

# Regeringens proposition 1995/96:220

Prop. 1995/96:220

## Lag om statsbudgeten

Prop.  
1995/96:220

---

Regeringen överlämnar denna proposition till riksdagen.

Stockholm den 23 maj 1996

*Göran Persson*

*Erik Åsbrink*  
(Finansdepartementet)

## Propositionens huvudsakliga innehåll

I propositionen föreslås en lag om statsbudgeten. Lagen innehåller företrädesvis preciseringar av och kompletteringar till regeringsformens och riksdagsordningens översiktliga och kortfattade bestämmelser om statsbudgeten och finansmakten. Framför allt regleras regeringens befogenheter och skyldigheter på området. Syftet med lagen är främst att underlätta överblicken, att öka klarheten och att stärka budgetdisciplinen.

I lagen anges de anslagstyper som skall användas och de villkor som skall gälla för dem. Vidare tas bestämmelser in som reglerar under vilka förutsättningar regeringen får ikläda staten ekonomiska förpliktelser. Det föreskrivs att förslaget till statsbudget i princip skall omfatta alla inkomster och utgifter som påverkar statens lånebehov. Vidare ges det föreskrifter om finansiering av investeringar.

I lagen tas det även in grundläggande bestämmelser om överlåtelse av statens fasta egendom samt om överlåtelse av aktier och annan lös egendom. Det anges även under vilka förutsättningar regeringen får disponera försäljningsinkomsterna.

Regeringen åläggs att lämna budgetprognoser och att då förklara väsentliga skillnader i förhållande till budgeterade belopp. Vidare slås fast att regeringen är redovisningsskyldig inför riksdagen och att statens verksamhet skall granskas med revision. Dessutom anges vad som ingår i denna redovisningsskyldighet samt att en årsredovisning skall lämnas till riksdagen. Slutligen behandlas frågor om utgiftstak och utgiftsramar.

Lagen föreslås träda i kraft den 1 januari 1997.

## Innehållsförteckning

Prop. 1995/96:220

1	Förslag till riksdagsbeslut .....	4	
2	Lagtext .....		5
3	Ärendet och dess beredning .....	12	
4	Behov av en budgetlag .....	12	
5	Effektivitet och resultat .....		19
	5.1 Effektivitet och god hushållning .....	19	
	5.2 Resultat i statens verksamhet .....	21	
6	Anslag och inkomstitlar .....		23
	6.1 Anslagstyper och villkor .....		23
	6.2 Utnyttjande av anslag .....	31	
	6.3 Inkomstitlar .....		33
	6.4 Redovisning mot anslag och inkomstitlar .....		34
7	Ekonomiska förpliktelser .....	35	
	7.1 Beställningsbemyndiganden .....		35
	7.2 Åtaganden i den löpande verksamheten .....		36
	7.3 Kreditgarantier .....	37	
	7.4 Garantiavgifter .....	39	
8	Statsbudgetens avgränsning .....		40
	8.1 Statsbudgeten och lånebehovet .....		40
	8.2 Brutto- och nettoredovisning .....		42
	8.3 Vid sidan av statsbudgeten .....	45	
	8.4 Disposition av avgiftsinkomster .....	46	
9	Finansiering av investeringar .....	47	
	9.1 Anläggningstillgångar .....	47	
	9.2 Rörelsekapital .....	49	
	9.3 Infrastrukturella investeringar .....	50	
	9.4 Tillgångar i särskilda fall .....	51	
10	Överlåtelse av statens egendom .....	52	
	10.1 Allmänt .....	52	
	10.2 Fast egendom .....	53	
	10.3 Aktier och andelar .....	58	
	10.4 Annan lös egendom .....	63	
	10.5 Disposition av försäljningsinkomster .....	65	

11	Redovisning och revision.....	68	Prop. 1995/96:220
11.1	Redovisningsskyldighet inför riksdagen .....	68	
11.2	Kraven på redovisningen.....	70	
11.3	Revision.....	71	
12	Uppföljning, prognoser och utfall		72
12.1	Uppföljning.....	72	
12.2	Budgetprognoser .....	73	
12.3	Statsbudgetens utfall.....	74	
12.4	Årsredovisning.....	75	
13	Utgiftstak och utgiftsramar.....	77	
13.1	I beredningen .....	77	
13.2	Under genomförandet.....	79	
13.3	Långsiktskalkyl.....	80	
14	Ikraftträdande .....	81	
15	Författningskommentar .....	82	
Bilaga 1	Budgetlagsutredningens sammanfattning .....	118	
Bilaga 2	Budgetlagsutredningens författningsförslag.....	127	
Bilaga 3	Lagrådsremissens lagförslag.....	134	
Bilaga 4	Lagrådets yttrande .....	141	
	Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den		
	23 maj 1996 .....	144	

## 1 Förslag till riksdagsbeslut

Prop. 1995/96:220

Regeringen föreslår att riksdagen

1. antar regeringens förslag till lag om statsbudgeten,
2. beslutar att av riksdagen tidigare givna bemyndiganden och andra beslut upphör att gälla i de avseenden som lagen reglerar.

## 2 Lagtext

Prop. 1995/96:220

### Förslag till lag om statsbudgeten

Härigenom föreskrivs följande.

#### **Effektivitet och resultat**

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

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

**2 §** Regeringen skall för riksdagen redovisa de mål som åsyftas och de resultat som uppnåtts på olika verksamhetsområden.

#### **Anslag och inkomstitlar**

**3 §** När riksdagen enligt 9 kap. 3-5 §§ regeringsformen anvisar anslag till angivna ändamål, skall anslagstyperna obetecknade anslag, reservationsanslag eller ramanslag användas.

De närmare villkoren för anslagen framgår av 4-6 §§.

#### *Anslagstyper*

**4 §** Ett obetecknat anslag får inte överskridas. Outnyttjade medel får inte användas under följande budgetår.

**5 §** Ett reservationsanslag får inte överskridas. Outnyttjade medel får regeringen använda längst tre år efter det att anslaget senast var uppfört på statsbudgeten.

**6 §** Ett ramanslag får regeringen tillfälligt överskrida genom att ta i anspråk en anslagskredit motsvarande högst tio procent av anvisat anslag.

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

Outnyttjade medel får regeringen använda under följande budgetår.

#### *Övriga bestämmelser om anslag*

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

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

#### *Inkomsttitlar*

**9 §** Statsinkomster som beräknas av riksdagen skall redovisas mot inkomsttitlar.

#### *Redovisning mot anslag och inkomsttitlar*

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

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

Avräkning skall göras löpande.

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

#### **Ekonomiska förpliktelser**

**11 §**I 12-14 §§ finns bestämmelser om befogenheter för regeringen att ikläda staten ekonomiska förpliktelser enligt 9 kap. 10 § regeringsformen.

I lagen (1988:1387) om statens upplåning anges under vilka förutsättningar regeringen får ta upp lån till staten.

#### *Beställningsbemyndiganden m.m.*

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

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

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

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

**15 §** För ett åtagande enligt 14 § skall en avgift tas ut. Avgiftens storlek skall motsvara statens ekonomiska risk och övriga kostnader för åtagandet, om inte riksdagen för ett visst åtagande beslutar annat.

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

### **Statsbudgetens avgränsning**

**16 §** Regeringens förslag till statsbudget enligt 9 kap. 6 § regeringsformen skall omfatta alla inkomster och utgifter, med de undantag som anges i 17 § andra stycket och 18 §, samt andra betalningar som påverkar statens lånebehov.

**17 §** Statens inkomster och utgifter skall budgeteras och redovisas brutto på statsbudgeten.

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

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

**19 §** Regeringen får besluta om dispositionen av avgiftsinkomster från frivilligt efterfrågade varor och tjänster som staten tillhandahåller, om inkomsterna helt eller delvis skall täcka statens kostnader för verksamheten.

### **Finansiering av investeringar**

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

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

**22 §** Andra tillgångar än de som anges i 20 och 21 §§ skall finansieras

med anslag eller med inkomster som anges i 31 § första stycket.

Prop. 1995/96:220

**23 §** För en viss myndighet eller för viss anskaffning kan riksdagen besluta att finansiering skall ske på annat sätt än som anges i 20-22 §§.

### **Överlåtelse av statens egendom**

**24 §** I anslutning till 9 kap. 9 § regeringsformen anges i 25-34 §§ grunder för förfogandet över statens egendom.

Föreskrifterna gäller egendom som enligt 9 kap. 8 § regeringsformen står till regeringens disposition. Detta gäller dock inte varor som avses i 19 §.

Med försäljning avses i 25-29 §§ även byte.

#### *Fast egendom*

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

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

#### *Aktier och andelar*

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

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

#### *Annan lös egendom*

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

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

#### *Affärsmässighet*

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

#### *Disposition av försäljningsinkomsten*

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

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

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

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

**32 §** Har egendomen finansierats med medel från anslag får regeringen, sedan medel motsvarande egendomens bokförda värde redovisats mot en inkomstitel, besluta att det som återstår av inkomsten skall disponeras i den verksamhet där den försålda egendomen har använts.

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

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

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

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

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

#### **Uppföljning, prognoser och utfall**

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

**36 §** Under löpande budgetår skall regeringen vid minst två tillfällen för riksdagen redovisa prognoser över utfallet av statens inkomster och utgifter samt statens lånebehov. Regeringen skall förklara väsentliga skillnader

mellan budgeterade belopp och beräknat utfall.

Prop. 1995/96:220

**37 §** Senast fyra månader efter budgetåret skall regeringen för riksdagen redovisa statsbudgetens preliminära utfall. Regeringen skall förklara väsentliga skillnader mellan budgeterade belopp och det preliminära utfallet.

**38 §** Så snart som möjligt, dock senast nio månader efter budgetåret, skall regeringen se till att en årsredovisning för staten lämnas till riksdagen.

Årsredovisningen skall innehålla resultaträkning, balansräkning och finansieringsanalys. Den skall även innehålla det slutliga utfallet på statsbudgetens inkomsttitlar och anslag.

#### **Utgiftstak och utgiftsramar**

**39 §** Sådana riktlinjer för den ekonomiska politiken som nämns i tilläggsbestämmelse 3.2.1 tredje stycket till riksdagsordningen kan avse förslag till beslut om det belopp statens utgifter högst får uppgå till (tak för statens utgifter) eller riktlinjer för de belopp utgifterna inom olika utgiftsområden eller grupper av utgiftsområden högst får uppgå till (utgiftsramar).

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

Har riksdagen beslutat att hänföra statsutgifter till utgiftsområden, skall regeringen i den ekonomiska vårpropositionen redovisa riktlinjer för hur den avser att fördela statsutgifter på utgiftsområden eller grupper av utgiftsområden i det kommande förslaget till statsbudget.

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

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

**43 §** Om regeringen inte lämnar ett sådant förslag som anges i 41 §, skall den i stället presentera en långsiktig beräkning av hur statens inkomster, utgifter och lånebehov kommer att utvecklas som en följd av redan fattade beslut och under väl specificerade samhällsekonomiska förutsättningar.

#### **Redovisning och revision**

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

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

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

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

**46 §** Statens verksamhet skall granskas genom revision.

#### **Avslutande bestämmelse**

**47 §** Regeringen får överlåta sin rätt enligt 5 §, 6 § första och tredje styckena samt 12-14, 19-21, 25-28 och 31-34 §§ till myndighet som regeringen bestämmer.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 1997.

### 3 Ärendet och dess beredning

Prop. 1995/96:220

I maj 1995 gav chefen för Finansdepartementet efter regeringens bemyndigande en särskild utredare i uppdrag att analysera på vilka områden det är önskvärt med en utökad rättslig reglering av den statliga budgetprocessen samt att lämna därav föranledda förslag (dir. 1995:42).

Utredningen, som antog namnet Budgetlagsutredningen (Fi 1995:08), avlämnade i februari 1996 betänkandet Budgetlag – regeringens befogenheter på finansmaktens område (SOU 1996:14). Utredningens sammanfattning av betänkandet återfinns i *bilaga 1* och utredningens lagförslag framgår av *bilaga 2*.

Betänkandet (i fortsättningen bet.) har remissbehandlats. Yttranden har lämnats av Svea hovrätt, Riksgäldskontoret, Statskontoret och Riksrevisionsverket. Remissyttrandena i ärendet finns tillgängliga i Finansdepartementet (dnr Fi96/1312).

#### *Lagrådet*

Regeringen beslutade den 9 maj 1996 att inhämta Lagrådets yttrande över det lagförslag som finns i *bilaga 3*.

Lagrådet har i huvudsak godtagit förslaget men har föreslagit vissa justeringar. Regeringen har på i stort sett alla punkter följt Lagrådets förslag. Regeringen återkommer till Lagrådets synpunkter i avsnitt 11.3 och i författningskommentaren. Lagrådets yttrande finns i *bilaga 4*.

### 4 Behov av en budgetlag

**Regeringens förslag:** En lag om statsbudgeten införs. Lagen innehåller preciseringar av och kompletteringar till regeringsformens och riksdagsordningens bestämmelser om statsbudgeten och finansmakten.

**Utredningens förslag** överensstämmer med regeringens (se bet. s. 101 f.).

**Remissinstanserna:** Samtliga remissinstanser tillstyrker att en lag om statsbudgeten införs.

*Svea hovrätt* konstaterar att den föreslagna lagstiftningen klargör fundamentala begrepp inom budgetprocessen och anser att regleringen av finansmakten i 9 kap. regeringsformen får en väl avvägd komplettering på nästa steg i normhierarkin. *Riksgäldskontoret* påpekar att en budgetlag är angelägen för att tydligt klargöra regeringens befogenheter på finansmaktens område. Eftersom erfarenheten visar att de regler som styr

budgetprocessen också påverkar den finanspolitiska utvecklingen kan, enligt kontorets uppfattning, en väl utformad budgetlag också bidra till en ökad budgetdisciplin och därmed till en bättre ekonomisk utveckling. *Statskontoret* tillstyrker att en budgetlag införs. Kontoret anser dock att det är svårt att närmare ta ställning till lagförslaget eftersom det ytterst är en politisk avvägning som avgör hur långtgående befogenheter och skyldigheter framtida regeringar bör ges samt omfattningen av en vidgad reglering. Statskontoret utesluter inte att en kommande samlad politisk bedömning kan ge andra avvägningar än den praxis som lagförslaget grundas på. Enligt *Riksrevisionsverkets* uppfattning är förslaget väl genomarbetat och medverkar till en stramare budget- och uppföljningsprocess genom att klargöra ansvars- och befogenhetsfördelningen mellan riksdagen och regeringen på finansmaktens område samt genom att kodifiera praxis och skärpa kraven på vissa punkter.

