälla för såväl garantier som lån.

För att reserver ska kunna byggas upp och användas för att täcka de konstaterade förlusterna vid lån- och garantigivning behöver medel motsvarande förväntade förluster sättas av. Detta sker i första hand genom att lån- eller garantitagaren betalar en ränta eller avgift. Om lån- eller garantitagaren ska betala en ränta eller avgift som är lägre än vad som motsvarar statens förväntade kostnader behöver mellanskillnaden finansieras på något annat sätt. Hittills har sådan finansiering normalt skett genom att medel budgeterats och redovisats mot anslag. I syfte att skapa fasthet i systemet föreslår utredningen att det i budgetlagen förs in en bestämmelse om att regeringen ska föreslå riksdagen hur mellanskillnaden ska finansieras om lån- eller garantitagaren ska

betala en avgift som är lägre än den förväntade kostnaden för lånet eller garantin.

Slutligen föreslår utredningen att det i budgetlagen förs in en bestämmelse om att inkomster av räntor av avgifter som motsvarar förväntade förluster ska föras till räntebärande konton i Riksgäldskontoret. Om riksdagen har beslutat annan finansiering av förväntade förluster bör även sådana medel föras till kontona. Konstaterade förluster för statens åtaganden och utlåning ska täckas med medel från dessa konton. Det framgår av lagförslaget att det kan vara fråga om flera olika konton. För att underlätta resultatuppföljning och hantering av varaktiga över- eller underskott bör en lämplig ordning vara att varje garanti- och låneverksamhet har ett eget konto. Medel för förväntade kostnader i studielåneverksamheten hålls därmed åtskilda från medel som avser hemutrustningslån och från Riksgäldskontorets utlåning.

10 Förvärv av aktier och finansiering av kapitaltillskott

I budgetlagen finns bestämmelser som anger under vilka förutsättningar regeringen får sälja aktier som staten äger. Däremot finns inte några bestämmelser som reglerar statens köp av aktier. Denna fråga behandlas i detta avsnitt. Vilka befogenheter som bör finnas för regeringen att förvärva aktier är en sak, en annan är hur förvärv av aktier och andra former av tillskott av kapital bör finansieras. Även denna fråga behandlas i detta avsnitt.

10.1 Förvärv av aktier

Utredningens förslag: En ny bestämmelse införs i budgetlagen enligt vilken regeringen inte utan riksdagens bemyndigande får förvärva aktier eller andelar i ett företag, tillskjuta kapital eller på annat sätt öka statens röst- eller ägarandel i ett företag.

10.1.1 Bakgrund

I direktiven till utredningen anges att den ska pröva behovet av reglering av den praxis som har utvecklats och som innebär att riksdagen ska besluta om förvärv av aktier eller andelar i företag samt kapitaltillskott.

I 26 § budgetlagen regleras vilka befogenheter regeringen har att sälja aktier eller andelar i företag. Bestämmelserna på detta område utformades bl.a. mot bakgrund av meningsskiljaktigheter som

förelegat mellan regeringen och riksdagen om regeringens befogenheter att sälja av staten ägda aktier.¹

I och med att budgetlagen trädde i kraft reglerades frågorna om regeringens befogenhet att sälja aktier och andelar som staten äger. Därmed har klarhet skapats om regeringens befogenheter och några motsättningar mellan riksdagen och regeringen i frågor av detta slag har därefter inte förekommit.

Däremot saknas för närvarande uttryckliga bestämmelser i såväl regeringsformen som budgetlagen om regeringens befogenheter att förvärva aktier och liknande. Frågan berördes dock indirekt av Grundlagberedningen som anförde att bakom statens förvärv av aktier låg regelmässigt anslagsbeslut av riksdagen (SOU 1972:15 s. 116). I och med beslutet om anslaget förutsattes riksdagen ha haft tillfälle att ta ställning till ett förvärv av aktier. Detta tog beredningen som utgångspunkt för en diskussion om huruvida regeringen hade rätt att sälja aktier.

Regeringens befogenheter när det gäller att bilda eller förvärva aktiebolag har senare behandlats av riksdagen. Regeringen hade vid ett tillfälle föreslagit att den skulle få besluta i bolagsfrågor som gällde affärsverken (prop. 1986/87:99). Konstitutionsutskottet uttalade då att beslutanderätten i dessa frågor ytterst tillkom riksdagen, eftersom sådana beslut innebär förfogande över statens medel (KU 1986/87:29 s. 37). Riksdagen återkom 1996 till frågan om köp av aktier och lämnande av kapitaltillskott och angav restriktioner som skulle gälla (bet. 1995/96:NU26 s. 22).

Frågan om regeringens befogenheter att förvärva aktier eller att besluta om kapitaltillskott har därefter belysts i samband med att regeringen begärde befogenheter att anpassa kapitalstrukturen i statliga aktiebolag (prop. 2002/03:100 s. 200). Innebörden var att regeringen skulle kunna använda överskottskapital i vissa bolag till att göra kapitalinsatser i bolag som behövde ytterligare kapital. Regeringen begärde ett bemyndigande att själv få besluta om kapitalinsatser i brådskande fall och i fråga om mindre belopp. I ett yttrande till finansutskottet anförde konstitutionsutskottet (yttr. 2002/03:KU6y) att bemyndigandet inte borde innebära att regeringen i brådskande fall och för smärre belopp fick besluta om kapitalinsatser, utan att riksdagen i varje enskilt fall borde besluta

¹ Regeringen hade 1987 sålt aktier i AB Gambrinus, dvs. i praktiken AB Pripps Bryggerier, till ett av staten helägt aktiebolag. Näringsutskottet och riksdagen protesterade mot försäljningen och ansåg att försäljning av aktier i ett direktägt statligt bolag inte borde ske utan riksdagens hörande (NU 1986/87:17, rskr. 1986/87:114).

om kapitalinsatser. Finansutskottet var av samma uppfattning som konstitutionsutskottet (bet. 2002/03:FiU21 s. 25). Riksdagen godkände utskottets förslag (rskr. 2002/03:235). Konstitutionsutskottet, finansutskottet och riksdagen gjorde motsvarande ställningstaganden våren 2004 när finansieringsfrågorna åter behandlades (bet. 2003/04:FiU21 s. 24 ff, yttr. 2003/04:KU5y, rskr. 2003/04:273 och 274).

Även om det inte är uttryckligt reglerat i någon författning har regeringen under lång tid handlat i enlighet med konstitutionsutskottets uttalande 1987 att riksdagens medgivande behövs om staten ska köpa aktier eller bilda ett aktiebolag. Detta har gällt även när det varit fråga om förhållandevis blygsamma belopp och t.o.m. när några medel inte behövt tillskjutas.²

Frågan om regeringens befogenhet att använda statens medel för att förvärva aktier fick en belysning i propositionen om Vissa ägarfrågor m.m. rörande AB Svensk Exportkredit (prop. 2002/03:142). Bolaget hade två ägare, varav staten var en. I propositionen begärde regeringen att riksdagen skulle godkänna att staten förvärvade den andre ägarens aktier i Svensk Exportkredit och att ersättningen till den andra ägaren skulle utgå i form av en riktad utdelning av vinstmedel från Svensk Exportkredit. Anslagsmedel användes således inte för förvärvet. Riksdagen godkände regeringens förslag (bet. 2002/03:NU14, rskr. 2002/03:244).

Ett annat exempel är statens förvärv av ett dotterbolag till Vasallen AB. Regeringen föreslog i budgetpropositionen för 2004 att riksdagen skulle bemyndiga regeringen att överta aktierna i bolaget (prop. 2003/04:1 s. 252) genom utdelning eller annat förfarande. Innan utdelningen gjordes tillfördes bolaget från moderbolaget ett eget kapital som uppgick till 500 miljoner kronor. Det nya bolaget fick en ny inriktning jämfört med vad som tidigare gällt för Vasallen. Några anslagsmedel användes inte för förvärvet. Riks-

² Som exempel kan anges: 1) prop. 1999/00:100 i vilken regeringen begärde bemyndigande att med medel från anslaget B4 *Riksgäldskontoret: Vissa kostnader för upplåning och låneförvaltning* förvärva aktier för högst 2 miljoner kronor i bolag som tillhandahåller en elektronisk marknadsplats för handel i statsobligationer; 2) prop. 2000/01:100 i vilken regeringen begärde bemyndigande att överta aktierna i Vasallen AB genom utdelning eller annat förfarande; 3) prop. 2001/02:100 utg. omr. 18 i vilken regeringen begärde ett bemyndigande att bilda ett eller flera bolag med uppgift att äga och förvalta eller avveckla bostadsföretag som övertas från kommuner (ett bolag med ett aktiekapital på 100 000 kronor har bildats); 4) prop. 2002/03:1 utg. omr. 2 i vilken regeringen begärde ett bemyndigande att besluta att ett ömsesidigt försäkringsbolag för statliga pensionsförmåner bildas (inga anslagsmedel behövdes); och 5) prop. 2002/03:1 utg. omr. 24 i vilken regeringen begärde ett bemyndigande att bilda ett av staten helägt aktiebolag för viss exportkreditgivning med användning av 15 miljoner kronor av anslagsmedel.

dagen godkände förslaget (bet. 2003/04:FiU11, rskr. 2003/04:43–52).

Ett tredje exempel på att riksdagens bemyndigande inhämtats när aktier förvärvats vederlagsfritt är statens övertagande av aktierna i IRECO Holding från KK-stiftelsen (prop. 2006/07:100 utg. omr. 24, bet. 2006/07:NU1, rskr. 2006/07:62).

Tillämpningen av regeln har varit så noggrann att även när det varit fråga om ett försumbart belopp, som närmast kunnat likställas med ett medlemskap i en förening som utför uppgifter till förmåner för sina medlemmar och den ekonomiska risken begränsar sig till insatsen, har frågan underställts riksdagens prövning.³

För att ärenden av detta slag med säkerhet ska komma till regeringens kännedom infördes 1997 en bestämmelse i kapitalför-sörjningsförordningen (1996:1188) som föreskriver att en myndighet inte utan regeringens medgivande får använda statens medel eller övriga tillgångar till att bilda bolag, stiftelser, föreningar eller liknande rättssubjekt, eller förvärva aktier eller andelar eller göra kapitaltillskott i sådana rättssubjekt.

Utan att någon särskild bestämmelse finns därom får det förut-sättas att regeringen för att skydda en fordran får överta aktier som utgör säkerhet för en fordran.

I sammanhanget kan också nämnas att det 1990 bildades ett statligt holdingbolag med namnet Förvaltningsaktiebolaget Fortia. Bolaget hade till uppgift att förvalta de hel- och delägda bolag som då förvaltades av Industridepartementet. I syfte att säkerställa sitt inflytande beslutade riksdagen särskilt om de befogenheter som företaget skulle ha när det gäller att avyttra aktier. Riksdagen bemyndigade 1991 regeringen att avveckla förvaltningsbolaget. Huvuddelen av de förvaltade aktierna återfördes till Näringsdepar-tementet. Fortias firma ändrades till Förvaltningsaktiebolaget Stattum. I detta bolag fanns statens aktier i Pharmacia AB. Dessa aktier såldes senare och huvuddelen av likviden tillfördes statsbud-GETEN. Bolaget har senare använts som statligt holdingbolag för vissa företag som skulle omstruktureras, t.ex. Celsius AB, Assi-Domän AB och Sveaskog AB. I bolaget har under senare tid endast funnits tillgångar placerade i statsskuldväxlar. Dessa har nu delats ut till staten och tillförts en inkomsttitel. Förvaltningsbolaget har

³ Som exempel kan anges prop. 2005/06:100 utg. omr. 21 (bet. 2005/06:NU3, rskr. 2005/06:95) där regeringen begärde bemyndigande att bli delägare i GRETA International Limited. Företaget var bildat av den brittiska regeringen och tillhandahöll IT-programvara av betydelse för EU:s handelssystem för utsläppsrätter. Medverkan bestod i att staten tecknade en aktie för 1 GBP.

därmed likviderats (prop. 2007/08:1 utg. omr. 24, bet. 2007/08:NU1, rskr. 2007/08:98).

Avslutningsvis kan också noteras att den s.k. stabilitetsfonden bildades i samband med finanskrisen hösten 2008 (prop. 2008/09:61, bet. 2008/09:FiU10, rskr. 2008/09:17). Lagen (2008:814) om statligt stöd till kreditinstitut ger staten rätt att under vissa förutsättningar bl.a. göra kapitaltillskott till samt förvärva och tvångsinlösa aktier i ett kreditinstitut. Sådana aktier får också säljas. Stabilitetsfonden tillförs medel på olika sätt. I den mån medlen på fondens konto i Riksgäldskontoret inte räcker till får en obegränsad kredit i Riksgäldskontoret användas. Regeringen har med stöd av denna lag bl.a. beslutat att införa ett kapitaltillskottsprogram. Medel från fonden användes när Nordea Bank AB, i vilken staten ägde aktier, våren 2009 beslutade sig för att delta i kapitaltillskottsprogrammet, vilket innebar att ett kapitaltillskott lämnades till banken genom en nyemission som riktades till samtliga aktieägare. Staten deltog med sin pro-rata andel och dess ägarandel förblev därmed oförändrad.

10.1.2 Överväganden

Frågor om statens köp och försäljning av aktier i bolag är betydelsefulla i relationen mellan regeringen och riksdagen. Det finns flera perspektiv på denna fråga. Ett gäller statligt ägande i näringslivet, ett annat gäller hur befogenheterna på finansmaktens område bör fördelas mellan regeringen och riksdagen. Det första perspektivet kan vara ideologiskt särskiljande, medan det andra snarare avser den lagstiftande maktens förhållande till den verkställande makten, särskilt i fråga om förfogandet över statens medel och övriga tillgångar.

Regeringens möjligheter att bilda eller förvärva aktiebolag är emellertid inte bara en fråga om befogenheter att förfoga över statens tillgångar. Det är också en fråga om riksdagens rätt att besluta om i vilka former som statens verksamhet ska bedrivas, dvs. om en verksamhet ska bedrivas av en myndighet eller ett aktiebolag. Eftersom riksdagens möjligheter till inflytande över en verksamhet i väsentlig grad påverkas av den verksamhetsform som väljs, är det naturligt att riksdagen medverkar vid beslut om förvärv av aktier och bildande av aktiebolag m.m.

Inledningsvis i detta avsnitt konstaterades att budgetlagen endast reglerar frågor om försäljning av statens aktier. Förklaringen till detta är, som nämnts, att när lagen utformades var det dessa frågor som stod i debattens centrum och där motsättningar uppkommit mellan riksdagen och regeringen. Det kan konstateras att sedan den aktuella bestämmelsen i budgetlagen trätt i kraft har det inte förkommit någon motsättning mellan regeringen och riksdagen i frågor om befogenhetsfördelningen vid försäljning av aktier.

Även om det inte är uttryckligt reglerat i någon författning har regeringen under lång tid handlat i enlighet med konstitutionsutskottets uttalande 1987, som preciserades 2003, dvs. att riksdagens medgivande behövs om staten ska förvärva aktier eller bilda ett aktiebolag. Detta synsätt har även tillämpats när det varit fråga om obetydliga belopp och vederlagsfria förvärv.

Insatser i aktiebolag kan göras även på andra sätt än genom att staten köper aktier. Kapital kan tillskjutas genom förvärv av konvertibler samt genom ovillkorade och villkorade aktieägartillskott m.m. Sådana kapitaltillskott har behandlats på samma sätt som förvärv av aktier.

I och med riksdagens ställningstagande till de i det föregående nämnda aktieförvärven markeras tydligt att finansieringskällan (anslag, vinstmedel etc.) inte är avgörande utan att förvärv av aktier och kapitaltillskott alltid, oavsett finansiering, ska beslutas av riksdagen. Ett skäl till detta är att det i praktiken är fråga om att använda tillgångar som på ett eller annat sätt tillhör staten.

Det är emellertid inte bara kapitalinsatser i bolag som är intressanta för riksdagen, utan även förändringar av statens röstandel kan vara intressanta. Budgetlagens reglering av regeringens befogenheter, i fråga om försäljning av aktier, beaktar därför både kapital- och röstandelar.

Förändring av relativa ägar- och maktförhållanden kan ske på andra sätt än genom förvärv eller försäljning av aktier i ett bolag. Exempelvis kan röststyrka för olika aktieslag ändras, riktade ny- eller fondemissioner göras och incitamentsprogram som innefattar aktier för personalen kan införas. Även andra metoder är tänkbara.

Även om en praxis i dessa frågor nu synes ha etablerats är dock regeringens befogenhet att öka statens ägande eller röstandel i aktiebolag fortfarande inte reglerad. Utredningen anser att det nu är lämpligt att budgetlagen kompletteras med bestämmelser om regeringens befogenhet att öka statens kapital- eller röstandel i

aktiebolag. Med hänsyn till att många olika slags metoder kan användas för att åstadkomma detta är det olämpligt att försöka räkna upp åtgärderna. Det är i stället resultatet av åtgärderna som bör vara avgörande.

Mot denna bakgrund bör det i budgetlagen föreskrivas att regeringen får förvärva aktier eller andelar i ett företag, tillskjuta kapital eller på annat sätt öka statens ägar- eller röstandel i ett företag endast efter riksdagens bemyndigande. Att ta emot aktier i en icke riktad fondemission eller genom en aktieuppdelning (split) som inte påverkar statens kapital- eller röstandel bör inte förutsätta riksdagens medgivande. Motsvarande bör gälla vid en s.k. omvänd split.

En särskild omständighet bör uppmärksammas i detta sammanhang. Staten äger aktier i några få publika aktiebolag vars aktier är upptagna till handel på en reglerad marknad. Ett sådant bolag får, enligt bestämmelser i 19 kap. aktiebolagslagen (ABL), under vissa förutsättningar och i viss utsträckning förvärva egna aktier. Skulle ett sådant bolag besluta om ett återköpserbjudande riktat till samtliga aktieägare skulle staten med de regler som förordas i det föregående vara tvungen att delta fullt ut för att statens ägarandel inte skulle öka.⁴ Det kan finnas situationer där ett återköpserbjudande framstår som ekonomiskt ointressant för staten och därför inte bör utnyttjas även om detta skulle kunna leda till att det statliga ägandet i bolaget ökar något. Eftersom ett publikt aktiebolag inte får förvärva mer än en tiondel av samtliga aktier i bolaget medför en sådan möjlighet inte att några större ägarförändringar sker. När förslaget till ny budgetlag bereds bör därför prövas om regeringen ska inhämta ett bemyndigande från riksdagen att avstå från att delta i ett sådant erbjudande.

Som tidigare anförts förekommer det att staten någon gång till ett försumbart belopp behöver förvärva en eller flera aktier i ett företag där engagemanget närmast kan ses som en medlemsavgift i en sammanslutning. Regeringen har hittills alltid begärt riksdagens bemyndigande att få göra sådana förvärv. Bestämmelsen om att regeringen inte får förvärva aktier föreslås bli utformad så att regeringen, om den så önskar, kan begära ett bemyndigande att besluta om t.ex. mycket små förvärv av aktier eller andelar. En förutsättning bör då vara att det är fråga om en utpräglad minoritets-

⁴ När Nordea Bank AB, där staten ägde strax under 20 procent av aktierna, 2004/05 återköpte aktier sålde staten aktier på marknaden så att röst- och kapitalandelen behölls oförändrad.

post och att engagemanget inte är förenat med några åtaganden utöver utgiften för förvärvet av aktier. När förslaget till ny budgetlag bereds kan det prövas om regeringen bör inhämta ett sådant bemyndigande från riksdagen.

10.2 Finansiering av förvärv av aktier och kapitaltillskott

Utredningens förslag: En ny bestämmelse införs i budgetlagen som innebär att förvärv av aktier eller andelar i ett företag och annat tillskott av kapital ska finansieras från anslag på statsbudgeten. Avsteg härifrån ska kunna göras i enskilda fall.

Utredningens bedömning: Någon särskild permanent ordning för omfördelning av kapital mellan statliga bolag behövs inte.

10.2.1 Bakgrund

Staten innehar aktier i ett stort antal hel- eller delägda bolag. Detta aktieinnehav, som har ett betydande värde, har ibland tillkommit genom att tillgångar och skulder i ett affärsverk eller en annan myndighet förts över till ett aktiebolag där staten inledningsvis äger alla aktier. I en del fall har kapital därvid behövt tillskjutas från anslag på statsbudgeten för att en tillfredsställande soliditet ska nås. I andra fall har ett bolag bildats för att bedriva en viss verksamhet. Kapital till bolaget har därvid i allmänhet tillskjutits från ett anslag på statsbudgeten. I direktiven till utredningen anges att den särskilt ska belysa bestämmelserna om finansiering av olika slag av anläggningstillgångar. I detta avsnitt behandlas finansiering av förvärv av aktier och annat tillskott av kapital.

Huvuddelen av statens aktieinnehav förvaltas av Regeringskansliet (Näringsdepartementet). Det bokförda värdet av innehavet uppgick vid utgången av 2008 till ca 300 miljarder kronor. Marknadsvärdet var avsevärt högre och kan bedömas uppgå till ca 500 miljarder kronor. Sammantaget rör det sig om innehav i mer än 50 företag. Tre av innehaven avser börsnoterade företag. Staten mottar årligen utdelningar på ca 15 miljarder kronor från de hel- och delägda företagen. Även andra departement än Näringsdeparte-

mentet, liksom några myndigheter, förvaltar aktier som ägs av staten. Regeringen lämnar varje år en skrivelse till riksdagen med en redogörelse för förvaltningen och verksamheten i företag med statligt ägande (senast skr. 2008/09:120). Det övergripande målet för förvaltningen är att företagen ska skapa värde och i förekommande fall se till att de uttryckta samhällsintressena infrias.

När staten förvärvar aktier eller lämnar ett tillskott av kapital skulle detta nog i en del fall kunna betraktas som en anskaffning av en finansiell anläggningstillgång som används i statens verksamhet. Det betyder att regeringen med stöd av 20 § budgetlagen skulle få besluta att en sådan investering eller anskaffning ska finansieras med lån i Riksgäldskontoret inom en låneram som riksdagen fastställer. Sedan budgetlagen trädde i kraft 1997 har dock inte någon varaktig finansiering av aktieförvärv eller tillskott av kapital skett med lån i Riksgäldskontoret. Däremot föreslogs att denna form våren 2003 skulle användas för en tillfällig finansiering av ett kapitaltillskott till Teracom AB, varvid en befintlig låneram för anskaffning av anläggningstillgångar skulle utnyttjas. En omfinansiering av detta kapitaltillskott skedde dock något senare. I stället för finansiering genom intern lånefinansiering har riksdagen enligt 23 § budgetlagen beslutat att finansiering ska ske på annat sätt.

Våren 2003 godkände riksdagen (prop. 2002/03:100, bet. 2002/03:FiU21, rskr. 2002/03:235) att extra utdelningar från statliga aktiebolag skulle kunna användas för att finansiera kapitaltillskott till av staten ägda företag. Det tillvägagångssätt som riksdagen beslutade om var följande. Ett konto inrättades i Riksgäldskontoret dit extra utdelningar i statliga bolag fördes. Riksdagen beslutade för ett år i taget om hur stort belopp som fick tillföras kontot. För 2003 var beloppet högst 3 miljarder kronor. Kontot belastades med utgifter för kapitaltillskott i den statliga företagsfären. Riksdagen beslutade om tillskotten i varje särskilt fall. Om behoven av kapitaltillskott översteg tillgängliga medel på kontot skulle skillnaden tillskjutas genom att anslag anvisades över statsbudgeten. Underskott fick ej uppkomma på kontot.

Förfarandet innebar således att, med stöd av 9 kap. 2 § andra stycket RF, medel togs i anspråk i annan ordning än genom budgetreglering, s.k. specialdestination.

Denna finansieringslösning användes för att omfinansiera tillskottet av riskkapital till Teracom AB (500 miljoner kronor) och för ett tillskott till SJ AB (1 855 miljoner kronor). Riksdagen godkände var och en av dessa åtgärder (prop. 2002/03:86, bet.

2002/03:NU13, rskr. 2002/03:243 resp. prop. 2002/03:100, bet. 2002/03:FiU21, rskr. 2002/03:235).

För 2004 återkom regeringen med ett delvis nytt förslag (prop. 2003/04:100, bet. 2003/04:FiU21, rskr. 2003/04:273 och 274). Behållningen på kontot i Riksgäldskontoret vid utgången av 2003 skulle även under 2004 få användas för en återstående del av kapitaltillskottet till SJ AB. Regeringen föreslog vidare en höjning av den sammanlagda ramen för extra utdelningar som fick tillföras kontot till totalt 5 miljarder kronor för 2003 och 2004. Regeringen föreslog också att kontot skulle ha en kredit på högst 2 miljarder kronor under 2004. Om krediten utnyttjades skulle den återbetalas inklusive ränta med extra utdelningar från statligt ägda bolag före utgången av 2004.

Finansutskottet avvisade förslaget om en kredit på kontot med hänvisning till ställningstagandet 2003 att något underskott inte fick uppkomma på kontot. I syfte att klara situationer då behov av kapitaltillskott uppstod men medel ännu inte hunnit inlevereras, föreslog utskottet att ett anslag med ett formellt belopp på 1 miljon kronor skulle anvisas. Anslaget skulle endast belastas om det vid tillfället för en kapitalinsats inte fanns medel på kontot i Riksgäldskontoret. Med stöd av 6 § budgetlagen bemyndigade riksdagen regeringen att överskrida anslaget med högst 2 miljarder kronor. Endast om anslaget överskridits skulle medel från kontot i Riksgäldskontoret föras till anslaget. Anslaget skulle således nettoredovisas.

Finansutskottet förutsatte att om anslaget belastades skulle hela underskottet inklusive ränta återbetalas före utgången av 2004 genom att medel från kontot, dvs. medel från extra utdelningar, tillfördes anslaget. Om lika mycket medel som betalades ut också kom in, uppstod ingen anslagsbelastning. Avsikten var att anslaget endast skulle belastas tillfälligtvis under året om inte tillräckliga medel inkom och utgifterna påverkade då också utgiftstaket.

Utöver kapitalinsatser i de två ovan nämnda företagen har kapitalinsatser även gjorts i Green Cargo AB (600 miljoner kronor) och Arbetslivsresurs AR AB (50 miljoner kronor).

Den finansieringsordning för kapitalinsatser i statliga företag som nu beskrivits har haft fortsatt formell tillämpning under åren 2005–2008. Till kontot i Riksgäldskontoret fördes under 2003 och 2004 sammanlagt nästan 3 miljarder kronor i form av extra utdelningar. Därefter har inga extra utdelningar tillförts kontot. Ramhöjningen från 3 till 5 miljarder kronor utnyttjades inte. Behåll-

ningen på kontot har ökat genom att ränta utgår på dess behållning. Av de medel som förts till kontot och räntan har ett belopp på drygt 3 miljarder kronor under 2003–2007 använts för kapitalinsatser i de statliga bolag som nämnts. På kontot fanns vid utgången av 2009 en behållning på 2,8 miljoner kronor.

Även om kontot i Riksgäldskontoret finns kvar har några extra utdelningar inte förts till kontot sedan 2004. Anslaget Kapitalinsatser i statliga bolag har under perioden 2004–2010 anvisats med ett formellt belopp på 1 miljon kronor i den ursprungligen beslutade statsbudgeten. Från och med 2009 slopades möjligheten att överskrida anslaget. När behov uppkom under 2008 att göra kapitalinsatser i AB Svensk Exportkredit (3 miljarder kronor) och Almi företagspartner AB (2 miljarder kronor) finansierades detta i stället genom att 5 miljarder kronor anvisades till anslaget på tilläggsbudget. Motsvarande ordning tillämpades 2009 när staten skulle delta i SAS AB:s nyemission med 1,3 miljarder kronor.

10.2.2 Den politiska diskussionen

När regeringen 2003 lämnade förslaget om att en förbättrad kapitalstruktur (prop. 2002/03:100 s. 200) skulle eftersträvas för de statliga företagen angavs att regeringen hade stora möjligheter att påverka storleken på utdelningar till statsbudgeten men att den hade begränsade möjligheter att återföra medel till bolagen när detta behövdes. Detta ansågs begränsa ägarens handlingsmöjligheter på ett olämpligt sätt. En möjlighet att sätta in medel i bolagen gav också bättre förutsättningar att justera bolagens finansiella struktur genom extra utdelningar. Regeringen anförde att den vid förvaltningen av företagen har skäl att kräva en avkastning och en effektivitet som motsvarar vad privata företag uppnår. En privat företagsägare har möjlighet att fördela resurser mellan olika företag. I vissa fall kan insatser krävas i företag som har ekonomiska problem. Vidare har delägda företag hembudsavtal av olika slag som regeringen inte kan fullfölja utan särskilt riksdagsbeslut. Sammantaget gjorde detta att statens företagsförvaltning ansågs bli hämmad till nackdel för företagets utveckling.

Regeringen föreslog därför att man i samband med översyn av kapitalstrukturen i statligt ägda bolag skulle besluta om extra utdelningar på 3 miljarder kronor som tillfördes ett särskilt konto i Riksgäldskontoret för insatser i av staten hel- och delägda aktiebo-

lag. Insatserna skulle vara avsedda för att vidareutveckla en väl fungerande verksamhet som krävde ytterligare kapital eller för att kunna utnyttja hembudsavtal som redan tecknats. EU:s regelverk för stöd i enlighet med den s.k. market economy investor principle (MEIP) skulle beaktas vid kapitalinsatser.⁵

Både konstitutionsutskottet (yttr. 2002/03:KU6y) och finansutskottet (bet. 2002/03:FiU21) ansåg att det fanns goda skäl att skapa en ordning som underlättade kapitalomstruktureringar i den statliga företagssfären genom att tillämpa specialdestination. Staten borde kunna agera på samma sätt som ett moderbolag som ger koncernbidrag till vissa dotterbolag och finansiera detta med medel från andra dotterföretag. Riksdagen ändrade dock förslagen på några punkter.

Konstitutionsutskottet framhöll vidare att det kunde finnas anledning att i lämpligt sammanhang närmare överväga formerna för kapitalomstruktureringar i den statliga företagssfären. Om regeringen menade att det ska finnas en permanent ordning för sådana beslut, borde den återkomma till riksdagen med förslag om hur en sådan ordning borde regleras. Finansutskottet delade konstitutionsutskottets uppfattning och uttalade att om ambitionen var att skapa ett bestående system för omfördelning av kapital mellan statliga bolag, var det angeläget att ett tydligt regelverk skapades för detta.

Finansutskottet framhöll också att om det inte bara var fråga om en omstrukturering av resurser mellan statliga bolag utan det också fanns behov av att använda skattemedel för kapitaltillskott eller för att starta ny typ av verksamhet borde anvisningen av medel ske på sedvanligt sätt över statsbudgeten (bet. 2002/03:FiU21).

När regeringen ett år senare återkom i frågan (prop. 2003/04:100) upprepade både konstitutionsutskottet (yttr. 2003/04:KU5y) och finansutskottet (bet. 2003/04:FiU21) att

⁵ Grundvalen för prövning av statsstöd är artikel 107 i EUF-fördraget (tidigare artikel 87 i EG-fördraget): Om inte annat föreskrivs i detta fördrag, är stöd som ges av en medlemsstat eller med hjälp av statliga medel, av vilket slag de än är, som snedvrider eller hotar att snedvrider konkurrensen genom att gynna vissa företag eller viss produktion, oförenligt med den gemensamma marknaden i den utsträckning det påverkar handeln mellan medlemsstaterna.

Detta har senare uttolkats på t.ex. följande sätt: The essence of the MEIP is that when a public authority invests in an enterprise on terms and in conditions which would be acceptable to a private investor operating under normal market economy conditions, the investment is not a state aid. Det hela kan även uttryckas omvänt: According to the MEIP the credit approved or the investment undertaken should be considered as state aid in the meaning of Article 87(1) if the (monetary) compensation the State receives in exchange is lower than what a private investor would have requested under such circumstances.

regeringen borde återkomma till riksdagen med förslag till en permanent ordning för kapitalomstruktureringen i den statliga företagsfären, om regeringen menade att erfarenheterna hittills talade för att en sådan ordning borde finnas.

Flera oppositionspartier kritiserade förslaget och ansåg bl.a. att det bröt mot principen om bruttoredovisning och om en fullständig budgetproposition som var viktiga förutsättningar för att riksdagen ska kunna utöva sin grundlagsreglerade finansmakt. Regeringsförslaget ansågs vara ett flagrant brott mot budgetlagens bestämmelser. Den valda budgettekniken motiverades inte och det verkliga skälet för den ansågs vara att regeringen manövrerade för att kringgå de restriktioner i budgetprocessen i form av utgiftstaket som den själv varit med om att besluta (bet. 2003/04:FiU21 res. s. 103 ff).

När en ny regering tillträtt hösten 2006 anförde den i budgetpropositionen för 2007 (utg. omr. 24 s. 73) att den ansåg att det fanns betydande principiella invändningar mot den rådande ordningen för kapitaltillskott. Inte minst hade den tidigare regeringen använt kontot i Riksgäldskontoret som ett sätt att kringgå utgiftstaken. Regeringen skulle därför se över systemet och återkomma till riksdagen med en samlad bedömning. Ordningen med ett konto i Riksgäldskontoret och ett anslag som fick överskridas under året borde dock tillämpas även under 2007 i avvaktan på denna översyn. Näringsutskottet delade regeringens uppfattning att det principiellt sett är tveksamt med ordningen med kontot i Riksgäldskontoret. I avvaktan på den av regeringen aviserade översynen av systemet med ett särskilt konto i Riksgäldskontoret tillstyrkte utskottet att riksdagen godkände att regeringen under 2007 fick vidta åtgärder för en förbättrad kapitalstruktur i statligt ägda företag enligt de villkor som redovisades i propositionen. Utskottet betonade att detta dock bara kunde godkännas övergångsvis under 2007 (bet. 2006/07:NU1 s. 53).

Ett år senare meddelade regeringen i budgetpropositionen för 2008 att det pågick en översyn av systemet med ett konto i Riksgäldskontoret och föreslog att systemet skulle tillämpas även under 2008. Näringsutskottet anförde att det var fortsatt negativt till den ordning som gällt och förutsatte att ett nytt system togs fram under 2008. Riksdagen gav regeringen till känna att systemet med ett konto i Riksgäldskontoret inte kunde accepteras efter 2008 (bet. 2007/08:NU1 s. 6 och 34).

I budgetpropositionen för 2009 återkom därför regeringen med ett nytt förslag. Detta innebär att ett anslag på 1 miljon kronor för kapitaltillskott till statligt ägda bolag skulle anvisas. Regeringen anförde att den senare avsåg att återkomma till riksdagen i varje enskilt fall avseende kapitalinsats och dess finansiering. Något bemyndigande att överskrida anslaget behövdes därmed inte. Medel skulle inte föras från kontot i Riksgäldskontoret till anslaget utan detta skulle belastas. Näringsutskottet noterade att regeringen med det förslag som lagts fram i propositionen efterkommit riksdagens begäran i så måtto att medel inte längre kunde föras från det nämnda kontot till anslaget (anm. bet. s. 44). Riksdagen godkände regeringens förslag (bet. 2008/09:NU1, rskr. 2008/09:98 och 99). Motsvarande ordning tillämpas under 2010.

10.2.3 Överväganden

I syfte att förbättra möjligheterna att föra kapital från statliga aktiebolag som var överkapitaliserade till andra statliga bolag som hade en svag soliditet inrättades 2003 ett konto i Riksgäldskontoret dit extra utdelningar från statliga bolag kunde föras. Året efter, dvs. 2004, kompletterades kontot med ett anslag för kapitalinsatser i statliga bolag. Anslaget, som anvisades med ett formellt belopp på 1 miljon kronor, fick överskridas med högst 2 miljarder kronor under året, men överskridandet skulle vara återbetalt med medel från kontot före årets slut. Denna ordning beslutades av riksdagen även för åren 2005–2008. Sammantaget gjordes kapitalomstruktureringar som uppgick till 3 miljarder kronor.

Från och med 2008 tillämpas dock i praktiken en ändrad ordning som innebär att något bemyndigande att överskrida anslaget inte finns. I stället lämnar regeringen vid behov förslag på tilläggsbudget om de kapitalinsatser i av staten hel- eller delägda bolag som är nödvändiga. Kontot i Riksgäldskontoret finns kvar men används inte. Under 2008 och 2009 har beslut om kapitaltillskott uppgående till 6,3 miljarder kronor fattats. Dessutom har 3 miljarder kronor anvisats för att bilda ett bolag som ska bedriva forsknings- och utvecklingsverksamhet inom fordonsklustret. Dessa tillskott har varit anslagsfinansierade på sedvanligt sätt.

Konstitutions- och finansutskotten har uttalat att om regeringen menar att det ska finnas en permanent ordning för hur omfördelning av kapital mellan statliga bolag ska gå till, bör den

återkomma till riksdagen med förslag om hur en sådan ordning bör regleras. Riksdagen har vidare gett regeringen till känna att ordningen med ett särskilt konto i Riksgäldskontoret inte kan accepteras efter 2008.

Det är helt naturligt att statliga aktiebolag behöver ha en för verksamheten lämplig kapitalstruktur, dvs. varken för mycket eller för litet eget kapital i förhållande till verksamhetens förutsättningar. Kapitalbehovet och den lämpliga kapitalstrukturen varierar mellan företagen. Ett led i ägandet av de statliga företagen är att löpande följa hur finansieringssituationen utvecklas för de olika företagen. Vid en sådan uppföljning uppdagas fall då det finns onödigt mycket kapital i ett bolag i förhållande till den verksamhet ägaren önskar att bolaget ska bedriva. Det kan t.ex. bero på att utdelningen under lång tid varit för låg. Det framkommer också fall då ett bolag är underkapitaliserat. Detta uppstår vanligen till följd av att verksamheten under en följd av år inte har kunnat drivas med ett tillfredsställande resultat. I samband med att ett sådant företags verksamhet anpassas kan det vara nödvändigt med ett kapitaltillskott. Några av de kapitaltillskott som lämnats sedan 2003 har haft denna bakgrund. Ett företag kan också vara otillräckligt finansierat för att kunna genomföra en avsedd expansion, t.ex. ett större förvärv.

Det framstår emellertid knappast som en lämplig ordning att kapitalresurserna i ett statligt bolag minskas genom extra utdelningar enbart av det skälet att ett annat statligt bolag behöver ett kapitaltillskott t.ex. till följd av flera års förluster.⁶ Det rimliga är i stället att kapitaliseringsfrågorna prövas löpande och att kapitalminskningar görs genom ordinarie eller extra utdelningar, återköp av aktier eller på annat lämpligt sätt när det är motiverat. I situationer med överskjutande kapital i bolagen ska detta återföras till ägaren, dvs. staten, om det inte inom överblickbar framtid ska investeras i värdeskapande verksamhet (se prop. 2009/10:1 utg. omr. 24 s. 50). Medlen ska alltså tillföras en inkomsttitel på statens budget.

När ett statligt ägt aktiebolag behöver ett kapitaltillskott är det mot denna bakgrund enligt utredningens mening naturligt att medel för ändamålet anvisas med ett anslag på budgeten. Behov av kapitaltillskott till följd av flera års förlustbringande verksamhet

⁶ Det förhållandet att begreppet extra utdelning inte definieras i aktiebolagslagen (2005:551) gör det också svårt att använda med detta begrepp. Nationalräkenskaperna har dessutom en särskild syn på vad som är utdelning och vad som är kapitalåterbetalning, vilket kan påverka en utdelnings inverkan på statens finansiella sparande.

kan antas inträffa ganska sällan om ägaren styr företagen på ett tillfredsställande sätt. Det kan också inträffa att kapitaltillskott behövs för att genomföra investeringar inom befintlig verksamhet, för att en verksamhet ska kunna expandera eller för att en ny verksamhet ska kunna startas. Det saknas emellertid skäl att göra sådana kapitaltillskott beroende av att motsvarande medel kan tas från något annat statligt företag. Minskningar och öknningar av kapitalresurserna i statliga bolag bör i stället prövas oberoende av varandra. Det betyder att förändringarna görs när det är motiverat och att inbetalning till respektive belastning på statsbudgeten inträffar vid olika tidpunkter.

Det kan också noteras att betydande ansträngningar gjordes under 2003 och 2004 för att möjliggöra beslut om extra utdelningar. Ändå beslutades inte om extra utdelningar på mer än 3 miljarder kronor. En förnyad översyn under 2008 och 2009 av kapitalstrukturen i de statliga företagen har inte lett fram till att några extra utdelningar har beslutats. Mot bakgrund av dessa erfarenheter framstår det emellertid som orealistiskt att göra nödvändiga kapitaltillskott till ett statligt bolag beroende av extra utdelningar från andra statliga bolag.

Det har gjorts gällande att ordningen med ett konto i Riksgäldskontoret delvis valdes för att utrymmet under utgiftstaket var ansträngt. Detta är i så fall knappast ett giltigt motiv för att specialdestinera medel och således göra avsteg från principen om bruttoredovisning på statsbudgeten. Det kan konstateras att betydligt större kapitaltillskott har kunnat hanteras under senare år i och med att det funnits en tillräcklig budgeteringsmarginal.

Erfarenheterna har således visat att det endast i begränsad utsträckning är möjligt att vid behov omfördela kapital mellan statliga bolag. Utredningen förutsätter att kapitalstrukturen och kapitalbehovet i statliga bolag prövas löpande. När överskott finns ska sådana betalas in på en inkomsttitel och när kapitaltillskott behöver lämnas ska detta i första hand ske genom att ett anslag anvisas för ändamålet. Mot denna bakgrund anser utredningen att det inte behövs någon särskild permanent ordning för att vid något enstaka tillfälle omfördela kapital mellan statliga bolag. När kapitaltillskott behöver göras kan vid behov finansieringsformen prövas samtidigt som den materiella frågan prövas av regeringen och riksdagen.

Budgetlagen föreskriver för närvarande intern lånefinansiering i Riksgäldskontoret som huvudalternativ för att finansiera anskaffning av anläggningstillgångar som används i statens verksamhet.

Bestämmelsen gäller (se prop. 1995/96:220 s. 96) materiella, immateriella och finansiella anläggningstillgångar.⁷ I propositionen nämns en rad skilda slag av anläggningstillgångar, men förvärv av aktier eller tillskott av kapital behandlas inte. Vidare beskrivs i propositionen vad som avses med att en anläggningstillgång används i statens verksamhet. Utredningen kan dock konstatera att intern lånefinansiering hittills inte har använts för anskaffning av aktier.

Ett skäl till att denna finansieringsmöjlighet inte har använts kan vara att det har visat sig vara svårt att för aktier och kapitaltillskott söka tillämpa kriteriet att anläggningstillgången som förvärvas ska användas i statens verksamhet. Att en anläggningstillgång används i statens verksamhet innebär (anm. prop. s. 96) att den ska utgöra en produktionsfaktor, en s.k. insatsresurs i verksamheten.

Utredningen anser för sin del att det är svårt att i fråga om förvärv av aktier och tillskott av riskkapital på ett entydigt sätt ange vad det innebär att en anläggningstillgång används i statens verksamhet, dvs. att tillgången utgör en produktionsfaktor som är en insatsresurs i verksamheten. Det förhållandet att kapital satsas i ett aktiebolag, dvs. i en juridisk person som är skild från staten, gör att det kan vara svårt att göra gällande att det är fråga om en insatsresurs i statens verksamhet. Kanske är det möjligt att hävda att det är fråga om en insatsresurs i statens verksamhet om det är aktier i ett helägt bolag. Däremot kan det vara svårare att göra detta om det är fråga om ett delägt företag där det också finns andra ägare. Ibland bildas ett statligt bolag för att skilja ut en verksamhet från en myndighet, kanske med sikte på en framtida försäljning. Är det då fråga om statens verksamhet? Av staten ägda bolag säljs också, vilket tyder på att synen på vad som är statens verksamhet förändras.

Ett annat skäl till att riksdag och regering har avstått från att använda lån som finansieringsmöjlighet vid anskaffning av aktier eller för kapitaltillskott kan vara att ett lån för ett sådant ändamål förutses bli stående eftersom någon av- eller nedskrivning av tillgången inte antas behöva ske. Därmed kommer ränta på lånet att

⁷ Med finansiella anläggningstillgångar avses andelar i hel- eller delägda aktiebolag, andra långfristiga värdepappersinnehav, t.ex. andelar i olika internationella banker, och andra långfristiga fordringar, t.ex. skadefordringar som uppkommit i verksamheten. Dessa tillgångar redovisas i balansräkningen tillsammans med materiella och immateriella anläggningstillgångar under posten Anläggningstillgångar. Tillgångar i form av fordringar som följd av utlåning betraktas inte som en finansiell anläggningstillgång utan utgör ett särskilt tillgångsslag som benämns Utlåning. Frågor om utlåning behandlas i avsnitt 9.

behöva betalas under så lång tid som tillgången finns kvar hos staten och anslagsmedel för ändamålet att behöva anvisas på statsbudgeten varje år för motsvarande tid, vilket kan anses vara olämpligt. Lånefinansierade materiella anläggningstillgångar som används i statens verksamhet skrivs däremot av under sin ekonomiska livslängd eller snabbare. Lånen amorteras i samma takt och lånen får därmed begränsad varaktighet.

Mot bakgrund av de erfarenheter som vunnits bör, enligt utredningens uppfattning, den bestämmelse som nu ingår i budgetlagen och som gäller för finansiering av alla slag av anläggningstillgångar som används i statens verksamhet i fortsättningen inte tillämpas i fråga om förvärv av aktier och annat tillskott av kapital. I stället bör budgetlagen anpassas till den praxis som har utvecklats och som innebär att förvärv av aktier eller andelar i företag och andra former av tillskott av kapital i första hand finansieras med anslag. Därmed görs också en återknytning till Grundlagberedningens tidigare i avsnittet återgivna uttalande att bakom statens förvärv av aktier ligger regelmässigt anslagsbeslut av riksdagen.

Den normala ordningen för finansiering av förvärv av aktier och lämnande av kapitaltillskott till befintliga eller nya verksamheter bör således vara att medel på sedvanligt sätt anvisas på ett anslag på statens budget. Skulle det någon gång finnas skäl att göra avsteg från den ordning som nu beskrivits, kan detta ske enkelt och utan dröjsmål. Det får förutsättas vara betydligt mindre tidskrävande att pröva finansieringsformen för ett förvärv av aktier eller tillskott av kapital än att pröva motivet för engagemanget och vilka åtgärder i företaget som behöver vidtas i sammanhanget. Möjligheten för riksdagen att för en viss myndighet eller för viss anskaffning besluta att finansiering ska ske på annat sätt än som föreskrivs i lagen bör således finnas kvar och förtydligas. Utredningen ser mot denna bakgrund inte någon anledning att behålla det nuvarande kontot i Riksgäldskontoret.

Olika former för finansiering av ett aktieförvärv eller ett kapitaltillskott som avviker från grundregeln kan förekomma. Erfarenheter finns nu av hur kapitaltillskott till behövande statliga bolag kan samlas in med extra utdelningar och fördelas över ett konto i Riksgäldskontoret. Vid behov kan en sådan åtgärd upprepas om det anses lämpligt. Det kan också tänkas att en anslagsfinansierad kapitalinsats kombineras med en inleverans av utdelning eller kapital till en inkomsttitel i syfte att statens lånebehov inte ska påverkas.

När det blir aktuellt med ett kapitaltillskott, är det naturligt att olika möjligheter prövas att finansiera ett sådant tillskott på ett budgetmässigt lämpligt sätt. Budgetlagen ger och bör även i fortsättningen ge möjlighet att forma en lämplig lösning. Varje situation är unik, men så långt möjligt bör de grundläggande principerna om statsbudgetens fullständighet och bruttoredovisning beaktas.

11 Donationer

11.1 Bakgrund

Varje år tar staten emot egendom i form av gåvor och testamentariska förordnanden från enskilda (donationer). Gåvorna och donationerna består framför allt av likvida medel, värdepapper eller fastigheter. Den huvudsakliga delen av donationerna till förmån för staten utgör tillgångar som avskiljts för att varaktigt förvaltas som en självständig förmögenhet för ett bestämt ändamål. De utgör alltså stiftelser enligt stiftelselagen (1994:1220). Stiftelserna är egna juridiska personer och tillgångarna i dessa är därför inte statens. Sådan donationsegendom som är avsedd att förbrukas under förhållandevis begränsad tid tillfaller dock ofta staten. Det förekommer också att donationer tillfaller staten, trots att donatorn föreskrivit att kapitalet inte får förbrukas, utan endast avkastningen.

