

Kommittédirektiv



Översyn av 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 brutto-redovisning 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.¹ 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

¹ Se bl.a. OECD Economic Surveys – Sweden 2005 och Sweden – Staff Report for the 2005 Article IV Consultation, IMF.

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 överskottsmålet. Resultatet av denna översyn kommer att redovisas i en departementspromemoria 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 uppmärksamats 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)