### Skälen för regeringens förslag

#### *Nackdelar med den nuvarande ordningen*

Beteckningen finansmakten avser rätten att bestämma hur statens inkomster skall beräknas och att förfoga över statens tillgångar. Sistnämnda funktion utövas framför allt i budgetprocessen då bl.a. statens utgifter fastställs.

För att underlätta en successiv utveckling av budgetsystemet är regeringsformens reglering av finansmakten översiktlig och kortfattad. Där återfinns främst grundläggande bestämmelser om riksdagens och regeringens befogenheter på området. I regeringsformen anges exempelvis att riksdagen bestämmer till vilka belopp statsinkomsterna skall beräknas och anvisar anslag till angivna ändamål. Där föreskrivs att statens medel inte får användas på annat sätt än riksdagen bestämt men att medlen liksom statens övriga tillgångar står till regeringens disposition. Vidare ges bestämmelser om tilläggsbudget samt om förfogandet över statens egendom och upptagande av lån.

Även i riksdagsordningen finns vissa bestämmelser av betydelse för statens budget, t.ex. regler om när budgetpropositionen skall avlämnas och vad den skall innehålla samt om budgetårets förläggning. Vidare ges vissa föreskrifter om riksdagens behandling av budgetpropositionen och andra propositioner på budgetområdet. I riksdagsordningen har även regleringen av den nyligen antagna s.k. rambeslutsmodellen tagits in.

Enligt regeringsformen ankommer det på riksdagen att besluta i ett antal för statsbudgeten grundläggande frågor. Dessa beslut kräver dock inte lagsform och de har – med undantag för lagen (1988:1387) om statens upplåning – inte heller tagits in i någon författning. Därför är det tidskrävande och förenat med avsevärda svårigheter att överhuvudtaget finna dem. Det blir även svårt att överblicka de regler som gäller och den befogenhetsfördelning som råder mellan riksdag och regering på finansmaktens område. Redan med hänsyn till detta är det motiverat att föra in centrala regler för statsbudgeten i en särskild lag.

Regeringen har behövt meddela förordningar av betydelse för beredningen och genomförandet av statsbudgeten. Vissa bestämmelser har berört frågor som det ankommer på riksdagen att besluta om. Eftersom det på finansmaktens område saknas en lag med grundläggande bestämmelser, har regeringen på annat sätt tvingats skaffa sig riksdagens godkännande av det huvudsakliga innehållet i förordningarna. Detta har skett genom att regeringen, oftast i budgetpropositionen, beskrivit innehållet i förordningarna för godkännande. Det är naturligtvis ett omständligt och opraktiskt sätt att skaffa sig nödvändiga bemyndiganden. Om regeringen mycket utförligt och detaljerat beskriver och motiverar införandet av en ny ordning, riskerar regeringen även att binda upp sig i detaljer som hör hemma inom dess eget befogenhetsområde. Omvänt gäller att en allmän redogörelse av ett tilltänkt regelverk har en lägre grad av precision än en författningstext. Oklarhet kan uppstå om vad riksdagen rent faktiskt godkänt t.ex. när riksdagen godkänt allmänna riktlinjer eller riktlinjer på ett visst budgettekniskt område. Ytterligare en nackdel med denna ordning är att det är svårt att se sambandet mellan regeringens förordningar och de särskilda riksdagsbeslut som dessa baseras på.

Vissa andra problem som frånvaron av en lag på finansmaktens område leder till belyses på ett åskådligt sätt när det gäller regeringens rätt att förfoga över statens egendom. Riksdagen har vid olika tillfällen lämnat bemyndiganden för regeringen att besluta om försäljning av statens fasta egendom. Dessa bemyndiganden har oftast kompletterat tidigare givna bemyndiganden. För att förstå vad som faktiskt gäller på området krävs därför att man tar del av äldre bemyndiganden. Detta kan dock vara tidskrävande och besvärligt och ordningen leder ofrånkomligen till att det blir svårt att överblicka gällande regler. För att sätta sig in i de centrala riktlinjerna för när fast egendom överhuvudtaget får säljas och vad som gäller vid försäljningen, krävs att man tar del av 50 år gamla förarbeten. I vissa fall tvingas man gå tillbaka till ännu äldre beslut och förarbeten för att få vägledning. Ständiga kompletteringar leder också till att bemyndiganden lätt riskerar att bli otidsenliga i vissa delar. Vad gäller förfogandet över statens lösa egendom har en i alla delar inte helt entydig och klar praxis vuxit fram. På vissa områden har någon praxis inte utvecklats alls. Detta har lett till att det även på mycket centrala områden – såsom t.ex. befogenheten att sälja statens aktier – har uppstått osäkerhet om vad som gäller.

De problem som beskrivits är inte tillfälliga. Under i stort sett hela detta sekel har frågan om att i en lag föra in centrala bestämmelser om finansmakten diskuterats i olika sammanhang (se bet s. 101 f.). Nackdelarna med att det inte finns en lag på området har dock under senare tid blivit mer påtagliga. Den statliga verksamheten har ökat i omfattning och har antagit en allt mer skiftande karaktär. Detta leder till att problem oftare kan uppstå och i flera fall kan de vara av ett nytt slag. En opraktisk beslutsgång och en bristande överskådlighet blir då allt mer besvärande. Behovet av tydlighet på området har även ökat till följd av att det under senare år bedrivits ett intensivt reformarbete avseende den statliga budgeten och den statliga ekonomiadministrationen. En lagreglering har också kommit att framstå som än mer angelägen i takt med att den offentliga sektorns finanser satts på

allt svårare prov. Det finns slutligen skäl att hävda att det på just finansmaktens område är särskilt viktigt att otydlighet inte råder utan att det finns en klar befogenhetsfördelning mellan riksdagen och regeringen.

Avsaknaden av en lag som reglerar statsbudgeten är ovanlig i ett internationellt perspektiv. I de flesta andra länder som Budgetlagsutredningen har studerat (se bet. s. 53 f.) är bestämmelserna om finansmakten och statens budget fördelade mellan konstitutionen och en särskild budgetlag. Den svenska ordningen kan inte förklaras av att regeringsformen eller riksdagsordningen innehåller så många och så detaljerade bestämmelser att ytterligare reglering i en budgetlag är överflödigt. Snarare är det motsatsen som gäller.

Enligt regeringens bedömning är det angeläget att på finansmaktens område underlätta överblicken, klargöra vad som faktiskt gäller samt att skapa ändamålsenliga bestämmelser där regler saknas eller är otidsenliga.

En budgetlag kan i och för sig begränsas till att ta upp sådana frågor där riksdagen redan tidigare fattat särskilda beslut. Det är dock, enligt regeringens uppfattning, inte tillräckligt att kodifiera grunderna i gällande ordning såsom dessa kommer till uttryck i besluten. Utöver detta finns ett stort behov av att bringa klarhet på områden där gällande ordning inte är helt tydlig. På vissa oreglerade områden framstår behovet av bestämmelser som särskilt markerat, exempelvis befogenheten att sälja aktier. Det är självfallet av vikt att bestämmelser om detta tas in i en budgetlag. Enligt regeringens uppfattning är det till följd av det statsfinansiella läget särskilt angeläget att i en budgetlag även ta in bestämmelser som kan medverka till att långsiktigt stärka budgetdisciplinen.

### *En stramare budgetprocess*

Under senare år har forskning bedrivits i syfte att förklara varför stora budgetunderskott uppkommit i åtskilliga länder. En stigande arbetslöshet har naturligtvis varit en viktig gemensam delförklaring till statsskuldutvecklingen. Forskarna har även försökt att finna orsaker till de väsentliga skillnader i fråga om statsskuldens utveckling som finns mellan olika länder (se bet. s. 73 f). Studierna visar att skillnaderna kan förklaras av hur de politiska institutionerna och de statliga budgetprocesserna har utformats. Starka indikationer finns på att budgetprocessens utformning är av betydelse för att förklara skillnader mellan länder i fråga om den budgetpolitik som rent faktiskt förts. En budgetprocess som – på grundval av olika preciserade egenskaper – kan betecknas som stram, anses kunna medverka till lägre underskott i statens finanser och en mer hållbar skuldutveckling. Forskningsresultaten ger stöd för tanken att institutionella reformer av budgetprocessen är en framkomlig väg för att åstadkomma en bestående förbättring av de offentliga finanserna.

Vid en analys i början av 1990-talet bedömdes den svenska budgetprocessen vara mycket svag i jämförelse med dåvarande tolv EG-länder. Endast ett land hade en svagare budgetprocess än Sverige. Det förhållandet att vi saknat en budgetlag har, enligt regeringens uppfattning, med all

säkerhet medverkat till den svenska budgetprocessens svaghet.

Under senare tid har ett allt större intresse riktats mot utformningen av vår budgetprocess. Med kännedom om vissa forskningsresultat har steg också tagits mot att strama upp budgetarbetet.

Riksdagen har beslutat om en förbättrad ordning för sitt eget arbete med statsbudgeten. Innebörden av den nya s.k. rambeslutsmodellen är att riksdagen i ett första steg fastställer det samlade budgetutrymmet och fördelar detta på utgiftsområden. Först därefter skall i ett andra steg utrymmet fördelas på de olika anslagen inom respektive utgiftsområde. Riksdagen har även beslutat att ett tak för de offentliga utgifterna skall kunna användas i budgetprocessen. Förutsättningarna för långsiktighet har även förbättrats genom att riksdagens valperiod förlängts till fyra år.

I regeringskansliet inleds budgetarbete numera med att regeringen lägger fast ekonomiska ramar för olika verksamhetsområden utifrån en bedömning av det samhällsekonomiska utrymmet. Dessa ramar blir sedan styrande för den fortsatta dialogen mellan fackdepartementen och Finansdepartementet.

En annan inledd reform som kan medverka till en stärkt budgetdisciplin är att låta bruttoredovisning i statsbudgeten få ökad tillämpning. Syftet är att ge en tydligare bild av statens åtaganden och att underlätta förståelsen av statsbudgeten. Ambitionen har även varit att skapa bättre överensstämmelse mellan det redovisade budgetsaldot och statens lånebehov.

Trots detta finns det enligt regeringens uppfattning alltså svaga punkter i den svenska budgetprocessen. Dessa återfinns främst i de två faser av budgetprocessen som utgörs av regeringens beredning av budgetförslaget och genomförandet av den beslutade verksamheten.

I ljuset av den senaste tidens utveckling och de erfarenheter som gjorts anser regeringen därför att det finns anledning att låta budgetlagen medverka till ytterligare uppstramning av den svenska budgetprocessen på några punkter. Detta kan bl.a. ske genom att i lagen ta in bestämmelser om utgiftstak och utgiftsramar samt föreskrifter om redovisningsskyldighet, revision, prognoser och olika former av utfallsredovisning. Denna typ av regler är ägnade att förbättra riksdagens kontrollmöjligheter. Bestämmelser som stärker budgetdisciplinen medverkar även till att Sverige lättare kan leva upp till de förpliktelser angående den offentliga sektorns finanser som följer av EU-medlemskapet. En budgetlag kommer också att utgöra en naturlig plattform för fortsatta förbättringar av budgetprocessen.

#### *Områden där en lagreglering behövs*

Det är lämpligt att i inledningen av lagen lägga fast de grundläggande krav på *effektivitet och hushållning* som måste ställas på regeringens ledning samt genomförandet av den statliga verksamheten. Riksdagen anvisar medel för olika ändamål och bemyndigar regeringen att disponera inkomster. Riksdagen bör därför få information om de mål som sätts och de resultat som uppnåtts på olika verksamhetsområden. Frågor om *resultatstyrning* hör hemma i den regelbundet återkommande budgetprocessen och bör därför regleras i budgetlagen.

Riksdagen bestämmer enligt 1 kap. 4 § regeringsformen (RF) hur statens

medel skall användas genom att anvisa *anslag* till angivna ändamål. De olika anslagstyperna skiljer sig åt vad gäller rätten att överskrida anvisade belopp och att använda outnyttjade medel under senare budgetår. Anslagssystemets närmare utformning påverkar därför bl.a. befogenhetsfördelningen mellan riksdagen och regeringen samt möjligheterna att styra de skilda verksamheterna. Om detta beslutar självfallet riksdagen. Därför bör det i budgetlagen tas in bestämmelser om de olika anslagstyper som får användas och de villkor som skall gälla för dem.

Enligt RF 9:10 får inte regeringen utan riksdagens bemyndigande ta upp lån eller i övrigt ikläda staten *ekonomiska förpliktelser*. Frågor om statens upplåning regleras i en särskild lag. Staten kan dock iklädas ekonomiska förpliktelser på annat sätt än genom upplåning. Regeringen kan med stöd av riksdagens bemyndigande beställa varor och tjänster samt besluta om bidrag, ersättning, lån eller liknande som medför utgifter under senare år. Vidare kan staten iklädas ekonomiska förpliktelser genom att regeringen ställer ut kreditgarantier. I budgetlagen bör det därför anges under vilka förutsättningar regeringen får ikläda staten vissa sådana förpliktelser.

Enligt RF 9:6 skall regeringen avge förslag till statsbudget till riksdagen. Principer om fullständighet och bruttoredovisning har sedan länge varit vägledande för statsbudgeten. Skiftande avsteg har dock gjorts från dessa principer. Statsbudgeten ger därför inte alltid en klar uppfattning om den statliga verksamheten och dess finansiella anspråk. En oklart definierad statsbudget riskerar att få en svag ställning. Till detta kommer att det inte är meningsfullt att använda utgiftstak och utgiftsramar vid beredning och beslut om statsbudgeten om inte de nämnda principerna tillämpas med färre undantag och med större stabilitet än som skett under vissa perioder. Det är därför nödvändigt att i budgetlagen precisera *statsbudgetens avgränsning*.

Riksdagen bestämmer enligt RF 9:2 hur statens medel får användas. Oftast sker det genom att riksdagen anvisar anslag till angivna ändamål. Åtskilliga slag av tillgångar finansieras dock inte längre med anslag. Det förekommer att *finansiering av investeringar* även sker genom interna lån och krediter i Riksgäldskontoret. Detta sätt att finansiera investeringar har under senare tid fått en allt större betydelse. Det är därför lämpligt att i budgetlagen reglera hur investeringar får finansieras.

Det ankommer enligt RF 9:9 på riksdagen att i den omfattning som behövs fastställa grunder för *förfogandet över statens egendom*. Riksdagen har inte meddelat någon lag om detta och området är ofullständigt reglerat. Vad avser den fasta egendomen gäller alltså vissa äldre – i viss mån otidsenliga – bemyndiganden och riksdagsbeslut. I fråga om lös egendom har det endast på några få områden utvecklats en praxis. Med hänsyn till att så stor del av statens förmögenhet numera utgörs av aktier och med beaktande av den skyndsamt som krävs av aktörer på marknaden, är det i synnerhet på detta område angeläget med en praktiskt fungerande och väl avvägd reglering. Det bör därför i budgetlagen tas in grundläggande bestämmelser om överlåtelse av statens egendom och om hur inkomster från sådan överlåtelse får disponeras.