Utredningen ska enligt direktiven pröva om det behövs någon särskild reglering avseende donationer. Frågan har samband med att utredningen i detta betänkande föreslår att det införs en ny bestämmelse i budgetlagen om att regeringen inte utan riksdagens bemyndigande ska få förvärva aktier eller andelar i ett företag, tillskjuta kapital eller på annat sätt öka statens röst- eller ägarandel i ett företag (se avsnitt 10). Med anledning av att donationsmedel i vissa fall placeras i aktier och andra värdepapper kan det finnas ett behov av en särskild reglering avseende detta.

11.1.1 Regleringen i regeringsformen och budgetlagen

Enligt 9 kap. 2 § regeringsformen (RF) får statens medel inte användas på annat sätt än riksdagen har bestämt. Med statens medel avses i första hand penningmedel, men också andra likvida tillgångar samt fordringar av kortfristig natur. Bestämmelsen

omfattar både inkomstmedel och kapitalmedel. I förslaget till ändrad 9 kap. 7 § RF uttrycks motsvarande bestämmelse som att anslag och inkomster inte får användas på annat sätt än riksdagen har bestämt.

Bestämmelsen innefattar inte bara hinder för regeringen att anskaffa egendom utan stöd av ett riksdagsbeslut, utan också att låna ut medel, i det senare fallet dock under förutsättning att det inte är fråga om utlåning i placeringssyfte (jfr prop. 1973:90 s. 332). Då staten har förvärvat medel genom bidrag och donationer har bidragsgivaren eller donatorn i de allra flesta fall bestämt vad medlen ska användas till. Då gäller inte regleringen i 2 § första stycket och regeringen (och i förlängningen den mottagande myndigheten) kan avhända sig medlen utan att ha stöd i ett riksdagsbeslut (jfr SOU 1972:15 s. 175).

Statens medel och dess övriga tillgångar står enligt 9 kap. 8 § RF till regeringens disposition. Med begreppet disposition avses både förvaltningsåtgärder – såväl rättsliga som praktiska – och förfogandeåtgärder, såsom avhändelse och pantsättning. Regeringen har i förslaget till ändrad RF föreslagit att bestämmelsen i stället ska formuleras som att regeringen förvaltar och förfogar över statens tillgångar, om de inte avser riksdagens myndigheter eller i lag har avsatts till särskild förvaltning. Förslaget till ändring av bestämmelsen har motiverats med att regeringen har samma ansvar oavsett vilket slag av tillgång det rör sig om, varför det inte finns något skäl att särskilja statens medel från dess övriga tillgångar (prop. 2009/10:80 s. 238).

Enligt 9 kap. 9 § RF beslutar riksdagen om grunderna för förvaltningen av statens egendom och förfogandet över den. Riksdagen kan därvid föreskriva att en åtgärd av ett visst slag inte får vidtas utan riksdagens tillstånd. Detta har riksdagen gjort genom vissa bestämmelser i budgetlagen. Bestämmelsen har i förslaget till reformerad RF fått följande lydelse. ”Riksdagen beslutar om grunder för förvaltningen av och förfogandet över statens tillgångar. Riksdagen kan också besluta att en åtgärd av ett visst slag inte får vidtas utan att riksdagen har medgett det.” Bestämmelsen har endast ändrats språkligt och redaktionellt. Någon förändring i sak är alltså inte avsedd (prop. 2009/10:80 s. 283).

I 24–28 §§ budgetlagen finns bestämmelser om regeringens befogenheter att överlåta egendom. Bestämmelserna gäller sådan egendom som enligt 9 kap. 8 § RF står till regeringens disposition. Enligt 25 § budgetlagen får regeringen besluta om försäljning av

fast egendom när värdet av egendomen inte överstiger 50 miljoner kronor, om den inte alls eller endast i ringa utsträckning behövs i statens verksamhet och om det inte finns särskilda skäl för att egendomen fortfarande ska ägas av staten. Särskilda skäl kan enligt uttalanden i förarbetena till budgetlagen föreligga när egendomen är testamenterad eller donerad till staten med villkor att staten inte får avhända sig den (prop. 1995/96:220 s. 101). Motsvarande gäller för upplåtelse av tomträtt samt försäljning av tomträtt och sådan byggnad som är lös egendom (27 § budgetlagen).

Regeringen får vidare enligt 26 § budgetlagen 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 bestämmer 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.

I fråga om annan lös egendom får regeringen enligt 28 § budgetlagen besluta om överlåtelse om egendomen inte längre behövs för statens verksamhet eller blivit obrukbar, eller om den inte anskaffats med statens medel. Regeringen har alltså befogenhet att utan riksdagens godkännande besluta om överlåtelse av annan lös egendom än aktier eller andelar i företag, tomträtt och byggnad som utgör lös egendom om den har donerats till staten. I övrigt gäller samma regler vid överlåtelse av egendom som staten förvärvat genom testamente eller gåva som vid överlåtelse av egendom som förvärvats genom köp eller byte eller någon annan överlåtelseform.

I 30–34 §§ budgetlagen finns bestämmelser om dispositionen av försäljningsinkomster. Om regeringen har beslutat om försäljning av egendom får den också, i de fall egendomen har finansierats på annat sätt än med medel från anslag eller med lån, besluta att inkomsten ska disponeras i den verksamhet där egendomen har använts (34 §). Sistnämnda bestämmelse gäller bl.a. försäljningsinkomster avseende egendom som staten har förvärvat genom donation.

11.1.2 Donationsförordningen

Regeringen har i förhållande till sina myndigheter meddelat föreskrifter om mottagande och förvaltning av donationer samt om åtagande att förvalta stiftelse. Föreskrifterna finns i donationsförordningen (1998:140). Några mera centrala bestämmelser återges här eftersom de kan ge en bild av hur donationer hanteras av myndigheterna.

Först ska påpekas att det i vissa fall görs en distinktion mellan begreppen gåva och donation. Karaktäristiskt för en donation har bland annat setts vara att den avser en gåva av mera betydande värde och att den skänkta egendomen, eller ett värde som kan härledas ur den, består under en längre tid. Om en donation inte är ändamålsbestämd sker mottagande, i likhet med vad som gäller gåvor, alltid för egen räkning. Det innebär att den mottagna egendomen ingår som en del i mottagarens egna förmögenhet. Om donationen däremot är ändamålsbestämd kan mottagandet ske antingen för egen eller för en stiftelses räkning. Om mottagandet sker för en stiftelses räkning betyder det att den donerade egendomen redan i det ögonblick mottagandet sker bildar en från mottagarens förmögenhet skild och sammanhållen förmögenhetsmassa (jfr SOU 1996:105 s. 29). Stiftelser regleras av stiftelselagen (1994:1220).

Med donation avses i donationsförordningen varje slag av överlåtelse av egendom till en myndighet genom gåva eller testamenteriskt förordnande som sker utan krav på motprestation eller särskild förmånsställning och där egendomen inte bildar en stiftelse (2 §). Denna definition är något vidare än den innebörd begreppet har i vissa andra sammanhang på det sättet att den innefattar alla gåvor och testamentariska förordnanden som inte är förenade med ett krav på motprestation. Den är å andra sidan snävare så till vida att den inte innefattar stiftelser. Det senare är naturligt eftersom egendom som bildar stiftelse inte är statens och alltså inte kan bli föremål för förordningsreglering.

En myndighet får ta emot en donation om den har ett nära samband med myndighetens verksamhet eller om en närmare bestämning av ändamålet saknas (4 §). Mottagandet kräver medgivande från regeringen, om den överlåtna egendomen

1. utgörs av fast egendom, tomträtt eller byggnad som utgör lös egendom, om egendomen ska behållas av staten längre än två år efter det att myndigheten får fri dispositionsrätt till egendomen,

2. utgörs av aktier som motsvarar hälften eller mer än hälften av rösterna för samtliga aktier i ett aktiebolag, en andel i ett handelsbolag eller en insats i en ekonomiska förening,
3. utgörs av rätt till patent,
4. ska användas för att förvärva sådan egendom som anges i 1–3, eller
5. inte får avyttras¹ (6 §).

En myndighet som har tagit emot en donation ska se till att egendomen förvaltas på det sätt som är lämpligt med hänsyn till donationens ändamål och används för det ändamål som donatorn bestämt eller, om en närmare bestämning saknas, för ett ändamål inom myndighetens verksamhetsområde. Om särskilda villkor föreskrivs för förvaltningen eller placeringen av egendomen ska dessa tillämpas (9–10 §§).

Likvida medel ska sättas in på myndighetens räntekonto eller på annat konto i Riksgäldskontoret. Medel som inte ska förbrukas inom de närmaste två åren får myndigheten uppdra åt Kammarkollegiet att förvalta enligt förordningen (1987:778) om placering av fondmedel under Kammarkollegiets förvaltning (11 §). Efter medgivande från regeringen får en myndighet placera donationsmedel som inte ska förbrukas inom de närmaste två åren i svenska statsobligationer och statsskuldväxlar, värdepappersfonder enligt lagen (2004:46) om investeringsfonder eller i aktier registrerade vid en reglerad marknad i Sverige. Regeringen kan också medge att myndigheten får uppdra åt någon annan att placera medlen på dessa sätt. Om regeringen har medgett att placering får göras i aktier, får högst 5 procent av det i aktier placerade kapitalet utgöras av aktier i ett och samma bolag. Vidare får ett innehav inte överstiga 5 procent av röstvärdet för samtliga aktier i ett och samma bolag (12 §). Bestämmelserna i 11 och 12 §§ förutsätter att inte villkor som är knutna till donationen hindrar en tillämpning av bestämmelserna.

En myndighet får åta sig att förvalta en stiftelse, om ändamålet med stiftelsen har ett nära samband med myndighetens verksamhet (15 §).

¹ Om egendomen utgörs av kulturföremål, eller av ett föremål som ska ingå i en myndighets samlingar, får myndigheten ta emot egendomen trots att den inte får avyttras.

11.1.3 Omfattningen av donationer till staten

Den huvudsakliga delen av donationerna till staten utgörs som nämnts av tillgångar som avskiljts i en stiftelse. I de fall en givare föreskriver att kapitalet inte får förbrukas, utan endast dess avkastning bildar donationen i de flesta fall en stiftelse. Det förekommer dock att staten erhåller en donation som inte ska bilda en stiftelse, trots förbehåll om att endast kapitalets avkastning får förbrukas (jfr ESV:s allmänna råd till 2 § donationsförordningen).

Enligt uppgift i skrivelsen Årsredovisningen för staten 2008 uppgick donationskapitalet i staten år 2008 till 420 miljoner kronor. Beloppet avser sådan egendom som enligt villkor som är förknippade med överlåtelsen inte får förbrukas under året. Under posten Oförbrukade bidrag redovisas i balansräkningen sådana bidrag som inte är förenade med villkor av detta slag. Vid utgången av 2008 uppgick de utomstatliga, oförbrukade, bidragen till 7,7 miljarder kronor (skr. 2008/09:101 s. 56 och 114 f). Beloppet innefattar dock inte bara gåvor och egendom som testamenterats till staten från enskilda, utan även andra bidrag. Hur stor del av de oförbrukade bidragen som utgör donationsmedel redovisas inte särskilt.

I staten är det huvudsakligen universiteten och högskolorna som tar emot gåvor och testamenterad egendom. Universiteten i Göteborg, Lund och Stockholm samt Karolinska Institutet har medgivande från regeringen att enligt 12 § donationsförordningen under vissa i paragrafen angivna förutsättningar placera donationsmedel i statsobligationer, statsskuldväxlar, värdepappersfonder eller aktier.

Marknadsvärdet av de fonder och aktier som förvaltas av Karolinska institutet uppgick vid slutet av 2008 till totalt 264,4 miljoner kronor. Av fondportföljen var 52,2 procent placerad i aktiefonder i Sverige, Europa och Förenta staterna och 47,8 procent i räntebärande papper. Karolinska institutet hade vidare bidragsintäkter under 2008 om 66 miljoner kronor. Donationsmedel som ska förbrukas inom de närmaste åren sätts in på konto i Riksgäldskontoret.

Hos Göteborgs universitet uppgick 2008 det bokförda värdet av gåvo- och donationsmedlen till 227 miljoner kronor. Det totala kapitalet och den disponibla avkastningen av donationsmedel som förvaltas av Lunds universitet uppgick 2008 till 79,2 miljoner kronor. Lunds universitet placerar donationsmedel i svenska och

europiska aktiefonder, på bankkonto eller myndighetens räntekonto.

Stockholms universitet har inte lämnat någon särskild redovisning i sin årsredovisning 2008 om förvaltningen av donationsmedel. Av den placeringspolicy som antogs av myndigheten i oktober 2008 framgår dock att högst 50 procent av förvaltade medel får placeras i aktier inregistrerade vid en marknad i Sverige. I detta innefattas också teckningsrätter och konvertibla skuldebrev och värdepappersfonder enligt lagen (2004:46) om investeringsfonder. Lägst 50 procent av förvaltad kapital ska utgöras av räntebärande placeringar, statsobligationer, statsskuldväxlar och räntefonder.

Som nämnts får en myndighet enligt 11 § donationsförordningen uppdras åt Kammarkollegiet att förvalta medel som inte ska förbrukas inom de närmaste två åren enligt förordningen om placering av fondmedel. Kammarkollegiets kapitalförvaltning sker huvudsakligen i samförvaltade aktie- och räntekonsortier. Enligt uppgift från Kammarkollegiet förvaltas dock inte några sådana donationsmedel som utgör statens egendom i aktiekonsortiet. Kammarkollegiet förvaltar där endast donationsegendom som bildat stiftelse. Utredningen har stickprovsvis tillfrågat några av de myndigheter som inte har något medgivande enligt 12 § donationsförordningen från regeringen hur donationsmedel placeras. Dessa förefaller alltid sätta in medlen på konton hos Riksgäldskontoret, även i de fall medlen inte ska förbrukas inom de närmaste två åren.

Det har inte förekommit någon gång sedan donationsförordningens tillkomst att någon myndighet har begärt regeringens tillstånd att få förvärva aktier som representerar hälften eller mer än hälften av rösterna i ett aktiebolag.

Staten äger ett hundratal donerade fastigheter. Dessa förvaltas huvudsakligen av Statens fastighetsverk.

11.2 Överväganden

Utredningens förslag: En ny bestämmelse införs i budgetlagen som innebär att regeringen får besluta om förvärv av aktier eller andelar i företag som ett led i förvaltningen av egendom som tillfallit staten genom testamente eller gåva. Bestämmelsen ska utformas som ett undantag från den nya bestämmelsen om att regeringen inte utan riksdagens bemyndigande får förvärva aktier i eller tillskjuta kapital till ett företag.

Staten tar varje år emot stora belopp i form av gåvor eller bidrag. Sammantaget uppgick intäkterna av bidrag 2008 till över 25 miljarder kronor. Varken RF eller budgetlagen innehåller några bestämmelser om regeringens befogenhet att för statens räkning göra benefika förvärv. Indirekt får det emellertid anses framgå av förarbetsuttalandena till RF att en sådan befogenhet finns. I den utredning som låg till grund för RF anfördes nämligen att bestämmelsen om att statens medel inte får användas på annat sätt än vad riksdagen har bestämt inte gäller donationer (jfr. SOU 1972:15 s. 175). Det har alltså under lång tid varit accepterat i praxis att regeringen beslutar att ta emot donationer, gåvor eller andra bidrag. Någon uttryckligt författningsreglering om detta är enligt utredningens mening inte nödvändig.

Det kan förekomma att någon testamenterar hela sitt dödsbo eller en andel i detta till staten. Dödsboet kan omfatta fastigheter, bostadsrätter, aktier och annan egendom som det inte finns något behov av i statens verksamhet. Frågan är om det i ett sådant fall kan finnas behov hos staten att kunna avyttra den donerade egendomen, utan att först begära riksdagens godkännande. Syftet skulle i så fall vara att underlätta mottagandet av donationer.

Bestämmelserna i 24–28 §§ budgetlagen om regeringens befogenhet att överlåta egendom gäller oavsett om egendomen har förvärvats med statliga medel eller om den tillfallit staten genom ett benefikt förvärv.

Med undantag av aktier eller andelar som representerar hälften eller mer än hälften av röstvärdet i ett företag, tomträtt och byggnad som inte är fast egendom får regeringen med stöd av 28 § budgetlagen besluta om försäljning av lös egendom som tillfallit staten genom donation. Beträffande sådan lös egendom behövs alltså inte någon ändring i lagen för att underlätta försäljning.

Såvitt utredningen kunnat utröna har 25 § budgetlagen som anger när regeringen får sälja fast egendom inte vållat några problem i praktiken. Det är rimligt att riksdagen även i fortsättningen beslutar om försäljning av fastigheter och byggnader vars värde överstiger ett visst belopp. I avsnitt 16 föreslår utredningen att den nuvarande beloppsgränsen höjs från 50 miljoner kronor till 75 miljoner kronor. Utredningen kan vidare konstatera att det är sällsynt att en myndighet får ta emot aktier som representerar hälften eller mer än hälften av röstvärdet i ett företag. Om så sker kan normalt aktierna avyttras innan staten tar emot donationen. Enligt utredningen finns det därför inte heller något behov att göra undantag från bestämmelserna i 25 och 26 §§ budgetlagen för att underlätta avyttrandet av donerad egendom.

Utredningen övergår därefter till att pröva frågan om det finnas anledning att införa någon förändring i budgetlagen med anledning av myndigheternas förvaltning av donationsmedel.

De flesta gåvor, bidrag och donationer till staten är avsedda att förbrukas under förhållandevis begränsad tid. Utrymmet för aktiv förmögenhetsförvaltning är för dessa begränsad. Att binda sådana medel i aktier eller långsiktiga räntepapper kan innebära att likviditeten blir låg och att risken för förluster vid påtvingad försäljning blir hög. Om inte gåvogivaren ställt särskilda villkor bör egendomen normalt förvaltas på det sätt som i allmänhet gäller för statens medel. Om medlen sätts in på ett konto i Riksgäldskontoret säkerställs en god och säker avkastning. Detta sker också i praktiken.

Ett fåtal myndigheter har dock av regeringen getts befogenhet att vidta placeringsåtgärder avseende donationsmedel, även om de utgör statens egendom. Att sådana placeringar får ske kan vara motiverat i fråga om medel som inte ska förbrukas inom de närmaste två åren. Kammarkollegiet och några universitet och högskolor har getts befogenhet att förvalta donationsmedel på detta sätt.² Det rör sig om placeringar i statsobligationer, statsskuldväxlar, värdepappersfonder och aktier. Innehavet omfattar endast obetydliga andelar av kapitalet och röstvärdet i ett och samma bolag. Det har inte framkommit något som tyder på att det skulle finnas skäl att begränsa denna rätt och den ordning som har gällt i detta avseende har under en längre tid varit accepterad.

² Som tidigare nämnts har dock Kammarkollegiet för närvarande inte något uppdrag från någon myndighet att enligt 11 § donationsförordningen placera donationsmedel som inte utgör stiftelse i aktier.

Med hänsyn till vad som föreslås i avsnitt 10 om att regeringen inte bör ha någon befogenhet att utan riksdagens godkännande förvärva aktier eller andelar i företag bör dock möjligheten att placera kapital i aktier och andelar, som ett led i förvaltningen av egendom som tillfallit staten genom donation, lagregleras.

För att undvika onödiga gränsdragningsproblem när det gäller innebörden av begreppet "donation" bör begreppen "gåva" och "testamente" användas i lagtexten. Det bör givetvis inte komma i fråga att regeringen med stöd av bestämmelsen förvärvar aktier som representerar en så stor andel av aktierna att det motsvarar hälften eller mer än hälften av röstvärdet i bolaget. För att det inte ska råda någon oklarhet i detta avseende bör därför bestämmelsen begränsas till "placeringsåtgärder som ett led i förvaltningen av egendomen".

Sammanfattningsvis innebär det anförda att det enligt utredningens mening bör införas en bestämmelse i budgetlagen som klargör att regeringen får besluta om placering av kapital i aktier eller andelar i företag som ett led i förvaltningen av egendom som tillfallit staten genom testamente eller gåva.

12 Mål och resultat

12.1 Bakgrund

I 2 § budgetlagen föreskrivs att regeringen för riksdagen ska redovisa de mål som åsyftas och de resultat som uppnåtts på olika verksamhetsområden.

Regeringen anförde i förarbetena till lagen att styrningen av den statliga verksamheten hade fått en så stark anknytning till budgetprocessen att det var lämpligt att i budgetlagen särskilt beröra frågor om resultatstyrning (prop. 1995/96:220 s. 21). Att ange ett mål eller ett förväntat resultat och jämföra detta med det resultat som faktiskt uppnåtts var, enligt regeringens mening, helt grundläggande i en styrprocess som syftar till en successivt allt effektivare och mer ändamålsenlig verksamhet. Regeringen borde därför inför riksdagen för olika områden ange vilka mål som avses bli uppnådda med de resurser som begärs och de övriga åtgärder som regeringen avser att vidta. När budgetåret – eller en annan lämplig tidsperiod – var över och verksamheten hade genomförts, var det naturligt att regeringen redovisade de resultat som uppnåtts. På så sätt skulle såväl riksdagens roll i budgetprocessen som regeringens styrning av den statliga verksamheten stärkas.

Ett annat skäl för en reglering av resultatstyrningen i budgetlagen var att klargöra att om regeringen begär statliga medel för ett ändamål måste regeringen också kunna ange vad den vill uppnå. Regeringen måste också vara beredd att vidta åtgärder så att resultatet av verksamheten kan följas upp och redovisas samt jämföras med vad som var avsett.

Ytterligare ett skäl var att underlätta för riksdagens utskott att i ökad utsträckning ägna sig åt uppföljning och utvärdering av resultatet av den verksamhet som riksdagen beslutat om. Regeringen menade att budgetpropositionen var det naturliga dokumentet för den löpande redovisningen av mål och resultat på områden

där ekonomiska styrmedel, särskilt anslag, används i stor utsträckning (prop. 1995/96:220).

Redovisning av resultat som grund för regeringens begäran om statliga medel för olika verksamheter ansågs således vara centralt i budgetprocessen. Samtidigt är budgetlagens bestämmelser om styrningen av den statliga verksamheten mycket allmänna i jämförelse med regleringen av regeringens finansiella befogenheter och skyldigheter. I utredningens uppdrag ingår att överväga om regeringens skyldigheter på området behöver preciseras. I det sammanhanget uppmärksammas även strävan att förbättra uppföljningen av riksdagens beslut.

12.2 Redovisning av mål och resultat sedan budgetlagen trätt i kraft

Alltsedan mål- och resultatstyrningen infördes i statsförvaltningen i början av 1990-talet har en dialog pågått mellan riksdagen och regeringen om hur styrningen bör utvecklas.¹ Mål- och resultatstyrningen och den nya budgetprocessen innebar att riksdagen och regeringen skulle bestämma mål och inriktning för den statliga verksamheten och ställa bestämda resultatkrav. De statliga myndigheterna gavs samtidigt en större frihet att välja medel för att nå målen. Denna ökade ekonomiska ramstyrning syftade inte minst till att decentralisera ansvar och befogenheter och skapa ett ökat utrymme för analys av verksamhetens utfall.

En grundläggande utgångspunkt var att genom återrapportering av resultatinformation säkerställa att riksdagen och regeringen skulle få ett bättre och mer relevant beslutsunderlag. Därmed skulle också ökade möjligheter ges att kontrollera att de uppställda målen uppfylldes.

Finansutskottet hade betonat behovet av resultatrapportering till riksdagen och efterfrågat studier och analyser av de statliga insatsernas effekter på samhällsnivå och behovet av en ytterligare utveckling av myndigheternas redovisning av effekter (bet. 1993/94:FiU10 och bet. 1995/96:FiU7). När budgetlagen trätt i kraft framförde finansutskottet att det naturliga tillfället för en redovisning av mål och resultat enligt 2 § budgetlagen var i anslutning till budgetförslaget för nästkommande år. En viktig

¹ För införandet av mål- och resultatstyrning se bl.a. prop. 1987/88:150 bilaga 1 s. 69–74 och prop. 1990/91:100 bilaga 1 s. 53–54.

förutsättning för att riksdagen skulle kunna ta ställning till fördelningen av utgifter på utgiftsområden, men också till de konkreta anslagen, var att det fanns en resultatanalys av föregående års verksamhet. Det borde också vid budgetprövningen finnas en bedömning av i vilken utsträckning som målen och resultaten hade uppnåtts och – om de inte uppnåtts – vad som var orsaken till detta. En annan viktig komponent för regeringens överväganden borde vara en omvärldsanalys där olika externa faktorer som kan påverka verksamheten belyses. Med utgångspunkt från ett sådant underlag kunde sedan regeringens förslag till fördelningen av resurserna presenteras för riksdagen (bet. 1996/97:FiU20).

Budgetpropositionen för 1998 och förvaltningspolitisk proposition

Under 1997 genomförde regeringen en samlad satsning för att förbättra redovisningen av mål och resultat mot bakgrund av budgetlagens krav och riksdagens uttalanden. Begreppet ekonomisk styrning definierades därvid till att innefatta både resultatstyrning och finansiell styrning. Med resultatstyrning avsågs styrningen av den statliga verksamhetens omfattning, inriktning och effektivitet. Resultatstyrningen skedde bland annat genom att mål angavs för olika verksamhetsområden och genom uppföljning och utvärdering. Med finansiell styrning sattes de ekonomiska ramarna för verksamhetens resursförbrukning. Dessa utgjordes bl.a. av anslagstilldelning, restriktioner för avgiftsbelagd verksamhet, investeringsramar och låneramar, beställningsbemyndiganden samt tillgång till räntekonto med kredit. Resultatstyrningen och den finansiella styrningen ansågs tillsammans vara nödvändiga för att få en väl fungerande och effektiv statlig verksamhet.

I budgetpropositionen för 1998 gavs de avsnitt som behandlade de olika utgiftsområdena en mer enhetlig struktur, de viktigaste målen inom respektive utgiftsområde lyftes fram, resultatbedömningarna utvecklades på utgiftsområdes- och verksamhetsområdesnivå, budgetar för avgiftsbelagd verksamhet redovisades, investeringsplanerna gavs en mer enhetlig utformning, beställningsbemyndiganden redovisades under egen rubrik i anslagsavsnitten och samlat i förslaget till finansplan m.m. i budgetpropositionen. Därtill redovisades affärsverkens finansiella befogenheter mer enhetligt. Regeringen tolkade riksdagens uttalanden så att dialogen mellan riksdag och regering om mål och resultat borde fokusera på

de viktigaste målen inom olika områden och att målen i första hand borde avse de statliga insatsernas effekter. Regeringen ansåg att dessa mål borde beslutas av riksdagen. Vidare var det, enligt regeringen, viktigt att informationen i budgetpropositionen om mål och resultat hade en tydlig koppling till utgiftsområdena och regeringens budgetförslag. Redovisningen följde därmed utgiftsområdesstrukturen och den indelning i verksamhetsområden som fanns under utgiftsområdena (prop. 1997/98:1 Förslag till statsbudget, finansplan m.m. avsnitt 6).

Finansutskottet såg positivt på de åtgärder som regeringen vidtagit och pekade särskilt på den dialog mellan riksdagen och regeringen i mål- och resultatfrågor som skett i samband med utarbetandet av budgetförslaget för 1998 och som inneburit en i flera avseenden förbättrad resultatinformation till riksdagen (bet. 1997/98:FiU1).

Vid behandlingen av 1998 års ekonomiska vårproposition angav finansutskottet vissa krav på återrapporteringen av resultatinformation som borde beaktas av regeringen i budgetförslaget för 1999. Bland annat framförde finansutskottet att riksdagen skulle besluta om de viktigaste politiska målen inom respektive utgiftsområde. Dessa mål borde avse effekterna av de statliga insatserna. Regeringens resultatredovisningar borde utvecklas med angivandet av tidsserier och ett begränsat antal resultatindikatorer. I resultatredovisningen i budgetpropositionen borde regeringen i första hand presentera ett bra underlag inom områden som var politiskt intressanta, t.ex. områden som rörde stora belopp eller där eftersträfvade effekter var särskilt betydelsefulla. Regeringen borde prioritera att utveckla resultatredovisningarna på utgifts- och verksamhetsområdesnivå medan resultatinformationen på anslagsnivå i vissa fall kunde göras mindre omfattande (bet. 1997/98:FiU20).

I propositionen Statlig förvaltning i medborgarnas tjänst (prop. 1997/98:136) gjorde regeringen bedömningen att de centrala punkterna i utvecklingen av resultatstyrningen skulle vara fortsatt verksamhetsanpassning, starkare politiskt engagemang i styrningen, fokus på Regeringskansliets arbetsformer och förbättrad resultatinformation till riksdagen. Konstitutionsutskottet, som behandlade propositionen, hade inga invändningar mot denna bedömning (bet. 1997/98:KU31).

Målstrukturen utvecklas i en översyn 1999 och 2000

I budgetpropositionen för 1999 anförde regeringen att den eftersträvade en tydligare målstruktur där det klart skulle framgå vilka mål som riksdagen hade att ta ställning till, bättre resultatinformation med bl.a. tidsserier, effekter och mätbara indikatorer på måluppfyllelsen samt tydligare analys och resultatbedömningar, framför allt på utgiftsområdesnivå. Regeringen menade att de mål – såväl övergripande som mer verksamhetsspecifika – som sattes upp för verksamheten måste vara tydligare kopplade till varandra för att resultatstyrningen skulle bli ett kraftfullt styrmedel. Regeringen aviserade därför en översyn av mål och målstrukturer på utgiftsområdes- och verksamhetsområdesnivå under åren 1999 och 2000. Denna översyn skulle lägga grunden för en verksamhetsindelning av statens budget. Regeringen menade att målen i första hand borde avse de effekter som kan uppnås genom statliga insatser. Andra kriterier var att målen skulle vara uppföljningsbara och – så långt möjligt – kunna ligga fast för att underlätta resultatjämförelser över tiden (prop. 1998/99:1 Förslag till statsbudget, finansplan m.m. avsnitt 9).

Vid behandlingen av budgetpropositionen konstaterade finansutskottet att kvaliteten på den resultatinformation som regeringen levererat till riksdagen successivt förbättrats. Inte minst, ansåg utskottet, var det betydelsefullt att arbetet med att utveckla den områdesspecifika resultatredovisningen intensifierades i nära kontakt mellan berörda utskott och departement. Finansutskottet pekade på möjligheterna för utskotten att i dialog med regeringen komma fram till att resultatinformation kan överlämnas till riksdagen tidigare än i budgetpropositionen och på möjligheterna att i separata skrivelser lämna fördjupad resultatinformation till riksdagen inom respektive utgiftsområde (bet. 1998/99:FiU1).

Statens budget skulle omfatta hela statens verksamhet

I budgetpropositionen för 2000 angav regeringen att den ekonomiska styrningens främsta uppgift var att utgöra ett verktyg för politikens förverkligande. Det innebär att den måste skapa förutsättningar för god kontroll av statens finanser, resursfördelning i enlighet med politiska prioriteringar, samt hög produktivitet och effektivitet i användandet av statens resurser. Målen för det pågå-

ende utvecklingsarbetet var att förbättra möjligheterna att utifrån statens budget få en god bild av den statliga ekonomin, relatera den budgeterade resursförbrukningen till fastställda mål så att prioriteringsdiskussioner underlättades, samt ställa resultat av en verksamhet mot de resurser som förbrukats inom verksamheten. En sådan budgetering skulle förbättra kopplingen mellan finansiell styrning och resultatstyrning (prop. 1999/2000:1 Förslag till statsbudget, finansplan m.m. avsnitt 9).

Riksdagen godkände i huvudsak de föreslagna riktlinjerna. Finansutskottet förutsatte att en parlamentarisk referensgrupp skulle få följa arbetet, att resultatet av utvecklingsarbetet skulle presenteras i en rapport i departementsserien och att regeringens slutsatser och förslag med anledning av rapporten skulle bli föremål för riksdagens ställningstagande (bet. 1999/2000:FiU13, rskr. 1999/2000:106).

En ny verksamhetsstruktur införs 2001

Som ett resultat av översynen av målen införde regeringen i budgetpropositionen för 2001 en indelning av verksamheten i politikområden inom ramen för de rådande utgiftsområdena. Detta var ett första steg mot en mer renodlad verksamhetsbaserad struktur i budgetpropositionen. I ett andra steg skulle verksamhetsstrukturen på politikområdesnivå och mål för denna arbetas fram.

Politikområdena infördes eftersom det visat sig svårt att med utgångspunkt i utgiftsområden formulera mål som var tillräckligt specifika för att möjliggöra uppföljning och bedömning av måluppfyllelsen. Totalt indelades den statliga verksamheten i 47 politikområden. För varje politikområde fastställdes ett eller flera mål. Regeringen menade dock att det var först när mål formulerades för verksamhetsområden inom respektive politikområde som det skulle vara möjligt att tillgodose riksdagens önskemål om tydliga och uppföljningsbara mål fullt ut. Vissa politikområden omfattade verksamheter vilka i sin helhet rymdes inom ett utgiftsområde. Andra politikområden omfattade anslag inom flera utgiftsområden. Det fanns även politikområden som berörde flera utgiftsområden, s.k. sektorsövergripande politikområden. Regeringens styrning av myndigheterna skulle ha en tydlig koppling till politikområdes- och verksamhetsområdesstrukturen. De mål regeringen formulerade för enskilda myndigheters verksamhet skulle

därmed avspegla målen på politikområdes- och verksamhetsområdesnivåerna. Myndigheternas resultatredovisningar skulle ligga till grund för regeringens bedömning av måluppfyllelsen och behovet av eventuella åtgärder (prop. 2000/01:1 Förslag till statsbudget, finansplan m.m. avsnitt 10).

Införandet av politikområden togs inte väl emot i riksdagen. I yttranden till finansutskottet framförde flera utskott synpunkter på att politikområdena skar över utgiftsområdena, vilket innebar att beredningsansvaret kom att delas mellan flera utskott. Beslut om mål kunde därmed komma att beredas av ett utskott medan beslut om finansiering bereddes av ett annat. Vidare kom utgiftsområdena att innefatta insatser som låg utanför ett utskotts ansvarsområde enligt riksdagsordningen. Bland annat försvarsutskottet ansåg att det var rimligt att hålla samman beredning och beslut om såväl ambitionsnivå för en viss verksamhet som finansiering av denna i ett utskott (yttr. 2000/01:FöU1y).

Bostadsutskottet menade även att utskottens uppföljning av måluppfyllelse skulle försvåras om förslagen till riksdagsbeslut i budgetpropositionen sker enligt en indelningsgrund – utgiftsområden – medan regeringens redovisning av politikens inriktning och mål sker enligt en annan – politikområden (yttr. 2000/01:BoU1y). Bostadsutskottet var även kritiskt till de redovisade målen inom utskottets beredningsområde som inte hade någon motsvarighet i de bostadspolitiska mål som riksdagen tidigare fastställt och att målen i endast begränsad utsträckning underställdes riksdagen för beslut. Bostadsutskottet ifrågasatte lämpligheten i att ett utskott bereder regeringens förslag till övergripande mål för ett politikområde som innefattar anslag som bereds av ett annat utskott och som dessutom redan faller under mål fastlagda efter den indelning som riksdagsordningen lägger fast.

Finansutskottet framförde att det är mycket viktigt att målen är välformulerade för att resultatstyrningen ska vara meningsfull och effektiv. Utskottet välkomnade därmed regeringens insatser att formulera mer konkreta mål. För att riksdagen skulle kunna ta till vara de potentiella fördelarna med politikområdena var det emellertid, enligt utskottets mening, viktigt att politikområdesindelningen anpassades till riksdagens arbetsformer. Finansutskottet förutsatte därmed att regeringen beaktade de synpunkter som framkommit i yttrandena. Finansutskottet pekade på att även utgiftsområden, på samma sätt som politikområden, har som syfte att göra en politiskt relevant indelning av statens budget och att det

varit en styrka att utgiftsområdena inte delats mellan flera utskott. Således ansåg finansutskottet att politik- och utgiftsområdena på sikt borde bringas i större överensstämmelse med varandra. Finansutskottet ställde sig också frågande till vilken stabilitet över tiden som politikområdena kunde förväntas få. Utgiftsområdena hade visat sig beständiga, för att inte tala om utskottsindelningen (bet. 2000/01:FiU1 avsnitt 5 s. 278).

Utvecklingen under perioden 2002–2008

Under perioden 2002–2008 skedde en fortsatt dialog mellan riksdag och regering om mål och resultat.

Riksdagen efterfrågade välformulerade, mätbara och uppföljningsbara mål för att resultatstyrningen skulle bli meningsfull och målen kunna ställas i relation till kostnaderna. Finansutskottet poängterade att det för riksdagen var viktigt att mål- och resultatbedömningar kopplades ihop med budgetförslaget och att dessa sågs som en integrerad helhet. Finansutskottet ansåg att resultatredovisningarna inom exempelvis utgiftsområde 2 Samhällsekonomi och finansförvaltning hade förbättrats men att det fortfarande återstod åtskilligt arbete för att precisera delmål, ta fram lämpliga resultatindikatorer samt att koppla ihop mål- och resultatbedömningar med budgetförslaget (bet. 2001/02:FiU2 och bet. 2002/03:FiU2).

Hösten 2003 gjorde riksdagen, på förslag från finansutskottet, ett tillkännagivande till regeringen om att uppställda mål borde vara tydliga och lätt uppföljningsbara samt vara åtföljda av olika typer av resultatindikatorer. I budgetarbetet borde också politikområdena bättre anpassas till riksdagens arbetsformer och redovisade medelsberäkningar starkare knytas ihop med de resultat som kommit fram i uppföljningsarbetet (bet. 2003/04:FiU2, rskr. 2003/04:125).

I syfte att förbättra förutsättningarna för att uppföljning och utvärdering skulle bli en integrerad del av budgetprocessen beslutade riksdagen, efter förslag av Riksdagskommittén, att regeringen fr.o.m. 2003, senast den 14 maj varje år, skulle lämna resultatskrivelser på alla utgiftsområden. Resultatinformationen skulle utgöra ett viktigt beslutsunderlag i utskottens beredning av förslagen i budgetpropositionen (bet. 2000/01:KU23, rskr. 2000/01:274). Regeringen ansåg att det var alltför optimistiskt att tro att det var möjligt att införa resultatskrivelser på alla utgiftsområden samma år

och förordade ett successivt införande av resultatskrivelser över ett antal år (prop. 2002/03:1 utg.omr. 2). I finansutskottets betänkande över Årsredovisning för staten 2004 konstaterade utskottet att förhållandevis få resultatskrivelser hade lämnats till riksdagen i jämförelse med Riksdagskommitténs ursprungliga önskemål om en resultatskrivelse per utgiftsområde och år (bet. 2004/05:FiU28). Den arbetsgrupp som genomförde en utvärdering av effekter av omläggningen 2002 av budgetprocessen kom fram till att ett tjugotal skrivelser som kunde klassificeras som resultatskrivelser hade lämnats till riksdagen under perioden 2002–2006.² Dessa skrivelser avsåg i allmänhet endast en mindre del av berört utgiftsområde och hade en förhållandevis skiftande karaktär. Skrivelserna hade därmed inte kommit att utgöra något väsentligt nytt underlag för utskottets arbete under vårarna och i budgetprocessen. Samtidigt konstaterade arbetsgruppen att regeringens resultatredovisning i budgetpropositionen hade utvecklats i fråga om volym, struktur och kvalitet.

I budgetpropositionen för 2005 lämnade regeringen, med anledning av riksdagens tillkännagivande hösten 2003, en omfattande redovisning av utvecklingen av den ekonomiska styrningen i staten. Regeringen gjorde bedömningen att resultatredovisningen i budgetpropositionen behövde utvecklas ytterligare och att förslag till anslag tydligare borde kopplas till de resultat som kommit fram i uppföljningsarbetet. För att tydliggöra länken mellan anslagsstrukturen och verksamhetsstrukturen avsåg regeringen att för respektive myndighet redovisa såväl finansiering som bidrag till måluppfyllelse på politikområdesnivå. Strukturen för statens budget med utgiftsområden och anslag respektive verksamhetsstrukturen med politikområden och verksamhetsområden behölls (prop. 2004/05:1 Förslag till statsbudget, finansplan m.m. avsnitt 11).

Finansutskottet såg positivt på den redovisade möjliga utvecklingen av budgetpropositionens innehåll och struktur. Samtidigt pekade utskottet på att kopplingen mellan beslut om anslag och uppföljningen av resultat skulle förbli begränsad så länge ett politikområde hörde till mer än ett utgiftsområde. Utskottet erinrade om tillkännagivandet hösten 2003 och framhöll att om indelningen i politikområden skulle vinna genomslag i riksdagens arbete med budgetpropositionen borde indelningen fullt ut vara anpassad till indelningen i utgiftsområden (bet. 2004/05:FiU1).

² Utvärdering av effekter av omläggningen 2002 av budgetprocessen, rapport 2006-08-31 (dnr Fi 2001/2694).

I budgetpropositionen för 2007 informerades regeringen riksdagen om att en särskild utredare tillkallats med uppdrag att utvärdera resultatstyrningen som den kommit till uttryck i relationen mellan regeringen och förvaltningsmyndigheterna (Styrunderingen).

Politikområdena avskaffas 2009

I 2008 års ekonomiska vårproposition aviserade regeringen att den enhetliga verksamhetsstrukturen skulle utgå i budgetpropositionen för 2009. Anledningen var, enligt regeringen, att det inte varit möjligt att på ett tillfredsställande sätt bryta ned övergripande politiska mål till politikområden och effektmål för den enskilda myndigheten. Vidare hade det inte varit möjligt att på ett rättvisande sätt redovisa och summera vare sig resultat eller kostnader i denna struktur. Därtill kom den ottydlighet som följer av att resurser anvisas och tilldelas i en specifik struktur, utgiftsområden och anslag, medan resultat redovisas i en annan struktur, politikområden, verksamhetsområden och verksamhetsgrenar (prop. 2007/08:100 avsnitt 4.4.4).

I budgetpropositionen för 2009 återkom regeringen med en redovisning av de förslag Styrunderingen lämnat och de åtgärder regeringen vidtagit med anledning av dessa.³ Regeringen hade i 2008 års ekonomiska vårproposition aviserat att den enhetliga verksamhetsstrukturen skulle utgå i budgetpropositionen för 2009. Som en konsekvens av att verksamhetsstrukturen utgick föreslog regeringen att den då föreliggande riksdagsbindningen gällande mål för politikområden skulle upphöra. I stället föreslog eller angav regeringen mot vilka mål verksamheter inom utgiftsområdet skulle följas upp. I varje utgiftsområdesavsnitt lämnades därmed förslag om upphävande av målen för politikområdena och, med några undantag, föreslog regeringen att riksdagen i stället skulle godkänna mål för utgiftsområdet (prop. 2008/09:1 Förslag till statsbudget, finansplan m.m. avsnitt 10.4).

Finansutskottet framförde att utskottet länge varit kritiskt till att indelningen i politikområden inte överensstämde med indelningen i utgiftsområden, vilket skapat ett glapp mellan strukturen för redovisning av resultat och strukturen för anvisning av medel. Utskottet välkomnade att detta problem avlägsnades. Samtidigt menade utskottet att många centrala frågor som var av intresse för

³ Se bl.a. Styrunderingens betänkande Att styra staten – regeringens styrning av sin förvaltning (SOU 2007:75).

riksdagen var obesvarade och måste diskuteras vidare mellan riksdag och regering. Utskottet ansåg att hur målen skulle utformas, avgränsas och vilken formell ställning de skulle ha framstod som högst oklart. Utskottet pekade också på några utgiftsområden där politikområdesmålen upphävts men där regeringen inte lämnat något förslag om att riksdagen skulle fastställa målen för utgiftsområdet. Detta gällde utgiftsområdena 14 Arbetsmarknad och arbetsliv, 16 Utbildning och universitetsforskning samt 23 Jord- och skogsbruk, fiske med anslutande näringar.⁴ Finansutskottet ansåg vidare att det var högst oklart hur en ny underindelning av utgiftsområdena skulle se ut och vad som skulle gälla angående målens ställning. Finansutskottet beklagade att regeringen inte redovisade någon samlad strategi för hur resultatredovisningen var tänkt att fungera gentemot riksdagen. Förslagen i budgetpropositionen för 2009 innebar inte, enligt finansutskottets mening, någon förbättring avseende tydlighet i målformuleringarna och användningen av resultatindikatorer (bet. 2008/09:FiU2).

12.3 Utredningar och revisionens iakttagelser

Styrtredningen och Förvaltningskommittén

Styrtredningens förslag ledde till att verksamhetsstrukturen i budgetpropositionen och regleringsbrevet togs bort och att regeringen beslutade att ett ökat fokus skulle riktas på myndigheternas instruktioner. Antalet mål och återrapporteringskrav i myndigheternas regleringsbrev minskades därmed inom flera områden.

Styrtredningen ifrågasatte dock inte att den politiska diskussionen skulle föras i måltermer. Styrtredningen anförde följande i sitt betänkande. Många mål på politisk nivå har en övergripande karaktär. De kan uttryckas i form av riktlinjebeslut, i lagtext, i internationella överenskommelser eller på politikområdesnivå. De manifesterar vad man anser vara eftersträvansvärt. Sådana mål fyller en viktig funktion i det politiska systemet.

Beträffande budgetprocessen ansåg Styrtredningen att föreställningen att hela den statliga verksamheten ska prövas i budgetprocessen är orealistisk. Inte heller, menade Styrtredningen, kan omfattande omprövningar normalt göras inom ramen för den årliga

⁴ För utgiftsområde 23 har namnet 2010 ändrats till Areella näringar, landsbygd och livsmedel (prop. 2008/09:100, bet. 2008/09:KU26, rskr. 2008/09:305).

budgetprocessen. Styretredningen menade att budgetpropositionen kommit att fylla alltför många syften och att den därmed blivit onödigt omfattande samtidigt som de olika syftena inte uppfylldes särskilt väl. Styretredningen föreslog därför att budgetpropositionen skulle renodlas till ett framåtriktat dokument. I stället skulle årsredovisning för staten byggas ut till det centrala redovisningsdokumentet (SOU 2007:75).

Förvaltningskommittén, som lämnade sitt slutbetänkande efter Styretredningen, framhöll att resultatstyrningens eftersträfvade fokus på det faktiska utfallet av myndigheternas verksamhet i olika avseenden även fortsättningsvis borde vara centralt för styrningen av statsförvaltningen. Det gällde både frågan om vilka effekter som uppnåtts och – givet dessa effekter – med vilken effektivitet som verksamheten bedrivits. Staten måste hushålla väl med av medborgarna inbetalda skattemedel (SOU 2008:118).

Riksrevisionens iakttagelser

En del i Riksrevisionens granskningsverksamhet är att studera hur regeringens rapportering till riksdagen går till. Riksrevisionen iakttagelser kring denna rapportering grundar sig både på den information regeringen inhämtar från myndigheterna och den information som regeringen delger riksdagen. Iakttagelserna grundar sig på genomförda effektivitetsrevisioner inom olika områden och inte specifikt på den information som lämnas i budgetpropositionen. Riksrevisionen har i dessa sammanhang bl.a. påtalat brister både i myndigheternas underlag och i regeringens redovisning när det gäller information om vilka effekter och resultat som uppnåtts samt hur väl målen uppfyllts. Resultatinformationen till riksdagen har varit ofullständig och ibland har förmodade snarare än påvisade effekter redovisats.⁵ Riksrevisionen betonar således behovet av mer fullständiga redovisningar av uppnådda effekter.

⁵ Riksrevisionens årliga rapport 2004, 2005 och 2006.

12.4 Överväganden

Utredningens förslag: Regeringens skyldighet att redovisa mål och resultat preciseras ytterligare i budgetlagen. Regeringen ska i budgetpropositionen lämna en redovisning av de resultat som uppnåtts i verksamheten i förhållande till de av riksdagen beslutade målen. Redovisningen ska vara anpassad till den i riksdagsordningen föreskrivna fördelningen av statens utgifter på utgiftsområden.

Riksdagen lägger stor vikt vid resultatuppföljning och efterfrågar i hög grad resultatinformation. I regeringens förslag till en reformerad grundlag (prop. 2009/10:80) ingår att det i regeringsformen förs in en bestämmelse om att varje utskott ska följa upp och utvärdera riksdagsbeslut inom utskottets ämnesområde (4 kap. 8 § förslag till ändrad RF). Bestämmelsen flyttas därmed från riksdagsordningen till regeringsformen, vilket markerar den vikt som läggs vid utskottens uppföljning.

Den i det föregående redovisade dialogen mellan riksdagen och regeringen om mål och resultat i statens verksamhet, visar att riksdagen konsekvent har efterfrågat en nära koppling mellan budgetförslaget och de resultat som uppnåtts, att målen ska vara mätbara och uppföljningsbara samt beslutas av riksdagen, att resultatredovisningen ska följa budgetens indelning och riksdagens beredningsformer samt att resultatredovisningarna ska innehålla tidsserier och resultatindikatorer.