I budgetlagen bör det även tas in grundläggande bestämmelser som klargör att *regeringen är redovisningsskyldig* inför riksdagen för statens

medel och den verksamhet som regeringen bedriver. För att denna skyldighet skall vara meningsfull krävs regler som anger de krav som kan ställas på den ekonomiska redovisningen. I lagen bör även tas in en bestämmelse om att statens verksamhet skall granskas genom *revision*.

En noggrann uppföljning av genomförandet av den budgeterade verksamheten kan medverka till att skärpa budgetdisciplinen. Därför bör det i budgetlagen tas in bestämmelser som ålägger regeringen att till riksdagen överlämna kommenterade *prognoser* avseende statens inkomster, utgifter och lånebehov samt en tidig *utfallsredovisning*. Detta bör kunna leda till en omsorgsfullare beräkning av statens inkomster och utgifter och till att korrigerande åtgärder vid behov snabbt kan vidtas.

I avsikt att etablera en varaktigt stram budgetdisciplin som kan medverka till en långsiktigt hållbar utveckling av statsfinanserna har riksdagen beslutat om en s.k. rambeslutsmodell. Denna beslutsmodell innefattar utgiftsområden som skall tillämpas för riksdagens beslut om statsbudgeten. Riksdagen har också beslutat att en metod med ett tak för de offentliga utgifterna skall kunna användas. I syfte att stärka och tydliggöra det budgetpolitiska åtagandet bör det i budgetlagen tas in bestämmelser om förfarandet när regeringen i beredningen av statsbudgeten avser att använda sig av ett kvantitativt preciserat *utgiftstak* eller när riksdagen beslutat att hänföra utgifter till *utgiftsområden*.

Det är en naturlig konsekvens av regeringens redovisningsskyldighet inför riksdagen att en *årsredovisning* för staten lämnas till riksdagen. En sådan bör ge en rättvisande bild av statens verksamhet, det ekonomiska resultatet och ställningen samt av förvaltningen av statens medel och övriga tillgångar. Den bör även innehålla statsbudgetens *slutliga utfall* på samma detaljnivå som den på vilken riksdagen har beslutat.

#### *Allmän utformning av lagförslaget*

Budgetlagen bör innehålla preciseringar av och kompletteringar till regeringsformens och riksdagsordningens bestämmelser. På detta sätt kommer en önskvärd reglering till stånd mellan å ena sidan regeringsformens och riksdagsordningens översiktliga bestämmelser och å andra sidan regeringens mycket detaljerade förordningar. Budgetlagen kommer att bli den självklara utgångspunkten för de detaljerade regler på det ekonomiadministrativa området som regeringen behöver meddela. I de flesta länder som Budgetlagsutredningen studerat är det rättsliga systemet uppbyggt på just detta sätt.

Förändringar i fråga om budgetens innehåll, den ekonomiska och politiska debatten samt den tekniska utvecklingen leder till att budgetsystemet måste kunna förnyas successivt. När frågan om en budgetlag tidigare har diskuterats, har det uttryckts farhågor om att statsmakternas handlingsfrihet i alltför hög utsträckning riskerar att bindas upp genom en reglering i lag (se bet. s. 101 f.). Det skall dock anmärkas att denna oro oftast uttryckts vid övervägande av att föra in bestämmelser om statsbudgeten i en lag med grundlags ställning. Då är naturligtvis extra försiktighet

påkallad. Det skäl som har anförts mot att införa bestämmelser i grundlag förlorar dock mycket av sin tyngd när det i stället är fråga om att föra in regler om budgeten i en lag av lägre valör.

Statsmakterna kan enligt regeringens uppfattning behålla en tillräcklig grad av handlingsfrihet – samtidigt som önskvärd stadga skänks åt budgetsystemet – om lagen främst reglerar vissa grundläggande principer för budgetprocessen i vid bemärkelse. Dessa principer behåller i stor utsträckning sin giltighet även om det i framtiden kan komma att väljas andra budgettekniska lösningar. Det blir således möjligt att göra förbättringar på budgetens område utan att lagen behöver ändras. Om det ändå blir nödvändigt att ändra lagen, kan detta ske utan den tidsutdräkt som följer av en grundlagsändring.

Bestämmelserna i budgetlagen kommer att vara inriktade på befogenhetsfördelningen mellan riksdagen och regeringen. Detta uttrycks genom att i första hand regeringens befogenheter och skyldigheter regleras. Uppläggningsen är naturlig eftersom regeringen lämnar förslag till statsbudget, leder genomförandet av den av riksdagen beslutade statliga verksamheten och ansvarar inför riksdagen för sina myndigheter. Det är emellertid ofrånkomligt att även formerna för riksdagens handlande kan påverkas i en del fall liksom även myndigheternas agerande.

De befogenheter regeringen får kommer den att behöva delegera till underlydande myndigheter. Sådan delegation är nödvändig och kommer att ske i stor utsträckning. När det i det följande talas om regeringens befogenheter kommer dessa efter delegation att på flertalet områden rent faktiskt att utnyttjas av olika underlydande myndigheter.

## 5 Effektivitet och resultat

### 5.1 Effektivitet och god hushållning

<p><b>Regeringens förslag:</b> Hög effektivitet skall eftersträvas och god hushållning skall iakttas i statens verksamhet.</p>
--

**Utredningens förslag** överensstämmer med regeringens (se bet. s. 116 f.).

**Remissinstanserna** har inte framställt några invändningar mot förslaget i denna del.

**Skälen för regeringens förslag:** Statens verksamhet är omfattande. Det är nödvändigt att den utförs på ett sådant sätt att den i sina olika former kan lämna ett så gott bidrag som möjligt till välfärden och samhällsutvecklingen. Det betyder bl.a. att den statliga tjänsteproduktionen måste bedrivas effektivt samt att skatter och transfereringar är utformade på ett sådant sätt att välfärds- och tillväxtmålen främjas. Krav kan också resas på att statens verksamhet skall bedrivas på ett sätt som är långsiktigt hållbart från miljösynpunkt.

Det är riksdagen som fattar beslut om vilken verksamhet staten skall utföra. Regeringens uppgift är att inom ramen för de syften, bestämmelser och resurser som riksdagen anger genomföra statens verksamhet samt förvalta statens medel och tillgångar. Regeringen ansvarar inför riksdagen för hur den styr riket.

Hög effektivitet och god hushållning med resurserna är grundläggande krav som riksdagen kan ställa på regeringens ledning samt på genomförandet av statens verksamhet. Dessa krav bör därför komma till uttryck redan i inledningen av budgetlagen. På så vis ges en grund för vissa andra bestämmelser som bör ingå i lagen och som behandlas i det följande avsnittet samt i t.ex. avsnitt 11 Redovisning och revision och i avsnitt 12 Uppföljning, prognoser och utfall.

Med hög effektivitet åsyftas att den statliga verksamheten bedrivs så att de mål riksdagen har satt upp nås i så hög grad som möjligt inom ramen för tillgängliga resurser. Verksamheten kan då sägas vara ändamålsenligt utformad. God hushållning innebär att onödiga utgifter undviks och att verksamheten bedrivs med hög produktivitet. Det innebär vidare att statens medel hanteras säkert samt att statens tillgångar i övrigt och dess skulder förvaltas väl.

Som närmare behandlas i författningskommentaren till 1 § avses med statens verksamhet sådan verksamhet som sköts av regeringen eller myndigheter som är underställda regeringen. Däremot avses t.ex. inte verksamhet som bedrivs av aktiebolag som ägs av staten eller stiftelser där staten har medverkat vid bildandet. Inte heller avses riksdagen och dess myndigheters verksamhet.

Regeringen anser emellertid att det inte finns några avgörande skäl till varför lagen i sin huvuddel inte skulle kunna gälla även för riksdagen och flertalet av dess myndigheter. Det kan nämnas att den finska budgetlagen även gäller för riksdagen. Närmare föreskrifter om den finska lagens tillämpning för riksdagen meddelas av den finska riksdagens kansli.

Även den svenska riksdagen har möjlighet att besluta att budgetlagen i administrativt hänseende skall gälla för riksdagen och dess myndigheter. Regeringen har dock, till skillnad från Budgetlagsutredningen, avstått från att markera denna möjlighet i förslaget till lagtext.

**Regeringens förslag:** Regeringen skall för riksdagen redovisa de mål som åsyftas och de resultat som uppnåtts på olika verksamhetsområden.

**Utredningens förslag** överensstämmer med regeringens (se bet. s. 305 f.).

**Remissinstanserna** tillstyrker i allt väsentligt förslaget eller har inga invändningar mot det. *Statskontoret* anser att en alltför ensidig betoning av en utvecklad budgetstyrning riskerar att komma i konflikt med en fortsatt utvecklad mål- och resultatstyrning. Därför bör, enligt kontoret, frågan om formen och sammanhanget för regeringens redovisning till riksdagen av de sakliga resultaten lösas. *Riksrevisionsverket* anser att det är angeläget att ett systematiskt utvecklingsarbete bedrivs på området.

**Skälen för regeringens förslag:** I takt med att statens verksamhet har ökat i omfattning har en långtgående delegering av befogenheter skett från riksdagen till regeringen och vidare till de statliga myndigheterna. Den finansiella styrningen av myndigheterna har fått karaktär av ekonomisk ramstyrning som syftar till att decentralisera ansvar och befogenheter. En långtgående delegering av befogenheter till myndigheterna har skett bl.a. i fråga om utformning av myndigheternas inre organisation, anskaffning av lokaler, beslut om investeringar och anställning av personal. Myndigheterna kan i stor utsträckning välja de metoder de anser är mest lämpliga för att uppnå de fastlagda målen. En långtgående delegering av befogenheter förutsätter dock en ökad uppföljning och rapportering samt en kontroll i efterhand av vilka resultat och effekter som uppnåtts.

De samhällsekonomiska och statsfinansiella förutsättningarna har utvecklats på ett sådant sätt att det blivit nödvändigt för regeringen att skaffa sig underlag för omprövning och omprioritering av statens utgifter. Frågor om styrning av statlig verksamhet har därför behandlats i den regelbundna återkommande budgetprocessen. Detta gäller även när andra styrinstrument än sådana som faller inom finansmakten används. Styrningen av den statliga verksamheten har därför fått en så stark anknytning till budgetprocessen att det är lämpligt att i budgetlagen särskilt beröra frågor om resultatstyrning.

Att ange ett mål eller ett förväntat resultat och jämföra detta med det resultat som faktiskt uppnåtts är helt grundläggande i en styrprocess som syftar till en successivt allt effektivare och mer ändamålsenlig verksamhet. Regeringen bör 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 – är över och verksamheten har genomförts, är det naturligt att regeringen redovisar de resultat som har uppnåtts. På så sätt stärks såväl riksdagens roll i budgetprocessen som regeringens styrning av den statliga verksamheten.

Ett annat syfte med resultatstyrningen är att klargöra att om man begär statliga medel för ett ändamål måste man också kunna ange vad man vill uppnå. Man måste också vara beredd att vidta åtgärder så att de resultat som uppnås kan redovisas och jämföras med vad som var avsett. Ett tredje syfte är att underlätta för riksdagens utskott att i ökad utsträckning ägna sig åt uppföljning och utvärdering av resultat av den verksamhet som riksdagen beslutat om.

Den mål- och resultatstyrning som under ett antal år funnits i statsförvaltningen har successivt förändrats. Styrningen och ledningen av den statliga verksamheten kommer även i fortsättningen att utvecklas utifrån de erfarenheter som görs av olika metoder samt som en följd av rådande statsfinansiella och samhällsekonomiska förutsättningar. Regeringen anser därför att den närmare utformningen av styrningen inte bör regleras i budgetlagen.

Utgifter och verksamheter som finansieras med skattemedel måste alltid hanteras med den största omsorg. Frågan om hur tillgängliga resurser med hjälp av olika instrument bör fördelas mellan skilda ändamål, måste därför i så hög grad som möjligt avgöras med ledning av vilka resultat och kostnader i vidsträckt bemärkelse olika åtgärder ger upphov till. När riksdagen fattar beslut bör den därför ha tillgång till information om de resultat som hittills uppnåtts och de mål som förväntas bli uppnådda.

För att riksdagens – och även regeringens – behov av politiskt betydelsefullt underlag på olika områden skall kunna tillgodoses, behöver resultatinformation sökas även utanför myndigheternas regelbundna redovisningar och analyser. Kommittéväsendet, Riksrevisionsverket, Statskontoret, s.k. sektormyndigheter och forskningsinstitutioner kan tillhandahålla betydelsefullt underlag. Massmedia och den politiska debatten kan också ge bidrag till resultatanalysen. Oberoende av hur resultatinformationen tas fram och med vilken frekvens detta sker, bör regeringen dock presentera den för riksdagen vid lämpliga tillfällen.

Även om det måste förutsättas att alla beslut om åtgärder syftar till att uppnå något, kan det på en del områden vara svårt att beskriva mål och uppnådda resultat med någon högre precision. Det sätt på vilket mål och resultat anges måste därför i hög grad anpassas till de förutsättningar som gäller på olika statliga verksamhetsområden.

I avsnitten 11 och 12 behandlas frågor om årsredovisning för staten. Den slutsatsen dras att uppgifter om de sakliga resultat som uppnås inom statens alla verksamhetsområden knappast kan ingå i en samlad årsredovisning för staten. Det är lämpligt att resultaten i den statliga verksamheten i stället uppmärksammas i budgetprocessen. Budgetpropositionen blir därför på de flesta områden det naturliga dokumentet för den löpande redovisningen av mål och resultat på områden där ekonomiska styrmedel, särskilt anslag, används i stor utsträckning.

I en del fall beslutas om mål för ett större politikområde och för en längre tidsperiod. Då är det också lämpligt att en fördjupad resultatanalys ingår i den särproposition där förslag om den framtida målinriktningen lämnas. Detta gäller oavsett om förvaltningsåtgärder, bidrag, skatter eller föreskrifter är det viktigaste styrinstrumentet på området. Det kan också i

flera fall vara lämpligt att regeringen redogör för åsyftade mål och uppnådda resultat utan att samtidigt några förslag till nya åtgärder lämnas. Sådan uppföljning av utvecklingen inom ett politikområde kan med fördel redovisas med en skrivelse till riksdagen.

Med hänsyn till att olika slag av dokument kan användas när regeringen för riksdagen redovisar resultat och mål i statens verksamhet, anser regeringen att budgetlagen inte bör innehålla några föreskrifter om resultatredovisningens form.

## 6 Anslag och inkomstitlar

### 6.1 Anslagstyper och villkor

**Regeringens förslag:** Tre anslagstyper skall finnas, nämligen obetecknade anslag, reservationsanslag och ramanslag. De huvudsakliga villkor som gäller för dessa anslagstyper anges i budgetlagen. Den nuvarande anslagstypen förslagsanslag avvecklas.

**Utredningens förslag** överensstämmer med regeringens (se bet. s. 133 f.).

**Remissinstanserna** har haft vissa invändningar mot förslaget i denna del. *Riksgäldskontoret* anser att regeringen endast i ett fåtal fall bör ges rätt att besluta om överskridande av ett ramanslag. *Statskontoret* anser att budgetdisciplinen skulle främjas om de olika anslagstypernas huvudsakliga användningsområden får en tydligare belysning. Enligt kontorets uppfattning skulle samma syfte gagnas om möjligheterna till anslagskredit behandlas något stramare än enligt förslaget. *Riksrevisionsverket* anser att det finns skäl att i budgetlagen inkludera möjligheten att anvisa medel på förslagsanslag.

**Skälen för regeringens förslag:** Enligt RF 9:2 får statens medel inte användas på annat sätt än riksdagen har bestämt. Det är främst genom att anvisa anslag som riksdagen bestämmer hur statens medel skall användas. Statsbudgetens anslag utgör därför riksdagens viktigaste instrument för att fördela medel till olika ändamål.

Riksdagen anvisar inte endast ett belopp för ett visst ändamål utan anger även de villkor som skall gälla för dispositionen av medlen. Detta sker på ett standardiserat sätt genom att riksdagen för varje ändamål anger med vilken typ av anslag medel skall anvisas.

För närvarande använder riksdagen sig av fyra typer av anslag, nämligen obetecknat anslag, förslagsanslag, reservationsanslag och ramanslag. De skilda anslagstyperna kännetecknas av att olika regler gäller i fråga om regeringens rätt att överskrida det anvisade beloppet och att använda outnyttjade medel ett senare budgetår. Anslagssystemets närmare utformning påverkar på detta sätt befogenhetsfördelningen mellan

riksdagen och regeringen samt möjligheterna att styra de skilda statliga verksamheterna. Därför bör det i budgetlagen tas in bestämmelser om de olika anslagstyper som riksdagen kan använda sig av och de villkor som skall gälla för regeringens disposition av medlen.

De olika villkoren syftar till att ge anslagstyperna egenskaper som svarar mot behoven och förutsättningarna på olika statliga verksamhetsområden. För närvarande gäller i huvudsak följande.

Ett *obetecknat anslag* får inte överskridas och outnyttjade medel får inte användas under följande budgetår. Anslagstypen används främst för bidrag till exempelvis organisationer, museer och akademier.

Ett *förslagsanslag* får överskridas av regeringen om det behövs för att ändamålet med anslaget skall uppfyllas. Outnyttjade medel får inte användas under följande budgetår. Förslagsanslag används främst för att finansiera utgifter för sådana regelstyrda förmånssystem där ersättningens storlek och villkoren för att komma i åtnjutande av den är reglerad i lag men antalet ersättningsfall inte exakt kan förutses. Som exempel kan nämnas ålderspensioner, barnbidrag, förtidspensioner, sjukpenning, arbetslöshetsersättning och räntebidrag. Det beloppsmässigt största förslagsanslaget avser dock utgifter för räntor på statskulden.

Ett *reservationsanslag* får inte överskridas men outnyttjade medel får användas under högst tre år efter det budgetår då anslaget senast var uppfört på statsbudgeten. Denna anslagstyp används huvudsakligen för internationellt utvecklingssamarbete, vissa investeringsutgifter, högskolor och forskning samt vissa arbetsmarknadspolitiska åtgärder. Gemensamt för dessa är att de belopp som skall anvisas för de olika ändamålen kan preciseras tämligen väl men att det kan vara svårt att exakt knyta medelsförbrukningen till bestämda budgetår.

Ett *ramanslag* får överskridas genom att en anslagskredit tas i anspråk på följande budgetårs anslag eller genom att regeringen beslutar om merutgift. Outnyttjade medel får sparas till följande budgetår. Denna anslagstyp används främst för de statliga myndigheternas förvaltningskostnader men numera även för det militära försvarets utgifter samt för investeringar i vägar och järnvägar.

Valet av anslagstyp görs i allmänhet med ledning av de möjligheter som finns att förutse medelsbehovet för ett visst budgetår. Förslagsanslag används för att finansiera förmåner till enskilda som styrs av villkor och belopp som anges i lag. Övriga anslagstyper används för verksamheter där omfattningen av verksamheten styrs av det anvisade beloppet. I det förra fallet är medelsbehovet resultatet av gällande regler och yttre omständigheter. I det senare fallet påverkas verksamhetens omfattning av anvisade medel. De tre verksamhetsstyrande anslagstyperna skiljer sig åt genom att de mer eller mindre bestämt knyter medelsförbrukningen till ett visst budgetår.

Statskontoret anser att budgetdisciplinen skulle främjas om de olika anslagstypernas huvudsakliga användningsområden fick en tydlig belysning t.ex. genom utförliga författningskommentarer. Regeringen, som inte delar denna uppfattning, vill här betona att valet av anslagstyp måste ske utifrån varje områdes specifika förutsättningar.

I det följande diskuteras vilka anslagstyper och anslagsvillkor som fortsättningsvis bör finnas. Det obetecknade anslaget bör finnas kvar med oförändrade villkor. Denna anslagstyp behandlas därför inte närmare.

### *Slopande av förslagsanslaget*

Det är besvärande när de förslagsanslag som anvisas på statsbudgeten inte med rimlig precision motsvarar utfallet på respektive anslag. Stora avvikelser har förelegat under senare tid. Detta kan – särskilt i statsfinansiellt ansträngda situationer – minska tilltron till statsbudgeten som ett effektivt ekonomisk-politiskt instrument.

De förmånssystem som i dag finansieras från förslagsanslag är i stor utsträckning lagreglerade. Därför kommer regler om förmånens storlek och vem som kan komma i åtnjutande av dem liksom samhällsutvecklingen i stort att avgöra anslagsbelastningen olika budgetår. Detta skulle ändras om förmånernas storlek och villkoren för att bli ersättningsberättigad även underordnades storleken av det anslag som riksdagen anvisat för ändamålet. En sådan ordning innebär emellertid att de svenska rättighetsbaserade välfärdssystemen skulle förändras på ett grundläggande sätt. Något sådant är inte aktuellt utan åtgärder av mer begränsad räckvidd måste övervägas. Det som ligger närmast till hands är att modifiera eller helt avveckla anslagstypen förslagsanslag.

Riksrevisionsverket anser att det finns skäl att överväga möjligheten att även i framtiden anvisa medel på förslagsanslag. Budgettekniken kan komma att ändras så att de styrformer som tillhör anslagstypen åter blir aktuella. Enligt verket vore det olyckligt om lagen då måste ändras för att medge möjligheten till förslagsanslag. Lagen bör i stället vara flexibel och ge utrymme för budgetteknisk utveckling. Om, och i vilken utsträckning, förslagsanslag skall användas, bör enligt Riksrevisionsverket vara en fråga för riksdagen. Riksdagen kan då avstå från att utnyttja möjligheten att anvisa förslagsanslag eller använda anslagstypen i exklusiva fall. Anslagstypen är, enligt Riksrevisionsverket, redan nu lämplig i fråga om räntor på statsskulden. Enligt verket är det inte enkelt att ersätta förslagsanslag med ramanslag. Vissa ramanslag kan komma att egenskapsmässigt utvecklas till olika mellanformer av förslagsanslag och ramanslag utan att detta kan klargöras med anslagsbenämningen. Enligt Riksrevisionsverket finns risk för att det då kan komma att bli svårt att överblicka och följa upp de anslagsbeslut som fattas i de enskilda fallen.

Även om regelsystemen styr budgetutfallet på de viktigaste förslagsanslagen finns det, enligt regeringens uppfattning, anledning att förutsätta ett tydligt samband mellan anslagsformen och den precision med vilken anslagsberäkningen sker. Att förmånssystemen finansieras från förslagsanslag kan antas ha lett till att de prognoser som anslagsbeloppen grundas på inte alltid varit utformade med tillräcklig omsorg. Kraven på precision i beräkningen har mindre betydelse än vid andra anslagstyper. Medel kommer ju ändå alltid att finnas så att lagstadgade förmåner kan betalas ut oavsett vilket belopp som budgeterats. Tillämpning av

rambudgetteknik kan också leda till att inom en given ram räknas förslagsanslag lågt och begränsade anslag högt. I och med att förslagsanslag används för lagreglerade förmånssystem, försvagas incitamenten att göra omsorgsfulla beräkningar av medelsbehovet.

I fråga om regelstyrda anslag är det särskilt viktigt att signaler och tendenser till utgiftsökningar fångas upp och analyseras tidigt så att motåtgärder kan sättas in utan onödigt dröjsmål. När en verksamhet finansieras från ett förslagsanslag är risken stor att överskridanden sker utan att de underliggande orsakerna får tillräcklig uppmärksamhet.

En grundläggande svårighet med regelstyrda förmånssystem är att kunna förutse medelsförbrukningen. Detta är i stor utsträckning ett prognosproblem. En sådan realitet som anslagstyp och anslagsvillkor medverkar dock till att forma incitament och beteenden vid beräkningen av anslagsbeloppet. Detta skulle kunna tala för att man valde en lösning som innebär att rätten att överskrida förslagsanslag begränsas. Förutsättningarna är dock så olika för de skilda verksamheter som för närvarande finansieras med förslagsanslag att en långtgående differentiering av rätten till överskridande därför skulle behöva göras för att utgöra en fungerande begränsning. Detta talar för att anslagstypen förslagsanslag bör avvecklas.

Kravet på att budgeterade anslag bättre skall motsvara utfallet får en särskild tyngd i och med det nyligen införda systemet med utgiftstak och utgiftsramar för statens utgifter. För att de avvägningar och prioriteringar som riksdagen gör om de samlade statsutgifterna, mellan utgiftsområden och inom utgiftsområden inte skall framstå som meningslösa, måste de i budgeten upptagna beloppen vara realistiska. Enligt regeringens uppfattning är det därför, till följd av den nya budgetprocessen, nödvändigt att slopa förslagsanslagen.

När det gäller regelstyrda utgifter inom socialförsäkringssystemet samt statsskuldräntor kan ramanslag i stället användas. Denna anslagstyp erbjuder stadga eftersom det är ett i viss mening begränsat anslag. Samtidigt erbjuder anslagstypen flexibilitet genom de kredit- och sparmöjligheter som finns och genom den möjlighet regeringen har att under vissa förutsättningar besluta om merutgift, dvs. överskridande. På detta sätt kan villkoren anpassas till de förutsättningar som finns på skilda områden. När det gäller annan verksamhet än regelstyrda förmåner och statsskuldräntor, bör det i de flesta fall inte möta några större svårigheter att i stället för förslagsanslag använda andra typer av anslag.

### *Ramanslag*

Ramanslag infördes för att ge myndigheterna ett ytterligare incitament att genomföra verksamheten effektivt och att hushålla med anslagsmedlen. Dessa mål främjas av att både en sparmöjlighet och en kreditmöjlighet har kopplats till ramanslaget. Detta skapar en flexibilitet kring budgetårsskiftena vilket ökar den finansiella handlingsfriheten. Ursprungligen användes ramanslag för förvaltningsutgifter som dessförinnan i regel finansierats från förslagsanslag. Det blev då naturligt att regeringen fick besluta om över-

skridande av det anslag som riksdagen anvisat genom att låta en myndighet redovisa merutgifter.

Ramanslag används numera även för att finansiera annan verksamhet än den ursprungligen avsedda förvaltningsverksamheten, exempelvis försvarsutgifter och infrastrukturella investeringar. I och med att förslagsanslagen avvecklas kommer ramanslag att användas även för regelstyrda utgifter, räntor på statsskulden, garantier och EU-avgifter.

Eftersom tillämpningsområdet för ramanslaget vidgas är det nödvändigt att villkoren för anslagstypen preciseras. I annat fall finns risk för att riksdagens befogenheter på finansmaktens område undergrävs. Preciseringar behövs främst i fråga om möjligheten att ta i anspråk en kredit på följande års anslag och rätten för regeringen att besluta om överskridande i form av merutgifter.

Ett ramanslag får tillfälligt överskridas ett budgetår genom att en *kredit tas i anspråk på följande års anslag*. En sådan kredit antas bli avvecklad under de närmast följande åren genom att utgifterna då blir lägre än anslagen. Inget hindrar emellertid att en sådan kredit förblir stående över en längre period. Krediten får för närvarande normalt uppgå till högst 7 procent av anslagsbeloppet.

För flertalet ramanslag räcker en kreditmöjlighet av denna omfattning mer än väl. Erfarenheten visar att kreditmöjligheten för anslagen för förvaltningsändamål normalt knappast behöver vara större än 3 procent av anslagsbeloppet. Anslag som används för att finansiera investeringar kan dock behöva en högre kreditgräns för att verksamheten skall kunna bedrivas effektivt. I samband med övergången från reservationsanslag till ramanslag för infrastrukturinvesteringar beslöt riksdagen av detta skäl (bet. 1992/93:TU35, rskr. 1992/93:446) att kreditgränsen för berörda ramanslag fick uppgå till så mycket som 10 procent av anslagsbeloppet.

Särskilt svårt kan det vara att budgetera de medel som behövs för arbetsmarknadspolitiska åtgärder. Även i fråga om vissa anslag inom socialförsäkringsområdet kan det vara problematiskt att budgetera med hög precision. Konjunkturrelaterade fenomen och beteendeförändringar kan på ett överraskande sätt påverka medelsförbrukningen.

När ramanslagets tillämpningsområde nu vidgas väsentligt och även kommer att innefatta verksamheter som är långt svårare att prognosticera än anslag för förvaltningsändamål, är det enligt regeringens uppfattning ofrånkomligt att en högre kreditgräns än 7 procent kan behövas i en del fall.

Finansiering med en anslagskredit är en tillfällig lösning som gör det nödvändigt att överväga de utgiftsdrivande faktorerna eller aktualisera en höjning av anslagsnivån. Finansiering av överskridanden genom beslut om merutgift är däremot en definitiv åtgärd. Ett sådant beslut föranleder därför inte alltid en fördjupad diskussion om vilka åtgärder som måste vidtas för att man skall komma till rätta med utgiftstrycket på ett visst område. Rätt hanterad kan därför en ökad möjlighet till finansiering med anslagskredit bidra till en skärpning av budgetdisciplinen.