Regeringen har arbetat med att förbättra målformuleringar och resultatredovisningar, men verksamhetsindelningen av resultatredovisningen i politikområden innebar att det blev svårare för riksdagen att behandla redovisningarna som underlag för budgetbesluten. Detta berodde på att ärendefördelningen mellan utskotten följer utgiftsområdesindelningen, vilket i sin tur innebar att utskottens ansvar för mål, resultat och resurser kom att bli otydligare med den verksamhetsstruktur som regeringen använde i budgetpropositionen. När politikområdena avskaffades 2009 gjordes detta utan att denna struktur ersattes med någon annan. Den verksamhetsområdesstruktur som fanns under utgiftsområdena fram till 2001 togs bort när politikområdena infördes och när politikområdena avskaffades togs även verksamhetsområdesnivån under politikområdena bort. Någon ny underindelning av utgiftsområdena föreslogs inte. När politikområdesmålen avskaffades blev det även oklart i vad mån riksdagen skulle besluta om målen för

utgiftsområdena. För tre utgiftsområden togs politikområdesmålen bort utan att regeringen lämnade förslag till nya mål.

Genomgången visar att regeringen hittills inte fullt ut har förmått att lämna ett underlag om mål och resultat av det slag som riksdagen önskat. Den nuvarande lydelsen av 2 § budgetlagen är allmänt hållen och lämnar öppet bl.a. i vilken form resultatredovisningen ska ske och vilken instans som ska besluta om målen. Mot bakgrund av gjorda erfarenheter lämnar utredningen i det följande förslag till en precisering av bestämmelsen i budgetlagen.

Riksdagen ska besluta om målen för verksamheten

Riksdagen har vid upprepade tillfällen uttalat att de viktigaste politiska målen inom respektive utgiftsområde ska beslutas av riksdagen. Så har det också varit. Flertalet av de redovisade målen för utgiftsområdena i budgetpropositionen för 2010 är beslutade av riksdagen. Tre utgiftsområden saknar dock mål som är beslutade av riksdagen, det gäller utgiftsområdena 14 Arbetsmarknad och arbetsliv, 16 Utbildning och universitetsforskning och 23 Areella näringar, landsbygd och livsmedel.

Utredningen anser att det är naturligt och önskvärt att den politiska viljeinriktningen formuleras i termer av mål. Den politiska diskussionen bör föras i måltermer och förslag till mål bör underställas riksdagen för beslut. Detta bör framgå av budgetlagen. I budgetpropositionen bör ingå övergripande mål för alla utgiftsområden som är beslutade av riksdagen. Eftersom riksdagen har efterfrågat välformulerade, mätbara och uppföljningsbara mål bör regeringen sträva efter att utforma förslagen till mål så att de uppfyller dessa grundläggande krav. Målen bör avse de effekter man vill uppnå med de statliga insatserna. Målen kan ha beslutats med anledning av förslag i särpropositioner.

Redovisning av uppnådda resultat ska lämnas i budgetpropositionen

Redan i förarbetena till budgetlagen anförde regeringen att budgetpropositionen bör vara det naturliga dokumentet för den löpande redovisningen av mål och resultat på områden där ekonomiska styrmedel används i stor utsträckning. Detta ligger i linje med det riksdagen vid upprepade tillfällen anført, nämligen att det är viktigt

att det finns en koppling mellan budgetförslaget och redovisningen av mål och resultat. Riksdagens beslut om resultatskrivelser för alla utgiftsområden misslyckades. En förklaring till detta kan vara att det är svårt att föra in ytterligare en omfattande beredningsprocess i Regeringskansliet som innefattar analys av den pågående verksamheten utöver beredningen av den ekonomiska vårpropositionen, budgetproposition, särpropositioner och skrivelser, inte minst eftersom resultatinformation ingår även i flera av dessa dokument.

De förslag som framförts från olika håll om att skrivelsen årsredovisning för staten bör vara det centrala dokumentet för resultatredovisningar ger uttryck för en annan syn och utgår från att en tydlig åtskillnad görs mellan en bakåtblickande årsredovisning och en framåtblickande budgetproposition. Utredningen anser att det finns flera skäl som talar mot detta synsätt. Ett viktigt skäl är att det inte bara skulle bli en tydlig åtskillnad mellan bakåtblickande information och framåtblickande information utan även att resultatinformationen skulle hållas åtskild från budgetförslaget. Detta, anser utredningen, skulle strida mot den bärande tanken bakom resultatstyrningen, nämligen att kunskap om hittills uppnådda resultat ska ligga till grund för den framåtblickande styrningen. Ett annat viktigt skäl är att årsredovisningen för staten skulle behöva byggas ut till ett mycket omfattande dokument som skulle närma sig budgetpropositionens omfattning. Utredningen ifrågasätter nyttan av att införa en så tidskrävande och omfattande process i Regeringskansliet vid en tidpunkt då arbetet är inriktat på en mer långsiktig, framåtblickande planering och att utforma den ekonomiska vårpropositionen och budgetpropositionen. Utredningen återkommer i avsnitt 13 till vilket innehåll årsredovisningen för staten bör ha.

Utredningen anser således att det inte är lämpligt att låta årsredovisningen för staten vara det centrala dokumentet för redovisningen till riksdagen av icke finansiella verksamhetsresultat. I stället anser utredningen att det är angeläget att budgetförslaget i budgetpropositionen är väl underbyggt med bl.a. redovisningar av uppnådda resultat. Med uppnådda resultat avses i första hand de resultat som uppnåtts genom statens verksamhet och resursinsatser. Det är således effekterna av statens verksamhet på området som bör redovisas i förhållande till de mål riksdagen har beslutat om. Vidare avses med uppnådda resultat effekterna av den samlade verksamheten oavsett hur denna har finansierats. Det innebär att det inte bara är den anslagsfinansierade delen av verksamheten som är av

intresse. Det är inte heller fråga om en redovisning på marginalen som endast tar sikte på att motivera en anslagsförändring. Däremot bör det finnas en tydlig koppling till de förslag om anslag, ekonomiska åtaganden och annat som lämnas i budgetpropositionen. Sektorsövergripande mål bör följas upp samlat under de utgiftsområden där de huvudsakliga medlen anvisas men också där det är relevant inom olika utgiftsområden.

I budgetlagen bör därmed föreskrivas att regeringen i budgetpropositionen ska lämna en redovisning av de resultat som uppnåtts i statens verksamhet.

En sådan bestämmelse utesluter självfallet inte att resultatredovisningar lämnas även i andra sammanhang. Tvärtom kan det vara naturligt att regeringen redovisar fördjupade analyser av olika verksamheter i skrivelser och i särpropositioner. Detta är särskilt motiverat på sektorsövergripande områden där verksamheten bedrivs och finansieras från flera olika utgiftsområden. Det kan även vara lämpligt på områden där andra styrmedel än ekonomiska sådana används i stor omfattning, t.ex. lagstiftning. Riksdagen kan även begära resultatinformation för olika verksamheter när behov finns.

Redovisningen ska vara utformad som ett underlag för riksdagens beslut

Riksdagen har betonat att resultatinformationen bör utformas så att den kan utgöra en grund för riksdagens beslut om utgiftsramar och anslag samt andra förslag som lämnas i budgetpropositionen. Vidare har riksdagen efterfrågat en ökad användning av tidsserier och resultatindikatorer. Som finansutskottet har anfört bör resultatredovisningen framför allt utvecklas på områden som rör stora belopp eller där eftersträövade samhällseffekter är särskilt betydelsefulla. Riksdagen har även efterfrågat ett klagörande av hur underindelningen av utgiftsområdena ska se ut. Utredningen anser att resultatredovisningen i budgetpropositionen ska ha ett sådant innehåll att den är väl ägnad att utgöra ett underlag för riksdagens beredning och beslut om statens budget. Det betyder att det är förslagen till riksdagsbeslut i budgetpropositionen som är det centrala och som ska underbyggas med resultatinformation. De krav som riksdagen ställer på resultatinformationen bör därvidlag tillgodoses såväl vad gäller innehåll som struktur.

Riksdagen har framfört att utgiftsområdesindelningen och riksdagens beredningsordning enligt riksdagsordningen bör vara grunden för resultatinformationen till riksdagen i budgetpropositionen. På så sätt kan redovisade medelsberäkningar starkare knytas ihop med de resultat som kommer fram i uppföljningsarbetet. Utredningen kan konstatera att utgiftsområdesindelningen, med ett undantag, i huvudsak är densamma 2010 som den var 1997.⁶ Indelningen av statens budget i utgiftsområden är föreskriven i riksdagsordningen, liksom även ärendefördelningen mellan utskotten. Utredningen anser att redovisningen av uppnådda resultat i budgetpropositionen ska vara anpassad härtill. Det betyder att det är den indelning av statsutgifterna i utgiftsområden som föreskrivs i riksdagsordningen som ska vara styrande, vilket innebär att den även anpassas till riksdagens beredningsformer. En ändrad indelning av den struktur i vilken resultatredovisningen görs kan därmed ske i anslutning till att riksdagsordningen ändras.

En väsentlig fråga är på vilken nivå resultatredovisningen bör lämnas. Bör en återgång göras till att resultatinformation lämnas på anslagsnivå som var fallet fram till och med budgetpropositionen för 1997, eller bör resultatinformationen i fortsättningen lämnas på en mer aggregerad nivå för utgiftsområdena? Det som talar för att resultatinformationen bör lämnas på anslagsnivå är att det då blir en tydlig koppling till riksdagens beslut om anslag. Samtidigt är det nog i de flesta fall så att verksamhet som finansieras från flera anslag och andra finansieringskällor bidrar till att uppnå de avsedda målen. Det är därför naturligt att resultatinformationen lämnas på en högre nivå än anslagsnivån. Utredningen anser inte att den närmare utformningen av resultatinformationen och på vilken nivå den bör lämnas inom respektive utgiftsområde bör regleras i lag, utan att det bör finnas utrymme för regering och riksdag att utveckla formerna för detta över tiden.

⁶ År 2009 ändrades namn och innehåll för utgiftsområde 13, från Arbetsmarknad till Integration och jämställdhet. För utgiftsområde 14 ändrades namn och delvis innehåll, från Arbetsliv till Arbetsmarknad och arbetsliv. Ansvarsfördelningen mellan utskotten påverkades inte av denna ändring eftersom arbetsmarknadsutskottet bereder ärenden inom såväl utgiftsområde 13 som 14 (prop. 2007/08:100, bet. 2007/08:KU24, rskr. 2007/08:265).

13 Årsredovisningen för staten

13.1 Bakgrund

I detta avsnitt behandlas frågan om budgetlagen behöver föras med ytterligare eller tydligare bestämmelser om årsredovisningen för staten. De frågeställningar som utredningen ska överväga är enligt direktiven årsredovisningens innehåll, omfattning, avgränsning och uppställningsformer samt tidpunkten för årsredovisningens avlämnande. Övervägandena bör ske bl.a. mot bakgrund av att Riksrevisionen i flera sammanhang uttryckt att det är principiellt tveksamt att regeringen beslutar om utformningen av årsredovisningen, och inte riksdagen. Övervägandena bör vidare ske mot bakgrund av de erfarenheter som vunnits sedan budgetlagens tillkomst.

13.1.1 Regleringen av årsredovisningen för staten

En årsredovisning för staten upprättades första gången för budgetåret 1993/94. Detta skedde på det numera avvecklade Riksrevisionsverkets initiativ. År 1994 beslutade regeringen genom en ändring i Riksrevisionsverkets instruktion att verket varje år skulle lämna en årsredovisning för staten till regeringen. Genom införandet av lagen (1996:1059) om statsbudgeten (budgetlagen) ålades regeringen i lag att se till att en årsredovisning för staten lämnades till riksdagen.

Regeringen ska enligt 38 § budgetlagen så snart som möjligt, dock senast nio månader efter ett avslutat budgetår, se till att årsredovisningen för staten lämnas till riksdagen. Sedan 2001 sker detta i praktiken i anslutning till att den ekonomiska vårpropositionen lämnas till riksdagen. Vårpropositionen ska enligt tilläggsbestämmelse 3.2.2 i riksdagsordningen lämnas årligen, senast den 15 april. Regeringen har i en proposition till riksdagen föreslagit att

det i 9 kap. regeringsformen införs en bestämmelse enligt vilken regeringen ska överlämna en årsredovisning för staten till riksdagen. Den närmare utformningen av årsredovisningen bör dock enligt vad regeringen anför i propositionen även i fortsättningen regleras i budgetlagen (prop. 2009/10:80 s. 235).

Årsredovisningen ska enligt 38 § budgetlagen innehålla resultaträkning, balansräkning och finansieringsanalys samt det slutliga utfallet på statsbudgetens inkomstitlar och anslag.

För redovisningen i staten gäller ett generellt krav på att redovisningen ska följa god redovisningssed och att den ska ge en rättvisande bild gäller även årsredovisningen för staten.

Regeringen har lämnat föreskrifter i förordningen (2000:605) om årsredovisning och budgetunderlag. Enligt förordningen ska de myndigheter som lyder omedelbart under regeringen varje år lämna en årsredovisning till regeringen och det underlag Ekonomistyrningsverket (ESV) behöver för årsredovisningen för staten. Förordningen innehåller vidare bestämmelser om vad myndigheternas årsredovisningar ska innehålla, vissa grundläggande redovisningsprinciper som ska gälla för dessa, värderingsregler m.m. Regeringen har vidare beslutat om föreskrifter om myndigheternas bokföring i förordningen (2000:606) om myndigheters bokföring. I denna förordning finns bestämmelser om den löpande bokföringen i de myndigheter som lyder omedelbart under regeringen.

Varje år beslutar regeringen om vilken organisatorisk avgränsning årsredovisningen för staten ska ha samt om uppställningsformerna för balans- och resultaträkningarna samt finansieringsanalysen. Detta sker genom s.k. normeringsbeslut som ställs till ESV och som avser det underlag till årsredovisningen för staten som ESV lämnar till regeringen varje år. ESV är ansvarig myndighet under regeringen för föreskrifter inom det statliga redovisningsområdet.

Riksrevisionen ska enligt 3 § lagen (2002:1022) om revision av statlig verksamhet m.m. (revisionslagen) granska årsredovisningen för staten. Revisionsberättelsen ska lämnas till regeringen och riksdagen senast en månad efter den dag då årsredovisningen lämnas till riksdagen (11 § revisionslagen). Granskningen görs bl.a. mot bakgrund av vad som kan anses utgöra god redovisningssed och god revisionsmed i staten. Av god revisionsmed följer att en revisor ska granska att årsredovisningen upprättas enligt tillämpligt regelverk. Riksrevisionens granskning omfattar därför endast de delar av årsredovisningen för staten som den ska innehålla enligt

38 § budgetlagen, inklusive till dessa delar hänfödda fotnoter. Övriga delar av årsredovisningen är inte föremål för någon årlig revision. Revisorn ska dock läsa övriga delar och bedöma om de motsäger informationen i de obligatoriska årsredovisningsdokumenten. Av revisionslagen framgår att Riksrevisionen inte ska granska årsredovisningen för staten i syfte att bedöma om ledningens förvaltning följer tillämpliga föreskrifter och särskilda beslut.

13.1.2 God redovisningssed i staten

Den allmänna redovisningslagstiftningen har i stor utsträckning getts karaktären av ramlag vars närmare innehåll fylls ut av redovisningspraxis. Tekniken att hänvisa till god redovisningssed förekommer på flera håll. Begreppet förekommer i bl.a. bokföringslagen (1999:1078) och årsredovisningslagen (1995:1554) (ÅRL). Även redovisningen i kommuner och landsting ska följa god redovisningssed enligt vad som föreskrivs i lagen (1997:614) om kommunal redovisning.

Begreppet god redovisningssed innebär en skyldighet att följa lag och i lag intagna redovisningsprinciper. Som ett exempel på det sistnämnda kan nämnas kravet på att redovisningen ska ge en rättvisande bild. Innehållet i den goda redovisningsseden bestäms också genom praxisutvecklingen och genom rekommendationer och råd som ges ut av auktoritativa organ och i vilka praktiskt och teoretiskt verksamma experter på redovisningsområdet ingår. Bokföringsnämnden, som är en myndighet under regeringen, ansvarar t.ex. enligt 8 kap. 1 § bokföringslagen (1999:1078) för utvecklandet av god redovisningssed i företagens bokföring och offentliga redovisning. Bokföringsnämndens allmänna råd riktar sig till mindre företag. Rådet för finansiell rapportering ger ut rekommendationer om god redovisningssed för företag vars värdepapper på balansdagen är noterade på en reglerad marknad i Sverige.¹ Rådet för kommunal redovisning har till uppgift att främja och utveckla god redovisningssed i kommuner, landsting och kommunalförbund i enlighet med lagen om kommunal redovisning.

I den proposition som låg till grund för budgetlagen anförde regeringen att begreppet god redovisningssed kan användas och

¹ Rådet för finansiell rapportering ersatte den 1 januari 2007 Redovisningsrådet som då lades ned.

vara vägledande även i staten. Regeringen konstaterade att normerna på många områden sammanfaller inom samhällets olika sektorer. Anpassningar till vad som är god redovisningssed i staten skulle dock behöva göras. I propositionen anförde regeringen också att de föreskrifter som regeringen bestämmer är ett led i utformningen av god redovisningssed i staten. De numera upphävda föreskrifterna i bokföringsförordningen (1979:1212) och förordningen (1993:134) om myndigheters årsredovisning och anslagsframställning nämndes som exempel på sådana föreskrifter (prop. 1995/96:220 s. 70 f. och s. 115 f.)². Att innebörden av god redovisningssed kan vara en annan i staten än i näringslivet hänger bl.a. ihop med att arten av verksamheten och syftet med denna är annorlunda än för företag. Verksamheten i staten styrs inte av en strävan att intäkterna ska vara större än kostnaderna, dvs. av ett vinstmål. Styrningen av verksamheten syftar i stället till att riksdagens beslut om statens budget ska genomföras.

Utvecklingen inom redovisningsområdet har under den senaste tioårsperioden alltmer gått mot en internationalisering och harmonisering av normeringen i olika länder. Detta är bl.a. en följd av framväxten av en alltmer världsomspännande kapitalmarknad. Även normeringen för vad som ska anses utgöra god redovisningssed i den statliga sektorn har gått mot en internationalisering. Normeringen av redovisningen i den statliga sektorn sker bland annat inom ramen för International Federation of Accountants (IFAC) som ger ut International Public Sector Accounting Standards (IPSAS).³

Något sådant oberoende normgivningsorgan som de ovan nämnda och som verkar inom det statliga redovisningsområdet finns inte i Sverige. Regeringen meddelar i stället föreskrifter om myndigheternas årsredovisningar och bokföring i förordningar. Föreskrifterna riktar sig till myndigheterna och tar inte explicit sikte på årsredovisningen för staten. Föreskrifterna har ändå indirekt betydelse för årsredovisningen för staten eftersom denna grundar sig på myndigheternas redovisningar. ESV är som nämnts ansvarig myndighet under regeringen för redovisningsföreskrifter inom det statliga området. I praktiken sker utvecklingen av god redovisningssed i staten genom att relevansen av rekommendationer i olika frågor, som preciseras för näringslivet, kommuner och

² Dessa förordningar motsvaras nu av förordningen (2000:605) om årsredovisning och budgetunderlag och förordningen (2000:606) om myndigheters bokföring.

³ För närvarande finns det 26 standarder.

landsting, prövas även för staten. På regeringens uppdrag följer ESV utvecklingen såväl nationellt som internationellt. De normer som finns för redovisningen i t.ex. näringslivet är emellertid inte omedelbart överförbara till det statliga området. Föreskrifterna om redovisningen i staten utformas därför efter de förutsättningar som finns för verksamheter inom staten.

Vid ESV finns ett särskilt redovisningsråd. Rådet har till uppgift att ge myndighetschefen råd för att främja utvecklingen av god redovisningssed i staten. Redovisningsrådet består av sju ledamöter som utses av regeringen. Ledamöterna består av revisorer och andra med särskilda kunskaper från redovisningsområdet.

13.1.3 Riksrevisionens synpunkter

Som framgår av det föregående granskar Riksrevisionen årsredovisningen för staten. Revisionsberättelsen lämnas till regeringen och riksdagen senast en månad efter den dag årsredovisningen lämnats till riksdagen. Vid de årliga granskningar som hittills har genomförts av årsredovisningarna för staten har Riksrevisionen bedömt att de finansiella delarna av redovisningen i allt väsentligt varit rättvisande. Detta innebär att årsredovisningen har följt god redovisningssed i staten, att den har haft det innehåll som krävs enligt 38 § budgetlagen samt att den varit upprättad med den organisatoriska avgränsning och med de uppställningsformer som framgått av regeringens normeringsbeslut (jfr bl.a. Riksrevisionens årliga rapport 2004 s. 10).

Riksrevisionen har dock i andra sammanhang uttalat sig om det förhållandet att regeringen beslutar om redovisningsnormer på det statliga området. Riksrevisionen har bl.a. i sin årliga rapport 2004 uttryckt principiell tveksamhet till att regeringen beslutar om avgränsning och uppställningsformer för den återrapportering som riksdagen kräver av regeringen genom budgetlagen.

I den årliga rapporten 2009 har Riksrevisionen lämnat synpunkter på det förhållandet att årsredovisningen för staten innehåller också andra delar än de som budgetlagen föreskriver. Riksrevisionen har där anfört följande. Årsredovisningen används vid sidan av propositioner och skrivelser även för att redovisa uppnådda resultat i verksamheten enligt vad som föreskrivs i 2 § budgetlagen. Riksrevisionen bejakar en sådan utveckling eftersom detta ökar riksdagens möjligheter att få en samlad bild av den statliga verksam-

heten. Om avsikten är att årsredovisningen även fortsättningsvis ska omfatta redovisning av resultat vore det lämpligt att riksdagen fattade beslut om detta. Med hänsyn till den vikt Grundlagsutredningen har lagt vid årsredovisningen för staten och mot bakgrund av att Riksrevisionen i flera effektivitetsgranskningar har visat att regeringens återrapporering av uppnådda resultat i den statliga verksamheten varit ofullständig och missvisande bör tydligare normer för årsredovisningen läggas fast. Dessa normer bör inte enbart avse de nuvarande finansiella delarna enligt 38 § budgetlagen, utan även den redovisning som regeringen lämnar enligt 2 § av uppnådda mål och resultat inom olika områden. Årsredovisningen för staten borde enligt Riksrevisionen vara det centrala redovisningsdokumentet inför riksdagen om den statliga verksamheten.

Vid sidan av den årliga granskningen av årsredovisningen för staten genomför Riksrevisionen också effektivitetsgranskningar. Granskningarna leder i vissa fall till kritik mot regeringen när det gäller redovisningen till riksdagen i olika avseenden. Bland annat har Riksrevisionen genomfört en effektivitetsgranskning av Årsredovisningen för staten 2006. Riksrevisionen fann brister i redovisningen när det gällde redovisningen av de budgetpolitiska målen, skatteintäkter och ålderspensionssystemet (RiR 2007:13). Ett annat exempel på kritik som Riksrevisionen riktat mot redovisningen i bl.a. årsredovisningen gäller omfattningen av oförbrukade bidrag (se Riksrevisionens årliga rapport 2006 s. 15).

13.1.4 Riksdagsbehandlingen av årsredovisningen för staten

Årsredovisningen för staten lämnas till riksdagen genom en årlig skrivelse. Sedan några år tillbaka lämnas denna i mitten av april. På såväl regeringens skrivelse som Riksrevisionens revisionsberättelse föreligger motionsrätt. Riksdagsstyrelsen har dock i en framställning till riksdagen föreslagit att revisionsberättelsen lämnas direkt till finansutskottet vilket innebär att motionsrätten avseende revisionsberättelsen tas bort (se 2009/10:RS4).

En genomgång av finansutskottets betänkanden med anledning av årsredovisningen för staten under de senaste åren visar att endast ett fåtal motioner har väckts med anledning av regeringens skrivelse. Eftersom revisionsberättelserna hittills har varit utan

anmärkning har det av naturliga skäl inte heller väckts någon motion med anledning av dessa. Finansutskottets behandling av regeringens skrivelse och revisionsberättelserna har genomgående lett till att riksdagen beslutat att lägga årsredovisningarna till handlingarna. Finansutskottet har dock i de betänkanden som legat till grund för riksdagens beslut gjort vissa uttalanden om hur redovisningen i årsredovisningen kan utvecklas för att bättre tillgodose riksdagens behov av information. Synpunkterna har i huvudsak tillgodosetts.

Av finansutskottets betänkanden framgår att utskottet värdesätter den information som lämnas i årsredovisningen. Den information som utskottet har efterfrågat har i huvudsak gällt utfallsredovisningen och sådan information som har betydelse för riksdagens kontroll och uppföljning av tidigare fattade beslut om statens budget.

Med anledning av Riksrevisionens ovan angivna uttalanden kan det vara av intresse att notera att utskottet inte har kommenterat normgivningen för årsredovisningen för staten och inte heller uppställningsformerna eller avgränsningen av staten i årsredovisningen.

13.1.5 Internationell utblick

Norge

Den norska grundlagen föreskriver att det för varje budgetår ska utarbetas och offentliggöras en statsredovisning. Den norska budgetlagen (Bevilgningsreglementet) innehåller närmare bestämmelser om denna redovisning. I 5 kap. 13 § bevilgningsreglementet anges att räkenskaperna ska innehålla en anslagsredovisning (bevilgningsregnskap) och en balansräkning (kapitalregnskap). Bevilgningsregnskapen ska visa redovisade utgifter och intäkter, överfört belopp från föregående år anslagna medel under budgetåret och överfört belopp till nästa år. Balansräkningen ska ge en översikt av statens och trygghetssystemens tillgångar och skulder och visa sambandet med resultatredovisningen. I anslutning till statsräkenskaperna ska det finnas en översikt som visar medgivna överskridanden, beställningsbemyndiganden, bemyndiganden att ställa ut garantier och låna ut medel och utnyttjandet av dessa bemyndiganden. Vidare ska översikten visa bemyndiganden att ta

upp lån och vilka lån staten har tagit upp och förändringen av stats-skulden.

En skrivelse om statsräkenskaperna ska lämnas till stortinget så snart räkenskaperna upprättats.

Finansdepartementet ger varje år ut ett cirkulär om årsbokslut och frister för inrapportering. Departementen ska bekräfta sin del av anslagsredovisningen och rapportera tillgångar och skulder i sina verksamheter för balansräkningen.

Danmark

Den danska grundlagen förskriver att statsräkenskaper ska lämnas till folketinget senast sex månader efter budgetårets utgång.

I Danmark finns inte någon motsvarighet till den svenska budgetlagen. Däremot finns bestämmelser om statsräkenskaperna i loven om statens regnskabsvaesen m.v. I lagen förskrivs att statsräkenskaperna i sin uppställning ska följa budget- och tilläggsbudgetbesluten och omfatta samtliga statens inkomster och utgifter för det föregående budgetåret, statens tillgångar och skulder och förändringarna häri under loppet av året. Lagen gäller samtliga departement, institutioner m.m. vars budget är upptagen på statsbudgeten. Departementen får besluta att även sådan verksamheter som inte omfattas av förslaget till statsbudget ska omfattas av räkenskaperna. Det kan exempelvis gälla avgiftsfinansierad verksamhet.

Finansministern har i lagen bemyndigats att meddela närmare föreskrifter om räkenskaperna.

Finland

I den finska grundlagen finns föreskrifter om att regeringen årligen till riksdagen ska lämna en berättelse om sin verksamhet och om sina åtgärder med anledning av riksdagens beslut samt en berättelse om skötseln av statsfinanserna och om hur budgeten har följts.

Den finska lagen om statsbudgeten innehåller vidare bestämmelser om bokföringen i staten, redovisningen i avgiftsbelagd verksamhet samt årsbokslutet i staten. Regeringen ska för varje budgetår till riksdagen lämna statens bokslutsberättelse enligt föreskrifterna i grundlagen. Bokslutsberättelsen ska innehålla stats-

bokslutet och andra nödvändiga uppgifter om skötseln av statsfinanserna och om hur budgeten har följts samt utvecklingen av den statliga verksamheten och resultatet i denna. Motsvarande uppgifter ska lämnas om verksamheten under respektive departement. Bokslutsberättelsen omfattar resultat- och balansräkningarna i de statliga affärsverken samt intäkts- och kostnadskalkyler eller resultat- och balansräkningar för statliga fonder som redovisas utanför statsbudgeten. Bokslutsberättelsen ska vidare innehålla uppgifter om de viktigaste omständigheterna för affärsverkens och fondernas verksamhet, ekonomi och resultat samt utvecklingen i dessa verksamheter.

I budgetlagen finns även bestämmelser om statsbokslutet. I detta ska en utfallsredovisning lämnas för budgeten. Statsbokslutet ska även innehålla en intäkts- och kostnadskalkyl som redogör för intäkterna och kostnaderna, en balansräkning som visar den ekonomiska ställningen i staten vid budgetårets slut, en finansieringsanalys som visar penningflödet samt noter. I en utfallskalkyl ska budgetårets överskott eller underskott redovisas samt det kumulativa överskottet eller underskottet från föregående år. I denna utfallskalkyl ska även utnyttjandet av beställningsbemyndiganden m.m. redovisas.

Närmare bestämmelser om bokslutsberättelsen och statsbokslutet får meddelas i förordning av regeringen.

Statsbokslutet och de redogörelser för statsfinanserna och skötseln av statsfinanserna samt resultatet av statens verksamhet som tas in i bokslutsberättelsen ska ge riktiga och tillräckliga uppgifter om hur budgeten följs och om statens intäkter och kostnader, statens ekonomiska ställning och resultat (rättvisande bild).

Frankrike

Den franska grundlagen innehåller inte några bestämmelser om årsredovisningen för staten. I den franska motsvarigheten till budgetlagen – en s.k. loi organique – som har en mellanställning mellan grundlag och vanlig lag – finns bestämmelser om statsbudgeten. Av lagen framgår att regeringen till parlamentet varje år ska lämna en skrivelse eller proposition avseende det gångna budgetåret. Denna skrivelse eller proposition ska innehålla uppgifter bl.a. om utfallet på statsbudgeten med kommentarer till avvikelser mellan budgeterade belopp och utfallet. Skrivelsen/propositionen ska vidare inne-

hålla en årsredovisning som innehåller en balansräkning, en värdering av åtaganden utanför statsbudgeten samt uppgifter om de förändringar i redovisningsmetoder och redovisningsstandarder som skett sedan föregående år.

Europeiska unionen

I rådets förordning (EG, Euroatom) nr 1605/2002 med budgetförordning för Europeiska gemenskapernas allmänna budget finns bestämmelser om årsredovisningar och löpande räkenskaper för EU:s institutioner. Årsredovisningar ska lämnas för vissa angivna organ. Även konsoliderade redovisningar för dessa ska lämnas.

Redovisningen ska omfatta sammanställda rapporter om budgetens genomförande. Räkenskaperna ska åtföljas av en rapport om budgetförvaltningen och den ekonomiska förvaltningen under året. Rapporten ska redogöra för i vilken utsträckning budgeten genomförts, tillsammans med sammanfattande information om överföringar från anslag mellan olika budgetposter. Vidare anges vissa grundläggande principer för redovisningen, bl.a. principen om kontinuerlig verksamhet, försiktighetsprincipen m.m. Redovisningen ska ge en rättvisande bild och ska innehålla balansräkning, resultaträkning, tabeller över kassaflöden, en redogörelse för ändringar i det egna kapitalet. Rapporterna om genomförandet av budgeten ska innehålla en sammanställning av siffror om budgetårets inkomst- och utgiftstransaktioner i syfte att spegla resultatet i budgetgenomförandet. Sammanställningen ska vara indelad på samma sätt som budgeten.

Europarådet

Direktoratet för Europarådets finanser ska upprätta en årsredovisning för Europarådet. Den ska innehålla en finansiell redovisning och en uppföljning av budgeten. Årsredovisningen ska ge en rättvisande bild och följa IFAC:s redovisningsstandarder IPSAS. Redovisningen ska innehålla den ekonomiska ställningen och resultatet i organisationen, en kassaflödesanalys, förändringen i tillgångarna och skulderna, vilka redovisningsprinciper som använts och fotnoter. Redovisningen ska även omfatta utfallet på budgeten.

13.1.6 Utvecklingen av innehållet sedan budgetlagens tillkomst

Årsredovisningen för staten syftar till att ge en samlad bild av hur statens finansiella resultat och ekonomiska ställning utvecklats under redovisningsperioden. Den ger ett underlag för riksdagens kontroll och uppföljning av de beslut som riksdagen fattat om statens budget. Redovisningen utgör också ett komplement till budgetpropositionen och utgör därmed en del av den information som riksdagen kan grunda sina ekonomiska beslut på.

Sedan årsredovisningen lämnades till riksdagen för första gången har innehållet successivt utökats. Utvecklingen har skett mot bakgrund av uttalanden som Riksrevisionen och finansutskottet gjort i samband med riksdagsbehandlingen av regeringens skrivelse och som ett led i regeringens egen strävan att förbättra informationen till riksdagen.

Under i princip hela 2000-talet har skrivelsen, utöver de delar som budgetlagen förskriver, innehållit en uppföljning av de budgetpolitiska målen, en femårsöversikt över utvecklingen av statens ekonomi, en redogörelse för statliga garantiåtaganden, en redovisning av avgifter till och bidrag från EU samt en sammanställning av verksamheter som staten har ett väsentligt inflytande över. Vidare är utfallsredovisningen mer utförlig än vad lagen kräver. Uppgifter lämnas t.ex. om indragningar av anslagsmedel, medgivna överskridanden och begränsningsbelopp. I utfallsredovisningen redovisas också utestående förpliktelser i förhållande till givna bemyndiganderamar. Därutöver lämnades i årsredovisningen för 2008 ett s.k. nationellt intygande. Genom detta lämnar regeringen ett intygande om att räkenskapsammanställningen av EU-medel upprättats enligt god redovisningssed och att den i allt väsentligt är rättvisande. Räkenskapsammanställningen omfattar en resultaträkning, en balansräkning samt en redovisning av utfall på anslag och inkomstitlar. Under senare tid har redovisningen av de statliga garantiåtagandena kompletterats med en redogörelse för statlig utlåning med kreditrisk.

13.1.7 Den organisatoriska avgränsningen

I 1 § budgetlagen anges vad som utgör statens verksamhet enligt lagen. Med statens verksamhet avses sådan verksamhet som sköts av regeringen, domstolarna och de förvaltningsmyndigheter som lyder under regeringen. Med statens verksamhet avses inte sådan verksamhet som sköts av riksdagens myndigheter. Bestämmelsen bör ses mot bakgrund av att riksdagen har ställt huvuddelen av statens medel till regeringens disposition. Detta gäller dock inte alla statens medel. Enligt 9 kap. 8 § RF undantas tillgångar som är avsedda för riksdagen och dess myndigheter eller tillgångar som har avsatts till särskild förvaltning. I regeringens förslag till ändrad RF har bestämmelsen fått en annan lydelse. Enligt 9 kap. 8 § förslaget till ändrad RF förvaltar och förfogar regeringen över statens tillgångar, om de inte avser riksdagens myndigheter eller i lag har avsatts till särskild förvaltning.

Det är emellertid inte definitionen i budgetlagen av vad som ska anses utgöra statens verksamhet som används vid avgränsningen av vilka verksamheter som ska ingå i resultat- och balansräkningarna samt finansieringsanalysen i årsredovisningen för staten. Dessa dokument inkluderar även myndigheter under riksdagen, medan vissa myndigheter under regeringen inte tas med. I andra delar av årsredovisningen används ett vidare begrepp. Årsredovisningen har t.ex. sedan länge innehållit ett avsnitt om verksamheter som staten har ett väsentligt inflytande över. ”Den statliga sektorn” används här som beteckning på en vidare krets av verksamheter.

När resultat- och balansräkningarna för staten utvecklades under 1990-talet av det dåvarande Riksrevisionsverket utgick verket från begreppet ”den juridiska enheten staten”. Andra juridiska personer och statligt ägda bolag omfattades inte av redovisningen. Denna utgångspunkt var dock inte undantagslös. De allmänna försäkringskassorna, som då var egna juridiska personer, omfattades t.ex. av redovisningen. Anledningen till detta var att försäkringskassorna i princip helt finansierades med statliga medel. Sedan 2000 fattar regeringen årliga beslut om avgränsning och uppställningsformer för årsredovisningen för staten. Besluten ställs till ESV och utgör anvisningar till verket om det underlag till årsredovisningen för staten som det ska lämna till regeringen varje år. Avgränsningen av de verksamheter som enligt regeringen ska ingå i konsolideringen av resultat- och balansräkningarna och finansieringsanalysen har i allt väsentligt varit densamma sedan dess. Vissa

ändringar har dock gjorts, bl.a. mot bakgrund av att verksamheter kan ha fått en annan rättslig status. Allmänna arvsfonden är ett exempel på detta. Innebörden av regeringens beslut anges i årsredovisningen för staten (se t.ex. skr. 2008/09:101 s. 21).

Utgångspunkten för avgränsningen av begreppet staten i de finansiella delarna av årsredovisningen har varit att statliga myndigheter, inklusive affärsverken, under riksdagen och regeringen samt de fonder och andelar i bolag som myndigheterna redovisar ska omfattas. Att andelar i företag omfattas innebär att värdet av aktier och andelar i ett företag tas upp genom användningen av den s.k. kapitalandelsmetoden. Några undantag från principen att myndigheter under regeringen och riksdagen ska omfattas görs dock. Riksbanken omfattas sålunda inte med hänsyn till dess särskilda ställning. AP-fonderna och Premiepensionsmyndigheten, som är statliga myndigheter under regeringen ingår inte heller i de finansiella delarna av årsredovisningen. Motivet till detta är att ålderspensionssystemet enligt regeringen bör hanteras och redovisas för riksdagen på ett enhetligt sätt. Vidare har regeringen motiverat undantaget med att tillgångarna i dessa fonder har en annan karaktär än statens tillgångar i övrigt. Allmänna arvsfonden omfattades av redovisningen i början av 2000-talet, men är nu undantagen eftersom fonden numera anses vara en egen juridisk person (jfr prop. 2002/03:136).

Aktier och andelar i hel- eller delägda företag värderas enligt den s.k. kapitalandelsmetoden. Metoden innebär att statens andel av företagets egna kapital tas upp som en tillgång i balansräkningen. Årets andel av företagets resultat redovisas i resultaträkningen. Även affärsverkens delägda företag redovisas med denna metod.

Som utredningen återkommer till i det följande lämnas i årsredovisningen för staten även en sammanställning av tillgångar och skulder för verksamheter som staten har ett väsentligt inflytande över. I denna sammanställning ska enligt regeringens normeringsbeslut, utöver de tillgångar och skulder som ingår i de obligatoriska delarna av årsredovisningen för staten, även ingå tillgångarna och skulderna i AP-fonderna, Premiepensionsmyndigheten, Riksbanken samt Allmänna arvsfonden. Sammanställningen omfattar även bolag (inklusive banker och finansinstitut) där statens ägarandel uppgår till minst 20 procent.

13.1.8 Skillnader mellan informationen i årsredovisningen för staten och budgetdokumenten

Resultaträkningen, balansräkningen och finansieringsanalysen i årsredovisningen för staten utgör en konsolidering av de finansiella delarna av myndigheternas årsredovisningar. Detta innebär att myndigheternas redovisning slås samman och att transaktioner mellan myndigheter, t.ex. arbetsgivaravgifter för statligt anställda och bidrag mellan myndigheter, tas bort (elimineras) i resultaträkningen och att fordringar och skulder mellan myndigheter elimineras i balansräkningen. Den konsoliderade resultaträkningen och balansräkningen syftar till att ge en samlad bild av hur statens finansiella ställning och resultat har utvecklats under redovisningsperioden.

Resultaträkningen i årsredovisningen för staten ger information om resursförbrukningen i staten. Ur resultaträkningen kan utläsas hur statens kostnader fördelar sig på transfereringar, vissa förvaltningskostnader såsom kostnader för personal, lokaler m.m. respektive finansiella kostnader. På motsvarande sätt redovisas fördelningen av statens intäkter på skatteintäkter, intäkter av avgifter, intäkter av bidrag och finansiella intäkter. Redovisningen skiljer sig från statens budget, som är indelad efter ändamål fördelade på utgiftsområden och anslag. Resultaträkningen bygger på en redovisning enligt bokföringsmässiga grunder, dvs. redovisningen är periodiserad. På budgeten sker redovisningen i såväl kassamässiga, utgiftsmässiga och kostnadsmässiga termer, se närmare avsnitt 7.

Av balansräkningen kan statens tillgångar och skulder samt statens nettoförmögenhet utläsas. Tillgångar är en resurs som kontrolleras av staten till följd av inträffade händelser och som förväntas ge ekonomiska fördelar eller servicepotential i framtiden. Skulder är förpliktelser som är hänförliga till händelser som inträffat under budgetåret eller tidigare budgetår och som i framtiden förväntas regleras genom utflöde av resurser. Statens nettoförmögenhet är skillnaden mellan tillgångar och skulder.

Av finansieringsanalysen kan statens betalningar och förändringen av statens nettoupplåning utläsas. Därutöver kan av denna exempelvis statens investeringar och hur statens verksamhet är finansierad utläsas.⁴

⁴ Med statens nettoupplåning avses här förändringen av den konsoliderade statsskulden exklusive realiserade valutavinster eller valutaförluster.

Årsredovisningen fyller också den funktionen att regeringen därigenom lämnar en redovisning till riksdagen om hur den har förvaltat och använt statens tillgångar.

Resultaträkningen och balansräkningen innefattar all statlig verksamhet, med vissa undantag, oavsett hur den är finansierad. Det innebär att även avgifts- och bidragsfinansierade verksamheter, som är nettoredovisade på statens budget eller redovisade vid sidan av statens budget, omfattas av årsredovisningen. Statens budget omfattar däremot enbart verksamhet finansierad med anslag och inkomster som redovisas mot inkomstitlar samt betalningar som påverkar statens lånebehov.

Statens ekonomi speglas på olika sätt i budgetpropositionen och årsredovisningen för staten. För att åskådliggöra skillnaderna mellan dokumenten kan det sysselsättningsstöd till kommuner och landsting och som avsåg åren 2004–2006 användas som exempel. Stödet tillgodofördes kommuner och landsting genom att en kreditering gjordes på deras skattekonto.⁵ Stödet anslagsfinansierades alltså inte och omfattades därför inte av budgetens utgiftssida. I årsredovisningen redovisas transfereringar via skattekontot som en kostnad (se t.ex. skr. 2005/06:101 s. 77). Ett annat exempel som kan åskådliggöra skillnaden mellan redovisningen i de olika dokumenten är redovisningen av det s.k. jordbruksstödet i början av 2000-talet. Hösten 2000 beslutade regeringen att betalning av stödet skulle ske i januari 2001, i stället för i december 2000. Hösten 2001 beslutades att stödet skulle betalas ut i december 2001 i stället för i januari 2002. Syftet med sistnämnda beslut var att utnyttja det utrymme som fanns under utgiftstaket 2001 för att avlasta 2002 där det bedömdes att det fanns en risk för ett överskridande av utgiftstaket. Redovisningen av jordbruksstödet på budgeten skedde på kassamässiga grunder, och alltså det år stödet betalades ut. I årsredovisningen, som bygger på periodiserad redovisning, redovisades stödet i stället det år till vilket stödet hänförde sig (skr. 2001/02:101 s. 35 och skr. 2002/03:101 s. 45).

De olika redovisningssätten medför att direkta jämförelser mellan budgeten och resultat- och balansräkningarna inte låter sig göras. Dokumenten kompletterar i stället varandra.

⁵ Se förordningen (2002:366) om tillfälligt sysselsättningsstöd till kommuner och landsting och lagen (2002:179) om kreditering på skattekonto av tillfälligt sysselsättningsstöd till kommuner och landsting.

13.2 Överväganden

Regeringen har som nämnts i en proposition till riksdagen föreslagit att en bestämmelse införs i RF om att regeringen till riksdagen ska lämna en årsredovisning för staten. Enligt vad regeringen vidare anför i propositionen bör den närmare utformningen av årsredovisningen dock även i fortsättningen regleras i budgetlagen. Utredningen har att pröva om det behövs ytterligare eller tydligare bestämmelser i budgetlagen om årsredovisningen för staten.

Beträffande innehållet i årsredovisningen kan det t.ex. finnas skäl att pröva om de krav som i dag ställs på att årsredovisningen ska innehålla en redovisning av utfallet på statens budget behöver utvecklas eller preciseras. Det kan också finnas skäl att pröva om det finns skäl att i lag föreskriva att årsredovisningen för staten innefatta även andra delar än resultat- och balansräkningar, finansieringsanalys och en redovisning av utfallet på anslag och inkomstitlar. När det gäller avgränsningen av årsredovisningen för staten finns det anledning att pröva om det är lämpligt att i lag förskriva vilka verksamheter och vilken organisatorisk avgränsning som bör gälla för resultaträkningen, balansräkningen respektive finansieringsanalysen bör omfatta. Det bör vidare prövas om det i lag bör föreskrivas att vissa redovisningsprinciper ska tillämpas i redovisningen.

13.2.1 Normeringen av årsredovisningen för staten

Utredningens överväganden bör ske bl.a. mot bakgrund av de tveksamheter som Riksrevisionen uttryckt när det gäller det förhållandet att regeringen beslutar om normeringen av årsredovisningen för staten. Från ett principiellt perspektiv skulle det kunna hävdas att riksdagen, och inte regeringen, bör besluta om vilken redovisning som regeringen ska lämna och hur den ska utformas. En ordning som innebär att regeringen ges alltför fria händer vid utformningen av redovisningen kan vidare väcka farhågor om att regeringen frestas att anpassa redovisningen efter ovidkommande motiv. Redovisningens objektivitet skulle därmed kunna ifrågasättas. Ett annat skäl till att överväga en normering av årsredovisningen för staten i lag kan vara att på det sättet ytterligare befästa och utveckla det finanspolitiska ramverket i vid bemärkelse. En sådan normering

kan också ses som ett led i en strävan att budgetering och redovisning så långt som möjligt sker på likartat sätt.

Enligt uppgift som utredningen inhämtat syftar Riksrevisionens uttalande på de s.k. normeringsbeslut som regeringen fattar varje år om avgränsningen av staten och uppställningsformerna för resultaträkningen, balansräkningen och finansieringsanalysen, se avsnitt 13.1.7. Den principiella tveksamhet som Riksrevisionen har ska enligt uppgift ses mot bakgrund av att begreppet årsredovisning getts en viss innebörd genom den lagstiftning som gäller årsredovisningar i företagen. Bristen på lagregler om årsredovisningen för staten kan därmed anses avvika från god sed.

De beslut som regeringen fattar om avgränsningen av staten och uppställningsformerna är ställda till ESV och innehåller instruktioner till myndigheten om vilket underlag regeringen vill ha till årsredovisningen för staten. För att regeringen ska kunna ställa samman årsredovisningen för staten krävs en särskild "normering" av myndigheternas redovisningar. Sett från den utgångspunkten kan det förhållandet att sådana beslut fattas inte ifrågasättas. Formellt sett är inte beslutet riktat till regeringen, och det kan därför tyckas vara märkligt att beslutet anses ge uttryck för en normering av den redovisning som regeringen ska lämna till riksdagen. Regeringen måste ju under alla förhållanden bilda sig en uppfattning om hur redovisningen ska ske för att den ska ge en rättvisande bild, och denna uppfattning kommer till uttryck i normeringsbesluten och de förordningar som regeringen meddelar på redovisningsområdet. Den tveksamhet som Riksrevisionen har uttryckt skulle emellertid också kunna formuleras så att det inte är tillfredsställande att det *saknas* normer beslutade av riksdagen om årsredovisningens för staten avgränsning och uppställningsformer.

Internationellt sett är det inte ovanligt att bestämmelserna i lag om årsredovisningen för staten, eller motsvarande redovisning, är relativt kortfattade och att utrymme lämnas för regeringen, finansministern eller någon annan som företräder regeringen att besluta om närmare föreskrifter om redovisningen (se avsnitt 13.1.5). Även om en viss försiktighet måste iaktas när jämförelser görs med förhållandena i andra länder, eftersom skillnader kan bero på att staten och statsförvaltningen är uppbyggd på olika sätt i olika länder, kan det i vart fall konstateras att de befogenheter regeringen har när det gäller att besluta om redovisningen i Sverige inte nämnvärt avviker från vad som är accepterat också i flera andra länder och internationella organisationer.