Det högsta kreditrymme som skall vara tillgängligt för ett enskilt anslag måste prövas efter de förutsättningar som föreligger i det särskilda fallet. En sådan prövning för vart och ett av kanske 400 ramanslag kan av praktiska

skäl inte göras av riksdagen utan det får ankomma på regeringen att utföra detta. Samtidigt måste – liksom hittills – en begränsning av kreditmöjligheten finnas för att riksdagens finansmakt inte skall undergrävas.

Olika lösningar kan då väljas. En lösning är att föreskriva att anslagskrediten får uppgå till högst 5 procent av anslagsbeloppet, om inte riksdagen för ett visst anslag beslutar att den får uppgå till högst 10 procent. Regeringen får sedan i budgetförslaget för de anslag där så önskas motivera och hemställa om den högre kreditmöjligheten.

En annan lösning är att riksdagen generellt beslutar att anslagskrediten får uppgå till högst 10 procent av anslagsbeloppet. Det får sedan ankomma på regeringen att inom denna gräns anpassa kreditutrymmet till vad som är lämpligt för det enskilda anslaget. En sådan lösning torde leda till att krediten för anslag för förvaltningsändamål i regleringsbrev i allmänhet sätts till 3 procent och för de flesta övriga ramanslag till 5 procent. Om störningar inträffar på ett sådant anslag under budgetåret, kan regeringen i steg höja kreditgränsen upp till 10 procent av anslagsbeloppet. Behov av motåtgärder prövas i sådana sammanhang. Endast för några få ramanslag skulle regeringen redan i regleringsbrevet medge anslagskredit på maximala 10 procent.

Enligt regeringens uppfattning bör den sistnämnda lösningen väljas. På så sätt kan riksdagens befogenheter på finansmaktens område vidmakthållas samtidigt som regeringen ges tillräcklig handlingsfrihet.

För *sparandet på ramanslag* finns för närvarande inte några begränsningar. Vid utgången av budgetåret 1994/95 var de samlade medel som överfördes till följande budgetår större än de utnyttjade anslagskrediterna. Nettot av sparande och krediter uppgick på ramanslag till 11 miljarder kronor. En regel som begränsar möjligheten att föra över outnyttjade medel till följande budgetår skulle försvaga incitamentet till god hushållning. Regeringen anser därför att det inte är lämpligt att lagfästa en sådan generell regel. Däremot avser regeringen att pröva överföringar av anslagsmedel i den ordinarie budgetprocessen.

När det gäller *möjligheten att överskrida ett ramanslag genom s.k. merutgift* kan följande anföras.

Med ramanslag kan de flesta behov av ytterligare medel utöver anvisat anslag klaras tillfälligt genom utnyttjande av kreditmöjligheten på berört anslag. Det torde vara mycket sällsynt att ett ramanslag behöver överskridas med mer än 10 procent. Skulle det bli aktuellt, är det naturliga i stället att regeringen för riksdagen redovisar orsaken till den uppenbara felbudgeteringen eller de förändrade förutsättningarna och hemställer om ett förhöjt anslag.

Det kan emellertid vara så att ett hotande överskridande upptäcks så sent att tidsförhållandena inte medger att en proposition med hemställan om tilläggsanslag behandlas före budgetårets slut. För riksdagen kan det kanske också upplevas som mindre meningsfullt att i november och december – under arbetet med nästa års budget – ägna tid och kraft åt att närmast expeditionsartat besluta att anvisa tilläggsanslag för utgifter som i praktiken redan är fullbordade.

Om kreditgränsen höjs och om regeringen i ökad utsträckning väljer att vid behov inhämta beslut om förhöjda anslag från riksdagen, bör antalet fall då det är nödvändigt att överskrida ramanslag bli ganska få.

Det kan emellertid tänkas situationer när det är nödvändigt, eller i vart fall lämpligt, att regeringen får besluta om utgifter på ramanslag utöver anvisat belopp. En snabb händelseutveckling kan leda till att belopp som inte ryms inom den högsta kreditgränsen måste betalas utan dröjsmål. Exempel på detta kan vara kraftigt höjda räntor på statsskulden i samband med oro på kreditmarknaden, tillkommande EU-avgifter, utgifter med anledning av katastrofer och utbetalningar till följd av infriade garantier. Riksdagens beslut om ett förhöjt anslag hinner då inte inhämtas. Det är därför angeläget att regeringen under vissa villkor har möjlighet att besluta att ett ramanslag får överskridas eller, som det för närvarande benämns, får besluta om merutgift.

När det gäller ramanslag som anvisas för förvaltningsändamål och liknande bör regeringens befogenheter att besluta om överskridande vara desamma som för närvarande gäller. Överskridande bör i dessa fall få beslutas endast i rena undantagsfall för att täcka tillfälliga utgifter som uppkommit utanför myndighetens kontroll. Med detta avses ytterligare utgifter som ålagts myndigheten till följd av riksdagsbeslut, men som inte beaktats vid budgeteringstillfället. Vidare avses utgifter till följd av force majeureliknande förhållanden, t.ex. omfattande skada på inventarier (jfr bet. 1993/94:KU19, rskr. 1993/94:264). Det kan dock förutsättas att det nästan aldrig blir aktuellt att under genomförandet av verksamheten öka anslagsutrymmet mer än vad som ryms inom den maximala kreditmöjligheten. Skulle det någon gång bli nödvändigt finns troligen skäl att begära tilläggsfinansiering i riksdagen. Beslut om överskridande kan därför förutsättas komma att ske endast i mycket sällsynta fall.

När det däremot gäller ramanslag som anvisas för bl.a. lagreglerade socialförsäkringsförmåner, avgifter till EU, räntor på statsskulden och garantier kan så stora och snabba förändringar inträffa att utgifterna inte ryms inom den maximala kreditmöjligheten. Hinner inte ett tilläggsanslag anvisas, bör regeringen få besluta om överskridande om det behövs för att ett av riksdagen beslutat ändamål med anslaget skall kunna uppfyllas.

Den ytterligare begränsningen bör dock gälla att ett överskridande måste avräknas mot reserver som riksdagen har beslutat om eller så skall regeringen ha stöd i ett annat särskilt bemyndigande som riksdagen har lämnat. Regeringen avser att i propositionen med förslag till statsbudget för budgetåret 1997 presentera förslag till hur detta bemyndigande närmare bör utformas.

I de flesta fall är det naturligt att först överväga möjligheten att utnyttja en anslagskredit innan regeringen begär tilläggsanslag eller, i sista hand, beslutar om överskridande. Enligt Riksgäldskontorets uppfattning bör det endast i ett fåtal fall vara möjligt att avvika från denna turordning. Den är dock, enligt regeringens uppfattning, inte alltid självklar. Valet av metod kan – inom ramen för gällande bestämmelser – antas i hög grad komma att påverkas av orsaken till det ökade medelsbehovet, storleken av det samt tidsförhållandena.

När ramanslaget ges ett kraftigt utökat användningsområde är det viktigt att riksdagen får en klar bild av de olika myndigheternas och verksamheternas ekonomiska situation. Regeringen avser därför att i budgetpropositionen och i andra anslagspropositioner för varje ramanslag ange senast redovisade anslagssparande respektive utnyttjad anslagskredit. Riksdagen kommer också att bli upplyst om det samlade nettot av sparande och krediter på ramanslag. Beslutade överskridanden avses bli behandlade i årsredovisningen.

### *Reservationsanslag*

Det finns inte skäl att ändra de villkor som för närvarande gäller för reservationsanslag.

Finansutskottet har uttryckt önskemål om att redovisningen av reservationsanslagen skall ge en bättre bild av de behållningar av reservationsmedel som finns kvar vid budgetårsskiftena.

Regeringens strävan är först och främst att minska reservationernas storlek. Detta bör kunna ske på två sätt. I stället för att tidigt anvisa ett stort reservationsanslag för olika projekt, kan befogenheten att göra åtaganden som sträcker sig över flera år tillföras genom ett bemyndigande eller en investeringsplan. Anslag behöver då anvisas först de senare budgetår då utgifter uppstår och behovet av medel rent faktiskt föreligger. Då kan det i många fall också vara möjligt att gå över från reservationsanslag till ramanslag.

Regeringen anser vidare att det är möjligt att för ytterligare några stora förvaltningsområden övergå från att använda årliga reservationsanslag till att i stället använda ramanslag för verksamhet, som visserligen kan bestå av många åtaganden under flera år, men där den samlade volymen är någorlunda konstant. Ramanslagets spar- och kreditmöjligheter räcker i de flesta fall till för att fånga upp de förskjutningar i utgifter mellan olika år som normalt förekommer.

Även om antalet minskas, kommer vissa reservationsanslag dock att finnas kvar. Regeringen avser att göra presentationen av reservationsmedelsbehållningarna på dessa anslag mer aktuell i tiden. Däremot är det inte möjligt att rutinmässigt redovisa hur stor del av den ingående reservationsmedelsbehållningen som utgörs av medel där någon bindande ekonomisk utfästelse ännu inte gjorts.

### *Antal anslag*

Antalet anslag på statsbudgeten uppgår för närvarande till omkring 650 stycken. Om antalet minskas ökar förutsättningarna för att olika budgetavvikelse kan jämnas ut varandra. Dessutom får regeringen större möjligheter att omfördela medel i syfte att nå optimala resultat inom ett givet anslag. Vidare blir bilden av statsutgifterna mer överskådlig och förutsättningarna för övergripande styrning förbättras.

Sedan riksdagen beslutat att i sin budgetprocess hänföra anslagen till utgiftsområden sker en viktig politisk ändamålsavvägning av olika utgifter på en högre nivå än den nuvarande anslagsnivån. Även detta talar för att antalet anslag kan minskas. Anslagen får dock inte bli så stora och heterogena att det blir omöjligt att på ett tillfredsställande sätt ange anslagets ändamål samt att värdera verksamhetens resultat i förhållande till angivna mål. Med beaktande av de olika intressen som finns avser regeringen att pröva om antalet anslag på statsbudgeten kan minskas.

## 6.2 Utnyttjande av anslag

**Regeringens förslag:** Regeringen får meddela föreskrifter som begränsar myndigheternas möjligheter att använda anslagsmedlen. Dessutom får regeringen under vissa förutsättningar besluta att inte använda de medel som anvisats för ett visst ändamål.

**Utredningens förslag** överensstämmer med regeringens (se bet. s. 155 f.)

**Remissinstanserna:** Inga synpunkter har i denna del framförts på utredningens förslag.

**Skälen för regeringens förslag:** De olika anslagstyperna skiljer sig åt genom de villkor som gäller i fråga om regeringens rätt att överskrida anvisade medel och att använda outnyttjade medel under senare år. Villkoren gäller i förhållandet mellan riksdagen och regeringen. De kan av regeringen föras vidare till myndigheterna och även gälla i förhållandet mellan regeringen och myndigheterna.

I många fall är det dock nödvändigt att regeringen begränsar myndigheternas rätt att använda anslagsmedel. Denna möjlighet bör anges i budgetlagen. Begränsningarna är i regel motiverade av regeringens strävan att nå god hushållning med statens medel, god måluppfyllelse eller god budgetkontroll inom ramen för gällande verksamhetsmål och anvisade medel. Sådana inskränkningar i dispositionsrätten har under senare år blivit vanligare. Exempel på detta är att regeringen föreskrivit för myndigheterna att förslagsanslag inte får överskridas, att reservationer inte får utnyttjas så många år som själva anslagstypen medger, att krediten på ramanslag skall vara lägre än sju procent och att outnyttjade medel på ramanslag inte får sparas i obegränsad utsträckning.

Det finns anledning att här också knyta an till den mer principiella diskussionen om huruvida ett av riksdagen anvisat anslag inte endast skall anses utgöra en befogenhet utan även en skyldighet för regeringen att förbruka anvisade medel för ett visst ändamål. I förslaget till ny regeringsform (prop. 1973:90 s. 223) intogs den ståndpunkten att det fick ankomma på regeringen att under parlamentariskt ansvar avgöra i vad mån de utgifter som anslagen möjliggör skall verkställas. En sådan prövningsrätt för regeringen ansågs ha sin främsta praktiska betydelse i ett läge då det

från stabiliseringspolitisk synpunkt är önskvärt att utan dröjsmål begränsa de statliga utgifterna. Även när det gäller att tillvarata uppkomna besparingsmöjligheter ansågs en sådan prövningsrätt vara av betydelse.

Detta är inte endast en teoretisk fråga utan i hög grad en realitet. Det förekommer att budgettekniska omläggningar beslutas så sent att regeringen inte hinner inhämta ett bemyndigande att göra sådana omDispositioner som hänger samman med detta. Förändringar i anvisade medel behöver då göras i regleringsbrevet. Regelmässigt förekommer också att regeringen ställer en del av ett anslag till sin egen disposition i form av en anslagspost. Detta belopp får då inte disponeras av myndigheten och det är inte givet att det alls kommer att utnyttjas. En sådan blockering kan göras för att balansera ett överskridande på ett anslag för ett näraliggande ändamål. Det förekommer också att regeringen av något skäl beslutar att medel skall föras bort från ett anslag som en besparing.

Förändringar av detta slag har ofta en budgetteknisk bakgrund. Men även förhållanden på sakområdet och allmänna förhållanden kan motivera ingrepp i anvisade anslag under löpande budgetår. Ett exempel på detta är då regeringen år 1985 beslöt att av ekonomisk-politiska skäl avstå från att utnyttja anvisade medel om 1,5 miljarder kronor. Riksdagen informerades först i efterhand om detta (prop. 1985/86:100 bil. 1 s. 31). Ett annat exempel är när regeringen under våren 1995 beslutade att medel från en lång rad reservationsanslag skulle föras bort som besparingar. Indragningen av reservationsmedel motsvarade 4,4 miljarder kronor. Regeringens beslut underställdes inte riksdagen för prövning utan den informerades endast om det fattade beslutet (prop. 1994/95:150 bil. 1). Finansutskottet (bet. 1994/95:FiU20) hade inga invändningar mot regeringens handläggning av reservationsindragningarna.

Vad först gäller de regelstyrda utgifterna och statsskuld räntorna bör en viss symmetri föreligga. Lika väl som regeringen under vissa förutsättningar fått överskrida förslagsanslag, och i fortsättningen kan få överskrida ramanslag, bör regeringen rimligtvis få underskrida anslag om anvisade medel inte behöver förbrukas för att ändamålet med anslaget skall uppfyllas.