Riksrevisionen har inte gjort några påpekanden om att exempelvis den avgränsning som används för vilka verksamheter som ska ingå i resultaträkningen, balansräkningen och finansieringsanalysen eller de uppställningsformer som används skulle avvika från vad som skulle kunna anses böra vara god redovisningssed i staten eller att de skulle medföra att redovisningen för staten inte ger en rättvisande bild av verksamheten. Även om Riksrevisionen vid sin årliga revision genomför granskningen med utgångspunkt från de föreskrifter som regeringen meddelat och innehållet i de s.k. normeringsbesluten får det antas att Riksrevisionen, om den funnit skäl till det, i en revisionsrapport hade påtalat att t.ex. avgränsningen kunde ifrågasättas utifrån att redovisningen inte ger en rättvisande bild. Detta har inte skett. Finansutskottet har vid behandlingen av regeringens skrivelser om årsredovisningen för staten inte tagit upp den av Riksrevisionen väckta frågan. De praktiska erfarenheterna ger därför inte något stöd för att just bristen på utförliga lagbestämmelser lett till att någon regering hittills skulle ha anpassat redovisningen på ett sätt som skulle kunna ifrågasätta objektiviteten i denna. Detta har Riksrevisionen inte heller påstått. Inte desto mindre kan blotta misstanken om att det skulle kunna ske utgöra ett motiv till att överväga en mera utförlig reglering.

Utredningen vill dock betona att det som nu anförts om att Riksrevisionen inte har haft några invändningar om t.ex. avgränsning av staten inte innebär att regeringens redovisning till riksdagen i alla delar varit klanderfri. Riksrevisionen har haft anledning att rikta kritik mot redovisningen i vissa myndigheters årsredovisningar, vilka i förlängningen naturligtvis påverkar innehållet också i årsredovisningen för staten. Påpekanden har som nämnts också gjorts vid genomförda effektivitetsgranskningar. Sådana påpekanden, rekommendationer m.m. avser t.ex. bristande transparens i redovisningen eller att felaktiga indikatorer används vid redovisningen av huruvida uppställda mål uppnås. Sådana kritik är dock inte av den karaktären att den kan åtgärdas genom bestämmelser i budgetlagen.

En fullständig garanti för regeringens integritet i sin redovisning skulle kräva att det finns ett normgivande organ som inte i något avseende är beroende av regeringen. Det skulle i så fall vara ett riksdagsorgan (jfr t.ex. statsrådsarvodesnämnden vars ledamöter utses av riksdagen och vars uppgift är att fastställa statsrådets arvoden). Huruvida ett sådant organ skulle behövas ligger utanför utredningens uppdrag att bedöma.

Innehållet i god redovisningssed är inte en gång för alla fastlagt. Även om en lagreglering sker måste under alla förhållanden lagbestämmelserna fyllas ut och kompletteras av gällande uppfattning om god redovisningssed. Något behov av en uttömmande reglering av alla redovisningsprinciper som bör ligga till grund för redovisningen kan utredningen inte finna. En alltför långtgående reglering skulle inte vara till gagn för utvecklingen inom redovisningsområdet. Bestämmelserna bör därför även i fortsättningen utformas så att de ger utrymme för normbildning. Detta hindrar inte att det kan finnas skäl att införa några mera grundläggande bestämmelser i budgetlagen i syfte att, så långt det går, uppnå en normering av årsredovisningen för staten som inte uppfattas som principiellt tveksam av de skäl som Riksrevisionen pekat på. Frågan är emellertid vad som skulle krävas för att tillgodose en reglering med ett sådant syfte. Denna fråga behandlas i det följande.

13.2.2 Särskilda förhållanden i den statliga verksamheten

Det ligger nära till hands att ha årsredovisningslagen eller lagen om kommunal redovisning som förebilder vid utformningen av bestämmelserna om årsredovisningen för staten. De specifika förutsättningar som gäller i staten gör emellertid att den redovisningslagstiftning som gäller särskilt företag, men även för kommuner, inte är omedelbart överförbar på statlig verksamhet. Även om det grundläggande synsättet på redovisningen, dvs. att den ska ge en rättvisande bild, bör vara detsamma, kan de särskilda förhållanden som råder i staten motivera att andra krav ställs på årsredovisningen i staten. Utformningen av bestämmelserna i budgetlagen om årsredovisningen för staten bör därför ske med utgångspunkt från redovisningens övergripande syften och det informationsbehov som dess intressenter kan antas ha. Lagstiftningen bör vidare utformas så att den ligger i linje med det övergripande målet med den statliga verksamheten.

Staten bedriver allmännyttig verksamhet. Verksamheten finansieras till övervägande del av skatter. Vidare säkras de åtaganden som staten gör genom beskattningsrätten i staten. Att det ska finnas en verksamhet i staten läggs fast i grundlagen. I redovisningssammanhang är utgångspunkten därför att verksamheten i staten ska fortsätta i all oändlighet, och att gjorda åtaganden kan infrias. Till detta kommer att värderingen av anläggningstillgångar i staten många

gångar är komplicerad eftersom de är av infrastrukturell karaktär i vid bemärkelse utan något marknadsvärde. Syftet med tillgångarna är inte att de ska generera avkastning, utan att dessa ska användas i verksamheten. Styrningen av verksamheten i staten syftar till att riksdagens beslut om statens budget ska genomföras. Några vinstmotiv finns inte. Ett positivt resultat eller hög avkastning på kapitalet är därmed inte ett mål för verksamheten. De främsta intressenterna av årsredovisningen för staten är riksdagen och medborgarna. Riksdagen kan här sägas företräda dels dem som bidrar till finansieringen av statlig verksamhet, dvs. skattebetalarna, dels dem som är mottagare av offentlig service.

Sett från detta perspektiv är det den ex ante beslutade budgeten och därtill hörande bemyndiganden m.m. som är särskilt viktig. De delar av årsredovisningen för staten som ger information om hur riksdagens beslut om statens budget har genomförts, bl.a. i utfallsredovisningen, är därför av framträdande betydelse.

I företagen däremot, är det primära syftet med årsredovisningen att de externa intressenterna ska kunna bedöma företagets ekonomiska ställning. Balans- och resultaträkningarna utgör här en viktig grund för exempelvis investerares eller leverantörers bedömning av företaget som avtalskontrahent. Redovisningen där utgör även grund för stämmans beslut om ansvarfrihet för styrelsen. Redovisningen i företagen ska också kunna jämföras med redovisningen i andra företag. Årsredovisningen för staten har inte motsvarande syften. Riksdagens beslut om politiska och ekonomiska prioriteringar grundar sig i stället i första hand på budgetpropositionen.

Årsredovisningen visar bl.a. hur regeringen respekterat givna bemyndiganden m.m. Dessutom finns redovisning på bokföringsmässiga grunder som ger information som i vissa avseenden underlättar tolkningen av statens ställning och resultat. Utredningen har beskrivit detta ovan i avsnitt 13.1.8. Resultat- och balansräkningarna utgör således viktiga komplement till redovisningen av utfallet på inkomsttitlar och anslag m.m.

Det som nu anförts innebär att bedömningen av behovet av lagreglering av årsredovisningen för staten får göras delvis med andra utgångspunkter än dem som årsredovisningslagen och lagen om kommunal redovisning grundar sig på.

Årsredovisningslagen är visserligen utformad som en ramlag men är ändå relativt omfattande och innehåller 10 kapitel bl.a. med bestämmelser om hur balans- och resultaträkningarna ska utformas, värderingsregler, de krav som ställs på tilläggsupplysningar,

förvaltningsberättelsens och finansieringsanalysens innehåll, koncernredovisning, offentliggörande av årsredovisningen, delårsrapportering och överklagande av vissa beslut. I bilagor till årsredovisningslagen finns uppställningsformerna för resultat- och balansräkningarna intagna. Med hänsyn till betydelsen av företagets resultat och ekonomiska ställning för intressenterna och behovet av jämförbarhet mellan redovisningsenheter blir normgivningen viktig. Detta motiv finns inte med samma styrka i fråga om staten och behovet av en ingående reglering av innehållet i de finansiella delarna av årsredovisningen för staten är därmed inte lika stort.

13.2.3 Behövs en precisering av vad som är god redovisningssed i staten?

Utredningens bedömning: Det bör inte i lag preciseras vad som ska utgöra god redovisningssed i staten.

Lagstiftningen bör även i fortsättningen bygga på att bokföring och redovisning i staten ska fullgöras enligt god redovisningssed och att redovisningen ska ge en rättvisande bild.

Fråga är då om det i lagen bör läggas fast vad som är god redovisningssed i staten. Detta skulle t.ex. kunna ske på det sättet att det i lagen anges vilket normgivningsorgan eller vilka allmänna råd och rekommendationer som ska vara vägledande för redovisningen. En fördel med en sådan ordning är att en del av de principiella tveksamheter man kan ha mot regeringen som uttolkare av god redovisningssed i staten därmed skulle undanröjas. Frågan är emellertid vilket eller vilka redovisningsorgan eller vilka rekommendationer som i så fall skulle kunna pekas ut i lagen som normgivande för staten. Självfallet måste redovisningen bygga på vedertagna principer som är allmänt kända och accepterade. Det är emellertid inte självklart vilka normer som i så fall skulle kunna anges i lagen.

Som tidigare nämnts finns det internationella normer som särskilt tar sikte på redovisningen i den offentliga sektorn, t.ex. IPSAS. I de föreskrifter som reglerar redovisningen i Europarådet har t.ex. dessa uttryckligen pekats ut som de standarder som ska följas i redovisningen. Om redovisningskraven skulle knytas till sådana internationella standarder skulle självfallet en anpassning av redovisningen till svenska förhållanden behöva göras. Inte desto

mindre skulle dock sådana internationella standarder kunna utgöra en grund för att bestämma innebörden av god redovisningssed. Sådana standarder skulle också kunna ange i vilken riktning den goda redovisningsseden bör utvecklas. Hittills har emellertid redovisningen i staten utformats inte bara med utgångspunkt från dessa, utan även från gällande redovisningsnormer för näringslivet och kommunerna. Detta är en ordning som har fungerat väl i praktiken. Det kan vidare vara vanskligt att peka ut några särskilda rekommendationer eller standarder i lagen. Om det i lagstiftningen ska anges vilka allmänna råd eller rekommendationer som ska följas måste en tämligen noggrann genomgång göras av befintliga standarder och rekommendationer för att en bedömning ska kunna göras av om det alls är lämpligt att just dessa ska ge uttryck för god redovisningssed i staten. Innehållet i den goda redovisningsseden utvecklas kontinuerligt vilket medför att sådana standarder som idag bedöms vara mest relevanta för redovisningen i staten kanske inte alltid kommer att vara det. Det bör noteras att varken årsredovisningslagen eller lagen om kommunal redovisningen innehåller någon precisering av vad som ska anses vara god redovisningssed. Utredningens slutsats av detta blir att det inte i lagen bör preciseras närmare vad som ska anses utgöra god redovisningssed i staten.

I såväl årsredovisningslagen som lagen om kommunal redovisningen föreskrivs att om avvikelser sker från vad som följer av allmänna råd eller rekommendationer från normgivande organ ska upplysningar om det och skälen för detta lämnas i not. En sådan upplysningsskyldighet underlättar tolkningen av redovisningen och transparensen i denna. Sådana uppgifter underlättar också jämförelsen mellan olika redovisningsenheter. Som tidigare anförts är det emellertid inte självklart vilka normer som ger uttryck för god redovisningssed i staten. Den goda redovisningsseden där är snarast den praxis som utvecklats i fråga om årsredovisningens utformning och innehåll sedan tidigare. En skyldighet att lämna upplysningar om avvikelser från allmänna råd och rekommendationer om god redovisningssed i staten blir därför knappast meningsfull. Däremot underlättas tolkningen av redovisningen och jämförbarheten av denna mellan år om regeringen lämnar upplysningar om den sedan föregående år har ändrat redovisningsprincip i något avseende.

Bestämmelsen i budgetlagen om god redovisningssed och rättvisande bild bör liksom hittills ges en generell innebörd och inte enbart avse årsredovisningen för staten.

13.2.4 Årsredovisningens innehåll

Utredningens förslag: I budgetlagen föreskrivs att årsredovisningen ska innehålla

1. en uppföljning av riksdagens beslut om den offentliga sektorns finansiella sparande på medellång sikt (överskotts-målet), utgiftstaket och andra övergripande budgetpolitiska mål,
2. utfallet på budgetens inkomstitlar och anslag samt av statens lånebehov,
3. en redovisning av hur beställningsbemyndiganden och bemyndiganden om garantier och utlåning som givits regeringen har utnyttjats,
4. en resultaträkning, en balansräkning, en finansieringsanalys och noter,
5. en redovisning av utvecklingen av statsskulden,
6. upplysningar om förväntad förluster och väsentliga risker i utställda garantier och statens utlåning,
7. en samlad redovisning över vilka åtgärder regeringen vidtagit med anledning av Riksrevisionens iakttagelser,
8. en resultaträkning och en balansräkning avseende EU-medel samt en kassamässig redovisning av anslag och inkomstitlar avseende in- och utbetalningar till och från EU, samt
9. en bedömning av regeringen om räkenskaperna enligt 8 har upprättats enligt god redovisningssed och om de ger en rättvisande bild samt ett uttalande om det finns regler och system som syftar till att skapa en betryggande intern styrning och kontroll av EU-medel.

Regeringen ska liksom hittills förklara väsentliga skillnader mellan budgeterade belopp och utfallet.

Utgångspunkter för regleringen av årsredovisningens innehåll

Den nuvarande bestämmelsen i 38 § budgetlagen om årsredovisningens innehåll är kortfattad. Det framgår där att årsredovisningen ska innehålla en resultaträkning, en balansräkning och en finansieringsanalys. Vidare ska årsredovisningen innehålla utfallet på budgetens anslag och inkomstitlar. Årsredovisningen för staten är i praktiken betydligt mera omfattande än vad lagregeln ger intryck av. I avsnitt 13.1.6 finns en redogörelse för hur innehållet i årsredovisningen kommit att utvecklas sedan budgetlagen infördes.

Utredningen har i avsnitt 13.2.2 redogjort för sin syn på hur syftet med årsredovisningen för staten skiljer sig från syftet med årsredovisningar för andra redovisningssubjekt. Av det resonemang som förs där framgår att årsredovisningen för staten i första hand har sitt värde i uppföljningen av riksdagens beslut om statens budget. Redovisningen i dessa avseenden utgör ett viktigt komplement till budgetpropositionen och ger riksdagen en möjlighet att följa upp och kontrollera sina beslut om statens budget. Föreskrifterna i budgetlagen bör utformas med utgångspunkt från ett sådant syfte.

Av god revisionssed följer att Riksrevisionens årliga granskning av årsredovisningen för staten endast ska avse de delar som årsredovisningen ska innehålla enligt budgetlagens föreskrifter. Ett skäl till att ange en utförligare uppräkningslista av sådant som bör ingå i årsredovisningen för staten kan därför vara att det finns en önskan att Riksrevisionen ska granska att även andra delar än balansräkningen, resultaträkningen och finansieringsanalysen jämte utfallet på anslag och inkomstitlar ger en rättvisande bild av verksamheten.

Vidare har innehållet i årsredovisningen för staten successivt blivit alltmer omfattande. En fråga för utredningen att ta ställning till är bl.a. om det innehåll den kommit att få i praktiken också bör återspeglas i lagstiftningen. Det är givetvis inte ett självändamål att årsredovisningen för staten ska vara så omfattande som möjligt. Tvärtom bör en strävan vara att årsredovisningen för staten inte blir så omfattande att dess omfattning och innehåll medför att den i alltför hög grad avviker från vad som normalt förknippas med begreppet årsredovisning.

De finansiella dokumenten

Till att börja med är det givet att årsredovisningen för staten även i fortsättningen bör innehålla en resultaträkning, en balansräkning och en finansieringsanalys jämte därtill hörande noter. Mot bakgrund av vad som tidigare anförts om bristen på reglering av eller normer för hur dessa ska utformas finns det dock anledning att överväga en reglering av dess uppställningsformer. Utredningen återkommer till dessa i avsnitt 13.2.7.

Ett innehåll som ansluter till riksdagens beslut om statens budget

Som tidigare nämnts bör årsredovisningen korrespondera med de olika delbeslut som riksdagen fattar om budgeten. Detta underlättar för riksdagen att följa upp och kontrollera hur riksdagens beslut om statens budget har genomförts. Detta ligger i linje med den skyldighet utskotten i riksdagen har att följa upp och utvärdera riksdagsbeslut inom utskottets ämnesområde (se 4 kap. 18 § RO och 4 kap. 8 § förslaget till ändrad RF). Tyngdpunkten i årsredovisningen bör vara sådan information som kan ha betydelse vid bedömningen av exempelvis framtida anslagsbelastningar, ekonomiska risker i statens verksamhet och andra faktorer som kan ha betydelse för riksdagens ekonomiska beslut.

I årsredovisningen för staten lämnar regeringen numera en samlad redovisning till riksdagen av utfallet på de olika inkomstitlarna och anslagen m.m. jämfört med i budgeten upptagna belopp. I det sammanhanget redovisas även medgivna överskridanden och indragningar. I bilagor lämnas redovisningen för varje anslag och inkomstitel. En sådan redovisning är värdefull och knyter an till riksdagens beslut och bör lämnas även fortsättningsvis. Även beräkningen av statens lånebehov bör följas upp genom en utfallsredovisning. Väsentliga avvikelser i förhållande till av riksdagen beräknade och beslutade belopp bör kommenteras.

Årsredovisningen bör vidare återspegla även övriga ekonomiska beslut som riksdagen fattar, t.ex. bemyndiganden att beställa varor och tjänster samt att besluta om bidrag, ersättningar, lån och krediter som medför utgifter under kommande år. Av vikt är också att riksdagen får information om omständigheter av betydelse för bedömningen av förväntade förluster och väsentliga risker i verk-

samheten. Sådan information kan exempelvis vara upplysningar om lämnade garantier och utlåning.

Budgetpolitiska mål

I dag innehåller årsredovisningen för staten en uppföljning av de budgetpolitiska målen. För budgetpolitiken gäller sedan 1997 två övergripande och fleråriga budgetpolitiska mål, dels ett saldorelaterat mål, dels utgiftstaket för staten. Det saldorelaterade målet innebär att den offentliga sektorns finansiella sparande ska uppgå till en viss nivå av bruttonationalprodukten i genomsnitt över en konjunkturcykel (överskottsmålet). Från 2000 var målet ett överskott på två procent av bruttonationalprodukten. År 2008 ändrades definitionen av det offentliga finansiella sparandet och överskottsmålet angavs till en procent av bruttonationalprodukten. Utredningen har i en särskild rapport den 25 februari 2010 förslagit att det i budgetlagen införs en bestämmelse om att regeringen ska lämna förslag till mål för den offentliga sektorns finansiella sparande. Rapporten finns intagen i *bilaga 3*.

Den 1 januari 2010 trädde en ändring i budgetlagen i kraft som innebär att användningen av ett utgiftstak är obligatoriskt (prop. 2009/2010:5, bet. 2009/10:KU9, rskr. 2009/10:99). Hittills har en uppföljning av utgiftstaket lämnats i årsredovisningen för staten i ett särskilt avsnitt om de budgetpolitiska målen.

Enligt utredningens uppfattning är det inte korrekt att betrakta utgiftstaket enbart som ett *mål*, utan också som en restriktion. Med hänsyn till den stora vikt som läggs vid utgiftstaket bör årsredovisningen även i fortsättningen innehålla en uppföljning av detta.

En uppföljning av de budgetpolitiska målen görs inte bara i årsredovisningen för staten, utan även i den ekonomiska vårpropositionen. I vårpropositionen är redovisningen mera utförlig. Detta skulle kunna anses tala för att det inte bör vara en lagreglerad skyldighet att lämna en sådan uppföljning också i årsredovisningen för staten. Det finns emellertid ett värde i att föreskriva att en sådan uppföljning ska göras i årsredovisningen för staten. Om så sker kommer det nämligen att medföra att Riksrevisionen blir skyldig att granska uppföljningen, vilket utredningen anser är angeläget. Det bör därför föreskrivas att årsredovisningen för staten även ska innehålla en uppföljning av de övergripande budgetpolitiska mål som riksdagen beslutat om.

Utvecklingen av statsskulden

Årsredovisningen bör vidare innehålla en redovisning av utvecklingen under, låt säga, en femårsperiod av statsskulden. Det bör därvid vara den s.k. konsoliderade statsskulden som redovisas. Med detta menas att inomstatliga innehav av statsskuldpaper elimineras. Den statsskuld som redovisas kommer därmed inte att överensstämma med den statsskuld som Riksgäldskontoret redovisar i sin årsredovisning.

En redovisning av EU-räkenskaperna

Vidare innehåller årsredovisningen för staten en redovisning av EU-räkenskaper. I denna ingår en redovisning av samtliga EU-medel som redovisas över statens budget. Redovisningen omfattar även en redogörelse för revisionsrättens väsentligaste iakttagelser som har anknytning till svenska förhållanden avseende året före budgetåret. I den senaste årsredovisningen lämnade regeringen vidare ett s.k. intygande av EU-medel. Genom detta intygar regeringen att EU-räkenskaperna, som omfattar en resultaträkning, en balansräkning och en kassamässig redovisning av in- och utbetalningar till och från EU, har upprättats enligt god redovisningssed och att den bedömer att räkenskaperna i allt väsentligt är rättvisande. Genom intygandet bekräftar regeringen också att det finns ett ramverk för staten som syftar till att säkerställa en betryggande intern styrning och kontroll av EU-medel. Enligt utredningen bör den praxis som utvecklats beträffande redovisningen av EU-medel kodifieras. I lagtexten bör detta uttryckas så att årsredovisningen för staten ska innehålla en bedömning av regeringen om EU-räkenskaperna har upprättats enligt god redovisningssed och om de ger en rättvisande bild samt ett uttalande om det finns regler och system som syftar till att skapa en betryggande intern styrning och kontroll.

En sammanställning över verksamheter som staten har ett väsentligt inflytande över

Resultaträkningen och balansräkningen samt finansieringsanalysen i årsredovisningen för staten omfattar i huvudsak myndigheterna under regeringen och riksdagen. Redovisningen innefattar även

affärsverken. Utredningen har i avsnitt 13.1.7 redogjort för vilken avgränsning staten genom praxisutvecklingen fått i de angivna delarna av årsredovisningen. Staten har emellertid även ägarintressen i företag. Hittills har av olika skäl Riksbanken och AP-fonderna fallit utanför redovisningen. I realiteten är därför den statliga sektorn större än vad resultat- och balansräkningarna samt finansieringsanalysen kan ge intryck av. I ett särskilt avsnitt i årsredovisningen för staten har därför regeringen sedan länge lämnat en sammanställning över verksamheter som staten har ett väsentligt inflytande över. Avsnittet innehåller också en sammanfattning av Försäkringskassans årsredovisning för pensionssystemet.

En sammanställning av verksamheter som staten har ett väsentligt inflytande över kan visserligen ge en uppfattning om den totala statliga bokförda förmögenheten. Redovisningen har därför ett informationsvärde för riksdagen. Delvis redovisas uppgifterna i sammanställningen även i andra sammanhang. De uppgifter som avser t.ex. ålderspensionssystemet redovisar Försäkringskassan varje år i en särskild årsredovisning för detta. Vidare har de uppgifter som återfinns i sammanställningen inte någon direkt koppling till de beslut som riksdagen fattat om statens budget. Mot bakgrund av detta bör det därför enligt utredningens uppfattning inte genom lagstiftning göras obligatoriskt att årsredovisningen för staten även ska omfatta en sådan. Självfallet kan regeringen ändå lämna en sådan sammanställning även fortsättningsvis om den bedömer det vara lämpligt.

Resultatredovisning

Riksrevisionen har som nämnts i sin årliga rapport 2009 påtalat att årsredovisningen för staten innehåller en redovisning av uppnådda resultat. Riksrevisionen som sagt sig bejaka en utveckling mot en resultatredovisning där, har även ur detta perspektiv efterlyst ett beslut från riksdagen om innehållet i årsredovisningen. Det torde vara uppföljningen av de budgetpolitiska målen som Riksrevisionen åsyftar.

Regeringen lämnar för närvarande resultatinformation i budgetpropositionen, i särpropositioner och i skrivelser. Enligt utredningens mening är det inte ändamålsenligt att sammanställa resultatredovisning som lämnas av myndigheterna under regeringen och presentera den på aggregerad nivå för hela staten. Det kan ifråga-

sättas om en sådan redovisning skulle ha annat än ett begränsat informationsvärde för riksdagen.

Riksdagsstyrelsen har i en framställning till riksdagen under hösten 2009 förslagit att en ändring i budgetlagen ska göras som innebär att regeringen ska lämna årsredovisningen till riksdagen senast den 15 april året efter budgetåret (2009/10:RS4). Om resultatredovisningen ska avse de resultat i vid bemärkelse som uppnåtts i statens verksamhet och dessutom hålla en hög kvalitet skulle det enligt utredningens mening inte vara möjligt att lämna årsredovisningen till riksdagen redan i april. Detta gäller även om redovisningen bygger på annan information än den som myndigheterna lämnar i sina årsredovisningar. Informationen bör ju, om den ska ha en naturlig plats i årsredovisningen, avse resultaten för den period som årsredovisningen avser. Utredningen har i det föregående, se avsnitt 12, lämnat sin syn på regeringens resultatredovisning. Som framgår där är det utredningens uppfattning att resultatinformation om den genomförda verksamheten bör lämnas i budgetpropositionen.

Sammanfattning

Sammanfattningsvis bör årsredovisningen för staten förutom de finansiella delarna innehålla uppgifter som ansluter till de beslut som riksdagen har fattat om statens budget samt en redovisning av EU-medel. Givetvis är det ingenting som hindrar att årsredovisningen även innehåller andra uppgifter än vad som följer av lagstiftningen. Det bör dock påpekas att sådan information enligt god revisionssed inte kommer att bli föremål för granskning av den årliga revisionen.

13.2.5 Årsredovisningens organisatoriska avgränsning

Utredningens förslag: En ny bestämmelse införs i budgetlagen enligt vilken balans- och resultaträkningarna och finansieringsanalysen i årsredovisningen för staten ska omfatta statens samtliga intäkter och kostnader, tillgångar och skulder samt betalningar som påverkar statens nettoupplåning. Regeringen ska ges möjlighet att besluta att undantag ska göras för viss verksamhet eller viss tillgång eller skuld. Regeringen ska i årsredovisningen för staten lämna upplysningar om skälen till undantaget.

Av det föregående framgår att regeringen varje år fattar beslut om vilka statliga verksamheter som resultaträkningen, balansräkningen och finansieringsanalysen i årsredovisningen för staten ska omfatta. Detta sker i s.k. normeringsbeslut. Detta har Riksrevisionen haft principiella invändningar mot. I detta avsnitt behandlas om avgränsningen bör lagregleras och i så fall hur avgränsningen ska göras.

En reglering i budgetlagen av årsredovisningens avgränsning eller omfattning skulle kunna utformas genom en uppräknning av de organisatoriska enheter som bör ingå, såsom har skett hittills i regeringens normeringsbeslut. En sådan lösning skulle dock inte vara tillfredsställande eftersom det riskerar att leda till att det inte sällan uppstår behov av lagändringar. Mot bakgrund av detta bör det prövas om det utifrån mera generella kriterier går att definiera vad som ska avses med begreppet staten i sammanhanget. Avgränsningen skulle kunna ske med utgångspunkt från rättssubjektet staten som en yttre ram för redovisningen. Avgränsningen skulle också kunna utformas med ledning från vad som gäller enligt nationalräkenskaperna (NR) eller utifrån regeringens och riksdagens kontroll eller inflytande över olika verksamheter.

En avgränsning som sker med utgångspunkt från den juridiska personen staten – hittillsvarande praxis

Ett sätt att bestämma avgränsningen för staten är att låta den juridiska personen staten eller rättssubjektet staten utgöra ramen för vad redovisningen ska omfatta. Det är också sådana tankegångar som avgränsningen hittills har baserats på. I realiteten har dock avgränsningen bestämts utifrån vilka verksamheter som staten

bedriver. Avgränsningen har därvid skett mot bakgrund av mera pragmatiska utgångspunkter, där det i varje enskilt fall har prövats om det är lämpligt att en verksamhet omfattas eller inte. Praxis har beträffande avgränsningen av årsredovisningen för staten med några få undantag legat fast under hela 2000-talet.

Avsteg från tankegången att redovisningen ska omfatta staten i dess helhet har därvid gjorts i några fall. Trots att Riksbanken är en myndighet under riksdagen har den under lång tid undantagits från redovisningen. Regeringen har motiverat beslutet med att Riksbanken har en särskild ställning. På vilket sätt ställningen skulle motivera undantaget har inte närmare preciserats. Regeringen brukar också i sina s.k. normeringsbeslut särskilt ange att Riksbankens grundfond dock omfattas, eftersom den kan ses som statens ägarandel i Riksbanken. Allmänna arvsfonden ingick tidigare i årsredovisningen för staten, men uteslöts från redovisningen sedan det lagts fast att den har ställning som en egen juridisk person (prop. 2002/03:136). Såväl AP-fonderna som Premiepensionsmyndigheten är myndigheter under regeringen. Trots detta omfattas inte dessa myndigheter av årsredovisningen för staten. Den motivering som regeringen har angivit för undantaget är att regeringen lämnar en särskild redovisning för ålderspensionssystemet i sin helhet. Beträffande AP-fonderna har regeringen också i sitt beslut om avgränsningen av staten hänvisat till att fondernas tillgångar har en annan karaktär än statens tillgångar i övrigt. Vad som avses med detta utvecklas inte närmare i beslutet.

En avgränsning med utgångspunkt från nationalräkenskaperna

Ett annat angreppssätt kan vara att utgå från det i nationalräkenskaperna (NR) använda begreppet ”den statliga sektorn”. NR utgör ett underlag för analys och utvärdering av den makroekonomiska utvecklingen i Sverige och används för jämförelser med andra länders ekonomier. Sverige följer det Europeiska regelverket (ENS 1995). Staten omfattar enligt detta alla administrativa statliga departement och andra centrala myndigheter vars behörighet normalt sträcker sig över hela det ekonomiska territoriet, utom vad avser administrationen av socialförsäkring. I statlig sektor inkluderas de intresseorganisationer som kontrolleras och huvudsakligen finansieras av staten och vars behörighet sträcker sig över hela det ekonomiska territoriet. Avgränsningen av den statliga sektorn i NR

och i årsredovisningen för staten överensstämmer i viss utsträckning med varandra. På några punkter skiljer sig dock redovisningen åt. I Sverige har avgränsningen i ENS 1995 tolkats så att redovisningen inte bör omfatta affärsverken, eftersom dessa är finansierade med avgifter och betraktas som marknadsproducenter. Vissa enheter som inte är statliga myndigheter anses vidare tillhöra staten om de till minst 50 procent finansieras av staten. Detta gäller t.ex. Kungliga Operan AB, Kungliga Dramatiska Teatern AB och stiftelsen Chalmers tekniska högskola. De myndigheter som administrerar pensionsmedelsförvaltningen i Sverige omfattas inte av staten i NR. Första–Fjärde och Sjätte AP-fonderna ingår i stället i socialförsäkringssektorn, medan PPM och Sjunde AP-fonden ingår i hushållssektorn. I likhet med vad som gäller för årsredovisningen för staten redovisas Riksbanken utanför ”den statliga sektorn”. Även vissa stiftelser som staten har grundat ingår i NR. Det gäller t.ex. Trygghetsstiftelsen. Även på denna punkt skiljer sig alltså redovisningen i NR från årsredovisningen för staten. Den avgränsning som den statliga sektorn fått i NR bör ses i ljuset av att räkenskaperna i olika länder ska kunna jämföras med varandra. Att socialförsäkringssystemen är uppbyggda på olika sätt kan t.ex. vara en förklaring till att socialförsäkringssektorn redovisas som en egen enhet i dessa. Nationalräkenskaperna är således inte primärt uppbyggda kring rättssubjektet staten.

En avgränsning med utgångspunkt från statens inflytande eller kontroll över verksamheten

En tredje utgångspunkt för avgränsningen skulle kunna vara huruvida staten har ett dominerande inflytande över verksamheten. I sammanhanget skulle sådana faktorer som till vilken andel staten finansierar verksamheten, vilket inflytande staten har över tillsättningen av styrelse i denna, regeringens och riksdagens inflytande över inriktningen av verksamheten, vilket ekonomiskt ansvar staten har för eventuella förluster i verksamheten och om staten kan disponera vinster i densamma. IFAC har t.ex. i ett utkast till rekommendation om årsredovisningen i den offentliga sektorn från september 2008, med utgångspunkt från syftet med redovisningen, föreslagit att frågan om en enhet bör omfattas av redovisningen eller inte bör besvaras utifrån den redovisande enhetens ”kontroll” över verksamheten, snarare än från ett ”ägarperspektiv”. Det

förhållandet att en enhet är en egen juridisk person skulle enligt IFAC inte ensamt utgöra en grund för att utesluta densamma från en konsolidering (IFAC, Conceptual Framework for General Purpose Financial Reporting by Public Sector Entities, Sept. 2008). En sådan avgränsning skulle anknyta till koncernbegreppet i företagsvärlden (se 2 kap. 4 § årsredovisningslagen). Gemensamt för de fall då moder- och dotterföretagsförhållande anses föreligga är betoningen på kontroll och att ett företag har ett bestämmande inflytande över det andra.

En avgränsning med utgångspunkt från regeringens befogenheter

Ett snävare sätt att se på saken skulle kunna leda till att det är frågan om medel som enligt 9 kap. 8 § RF står till regeringens disposition, eller som det uttrycks i 9 kap. 8 § förslaget till ändrad RF tillgångar som regeringen förvaltar och förfogar över, som är avgörande (prop. 2009/10:80). Till regeringens disposition står inte tillgångar avsedda för riksdagens myndigheter eller tillgångar som har avsatts till särskild förvaltning. En sådan avgränsning skulle korrespondera med definitionen av statens verksamhet i budgetlagen. En avgränsning i enlighet med detta skulle kunna motiveras med att det främst är hur regeringen har skött förvaltningen av statens tillgångar och genomfört verksamheten som är av intresse att redovisa för riksdagen. Om detta skulle tillåtas utgöra en utgångspunkt för avgränsningen skulle det medföra att riksdagens myndigheter, dvs. riksdagsförvaltningen, Riksdagens ombudsmän, Riksbanken och Riksrevisionen, inte skulle omfattas av konsolideringen. Inga tillgångar som i lag avsatts till särskilda förvaltning skulle heller ingå.

Vilka kriterier bör då gälla?

När årsredovisningen för staten upprättas brukar man tala om att en konsolidering görs av balans- och resultaträkningarna samt finansieringsanalysen i de årsredovisningar som myndigheterna under regeringen lämnar till denna. Årsredovisningen omfattar även myndigheterna under riksdagen. Att begreppet konsolidering används kan leda tankarna till de koncernredovisningar som vissa moderföretag är skyldiga att upprätta enligt årsredovisningslagen.

Även det förhållandet att aktier och andelar i företag tas upp i resultat- och balansräkningarna genom användningen av den s.k. kapitalandelsmetoden leder tankarna till en koncernredovisning. Kapitalandelsmetoden är nämligen en av flera metoder som kan användas vid upprättande av sådana (se 7 kap. årsredovisningslagen). Bestämmelserna om koncernredovisning i årsredovisningslagen grundar sig på tanken att sådana egna juridiska personer som moderföretaget har ”kontroll” över, t.ex. genom en viss andel av rösterna, ska omfattas av koncernredovisningen.

Det dåvarande Riksrevisionsverket började använda kapitalandelsmetoden som en metod att värdera statens aktier och andelar i företag för första gången i sitt underlag till årsredovisningen för staten 1996. Anledningen till detta vara att en tidigare tillämpad värderingsmetod som baserade sig på ett historiskt anskaffningsvärde inte ansågs ge en rättvisande bild av statens tillgångar, eftersom de statliga bolagen hade arbetat upp vinstmedel till ansenliga belopp sedan anskaffningen skedde (RRV 1997:30 s. 10). Kapitalandelsmetoden ansågs då ge en mera rättvisande bild av aktiernas och andelarnas värde. Alltsedan dess har kapitalandelsmetoden används vid värderingen av statens ägarandelar i företag.

Att begreppet konsolidering används vid upprättandet av årsredovisningen för staten och att aktier och andelar värderas enligt kapitalandelsmetoden innebär emellertid inte att årsredovisningen för staten är en koncernredovisningen. Tanken har aldrig varit att årsredovisningen för staten ska omfatta någon annan juridisk person än staten.

Om avgränsningen för staten skulle grunda sig på huruvida staten har kontroll över en verksamhet är det naturligt att i så fall utgå från sådana verksamheter som den verkställande makten, dvs. regeringen, styr över. Riksdagen har ju alltid en möjlighet att styra en verksamhet genom lagstiftning. En avgränsning utifrån detta perspektiv skulle medföra att riksdagens myndigheter inte skulle omfattas av årsredovisningen för staten. Över dessa verksamheter har ju regeringen ingen kontroll alls. Som tidigare nämnts skulle det kunna motiveras med att det främst är hur regeringen skött förvaltningen av statens tillgångar som är intressant att redovisa för riksdagen. Visserligen är riksdagen en viktig intressent i fråga om årsredovisningen, men inte den enda. Sett ur ett medborgerligt perspektiv kan det vara väl så intressant att årsredovisningen ger en bild av statens ekonomi som helhet. Enligt utredningen bör årsre-

dovisningen för staten därför inte begränsas till sådan verksamhet som regeringen styr över.

Det finns emellertid också ett annat argument för att statens kontroll inte bör vara utgångspunkten för avgränsningen. Att en annan juridisk person skapas motiveras vanligen med att den ska ha en oberoende ställning i förhållande till staten.

Enligt utredningen bör därför staten, som rättssubjekt, även i fortsättningen utgöra den yttre ramen för redovisningen.

En annan sak är att begrepp som ”den statliga sektorn” har en i vissa avseende vidare innebörd, och i andra avseenden snävare innebörd än ”staten” i NR. NR används för statistiska ändamål och internationella jämförelser och har därmed ett helt annat syfte än en årsredovisning. För den som vill ha en vidare överblick över ekonomin i den statliga sektorn kan därför NR utgöra en bra informationskälla. Många användare av denna statistik väljer att slå samman redovisningen för den statliga sektorn med redovisningen för socialförsäkringssektorn för att få en mer samlad överblick över verksamhet som staten har ett inflytande över.

Att årsredovisningen för staten inte ska omfatta även andra juridiska personer än staten, medför att en verksamhet, som i förstone kan framstå som statlig ändå undantas från årsredovisningen. Så sker ju som nämnts redan i dag. Riksbanken är en del av staten, men har ansetts åtnjuta en ställning som särskilt rättssubjekt med egna tillgångar (prop. 1973:90 s. 352 och prop. 1986/87:143 s. 63). Att Riksbanken hittills har undantagits är mot bakgrund av detta logiskt enligt utredningens mening. Utredningen vill dock påpeka att det i och för sig kan anföras skäl för att Riksbanken bör omfattas, eftersom den är en myndighet under riksdagen.

Att egna rättssubjekt ska undantas från att omfattas av årsredovisningen för staten motiverar även att Allmänna arvsfonden inte tas in i denna.

Om utgångspunkten för avgränsningen är den juridiska personen staten är det också naturligt att en tillgång, som visserligen förvaltas av en statlig myndighet, men som tillhör någon annan exkluderas. För premiepensionsmedel gäller det särskilda egendomsskyddet enligt grundlagen. Premiepensionsmedel förvaltas av Pensionsmyndigheten⁶ och Sjunde AP-fonden. Att fondmedlen hos dessa myndigheter inte omfattas av resultaträkningen, balans-

⁶ Pensionsmyndigheten har från och med den 1 januari 2010 övertagit den tidigare Premiepensionsmyndighetens verksamhet. Den beskrivning som lämnas här avser tiden före 2010.

räkningen och finansieringsanalysen i årsredovisningen för staten kan alltså motiveras med att fondmedlen inte utgör tillgångar hos staten (prop. 1997/98:151 s. 400 f. och prop. 1999/2000:46 s. 51 f). Det bör i sammanhanget anmärkas att det för närvarande övervägs inom Regeringskansliet om verksamheten i Pensionsmyndigheten, med undantag av fondmedlen, bör tas in i årsredovisningen för staten. Motsvarande har inte gällt för den numera avvecklade Premiepensionsmyndigheten.

Det bör dock här noteras att ett motsvarande egendomsskydd för enskilda inte kan anses gälla för fondmedlen i de övriga AP-fonderna (Första–Fjärde AP-fonden och Sjätte AP-fonden), även om medlen är örönmärkta för pensioner. Första–Fjärde och Sjätte AP-fonderna utgör s.k. buffertfonder som ska utjämna svängningar mellan pensionsavgifter och pensionsutbetalningar. Medlen hos fonderna har alltså inte samma starka anknytning till enskilda individer som fondmedlen i premiepensionssystemet. Tvärtom har det i de förarbeten som låg till grund för införandet av dessa AP-fonder uttalats att fondmedlen utgör statens tillgångar (prop. 1999/2000:46). (Det kan vara värt att notera att Sjunde AP-fonden och övriga AP-fonder hänförs till olika sektorer i Nationalräkenskaperna, se ovan). Trots att det är fråga om statliga medel har AP-fonderna ändå undantagits från årsredovisningen för staten. Som tidigare anförts har regeringen i sina normeringsbeslut inte närmare utvecklat skälen till detta. Möjligen kan det ha att göra med att medlen hos fonderna avsatts till särskild förvaltning enligt 9 kap. 8 § RF, och att det i nämnda förarbeten betonades att pensionssystemet skulle vara autonomt och att fonderna skulle ha en hög grad av självständighet gentemot regeringen. Fondstyrelserna skulle vidare ha det fulla ansvaret för placeringsverksamheten. Verksamheten i fonderna styrs också genom lag (prop. 1999/2000:46 s. 122 f och 133 f). Att medel inte står till regeringens disposition har dock inte hindrat att t.ex. myndigheter under riksdagen innefattas i redovisningen. Att fonderade medel är vikta för särskilda ändamål har inte heller hindrat att exempelvis Kärnavfallsfonden inkluderas. Såväl AP-fonderna som Kärnavfallsfonden är myndigheter som lyder under regeringen. Principerna för avgränsningen förefaller här inte vara konsekventa. Det kan emellertid också finnas en praktisk infallsvinkel på den nu aktuella frågan. Den hänger samma med att redovisningen i vissa myndigheter följer ett annat regelverk än redovisningen i övriga myndigheter. Det gäller exempelvis AP-fonderna. Detta kan medföra att

det skulle bli alltför krångligt att ta med och konsolidera dessa verksamheter och tillgångar i redovisningen.

Utredningen drar slutsatsen av det anförda att resultaträkningen, balansräkningen och finansieringsanalysen i årsredovisningen för staten bör omfatta den juridiska personen staten. Som framgår av det föregående har Riksrevisionen inte ansett att det är tillräckligt att det i lag anges att regeringen ska lämna en årsredovisning för staten till riksdagen. I detta skulle ju kunna anses ligga att det redan har reglerats vad årsredovisningen ska omfatta, nämligen staten. Regeringen har i sin normeringsbeslut gjort avgränsningen utifrån vilka verksamheter som bör omfattas. Redan inledningsvis har utredningen emellertid anført att en sådan avgränsningsmetod kan medföra behov av återkommande ändringar i lagen. Enligt utredningens mening bör det i stället föreskrivas att de nu aktuella delarna av årsredovisningen för staten ska omfatta samtliga intäkter och kostnader, tillgångar och skulder i staten samt betalningar som påverkar statens nettoupplåning.

Det resonemang som har förts i detta avsnitt visar emellertid att det kanske inte alltid är självklart vad staten är och vad som bör omfattas av årsredovisningen och att det av ett eller annat skäl kan finnas anledning att göra undantag från huvudregeln. Enligt utredningens mening bör det därför finnas utrymme för att vissa tillgångar eller skulder hos staten, intäkter eller kostnader hos staten eller betalningar till eller från staten bör undantas från redovisningen. Det är rimligt att regeringen, som har att tillämpa god redovisningssed vid upprättandet av årsredovisningen och att bedöma vad som ger en rättvisande bild, gör en bedömning av vilka undantag som kan vara motiverade. I Rikrevisionens granskning får anses ingå att bedöma om regeringens bedömning är riktig och, om så inte anses vara fallet, uppmärksamma riksdagen på detta. Regeringen bör därför ges möjlighet att besluta om undantag från huvudregeln. Sådana beslut bör meddelas genom föreskrifter i förordning, se avsnitt 13.2.11. För att riksdagen ska ha insyn i avgränsningen bör dock regeringen åläggas att tydligt redovisa och motivera de undantag som görs.

13.2.6 Grundläggande regler för redovisningen

Utredningens förslag: I budgetlagen läggs vissa grunder fast för redovisningen.

I 2 kap. 7 § förordningen (2000:605) om årsredovisning och budgetunderlag anges vissa redovisningsgrunder som myndigheternas årsredovisningar ska vila på. Utredningen har i det föregående anfört att det kan finnas skäl att införa vissa bestämmelser i budgetlagen för att regleringen avseende årsredovisningen för staten inte ska vara alltför knapphändig och därmed ge upphov till sådana tveksamheter som Riksrevisionen har mot regleringen i dag.

Enligt utredningen bör några mera grundläggande regler för redovisningen läggas fast i lag. Dessa bör utformas enligt vad som redan i dag gäller för myndigheternas redovisning. Det bör sålunda föreskrivas att regeringen när den upprättar årsredovisningen för staten ska iaktta följande. Samma grunder för värdering, klassificering och indelning av de olika posterna i årsredovisningen ska konsekvent tillämpas från ett budgetår till ett annat. Värderingen av de olika posterna ska göras med iakttagande av rimlig försiktighet. Intäkter och kostnader som är hänförliga till budgetåret ska tas med oavsett tidpunkten för betalningen. De olika beståndsdelar som balansräkningen består av ska värderas var och en för sig. Tillgångar och skulder får inte kvittas mot varandra. Inte heller intäkter och kostnader får kvittas mot varandra. Den ingående balansen för ett budgetår ska stämma överens med den utgående balansen för det närmast föregående budgetåret.

I 2 kap. 4 § årsredovisningslagen anges som en grundläggande regel för redovisningen i företag att verksamheten ska förutsättas fortsätta. I statlig verksamhet är detta dock självklart och behöver inte särskilt anges i lagen.

Om det är förenligt med kravet på att god redovisningssed ska följas och att redovisningen ska ge en rättvisande bild bör avvikelser få göras från de angivna grunderna. I så fall bör regeringen åläggas att lämna upplysningar om skälen för avvikelserna och en bedömning av dess effekt på verksamhetens resultat samt kostnader, intäkter och verksamhetens ekonomiska ställning.

13.2.7 Uppställningsformer för resultaträkningen, balansräkningen och finansieringsanalysen

Utredningens förslag: I budgetlagen införs en ny bestämmelse enligt vilken resultaträkningen ska innehålla följande rubriker. Intäkter, Kostnader, Resultat från andelar i hel- och delägda företag, Finansiella intäkter och kostnader samt Årets över- eller underskott.

Vidare föreskrivs att balansräkningens poster ska presenteras under följande rubriker. På tillgångssidan: Anläggningstillgångar (Immateriella, Materiella och Finansiella anläggningstillgångar), Utlåning, Varulager m.m., Fordringar, Periodavgränsningsposter, Kortfristiga placeringar samt Kassa och bank. På skuldsidan: Nettoförmögenhet, Fonder, Avsättningar, Statsskulden, Skulder m.m. och Periodavgränsningsposter.

Slutligen föreskrivs att finansieringsanalysen ska innehålla följande rubriker: Statens verksamhet, Investeringar, Utlåning, Finansiella aktiviteter och Statens nettouplåning.

Utredningen har inte identifierat något behov av att förändra de uppställningsformer som hittills har använts för resultaträkningen, balansräkningen och finansieringsanalysen. De normeringsbeslut som regeringen varje år har fattat om uppställningsformerna har alltså fungerat väl i praktiken. Som tidigare nämnts kan det dock finnas principiella betänkligheter mot att det saknas normer, beslutade av riksdagen, om dessa. Utredningen anser därför att det kan vara befogat att det i budgetlagen införs föreskrifter om vilka rubriken som nu nämnda delar av årsredovisningen ska innehålla.

Årsredovisningslagen innehåller två olika uppställningsformer för resultaträkningen och en uppställningsform för balansräkningen. Uppställningsformerna finns intagna i bilagor till lagen. Även lagen om kommunal redovisning innehåller bestämmelser om uppställningsformerna för resultaträkningen och balansräkningen. I den sistnämnda lagen anges de ingående posterna mera översiktligt än i årsredovisningslagen. Något behov som motsvarar det som finns beträffande företagen och kommunerna att kunna jämföra redovisningen mellan olika redovisande enheter finns inte i fråga om årsredovisningen för staten. Som tidigare nämnts finns ett behov av att kunna jämföra årsredovisningar för staten över tiden. Behovet av en detaljerad reglering är av anförda skäl mindre för

statens del. Det bör därför vara tillräckligt att lagen föreskriver vilka rubriker resultaträkningen och balansräkningen ska innehålla. Motsvarande resonemang bör kunna föras i fråga om finansieringsanalysen.

I budgetlagen bör en ny bestämmelse införas enligt vilken resultaträkningen ska innehålla följande rubriker.

Intäkter, Kostnader, Resultat från andelar i hel- och delägda företag, Finansiella intäkter och kostnader samt Årets över- eller underskott.

På motsvarande sätt bör det i budgetlagen föreskrivas att balansräkningens poster ska presenteras under följande rubriker.

På tillgångssidan: Anläggningstillgångar (Immateriella, Materiella och Finansiella anläggningstillgångar), Utlåning, Varulager m.m., Fordringar, Periodavgränsningsposter, Kortfristiga placeringar och Kassa och bank.

På skuldsidan: Nettoförmögenhet, Fonder, Avsättningar, Statskulden, Skulder m.m. och Periodavgränsningsposter.

Finansieringsanalysen bör innehålla följande rubriker: Statens verksamhet, Investeringar, Utlåning, Finansiella aktiviteter och Statens nettouplåning.

Under rubrikerna bör redovisningen delas in i poster. Regeringen bör besluta om vilka poster som ska tas upp.

13.2.8 Jämförelsetal

Utredningens förslag: I budgetlagen föreskrivs att det för varje post i balansräkningen och resultaträkningen samt finansieringsanalysen ska lämnas motsvarande jämförelsetal för föregående budgetår. Om grunderna för värdering, klassificering eller indelning i poster eller om avgränsningen för staten har ändrats sedan föregående år ska posterna för närmast föregående år räknas om eller ändras så att en jämförelse mellan åren bli meningsfull. En sådan omräkning eller ändring behöver dock inte göras om det finns särskilda skäl. I så fall ska upplysningar om detta lämnas i årsredovisningen.

I det föregående har utredningen anfört att det inte finns anledning att i lag precisera vad som utgör god redovisningssed i staten. Vidare konstaterar utredningen att den goda redovisningsseden

snarast utgörs av den praxis som utvecklas i fråga om årsredovisningens innehåll och utformning. I staten är det jämförbarheten mellan olika redovisningsperioder som är viktig, snarare än jämförelsen med en annan redovisningsenhet. Att årsredovisningen innehåller jämförelsetal för åtminstone närmast föregående år har därför betydelse för jämförbarheten över tid. Enligt utredningen bör denna praxis lagfästas.

För att underlätta tolkningen och genomskådligheten i resultat- och balansräkningarna och för att underlätta en jämförelse mellan år bör det vidare i lagen föreskrivas att om grunderna för värdering, klassificering eller indelning i poster har ändrats, posterna för det närmast föregående budgetåret ska räknats om eller ändrats på det sätt som behövs för att de ska kunna jämföras på ett meningsfullt sätt. Regeringen bör om så har skett lämna upplysningar om detta i not.

Om det finns särskilda skäl och är förenligt med god redovisningssed bör dock inte någon skyldighet att räkna om eller ändra posterna för föregående år föreligga. Skälen för att inte göra någon omräkning eller ändring bör dock anges i not.

13.2.9 När årsredovisningen ska avlämnas

Enligt 37 § budgetlagen ska regeringen till riksdagen senast fyra månader efter budgetåret redovisa statsbudgetens preliminära utfall. Regeringen ska förklara väsentliga skillnader mellan budgeterade belopp och det preliminära utfallet. Enligt 38 § budgetlagen ska vidare årsredovisningen för staten så snart som möjligt, dock senast nio månader efter budgetåret, lämnas till riksdagen.

Årsredovisningen lämnas till riksdagen i form av en skrivelse. I praktiken lämnas numera skrivelsen till riksdagen någon gång mellan den 15 och 20 april varje år.

Riksdagsstyrelsen har i en framställning till riksdagen föreslagit att det i budgetlagen införs en bestämmelse om att regeringen senast den 15 april året efter budgetåret ska lämna en årsredovisning för staten. Anledningen till detta är att det har ansetts att beredningsprocessen i riksdagen av årsredovisningen för staten har kommit att bli utdragen och att den nuvarande ordningen innebär att det uppkommer tidsmässiga problem för riksdagen att behandla årsredovisningen under vårriksdagen. Riksrevisionsutredningen, vars betänkande ligger till grund för riksdagsstyrelsens förslag, och

till vars motivering styrelsen hänvisar, anförde följande. ”Om årsredovisningen lämnas i samband med den ekonomiska vårpropositionen den 15 april, innebär det att revisionsberättelsen måste lämnas till riksdagen senast den 15 maj. Eventuella förslag från Riksrevisionens styrelse med anledning av revisionsberättelsen ska också avges senast den 15 maj. På såväl revisionsberättelsen som eventuella förslag från Riksrevisionens styrelse föreligger motionsrätt. Motionstiden på 15 dagar löper till månadskiftet maj/juni. Det torde därför finnas risk för att riksdagen inte hinner behandla årsredovisningen för staten under vårriksdagen. Detta kan framstå som ett misslyckande eftersom riksdagen tidigare uttalat att årsredovisningen bör lämnas till riksdagen senast i samband med den ekonomiska vårpropositionen så att riksdagen hinner behandla årsredovisningen under våren”. Riksrevisionsutredningen konstaterar att det sannolikt inte går att pressa ihop arbetet med att sammanställa årsredovisningen särskilt mycket mera än vad som hittills har skett. Däremot skulle beredningsarbetet i riksdagen kunna förkortas i tiden genom att rätten att väcka motioner med anledning av revisionsberättelsen tas bort. Detta skulle vara möjligt genom att föreskriva att Riksrevisionens revisionsberättelse lämnas direkt till finansutskottet och inte som nu till riksdagen. Det borde vidare enligt Riksrevisionsutredningen vara möjligt att fastställa att årsredovisningen för staten ska lämnas till riksdagen senast den 15 april och att reglera detta i budgetlagen (riksdagsstyrelsens framställning 2009/10:RS4, bet. 2008/09:URF3 s. 109 f). Riksdagsstyrelsen har föreslagit att en sådan ändring i budgetlagen görs och att den träder i kraft den 1 januari 2011.

Utredningen har ingen annan uppfattning än den som riksdagsstyrelsen redovisat. En ordning som innebär att årsredovisningen lämnas till riksdagen senast den 15 april överensstämmer med vad som tillämpats i praktiken under senare år.

Riksdagsstyrelsen har vidare i den nyss nämnda framställningen föreslagit att bestämmelsen i den nuvarande 37 § budgetlagen om redovisning av statsbudgetens preliminära utfall tas bort.

Utredningens lagförslag bygger på att riksdagen beslutar i enlighet med vad riksdagsstyrelsen hemställt om.

13.2.10 Övriga förslag från riksdagsstyrelsen

Med anledning av Riksrevisionsutredningens förslag har riksdagsstyrelsen i en framställning till riksdagen föreslagit att vissa andra ändringar införs i 37 § budgetlagen (2009/10:RS4). Förslaget avser regeringens redovisningsskyldighet med anledning av Riksrevisionens iakttagelser. Enligt förslaget ska årsredovisningen för staten innehålla också en samlad redovisning över vilka åtgärder som vidtagits med anledning av Riksrevisionens iakttagelser.

13.2.11 Förordningsreglering

Utredningens bedömning: De ytterligare föreskrifter som kan behövas i fråga om årsredovisningen för staten bör meddelas i en förordning.

Utredningens förslag i det föregående kan sammanfattas så att utredningen anser att det finns skäl att införa grundläggande bestämmelser om årsredovisningen för staten i budgetlagen. Det kan emellertid finnas behov av att dessa lagbestämmelser fylls ut med ytterligare föreskrifter. Det bör i så fall ske i en förordning. En sådana förordning ger givetvis inte uttryck för riksdagens uppfattning om innehållet i årsredovisningen för staten. Genom att de årliga s.k. normeringsbesluten som regeringen hittills har fattat ersätts med en förordning blir det dock tydligare vilken uppfattning regeringen har i vissa redovisningsfrågor. Om det t.ex. skulle finnas behov av mera utförligt angivna uppställningsformer för resultat- och balansräkningarna kan dessa läggas fast i en sådan förordning.

14 Intern styrning och kontroll samt internrevision

14.1 Bakgrund

Enligt 1 § budgetlagen ska i statens verksamhet hög effektivitet eftersträvas och god hushållning iakttas. Uttrycket hög effektivitet åsyftar att den statliga verksamheten ska bedrivas så att av riksdagen avsedda mål nås i så hög grad som möjligt inom ramen för tillgängliga resurser. Verksamheten kan då sägas vara ändamålsenligt utformad. Uttrycket god hushållning innebär att onödiga utgifter ska undvikas, att verksamheten ska bedrivas med hög produktivitet, att statens medel ska hanteras säkert samt att statens tillgångar i övrigt och skulder ska förvaltas väl (prop. 1995/96:220 s. 19 f).

Med intern styrning och kontroll avses den process som regeringen, och i förlängningen myndighetsledningarna, använder för att uppfylla ansvaret att bedriva en effektiv och författningsenlig verksamhet. Genom internrevision kan den interna styrningen och kontrollen granskas.

I budgetlagen saknas uttryckliga bestämmelser om intern styrning och kontroll och om internrevision. För de myndigheter som lyder under regeringen finns dock föreskrifter på området i förordning.

För förvaltningsmyndigheterna under regeringen gäller myndighetsförordningen (2007:515). Enligt denna är det myndighetens ledning som inför regeringen ansvarar för verksamheten och ska se till att den bedrivs effektivt och enligt gällande rätt och de förpliktelser som följer av Sveriges medlemskap i Europeiska unionen, att den redovisas på ett tillförlitligt sätt och att myndigheten hushållar väl med statens medel. Myndigheten ska vidare enligt myndighetsförordningen säkerställa att det finns en intern styrning och kontroll som fungerar på ett betryggande sätt.

Regeringen har i förordningen (2007:603) om intern styrning och kontroll lämnat närmare föreskrifter om detta. Förordningen trädde i kraft den 1 januari 2008 och tillämpas av myndigheter som är skyldiga att följa internrevisionsförordningen (2006:1228). Vid samma tidpunkt trädde en ny bestämmelse i 2 kap. 8 § andra stycket förordningen (2000:605) om årsredovisning och budgetunderlag i kraft enligt vilken ledningen vid de myndigheter under regeringen som omfattas av förordningen om intern styrning och kontroll i anslutning till underskriften i årsredovisningen ska lämna en bedömning av huruvida den interna styrningen och kontrollen är betryggande.

I internrevisionsförordningen finns bestämmelser om internrevision. Förordningen gäller förvaltningsmyndigheter under regeringen i den omfattning som föreskrivs i respektive myndighetsinstruktion. För närvarande är det 61 myndigheter som har internrevision (prop. 2008/09: 1 s. 289). Enligt förordningen ska det vid en myndighet finnas en internrevision som bl.a. ska granska om ledningens interna styrning och kontroll är utformad så att myndigheten med en rimlig säkerhet uppnår en effektiv verksamhet, följer lagar, förordningar och andra regler samt lämnar en tillförlitlig redovisning och rättvisande rapporteringen av verksamheten.

Från och med 2008 har Sverige på eget initiativ infört ett s.k. nationellt intygande avseende hanteringen av EU-medel vid svenska myndigheter. Som framgår av avsnitt 11.3.2 intygar regeringen därigenom att EU-räkenskaperna, som består av resultat- och balansräkning samt en kassamässig redovisning, har upprättats enligt god redovisningssed och att de enligt regeringens bedömning ger en rättvisande bild samt att det finns ett ramverk för staten som syftar till att säkerställa en betryggande intern styrning och kontroll av EU-medel.

Utredningen ska enligt vad som sägs i direktiven mot bakgrund av den utveckling som skett på kontrollområdet överväga om det finns skäl att i lag reglera regeringens skyldigheter vad gäller att säkerställa en väl fungerande intern styrning och kontroll samt internrevision i staten.

14.2 Överväganden

Utredningens bedömning: Det bör inte införas någon bestämmelse i budgetlagen som ålägger regeringen att se till att det hos myndigheterna finns en betryggande intern styrning och kontroll samt internrevision.

Det är riksdagen som fattar beslut om vilken verksamhet staten ska utföra. Regeringens uppgift är att genomföra statens verksamhet samt att förvalta statens medel och tillgångar. Regeringen ansvarar inför riksdagen för hur den styr riket. Regeringen har därvid relativt fria händer att själv besluta om hur den ska styra myndigheterna för att de skyldigheter som regeringen har gentemot riksdagen ska uppfyllas.

Riksrevisionen, och på sin tid Riksrevisionsverket, har vid flera tillfällen under årens lopp pekat på brister i den interna styrningen och kontrollen i myndigheterna.¹ Det har bl.a. mot denna bakgrund ansetts att kontrollfunktionen i staten borde stärkas och regeringens föreskrifter när det gäller intern styrning och kontroll har setts över. Resultatet av detta arbete är tillkomsten av de förordningsbestämmelser som har beskrivits i föregående avsnitt.

Även inom EU har ett arbete bedrivits för att utveckla den interna styrningen och kontrollen avseende såväl EU-institutionernas egen budget som medlemsländernas hantering av betalningar till och från EU. Beträffande EU-institutionernas budget finns bestämmelser om att budgeten ska genomföras med en effektiv och ändamålsenlig intern kontroll i artikel 28 a rådets förordning (EG, Euroatom) nr 1605/2002 av den 25 juni 2002 med budgetförordning för Europeiska gemenskapernas allmänna budget. Vid EU-kommissionens förhandlingar med nya kandidatländer har vidare ställts krav på en tydlig reglering av ansvar för intern styrning och kontroll (se SOU 2003:93 s. 46).

Ett skäl till att införa en bestämmelse i budgetlagen som uttryckligen ålägger regeringen att se till att det i den statliga verksamheten finns en betryggande intern styrning och kontroll skulle kunna vara att inskräpa vikten av att sådan genomförs. Detta skulle kunna anses ligga i linje med den utveckling som skett inom EU på området. Generellt kan dock sägas om bestämmelserna i budgetlagen att de inte reglerar hur regeringen ska styra verksamheten i

¹ Se t.ex. vad som anförs i departementspromemorian, Ds 2006:15 s. 46 f.

staten, utan att den reglerar regeringens skyldigheter och befogenheter i förhållande till riksdagen på finansmaktens område. Att regeringen gentemot riksdagen har ett ansvar för effektiviteten och hushållningen i staten är som nämnts redan fastlagt i 1 § budgetlagen. Med hänsyn till den förvaltningsmodell som finns i Sverige hör bestämmelser om intern styrning och kontroll samt internrevision bättre hemma på förordningsnivå.

Ett annat skäl till att införa en bestämmelse om att det i statens verksamhet ska finnas en betryggande intern styrning och kontroll samt internrevision skulle kunna vara att i lag ge en uttrycklig bas för bestämmelserna i förordningen om intern styrning och kontroll och internrevisionsförordningen. Annorlunda uttryckt skulle motivet för att införa en sådan bestämmelse vara att få till stånd en normhierarki som medför att de nämnda förordningarna tydligare skulle få karaktären av verkställighetsföreskrifter till budgetlagen. Detta skulle möjligen vara en fördel. Bestämmelserna om intern styrning och kontroll behöver emellertid inte utformas som verkställighetsföreskrifter till budgetlagen. Sådana bestämmelser har nämligen regeringen ändå befogenheten att utfärda inom ramen för sin s.k. restkompetens (se 8 kap. 13 § första stycket 2 regeringsformen [RF]). I förslaget till ändrad RF finns motsvarande bestämmelse i 8 kap. 7 § första stycket 2 (prop. 2009/10:80). Detta normhierarkiska motiv kan därför knappast ensamt utgöra ett skäl till att införa en ny bestämmelse om intern styrning och kontroll i budgetlagen.

I den finska lagen om statsbudgeten finns en bestämmelse om att ämbetsverk och inrättningar ska se till att den interna kontrollen är ordnad på ett ändamålsenligt sätt i deras egen verksamhet samt i verksamhet för vilken ämbetsverket eller inrättningen svarar. Ämbetsverkens och inrättningarnas ledning ska leda ordnandet av den interna kontrollen och svara för att den är ändamålsenlig och tillräcklig. Närmare föreskrifter om den interna kontrollen vid ämbetsverk och inrättningar samt om ordnandet av kontrollen utfärdas av regeringen genom förordning. Bestämmelsen i den finska budgetlagen riktar sig alltså direkt till ämbetsverken, och inte till regeringen. I Norge finns bestämmelser om intern styrning och kontroll i föreskrifter utfärdade av Finansdepartementet (bestämmelser om ökonomistyrning i staten). I Danmark saknas en motsvarighet till den svenska budgetlagen. Det finns alltså inte i de nämnda nordiska länderna någon motsvarighet till en sådan bestämmelse, riktad till regeringen, som utredningen här har att

pröva behovet av. Inte heller en jämförelse med de nordiska länderna leder alltså till slutsatsen att en bestämmelse om intern styrning och kontroll bör införas i budgetlagen.

Frågan om behovet av en sådan lagbestämmelse som här är i fråga bör emellertid också belysas utifrån riksdagens möjligheter att kontrollera verksamheten. Att det har ansetts vara av vikt att införa bestämmelser som medför en skyldighet för vissa myndigheter under regeringen att ha en funktion för internrevision hade bl.a. sin grund i avvecklingen av det dåvarande Riksrevisionsverket, som var en myndighet under regeringen. Genom inrättandet av Riksrevisionen och avvecklingen av Riksrevisionsverket, förlorade regeringen tillgång till en egen revisionsinstans. Sett ur riksdagens perspektiv finns dock en sådan att tillgå. I Riksrevisionens granskning av myndigheternas årsredovisningar ingår enligt 5 § lagen (2002:1022) om revision av statlig verksamhet m.m. att bedöma om redovisningen och underliggande redovisning är tillförlitlig och räkenskaperna rättvisande samt om ledningens förvaltning följer tillämpliga föreskrifter och särskilda beslut. I den departementspromemoria som låg till grund för förordningen om intern styrning och kontroll anfördes att den försäkran som myndigheternas ledning ska lämna avseende den interna styrningen och kontrollen kan antas bli föremål för Riksrevisionens granskning (Ds 2006:15 s. 61). Detta innebär alltså att riksdagen genom Riksrevisionens granskning har en möjlighet att bedöma om den interna styrningen och kontrollen fungerar hos myndigheterna. Riksrevisionen har också i sina årliga rapporter lämnat kommentarer om den interna styrningen och kontrollen hos myndigheterna (se. t.ex. Riksrevisionens årliga rapport 2009 s. 26). En bestämmelse i budgetlagen om att regeringen ska se till att det finns intern styrning och kontroll i olika verksamheter skulle i detta hänseende inte innebära någon förstärkning av internkontrollens betydelse.

Utredningens slutsats av det anförda är att en sådan bestämmelse i budgetlagen som diskuteras här inte skulle ha någon principiell eller praktisk betydelse. Utredningen anser därför inte att det ska införas någon särskild bestämmelse om intern styrning och kontroll.

15 Prognoser

15.1 Bakgrund

Regeringen ska enligt 35 § budgetlagen noggrant följa hur statens inkomster, utgifter och upplåning utvecklas i förhållande till beräknade och beslutade belopp. Enligt 36 § budgetlagen ska regeringen vidare under löpande budgetår vid minst två tillfällen för riksdagen redovisa prognoser över utfallet av statens inkomster och utgifter samt statens lånebehov. Regeringen ska därvid förklara väsentliga skillnader mellan budgeterade belopp och beräknat utfall.

Regeringen anförde i propositionen med förslag till införandet av budgetlagen att det var lämpligt att budgetprognoser lämnas till riksdagen vid de tidpunkter som är föreskrivna för budgetpropositionen och den ekonomiska vårpropositionen. Något hinder fanns dock inte, påpekade regeringen, mot att budgetprognoser lämnades till riksdagen också i andra sammanhang. Regeringen anförde också att om riksdagen har beslutat om utgiftstak eller använt utgiftsramar är det naturligt att regeringen även presenterar prognoser som belyser om ett beslutat utgiftstak eller om ramarna för utgiftsområden kommer att hålla (prop. 1995/96:220 s. 73 och 108).¹

I 43 § budgetlagen fanns tidigare en bestämmelse om att regeringen under vissa förutsättningar skulle lämna en s.k. långsiktskalkyl. Om regeringen inte hade lämnat ett förslag till utgiftstak skulle den i stället presentera en långsiktig beräkning av hur statens inkomster och utgifter och lånebehov skulle komma att utvecklas som en följd av redan fattade beslut och under väl specificerade samhällsekonomiska förutsättningar. Bestämmelsen upp-

¹ Uttalandet i propositionen om regeringens utgiftskontroll mot använda utgiftsramar är inte längre aktuellt. Bestämmelsen i 42 § om regeringens skyldighet att vidta åtgärder då det finns risk för att utgiftstaket eller använda utgiftsramar överskrids har sedan den 1 januari 2010 fått en ny lydelse. Den nya lydelsen innebär att skyldigheten att vidta åtgärder endast avser utgiftstaket (prop. 009/10:5 s. 15 f).

hävdes i samband med att utgiftstaket för staten gjordes obligatoriskt.

I utredningens direktiv anför regeringen att en arbetsgrupp i Finansdepartementet i departementspromemorian Nya principer för utformning av statsbudgeten (ds 2003:49) uppmärksammat ett antal områden där det kunde finnas behov av ändringar i budgetlagen. Bestämmelserna om uppföljning och prognoser nämns som exempel. I utredningens uppdrag ingår därför att göra en översyn av de aktuella bestämmelserna.

15.2 Regeringens redovisning av prognoser

Såsom förutsattes i förarbetena till budgetlagen har prognoserna lämnats en gång på våren, i den ekonomiska vårpropositionen, och en gång på hösten i budgetpropositionen. Vid ett tillfälle har regeringen även redovisat prognoser i en särskild proposition. Detta skedde i propositionen Åtgärder för jobb och omställning (prop. 2008/09:97) som lämnades till riksdagen i januari 2009 efter att den internationella finanskrisen uppstått under hösten 2008. Som en följd av krisen förutspåddes en kraftig konjunkturedgång vilket gjorde att de prognoser som regeringen lämnat några månader tidigare i budgetpropositionen behövde revideras. I övrigt kan utredningen konstatera att regeringen inte har lämnat några särskilda skrivelser med budgetprognoser till riksdagen. En fast praxis kan alltså anses föreligga i linje med vad som förordades i förarbetena till budgetlagen, nämligen att prognoserna lämnas i den ekonomiska vårpropositionen och i budgetpropositionen varje år.

I den ekonomiska vårpropositionen redovisar regeringen prognoser över de offentliga finansernas utveckling för innevarande budgetår och de därpå närmast följande tre åren. Prognoserna avser bl.a. den offentliga sektorns skatteintäkter och statsbudgetens inkomster. Utvecklingen av de totala skatteintäkterna beskrivs, liksom skatteintäkterna fördelade på skatt på arbete, kapital och konsumtion. Även statsbudgetens övriga inkomster prognostiseras. Vidare redovisar regeringen prognoser över den offentliga sektorns utgifter enligt nationalräkenskaperna och utvecklingen av statsbudgetens utgifter och de takbegränsade utgifterna. Dessutom redovisas prognoser över statens lånebehov, statsskuldens förändring samt statens finansiella sparande och den offentliga sektorns finansiella sparande.

I budgetpropositionen lämnas därutöver en prognos över utfallet för det innevarande budgetåret för varje enskilt anslag och för varje inkomsttitel. I budgetpropositionen finns förslag till anslag för det kommande budgetåret och beräkningar för de därpå följande två åren per anslag.

Vid de aktuella prognostillfällena redovisas också en bedömning av den makroekonomiska utvecklingen. Viktiga nyckeltal anges såsom utvecklingen av BNP, sysselsatta i procent av arbetskraften, arbetade timmar, produktivitet, arbetslöshet, löner och konsumentprisindex. Bedömningarna av den makroekonomiska utvecklingen avser samma tidsperioder som prognoserna i övrigt.

Slutligen redovisar regeringen även sin prognos över hur volymerna inom olika transfereringssystem förväntas utvecklas, såsom t.ex. antal asylsökande och antal personer med sjukersättning.

En uppföljning görs av den senaste prognosen och skillnader mellan anvisade medel på statsbudgeten och beräknat utfall förklaras.

Såvitt utredningen kunnat utröna har prognosverksamheten överlag fungerat väl under de år som gått.

Riksrevisionen har vid ett antal tillfällen genomfört effektivitetsgranskningar som avser regeringens redovisning i de budgetpolitiska dokumenten. Granskningarna avser bl.a. det makroekonomiska underlaget i budgetpropositionen (RiR 2006:23), regeringens uppföljning av överskottsmålet (RiR 2006:27), regeringens beredning och redovisning av skatteutgifter (RiR 2007:3) och regeringens skatteprognoser (RiR 2007:5). Sammanfattningsvis kan anföras att den kritik som har riktats mot regeringen bl.a. avser prognosprecisionen i vissa avseenden, redovisningen av prognosavvikelser, vilka indikatorer som använts i vissa avseenden och transparensen i redovisningen.

Finansutskottet har vid behandlingen av revisionsrapporterna anført bl.a. att det råder en betydande samsyn mellan Riksrevisionen och regeringen i de frågor som Riksrevisionen tagit upp. Vidare har utskottet konstaterat att många av de förändringar som genomförts eller planerats i budgetdokumenten från regeringens sida ligger i linje med Riksrevisionens rekommendationer. Utskottet har inte funnit skäl att göra något tillkännagivande med anledning av Riksrevisionens iakttagelser (se bet. 2007/08:FiU20 s. 87 ff). Även finansutskottet har emellertid vid olika tillfällen påtalat brister i transparensen i regeringens prognoser.

15.3 Överväganden

Utredningens förslag: Regeringens skyldighet att lämna prognoser preciseras i budgetlagen. I budgetpropositionen och den ekonomiska vårpropositionen ska regeringen redovisa prognoser över statens inkomster och utgifter, statens lånebehov och utgifterna under utgiftstaket.

Prognoserna ska omfatta det innevarande budgetåret och de tre därpå följande åren. Prognoserna ska baseras på väl specificerade förutsättningar.

Regeringen ska förklara väsentliga skillnader mellan budgeterade belopp och beräknat utfall för det innevarande budgetåret.

Regeringen och riksdagen behöver fortlöpande prognoser för att kunna bilda sig en uppfattning om hur statsbudgetens inkomster och utgifter utvecklas. Prognoserna har betydelse för bedömningen av den finanspolitiska inriktningen, de beslut som ska fattas för det kommande budgetåret och för bedömningen av om det behövs åtgärder under det löpande budgetåret för att t.ex. utgiftstaket ska hållas.

Det har inte framkommit något under utredningsarbetet som tyder på att det behövs några genomgripande förändringar när det gäller regeringens skyldigheter att lämna prognoser till riksdagen. Prognosverksamheten har utvecklats successivt, bl.a. efter synpunkter som framförts av Riksrevisionen. De problem som ibland har ansetts föreligga, t.ex. när det gäller precisionen i prognoserna, är inte av den karaktären att de kan åtgärdas lagstiftningsvägen.

En fast praxis har nu utvecklats i linje med vad regeringen uttalade i förarbetena till budgetlagen om att prognoserna bör lämnas i den ekonomiska vårpropositionen och i budgetpropositionen. Enligt utredningen bör det vara så även i fortsättningen och detta kan nu läggas fast i lagen.

Budgetlagen föreskriver som tidigare nämnts att prognoserna ska avse utfallet av statens inkomster, utgifter och statens lånebehov. Innehållet i prognoserna ska alltså av naturliga skäl korrespondera med vad som enligt 16 § budgetlagen utgör statsbudgetens omfattning. Utredningen ser ingen anledning att ändra på detta. Regeringen lämnar emellertid i praktiken prognoser som omfattar mer än så. Prognoserna över utfallet av statens inkomster

och utgifter lämnas också på olika nivåer, t.ex. för varje enskilt anslag, fördelade på utgiftsområden och avseende statsbudgetens utgifter i sin helhet. Frågan är om det finns ett behov av att i lagen precisera närmare vilka prognoser regeringen ska lämna, vilken tidsperiod de ska avse och om det närmare bör anges vilka prognoser som ska lämnas i budgetpropositionen respektive den ekonomiska vårpropositionen.

Det senare skulle kunna motiveras av att budgetprocessen har utvecklats och att den ekonomiska vårpropositionen delvis har fått ett annat innehåll än den hade vid budgetlagens tillkomst. För att undvika dubbelarbetet i budgetprocessen beslutade riksdagen 2001 om ett antal förändringar i riksdagsordningen och budgetlagen som innebar att förslaget till ekonomisk vårproposition skulle innehålla riktlinjer för den ekonomiska politiken och budgetpolitiken, och inte som tidigare förslag till en preliminär fördelning av utgifterna på utgiftsområden.

Det är naturligt att de prognoser som lämnas i den ekonomiska vårpropositionen respektive i budgetpropositionen anpassas till innehållet i dessa. Samtidigt är det av vikt att prognoserna i dokumenten är utformade så att jämförelser kan göras med den prognos som lämnades i det senaste budgetdokumentet. Om prognoserna ges olika innehåll i budgetpropositionen och i den ekonomiska vårpropositionen försvåras sådana jämförelser. Utredningen ser inte heller något behov av att i lag ge en uttömmande uppräkningslista av sådant som regeringen bör prognostisera. En sådan detaljreglering bör undvikas. De viktigaste komponenterna bör dock anges i budgetlagen. Ingenting hindrar att regeringen därutöver lämnar de ytterligare prognoser som det kan finnas skäl till.

Sedan budgetlagen trädde i kraft 1997 har ändringar i lagen genomförts som innebär att det utgiftstak som tidigare varit frivilligt nu är obligatoriskt (prop. 2009/10:5, bet. 2009/10:KU9, rskr. 2009/10:). Förändringen innebär att regeringen i budgetpropositionen ska lämna ett förslag till utgiftstak för det tredje tillkommande året. Med utgångspunkt i prognoser över utvecklingen av de takbegränsade utgifterna kan analyser och bedömningar göras av reformutrymmet. Med hänsyn härtill och den vikt som utgiftstaket har bör det i budgetlagen förskrivas att regeringen även bör lämna prognoser över utvecklingen av utgifterna under utgiftstaket.

Sedan år 2000 tillämpas också ett mål för den offentliga sektorns finansiella sparande, det s.k. överskottsmålet. Utredningen har i en särskild rapport föreslagit att även användningen av ett mål för den

offentliga sektorns finansiella sparande på medellång sikt (överskottsmålet) görs obligatoriskt och regleras i budgetlagen, se *bilaga 3*. Enligt förslaget där ska regeringen vid minst två tillfällen under året för riksdagen redovisa hur överskottsmålet uppnås. I denna redovisningsskyldighet ingår att redovisa prognoser. Regeringens skyldighet att lämna en sådan redovisning framgår dock av en särskild bestämmelse i budgetlagen.²

I 36 § budgetlagen anges inte uttryckligen vilken tidsperiod prognoserna ska avse. Av förarbetena till lagen framgår dock att redovisningsskyldigheten avser budgetutfallet dittills under budgetåret och framför allt en bedömning av utfallet för hela budgetåret (prop. 1995/96:220 s. 73). Som nämnts har det sedan budgetlagens tillkomst blivit obligatoriskt för regeringen att till riksdagen lämna förslag till tak för statens utgifter. Förslaget ska avse det tredje tillkommande året. Enligt utredningens mening är det naturligt att regeringens prognoser ansluter till den tidsperiod som förslagen i budgetdokumenten avser. Prognoserna bör således omfatta det innevarande budgetåret och de därpå tre följande budgetåren. Ingenting hindrar emellertid att regeringen lämnar prognoser för en längre tidsperiod än så.

Som nämnts i det föregående har bestämmelserna i den tidigare 43 § budgetlagen om långtidskalkyler upphävts. Detta är en följd av att utgiftstaket gjorts obligatoriskt. I paragrafen angavs bl.a. att långtidskalkylerna skulle åtföljas av väl specificerade samhällsekonomiska förutsättningar. Med detta avses t.ex. en redovisning av regeringens bedömning av utvecklingen av BNP, arbetslöshet, priser m.m. Sådana uppgifter lämnas redan i dag i den ekonomiska vårpropositionen och i budgetpropositionen och är viktiga eftersom det är bl.a. dessa bedömningar som regeringens prognoser över utfallet av statens inkomster och utgifter baserar sig på. Regeringen lämnar också prognoser över hur volymerna i transfereeringssystemen väntas utveckla sig framöver. Även dessa bedömningar är viktiga som underlag för prognoserna och de kommande budgetpolitiska besluten. Enligt utredningens mening bör en motsvarighet till denna del av bestämmelsen som nu upphävts i 43 § föras in i lagen i fråga om prognoserna. Det bör alltså där före-

² Sådana prognoser ingår redan i dag i de konvergensprogram som regeringen är skyldig att upprätta varje år enligt Rådets förordning (EG) 1466/97 av den 7 juli 1997 om förstärkning av övervakningen av de offentliga finanserna samt övervakningen av den ekonomiska politiken.

skrivs att prognoserna ska basera sig på väl specificerade förutsättningar.

Liksom tidigare bör regeringen ha en skyldighet att förklara väsentliga skillnader mellan budgeterade belopp och beräknat utfall för det innevarande budgetåret.

16 Försäljning av fastigheter

16.1 Bakgrund

Statens fastighetsförvaltning ses för närvarande över i två olika utredningar. Utredningen om en översyn av statens fastighetsförvaltning ska bl.a. analysera grunderna för och organisationen av den nuvarande fastighetsförvaltningen. Utifrån vissa riktlinjer ska utredningen sedan föreslå en mer effektiv struktur för förvaltningen av de fastigheter som tillhör staten (dir. 2009:45).

Samtidigt som det uppdraget lämnades fick Utredningen om en översyn av förordningarna om statens fastighetsförvaltning (fortsättningsvis kallad Fastighetsförordningsutredningen) i uppdrag att utvärdera och analysera de förordningar som nu gäller för statens fastighetsförvaltning (dir. 2009:46). Fastighetsförordningsutredningen lämnade den 14 oktober 2009 en delrapport till regeringen som bl.a. behandlar behovet av vissa förändringar i budgetlagen i fråga om reglerna om försäljning av statens fasta egendom (dnr Fi 2009/6785). Mot denna bakgrund har följande avsnitt utformats i samråd med Fastighetsförordningsutredningen.

Uppdraget rörande förordningarna om statens fastighetsförvaltning ska redovisas den 1 december 2010.

16.2 Regler om överlåtelse av statens fasta egendom

16.2.1 Förutsättningarna för försäljning

I budgetlagen anges under vilka förutsättningar regeringen får förfoga över den del av statens egendom som står till regeringens disposition. Riksdagen har delvis utnyttjat möjligheten i 9 kap. 9 § regeringsformen (RF) att fastställa grunderna för förvaltningen och förfogandet över den egendom som omfattas av regeringens dispositionsrätt enligt 9 kap. 8 § i samma lag. Motsvarande bestäm-

melser finns i 9 kap. 9 § respektive 8 § första stycket förslaget till ändrad RF (prop. 2009/10:80). Budgetlagen klargör därmed kompetensfördelningen mellan riksdagen och regeringen i fråga om försäljning av egendom. Bestämmelserna gäller också vid byte.

I den tidigare regeringsformen från 1809 fanns ett krav på att riksdagen skulle samtycka till all försäljning eller annan avhändelse av statens fastigheter. Mellan 1942 och 1967 gav riksdagen regeringen årliga bemyndiganden att under vissa förutsättningar sälja fast egendom. Därefter gällde bemyndigandet tills vidare. Det förekom dock flera ändringar och kompletteringar.

Den nuvarande regeringsformen från 1973 innehåller inget krav på att riksdagen ska lämna samtycke till försäljningar men riksdagen har ändå fortsatt att genom bemyndiganden ange under vilka förutsättningar regeringen får genomföra fastighetsförsäljningar. Fram till att budgetlagen trädde i kraft saknades det lagreglering inom det här området.

Budgetlagens regler skiljer mellan olika typer av egendom. Reglerna om överlåtelse av fast egendom finns i 25 § budgetlagen. Bestämmelsen innebär i huvudsak att de flesta av de bemyndiganden som då gällde fördes in i den nya lagen. Inledningsvis anges en beloppsgräns – 50 miljoner kronor – för när regeringen får sälja en fastighet utan riksdagens godkännande. Där sägs också att försäljning får ske av fastigheter som inte alls eller bara i ringa utsträckning behövs för statens verksamhet och om det inte finns särskilda skäl för att staten ska fortsätta att äga en fastighet.

En undantagssituation regleras i 25 § andra stycket budgetlagen. Där lämnas utrymme för försäljningar till kommuner även av en fastighet som behövs för statlig verksamhet och vars värde överstiger 50 miljoner kronor. Det gäller dock bara om kommunens förvärv sker för att tillgodose samhällsbyggnadsändamål.

Slutligen uppställs i 29 § budgetlagen ett generellt krav på att alla försäljningar av statens egendom ska vara affärsmässiga. I kravet på affärsmässighet ingår att priset ska vara så fördelaktigt som möjligt för staten. Avsteg från affärsmässigheten får dock göras om det finns särskilda skäl. Sådana avsteg har gjorts i syfte att stimulera verksamhet av visst slag.

16.2.2 Vilka fastigheter får säljas?

Ett grundläggande krav, som gällt sedan 1942 års bemyndigande, är att endast fastigheter som inte längre behövs för statens verksamhet får säljas. Genom senare bemyndiganden mjukades detta upp och riksdagen framhöll att det inte är försvarligt att staten behåller fastigheter som utnyttjas i så liten utsträckning att kostnaderna för skötsel och underhåll blir orimligt höga i förhållande till nyttjandegraden. Med detta avsågs både det tidsmässiga och utrymmesmässiga utnyttjandet.¹ En försäljning av fastigheten borde därför alltid ske om statens lokalbehov kunde lösas på annat sätt, t.ex. genom förhyrning av en del av den sålda fastigheten eller av andra lokaler.

Sedan länge gäller att riksdagen har fattat särskilda beslut om avsteg från denna huvudprincip för vissa typer av fast egendom. I budgetlagen har det uttryckts på så sätt att om det finns särskilda skäl kan viss egendom fortfarande ägas av staten, även om den inte behövs i statens verksamhet. Ett första exempel är när en marköverlåtelse eller ett fortsatt innehav är ett sätt för staten att stimulera viss verksamhet. Det var t.ex. syftet med jordfonden, som användes för att genom en aktiv inköps- och försäljningsverksamhet bidra till rationaliseringar av jord- och skogsbruket och för att uppfylla regionalpolitiska mål.²

Ett annat exempel på vad som kan utgöra särskilda skäl mot en försäljning rör statens fastighetsinnehav ovanför odlingsgränsen i Norrbottens och Västerbottens län och på renbetesfjällen i Jämtlands län. Beträffande den typen av fastigheter har riksdagen tidigt angett att med hänsyn till rennäringen och till det allmänna intresset av en orörd natur bör försäljningar ske med stor återhållsamhet. På motsvarande sätt har det uttryckts att statens kronoholmar bara får säljas om intresset av naturvård, kulturminnesvård, friluftsliv, fiskenäringen eller något annat allmänt intresse inte berörs.

Ett annat hinder för försäljning är om en fastighet har donerats eller testamenterats till staten med förbehåll om att den inte får säljas. Även andra liknande avtalsrättsliga förpliktelser kan tänkas.

Slutligen kan särskilda skäl mot en försäljning av en fastighet som inte längre behövs för statens verksamhet föreligga med hänsyn till kulturella och historiska omständigheter eller för att hänsyn till naturvården eller totalförsvaret talar för att staten ska

¹ Prop. 1995/96:220 s. 100.

² A. prop. s. 100 och SOU 1996:14 s. 249.

fortsätta att äga fastigheten.³ I anslutning till detta kan nämnas att flera av de fastighetsförvaltande myndigheterna har ansett att det föreligger hinder mot att sälja fastigheter som visserligen inte används längre, men som är så nedsmutsade att kostnaderna för sanering skulle bli allt för höga. Särskilt gäller det markområden som tidigare använts av försvaret, men även i andra verksamheter finns motsvarande problem.

16.2.3 Särskilt om försäljning till kommuner

Även om förutsättningarna för en försäljning enligt huvudregeln inte är uppfyllda får regeringen sälja en fastighet till en kommun med stöd av 25 § andra stycket budgetlagen, om det sker för "samhällsbyggnadsändamål". Någon närmare beskrivning av detta ändamål finns inte i förarbetena till budgetlagen, men det görs en koppling till den ändamålsbestämmelse i 2 kap. 1 § expropriationslagen som ger en kommun rätt att förfoga över mark "... som med hänsyn till den framtida utvecklingen krävs för tätbebyggelse eller därmed sammanhängande anordning". Enligt den dåvarande Budgetlagsutredningens uppfattning har dock samhällsbyggnadsändamålet ett något bredare tillämpningsområde än ändamålsbestämmelsen i expropriationslagen.⁴

16.2.4 Tomträtter och byggnader på ofri grund

I regeringens dispositionsrätt kan även ingå fastigheter som är upplåtna med tomträtt och byggnader som finns på annans mark och därför inte är fast, utan lös egendom. Dessa typer av egendom omfattas emellertid också av budgetlagens regler om försäljning av fast egendom. Detta framgår av ett särskilt stadgande i 27 § budgetlagen.

³ A. prop. s. 100–101 och SOU 1996:14 s. 249 f.

⁴ SOU 1996:14 s. 244.

16.2.5 Beloppsgränsen

I 25 § budgetlagen finns slutligen en beloppsgräns. Den anger att regeringen endast har rätt att sälja fastigheter som har ett värde som inte överstiger 50 miljoner kronor. En beloppsgräns ansågs, vid budgetlagens tillkomst, ha ett visst värde för att ge riksdagen möjlighet att ta ställning till de politiskt mest intressanta försäljningarna samtidigt som riksdagen inte behövde belastas med ärenden av rutinkaraktär. Ett annat argument var att en försäljning som regel kan genomföras snabbare om en riksdagsbehandling kan undvaras. Vidare gjordes bedömningen att slopade beloppsgränser skulle ställa krav på en mer omfattande reglering av om och när försäljning skulle få ske.⁵

I anslutning till detta resonemang konstaterade regeringen att förhållandena hade förändrats sedan riksdagen 1988 hade beslutat om differentierade beloppsgränser beroende på om försäljningsintäkten skulle återinvesteras i fastighetsbeståndet eller inte. Det bemyndigandet hade sin grund i försäljningar av kommersiella fastigheter, men under början av 1990-talet hade sådana fastigheter i hög grad förts över till statligt ägda bolag. De fastigheter som 1996 fortfarande ägdes av staten var sådana fastigheter som av kulturhistoriska eller försvarspolitiska skäl lämpligen borde förvaltas av myndigheter även i fortsättningen. Regeringen uttalade att en stor del av det kvarvarande fastighetsbeståndet aldrig skulle komma att säljas och att försäljningsvolymen därför kunde antas bli relativt liten, förutsatt att det inte fattades beslut om stora strukturförändringar eller omfattande nedläggningar av statlig verksamhet. Regeringen gjorde därför bedömningen att det knappast var aktuellt med några större försäljningar. Det tillsammans med omständigheterna att de årliga investeringarna i statens fastigheter var mycket större än försäljningarna och att i stort sett alla försäljningar under de föregående åren hade uppfyllt kravet på återinvestering talade för att det inte fanns behov av olika beloppsgränser. Vidare talade erfarenheterna av de differentierade gränserna för att den högre beloppsgränsen – 50 miljoner kronor – var väl avvägd. I likhet med vad som redan gällde enligt det beslutade bemyndigandet föreslogs att någon beloppsgräns inte skulle tillämpas vid försäljningar för ”sambhallsbyggnadsändamål” till en kommun.⁶

⁵ Prop. 1995/96:220 s. 54.

⁶ Prop. 1995/96:14 s. 54 och 55.

Tillämpningen av en beloppsgräns väckte frågan om hur värdet på en fastighet ska bestämmas. I många fall används en fastighets taxeringsvärde, men det är ganska vanligt att statligt ägda fastigheter inte har åsatts något sådant värde. Regeringen framhöll också att det fanns en risk för att taxeringsvärdet var för lågt i förhållande till marknadsvärdet. För att inför en försäljning få en uppfattning om priset ansågs därför krävas att en särskild värdering av marknadsvärdet gjordes. Resultatet av en sådan värdering borde också kunna ligga till grund för att avgöra om en försäljning krävde riksdagens medverkan. Regeringen utgick från att en värdering alltid skedde inför en försäljning så att staten får en uppfattning om marknadsvärdet och därmed vilket pris som ska begäras. Att även använda denna värdering för att avgöra om en försäljning låg över eller under den fastslagna beloppsgränsen antogs därför inte leda till något merarbete eller ökade kostnader.⁷

16.2.6 Affärsmässighet

Ända sedan riksdagens bemyndigande 1942 har det ställts krav på att full affärsmässighet ska gälla vid försäljning av statens fasta egendom. Detta krav har tagits in i 29 § budgetlagen och ska tillämpas för all försäljning av statens egendom. I kravet på affärsmässighet ingår att priset ska vara så fördelaktigt som möjligt för staten. Några försäljningar till underpris ska inte ske. Försäljningsärenden ska också handläggas utan ovidkommande hänsyn.

Kravet på affärsmässighet gäller dock inte utan undantag. Om det finns särskilda skäl får det frångås. I vissa situationer har riksdagen tidigare gjort avsteg från kravet på full affärsmässighet. Framst har det skett för att stimulera viss verksamhet. Det har t.ex. gällt vid försäljningar av fastigheter inom ramen för jordfonden, friköp av fjällägenheter samt försäljningar av s.k. kronobyggen. I propositionen till budgetlagen framhölls att det finns behov av att även i fortsättningen kunna frångå principen om affärsmässighet. De tidigare angivna skälen skulle gälla även i fortsättningen och tillämpningen skulle vara fortsatt restriktiv. Någon värdegräns angavs inte men av propositionen framgår att egendomens värde har betydelse.⁸

⁷ Ibid.

⁸ A. prop. s. 56 och 103.

16.3 Överväganden

Utredningens förslag: Beloppsgränsen för vilka försäljningar som regeringen har rätt att besluta om höjs till 75 miljoner kronor. Vidare förändras möjligheten för regeringen att besluta om försäljning till en kommun så att den i stället ska avse försäljningar som är av väsentlig betydelse för utvecklingen i kommunen.

Med den nuvarande utformningen av budgetlagen har riksdagen angett i vilka situationer regeringen får, men inte måste, sälja en fastighet. Bestämmelserna ger utrymme för att regeringen kan väga statens intresse av en fastighet mot andra intressen och därefter besluta om huruvida en försäljning bör ske. Något behov av att ge ytterligare möjligheter för regeringen att besluta om försäljning av fastigheter i andra fall än vad som nu anges i lagen har inte framkommit.

Fastighetsförordningsutredningen har dock i en rapport den 14 oktober 2009 pekat på att det i två hänseenden finns anledning att överväga behovet av ändring i budgetlagen. För det första bör, enligt utredningens mening, beloppsgränsens nivå prövas. För det andra finns det skäl att överväga vilka förutsättningar som bör gälla för statens försäljning av fastigheter till en kommun (dnr Fi 2009/6785).

16.3.1 Beloppsgränsen för regeringens prövning

Fastighetsförordningsutredningen har enligt uppgift genomfört en enkätundersökning med de fastighetsförvaltande myndigheterna. I enkätsvaren och vid andra kontakter som Fastighetsförordningsutredningen haft med dessa myndigheter har det framförts synpunkter om att det finns skäl att höja den nuvarande beloppsgränsen i budgetlagen. Frågan om vilken beloppsgränsen bör vara har också varit aktuell såväl vid budgetlagens tillkomst som i samband med de olika bemyndiganden som riksdagen har lämnat till regeringen dessförinnan.

Sedan budgetlagen beslutades har penningvärdet förändrats och framför allt har prisutvecklingen på fastighetsmarknaden varit så stor att detta ensamt talar för en höjning av beloppsgränsen. Av Statistiska centralbyråns statistik över utvecklingen av fastighets-

priserna (fastighetsprisindex) framgår att indexet har stigit från 185 till 498 sedan 1996. Priserna har alltså i det närmaste tredubblats.