När det däremot gäller de mer direkt anslagsstyrda utgifterna, som hittills anvisats med obetecknat anslag, reservationsanslag och ramanslag, är frågan inte alltid lika lätt att besvara. Tillämpas mål- och resultatstyrning och nås ett något så när väl preciserat mål med en mindre resursåtgång än beräknat, bör inte anvisade medel förbrukas. I många fall får dock det anvisade beloppet anses rymma en viljeyttring från riksdagen om vilken omfattning t.ex. bidrag, investeringar eller förvaltningsinsatser bör ha på ett visst område. Detta är särskilt tydligt i fråga om sådana obetecknade anslag som används för bidrag till icke-statliga institutioner. I sådana fall måste regeringen ha goda sakliga skäl för att inte fullt ut använda de medel som anvisats. Självfallet är det inte tillräckligt att en regering ogillar syftet med eller omfattningen av ett anslag som en riksdagsmajoritet har beslutat.

Om de samhällsekonomiska eller budgetpolitiska förutsättningarna har förändras väsentligt efter riksdagens anslagsbeslut, eller om förutsättningarna för den verksamhet som finansieras med anslaget har

förändrats väsentligt sedan beslutet fattades, är det nödvändigt att regeringen har möjlighet att besluta att en verksamhet skall begränsas och att utgifterna under det innevarande budgetåret skall begränsas i förhållande till anvisade anslag.

De åtgärder som kan bli aktuella är antingen selektiva eller generella. En selektiv åtgärd kan riktas mot något enstaka anslag och oavsett anslagstyp motiveras av att regeringen fått ny kunskap om den berörda verksamheten. Det kan t.ex. ha framkommit att medel inte används på ett ändamålsenligt sätt. Kraven på effektivitet eller god hushållning med statens medel kan då leda till att anvisade medel inte skall användas. En åtgärd av generell karaktär kan riktas mot ett stort antal anslag och oavsett anslagstyp motiveras av tvingande statsfinansiella eller andra samhällsekonomiska skäl. Omsorgen om den ekonomiska balansen kan göra det nödvändigt att inte använda anvisade medel.

Möjligheterna att vidta åtgärder av detta slag kommer, enligt regeringens uppfattning, att få ökad betydelse på grund av systemen med tak för statens utgifter och ramar för utgiftsområden.

Om regeringen beslutar att medel som riksdagen anvisat inte skall användas, avser regeringen att redovisa detta så snart det lämpligen kan ske t.ex. i en ekonomisk-politisk proposition, en tilläggsbudget eller i budgetpropositionen.

### 6.3 Inkomsttitlar

**Regeringens förslag:** Statsinkomster som beräknas av riksdagen skall redovisas mot inkomsttitlar.

**Utredningens förslag** överensstämmer med regeringens (se bet. s. 159 f.).

**Remissinstanserna** har inte haft något att erinra mot förslaget i denna del.

**Skälen för regeringens förslag:** När riksdagen enligt RF 9:3 bestämmer till vilket belopp statsinkomsterna skall beräknas används inkomsttitlar för de olika slagen av inkomster. På de omkring 150 olika inkomsttitlarna redovisas inkomster av skatter och obligatoriska avgifter till socialförsäkringar. Vidare redovisas t.ex. inlevererade överskott från statens affärsverksamhet, offentligrättsliga avgifter, inkomster från försåld statlig egendom och olika bidrag från EU. Den benämning som används för inkomstposterna på statsbudgeten bör enligt regeringens mening framgå av budgetlagen.

**Regeringens förslag:** I fråga om avräkning av utgifter och inkomster mot statsbudgeten skall såväl kassamässig som utgiftsmässig redovisning kunna förekomma. Avräkning skall ske löpande.

**Utredningens förslag** överensstämmer i det väsentliga med regeringens (se bet. s. 160 f.).

**Remissinstanserna** har inte haft några större invändningar mot förslaget i denna del. *Statskontoret* har dock betonat att det är angeläget att komplettera den kassamässiga redovisningen med periodiserade intäkter och kostnader. På denna punkt uppges staten avvika från redovisningspraxis i andra sektorer i samhället. Enligt *Statskontoret* medför det t.ex. svårigheter att få en bild av statens behov av ersättningsinvesteringar. *Riksrevisionsverket* har föreslagit vissa förtydliganden av hur avräkning skall ske mot anslag och inkomstitlar.

**Skälen för regeringens förslag:** I föregående avsnitt har frågor om vilka anslagstyper som skall finnas och de huvudsakliga villkor som skall gälla för dem behandlats. Av betydelse är också det sätt på vilket den ekonomiska redovisningen sker mot anslag och inkomstitlar på statsbudgeten. I vart fall tre olika principer är i detta sammanhang tänkbara.

Redovisning mot statsbudgeten kan ske i anslutning till att inbetalningar och utbetalningar äger rum. Då tillämpas *kassamässig redovisning*. Det sker främst i fråga om transfereringar från staten till hushåll, kommuner och företag samt i fråga om skatteuppbörd från enskilda till staten.

Även *utgiftsmässig redovisning* mot statsbudgeten tillämpas. Det innebär att en utgift eller en inkomst bokförs när en prestation, dvs. en vara eller en tjänst, har levererats och anspråk på ersättning har rests. Principen tillämpas främst för förvaltnings- och investeringsverksamhet.

Den tredje principen innebär att *redovisningen baseras på kostnader och intäkter*. Det betyder att bl.a. investeringsutgifter periodiseras till kostnader över flera år med hjälp av avskrivningar och att utgifter för statsupplåning med vissa slag av låneinstrument fördelas över lånens löptid. Denna princip tillämpas i och för sig inte vid anslagsavräkningen. Men eftersom myndigheternas investeringar i anläggningstillgångar för förvaltningsändamål finansieras med lån i Riksgäldskontoret, vilka amorteras i takt med avskrivningarna, uppnår man på detta område en likhet med en kostnadsmässig anslagsavräkning.

Olika intressenter kan ha skilda bedömningar av vad som är en lämplig bokföringsmetod. Den som önskar följa och förutse statens lånebehov ser gärna att redovisningen sker på kassabasis. Den som är intresserad av hur stora resurser som den statliga verksamheten tar i anspråk önskar i stället en utgiftsbaserad redovisning. Den som däremot vill mäta kostnaderna för produktionen av offentliga tjänster föredrar en kostnadsbaserad redovisning.

Vilken redovisningsmetod som används har i första hand betydelse för när i tiden ekonomiska händelser redovisas på anslag och inkomstitlar. För att riksdagen skall kunna ha kontroll över statens inkomster och utgifter, bör den föreskriva vilka principer som skall användas för redovisningen mot statsbudgeten. Den valda metoden kan betraktas som ett särskilt anslagsvillkor som ytterligare definierar typen av anslag och inkomstiteln.

I de flesta utländska budgetlagar anges en enda princip – i regel kassamässig eller utgiftsmässig – som skall tillämpas för redovisningen på statsbudgeten. Samtidigt medges att undantag. En helt renodlad tillämpning av någon av principerna torde därför vara sällsynt. Mot denna bakgrund framstår inte den blandade ordning som vi för närvarande tillämpar som anmärkningsvärd. Den bör därför kunna komma till uttryck i budgetlagen.

Det kan emellertid inte uteslutas att det, t.ex. som led i ett utvecklingsarbete, kan finnas skäl att avvika från de förordade reglerna i fråga om någon inkomstitel eller något anslag. En sådan möjlighet för riksdagen att besluta om undantag bör därför finnas.

## 7 Ekonomiska förpliktelser

### 7.1 Beställningsbemyndiganden

**Regeringens förslag:** Regeringen får för det ändamål och med högst det belopp som riksdagen medger beställa varor och tjänster samt besluta om bidrag m.m. som medför utgifter även under senare budgetår än det statsbudgeten avser. Regeringen skall årligen för riksdagen redovisa sådana ekonomiska förpliktelser som den iklätt staten.

**Utredningens förslag** överensstämmer med regeringens (se bet. s. 166 f.).

**Remissinstanserna** har inte riktat några invändningar mot förslaget i denna del.

**Skälen för regeringens förslag:** I RF 9:10 finns ett förbud för regeringen att utan riksdagens bemyndigande ta upp lån eller i övrigt ikläda staten ekonomisk förpliktelse. Frågor om statens upplåning regleras i lagen (1988:1387) om statens upplåning och behandlas inte vidare här. I detta avsnitt uppmärksammas i stället några andra sätt på vilka regeringen kan ikläda staten ekonomiska förpliktelser.

I statsförvaltningen används ett system med beställningsbemyndiganden för vissa investeringsliknande verksamheter. Det innebär att riksdagen bemyndigar regeringen att intill ett visst belopp och för ett visst ändamål beställa varor och tjänster som kommer att levereras och betalas under en följd av år. Medel anvisas endast för det närmast förestående budgetåret, men riksdagen åtar sig genom bemyndigandet att under senare budgetår

anvisa vad som behövs. Fördelen med beställningsbemyndiganden är att man kan undvika stora behållningar på anslagen. Alternativet är att tidigt anvisa så stora anslag att de täcker hela den avsedda beställningsvolymen.

Bemyndigandetekniken används därför att det på många statliga verksamhetsområden löper flera år från ett beslut om en åtgärd till dess utgifterna uppträder på statsbudgeten. Detta gäller inte bara i typiska investeringsverksamheter utan även i stödverksamheter där ett års bidragsbeslut i många fall blir kommande års utbetalningar. I vissa fall är det nödvändigt att staten gör fleråriga stödutfästelser för att nå en tillräckligt långsiktig stabilitet i en verksamhet som utförs av en annan huvudman.

Det finns olika slag av bemyndiganden. En del är rena beställningsbemyndiganden som innebär att varor eller tjänster får beställas för leverans och betalning under följande år. Andra bemyndiganden innebär att utfästelser om framtida ersättningar och bidrag kan göras. I båda fallen åtar sig riksdagen att anvisa anslag när behov uppkommer. De bemyndiganden och liknande medgivanden av riksdagen som nu diskuteras är sådana som med hela sitt belopp leder till utgifter under innevarande eller senare budgetår. Ett bemyndigande är således liktydigt med att anslag så småningom måste anvisas. Därför är det naturligt att beslut om omfattningen av och ändamålet med ett bemyndigande prövas lika noga som ett anslagsbeslut.

Beställningsbemyndiganden och liknande medgivanden av riksdagen fyller både ett formellt och ett sakligt betingat behov. Budgetlagen bör därför enligt regeringens uppfattning innehålla föreskrifter om detta. De bör innebära att riksdagens bemyndiganden till regeringen skall vara beloppsmässigt begränsade och gälla för bestämda ändamål.

När regeringen har utnyttjat ett bemyndigande har staten iklätt en ekonomisk förpliktelse. Omfattningen av sådana åtaganden som inte motsvaras av anvisade anslag, avser regeringen att regelmässigt redovisa i budgetpropositionen i anslutning till respektive anslag. Dessutom avses en redovisning lämnas för den samlade s.k. bemyndigandeskulden.

## 7.2 Åtaganden i den löpande verksamheten

**Regeringens förslag:** Regeringen får ikläda staten sådana ekonomiska förpliktelser som är nödvändiga för att statens löpande verksamhet skall fungera tillfredsställande.

**Utredningens förslag** överensstämmer med regeringens (se bet. s. 170 f. ).

**Remissinstanserna** har inte haft några invändningar mot förslaget i denna del.

**Skälen för regeringens förslag:** Det under avsnitt 7.1 behandlade bemyndigandesystemet används främst i myndigheternas direkta sakverksamhet. Myndigheterna har dock behov av att även i sin administration

kunna göra åtaganden som formellt och reellt medför betalningsskyldighet under senare budgetår än det för vilket anslag har anvisats. Exempel på sådana åtaganden är avtal om lokaler, hyra av kontorsutrustning och anställning av personal.

Åtaganden i den löpande verksamheten uppmärksammas inte så länge en myndighets verksamhet fortsätter i ungefär oförändrad omfattning. Däremot framträder de tydligt om en myndighet avvecklas eller dess verksamhet minskas radikalt. I samband med senare års strukturförändringar i statsförvaltningen har sådana åtaganden blivit synliga. Anslag har i många fall behövt anvisas för att täcka kostnaderna för dessa.

Åtaganden i den löpande verksamheten berördes redan i förarbetena till regeringsformen. I prop. 1973:90 s. 350 uttalade regeringen att förbindelser som – även för längre tid än närmast följande budgetår – är nödvändiga för en myndighets löpande verksamhet regelmässigt torde kunna anses medgivna genom riksdagens beslut om anslag till myndigheten.

Det är lämpligt att regeringen i budgetlagen ges en uttrycklig befogenhet att ingå förbindelser som är nödvändiga för den löpande verksamheten för längre tid än det budgetår för vilket anslag har anvisats. Denna befogenhet kommer regeringen sedan att med lämpliga preciseringar delegera till underordnade myndigheter. Det ligger i sakens natur att omfattningen av de åtaganden som görs med stöd av detta bemyndigande inte kommer att vara känd. Någon redovisning till riksdagen förpliktelserna kan därför inte ske.

### 7.3 Kreditgarantier

**Regeringens förslag:** Regeringen får för det ändamål och med högst det belopp som riksdagen bestämmer ställa ut kreditgarantier m.m. När särskilda skäl finns får åtagandet enligt riksdagens bestämmande göras utan att beloppet begränsas. Regeringen skall för riksdagen varje år redovisa de garantier m.m. som ställts ut.

**Utredningens förslag** stämmer överens med regeringens (se bet. s. 171 f.).

**Remissinstanserna** har i stort sett inte haft några invändningar mot förslaget i denna del. *Statskontoret* anser dock att det bör övervägas att göra en tydligare åtskillnad mellan å ena sidan kommersiellt prövade garantier helt inom ramen för ett självfinansierat system och å andra sidan garantier med subventionsinslag. *Riksrevisionsverket* anser att utnyttjade garantier bör redovisas samtidigt med statsbudgetens preliminära utfall. Vidare anser verket att riksdagen även skall ta ställning till garantiernas löptid. Det förekommer att åtgärder snabbt måste vidtas för att rädda stora företag och kreditinrättningar från att komma på obestånd. Därför måste det enligt Riksrevisionsverket finnas en möjlighet för regeringen att träda in utan att först behöva lägga fram en proposition.

**Skälen för regeringens förslag:** Regeringen ikläder staten ekonomiska förpliktelser – eller i vart fall potentiella sådana – genom att lämna kreditgarantier. En kreditgaranti är ett statligt borgensåtagande som oftast gäller såsom för egen skuld. Garantin leder till utbetalning om den garanterade låneskulden inte betalas av låntagaren. Även andra liknande förbindelser existerar, t.ex. sådana som syftar till att garantera att en institutions kapital hålls intakt.

Kreditgarantier används för att stödja bl.a. jordbruket, exporten och bostadsbyggandet. Garantier har under senare år även använts i samband med den s.k. bankkrisen och för investeringar i infrastrukturen. I allmänhet gäller att kreditgarantier får lämnas för ett visst ändamål inom en given ekonomisk ram. I takt med att garanterade lån amorteras minskar garantiåtagandet och utrymme skapas för att ställa ut nya garantier. Andra garantier är knutna till ett speciellt objekt och kan inte överföras.

Budgetlagen bör innehålla föreskrifter om kreditgarantier och liknande åtaganden. Bestämmelserna bör i första hand innebära att riksdagens bemyndigande till regeringen att ställa ut kreditgarantier skall vara beloppsmässigt begränsat och gälla för ett bestämt ändamål. I fall riksdagen begränsade garantiernas löptid skulle det kunna få skadliga konsekvenser för den berörda verksamheten. Mot slutet av garantiperioden skulle det nämligen kunna uppstå osäkerhet om huruvida staten avser att förlänga garantin. Regeringen har således i denna fråga en annan uppfattning än Riksrevisionsverket. Däremot anser regeringen att det i en del fall kan finnas skäl som talar för att riksdagens medgivande till regeringen att ställa ut garantier för ett bestämt ändamål bör vara begränsat till en antal budgetår.

I början av 1990-talet gjorde staten mycket stora åtaganden till banker och vissa andra kreditinstitut. Syftet var att trygga stabiliteten i det svenska betalningssystemet och att säkra kreditförsörjningen. Staten garanterade att banker och vissa andra kreditinstitut kunde fullgöra sina förpliktelser i tid. I detta syfte inhämtade regeringen (prop. 1992/93:135, bet. 1992/93:NU16, rskr. 1992/93:155) beloppsmässigt obegränsade bemyndiganden att besluta om olika stödåtgärder i form av garantier, lån och aktiekapitaltillskott m.m. Beloppsmässigt opreciserade garantier har även meddelats för Öresundsförbindelsen och olympiska spel.

I vissa situationer har det således bedömts vara nödvändigt att riksdagen bemyndigar regeringen att göra beloppsmässigt opreciserade åtaganden för ett visst ändamål. Möjligheten att när särskilda skäl finns även på detta sätt kunna ikläda staten ekonomiska förpliktelser bör anges i budgetlagen.

Det föreligger däremot inte något större behov för regeringen att i brådskande fall kunna ställa ut garantier utan riksdagens bemyndigande. Erfarenheten visar att när oförutsedda och akuta situationer inträffat har dessa kunnat lösas av statsmakterna på ett tillfredsställande sätt utan ett så långtgående bemyndigande som Riksrevisionsverket förordat.

I finansplanen lämnar regeringen en förhållandevis utförlig och samlad redovisning av verksamheten med statliga garantier m.m. I anslutning till de anslag som belastas med utgifter vid ett eventuellt infriande av åtaganden

lämnas dessutom en fördjupad redogörelse för de olika sakområdena. Dessa redovisningar ger en bild av de potentiella ekonomiska förpliktelser som regeringen har iklätt staten. En bestämmelse om en redovisningsskyldighet för kreditgarantier bör tas in i lagen. Till skillnad från Riksrevisionsverket anser regeringen dock att redovisningen har sin plats i årsredovisningen för staten (jfr. avsnitt 12.4).

## 7.4 Garantiavgifter

**Regeringens förslag:** För en statlig garanti skall en avgift tas ut. Avgiftens storlek skall motsvara den ekonomiska risk som garantin innebär för staten, om inte riksdagen för ett visst fall beslutar annat.

**Utredningens förslag** överensstämmer med regeringens (se bet. s. 174 f.).

**Remissinstanserna** har inte haft några synpunkter på förslaget i denna del.

**Skälen för regeringens förslag:** För att täcka statens kostnader för administration och förluster på grund av garantier skall långivare eller mottagare av stöd betala en årlig avgift till staten. Avgiften beräknas för närvarande till en viss procentandel av kapitalsskulden. Bestämmelser om avgiften finns i fråga om äldre garantier i lagen (1988:777) om avgifter för statliga garantier och i övrigt i förordningen (1988:764) om statligt stöd till näringslivet. Avgiften skall enligt den nämnda förordningen och förordningen (1988:778) om avgifter för vissa statliga garantier uppgå till en procent av den garanterade kapitalsskulden. I vissa fall tas dock en lägre eller ingen avgift alls ut.

För att undvika att garantiverksamheten subventioneras måste staten ta betalt för kreditrisken liksom för de administrativa kostnaderna. Om en enhetlig avgift tas ut, t.ex. en procent av det garanterade beloppet, kan det innebära att en subvention lämnas till företag med hög kreditrisk under det att sådana med låg kreditrisk får betala en alltför hög avgift. Skäl finns därför, enligt regeringens bedömning, att söka differentiera garantiavgifterna i förhållande till bedömda kreditrisker. För att göra detta på ett rationellt sätt behövs någon form av riskanalys av de garantiutfästelser som aktualiseras. Det är emellertid svårt att i varje enskilt fall fastställa kreditrisken. Det ligger i sakens natur att schablonmetoder måste användas och att en viss riskutjämning får ske inom grupper av garantitagare.

Banker och försäkringsbolag ställer ut garantier på kommersiella villkor. Staten har knappast skäl att ställa ut garantier när marknaden kan göra det på ett effektivt sätt. Att staten i vissa fall behöver göra garantiutfästelser beror i regel på att en motsvarande utfästelse inte på rimliga villkor står att få på marknaden. Staten kan därför komma att företrädesvis ställa ut garantier då risken är unik, särskilt svår att bedöma eller mycket hög. I sådana fall kräver nämligen kommersiella garantigivare höga premier, något

som kan göra garantin ointressant för mottagaren. Om staten lämnar garantier när kommersiella garantigivare är obenägna att göra det, kommer statens garantier att hålla en genomsnittligt hög risknivå. Om statliga garantier inte skall subventioneras måste avgifterna också återspegla den höga risknivån.

Den garantiavgift som bestäms efter en riskanalys kan i vissa fall bli så hög att ändamålet med garantin ointetgeras. Detta kan vara ett uttryck för att i det aktuella fallet är en garanti inte det lämpligaste sättet att stödja verksamheten. I stället kan då ett anslag anvisas som motsvarar det önskade subventionselementet, varefter avgiften kan läggas på en lägre nivå.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer bör få besluta om avgiftens storlek. Om det uppkommer fråga om att ställa ut en statlig kreditgaranti utan avgift, eller mot en avgift som är väsentligt lägre än den bedömda ekonomiska risken, bör dock, enligt regeringens uppfattning, beslut om detta fattas av riksdagen.

## 8 Statsbudgetens avgränsning

### 8.1 Statsbudgeten och lånebehovet

**Regeringens förslag:** Regeringens förslag till statsbudget skall i princip omfatta alla inkomster och utgifter och andra betalningar som påverkar statens lånebehov.

**Utredningens förslag** överensstämmer i huvudsak med regeringens (se bet. s. 182 f.).

**Remissinstanserna:** De remissinstanser som har yttrat sig har i det väsentliga tillstyrkt förslaget i denna del. *Riksrevisionsverket* föreslår några förtydliganden av bestämmelserna.

**Skälen för regeringens förslag:** Genom budgetreglering bestämmer riksdagen enligt RF 9:3 till vilka belopp statsinkomsterna skall beräknas och anvisar anslag till angivna ändamål. Besluten tas upp i statsbudgeten. Riksdagen kan emellertid enligt RF 9:2 bestämma att statens medel skall tas i anspråk i annan ordning än genom budgetreglering, s.k. specialdestination.

Under lång tid har principerna om fullständighet och bruttoredovisning varit vägledande vid utformningen av statsbudgeten. Undantag har dock förekommit. Från fullständighetsprincipen sker detta genom att inkomster uppbärs och medel tas i anspråk för särskilda ändamål helt utanför statsbudgeten (specialdestination vid sidan av statsbudgeten). Undantag från bruttoprincipen görs genom nettoredovisning på statsbudgeten (specialdestination i anslutning till statsbudgeten). Nettoredovisning innebär att endast överskottet eller underskottet i en verksamhet förs upp på statsbudgeten.

Under 1960- och 1970-talen var det vanligt att vissa inkomster direkt användes för vissa utgifter utan att föras upp på statsbudgeten. Detta påverkade främst statsbudgetens omfång men knappast dess saldo. Mer eller mindre fullständig överensstämmelse rådde därför mellan statsbudgetens saldo och statens lånebehov. Under senare hälften av 1980-talet och början av 1990-talet ökade emellertid skillnaden mellan statsbudgetens saldo och statens lånebehov.

Riksdagens oro för utvecklingen kom till tydligt uttryck i ett betänkande från finansutskottet (bet. 1992/93:FiU30 s. 167). Utskottet anförde att genom avlyft av lån och investeringar, växlande redovisningsprinciper och tilltagande nettoredovisning mot budgeten – samtidigt som väsentliga delar av den statliga verksamheten bedrivs i varierande former vid sidan av statsbudgeten – saknas det möjlighet att få en klar uppfattning av den statliga verksamheten. Finansutskottet ansåg att den statliga budgeten inte längre utgjorde ett tillfredsställande underlag för att bedöma den statliga verksamhetens effekter. Enligt utskottet har det statliga upplåningsbehovet blivit ett mått som bättre än budgetunderskottet återspeglar obalanserna i den samlade statliga verksamheten och den statliga sektorns finansiella anspråk.

Avgränsningen av statsbudgeten är enligt regeringens uppfattning alltför vag. Det saknas regler som anger om ett belopp skall redovisas på eller utanför statsbudgeten. Det saknas också bestämmelser om de verksamheter som skall nettoredovisas på statsbudgeten eller redovisas helt utanför statsbudgeten. Statsbudgetens värde som beslutsunderlag minskar till följd av denna vaga avgränsning och detta kan leda till en försvagad budgetdisciplin.

Skillnaden mellan statsbudgetens saldo och statens lånebehov har under årens lopp påverkats i väsentlig grad av att vissa utgifter och inkomster har hanterats på varierande sätt. Periodvis ändrade förfaranden har från ett år till ett annat påverkat denna skillnad med tiotals miljarder kronor.

För att det skall vara meningsfullt att använda utgiftstak och utgiftsramar vid beredning och beslut om statsbudgeten behövs tydliga regler för hur fullständighetsprincipen och bruttoprincipen skall tillämpas, dvs. vad som skall redovisas på respektive utanför statsbudgeten. Därför är det viktigt att klart definiera vad som skall budgeteras och redovisas på eller utanför statsbudgeten.

Statsbudgeten kan inte på ett enkelt och pålitligt sätt definieras med en uppräkningslista av allt som skall tas upp på den. Dess innehåll och de olika posternas benämningar behöver förändras allteftersom nya problem, verksamheter och metoder aktualiseras. Därför bör statsbudgetens avgränsning definieras generellt.

I olika sammanhang ägnas statens lånebehov en allt större uppmärksamhet. I Riksrevisionsverkets budgetprognoser redovisas numera såväl statsbudgetens utfall som statens lånebehov. Analytiker på kredit- och valutamarknaderna intresserar sig mer för lånebehovet än för budgetsaldot. Detta beror på att lånebehovet har ett större informationsvärde i fråga om statens anspråk på kreditmarknaden och utvecklingen av statens finanser.

Till detta kommer att definitionen av budgetsaldot har ändrats vid flera tillfällen. Lånebehovet erbjuder inte sådana möjligheter.

Regeringen anser att statsbudgeten därför bör ges den avgränsningen att inkomster och utgifter samt in- och utbetalningar som kan antas påverka statens lånebehov skall tas upp på statsbudgeten. Det betyder att statsbudgeten skall vara fullständig i så måtto att alla inkomster, utgifter och andra betalningar som påverkar statens lånebehov skall ingå i förslaget till statsbudget.

Med andra betalningar avses transaktioner och belopp av de slag som under flera år redovisats i budget- och kompletteringspropositionerna som förklaringar till skillnaden mellan budgetunderskottet och lånebehovet. Bland dessa betalningar m.m. ingår förändringar av krediter, sparande på ramanslag, behållningar på reservationsanslag samt kassamässiga justeringar. Vidare ingår nettoförändringar i utnyttjandet av kredit- och låneramar i statlig verksamhet som redovisas på eller utanför statsbudgeten. På detta sätt innefattas det kassamässiga nettot i verksamheter som inte redovisas på statsbudgetens anslag och inkomstitlar. De betalningar m.m. som påverkar lånebehovet avses i budgetförslaget föras samman och tas upp i några informativa poster.

Som Riksgäldskontoret påpekat skiljer sig lånebehovet från budgetsaldot genom att lånebehovet också innehåller Riksgäldskontorets nettoutlåning och en kassamässig korrigerig för skillnaden mellan den kassamässiga belastningen på statsverkets checkräkning och det redovisade budgetutfallet i riksredovisningen. Det bör framhållas att den situationen kan inträffa att Riksgäldskontoret har en nettoinlåning och att således statens lånebehov är mindre än det traditionella budgetsaldot.

## 8.2 Brutto- och nettoredovisning

**Regeringens förslag:** Statens inkomster och utgifter skall tas upp brutto på statsbudgeten. Om inkomsterna i en verksamhet endast skall bidra till att täcka kostnaderna får dock utgifterna nettoredovisas.

**Utredningens förslag** stämmer i huvudsak överens med regeringens (se bet. s. 196 f.).

**Remissinstanserna:** De flesta remissinstanser som yttrat sig i denna del har i princip godtagit utredningens förslag. *Statskontoret* anser dock att konsekvenserna av de föreslagna undantagen i form av nettoredovisning är oklara. Maximal transparens bör enligt kontoret eftersträvas med så få undantag som möjligt. Det kan vidare enligt Statskontoret övervägas om inte regeringen bör vara skyldig att särskilt redovisa skatteavvikelser på samma sätt som skett i 1996 års ekonomiska vårproposition. *Riksrevisionsverket* föreslår några förtydliganden av bestämmelserna.

**Skälen för regeringens förslag:** Huvudprincipen vid avgränsningen av den statliga budgeten skall, enligt regeringens uppfattning, vara att samtliga statens insatser och verksamheter på olika områden redovisas på statsbudgeten. Riksdagen måste dock ha möjlighet att undanta medel från budgetregleringen.

Under de senaste åren har *bruttoprincipen* särskilt uppmärksammats eftersom strävan har varit att ge en tydligare bild av statens åtaganden och att underlätta förståelsen av statsbudgeten. Det huvudsakliga intresset har riktats mot nettoredovisade inkomstitlar, dvs. fall då utgifter avräknats mot en inkomstitel.