Dessa förhållanden talar enligt utredningens uppfattning för att beloppsgränsen bör höjas. Frågan är då hur stor höjningen bör vara. En höjning som motsvarar ökningen av fastighetsprisindex skulle innebära att beloppsgränsen höjs till 130 miljoner kronor. Med hänsyn till det begränsade antal försäljningsärenden som har varit aktuella att underställa riksdagens prövning under 2000-talet är det utredningens uppfattning att en så kraftig höjning skulle kunna leda till att principiellt viktiga försäljningar inte blev föremål för riksdagens ställningstaganden. Det talar mot en så kraftig höjning och utredningen gör i stället bedömningen att en höjning av gränsen till 75 miljoner kronor innebär en lämplig avvägning mellan hänsynen till å ena sidan prisutvecklingen och å andra sidan riksdagens intresse av insyn i de aktuella försäljningsärendena.

I anslutning till diskussionen om beloppsgränsens nivå finns det anledning att beröra den osäkerhet som tycks råda kring vilka omständigheter som ska ligga till grund för bedömningen av hur stort värdet av en försäljning är och, i förlängningen, om beloppsgränsen överskrids eller inte. Enligt uppgift från Fastighetsförordningsutredningen har det inträffat att den värdering som gjorts inför en försäljning visat ett värde som understiger 50 miljoner kronor och det därför inte har framstått som nödvändigt att inhämta något godkännande från riksdagen av försäljningen, men att priset sedan höjts efter budgivning så att det slutliga priset innebär att gränsen överskrids. I sådana fall har det ansetts nödvändigt att begära godkännande av riksdagen för att försäljningen ska kunna slutföras. Detta kan måhända medföra fördröjningar i försäljningen. Det ligger emellertid i sakens natur att försäljningspriset kan komma att bli högre än vad en föregående värdering visar. För att undvika onödiga fördröjningar av försäljningar bör en betryggande säkerhetsmarginal användas vid värderingen av fastigheter.

16.3.2 En kommuns möjlighet att förvärva en fastighet

Det tycks råda en viss osäkerhet kring hur bestämmelsen om överlåtelse till en kommun för samhällsbyggnadsändamål ska tillämpas. Denna osäkerhet kan både hänföras till frågor rörande vad som

avses med samhällsbyggnadsändamål och till avvägningen mellan sådana ändamål och ett fortsatt statligt behov av en fastighet.

Som tidigare nämndes hänvisas i förarbetena till budgetlagen beträffande begreppet samhällsbyggnadsändamål till bestämmelsen i 2 kap. 1 § expropriationslagen om för vilka ändamål som expropriation för en kommuns räkning får ske. I den bestämmelsen anges att expropriation kan ske i fråga om bygg- eller anläggningsåtgärder som är av väsentlig betydelse ur allmän synpunkt eller om det av planmässiga skäl är angeläget att kommunen får överta en fastighet. Uttalanden i budgetlagens förarbeten lämnar dock utrymme för att en viss skillnad kan finnas mellan begreppen i budgetlagen och expropriationslagen. Skillnaden innebär att tillämpningsområdet för budgetlagens samhällsbyggnadsändamål skulle vara något vidare än de angivna expropriationsändamålen men någon närmare beskrivning av detta finns inte.

Expropriationslagen är inte tillämplig när det gäller fastigheter som tillhör staten. Däremot får staten sälja en fastighet till en kommun om syftet med kommunens förvärv är detsamma som de grunder på vilka expropriation får ske. Expropriationslagens bestämmelser infördes under en tid då bostadsbyggandet och samhällsutvecklingen i övrigt i Sverige var av en annan karaktär än i dag. Detta leder till slutsatsen att expropriationslagen inte är så väl ägnad att tjäna som jämförelse då kommunala intressen ska vägas mot statliga när det ska bestämmas i vilka fall en kommun bör ha möjlighet att förvärva en fastighet som ägs av staten. Det bör därför övervägas om inte förutsättningen för att försäljning till en kommun ska få ske bör knytas till något annat än begreppet samhällsbyggnadsändamål.

Utredningen menar att utgångspunkten även fortsättningsvis bör vara att kommunala intressen för en fastighet som ägs av staten i första hand ska kunna göras gällande i samband med att staten initierar en försäljning. En huvudprincip vid försäljning av statens egendom är att den alltid ska ske affärsmässigt, om inte särskilda skäl talar emot det. Detta bör gälla även då en kommun förvärvar fastigheten.

De situationer som utredningen i första hand bedömer kan vara aktuella är när staten innehar en fastighet som ligger i anslutning till eller på annat sätt har väsentlig betydelse för den kommunala utvecklingen på lång sikt. Detta bör främst gälla fastigheter och markområden som har strategisk betydelse för att skapa större områden av bostäder eller för att tillgodose behov för verksamheter

som på ett påtagligt sätt kan bidra till näringslivets utveckling i kommunen. Det kan också gälla infrastruktur samt fastigheter som behövs för anläggningar för energiproduktion, avfallshantering eller liknande. Det är dock viktigt att betona att kommunens behov inte ska vara av tillfällig karaktär, utan att det tänkta förvärvet av en viss fastighet ska fylla en viktig funktion i kommunens långsiktiga planering och för dess utveckling.

Utredningens slutsats av de resonemang som nu har redovisats är att budgetlagen bör justeras på det sättet att regeringen ges utrymme att kunna tillgodose en kommuns intresse av en viss fastighet om det grundar sig på förhållanden som är av väsentlig betydelse för kommunens långsiktiga utveckling.

17 En samlad budgetlag och följdändringar

17.1 Bakgrund

Riksgäldskontoret blev 1789 en myndighet under riksdagen med uppgift att bl.a. förvalta statens skuld och ta upp nya lån åt staten. Motivet till detta var att riksdagen, som vid denna tid inte hade kontroll över statens utgifter och inkomster, skulle få kontroll över i vart fall statens upplåningsverksamhet. Detta motiv kom att sakna bärkraft efter parlamentarismens genombrott som medförde att riksdagen fick kontroll över finansmakten. Huvudmannaskapet för Riksgäldskontoret fördes 1989 över från riksdagen till regeringen.

Regeringen får enligt 9 kap. 10 § RF inte ta upp lån utan riksdagens bemyndigande. Innan Riksgäldskontoret blev en myndighet under regeringen genomförde myndigheten den upplåning som behövdes för att finansiera statens utgifter med stöd av ett bemyndigande i lagen (1982:1158) om Riksgäldskontoret. När regeringen övertog ansvaret för Riksgäldskontoret ändrades riksdagens bemyndigande att ta upp lån till att i stället rikta sig till regeringen.

Lagen (1988:1387) om statens upplåning och skuldförvaltning utformades för att t.ex. utländska långivare inte skulle behöva vara osäkra på om Riksgäldskontoret faktiskt hade erforderliga bemyndiganden att ta upp lån och den klargör därför att svenska staten är ansvarig för samtliga lån som Riksgäldskontoret ombesörjer (prop. 1986/87:143 s. 88).

Tidigare var lånebemyndigandet till Riksgäldskontoret stående, men för att det nya bemyndigandet till regeringen skulle bli mer än en formalitet beslutades att riksdagen årligen skulle fatta beslut om bemyndigandet i anslutning till att den tar ställning till statsbudgeten för nästa år.

Av lagen om statens upplåning och skuldförvaltning, som alltså tillkom i samband med att Riksgäldskontoret övergick till att bli en

myndighet under regeringen, framgår således att efter särskilt bemyndigande som lämnas av riksdagen för ett budgetår i sänder får regeringen eller efter regeringens bestämmande Riksgäldskontoret ta upp lån till staten för att bl.a. finansiera löpande underskott i statsbudgeten och andra utgifter som grundar sig på riksdagens beslut. Vidare anges att staten är ansvarig för samtliga lån som regeringen eller Riksgäldskontoret ombesörjer.

Regeringen har i förordningen (1996:311) med instruktion för Riksgäldskontoret bemyndigat Riksgäldskontoret att ta upp lån till staten i enlighet med lagen om statens upplåning och skuldförvaltning.

Budgetlagsutredningen övervägde att föra samman lagen om statens upplåning med förslaget till budgetlagen (SOU 1996:14 s. 114). Utredningen valde dock att göra sitt förslag fristående i förhållande till lagen om statens upplåning, men ansåg att det fanns skäl att vid ett senare tillfälle pröva om inte lagen om statens upplåning med fördel kunde arbetas in i budgetlagen.

17.2 Överväganden

Utredningens förslag: Regeringens befogenheter och skyldigheter på finansmaktens område samlas i en lag, budgetlagen. Regleringen i lagen (1988:1387) om statens upplåning och skuldförvaltning förs i oförändrad form in som ett kapitel i budgetlagen.

När budgetlagen antogs av riksdagen hösten 1996 gjordes samtidigt en ändring av riksdagsordningen. Sålunda föreskrevs i en tilläggsbestämmelse att ytterligare bestämmelser om budgetprocessen finns i budgetlagen (3.2.2 och senare 3.2.3). Skälet härtill var att flera av bestämmelserna i budgetlagen direkt eller indirekt i viss mån ansågs påverka formerna för riksdagens handlande. Konstitutionsutskottet ansåg också att en bestämmelse senare borde införas i regeringsformen som angav att ytterligare bestämmelser i de ämnen som anges i 9 kap. 2–10 §§ RF meddelas i riksdagsordningen eller annan lag (bet. 1996/97:KU3 s. 48).

I 9 kap. 11 § RF anges numera att ytterligare bestämmelser om riksdagens och regeringens befogenheter och skyldigheter i fråga om regleringen av statsbudgeten finns i riksdagsordningen och särskild lag. I förslaget till ändrad regeringsform föreskrivs i motsvarande bestämmelse (9 kap. 11 §) att ytterligare bestämmelser om

riksdagens och regeringens befogenheter och skyldigheter i fråga om budgeten meddelas i riksdagsordningen eller särskild lag.

Bestämmelsen klargör att det vid sidan av riksdagsordningen även i särskild lag finns bestämmelser om riksdagens och regeringens befogenheter i fråga om budgeten. Den lag som åsyftas är i första hand budgetlagen, men även lagen om statens upplåning och skuldförvaltning innehåller bestämmelser om befogenheter och skyldigheter för regeringen och i viss mån för riksdagen. Budgetlagen innehåller bestämmelser som anknyter till 9 kap. 1–10 §§ RF medan lagen om statens upplåning och skuldförvaltning innehåller bestämmelser som endast anknyter till 9 kap. 10 § RF. Bestämmelsen om statens upplåning återfinns i förslaget till ändrad RF i 9 kap. 8 § andra stycket.

När budgetlagen utformades 1996 fanns redan lagen om statens upplåning. Det ansågs då inte vara lämpligt att föreslå att en helt ny lag skulle överta bestämmelser som fanns i en etablerad lag. Det var ju, trots allt, ovisst om lagförslaget skulle antas eller inte. Den utredning som lämnade förslaget till budgetlagen menade dock att det fanns skäl att vid ett senare tillfälle pröva om inte lagen om statens upplåning kunde arbetas in i budgetlagen (SOU 1996:14 s. 114). Enligt förevarande utrednings uppfattning är det lämpligt att nu överväga denna fråga.

Budgetlagen antogs av riksdagen och har kommit att få en central plats i den normhierarki som reglerar finansmakten. Den har även en viktig roll i den politiska diskussionen. Lagen är redan i dag tämligen omfattande och i utredningens förslag till ny budgetlag ingår ett antal nya bestämmelser. Av sistnämnda skäl föreslås också att lagen ska delas in i kapitel. Lagen om statens upplåning är däremot en mycket kort lag som knappast är uppmärksammas utanför de finansiella marknaderna.

Enligt utredningen framstår det som naturligt att förena regleringarna i budgetlagen och lagen om statens upplåning, som har mycket nära samband med varandra, i en och samma lag. Detta kan ske genom att lagen om statens upplåning och skuldförvaltning i oförändrat skick fogas in i budgetlagen. Detta underlättas av att utredningen valt att dela in budgetlagen i kapitel. Det framstår därmed som lämpligt att den nuvarande lagen om statens upplåning och skuldförvaltning bildar ett kapitel i budgetlagen. En sådan åtgärd gör budgetlagen heltäckande och ökar också medvetenheten om de bestämmelser som finns i lagen om statens upplåning och skuldförvaltning.

Enligt lagen om statens upplåning och skuldförvaltning lämnar riksdagen för ett budgetår i sänder ett bemyndigande till regeringen att ta upp lån till staten. Det är alltså i praktiken en skyldighet för riksdagen att varje år besluta om ett sådant bemyndigande. Detta bemyndigande inhämtas genom att regeringen begär ett sådant i budgetpropositionen. Den nuvarande formuleringen innebär att regeringen föreslår att riksdagen bemyndigar regeringen att under följande budgetår ta upp lån enligt lagen (1988:1387) om statens upplåning och skuldförvaltning. Om lagen om statens upplåning fogas in i budgetlagen kan bemyndigandet formuleras på t.ex. följande sätt: Regeringen föreslår att riksdagen bemyndigar regeringen att under (år) ta upp lån enligt X kap. budgetlagen (2010:000).

Om de två lagarna förs samman kan också den hänvisning till lagen om statens upplåning som finns i 11 § budgetlagen tas bort.

Sammanfattningsvis anser utredningen att det är en fördel om de regleringar som innehåller allmänna bestämmelser om riksdagens och regeringens befogenheter och skyldigheter i fråga om budgeten samlas i en lag. Det blir då den särskilda lag som pekas ut i 9 kap. 11 § förslaget till ändrad RF. Ett sammanförande stärker också den samlade regleringen på finansmaktens område. Någon nackdel av betydelse med att föra samman de två lagarna kan utredningen inte se. Av dessa skäl föreslår utredningen att regleringen i lagen om statens upplåning och skuldförvaltning i oförändrad form fogas in i den nya budgetlagen som ett särskilt kapitel. Utredningens lagförslag är utformat på detta sätt.

Avslutningsvis vill utredningen anföra att det kan vara lämpligt att tilläggsbestämmelsen i 3.2.3 riksdagsordningen slopas i och med att en motsvarande bestämmelse finns i 9 kap. 11 § förslaget till ändrad RF.

17.3 Följdändringar

Som framgår av det föregående föreslår utredningen att en ny lag, budgetlagen, införs och att bestämmelserna i lagen om statens upplåning och skuldförvaltning och lagen om statsbudgeten, med i detta betänkande föreslagna ändringar, sammanförs i den nya lagen. De nyss nämnda lagarna bör upphävas. I ett antal författningar finns hänvisningar till dessa. Som en följd av utredningens förslag behöver därför hänvisningarna till lagen om statens upplåning och

skuldförvaltning respektive lagen om statsbudgeten ändras till budgetlagen.

De berörda författningarna är kungörelsen (1974:153) om beslutad ny riksdagsordning, lagen (1988:1385) om Sveriges riksbank, lagen (2008:812) om statliga garantier till insättare i utländska instituts filialer i Sverige, lagen (2008:814) om statlig stöd till kreditinstitutet, aktiebolagslagen (2005:551), avgiftsförordningen (1992:191), kapitalförsörjningsförordningen (1996:1188), anslagsförordningen (1996:1189), förordningen (1996:1190) om överlåtelse av statens fasta egendom m.m., förordningen (1996:1191) om överlåtelse av statens lösa egendom, garantiförordningen (1997:1006), förordningen (2000:278) om gåvor och överföringar av överskottsmateriel hos Försvarsmakten, förordningen (2000:606) om myndigheters bokföring och förordningen (2007:1447) med instruktion för Riksgäldskontoret.

18 Ikraftträdande

Utredningens förslag: En ny budgetlag träder i kraft den 1 januari 2011.

Regeringen har i propositionen En reformerad grundlag lämnat förslag till ändringar bl.a. i 9 kap. regeringsformen (RF) om finansmakten (prop. 2009/10:80).

De förslag som lämnas i detta betänkande innebär bl.a. att en anpassning av budgetlagen görs till de föreslagna ändringarna i RF. Ändringarna i RF föreslås träda i kraft den 1 januari 2011. En ny budgetlag bör träda i kraft vid samma tidpunkt.

19 Konsekvensbeskrivningar

Utredningens bedömning: Förslagen och bedömningarna medför inte några väsentliga konsekvenser i de avseenden som anges i kommittéförordningen (1998:1474).

För utredningsarbetet gäller bestämmelserna om konsekvensbeskrivningar i 14 och 15 §§ kommittéförordningen (1998:1474).

Om förslagen i ett betänkande påverkar kostnaderna eller intäkterna för staten, kommuner, landsting, företag eller andra enskilda ska, enligt 14 § kommittéförordningen, en beräkning av dessa konsekvenser redovisas i betänkandet. Om förslagen innebär samhällsekonomiska konsekvenser i övrigt ska dessa redovisas. När det gäller kostnadsökningar och intäktsminskningar för staten, kommuner och landsting, ska kommittén föreslå en finansiering.

Utredningens förslag syftar till att stärka ramverket för statens budget. Detta sker genom att tydligare regler föreslås för hur budgetering och redovisning av olika slag av utgifter och inkomster ska göras på statens budget. Dessa förslag leder till ökad transparens och stärkt budgetdisciplin vilket på sikt kan förväntas gynnsamt påverka statens finanser. Några av förslagen berörs i det följande.

Utredningen föreslår i avsnitt 6 att villkoren för ramanslaget ändras så att möjligheten att använda outnyttjade medel (anslagssparande) begränsas till 10 procent. Denna möjlighet har hittills varit obegränsad. Vidare föreslår utredningen att regeringens möjlighet att utnyttja ett anslagssparande på s.k. äldreanslag begränsas till två år. Inte heller någon sådan begränsning finns för närvarande. Förslagen väntas leda till en stärkt budgetdisciplin, vilket på sikt kan leda till lägre kostnader för staten.

Utredningen lämnar i avsnitt 9 vissa förslag som avser statens utlåning. Lån där den förväntade förlusten är låg får finansieras med lån i Riksgäldskontoret. Övriga lån ska finansieras med anslag.

Vidare föreslås att en ränta eller annan avgift tas ut av låntagaren. Räntan eller avgiften ska motsvara statens förväntade kostnad för utlåningen, om inte riksdagen beslutar annat. Den del av räntan som motsvarar en förväntad kreditförlust bör tillföras en reserv i Riksgäldskontoret för att användas för finansiering av uppkomna kostnader för statens utlåning. Utestående lån bör enligt utredningens mening värderas med beaktande av förväntade förluster och medel avsätts från anslag till en kreditreserv. Om förslaget genomförs kan övergångsvis ytterligare anslagsmedel behöva tillföras kreditreserven. I ett längre perspektiv påverkar dock inte förslagen resursutrymmet på berörda anslag. Förslagen får alltså vissa budgettekniska konsekvenser men förväntas inte medföra några ökade kostnader på statens budget eller något förändrat lånebehov.

I avsnitt 13 föreslår utredningen vissa förändringar när det gäller vilket innehåll som årsredovisningen för staten ska ha. I huvudsak överensstämmer det föreslagna innehållet med det innehåll årsredovisningen för staten har redan i dag. En konsekvens av utredningens förslag blir dock, om det genomförs, att fler delar i årsredovisningen för staten kommer att bli föremål för Riksrevisionens granskning. För granskningen av årsredovisningen för staten betalar Regeringskansliet en avgift. Avgiften belastar det under utgiftsområde 1 Rikets styrelse upptagna anslaget 4:1 Regeringskansliet m.m. Avgiften kan komma att bli högre till följd av utredningens förslag. Enligt utredningens bedömning ryms dock ökningen inom den befintliga anslagsramen.

Om förslagen i ett betänkande har betydelse för den kommunala självstyrelsen, ska enligt 15 § kommittéförordningen konsekvenserna i det avseendet anges i betänkandet. Detsamma gäller när ett förslag har betydelse för brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet, för sysselsättning och offentlig service i olika delar av landet, för små företags arbetsförutsättningar, konkurrensförhållanden eller villkor i övrigt i förhållande till större företags, för jämställdheten mellan kvinnor och män eller för möjligheterna att nå de integrationspolitiska målen. Utredningen gör bedömningen att förslagen och bedömningarna i detta betänkande inte medför några sådana konsekvenser som behandlas i paragrafen.

20 Författningskommentar

20.1 Förslag till budgetlag

1 kap. Inledande bestämmelser

Lagens tillämpningsområde

1 §

I paragrafen lämnas en upplysning om att det finns bestämmelser om statens budget i 9 kap. regeringsformen (RF) och att ytterligare bestämmelser om budgeten finns i förevarande lag. Bestämmelsen är ny.

I flera paragrafer i lagen (1996:1059) om statsbudgeten finns hänvisningar till olika bestämmelser i RF. Det gäller exempelvis 3, 11 och 16 §§. Sedan lagen om statsbudgeten trädde i kraft har en bestämmelse införts i 9 kap. 11 § RF enligt vilken ytterligare bestämmelser om riksdagens och regeringens befogenheter och skyldigheter i fråga om regleringen av statsbudgeten finns i riksdagsordningen och särskild lag. I förslaget till ändrad RF har bestämmelsen (9 kap. 11 §) den lydelsen att ytterligare bestämmelser om riksdagens och regeringens befogenheter och skyldigheter i fråga om budgeten meddelas i riksdagsordningen eller särskild lag. Lagen (1996:1059) om statsbudgeten respektive lagen (1988:1387) om statens upplåning och skuldförvaltning är sådan särskild lag. Dessa båda lagar har nu sammanfogats i denna lag.

Av förevarande paragraf framgår nu att budgetlagen är en sådan särskild lag som avses i 9 kap. 11 § RF. De särskilda hänvisningar till olika bestämmelser i RF som tidigare fanns i lagen om statsbudgeten behövs därmed inte längre och har genomgående tagits bort.

Budgetlagen innehåller allmänna bestämmelser om regeringens befogenheter och skyldigheter i fråga om statens budget. Med speciallagstiftning kan riksdagen för vissa frågor besluta om före-

skrifter som avviker från bestämmelserna i budgetlagen. Enligt gängse rättsprinciper har en sådan speciallag företräde framför allmän lag. Exempel på sådan speciallag anges i kommentaren till 3 kap. 4 §.

Regeringen kan med stöd av bestämmelsen om den s.k. restkompetensen i 8 kap. 7 § 2 förslaget till ändrad RF meddela föreskrifter om genomförandet av statens budget. En bestämmelse som upplyser om detta finns i 11 kap. 1 §.

Statens verksamhet

2 §

I paragrafen finns en bestämmelse om vad som ska anses vara statens verksamhet. Bestämmelsen motsvarar regleringen i 1 § andra stycket lagen om statsbudgeten.

Effektivitet och hushållning

3 §

I paragrafen finns en bestämmelse om att hög effektivitet ska eftersträvas och god hushållning iakttas i statens verksamhet. Bestämmelsen motsvarar regleringen i 1 § första stycket lagen om statsbudgeten.

2 kap. Budgetpolitiska mål och utgiftsområden

Mål för den offentliga sektorns finansiella sparande

1 §

I paragrafen finns en bestämmelse om att regeringen till riksdagen ska lämna förslag till mål för den offentliga sektorns finansiella sparande på medellång sikt. Bestämmelsen motsvarar regleringen i 39 § lagen om statsbudgeten, såsom den förslagits av förevarande utredning i en särskild rapport den 25 februari 2010, se *bilaga 3*. Enligt förslaget i rapporten ska bestämmelsen träda i kraft den 1 juli 2010.

Utgiftstak och utgiftsområden

2 §

I paragrafen finns bestämmelser om att regeringen i budgetpropositionen ska lämna förslag till ett utgiftstak. Bestämmelserna motsvarar regleringen i 40 § lagen om statsbudgeten. En viss språklig modernisering har skett i paragrafen. Någon ändring i sak är inte avsedd.

3 §

I paragrafen finns en bestämmelse om att regeringen, om riksdagen har beslutat att hänföra statens utgifter till utgiftsområden, ska redovisa en beräkning av hur utgifterna för det andra och tredje tillkommande budgetåret fördelas på utgiftsområden. Bestämmelsen motsvarar regleringen i 41 § lagen om statsbudgeten.

4 §

I paragrafen finns en bestämmelse om att regeringen, om det finns risk för att ett beslutat utgiftstak kommer att överskridas, ska vidta sådana åtgärder som den har befogenhet till eller föreslå riksdagen nödvändiga åtgärder. Bestämmelsen motsvarar regleringen i 42 § lagen om statsbudgeten. En viss språklig modernisering har skett i paragrafen. Någon ändring i sak är inte avsedd.

3 kap. Budgetering och redovisning på statens budget

Inkomsttitlar

1 §

I paragrafen finns en bestämmelse om att inkomsttitlar ska användas för budgetering och redovisning av olika slag av inkomster. Bestämmelsen behandlas i avsnitt 4.3.

Tillsammans med 5 § ersätter denna paragraf bestämmelsen i 9 § lagen om statsbudgeten.

Syftet med förevarande bestämmelse är främst att i lagen introducera begreppet inkomsttitel.

Den nuvarande bestämmelsen i 9 § lagen om statsbudgeten har också en annan innebörd. Enligt den formulering som används där ska statsinkomster som beräknas av riksdagen redovisas mot inkomsttitel. När inkomster specialdestinerats för ett visst ändamål beräknas inte inkomsterna av riksdagen. Detta framgår av 9 kap. 2 och 3 §§ regeringsformen (RF). Sådana inkomster redovisas inte heller mot inkomsttitel. Detta förhållande gäller alltså. Att så är fallet framgår numera av bestämmelsen i 5 § första stycket första meningen och regleras därför inte i förevarande paragraf. Vad som avses med specialdestination framgår av 5 § och kommentaren till denna.

Motsvarande begrepp på utgiftssidan av statens budget, anslag, används i 9 kap. 3 § förslaget till ändrad RF och behöver inte introduceras med budgetlagen. I 7 § förskrivs dock att anslagstypen ramanslag ska användas vid budgetering av utgifter för bestämda ändamål.

Omfattningen av statens budget

2 §

I paragrafen finns en bestämmelse om vilka inkomster och utgifter som ska ingå i regeringens förslag till statens budget. Bestämmelsen motsvarar i huvudsak regleringen i 16 § lagen om statsbudgeten.

Bestämmelsen ger uttryck för den s.k. fullständighetsprincipen. Den innebär att statens budget ska omfatta alla inkomster och utgifter samt andra betalningar som påverkar statens lånebehov.

I 16 § lagen om statsbudgeten anges några undantag från fullständighetsprincipen. Undantagen gäller sådana inkomster som specialdestinerats till viss verksamhet, se kommentaren till 1 och 5 §§. Som framgår av avsnitt 4 är det emellertid mera korrekt att betrakta redovisningen enligt undantagsbestämmelserna som ett avsteg från bruttoprincipen. En bestämmelse om att inkomster och utgifter ska redovisas brutto på statsbudgeten finns i 3 §. Några avsteg från fullständighetsprincipen görs inte. Paragrafen har fått en utformning som bättre återspeglar detta förhållande.

3 §

I paragrafen finns en bestämmelse om att statens inkomster och utgifter ska redovisas brutto på statens budget. Bestämmelsen, som motsvarar regleringen i 17 § första stycket lagen om statsbudgeten, behandlas i avsnitt 4.3.

Innebörden av att statens inkomster och utgifter ska redovisas brutto på statens budget är densamma som enligt 17 § första stycket lagen om statsbudgeten (se prop. 1995/96:220 s. 94). Liksom tidigare gäller som ett undantag från bruttoprincipen att vissa inkomster får redovisas mot anslag. Anslaget nettoredovisas i sådana fall. En motsvarighet till bestämmelsen om nettoredovisning i 17 § andra stycket lagen om statsbudgeten finns numera i 5 § andra stycket tredje meningen.

Som ett undantag från bruttoprincipen gäller också att vissa inkomster och motsvarande utgifter inte ska redovisas mot inkomstitlar och anslag, utan redovisas vid sidan av statens budget. Om detta finns bestämmelser i 5 § första stycket och andra stycket första och andra meningen.

4 §

I paragrafen finns en bestämmelse om att utgifter inte får budgeteras och redovisas mot inkomstitel. Bestämmelsen, som är ny, behandlas i avsnitt 4.4.

I 3 § finns den grundläggande regeln om att statens inkomster och utgifter ska redovisas brutto på statens budget. Undantag från bruttoprincipen i fråga om inkomster finns i 5 §. Av skäl som anges i avsnitt 4.4 har det dock ansetts motiverat att i budgetlagen uttryckligen förskriva att utgifter inte får budgeteras och redovisas mot inkomstitel.

Att utgifter inte får budgeteras och redovisas mot en inkomstitel utgör inte något hinder mot att korrigeringar, omföringar, avräkningar och överföringar till t.ex. EU, kommuner och AP-fonder görs av uppburna skatteinkomster m.m. Det är i sådana sammanhang i allmänhet fråga om utbetalningar av medel som inte tillhör staten. Bestämmelsen utgör inget hinder mot att använda s.k. negativa inkomstitlar för att öka tydligheten i beräkningen och redovisningen av statens inkomster.

Det förekommer att utgifter redovisas mot en inkomsttitel genom att en skattskyldigs skattekonto krediteras för utgifter för vissa ändamål. Detta sker då med stöd av särskilda lagar. Ett exempel på en sådan lag är lagen (1999:591) om kreditering på skattekonto av vissa stöd beslutade av arbetsmarknadsmyndighet och Rederinämnden. I den mån sådana s.k. skatteutgifter förekommer ska regeringen enligt 10 kap. 4 § redovisa dessa för riksdagen.

5 §

I paragrafen finns bestämmelser om hur inkomster som har specialdestinerats till en viss verksamhet ska budgeteras och redovisas. Bestämmelserna, som ersätter regleringen i 9 §, 17 § andra stycket och 18 § lagen om statsbudgeten, behandlas i avsnitt 4.3.

Av 3 § följer att inkomster och utgifter ska budgeteras och redovisas brutto på statens budget. I förevarande paragraf finns bestämmelser om undantag från regeln om bruttoredovisning. Undantagen gäller då inkomster specialdestinerats till en verksamhet. Med specialdestination avses att inkomster, utan att föras upp på inkomsttitel, används för att täcka utgifter i en viss verksamhet.

Enligt 9 § lagen om statsbudgeten ska statsinkomster som beräknas av riksdagen redovisas mot inkomsttitel. När inkomster specialdestineras till ett visst ändamål beräknas inte dessa av riksdagen. Detta framgår av 9 kap. 2 och 3 §§ RF. Vissa ändringar i RF föreslås träda i kraft den 1 januari 2011. Enligt 9 kap. 3 § i förslaget till ändrad RF kan riksdagen besluta att statens inkomster får tas i anspråk för bestämda ändamål på annat sätt än genom beslut om anslag. Den koppling som tidigare fanns i RF mellan bestämmelser om specialdestination och beslut om budgetreglering, och den däri ingående beräkningen av statens inkomster, har tagits bort (prop. 2009/10:80). Förevarande bestämmelse har därför utformats så att den ansluter till den formulering som används i förslaget till ändrad RF.

I *första stycket* anges nu att sådana inkomster som riksdagen har beslutat får tas i anspråk på annat sätt än genom beslut om anslag (specialdestination) inte ska budgeteras och redovisas mot inkomsttitel. I denna del ersätter bestämmelsen 9 § lagen om statsbudgeten. Riksdagens beslut om specialdestination avser i huvudsak s.k. betungande avgifter. En avgift är betungande om den innebär ett ingrepp i den enskildes ekonomiska förhållanden.

I *andra stycket* finns bestämmelser om hur budgetering och redovisning ska ske när en inkomst har specialdestinerats till en verksamhet. Har riksdagen beslutat att inkomsterna helt eller till en bestämd del ska täcka utgifterna i en viss verksamhet ska inkomsterna och motsvarande utgifter inte heller budgeteras eller redovisas mot anslag. I stället ska de redovisas vid sidan av statens budget. Enligt den terminologi som vanligen används i sammanhanget har då ett bestämt ekonomiska mål beslutats för verksamheten. I denna del ersätter paragrafen 18 § lagen om statsbudgeten.

Det vanligaste är att full kostnadstäckning gäller som ekonomiskt mål för en verksamhet. Med full kostnadstäckning avses att inkomsterna helt ska täcka utgifterna i den avsedda verksamheten. Inte heller när det för en verksamhet finns ett bestämt ekonomiskt mål som avviker från full kostnadstäckning, t.ex. att inkomsterna ska täcka 70 procent av kostnaderna, ska redovisning ske på inkomstitel eller anslag. I ett fall som detta får ett anslag belastas med högst 30 procent av kostnaderna i verksamheten. Bestämmelsen utgör i denna del inte någon förändring i sak i förhållande till vad som sedan tidigare gäller enligt 18 § lagen om statsbudgeten (se prop. 1995/96:220 s. 94 f). Att en verksamhet ska redovisas vid sidan av statens budget innebär alltså inte bara att inkomsterna inte ska redovisas mot inkomstitel, utan också att dessa och de där- emot svarande utgifterna inte ska budgeteras eller redovisas mot anslag.

Om det saknas ett bestämt ekonomiskt mål för inkomster som specialdestinerats till en viss verksamhet, dvs. inkomsterna ska till en obestämd del täcka utgifterna i verksamheten, ska inkomsterna redovisas mot anslag. Bestämmelsen i *andra stycket tredje meningen* motsvarar 17 § andra stycket i lagen om statsbudgeten, men har fått en annan språklig utformning. Någon förändring i sak är inte avsedd. Det bör dock noteras att den tidigare bestämmelsen i 17 § lagen anger att utgifterna *får* redovisas netto mot anslag. Enligt förevarande bestämmelse *ska* nettoredovisning ske i dessa fall. Den tidigare bestämmelsen gav intryck av att regeringen kunde välja att redovisa sådana inkomster mot inkomstitel. Som tidigare nämnts ska dock självfallet inte redovisning mot inkomstitel ske om en inkomst specialdestinerats till en verksamhet.

I *tredje stycket* föreskrivs att budgetering och redovisning ska gå till på samma sätt då regeringen med stöd av riksdagens bemyndigande har beslutat att en inkomst ska specialdestinerats till en viss verksamhet. Sådana bemyndiganden finns i 6 § och 8 kap. 9–12 §§.

Bestämmelserna i förevarande paragraf avser således alla inkomster som har specialdestinerats till viss verksamhet. Bestämmelsen omfattar därmed såväl betungande och frivilliga avgifter som andra inkomster t.ex. räntebetalningar, återbetalningar eller inkomster från försäljning av egendom.

6 §

I paragrafen finns bestämmelser om s.k. frivilliga avgifter. Bestämmelserna, som delvis motsvarar regleringen i 19 § lagen om statsbudgeten, behandlas i avsnitt 4.3.

I paragrafen anges att regeringen får förfoga över avgiftsinkomster från frivilligt efterfrågade varor och tjänster som staten tillhandahåller. Bestämmelsen har språkligt anpassats till förslaget till ändrad RF genom att begreppet ”får besluta om dispositionen” har ersatts med ”får förfoga”. Någon ändring i sak är inte avsedd.

Ett tillägg har dock gjorts i paragrafen i förtydligande syfte. Det anges nu uttryckligen att regeringen kan besluta att inkomsterna ska budgeteras och redovisas mot inkomsttitel eller specialdestineras till en bestämd verksamhet. Om regeringen har beslutat att en frivillig avgift ska specialdestineras till en viss verksamhet gäller samma regler för budgetering och redovisning som för övriga avgifter, se 5 § tredje stycket.

Ramanslag och dess villkor

7 §

I paragrafen finns en bestämmelse om att ramanslag ska användas för budgetering av utgifter för bestämda ändamål. Bestämmelsen, som ersätter regleringen i 3 § lagen om statsbudgeten, behandlas i avsnitt 6.1.

Enligt 3 § lagen om statsbudgeten ska någon av de tre anslagsystemerna obetecknat anslag, reservationsanslag eller ramanslag användas. Det obetecknade anslaget och reservationsanslaget har slopats. Bestämmelsen i *första stycket* har därför ändrats så att det framgår att det i fortsättningen endast är ramanslaget som ska användas vid budgeteringen.

I 1 § finns en upplysning om att det finns bestämmelser om statens budget i 9 kap. 1–10 §§ RF. Den hänvisning som finns i 3 §

lagen om statsbudgeten till vissa bestämmelser i RF behövs därför inte längre och har tagits bort.

Bestämmelsen i *andra stycket* innefattar en möjlighet för riksdagen att besluta om andra villkor för ett ramanslag än de som följer av 8 och 9 §§. Denna möjlighet är dock begränsad till att avse snävare villkor än de som anges i nämnda paragrafer.

8 §

I paragrafen finns bestämmelser om de grundläggande tekniska villkor som gäller för ramanslaget. Bestämmelserna, som delvis ersätter 6 § lagen om statsbudgeten, behandlas i avsnitt 6.2.

I *första stycket* regleras möjligheten till överskridande genom att en anslagskredit utnyttjas. Bestämmelsen är oförändrad i förhållande till vad som gäller enligt 6 § första stycket lagen om statsbudgeten.

I *andra stycket* anges att outnyttjade medel (anslagssparande) får användas under följande år. Bestämmelsen ersätter 6 § tredje stycket lagen om statsbudgeten. Bestämmelsen har ändrats på så sätt att möjligheten till anslagssparande har begränsats på två sätt. Enligt 6 § lagen om statsbudgeten är möjligheten till anslagssparande obegränsad. I förevarande bestämmelse har dock begränsningar införts. Anslagssparandet får i fortsättningen uppgå till högst tio procent av det anslagsbelopp som anvisades för det tillägningsåret. I likhet med vad som gäller enligt 4 § lagen (2006:999) med ekonomiadministrativa bestämmelser m.m. för riksdagsförvaltningen, Riksdagens ombudsmän och Riksrevisionen har det även införts en begränsning för under hur lång tid ett anslagssparande får utnyttjas. För ramanslaget gäller i fortsättningen att outnyttjade medel får användas längst två år efter det att anslaget senast var uppfört på statens budget.

En motsvarighet till bestämmelsen i 6 § andra stycket lagen om statsbudgeten finns i 9 §.

Riksdagen har en möjlighet att med stöd av 7 § besluta om snävare villkor för ett anslag än de som följer av denna paragraf.

9 §

I paragrafen finns en bestämmelse om att regeringen under vissa angivna villkor får överskrida ett anslag. Bestämmelsen, som ersätter 6 § andra stycket lagen om statsbudgeten och ett årligt bemyndigande, behandlas i avsnitt 6.3.

Enligt 6 § andra stycket lagen om statsbudgeten får regeringen med riksdagens bemyndigande besluta om 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 anslagen ska kunna uppfyllas. Som nämnts i avsnitt 6 har regeringen sedan 1996 inhämtat ett sådant bemyndigande från riksdagen varje år. Enligt den praxis som har lagts fast har bemyndigandet inte avsett anslag anvisade för förvaltningsändamål. Förvaltningsutgifter kan utgöras av utgifter för personal, lokaler och andra driftskostnader. Sådana anslag som anvisas för omstrukturering av en förvaltning anses dock inte utgöra ett anslag för förvaltningsändamål.

En förutsättning som har gällt för att regeringen ska få överskrida ett anslag med stöd av bemyndigandet har varit att överskridandet ryms inom utgiftstaket för staten. Genom förevarande bestämmelse kodifieras denna praxis och bemyndigandet har nu med oförändrat innehåll tagits in i lagen.

Ett överskridande med stöd av förevarande bestämmelse får endast ske under förutsättning att ett beslut från riksdagen om ändrat anslag inte hinner inväntas.

Riksdagen har en möjlighet att med stöd av 7 § besluta om snävare villkor för ett anslag än de som följer av denna paragraf.

I 10 § finns ett särskilt bemyndigande till regeringen att besluta om överskridande av ett anslag som avser räntor på statsskulden och liknande utgifter.

10 §

I paragrafen finns ett bemyndigande till regeringen att besluta att ramanslag för räntor på statsskulden och liknande utgifter får överskridas om det är nödvändigt för att fullgöra statens betalningsåtaganden. Bestämmelsen, som är ny, behandlas i avsnitt 6.3.

Riksdagen har sedan 1997 gett regeringen ett årligt bemyndigande att överskrida anslag avseende räntor på statsskulden. Detta bemyndigande har nu tagits in i lagen.

Som framgår av avsnitt 6.3 omfattas inte anslaget för räntor på statsskulden av utgiftstaket och inte heller av bemyndigandet i 9 §. Ett särskilt bemyndigande att överskrida ett ramanslag som avser räntor på statsskulden m.m. finns därför i förevarande paragraf. Bemyndigandet är inte beloppsmässigt begränsat.

Bemyndigandet avser räntor på statsskulden och liknande utgifter. Med liknande utgifter avses t.ex. provisionskostnader för statens upplåning och skuldförvaltning.

11 §

I paragrafen finns en bestämmelse om att regeringen får besluta om begränsningar i villkoren för ett anslag. Bestämmelsen motsvarar regleringen i 7 § lagen om statsbudgeten.

12 §

I paragrafen finns en bestämmelse om att regeringen får besluta att medel på ett anvisat anslag inte ska användas. Bestämmelsen motsvarar regleringen i 8 § lagen om statsbudgeten.

4 kap. Redovisning mot inkomstitlar och anslag

1 §

Paragrafen inleder ett avsnitt i lagen om hur redovisning mot inkomstitlar och anslag ska gå till. Bestämmelsen, som ersätter 10 § fjärde stycket lagen om statsbudgeten, behandlas i avsnitt 7.

I 10 § första och andra stycket i lagen om statsbudgeten finns bestämmelser om hur avräkning mot anslag och inkomstitlar ska ske. Sådana bestämmelser finns i förevarande lag intagna i 4 kap. 2 och 3 §§.

Enligt 10 § fjärde stycket lagen om statsbudgeten kan riksdagen för ett anslag eller en inkomstitel besluta att avräkning ska göras på annan grund än vad som föreskrivs i 10 § första och andra stycket. I förevarande paragraf har bestämmelsen fått en annan

ordalydelse. Ändringen utgör en anpassning till synpunkter som konstitutionsutskottet framfört om att bestämmelserna i budgetlagen inte bör utformas så att de formellt sett riktar sig till riksdagen. Vad konstitutionsutskottet framfört i detta avseende framgår av avsnitt 3. Genom ändringen riktar sig bestämmelsen formellt sett till regeringen, och inte som tidigare till riksdagen.

2 §

I paragrafen finns bestämmelser om hur inkomster ska redovisas mot inkomstitlar och, i förekommande fall, anslag. Bestämmelserna, som ersätter regleringen i 10 § andra stycket lagen om statsbudgeten, behandlas i avsnitt 7.

Som en språklig modernisering används i lagtexten begreppet ”redovisning” i stället för som tidigare ”avräkning”. Någon ändring i sak är inte avsedd.

Bestämmelserna i *första stycket* om redovisning av inkomster mot inkomstitlar och anslag har ändrats på så sätt att inkomster av skatter ska redovisas det budgetår till vilket intäkten hänför sig, och inte som tidigare det budgetår då betalning sker. Bestämmelsen innebär att skatter ska redovisas periodiserade och oberoende av när betalning sker. Även inkomster från avgifter, som enligt lagen om statsbudgeten ska avräknas det budgetår till vilken inkomsten hänför sig, dvs. inkomstmässigt, ska i fortsättningen redovisas på intäktsmässig grund.

Liksom tidigare gäller att övriga inkomster ska redovisas det budgetår till vilket inkomsten hänför sig. Till vilken period en övrig inkomst bör hänföras kan variera beroende på vilket slag av inkomst det rör sig om. Som nämns i avsnitt 7.2 bör därvid inkomster av bidrag från EU, utdelningar och återbetalning av lån m.m. anses uppkomma vid samma tidpunkt som betalningen.

Enligt 3 kap. 5 § andra stycket tredje meningen och tredje stycket ska inkomster som specialdestinerats till en viss verksamhet i vissa fall redovisas mot anslag. Detta ska ske om det inte finns något bestämt ekonomiskt mål för verksamheten, dvs. då inkomsterna till en obestämd del ska täcka utgifterna i en verksamhet. I *andra stycket* i förevarande paragraf föreskrivs att inkomsterna i ett sådant fall ska redovisas på samma grund som gäller för de utgifter som redovisas mot anslaget. Hur utgifter ska redovisas framgår av 3 §.

3 §

I paragrafen finns bestämmelser om redovisningen av utgifter mot anslag. Bestämmelserna, som ersätter regleringen i 10 § första stycket lagen om statsbudgeten, behandlas i avsnitt 7.

Som en språklig modernisering används i lagtexten begreppet ”redovisning” i stället för som tidigare ”avräkning”. Någon ändring i sak är inte avsedd.

Bestämmelsen om redovisning av utgifter mot anslag har ändrats på så sätt att förvaltningsutgifter ska redovisas mot anslag det budgetår till vilket kostnaden hänför sig, i stället för som tidigare det budgetår till vilket utgiften hänför sig. Med förvaltningsutgifter avses utgifter för t.ex. personal, lokaler och andra driftskostnader. Kostnadsmässig redovisning innebär att redovisningen sker periodiserat och att en utgift hänförs till den period då den uppkommit.

Liksom tidigare ska utgifter för transfereringar redovisas mot anslag då betalning sker. I denna del har alltså inte någon ändring skett i förhållande till vad som hittills har gällt.

Andra utgifter än förvaltningsutgifter och transfereringar ska redovisas mot anslag det budgetår till vilket utgiften hänför sig. Som framgår av avsnitt 7.2 ska t.ex. anskaffning av väg- och järnvägsanläggningar, kultur- och naturmiljötillgångar samt krigsmateriel och befästningar redovisas utgiftsmässigt. Utgiften är i dessa sammanhang detsamma som det anskaffningsvärde som förs upp i balansräkningen för tillgången. Även statsskuldräntor redovisas utgiftsmässigt. Vissa utgifter kan emellertid inte redovisas på periodiserade grunder. Det gäller t.ex. kapitaltransaktioner som lämnande av lån, förvärv av aktier och kapitaltillskott till bolag. I fråga om sådana transaktioner ska utgiften anses uppkomma vid samma tidpunkt som betalningen.

4 §

I paragrafen finns en bestämmelse om att redovisning ska göras löpande. Bestämmelsen motsvarar regleringen i 10 § tredje stycket lagen om statsbudgeten. I avsnitt 7 finns en närmare redogörelse för vad som avses med löpande redovisning.

5 kap. Statens upplåning och skuldförvaltning

1 §

I paragrafen finns bestämmelser om under vilka förutsättningar regeringen, eller efter regeringens bestämmande Riksgäldskontoret får ta upp lån till staten. Bestämmelsen motsvarar regleringen i 1 § lagen om statens upplåning och skuldförvaltning.

2 §

I paragrafen finns en bestämmelse om att regeringen eller efter regeringens bestämmande ett affärsverk får ta upp lån till staten för affärsverkets verksamhet. Bestämmelsen motsvarar regleringen i 2 § lagen om statens upplåning och skuldförvaltning.

3 §

I paragrafen finns en bestämmelse om vem som förvaltar lån som tagits upp av staten. I paragrafen finns också en bestämmelse om vad som ska gälla då staten tar upp lån för att tillgodose Riksbankens behov av valuta-reserv. Bestämmelserna motsvarar regleringen i 3 § lagen om statens upplåning och skuldförvaltning.

4 §

I paragrafen finns en bestämmelse om att staten ansvarar för lån och garantier som regeringen, Riksgäldskontoret och ett affärsverk ombesörjer. Bestämmelsen motsvarar regleringen i 4 § lagen om statens upplåning och skuldförvaltning.

5 §

I paragrafen finns bestämmelser om förvaltningen av statens skuld. Bestämmelserna motsvarar regleringen i 5 § lagen om statens upplåning och skuldförvaltning.

6 §

I paragrafen finns bestämmelser om att regeringen varje år ska besluta om riktlinjer för Riksgäldskontorets förvaltning av statskulden. Bestämmelserna motsvarar regleringen i 6 § lagen om statens upplåning och skuldförvaltning.

7 §

I paragrafen finns bestämmelser om regeringens skyldighet att i skrivelser till riksdagen utvärdera förvaltningen av statskulden. Bestämmelsen motsvarar 7 § lagen om statens upplåning och skuldförvaltning.

6 kap. Ekonomiska åtaganden och utlåning

Beställningsbemyndiganden

1 §

I paragrafen finns bestämmelser om s.k. beställningsbemyndiganden. Bestämmelserna, som delvis motsvarar regleringen i 12 § lagen om statsbudgeten, behandlas i avsnitt 8.

Enligt 9 kap. 8 § andra stycket förslaget till ändrad RF (prop. 2009/10:80) får regeringen inte utan att riksdagen har medgett det göra ekonomiska åtaganden för staten. Enligt bestämmelse i *första* stycket får regeringen beställa varor och tjänster samt besluta om bidrag, ersättning, lån och liknande som medför utgifter under senare budgetår än det budgeten avser för det ändamål och intill det belopp riksdagen har beslutat för budgetåret. Bestämmelsen i sig ger alltså inte regeringen någon befogenhet att göra åtaganden av aktuellt slag, utan ett särskilt bemyndigande krävs från riksdagen. Av lagtexten framgår emellertid att riksdagens bemyndigande i fråga om rätten att besluta om ekonomiska åtaganden ska vara tidsmässigt begränsat till ett budgetår. Denna tidsmässiga begränsning motsvarar vad som hittills gällt vid tillämpningen av 12 § lagen om statsbudgeten. Bemyndigandet är knutet till ett anslag och gäller endast för åtaganden som medför utgifter efter det budgetår för vilket anslag anvisats. Att så är fallet har markerats genom att ordet ”även” har tagits bort. Bemyndigan-

det omfattar alla beställningar av varor och tjänster m.m. som medför utgifter efter budgetåret.

I 12 § lagen om statsbudgeten anges att bemyndigandet att beställa varor och tjänster m.m. avser "högst" det belopp som riksdagen bestämmer. Bestämmelsen har formulerats om så att det nu i stället anges att bemyndigandet avser "intill" det belopp riksdagen har beslutat för budgetåret. Den nya formuleringen återspeglar hur bestämmelsen har tillämpats i praktiken. Riksdagen fastställer varje år en ram som omfattar sådana beställningar m.m. som gjorts tidigare budgetår, men som ännu inte har betalats och sådana åtaganden som görs under budgetåret.

Bestämmelsen i *andra stycket* är ny. I bestämmelsen bemyndigas regeringen att utan särskilt beslut från riksdagen göra vissa ekonomiska åtaganden av det slag som avses i första stycket som är av mindre omfattning. Bestämmelsen i andra stycket är bara tillämplig om något bemyndigande inte har lämnats enligt första stycket. För att regeringen ska få besluta om åtaganden enligt andra stycket krävs att åtagandena vid utgången av året uppgår till högst tio procent av det anslag som anvisats för året och att åtagandena inte överstiger tio miljoner kronor.

Även bestämmelsen i *tredje stycket* är ny och innebär att regeringen i sina förslag till bemyndiganden ska ange under vilka år det ekonomiska åtagandet beräknas medföra utgifter. Detta innebär att det i lagen införs ett krav på att det av regeringens förslag ska framgå dels under vilka år åtagandena kan komma att infrias och vilket år som åtagandena kommer att vara slutbetalda.

Enligt 10 kap. 6 § 3 är regeringen skyldig att i årsredovisningen för staten redovisa hur beställningsbemyndiganden har utnyttjats.

2 §

I paragrafen finns ett bemyndigande till regeringen att göra sådana ekonomiska åtaganden som är nödvändiga för att den löpande verksamheten ska fungera tillfredsställande. Bestämmelsen motsvarar regleringen i 13 § lagen om statsbudgeten.

Begreppet ekonomiska förpliktelser har ersatts med begreppet ekonomiska åtaganden som en anpassning till regeringens förslag till ändrad RF (prop. 2009/10:80).

Utlåning och garantier

3 §

I paragrafen finns bestämmelser om att regeringen för de ändamål och intill det belopp som riksdagen har fastställt för budgetåret får besluta om utlåning, ställa ut kreditgarantier och göra andra liknande åtaganden. Vidare innehåller paragrafen en bestämmelse om att bemyndiganden som avser kreditgarantier och liknande åtaganden får ges utan någon beloppsbegränsning. Bestämmelserna, som delvis motsvarar regleringen i 14 § lagen om statsbudgeten, behandlas i avsnitt 9.6.3.

Bestämmelsen i *första stycket* har i förhållande till dess motsvarighet i 14 § utvidgats på så sätt att den numera också omfattar statens utlåning.

Med utlåning avses lån som staten ger till andra rättssubjekt än staten, såväl fysiska som juridiska personer och andra länder. Bestämmelsen avser endast sådan utlåning som med stöd av 7 kap. 3 § finansieras med lån i Riksgäldskontoret.

Bestämmelsen i *första stycket* är i övrigt i huvudsak oförändrad. Av bestämmelsen framgår dock numera att riksdagens bemyndigande att göra åtaganden är tidsmässigt begränsat till ett budgetår.

I 14 § lagen om statsbudgeten anges att bemyndigandet att ställa ut garantier och göra andra liknanden åtaganden avser ”högst” det belopp som riksdagen bestämmer. Bestämmelsen har formulerats om så att det nu i stället anges att bemyndigandet avser ”intill” det belopp riksdagen har fastställt för budgetåret. Den nya formuleringen återspeglar hur bestämmelsen har tillämpats i praktiken. Riksdagen fastställer varje år en garantiram som omfattar sådana åtaganden som gjorts tidigare budgetår men som inte ännu har infriats och sådana åtaganden som görs under budgetåret. Motsvarande ska i fortsättningen gälla även statens utlåning.

Bestämmelsen i *andra stycket* har fått en något annan formulering än dess motsvarighet i 14 § lagen om statsbudgeten. Ändringen syftar till att klargöra att den möjlighet som finns att göra ett åtagande utan beloppsbegränsning endast avser kreditgarantier och liknande åtaganden. Denna möjlighet omfattar alltså inte statens utlåning.

4 §

I paragrafen finns bestämmelser om finansieringen av de kostnader som staten kan förväntas få då lån beslutas eller åtaganden görs enligt 3 §. Bestämmelserna, som delvis motsvarar regleringen i 15 § lagen om statsbudgeten, behandlas i avsnitt 9.6.4.

Bestämmelserna har i förhållande till regleringen i 15 § lagen om statsbudgeten utvidgats till att omfatta även statens utlåning. Vad som avses med statens utlåning framgår av författningskommentaren till 3 §.

I *första stycket* finns bestämmelser om att en ränta eller annan avgift ska tas ut för ett lån eller ett åtagande. Bestämmelserna motsvarar i huvudsak vad som sedan tidigare gäller för statens åtaganden. Även för ett lån ska staten således ta ut en avgift eller motsvarande ersättning. Detta sker vanligen i form av ränta. Ersättning för ett lån kan även ske i form av royalty, se avsnitt 9.

En ränta eller avgift ska tas ut som motsvarar statens förväntade kostnad för lånet eller åtagandet. Begreppet "förväntad kostnad" har ersatt det i 15 § lagen om statsbudgeten använda begreppet "ekonomisk risk", eftersom det förstnämnda ansetts vara mera korrekt, se avsnitt 9. Med förväntad kostnad avses såväl de kreditförluster eller förluster i form av infrianden av garantier som kan förväntas uppkomma som de administrativa kostnaderna för utlåningen eller garantin. I fråga om utlåning innefattas i begreppet förväntad kostnad även statens kostnader för upplåning. Bestämmelsen i första stycket ger en möjlighet för riksdagen att besluta om att räntans eller avgiftens storlek ska bestämmas på annan grund. Detta motsvarar vad som gäller sedan tidigare.

I fråga om lån eller kreditgarantier till företag gäller att räntan och avgiften alltid måste bestämmas så att den är förenlig med bestämmelserna om statsstöd i artikel 107 i EUF-fördraget. I *andra stycket* föreskrivs därför att räntan eller avgiften får sättas högre än vad som anges i första stycket om det behövs för att åtagandet eller utlåningen inte ska strida mot EU:s statsstödsregler.

Som tidigare nämnts ger bestämmelsen i första stycket riksdagen en möjlighet att bestämma att räntan eller avgiften ska bestämmas på annan grund än den som anges i andra meningen. Om riksdagen beslutar att räntan eller avgiften ska vara lägre än vad som föreskrivs där, dvs. om räntan eller avgiften inte helt täcker den förväntade kostnaden för lånet eller åtaganden, ska regeringen enligt *tredje stycket* föreslå hur mellanskillnaden ska finansieras.

Detta kan ske t.ex. genom att regeringen förslår att medel för det återstående beloppet ska anvisas på ett anslag.

Av *fjärde stycket* framgår att regeringen, eller den myndighet som regeringen bestämmer, beslutar om räntans eller avgiftens storlek. Innebörden av bestämmelsen är att regeringen får beräkna och besluta avgiftens storlek med utgångspunkt från de grunder för prissättningen av lån och åtaganden som lagen anger eller riksdagen i ett visst fall beslutat om. Liksom tidigare får regeringen delegera till en myndighet att besluta om avgiftens storlek.

5 §

I paragrafen finns en bestämmelse om att en del av den avgift eller ränta som tas ut enligt 4 § första stycket ska föras till konton i Riksgäldskontoret. Vidare finns i paragrafen en bestämmelse om att medel på dessa konton ska användas för att täcka konstaterade förluster. Bestämmelserna, som är nya, behandlas i avsnitt 9.6.4.

Enligt 4 § ska en ränta eller avgift tas ut för ett lån eller ett ekonomiskt åtagande. Avgiften eller räntan ska motsvara statens förväntade kostnad för lånet. Som framgår av författningskommentaren till 4 § avses med förväntad kostnad såväl de kreditförluster eller förluster i form av infrianden av garantier som kan förväntas uppkomma som de administrativa kostnaderna för utlåningen eller garantin. I fråga om utlåning innefattas i begreppet förväntad kostnad även statens kostnader för upplåning. I förevarande paragraf föreskrivs att den del av inkomsterna från räntor och avgifter som avser förväntade förluster ska föras till räntebärande konton hos Riksgäldskontoret. Hit ska alltså inte föras den del av räntan som avser statens upplåningskostnader eller den del av avgiften eller räntan som avser administrationskostnader.

Det kan vara fråga om ett eller flera konton som används för detta ändamål.

Medlen på kontona ska användas för att täcka konstaterade förluster. Innebörden av bestämmelsen är att de räntor och avgifter som tas ut enligt 4 § till den del de avser förväntade förluster specialdestineras för att täcka konstaterade förluster i statens utlånings- och garantiverksamhet. Räntorna och avgifterna i avsedda delar ska alltså inte redovisas mot inkomsttitel.

Huruvida den del av inkomsterna från räntor och avgifter som avser annat än förväntad förslut ska redovisas mot inkomstitel eller inte regleras inte i budgetlagen.

7 kap. Finansiering av investeringar och utlåning

1 §

I paragrafen finns en bestämmelse om att regeringen inom låneramar som riksdagen har beslutat får besluta att anläggningstillgångar som används i statens verksamhet ska finansieras med lån i Riksgäldskontoret. Bestämmelsen motsvarar regleringen i 20 § lagen om statsbudgeten.

Ett tillägg har gjorts i paragrafen i förhållande till dess motsvarighet i lagen om statsbudgeten. Tillägget är föranlett av att en ny bestämmelse, 2 §, införts i budgetlagen om finansiering av förvärv av aktier eller andelar i företag och tillskott av kapital. Sådana tillgångar ska alltid, om inte riksdagen beslutar annat, finansieras med anslag.

I förevarande paragraf har bestämmelsen fått en annan ordalydelse än i dess motsvarighet i lagen om statsbudgeten. Ändringen utgör en anpassning till synpunkter som konstitutionsutskottet framfört om att bestämmelserna i budgetlagen inte bör utformas så att de formellt sett riktar sig till riksdagen. Vad konstitutionsutskottet framfört i detta avseende framgår av avsnitt 3. Genom ändringen riktar sig bestämmelsen formellt sett till regeringen, och inte som tidigare till riksdagen.

2 §

I paragrafen finns en bestämmelse om hur förvärv av aktier eller andelar i företag och tillskott av kapital ska finansieras. Bestämmelsen, som är ny, behandlas i avsnitt 10.2.

Sådana finansiella tillgångar som avses i bestämmelsen ska alltid finansieras med anslag.

Med stöd av 6 § kan dock riksdagen besluta om annan finansiering.

3 §

I paragrafen finns en bestämmelse om hur utlåning där den förväntade förlusten är låg ska finansieras. Bestämmelsen, som är ny, behandlas i avsnitt 9.6.2.

Vad som innefattas i begreppet utlåning kommenteras i anslutning till 6 kap. 3 §.

I bestämmelsen anges att utlåning där den förväntade kreditförlusten är låg får finansieras med lån i Riksgäldskontoret.

Av 5 § följer att lån där förlustrisken är hög ska finansieras med anslag.

Avgörande för vilken finansieringsform som ska väljas är hurvida den förväntade förlusten är låg då beslut om utlåningen fattas.

Med låg förväntad förlust avses att lånet till helt övervägande del kan förväntas bli återbetalt. Som riktlinje gäller att kreditrisken kan betraktas som låg om den förväntade förlusten på goda grunder bedöms understiga 20 procent. Bestämmelsen är inte tvingande. Regeringen kan alltså alltid föreslå riksdagen att ett lån ska finansieras med anslag.

4 §

I paragrafen finns bestämmelser om finansiering av rörelsekapital. Bestämmelsen motsvarar regleringen i 21 § lagen om statsbudgeten.

I förevarande paragraf har bestämmelsen i första meningen fått en annan ordalydelse än i dess motsvarighet i lagen om statsbudgeten. Ändringen utgör en anpassning till synpunkter som konstitutionsutskottet framfört om att bestämmelserna i budgetlagen inte bör utformas så att de formellt sett riktar sig till riksdagen. Vad konstitutionsutskottet framfört i detta avseende framgår av avsnitt 3. Genom ändringen riktar sig bestämmelsen formellt sett till regeringen, och inte som tidigare till riksdagen.

5 §

I paragrafen finns en bestämmelse om hur andra tillgångar än anläggningstillgångar som används i statens verksamhet, rörelsekapital, förvärv av aktier eller andelar i företag och utlåning ska finansieras. Bestämmelsen motsvarar regleringen i 22 § lagen om statsbudgeten.

I bestämmelsen har ett tillägg gjorts genom en hänvisning till 3 §. Ändringen är en följd av att ny bestämmelse om utlåning tillkommit.

6 §

I paragrafen finns en bestämmelse som ger riksdagen en möjlighet att besluta om annan finansiering av investeringar och utlåning än vad som följer av 1–5 §§. Bestämmelsen behandlas delvis i avsnitt 9 och motsvarar regleringen i 23 § lagen om statsbudgeten.

Bestämmelsen har ändrats så att den även omfattar finansiering av förvärv av aktier eller andelar i företag och tillkott av kapital samt utlåning. Att så är fallet framgår genom hänvisningen till 2 och 3 §§. Att utlåning omfattas framgår även av att det anges att riksdagen kan besluta om annan finansiering för ”ett visst lån”.

Bestämmelsen har delvis fått en annan lydelse än dess motsvarighet i lagen om statsbudgeten. Ändringen utgör en anpassning till synpunkter som konstitutionsutskottet framfört om att bestämmelserna i budgetlagen inte bör utformas så att de formellt sett riktar sig till riksdagen. Vad konstitutionsutskottet framfört i detta avseende framgår av avsnitt 3. Genom ändringen riktar sig bestämmelsen formellt sett till regeringen, och inte som tidigare till riksdagen.

8 kap. Förvärv och överlåtelse av egendom

1 §

Paragrafen inleder ett avsnitt i lagen om grunderna för regeringens förfogande över statens egendom. Bestämmelsen motsvarar regleringen i 24 § lagen om statsbudgeten.

I 1 kap. 1 § har införts en ny bestämmelse som innehåller en upplysning om att 9 kap. 1–10 §§ RF innehåller bestämmelser om statens budget. Den hänvisning som finns i 24 § lagen om statsbudgeten till RF behövs därför inte längre och har tagits bort. En viss språklig anpassning av bestämmelsen har också skett till regeringens förslag till ändrad RF (prop. 2009/10:80).

Fast egendom

2 §

I paragrafen finns bestämmelser om regeringens befogenhet att besluta att sälja fast egendom. Bestämmelserna, som motsvarar regleringen i 25 § lagen om statsbudgeten, behandlas i avsnitt 16.

Bestämmelsen i *första stycket* har ändrats endast på så sätt att beloppsgränsen höjts från 50 miljoner kronor till 75 miljoner kronor.

Möjligheten i andra stycket till försäljning till en kommun för samhällsbyggnadsändamål har ändrats för att tydliggöra vilka skäl som kan ligga till grund för ett kommunalt förvärv. Ändringen har behandlats i avsnitt 16.

Aktier och andelar

3 §

I paragrafen finns bestämmelser om regeringens befogenhet att förvärva aktier eller andelar, tillskjuta kapital eller på annat sätt öka statens röst- eller ägarandel i ett företag. Bestämmelserna, som är nya, behandlas i avsnitt 10.1 och 11.

Genom införandet av bestämmelsen i *första stycket* kodifieras en sedan länge gällande praxis att riksdagen alltid beslutar om förvärv av aktier eller andelar i företag. Riksdagen kan därvid besluta i ett enskilt fall eller ge regeringen ett bemyndigande att besluta om vissa förvärv. Bestämmelsen gäller som framgår av avsnitt 10.1 även vederlagsfria förvärv. Kapital kan som nämnts i avsnitt 10.1 även tillskjutas på annat sätt än genom förvärv av aktier, t.ex. genom förvärv av konvertibler, villkorade och ovillkorade aktieägartillskott m.m. Sådana kapitaltillskott behandlas på samma sätt som förvärv av aktier och andelar i företag. Även sådana kapitaltillskott som inte medför att statens ägarandel ökas omfattas således av bestämmelsen.

Åtgärder som innebär att statens röstandel ökar på annat sätt än genom att staten förvärvar aktier omfattas även de av bestämmelsen. Av avsnitt 10.1. framgår att ett beslut om att ta emot aktier i en icke riktad fondemission eller genom en aktieuppdelning (split) som inte påverkar statens kapital- eller röstandel inte bör kräva riksdagens medgivande. Motsvarande bör gälla vid en omvänd split.

I *andra stycket* anges att regeringen dock får förvärva aktier eller andelar i företag som ett led i förvaltningen av egendom som tillfallit staten genom testamente eller gåva. Genom bestämmelsen kodifieras en sedan länge tillämpad praxis. För att bestämmelsen ska vara tillämplig ska det vara fråga om förvärv som ett led i förvaltningen av egendom. Genom att denna formulering används markeras att det inte är fråga om att regeringen med stöd av bestämmelsen ska få förvärva aktier eller andelar i ett företag som representerar hälften eller mer än hälften av röstvärdet i företag i syfte att bedriva eller kontrollera verksamheten.

4 §

I paragrafen finns bestämmelser om regeringens befogenhet att besluta om försäljning av aktier eller andelar i företag. Bestämmelsen motsvarar regleringen i 26 § lagen om statsbudgeten.

Annan lös egendom

5 §

I paragrafen finns en bestämmelse om att föreskrifterna i 2 § om överlåtelse av fast egendom även gäller upplåtelse samt försäljning av tomträtt och byggnad som är lös egendom. Bestämmelsen motsvarar regleringen i 27 § lagen om statsbudgeten.

6 §

I paragrafen finns en bestämmelse om regeringens befogenhet att överlåta annan lös egendom än tomträtt och byggnad samt aktier och andelar i företag. Bestämmelsen motsvarar regleringen i 28 § lagen om statsbudgeten.

Affärsmässighet

7 §

I paragrafen finns en bestämmelse om att förvärv genom köp eller byte och försäljning ska genomföras affärsmässigt om inte särskilda skäl talar emot det. Bestämmelsen motsvarar delvis regleringen i 29 § lagen om statsbudgeten. Ett tillägg har dock gjorts i bestämmelsen så att det blir tydligt att kravet på affärsmässighet även gäller vid köp och byte av egendom.

Att ett förvärv ska genomföras affärsmässigt har motsvarande innebörd som i fråga om försäljning. Priset ska vara så fördelaktigt som möjligt för staten, förvärv ska inte ske till överpris och ovidkommande hänsyn ska inte tas vid förvärvet (jfr prop. 1995/96:220 s. 103 f).

Disposition av försäljningsinkomster

8 §

Paragrafen inleder ett avsnitt i lagen om dispositionen av försäljningsinkomster. Bestämmelsen motsvarar 30 § lagen om statsbudgeten. Ordet statsbudgeten har tagits bort. Syftet med detta är att förenkla lagtexten. Någon ändring i sak är inte avsedd.

9 §

I paragrafen finns en bestämmelse om dispositionen av inkomster från försäljning av egendom som använts i en verksamhet för vilken riksdagen har godkänt en investeringsplan. Bestämmelserna motsvarar 31 § lagen om statsbudgeten.

10 §

I paragrafen finns bestämmelser om dispositionen av inkomster från försäljning av egendom som har finansierats med medel från anslag. Bestämmelserna motsvarar regleringen i 32 § lagen om statsbudgeten.

11 §

I paragrafen finns bestämmelser om dispositionen av inkomster från försäljning av egendom som har finansierats med lån. Bestämmelserna motsvarar regleringen i 33 § lagen om statsbudgeten.

12 §

I paragrafen finns en bestämmelse om dispositionen av inkomster från försäljning av egendom som har finansierats på annat sätt än genom anslag eller lån. Bestämmelsen motsvarar regleringen i 34 § lagen om statsbudgeten.

9 kap. Uppföljning och prognoser

Uppföljning

1 §

I paragrafen finns en bestämmelse i *första stycket* som ålägger regeringen att följa utvecklingen av statens inkomster, utgifter och upplåning. Bestämmelsen motsvarar regleringen i 35 § lagen om statsbudgeten.

I *andra stycket* förskrivs att regeringen ska förklara väsentliga skillnader mellan budgeterade belopp och beräknat utfall för det innevarande året. Bestämmelsen motsvarar regleringen i 36 § lagen om statsbudgeten. I bestämmelsen har dock lagts till att uppföljningen ska göras i budgetpropositionen och den ekonomiska vårpropositionen.

Uppföljning och prognoser avseende överskottsmålet

2 §

I paragrafen finns en bestämmelse om att regeringen har en skyldighet inför riksdagen att redovisa hur målet för den offentliga sektorns finansiella sparande på medellång sikt uppnås. Bestämmelsen motsvarar en bestämmelse i 36 a § lagen om statsbudgeten som utredningen förslagit i den särskilda rapporten Obligatoriskt överskottsmål, se *bilaga 3*.

Övriga prognoser

3 §

I paragrafen finns bestämmelser om de prognoser som regeringen ska lämna till riksdagen. Bestämmelserna, som ersätter regleringen i 36 § lagen om statsbudgeten, behandlas i avsnitt 15.

I *första stycket* anges vad regeringens prognoser ska omfatta och vilken tidsperiod de ska avse. Regeringens skyldighet att redovisa prognoser har vidgats till att omfatta även utgifterna under utgiftstaket för staten. Ändringen är en följd av att det numera är obligatoriskt för regeringen att lämna ett förslag till utgiftstak för staten (2 kap. 2 §). Enligt 36 § lagen om statsbudgeten ska regeringen redovisa prognoserna vid minst två tillfällen per år. I förevarande bestämmelse föreskrivs nu uttryckligen att prognoserna ska lämnas i budgetpropositionen och i den ekonomiska vårpropositionen. Regleringen motsvarar vad som hittills har gällt i den praktiska tillämpningen.

Enligt 36 § lagen om statsbudgeten ska prognoserna avse utfallet av statens inkomster och utgifter samt statens lånebehov. Genom att det i bestämmelsen anges att utfallet ska redovisas markeras att prognoserna avser innevarande budgetår. I förevarande bestämmelse har begreppet ”utfall” tagits bort. Den period som regeringens prognoser ska avse enligt förevarande bestämmelse är det innevarande budgetåret och de tre därpå följande åren. Detta utgör självfallet inget hinder mot att prognoser och beräkningar görs och redovisas för en längre tidsperiod.

Bestämmelsen i *andra stycket* anger att prognoserna ska baseras på väl specificerade förutsättningar. Med detta avses att regeringen ska lämna en redovisning av sin bedömning av såväl utvecklingen av BNP, arbetslöshet, priser m.m., som av hur volymerna i transfereeringssystemen väntas utveckla sig framöver.

Utredningen har i den särskilda rapporten Obligatoriskt överskottsmål, se *bilaga 3*, föreslagit att regeringen ska lämna förslag till mål för den offentliga sektorns finansiella sparande på medellång sikt. I rapporten föreslås också att regeringen ska redovisa hur målet uppnås. Denna skyldighet regleras i 2 §.

10 kap. Redovisningskyldighet och revision

Allmänt om redovisningen

1 §

I paragrafen finns bestämmelser om regeringens allmänna redovisningskyldighet inför riksdagen för de tillgångar som regeringen förvaltar och förfogar över. Bestämmelserna motsvarar regleringen i 44 § lagen om statsbudgeten.

En språklig modernisering av bestämmelserna har skett som en anpassning till regeringens förslag om en ändrad RF (prop. 2009/10:80). Ingen ändring i sak är avsedd.

God redovisningssed och rättvisande bild

2 §

I paragrafen finns bestämmelser om att bokföringen och redovisningen ska ske på ett sätt som stämmer överens med god redovisningssed och att redovisningen ska ge en rättvisande bild. Bestämmelserna motsvarar regleringen i 45 § första och andra stycket lagen om statsbudgeten. En viss språklig modernisering har skett av bestämmelserna som en anpassning till regeringens förslag till en ändrad RF.

Resultatredovisning

3 §

I paragrafen finns bestämmelser om regeringens skyldighet att redovisa de resultat som uppnåtts i verksamheten i förhållande till de av riksdagen beslutade målen. Bestämmelsen, som delvis ersätter 2 § lagen om statsbudgeten, behandlas i avsnitt 12.4.

Genom ändringen av den tidigare bestämmelsen i 2 § lagen om statsbudgeten har de krav som ställs på regeringens resultatredovisning preciserats i några avseenden.

I lagen läggs nu fast att redovisningen av de resultat som uppnåtts i statens verksamhet ska ske i budgetpropositionen. Det är i första hand fråga om resultatredovisning på sådana områden där ekonomiska styrmedel används i stor utsträckning. Syftet med att

resultatredovisningen ska lämnas i budgetpropositionen är att det då blir en tydligare koppling mellan resultatredovisningen och de förslag som lämnas i budgetpropositionen. Redovisningen ska relateras till verksamheten som helhet, och alltså inte avse t.ex. effekterna av en ändrad anslagstilldelning. Redovisningen ska avse de mål som riksdagen har beslutat om.

Slutligen anges i bestämmelsen att redovisningen ska vara anpassad till den i riksdagsordningen föreskrivna fördelningen av statens utgifter på utgiftsområden. Bestämmelse om detta finns i 5 kap. riksdagsordningen.

Redovisning av skatteutgifter

4 §

I paragrafen finns en bestämmelse om att regeringen varje år för riksdagen ska lämna en redovisning av skatteutgifter. Bestämmelsen, som är ny, behandlas i avsnitt 4.4.

Med skatteutgifter avses stöd eller utgifter som går via skattesystemet. I avsnitt 4.4 finns exempel på skatteutgifter. I bestämmelsen regleras inte när eller hur redovisningen ska lämnas till riksdagen. För närvarande sker detta varje år i en skrivelse till riksdagen.

Av 3 kap. 3 § följer att statens inkomster och utgifter ska redovisas brutto på inkomsttitlar och anslag. Enligt 3 kap. 4 § får inte utgifter budgeteras och redovisas mot inkomsttitel. Det förekommer emellertid att riksdagen i särskild lag beslutar att kreditering av skattekonto med utgifter för vissa ändamål får ske. Om så har skett ska redovisning av sådana skatteutgifter ske enligt förevarande bestämmelse.

Årsredovisningen för staten

5 §

I paragrafen finns en bestämmelse som anger när regeringen ska lämna årsredovisningen för staten till riksdagen. Bestämmelsen motsvarar delvis regleringen i 38 § första stycket lagen om statsbudgeten.

Regeringen har i sitt förslag till ändrad RF föreslagit att en bestämmelse tas in i 9 kap. 10 § RF om att regeringen ska lämna en

årsredovisning för staten till riksdagen. I budgetlagen behövs därför inte någon föreskrift om en sådan skyldighet. Den sistnämnda bestämmelsen i RF ersätter alltså delvis 38 § lagen om statsbudgeten.

Vidare har riksdagsstyrelsen i en framställning till riksdagen föreslagit att 38 § ska upphävas och att en bestämmelse om att årsredovisningen ska lämnas till riksdagen senast den 15 april i stället tas in i 37 § lagen om statsbudgeten (2009/10:RS4). Bestämmelsen i förevarande paragraf har utformats med beaktande av riksdagsstyrelsens förslag. I förhållande till det förslaget har dock lydelsen ändrats så att bestämmelsen nu endast gäller tidpunkten för årsredovisningens avlämnande till riksdagen. Övriga förslag till ändringar i lagen om statsbudgeten som riksdagsstyrelsen föreslagit har tagits in i 6 § första stycket 7 och 10 §.

6 §

I paragrafen finns bestämmelser om det innehåll årsredovisningen för staten ska ha. En bestämmelse om årsredovisningens innehåll finns för närvarande i 38 § lagen om statsbudgeten. Riksdagsstyrelsen har i en framställning till riksdagen föreslagit att den sistnämnda bestämmelsen upphävs och att föreskrifter om årsredovisningens innehåll tas in i 37 § lagen om statsbudgeten (2009/10:RS4). Förevarande bestämmelse är utformad med beaktande av riksdagsstyrelsens förslag. Bestämmelserna behandlas i avsnitt 13.2.4.

I *första stycket* lämnas en uppräkningslista av vad årsredovisningen för staten ska innehålla. Bestämmelsen har utvidgats i förhållande till vad som gäller enligt 38 § lagen om statsbudgeten.

Enligt *första punkten* ska årsredovisningen för staten innehålla en uppföljning av de budgetpolitiska målen. Redovisningen ska avse de budgetpolitiska mål som enligt förevarande lag är obligatoriska, dvs. målet för den offentliga sektorns finansiella sparande på medellång sikt (överskottsmålet) (2 kap. 1 §) och utgiftstaket för staten (2 kap. 2 §). Redovisningen ska i förekommande fall även avse andra övergripande budgetpolitiska mål som riksdagen har beslutat om. Det kan t.ex. vara fråga om mål för de offentliga finansernas långsiktiga hållbarhet eller mål relaterat till statens skulder. En förutsättning för att bestämmelsen ska bli tillämplig är

att det är fråga om ett övergripande budgetpolitiskt mål, dvs. att det avser budgeten som helhet.

Att regeringen ska redovisa hur målet för den offentliga sektorns finansiella sparande uppnås framgår redan av 9 kap. 2 §. I sistnämnda bestämmelse anges inte närmare när redovisningen ska ske. Däremot anges i förevarande bestämmelse att en sådan uppföljning alltid ska ske i årsredovisningen för staten. Detta innebär att redovisningen av hur målet uppfylls blir föremål för Riksrevisionens årliga granskning.

Enligt *andra punkten* ska årsredovisningen för staten innehålla utfallet på budgetens inkomstitlar och anslag. I denna del motsvarar bestämmelsen regleringen i 38 § andra stycket andra meningen lagen om statsbudgeten (jfr 37 § lagen om statsbudgeten i Riksdagsstyrelsens förslag till ändringar i samma lag (försl. 2009/10:RS4). Nytt är att utfallsredovisningen också ska avse statens lånebehov. Eftersom årsredovisningen för staten lämnas redan den 15 april, och då innehåller det slutliga utfallet på inkomstitlar, anslag och avseende statens lånebehov, behövs inte längre bestämmelsen i 37 § om regeringens skyldighet att redovisa det preliminära utfallet på statsbudgeten. Riksdagsstyrelsen har också i den tidigare framställningen i sitt förslag till ändringar i lagen om statsbudgeten föreslagit att sistnämnda bestämmelse tas bort (2009/10:RS4).

Årsredovisningen för staten ska vidare enligt *tredje punkten* innehålla en redogörelse för hur regeringen har utnyttjat de beställningsbemyndiganden och de bemyndiganden att göra åtaganden och besluta om utlåning som riksdagen har beslutat om. Denna bestämmelse är ny och utgör i huvudsak en kodifiering av tillämpad praxis.

Bestämmelsen i *fjärde punkten* motsvarar regleringen i 38 § lagen om statsbudgeten. Ett tillägg har dock gjorts enligt vilket de angivna dokumenten även ska innehålla noter. Så har även i praktiken varit fallet sedan tidigare. Detta läggs nu för tydlighetens skull fast i lagen.

Vidare ska årsredovisningen för staten enligt *femte punkten* innehålla uppgifter om utvecklingen av statsskulden. Dessa uppgifter kan t.ex. avse utvecklingen under en femårsperiod.

Enligt *sjätte punkten* ska årsredovisningen för staten innehålla upplysningar om förväntade förluster och väsentliga risker i utställda garantier och i beslutad utlåning. Redovisningsskyldigheten omfattar lån och garantier som beslutats med sådant bemyn-

digande som avses i 6 kap. 3 §. Vad som avses med förväntad förlust kommenteras i anslutning till 6 kap. 4 och 5 §§. Redovisningen ska därutöver omfatta risker som väsentligt avviker från de förväntade förlusterna. En redovisning av förväntade förluster har sedan länge lämnats vad avser garantier. Bestämmelsen innebär att sådan redovisning även ska lämnas avseende utlåning. Därutöver ska väsentliga risker avseende lån och garantier redovisas.

Av *sjunde punkten* följer att årsredovisningen för staten även ska innehålla en samlad redovisning av vilka åtgärder regeringen vidtagit med anledning av Riksrevisionens iakttagelser. Bestämmelsen i denna del motsvarar regleringen i den av Riksdagsstyrelsen föreslagna lydelsen av 37 § tredje stycket lagen om statsbudgeten, se också avsnitt 13.2.10.

Slutligen ska årsredovisningen för staten enligt *åttonde och nionde punkten* innehålla vissa uppgifter om in- och utbetalningar till och från EU. Även dessa bestämmelser utgör en kodifiering av den praxis som tillämpats sedan länge.

Av *andra stycket* följer att regeringen ska förklara väsentliga skillnader mellan budgeterade belopp och utfallet. Bestämmelsen motsvarar 37 § andra meningen lagen om statsbudgeten, och 37 § andra stycket tredje meningen i riksdagsstyrelsens förslag till ändrad lydelse av nämnda paragraf och avser utfallet på budgetens inkomsttitlar, anslag och av statens lånebehov.

7 §

I paragrafen finns bestämmelser om vad som ska ingå i resultaträkningen, balansräkningen och finansieringsanalysen. Bestämmelsen, som är ny, behandlas i avsnitt 13.2.5.

Regeringen är enligt 9 kap. 10 § förslaget till ändrad RF skyldig att lämna en årsredovisning för staten till riksdagen. I bestämmelsen i *första stycket* anges vilken omfattning resultaträkningen, balansräkningen och finansieringsanalysen ska ha. Dessa finansiella dokument ska omfatta statens samtliga tillgångar och skulder, intäkter och kostnader samt betalningar som påverkar statens nettoupplåning. Med staten avses rättssubjektet staten. Denna avgränsning innebär t.ex. att Riksbanken, som enligt vad som anförs i avsnitt 13.2.5 anses utgöra ett eget rättssubjekt med egna tillgångar, inte omfattas av resultaträkningen, balansräkningen och finansieringsanalysen. Beträffande Riksbanken kan dock noteras att

Riksbankens grundfond omfattas eftersom den anses utgöra en tillgång hos staten.

Tillgångar som hör till andra rättssubjekt än staten ska inte ingå, även om de förvaltas av en myndighet under regeringen eller riksdagen. Det innebär t.ex. att de premiepensionsmedel som förvaltas av Pensionsmyndigheten inte ska ingå. Att det enbart är den juridiska personen staten som ska ingå i redovisningen innebär också att årsredovisningen inte omfattar bolag som helt eller delvis ägs av staten. Av avsnitt 13.2.5 framgår dock att statens aktier eller andelar i sådana bolag tas upp i årsredovisningen genom användningen av den s.k. kapitalandelsmetoden.

Såväl myndigheter under regeringen som under riksdagen omfattas av de ovan angivna delarna av årsredovisningen för staten. Bestämmelsen innebär utvecklas närmare i avsnitt 13.2.5.

I *andra stycket* föreskrivs att regeringen får besluta att undantag ska göras för viss verksamhet eller viss tillgång eller skuld. Som nämnts i avsnitt 13.2.5 bör detta ske genom föreskrifter i förordning. Regeringen ska i årsredovisningen för staten ange skälen till att undantag från bestämmelsen i första stycket görs.

8 §

I paragrafen finns bestämmelser om de grunder som årsredovisningen för staten ska vila på. Bestämmelserna, som är nya, behandlas i avsnitt 13.2.6.

De angivna grunderna överensstämmer i huvudsak med vad som gäller enligt 2 kap. 4 § årsredovisningslagen (1995:1554).

Av *andra stycket* följer att regeringen får avvika från grunderna i första stycket. Regeringen ska då lämna upplysningar om skälen för avvikelserna och en bedömning av dess effekt på verksamhetens resultat samt kostnader, intäkter och verksamhetens ekonomiska ställning. Även bestämmelsen i andra stycket har sin motsvarighet i 2 kap. 4 § årsredovisningslagen.

9 §

I paragrafen finns bestämmelser om resultaträkningens, balansräkningens och finansieringsanalysens uppställningsformer. Bestämmelserna, som är nya, behandlas i avsnitt 13.2.7.

I paragrafen anges under vilka rubriker resultaträkningen, balansräkningen och finansieringsanalysen ska presenteras.

Resultaträkningen ska bl.a. innehålla rubriken Resultat från andelar i hel- och delägda företag. Denna rubrik motsvarar rubriken Andelar i dotter- och intresseföretag som används i aktiebolagens årsredovisningar. Staten har dock inte några dotter- eller intresseföretag. Rubriken i förevarande bestämmelse har därför fått en annan lydelse.

Under rubrikerna delas redovisningen in i poster. Det ankommer på regeringen att besluta om vilka poster som ska användas.

10 §

I paragrafen finns bestämmelser om att resultaträkningen, balansräkningen och finansieringsanalysen ska innehålla jämförelsetal för det närmast föregående räkenskapsåret. Bestämmelsen, som är ny, behandlas i avsnitt 13.2.8. En motsvarande bestämmelse finns för företag i 3 kap. 5 § årsredovisningslagen.

Revision

11 §

I paragrafen finns en upplysning om att det i 13 kap. regeringsformen och lagen (2002:1022) om revision av statlig verksamhet m.m. finns särskilda föreskrifter om revision av statlig verksamhet. Bestämmelsen ersätter regleringen i 46 § lagen om statsbudgeten, som sedan Riksrevisionsreformen genomfördes inte längre behövs.

Redovisning av åtgärder med anledning av Riksrevisionens effektivitetsrevision

12 §

I paragrafen finns bestämmelser om regeringens skyldighet att redovisa vilka åtgärder som vidtagits med anledning av Riksrevisionens effektivitetsrevision. Bestämmelsen motsvarar den föreslagna lydelsen av 47 § lagen om statsbudgeten i Riksdagsstyrelsens framställning till riksdagen (2009/10:RS4).

11 kap. Föreskrifter

1 §

I paragrafen finns en bestämmelse som ger en upplysning om att regeringen har befogenhet att meddela föreskrifter om genomförandet av statens budget. Bestämmelsen ersätter 47 § lagen om statsbudgeten.

Regeringen kan med stöd av bestämmelsen om den s.k. restkompetensen i 8 kap. 7 § 2 förslaget till ändrad RF meddela föreskrifter om genomförandet av statens budget. Regeringen får i sin tur med stöd av 8 kap. 11 § förslaget till ändrad RF bemyndiga en myndighet under regeringen eller någon av riksdagens myndigheter att meddela sådana föreskrifter. Någon bestämmelse som motsvarar 47 § lagen om statsbudgeten behövs inte.

Särskilt yttrande

Av experten Ove Nilsson

För närvarande finns tre anslagstyper angivna i budgetlagen; obetecknade anslag, reservationsanslag och ramanslag. Det obetecknade anslaget liksom reservationsanslaget kännetecknas av att det inte får överskridas. Dessa båda anslagstyper används dock inte längre. För ramanslaget gäller att det tillfälligt får överskridas med högst tio procent av anvisat belopp. Tillgängliga medel under följande år reduceras med det belopp som motsvarar den ianspråktaga krediten. Detta ger regeringen en viss flexibilitet att utnyttja anvisade medel som har visat sig vara tillräcklig i de allra flesta fall.

Riksdagen kan dock bemyndiga regeringen att ramanslaget får överskridas om överskridandet är nödvändigt för att täcka särskilda utgifter som inte var kända då anslaget anvisades eller för att ett av riksdagen beslutat ändamål med anslaget ska kunna uppfyllas. Regeringen har varje år inhämtat ett bemyndigande att ramanslag, med undantag för anslag anvisade för förvaltningsändamål, får överskridas om ett riksdagsbeslut om anslag på tilläggsbudget inte hinner inväntas samt om överskridandet ryms inom utgiftstaket. Det är nästan aldrig aktuellt att överskrida ett anslag för förvaltningsändamål med mer än vad som ryms inom den högsta tillåtna anslagskrediten. Regeringen har möjlighet att vid behov begära ytterligare medel på tilläggsbudget.

Regeringen lämnar i årsredovisning för staten varje år en redovisning av hur detta bemyndigande har utnyttjats. Sedan 1997 har bemyndigandet vanligtvis använts i endast ett till fyra fall varje budgetår. Beloppen är dessutom i allmänhet små.

Att antalet fall då bemyndigandet har utnyttjats är få visar enligt min mening att det haft en återhållande effekt på antalet överskridanden och därmed på utgiftsutvecklingen.

Utredningen föreslår i föreliggande betänkande att endast en anslagstyp, ramanslag, ska finnas. Det föreslås att det särskilda bemyndigande som riksdagen årligen lämnar regeringen att under vissa villkor överskrida ett ramanslag i oförändrad form förs in i budgetlagen.

Det anges i budgetlagen att anslaget generellt ska kunna överskridas om ett av riksdagen beslutat ändamål tillgodoses och överskridandet ryms inom utgiftstaket.

Den föreslagna ordningen innebär att en typ av anslag återinförs som fanns fram till det att budgetlagen infördes. Fram till 1996 fanns en anslagstyp, förslagsanslag, som ofta användes för regelstyrda utgifter och som innebar att anslaget fick överskridas om det var nödvändigt för att ändamålet med anslaget skulle uppfyllas. Användningen av denna anslagstyp ledde till att anslagen beräknades med bristfällig precision, ofta underskattades medelsbehovet. Utfallet tilläts bli vad det blev. Incitamenten att ompröva kostnadsdrivande regelverk var svaga. Ett anslag med sådana egenskaper ansågs inte vara förenligt med god budgetdisciplin och användning av ett utgiftstak. Med ett utgiftstak finns en risk att anslag som ofta underskattar medelsbehovet tränger undan andra angelägna utgifter på ett oförutsett sätt. Anslagstypen slopades därför från och med 1997.

Jag ser mot denna bakgrund ingen anledning att nu återinföra ett anslag av denna typ eller att göra dessa anslagsvillkor generella. Det kan finnas behov för regeringen att under vissa omständigheter kunna överskrida ett anslag men det bör i så fall vara förknippat med vissa undantagsvillkor och kräva särskild rapporteringsskyldighet till riksdagen på det sätt som nuvarande bemyndigande till regeringen innebär. Utredaren borde således enligt min mening ha avstått från att föreslå några förändringar i dessa avseenden.

Kommittédirektiv



Översyn om lagen om statsbudgeten

Dir.
2009:55

Beslut vid regeringssammanträde den 4 juni 2009

Sammanfattning av uppdraget

En särskild utredare ska göra en översyn av lagen (1996:1059) om statsbudgeten (budgetlagen) mot bakgrund av det pågående arbetet med en reformerad regeringsform (se betänkandet En reformerad grundlag, SOU 2008:125). Utredaren ska vidare pröva om avvägningen mellan fasthet och flexibilitet i budgetlagen är ändamålsenlig, främst med avseende på tillämpningen av de grundläggande principerna om fullständighet och bruttoredovisning på statsbudgeten.

Vidare ska prövas om det finns skäl att kodifiera den praxis som utvecklats vid tillämpningen av lagen. Utredaren ska därvid bl.a. överväga behovet av olika anslagstyper, ändrade avräkningsgrunder för vissa inkomster och anslag samt hanteringen av beställningsbemyndiganden.

Utredaren ska också pröva behovet av reglering av den praxis som har utvecklats och som innebär att riksdagen ska besluta om förvärv av aktier eller andelar i företag och kapitaltillskott samt behovet av en reglering av statens utlåning och principerna för prissättning av statliga lån.

Behovet av anpassningar av budgetlagen till den utveckling som skett av den ekonomiska styrningen i staten ska också övervägas.

Utgångspunkten för uppdraget är att budgetlagen även i fortsättningen ska ge förutsättningar för en god budgetdisciplin i staten som bidrar till långsiktigt hållbara offentliga finanser.

Utredaren ska lämna de författningsförslag som översynen föranleder. Det ingår dock inte i uppdraget att lämna förslag till ändring av grundlag.

Uppdraget ska redovisas senast den 15 mars 2010.

Bakgrund

Budgetlagen trädde i kraft den 1 januari 1997 (prop. 1995/96:220, bet. 1996/97:KU3, rskr. 1996/97:27). Den innehåller preciseringar av och kompletteringar till regeringsformens (RF) och riksdagsordningens bestämmelser om statsbudgeten och finansmakten och reglerar regeringens befogenheter och skyldigheter på området. En viktig utgångspunkt har varit att lagen ska medverka till att långsiktigt stärka budgetdisciplinen. Bestämmelserna i budgetlagen utgör grunden för regeringens styrning av de statliga myndigheterna genom de s.k. ekonomiadministrativa förordningarna, exempelvis anslagsförordningen (1996:1189). Lagen intar en särställning såtillvida att den innehåller bestämmelser som även reglerar riksdagens befogenheter och skyldigheter vid beslut om statsbudgeten (jfr 9 kap. 11 § RF).

Erfarenheter

Införandet av budgetlagen innebar att ett tydligt regelverk skapades på finansmaktens område som på flera sätt har gett förutsättningar för ett mer effektivt beslutsfattande avseende resursfördelning och styrning av den statliga verksamheten. Under de tolv år som lagen varit i kraft har den bidragit till att öka den samlade kunskapen om befogenhetsfördelningen på finansmaktens område. Denna utvecklade kompetens är en viktig grundsten för att säkerställa och förbättra kvaliteten i olika beslutsunderlag som lämnas från regeringen till riksdagen.

Den tydlighet som budgetlagen skapar i fråga om befogenhetsfördelningen på finansmaktens område har även förenklat samarbetet mellan riksdagen och regeringen så att bl.a. kompetenskonflikter har kunnat undvikas. Lagen bidrar till att skapa en sammanhängande normhierarki på finansmaktens område. Det har därmed blivit enklare för tjänstemän och politiker att se vilka regler som gäller och att direkt tillämpa dessa vid beredningen av olika förslag. Ett samlat och tydligt regelverk bidrar även till att säkerställa en fast och mer likformig tillämpning av bestämmelserna om styrningen av olika verksamheter.

Erfarenheter av budgetlagen har även medverkat till att en motsvarande lag infördes för riksdagens myndigheter. Lagen (2006:999) med ekonomiadministrativa bestämmelser m.m. för

riksdagsförvaltningen, Riksdagens ombudsmän och Riksrevisionen trädde i kraft den 1 januari 2007 (framst. 2005/06:RS5, bet. 2005/06:KU39, rskr. 2005/06:383-385).

Erfarenheterna av tillämpningen av budgetlagen visar att tidigare farhågor om att en lag i alltför hög grad skulle komma att begränsa statsmakternas handlingsfrihet och möjligheter till utveckling av budgetens utformning m.m. inte har besannats. Lagen har bidragit till en ökad fasthet i budgetprocessen, men dess utformning har också möjliggjort för riksdagen att fatta särskilda beslut som avviker från huvudprinciperna. Denna flexibilitet har bl.a. inneburit att riksdagen kunnat besluta om särskilda avräkningsprinciper för vissa anslag och inkomsttitlar. Ett annat exempel på avsteg från huvudprinciperna i budgetlagen är att riksdagen i några fall har beslutat att finansiering av investeringar i infrastruktur ska ske med lån i Riksgäldskontoret i stället för med anslag. I några fall har regeringen avstått från att utnyttja de olika möjligheter som lagen erbjuder. Ett sådant exempel är att regeringen i sina förslag till riksdagen inte längre använder anslagstyperna obetecknade anslag och reservationsanslag.

Samtidigt som avvägningen mellan fasthet och flexibilitet i lagen har fungerat väl, har det i den politiska debatten riktats kritik mot vad som uppfattats som en alltför flexibel tillämpning av budgetlagens grundläggande bestämmelser om fullständighet och bruttoredovisning på statsbudgeten. Avsteg som gjorts från huvudprinciperna har medfört att utgiftstaket för staten inte fått verka fullt ut som budgetrestriktion. Utrymmet under utgiftstaket har kunnat vidgas bl.a. genom ett ökat bruk av utgifter som belastar statsbudgetens inkomstsida, s.k. skattekontokrediteringar, och ökad nettoredovisning på statsbudgetens utgiftssida. Även möjligheten att internt i staten lånefinansiera infrastrukturinvesteringar har ifrågasatts.

Finanspolitikens syfte är att skapa goda betingelser för tillväxt och sysselsättning genom en väl avvägd ekonomisk politik inom ramen för långsiktigt hållbara offentliga finanser. För att uppnå detta behövs väl utformade mål, bestämmelser och processer. Den samlade bilden, som även stöds av internationella studier, är att erfarenheterna av Sveriges finanspolitiska ramverk i huvudsak är goda. Ramverket har gett stöd för en god budgetdisciplin som bidragit till en stärkt kontroll av statens finanser. Budgetlagen har i detta sammanhang spelat en viktig roll genom att den lägger en tydlig grund för utformningen av statsbudgeten.

Det är också av stort värde att bestämmelser på finansmaktens område så långt möjligt finns samlade i en särskild budgetlag. Detta är vanligt förekommande även i andra länder.

Pågående översyner

Utgiftstaket för staten

Som ett led i den översyn av budgetlagen som regeringen utlovade i 2007 års ekonomiska vårproposition (prop. 2006/07:100 s. 91) och även som ett led i strävan att förbättra och förstärka det finanspolitiska ramverket har inom Finansdepartementet genomförts en särskild översyn av de delar av budgetlagen som avser taket för statens utgifter. Resultatet av denna översyn har redovisats i promemorian Stärkt finanspolitiskt ramverk - översyn av budgetlagens bestämmelser om utgiftstak (Ds 2009:10). Promemorian har remitterats. Översynen av budgetlagens bestämmelser om utgiftstaket pågår således och eventuella förändringar av budgetlagen i dessa avseenden behandlas i särskild ordning.

Det finanspolitiska ramverket i övrigt

Utöver den översyn som avser taket för statens utgifter pågår också ett arbete inom Finansdepartementet med att se över övriga delar av det finanspolitiska ramverket. I arbetet prövas olika förändringar och preciseringar av ramverket, bl.a. utformningen och redovisningen av överskotts målet. Resultatet av denna översyn kommer att redovisas i en departement spromemoria under 2009.

Behovet av en samlad översyn av budgetlagen

De samlade erfarenheterna tyder på att budgetlagen har utgjort ett väl fungerande stöd för finanspolitiken och budgetprocessen i vid bemärkelse. Budgetlagsutredningen framhöll i sitt betänkande att det var naturligt att se över budgetlagen efter några år mot bakgrund av de erfarenheter som vunnits och den utveckling som skett (SOU 1996:14 s. 333).

Enligt regeringens uppfattning är det lämpligt att nu göra en samlad översyn av budgetlagen, som ett komplement till de

pågående översynerna av det finanspolitiska ramverket. Bland annat finns det ett behov av en översyn av budgetlagen utifrån de erfarenheter som vunnits av tillämpningen av lagen och utifrån de förändringar som genomförts av den ekonomiska styrningen i staten sedan lagen infördes. Det kan också finnas ett behov av anpassningar till en eventuellt ändrad regeringsform.

Anpassningar till en eventuellt ändrad regeringsform

Riksdagens och regeringens skyldigheter och befogenheter på finansmaktens område regleras övergripande i 9 kap. regeringsformen (RF). Grundlagsutredningen har i sitt betänkande En reformerad grundlag föreslagit vissa ändringar i kapitlet (SOU 2008:125, Del I, s. 565 f.). Till grund för Grundlagsutredningens förslag i denna del låg en rapport från en särskild referensgrupp (SOU 2008:115). Betänkandet bereds för närvarande i Regeringskansliet. De förändringar av regeringsformen som förslagen kan föranleda kommer att medföra behov av anpassningar i budgetlagens bestämmelser. Dessa anpassningar bör kunna träda i kraft samtidigt som ändringarna i regeringsformen, dvs. den 1 januari 2011.

Tillämpningen av budgetlagen

Sedan länge har den s.k. fullständighetsprincipen varit vägledande för utformningen av statsbudgeten. Principen innebär att budgeten bör omfatta all statlig verksamhet och ta upp alla de medel som beräknas inflyta till eller utbetalas från staten. I budgetlagen uttrycks denna princip så att statsbudgeten ska omfatta alla inkomster och utgifter samt andra betalningar som påverkar statens lånebehov. Ett nära samband med denna princip har den s.k. bruttoprincipen som innebär att samtliga inkomster och utgifter ska budgeteras för sig i statsbudgeten.

I den politiska debatten har det ibland riktats kritik mot avvägningen mellan behovet av flexibilitet och de grundläggande principerna om fullständighet och bruttoredovisning på statsbudgeten. Brister har därvid uppmärksammats när det gäller möjligheterna att kringgå den restriktion som utgiftstaket för staten avses vara.

Kritiken gäller bl.a. användningen av s.k. skatteutgifter och skattekontokrediteringar. Frågeställningar som rör principerna om fullständighet och bruttoredovisning har vidare behandlats i betänkandet Avgifter (SOU 2007:96). Mot bakgrund av de slutsatser som redovisas i betänkandet kan det finnas skäl att i den förevarande översynen pröva om bestämmelserna i budgetlagen bör förtydligas. Detta gäller bl.a. bestämmelserna om budgetering och redovisning av avgiftsfinansierad verksamhet för vilken riksdagen beslutat att specialdestinera medel för visst ändamål.

Det är angeläget att pröva om det finns skäl att i något avseende förändra avvägningen mellan fasthet och flexibilitet i budgetlagen. Om avsteg behöver göras från principerna om fullständighet och bruttoredovisning kan det finnas ett behov av att tydliga motiv anges och att möjligheten till jämförbarhet säkerställs.

Den rådande globala finanskrisen har framtvingat omfattande åtgärder som har förändrat förutsättningarna för den finansiella styrningen och blottlagt områden där regleringen är otillräcklig. Bland annat har frågan om det finns ett behov av en reglering av utlåning och prissättning av statliga lån aktualiserats.

Regler som överensstämmer med etablerad praxis

Samtidigt som erfarenheterna visar att budgetlagen utgör ett väl fungerande regelverk har en praxis utvecklats successivt på vissa områden som har väckt frågan om lagens bestämmelser har blivit inaktuella eller otydliga i förhållande till den faktiska tillämpningen. Ett antal sådana områden identifierades bl.a. i ett utredningsarbete som genomförts i Finansdepartementet. Det gäller bl.a. bestämmelserna om överlåtelse och förvärv av finansiella tillgångar, uppföljning och prognoser samt bemyndiganden att överskrida vissa anslag. Resultatet av detta arbete redovisades i promemorian Nya principer för utformning av statsbudgeten. Konsekvenser för budgetlagen (Ds 2003:49).

Lagen med ekonomiadministrativa bestämmelser m.m. för riksdagsförvaltningen, Riksdagens ombudsmän och Riksrevisionen bygger i allt väsentligt på budgetlagen. I det utredningsarbete som föregick lagen drogs viss nytta av de erfarenheter som gjorts sedan budgetlagens tillkomst, vilket har bidragit till att riksdagsmyndigheternas regelverk i vissa avseenden är modernare än regleringen i budgetlagen. I den mån de är relevanta är det

motiverat att pröva de överväganden som gjordes i rapporten Införandet av vissa av budgetlagens bestämmelser för riksdagens myndigheter (2005/06:URF1). Ett område där detta kan vara relevant är bestämmelserna om förvaltning av medel som donerats till staten. Inom riksdagen pågår en översyn av lagen med ekonomiadministrativa bestämmelser m.m. för riksdagsförvaltningen, Riksdagens ombudsmän och Riksrevisionen, bl.a. utifrån de nya krav på intern styrning och kontroll som gäller för regeringens myndigheter.

Redovisning av EU-medel på statsbudgeten

Sedan Sverige blev medlem i EU har betalningar till och från EU hanterats på statsbudgeten. Det grundläggande motivet har varit att de medel som staten betalar till respektive mottar från EU utgör statliga medel och därför ska budgeteras, redovisas och revideras i enlighet med vad som gäller för statens medel (prop. 1994/95:40). De ovan nämnda bruttoprincipen innebär i fråga om EU-medlen att betalningar från EU budgeteras och redovisas mot inkomstitlar på statsbudgetens inkomstsida. Utbetalningar av Sveriges EU-avgift och utbetalning av stöd m.m. som finansieras av EU, inklusive svensk medfinansiering, budgeteras och redovisas mot anslag uppförda på statsbudgetens utgiftssida samt innefattas i utgiftstaket. Det bör prövas om denna ordning även fortsättningsvis är lämplig.

Vidareutvecklingen av den ekonomiska styrningen

En viktig utgångspunkt för budgetlagen är att den ska ge utrymme för en kontinuerlig utveckling av det finanspolitiska ramverket och den ekonomiska styrningen i staten, vilket bl.a. innefattar principer, metoder och processer för budgetering och redovisning. Vidareutvecklingen kan med tiden leda fram till väsentliga förändringar av praxis. När så sker kan det finnas skäl att överväga ändringar eller kompletteringar av lagens bestämmelser så att dessa på ett bättre sätt återspeglar de faktiska förfarandena. I det följande ges exempel på områden där det finns skäl att i en översyn närmare belysa utvecklingen och överväga om denna bör påverka budgetlagens utformning.

Finansiell styrning

Sedan 2006 tillämpas intäktsmässig redovisning av skatter på statsbudgetens inkomstsida. Kostnadsmässig avräkning för myndigheternas förvaltningsutgifter och transfereringar av varor och tjänster tillämpas sedan 2009.

Av de tre anslagstyper som regleras i budgetlagen tillämpas numera endast ramanslag. Reservationsanslag och obetecknade anslag används således inte.

Användningen av s.k. beställningsbemyndiganden har ökat kraftigt sedan budgetlagen infördes. Ökningen beror på en mer noggrann användning av beställningsbemyndiganden och att reservationsanslagen inte längre används.

Inom redovisningsområdet pågår en fortlöpande utveckling, såväl nationellt som internationellt, av standardisering och utveckling av konventioner. I budgetlagen anges att bokföring ska ske på ett sätt som stämmer överens med god redovisningssed. I praktiken sker utvecklingen av god redovisningssed genom att rekommendationer som preciseras av näringslivet och kommunsektorn prövas även för staten. Även en internationell harmonisering av redovisningsregler för den offentliga sektorn har fått allt större betydelse för utvecklingen på området.

Av betydelse för den fortsatta utvecklingen av redovisningsprinciper för statsbudgeten är även nationalräkenskaperna (NR) som är det internationella räkenskapssystem som ligger till grund för bl.a. uppföljningen av den offentliga sektorns finansiella sparande.

I budgetlagen anges att regeringen ska lämna en årsredovisning för staten till riksdagen senast nio månader efter budgetårets slut. Sedan flera år tillbaka lämnas årsredovisningen för staten till riksdagen i mitten av april, i anslutning till att den ekonomiska vårpropositionen lämnas till riksdagen.

Av bestämmelserna i budgetlagen framgår vidare att årsredovisningen ska innehålla en resultaträkning, balansräkning och finansieringsanalys samt en redovisning av det slutliga utfallet på statsbudgeten. Det är enbart de lagreglerade delarna i årsredovisningen som granskas av Riksrevisionen i enlighet med lagen (2002:1022) om revision av statlig verksamhet m.m. Den närmare normeringen av årsredovisningens omfattning, avgränsning och uppställning fastställs av regeringen genom ett årligt beslut. Denna ordning har ifrågasatts av Riksrevisionen.

Resultatstyrning

Regeringen har i budgetpropositionen för 2009 (prop. 2008/09:1) gjort vissa överväganden som syftar till att skapa bättre förutsättningar för en ändamålsenlig och mer effektiv resultatstyrning av den statliga verksamheten. I syfte att öka inslaget av långsiktighet i styrningen och därmed skapa en mer ändamålsenlig årlig styrning har regeringen i propositionen bedömt att uppgifterna i myndigheternas instruktioner ska utgöra basen för den löpande styrningen och återrapporteringen.

Budgetlagens bestämmelser om styrningen av den statliga verksamheten är mycket allmänna i jämförelse med regleringen av regeringens finansiella befogenheter och skyldigheter. Det finns därför skäl att överväga om regeringens skyldigheter på området behöver preciseras. I det sammanhanget bör även regeringens strävan att förbättra uppföljningen av riksdagens beslut uppmärksammas.

Intern styrning och kontroll samt internrevision

En hög grad av delegerat beslutsfattande råder i svensk statsförvaltning. Behovet av en stark kontrollfunktion i staten har under de senaste åren aktualiserats bl.a. genom det arbete som bedrivits av Delegationen mot felaktiga utbetalningar (dir. 2005:52). Det har även funnits ett behov av att förstärka den interna styrningen och kontrollen samt internrevisionen i staten.

Från och med den 1 januari 2008 gäller bl.a. förordningen (2007:603) om intern styrning och kontroll. En ytterligare skärpning av kraven på den interna kontrollen sker genom att Sverige från och med 2008 på eget initiativ inför ett nationellt intygande avseende hanteringen av EU-medel vid svenska myndigheter.

Mot bakgrund av den utveckling som skett på kontrollområdet finns det skäl att överväga om och i så fall hur de skärpta kraven bör uttryckas i lag.

Uppdraget

En särskild utredare ska göra en översyn av budgetlagen bl.a. mot bakgrund av det pågående arbetet med en reformerad RF. Utredaren ska därvid hålla sig underrättad om den fortsatta beredningen av Grundlagsutredningens förslag. En viktig utgångspunkt är att statsbudgetens ställning ska vidmakthållas. Budgetlagen ska även i fortsättningen utgöra en ändamålsenlig reglering av regeringens befogenheter och skyldigheter på finansmaktens område och ge förutsättningar för en god budgetdisciplin i staten som bidrar till långsiktigt hållbara offentliga finanser.

Utöver en anpassning till eventuella ändringar i RF ska översynen omfatta bl.a. följande frågeställningar.

- Utredaren ska pröva om avvägningen mellan fasthet och flexibilitet i budgetlagen är ändamålsenlig, främst med avseende på tillämpningen av de grundläggande principerna om fullständighet och bruttoredovisning på statsbudgeten. Ett område som särskilt bör belysas är bestämmelserna om finansiering av olika slags anläggningstillgångar. Ett annat är principerna för budgetering och redovisning på statsbudgeten bl.a. avseende avgiftsfinansierad verksamhet, s.k. skatteutgifter och skattekontokrediteringar samt EU-medel.
- Mot bakgrund av hur tillämpningen av vissa bestämmelser i budgetlagen har utvecklats ska utredaren pröva om det finns skäl att låta praxis återspeglas och kodifieras i lagen. På några områden bör behovet av ändringar och förtydliganden särskilt övervägas. Det gäller bl.a. behovet av olika anslagstyper och ändrade avräkningsgrunder för vissa inkomster och anslag. Vidare bör den särskilda utredaren överväga om den ändrade hanteringen av beställningsbemyndiganden och möjligheten att reglera riksdagens årliga beslut som bemyndigar regeringen att överskrida vissa anslag bör föranleda någon ändring av budgetlagen. Bestämmelserna om förvaltning av donationer samt disposition av försäljningsinkomster från viss egendom behöver också ses över, liksom bestämmelserna om prognoser över statens inkomster och utgifter.
- Utredaren ska pröva behovet av reglering av den praxis som har utvecklats och som innebär att riksdagen ska besluta om förvärv av aktier eller andelar i företag samt kapitaltillskott. Vidare ska

utredaren pröva behovet av reglering av utlåning och prissättning av statliga lån.

- Utredaren ska pröva om det finns skäl att i lag reglera regeringens skyldigheter vad gäller att säkerställa en väl fungerande intern styrning och kontroll samt internrevision i staten.
- Utredaren ska bl.a. med utgångspunkt av den förändring som skett av regeringens resultatstyrning av myndigheterna överväga om det finns skäl att i budgetlagen tydliggöra regeringens skyldigheter i detta avseende.
- Utredaren bör överväga i vilken mån det är lämpligt att låta den nationella och internationella utvecklingen av redovisningsprinciper och god redovisningssed påverka budgetlagens bestämmelser.
- Utredaren ska pröva om det finns skäl att införa ytterligare och tydligare normering av årsredovisningen för staten. Frågeställningar som bör behandlas är årsredovisningens innehåll, omfattning, avgränsning och uppställningsformer samt tidpunkten för årsredovisningens lämnande till riksdagen.

Utredaren ska beakta eventuella förslag om reglering som kan komma att lämnas utifrån den pågående översynen av det finanspolitiska ramverket. Erfarenheter som i övrigt kan ligga till grund för ett ändamålsenligt och modernt regelverk bör också beaktas i översynen.

Utredaren ska lämna de författningsförslag som översynen föranleder. Det ingår dock inte i uppdraget att lämna förslag till ändring av grundlag.

Arbetsformer och redovisning av uppdraget

Frågeställningar som avser finansmakten och innehållet i budgetlagen är av intresse för riksdagen vilket bör beaktas vid den närmare utformningen av utredningens arbetsformer.

Uppdraget ska redovisas senast den 15 mars 2010.

(Finansdepartementet)

Kommittédirektiv



Tilläggsdirektiv till utredningen om översyn av lagen om statsbudgeten (Fi 2009:06) Dir. 2010:16

Beslut vid regeringssammanträde den 25 februari 2010

De tidigare beslutade direktiven

Den 4 juni 2009 fick en särskild utredare i uppdrag att göra en översyn av lagen (1996:1059) om statsbudgeten, kallad budgetlagen (dir. 2009:55). Utredningen skulle bl.a. beakta eventuella förslag om reglering som kunde komma att lämnas till följd av den i Regeringskansliet pågående översynen av det finanspolitiska ramverket. Uppdraget ska redovisas senast den 15 mars 2010.

Ytterligare ett uppdrag

Den 1 februari 2010 presenterades, som ett led i översynen av det finanspolitiska ramverket, promemorian Utvärdering av överskottsmålet. I promemorian föreslås bl.a. att det görs obligatoriskt för regeringen att använda sig av ett medelfristigt mål för den offentliga sektorns finansiella sparande och att en bestämmelse av denna innebörd förs in i budgetlagen (Ds 2010:4 s. 226 f.). Promemorian har skickats på remiss. Remissyttrandena ska ges in till Regeringskansliet senast den 17 mars 2010.

Det är angeläget att ett förslag till reglering av det nämnda målet kan remitteras samtidigt med den ovan nämnda departementspromemorian. Utredningen om översyn av budgetlagen ges därför i uppdrag att i en särskild rapport lämna förslag till hur en sådan reglering skulle kunna utformas.

Redovisning av uppdraget

Det tillkommande uppdraget ska redovisas så snart som möjligt, dock senast den 5 mars 2010.

(Finansdepartementet)

Obligatoriskt överskottsmål

Rapport av Utredningen
Översyn av budgetlagen

Till statsrådet och chefen för Finansdepartementet

Regeringen beslutade den 4 juni 2009 att tillkalla en särskild utredare med uppdrag att göra en översyn av lagen (1996:1059) om statsbudgeten. Regeringen beslutade samtidigt om direktiv för utredningen (dir. 2009:55). Den 25 februari 2010 beslutade regeringen om tilläggsdirektiv för utredningen (dir. 2010:16). Enligt dessa ska utredningen senast den 5 mars 2010 lämna förslag på hur ett obligatoriskt mål för den offentliga sektorns finansiella sparande kan regleras i budgetlagen.

Till särskild utredare förordnades den 5 juni 2009 f.d. departementsrådet Åke Hjalmarsson.

Att som experter biträda utredningen förordnades den 5 juni 2009 ämnesrådet Nebil Aho, Finansdepartementet, hovrättsassessorn Magnus Bengtson, Finansdepartementet, chefsekonomen Lars Hörngren, Riksgäldskontoret, experten Curt Johansson, Ekonomistyrningsverket, f.d. kanslichefen i finansutskottet Ove Nilsson och departementsrådet Helene Rånlund, Integrations- och jämställdhetsdepartementet.

Som sekreterare anställdes samma dag rådmannen Åsa Bokström och ämnesrådet Kristina Padrón.

Utredningen Översyn av budgetlagen (Fi 2009:06) överlämnar härmed rapporten Obligatoriskt överskottsmål.

Stockholm i februari 2010

Åke Hjalmarsson

/Åsa Bokström
Kristina Padrón

Sammanfattning

Det finanspolitiska ramverket har genom flera åtgärder successivt stärkts sedan mitten av 1990-talet. Åtgärderna har gällt hur riksdagen beslutar om statens budget, hur regeringen ska bereda förslaget till statens budget och hur den beslutade budgeten ska genomföras. Ett tydligt uppifrån och ned-förfarande finns i både riksdagens och regeringens budgetprocess. Förfarandet utgår från bestämda budgetpolitiska mål och restriktioner i form av ett mål för den offentliga sektorns finansiella sparande (överskottsmalet) och taket för statens utgifter. Tillämpningen av de regler och förfaranden som ingår i det finanspolitiska ramverket har lett till att de offentliga finanserna har kunnat saneras och därefter vidmakthållas i god ordning. Det finns en bred politisk uppslutning kring de mål och metoder som används och om de värderingar i fråga om betydelsen av god budgetdisciplin och sunda statsfinanser som dessa mål och metoder bygger på.

Ett i förhållande till de budgetpolitiska målen väl avpassat utgiftstak för staten är ett mycket kraftfullt instrument för att upprätthålla budgetdisciplinen och sunda statsfinanser. Regeringen är numera skyldig att lämna förslag till utgiftstak som ska användas vid beredningen och genomförandet av statens budget. Utgiftstaket är en partiell restriktion som avser ena halvan av statsbudgeten, nämligen dess utgiftssida, och säkerställer därmed ensamt inte goda statsfinanser. Statens budget är vidare bara en del av den offentliga sektorns finanser. Det behövs därför också ett mål som omfattar hela den offentliga sektorns samlade utgifter och inkomster.

Ett sådant sammanfattande mål är den offentliga sektorns finansiella sparande. Sedan länge har mål eller restriktioner knutits till statens eller den offentliga sektorns finansiella sparande och sedan mitten av 1990-talet har regeringen föreslagit att riksdagen ska fastställa bestämda siffermässiga mål för sparandet under olika år eller perioder. Sådana mål utgör en central del av de riktlinjer för den ekonomiska politiken och budgetpolitiken som regeringen föreslår att riksdagen ska godkänna. De utgör likaså en viktig del i det konvergensprogram som regeringen varje år lämnar till Europeiska kommissionen.

Erfarenheten visar att lagfästa budgetregler är mer verkningsfulla än regler som har annan form. I syfte att ytterligare stärka det finanspolitiska ramverket bör det i budgetlagen också föras in en

bestämmelse om att regeringen ska föreslå riksdagen det mål som bör gälla för den offentliga sektorns finansiella sparande på medellång sikt (överskottsmålet). Motiven för att ett visst mål föreslås ska också anges. Vilket siffermässigt mål som ska gälla beslutas av riksdagen. I budgetlagen bör också föreskrivas att regeringen ska redovisa hur utfallet förhåller sig till det uppsatta målet.

Författningsförslag

Förslag till lag om ändring i lagen (1996:1059) om statsbudgeten

Härigenom föreskrivs i fråga om lagen (1996:1059) om statsbudgeten

dels att rubriken närmast före 39 § ska ha följande lydelse,

dels att det i lagen ska införas nya paragrafer, 36 a § och 39 §, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

36 a §

Regeringen ska vid minst två tillfällen under året för riksdagen redovisa hur det mål som avses i 39 § uppnås.

Utgiftstak och utgiftsramar

Budgetpolitiska mål

39 §¹

Regeringen ska till riksdagen lämna förslag till mål för den offentliga sektorns finansiella sparande på medellång sikt (överskottsmål).

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2010.

¹ Tidigare 39 § upphävd genom 2001:580.

1 Utredningsuppdraget och dess genomförande

I direktiven (dir. 2009:55) till utredningen angavs att det i Finansdepartementet pågick ett arbete med att se över det finanspolitiska ramverket och att utredaren skulle beakta eventuella förslag om reglering som kunde komma att lämnas som ett led i översynen.

Den arbetsgrupp som utför översynen av det finanspolitiska ramverket har i februari 2010 redovisat sina överväganden och förslag i rapporten Utvärdering av överskottsmålet (Ds 2010:4). I rapporten föreslås bl.a. att det görs obligatoriskt för regeringen att använda sig av ett medelfristigt överskottsmål och att en bestämmelse av denna innebörd förs in i budgetlagen. Arbetsgruppen lämnar inget förslag till författningstext utan har överlåtit till utredningen att utforma ett sådant förslag.

Regeringen beslutade den 25 februari om tilläggsdirektiv (dir. 2010:16) till utredningen. Enligt dessa direktiv ska utredningen senast den 5 mars 2010 i en särskild rapport lämna förslag till hur en reglering av målet för den offentliga sektorns finansiella sparande skulle kunna utformas.

2 Bakgrund

Den mycket allvarliga statsfinansiella situationen i början av 1990-talet ledde till att genomgripande institutionella förändringar gjordes av den budgetprocess som då tillämpades inom staten. Syftet med reformerna var att komma till rätta med krisen, men framför allt att försöka undvika att en liknande situation skulle inträffa i framtiden.

Den reformerade budgetprocessen innebar bl.a. att riksdagen delade in statsbudgeten i utgiftsområden och införde den s.k. rambeslutsmodellen. Denna innebär att riksdagen först tar ställning till ramar för de olika utgiftsområdena, en beräkning av statens inkomster och taket för statens utgifter samt därefter fattar beslut om anslagen inom utgiftsområdena. De två stegen markerar att riksdagen i sin beslutsprocess tillämpar ett uppifrån och ned-förfarande, dvs. först fattas beslut om helheten och sedan om detaljerna inom givna ramar. Reformen innebar samtidigt att finansutskottet fick en tydlig ledande och samordnande roll i riksdagens budgetprocess.

Även budgetprocessen i regeringen ändrades under 1990-talet. Den nya processen tog sin utgångspunkt i tydliga budgetpolitiska mål. De mål som användes avsåg i början statsskulden, men uttrycktes efter några år i termer av den offentliga sektorns finansiella sparande. Utgiftstaket för staten är ett viktigt instrument som används för att göra det möjligt att uppnå de budgetpolitiska målen. Detta betyder att även regeringens budgetprocess har en uppifrån och ned-karaktär och utgår från tydliga mål och tillgängliga resurser.

De mycket stora budgetunderskotten i början av 1990-talet och den skenande statsskulden gjorde det naturligt för regeringen att införa mål för statsskuldens utveckling och för den offentliga sektorns finansiella sparande. Det första målet angav att statsskulden skulle stabiliseras senast 1996, därefter angavs att underskottet i den offentliga sektorns finansiella sparande inte skulle överstiga tre procent av BNP, och därefter att balans skulle nås från 1998 och att från 2000 ett överskott motsvarande två procent av BNP skulle uppnås i genomsnitt över en konjunkturcykel. Sedan slutet av 1990-talet används benämningen överskottsmålet för detta mål för den offentliga sektorns finansiella sparande. Överskottsmålet ändrades 2007 till en procent av BNP till följd av en ändrad definition av det offentliga finansiella sparandet.

Eftersom överskottsmålet är formulerat i termer av den offentliga sektorns finansiella sparande ingår även den kommunala sektorns budgetar. Det kommunala balanskravet, som sedan 2000 finns inskrivet i kommunallagen (1991:900), underlättar därmed planeringen av statens budgetpolitik på medellång sikt.

Av betydelse för budgetprocessens och de offentliga finansernas utveckling var också införandet av budgetlagen som riksdagen beslutade om 1996. Budgetlagen reglerar närmare regeringens befogenheter och skyldigheter på finansmaktens område. Den bidrar till att stärka budgetdisciplinen och öka transparensen kring statens budget. Budgetlagen innehåller också bestämmelser om utgiftstaket.

Alla de ovan nämnda förändringarna har lett till att ett tydligt finanspolitiskt ramverk har kunnat formas. Reglerna i detta ramverk har tillämpats under lång tid och det kan i efterhand konstateras att de offentliga finanserna, främst statens finanser, dramatiskt har förbättrats sedan mitten av 1990-talet. Det finanspolitiska ramverket utgör en viktig förklaring till att de offentliga finanserna har kunnat hållas i gott skick under starkt skiftande samhälls-

ekonomiska förutsättningar och när olika partikonstellationer innehaft majoriteten i riksdagen och regeringsmakten.

Undersökningar av olika finanspolitiska ramverk som utförts av EU-kommissionen, OECD och IMF visar på bl.a. följande generella resultat.²

- Införandet av mål för det finansiella sparandet förbättrar varaktigt det strukturella sparandet.
- Mål och regler som tar sikte på budgetens utgiftssida är särskilt effektiva.
- Kombinationer av utgiftsregler och mål för det finansiella sparandet är särskilt effektiva.
- Ju fler sektorer i offentlig sektor som reglerna omfattar, desto bättre sammantaget utfall.
- Ju högre grad av transparens, desto mindre skuld/underskott.
- Regler som är lagfästa är mer verkningsfulla än andra.

Som ett led i arbetet med att stärka det finanspolitiska ramverket har budgetlagen nyligen ändrats så att det är obligatoriskt för regeringen att i budgetpropositionen lämna förslag till utgiftstak för staten. Tidigare var det frivilligt för regeringen att använda sig av ett utgiftstak. Dessutom föreskrivs i budgetlagen att förslaget till utgiftstak ska avse det tredje tillkommande året. Därmed kommer utgiftstak för en treårsperiod att finnas beslutade, vilket överensstämmer med intentionerna när utgiftstaket infördes. Lagändringarna trädde i kraft 1 januari 2010 (prop. 2009/10:5, bet. 2009/10:KU9, rskr. 2009/10:99).

Som ytterligare ett led i strävan att stärka det finanspolitiska ramverket har en arbetsgrupp i Finansdepartementet arbetat med att förtydliga motiven för överskottsmålet och hur detta bör utformas och följas upp. Arbetsgruppen har lämnat rapporten Utvärdering av överskottsmålet (Ds 2010:4). Bland flera olika förslag lämnar arbetsgruppen ett som också berör budgetlagen. Arbetsgruppen föreslår således att överskottsmålet ska göras obligatoriskt och att budgetlagen bör anpassas till detta. Förslaget redovisas i sammanfattning i det följande avsnittet.

² Återgivet från Ds 2010:4 Utvärdering av överskottsmålet.

Ett obligatoriskt mål för den offentliga sektorns finansiella sparande på medellång sikt finns redan i dag genom de bestämmelser som ingår i EU:s Stabilitets- och tillväxtpakt.³ Medlemsländerna har där förbundit sig att respektera målet att de på medellång sikt ska ha budgetar nära i balans eller som visar överskott. Målet är uttryckt i termer av den offentliga sektorns finansiella sparande. Regeringen lämnar årligen till EU-kommissionen en uppdatering av konvergensprogrammet som visar bl.a. den beräknade utvecklingen av den offentliga sektorns finansiella sparande på medellång sikt. Denna plan granskas av EU-kommissionen.

3 Arbetsgruppens förslag om obligatoriskt överskottsmål

Arbetsgruppens slutsats är att det inte finns några starka skäl att frångå nuvarande överskottsmål på en procent av BNP under de kommande tio åren, sett till motiven att överskottsmålet ska bidra till i) långsiktigt hållbara offentliga finanser, (ii) en jämn fördelning av resurser mellan generationerna, (iii) ekonomisk effektivitet, samt (iv) tillräckliga marginaler så att stora underskott kan undvikas i lågkonjunkturer även vid en politik som aktivt motverkar lågkonjunkturer. Arbetsgruppen menar vidare att överskottsmålet utgör ett ankare för finanspolitiken och att det bidrar till att finanspolitiken inte blir för kortsiktig. Vidare menar arbetsgruppen att överskottsmålet, tillsammans med utgiftstaket, är viktigt för att säkerställa en uppifrån och ned-process vid budgeteringen, dvs. att beslut först tas om aggregerade storheter i budgeten före det att beslut tas om enskilda delar.

I dag behandlas utgiftstaket men inte överskottsmålet i budgetlagen. Fram till 1 januari 2010 var det frivilligt att använda utgiftstak men ett treårigt utgiftstak är numera obligatoriskt. När överskottsmålet infördes rådde fortfarande en viss oklarhet angående hur målet skulle tillämpas och vilken styrande effekt det skulle få. Tillämpningen av målet har över tiden tydliggjorts. Överskottsmålet har varit av stor betydelse för den goda utvecklingen av de offentliga finanserna under 2000-talet. Målet har i dag

³ Council Regulation (EC) No 1055/2005 (amending Regulation (EC) No 1466/97) och Council Regulation (EC) No 1056/2005 (amending Regulation (EC) No 1467/97) samt Resolution of the European Council of 17 June 1997.

också bred politisk förankring. Mot denna bakgrund föreslår arbetsgruppen att även ett medelfristigt överskottsmål görs obligatoriskt och att det förs in en sådan bestämmelse i budgetlagen. Detta menar arbetsgruppen också ligger i linje med erfarenheten att budgetpolitiska mål och regler som är lagfästa är mer verkningsfulla.

En annan fråga som arbetsgruppen tar upp är om även överskottsmålets nivå bör regleras i lagtexten. Att skriva in målets nivå skulle å ena sidan, menar arbetsgruppen, tydliggöra målets betydelse för att uppnå en långsiktigt hållbar finanspolitik. Om detta görs måste det å andra sidan, menar arbetsgruppen, i lagtexten göras en avvägning mellan bindande regler och handlingsfrihet. Om målets nivå skrivs in i lagen menar arbetsgruppen att det krävs att det finns undantagsklausuler för allvarigare störningar. Arbetsgruppens bedömning är att målets nivå inte bör vara lagfäst.

Arbetsgruppen lämnar inget förslag på författningstext utan överlåter till budgetlagsutredningen att komma med ett sådant förslag.

4 Överväganden

Utredningens förslag: I lagen (1996:1059) om statsbudgeten införs en ny bestämmelse om att regeringen till riksdagen ska lämna förslag till mål för den offentliga sektorns finansiella sparande på medellång sikt (överskottsmålet). Regeringen ska även redovisa hur målet uppnås.

Det finanspolitiska ramverk som utvecklats under de senaste decennierna innefattar bl.a. hur statsbudgeten ska beredas i riksdagen, hur regeringen ska bereda förslaget till statsbudget och hur regeringen ska genomföra den beslutade budgeten. Regler finns också om kommunernas budgetar. Tillämpningen av de regler och förfaranden som ingår i det finanspolitiska ramverket har lett till att de offentliga finanserna har kunnat saneras och därefter vidmakthållas i god ordning. Det finns en bred politisk uppslutning kring de mål och metoder som används och om de värderingar i fråga om betydelsen av god budgetdisciplin och sunda statsfinanser som dessa mål och metoder bygger på.

Delar av detta ramverk är reglerat i lag. Detta gäller t.ex. reglerna i riksdagsordningen om hur riksdagen bereder och beslutar om statsbudgeten, kravet i kommunallagen på balans i de kommunala budgeterna samt regeringens befogenheter och skyldigheter på finansmaktens område som de framgår av regeringsformen, riksdagsordningen och budgetlagen.

Tills helt nyligen var det frivilligt för regeringen att i beredningen av förslaget till statsbudget och i genomförandet av den budgeterade verksamheten använda ett tak för statens utgifter. Regeringen är numera enligt en bestämmelse i budgetlagen skyldig att använda ett sådant tak som ska avse en treårsperiod.

Ett i förhållande till de budgetpolitiska målen väl avpassat utgiftstak för staten har varit och är fortfarande ett mycket kraftfullt instrument för att upprätthålla budgetdisciplinen och sunda statsfinanser. Utgiftstaket avser dock endast ena halvan av statsbudgeten, nämligen dess utgiftssida. Även om förslaget till utgiftstak beräknas med beaktande av bedömningar av hur statens inkomster kommer att utvecklas kan utgiftstaket endast vara ett partiellt mål eller en partiell restriktion för statens budget. Härtill kommer att staten bara är en del av den offentliga sektorn. Det behövs därför ett mål som även omfattar den offentliga sektorns samlade utgifter och inkomster.

Ett viktigt sammanfattande mål för den ekonomiska politiken och budgetpolitiken är den offentliga sektorns finansiella sparande. Detta uttrycker skillnaden mellan den offentliga sektorns inkomster och utgifter enligt de definitioner som används i nationalräkenskaperna. Det finansiella sparandet är en viktig indikator för olika effekter som utgår från den offentliga sektorns budgetar till samhället i övrigt. Utvecklingen av det offentliga sparandet kan indikera t.ex. hur aktiviteten i samhällsekonomin påverkas av budgetarna och om de offentliga finanserna är långsiktigt hållbara.

Sedan mycket länge har mål eller restriktioner knutits till statens budgetsaldo eller till statens eller den offentliga sektorns finansiella sparande. Det är emellertid först från mitten av 1990-talet, dvs. i samband med saneringen av statsfinanserna och Sveriges inträde i EU, som saldorelaterade mål har kommit att tas på verkligt allvar. Regeringen har sedan denna tid redovisat mål för det finansiella sparandet och föreslagit att riksdagen ska fastställa siffermässiga mål för olika år eller perioder. Sådana mål utgör en central del av de riktlinjer för den ekonomiska politiken och budgetpolitiken som regeringen föreslår att riksdagen ska godkänna.

Även om målet för den offentliga sektorns finansiella sparande är mycket viktigt har det den svagheten att det inte är lätt att avgöra om målet har uppfyllts eller inte. Utfallet påverkas nämligen i hög grad av samhällsekonomin utveckling och särskilt av variationer i kapacitetsutnyttjandet i ekonomin, något som är svårt att förutse och påverka på kort sikt. Därmed blir det knappast meningsfullt att ange mål för enstaka budgetår. Målen bör i stället knytas till längre perioder. Detta har också gjorts och målen har då relaterats till en konjunkturcykel. Olika metoder behöver användas för att ge en så trovärdig bild som möjligt av måluppfyllelsen. Av stor vikt för utvärderingen, och inte minst den lämpliga reaktionen på utfallet, är också det förhållandet att utfallet av det finansiella sparandet inte sällan revideras ganska kraftigt i efterhand.

Utvecklingen av det finansiella sparandet är en viktig sammanfattande indikator på de effekter som utgår från den ekonomiska politik och budgetpolitik som riksdagen och regeringen för. Det är därför naturligt att regeringen föreslår riksdagen vilket mål som ska gälla för utvecklingen av den offentliga sektorns finansiella sparande på medellång sikt. Motiven till att ett visst mål föreslås bör självfallet också anges. Regeringen bör också, med användning av olika indikatorer, redovisa hur utfallet förhåller sig till det uppsatta målet. Några bestämmelser om detta finns dock inte för närvarande.

Erfarenheten visar att lagfästa budgetregler är mer verkningsfulla än regler som har annan form. I syfte att stärka det finanspolitiska ramverket anser utredningen därför att det i budgetlagen bör föras in en bestämmelse om att regeringen ska föreslå riksdagen vilket mål som bör gälla för utvecklingen av den offentliga sektorns finansiella sparande på medellång sikt. Detta mål bör även i fortsättningen benämnas överskottsmålet. Vidare bör det i lagen föreskrivas att regeringen ska redovisa hur målet uppnås.

Det bör således vara obligatoriskt för regeringen att föreslå vilket siffermässigt mål för det finansiella sparandet som bör gälla. Ett sådant mål ingår helt naturligt i de förslag till riktlinjer för den ekonomiska politiken och budgetpolitiken som regeringen behandlar i den ekonomiska vårpropositionen och budgetpropositionen. Regeringen förutsätts motivera sitt förslag. Därefter bör riksdagen besluta om målet och den specifika nivån på målet.

Det nu gällande målet för den offentliga sektorns finansiella sparande föreslogs av regeringen i 2007 års ekonomiska vårproposition. Riksdagen beslutade i enlighet med förslaget och fastställde

målet för det finansiella sparandet i den offentliga sektorn till i genomsnitt en procent av bruttonationalprodukten över en konjunkturcykel. Detta mål var inte tidsbegränsat utan gäller tills vidare. När det blir en lagfäst skyldighet för regeringen att lämna förslag till överskottsmål finns det således redan ett mål som har beslutats av riksdagen. Om regeringen önskar ändra detta mål i något avseende som beslutats av riksdagen behöver regeringen lämna förslag om detta när den föreslagna lagändringen har trätt i kraft. Om regeringen inte önskar ändra det beslutade målet kan det vara lämpligt att regeringen bekräftar att den står fast vid det gällande målet. Något nytt förslag behöver då inte lämnas.

Det nuvarande målet för den offentliga sektorns finansiella sparande är således att detta ska uppgå till en procent av bruttonationalprodukten i genomsnitt över en konjunkturcykel. Som har angetts i föregående drar den arbetsgrupp som utvärderat överskottsmålet den slutsatsen att det inte finns några starka skäl att frångå nuvarande överskottsmål under de tio kommande åren. Utredningen har ingen annan uppfattning.

Av medlemskapet i EU följer att regeringen varje år till Europeiska kommissionen ska lämna en uppdatering av det ursprungliga konvergensprogram som lämnades i december 1998. I konvergensprogrammet visas hur den offentliga sektorns finansiella sparande bedöms komma att utvecklas. Målet är att de offentliga finanserna på medellång sikt ska vara nära i balans eller visa överskott. Ett underskott som är större än tre procent av BNP är normalt inte tillåtet. I uppdateringen av konvergensprogrammet görs också bedömningar av de offentliga finansernas långsiktiga uthållighet. Finansutskottet och EU-nämnden informeras om innehållet i uppdateringen. EU:s Råd granskar och yttrar sig över det uppdaterade konvergensprogrammet.

Det framstår som naturligt att det råder en hög grad av överensstämmelse mellan de mål och bedömningar som ingår i de förslag till riktlinjer för den ekonomiska politiken och budgetpolitiken som regeringen lämnar till riksdagen och de mål och bedömningar som ingår i det uppdaterade konvergensprogram som regeringen lämnar till kommissionen.

Utredningen föreslår att lagändringen träder i kraft den 1 juli 2010.

5 Författningskommentar

Förslaget till lag om ändring i lagen (1996:1059) om statsbudgeten

36 a §

Av 39 § framgår att regeringen har en skyldighet att lämna förslag till mål för den offentliga sektorns finansiella sparande (överskottsmålet) på medellång sikt. I förevarande bestämmelse anges att regeringen ska redovisa hur målet uppnås. Det är naturligt att måluppfyllnaden redovisas i budgetpropositionen och den ekonomiska vårpropositionen.

Redovisningen kan ske med hjälp av olika utvärderingsmetoder och bör vara såväl bakåtblickande som framåtblickande. Redovisningen bör därför ske dels genom att utfallet av den offentliga sektorns finansiella sparande redovisas, dels genom att prognoser lämnas över utvecklingen av sparandet.

I lagen anges inte vilken tidsperiod redovisningen ska avse. Vilken tidsperiod som är lämplig för redovisningen får bedömas från fall till fall.

39 §

I paragrafen finns en bestämmelse om att regeringen till riksdagen ska lämna förslag till mål för den offentliga sektorns finansiella sparande.

Innebörden av bestämmelsen är att det är obligatoriskt för regeringen att föreslå ett mål för den offentliga sektorns finansiella sparande på medellång sikt (överskottsmål). I lagen anges inte när regeringen ska lämna ett sådant förslag. Som framgår av avsnitt 4 har riksdagen senast 2007 beslutat om ett mål för den offentliga sektorns finansiella sparande. I praktiken blir det aktuellt att tillämpa förevarande bestämmelse när regeringen anser att det finns skäl att ändra målformuleringen. En följd av att det genom införandet av förevarande bestämmelse blir obligatoriskt med ett mål för den offentliga sektorns finansiella sparande blir dock att regeringen inte kan förslå att det beslutade målet tas bort, utan att det ersätts med ett nytt.

Det är naturligt att ett förslag till mål lämnas i den ekonomiska vårpropositionen eller i budgetpropositionen.

Uttrycket överskottsmål är en benämning och saknar normativ innebörd. Som anges i avsnitt 4 är emellertid slutsatsen av den utvärdering som gjorts av överskottsmålet att det saknas starka skäl att frångå nuvarande överskottsmål på en procent av BNP under de kommande tio åren. Benämningen överskottsmål utesluter dock inte att målet på sikt sätts vid att de offentliga finanserna ska t.ex. vara i balans eller rent av visa ett mindre underskott. Vilken nivå målet ska ha regleras inte i budgetlagen, utan fastställs i stället av riksdagen genom riktlinjebeslut.

Målet ska avse den offentliga sektorn och inkludera staten, den kommunala sektorn och det offentliga ålderspensionssystemet. Med finansiellt sparande avses skillnaden mellan den offentliga sektorns inkomster och utgifter enligt de definitioner som används i nationalräkenskaperna. Målet ska avse det finansiella sparandet på medellång sikt. Med detta kan avses t.ex. ett genomsnitt över en konjunkturcykel.

Statens offentliga utredningar 2010

Kronologisk förteckning

1. Lätt att göra rätt
– om förmedling av brottskadestånd. Ju.
2. Ett samlat insolvensförfarande – förslag till ny lag. Ju.
3. Metria – förutsättningar för att ombilda division Metria vid Lantmäteriet till ett statligt ägt aktiebolag. M.
4. Allmänna handlingar i elektronisk form – offentlighet och integritet. Ju.
5. Skolgång för alla barn. U.
6. Kunskapslägesrapport på kärnavfallsområdet 2010
– utmaningar för slutförvarsprogrammet. M.
7. Aktiva åtgärder för att främja lika rättigheter och möjligheter – ett systematiskt målinriktat arbete på tre samhällsområden. IJ.
8. En myndighet för havs- och vattenmiljö. M.
9. Den framtida organisationen för vissa fiskefrågor. Jo.
10. Kvinnor, män och jämställdhet i läromedel i historia. En granskning på uppdrag av Delegationen för jämställdhet i skolan. U.
11. Spela samman – en ny modell för statens stöd till regional kulturverksamhet. Ku.
12. I samspel med musiklivet – en ny nationell plattform för musiken. Ku.
13. Upphandling på försvars- och säkerhetsområdet. Fi.
14. Partsinsyn enligt rättegångsbalken. Ju.
15. Kriminella grupperingar – motverka rekrytering och underlätta avhopp. Ju.
16. Sverige för nyanlända. Värden, välfärdsstat, vardagsliv. IJ.
17. Prissatt vatten? M.
18. En reformerad budgetlag. Fi.

Statens offentliga utredningar 2010

Systematisk förteckning

Justitiedepartementet

- Lätt att göra rätt
– om förmedling av brottskadestånd. [1]
- Ett samlat insolvensförfarande – förslag till ny lag. [2]
- Allmänna handlingar i elektronisk form
– offentlighet och integritet. [4]
- Partsinsyn enligt rättegångsbalken. [14]
- Kriminella grupperingar – motverka rekrytering och underlätta avhopp. [15]

Finansdepartementet

- Upphandling på försvars- och säkerhetsområdet. [13]
- En reformerad budgetlag. [18]

Utbildningsdepartementet

- Skolgång för alla barn. [5]
- Kvinnor, män och jämställdhet i läromedel i historia. En granskning på uppdrag av Delegationen för jämställdhet i skolan. [10]

Jordbruksdepartementet

- Den framtida organisationen för vissa fiskefrågor. [9]

Miljödepartementet

- Metria – förutsättningar för att ombilda division Metria vid Lantmäteriet till ett statligt ägt aktiebolag. [3]
- Kunskapslägesrapport på kärnavfallsområdet 2010 – utmaningar för slutförvarsprogrammet. [6]
- En myndighet för havs- och vattenmiljö. [8]
- Prissatt vatten? [17]

Integrations- och jämställdhetsdepartementet

- Aktiva åtgärder för att främja lika rättigheter och möjligheter – ett systematiskt målriktat arbete på tre samhällsområden. [7]
- Sverige för nyanlända. Värden, välfärdsstat, vardagsliv. [16]

Kulturdepartementet

- Spela samman – en ny modell för statens stöd till regional kulturverksamhet. [11]
- I samspel med musiklivet – en ny nationell plattform för musiken. [12]