Enligt regeringens uppfattning bör på statsbudgetens inkomstitlar endast sådana medel beräknas och redovisas som är inkomster för staten och som inte har specialdestinerats för någon viss verksamhet. På detta sätt tillämpas principen om enhet, dvs. att alla statsbudgetens inkomster finansierar alla dess utgifter. Minskning av en bokförd inkomst bör dock kunna ske i enlighet med god redovisningssed.

Då inkomster och utgifter redovisas mot inkomstitlar och anslag är det inte möjligt att till följande år överföra saldot mellan utfallet på en viss inkomstitel och ett visst anslag. En konsekvens av bruttoredovisning är därför att ett visst års överskott i en verksamhet används för att det året finansiera statsbudgetens övriga utgifter. På motsvarande sätt kommer ett underskott att finansieras med andra inkomster eller med statsupplåning. En konsekvent tillämpning av bruttoprincipen innebär i praktiken att alla inkomster som redovisas mot inkomstitel används till att täcka alla utgifter som redovisas mot anslag.

Specialdestination innebär däremot att vissa inkomster endast skall användas i en viss verksamhet. Om ett krav på full kostnadstäckning föreligger inom ett verksamhetsområde måste ett över- eller underskott kunna överföras till kommande år. De specialdestinerade inkomsterna och de mot dessa svarande utgifterna måste därför vid krav på full kostnadstäckning redovisas utanför inkomstitlar och anslag.

Bruttoprincipen bör enligt regeringens uppfattning vara vägledande vid utformningen av statsbudgeten och redovisningen mot anslag och inkomstitlar.

I fråga om avgiftsinkomster m.m. i en verksamhet som i övrigt är finansierad med anslag på statsbudgeten bör dock *nettoredovisning* tillämpas. Alla myndigheter erbjuder mot en avgift olika typer av tjänster och varor. Oftast sker detta i en mindre omfattning. Det kan gälla t.ex. kurser eller publikationer. För sådan verksamhet avses inkomsterna i regel endast bidra till myndighetens kostnader även om krav på full kostnadstäckning också kan förekomma. För den del av en myndighets verksamhet där full kostnadstäckning gäller vore det i och för sig tänkbart att inkomster och utgifter inte alls togs upp på statsbudgeten. Detta skulle dock, enligt regeringens uppfattning, resultera i krav på myndighetens ekonomiadministration som ter sig orimliga med hänsyn till verksamhetens och avgiftsinkomsternas oftast obetydliga omfattning. Anslaget bör därför även i sådana fall få avräknas med nettoutgifterna. Detta leder till att inkomsterna specialdestineras till verksamheten. Genom att omfattningen

av verksamheten är liten behöver hänsyn knappast tas till dessa inkomster då anslag anvisas.

En del myndigheter har emellertid mer omfattande avgiftsinkomster i verksamheter som inte lämpligen kan särredovisas med krav på full kostnadstäckning. Exempel på detta är museernas inkomster från entréavgifter. Myndighetens verksamhet är i övrigt anslagsfinansierad och inkomsterna avses i regel endast bidra till att täcka myndighetens kostnader. Eftersom inkomsterna är betydande tas normalt hänsyn till avgiftsinkomsterna när anslaget anvisas. Även i sådana fall bör, enligt regeringens uppfattning, anslaget få avräknas med nettoutgifterna.

Åtskilliga myndigheter erhåller gåvor och andra bidrag till verksamheten från givare utanför staten. Det är heller inte ovanligt att bidrag lämnas mellan statliga myndigheter. Gåvor och andra bidrag kan ses som en inkomst som specialdestinerats för en viss verksamhet men som inte behöver täcka alla dess kostnader. Sådana gåvor bör därför behandlas på samma sätt som avgiftsinkomster i de avseenden som nu diskuteras. Redovisning mot anslag bör göras netto så att utfallet visar den andel av utgifterna som skall finansieras med statens gemensamma inkomster. Om verksamheten är helt finansierad med bidrag, bör den inte tas upp på inkomstitel och anslag utan hanteras på samma sätt som helt avgiftsfinansierad verksamhet.

Det kan också förekomma att inkomster från försäljning av statens egendom skall användas som delfinansiering av en i övrigt anslagsfinansierad återinvestering. I förvaltningen av statsskulden förekommer såväl inkomst- som utgiftsräntor. Även i dessa fall är nettoredovisning mot anslag en lämplig metod.

Det är regeringens avsikt att ge en god presentation av den nettoredovisade verksamheten samt av den del av statens verksamhet som inte redovisas mot inkomstitlar och anslag. Några föreskrifter om detta behöver inte tas in i budgetlagen.

Skatteavvikelser kan ses som dolda skatteutgifter, dvs. som en form av nettoredovisning. Som Statskontoret mycket riktigt påpekat är det ett viktigt krav på en ny skärpt budgetprocess att alla särbestämmelser som leder till inkomstbortfall prövas lika noggrant som utgiftsanslagen. Därför har regeringen i år också för första gången redovisat en sammanställning av s.k. skatteavvikelser (prop. 1995/96:150 bil. 3). Regeringens avsikt är att även i framtiden lämna sådana redovisningar. Formerna för redovisningen liksom vad som skall ingå i den kan dock komma att utvecklas och bör närmare övervägas. Därför är det för tidigt att redan nu införa en skyldighet för regeringen att lämna sådana redovisningar.

**Regeringens förslag:** På inkomsttitlar och anslag skall inte redovisas sådan verksamhet där statens kostnader helt täcks med verksamhetens intäkter.

**Utredningens förslag** överensstämmer i huvudsak med regeringens (se bet. s. 204 f.).

**Remissinstanserna** har i stort sett inte haft något att erinra mot utredningens förslag i denna del. *Riksrevisionsverket* har dock föreslagit vissa förtydliganden av bestämmelserna.

**Skälen för regeringens förslag:** Om inkomster specialdestineras för en viss verksamhet som skall bedrivas med krav på full kostnadstäckning bör verksamheten inte tas upp under inkomsttitlar och anslag. Skälet till detta är att i en sådan verksamhet måste över- eller underskott kunna överföras till kommande år. Som exempel kan affärsverken nämnas. Det förekommer även att helt avgiftsfinansierade verksamhetsgrenar i andra myndigheter redovisas vid sidan av statsbudgeten.

Full kostnadstäckning föreligger då inkomsterna helt skall täcka kostnaderna inom ett verksamhetsområde. Enligt regeringens uppfattning upprätthålls kravet på full kostnadstäckning även då ett fastställt bidrag lämnas från anslag som anvisas på statsbudgeten, om verksamhetens intäkter därutöver skall täcka samtliga kostnader. Däremot är kravet inte uppfyllt om medel från statsbudgeten anvisas för att täcka eventuella underskott som inte närmare preciseras.

Endast om inkomsterna kan anpassas till utgifterna eller tvärtom bör en verksamhet inte redovisas på statsbudgeten. Helt avgiftsfinansierad verksamhet skall gå jämnt upp under en viss tidsperiod. Det betyder att ett över- eller underskott som ackumulerats under några få år också skall avvecklas under en liknande tidsrymd. Den avgiftsfinansierade verksamheten kommer därför inte att påverka statens upplåningsbehov utöver ett visst behov av rörelsekapital och investeringar. Tillfälliga underskott i en verksamhet kommer normalt att balanseras av tillfälliga överskott i andra verksamheter. Förändringen i sådana verksamheters nettokapitalbehov skall innefattas i beräkningen av statens lånebehov.

Avgiftsfinansierad verksamhet som är efterfrågestyrd och bygger på full kostnadstäckning bör enligt regeringens uppfattning i princip inte budgeteras och redovisas mot inkomsttitlar och anslag. Det innebär att ett antal obetecknade 1 000-kronors anslag, som för närvarande utgör sådana verksamheters formella anknytning till statsbudgeten, kan avvecklas.

**Regeringens förslag:** Regeringen får besluta om dispositionen av avgiftsinkomster från frivilligt efterfrågade varor och tjänster som staten tillhandahåller om inkomsterna helt eller delvis täcker statens kostnader för verksamheten.

**Utredningens förslag** överensstämmer med regeringens (se bet. s. 207 f.).

**Remissinstanserna** har inte haft någon erinran mot utredningens förslag i denna del.

**Skälen för regeringens förslag:** Vissa tvångsmässigt uttagna avgifter, s.k. betungande avgifter, får endast riksdagen besluta om. Befogenheten att besluta om avgifter som utgör skälig ersättning för prestationer som frivilligt tas i anspråk tillhör däremot regeringens s.k. restkompetens (jfr RF 8:13).

Praktiskt taget alla myndigheter erbjuder i en liten omfattning mot en avgift olika former av varor och tjänster, t.ex. publikationer, kurser, rådgivning och lokaler. I vissa myndigheter har den avgiftsfinansierade verksamheten en stor omfattning. Eftersom prestationerna efterfrågas frivilligt måste verksamhetsvolymen kunna varieras beroende på hur stor efterfrågan är. Detta gäller i synnerhet om verksamheten helt finansieras med avgifter. Över- och underskott måste kunna balanseras till kommande år. Avgiftsinkomster i verksamheter som är helt avgiftsfinansierade bör därför – såsom anfördes i föregående avsnitt – inte tas upp på inkomstitlar och anslag.

Om avgiftsinkomsterna endast skall bidra till att finansiera verksamheten bör inkomsten i stället avräknas mot ett ramanslag som därmed blir nettoredovisat. Ett över- eller underskott kan då visserligen inte balanseras, men utrymmet för utgifter under nästa år påverkas genom anslags-sparandet eller utnyttjandet av anslagskrediten. På dessa sätt blir avgiftsinkomsterna specialdestinerade och ställs till regeringens disposition för den verksamhet där de uppstår. Riksdagen avstår därmed från att låta dem finansiera annan statlig verksamhet.

Under det senaste årtiondet har den finansiella styrningen i staten utvecklats och nya metoder har införts. Många av dessa metoder syftar till att ersätta en detaljerad resursstyrning med en mål- och resultatstyrning. Sådan styrning medför att befogenheter delegeras till nivåer som befinner sig nära genomförandet av verksamheten. Där så bedöms lämpligt ersätts regelstyrning med ekonomiska incitament. Ett sådant incitament kan vara att en myndighet som ökar inkomsterna får behålla dem i verksamheten. Att besluta om avgifter och hur avgiftsinkomster skall disponeras är därför viktiga led i regeringens styrning av myndigheterna.

I många myndigheter lämnar den avgiftsfinansierade verksamheten ett bidrag till finansieringen av myndighetens samkostnader. Verksamheten befinner sig ofta i en gråzon mellan budgetstyrning och marknadsstyrning.

För att den skall kunna utvecklas enligt sina egna förutsättningar och föreliggande efterfrågan bör den inte ingå i riksdagens budgetreglering. Användningen av statens medel för den avgiftsfinansierade verksamhetens behov bör därför bestämmas i annan ordning.

Under vissa förutsättningar får regeringen med stöd av restkompetensen besluta att en avgift skall tas ut på ett verksamhetsområde. Regeringen får även besluta hur hög avgiften skall vara eller hur den skall beräknas. En rätt att besluta om dispositionen av sådana specialdestinerade inkomster följer däremot knappast av restkompetensen. Regeringens befogenhet att besluta om dispositionen av avgiftsinkomster bör därför komma till uttryck i budgetlagen.

## 9 Finansiering av investeringar

### 9.1 Anläggningstillgångar

**Regeringens förslag:** Inom låneramar som riksdagen årligen fastställer får regeringen besluta att anskaffning av anläggningstillgångar som används i statens verksamhet skall finansieras med lån i Riksgäldskontoret. Regeringen får besluta om villkoren för sådan lånefinansiering.

**Utredningens förslag** överensstämmer med regeringens (se bet. s. 227 f.).

**Remissinstanserna** har i denna del inte haft några invändningar mot förslaget.

**Skälen för regeringens förslag:** Riksdagen bestämmer hur statens medel får användas. Ofta sker det genom att anslag anvisas till olika ändamål. Åtskilliga slag av tillgångar finansieras dock inte längre alltid med anslag. Andra typer av finansieringsformer har under senare tid fått ökad betydelse. I budgetlagen bör därför vissa av dessa andra finansieringsformer regleras.

I avsnittet sker en uppdelning mellan olika slag av tillgångar utifrån avsikten med innehavet. *Anläggningstillgångar*, som behandlas i förevarande avsnitt, skaffas för stadigvarande bruk eller innehav. Övriga tillgångar benämns *omsättningstillgångar*. *Rörelsekapital*, som behandlas i avsnitt 9.2, beräknas som omsättningstillgångar minskat med kortfristiga skulder. Tillgångar kan även indelas i *finansiella*, *materiella* och *immateriella tillgångar*, exempelvis aktier, maskiner respektive dataprogram.

Sedan en tid tillbaka tillämpas ett finansieringssystem som innebär att Riksgäldskontoret till en annan statlig myndighet lånar ut medel, s.k. interna lån. Detta sker för att finansiera såväl materiella som immateriella anläggningstillgångar. På detta sätt finansieras för närvarande tillgångar som utgör produktionsfaktorer i myndigheternas verksamhet – investeringar för förvaltningsändamål – t.ex. maskiner, inventarier och ADB-system.

Myndigheternas amorteringar och räntor finansieras under avskrivningstiden med anslagsmedel, avgiftsinkomster eller andra medel som får disponeras i verksamheten. Den interna lånefinansieringen kan även omfatta större objekt med långa avskrivningstider, t.ex. fastigheter.

Finansieringsmetoden har flera fördelar. Genom lånefinansiering blir investeringarnas kapitalkostnader synliga. Metoden leder också till en större flexibilitet för regeringen och myndigheterna eftersom de kan fatta beslut om investeringar på närmast företagsekonomiska grunder. Den likviditetsrestriktion som tidigare var så betydelsefull för myndigheterna kan tonas ned. En jämförbarhet uppnås mellan statliga och privata aktörer och i valet om verksamheten skall bedrivas med egna resurser eller med köpta tjänster. I en verksamhet med blandad finansiering, eller då en tillgång brukas under lång tid, underlättas en korrekt fördelning av kostnaderna mellan olika intressenter och i tiden. Beslut om investeringar som påverkar verksamheten under lång tid hanteras därmed på annat sätt än beslut om driftutgifter.

I framför allt avgiftsfinansierad verksamhet men även på annat håll finns medel som regeringen får disponera, t.ex. avgiftsinkomster och inkomster från försäljning av egendom. Regeringen – som normalt skall finansiera anläggningstillgångar med interna lån – kan i stället besluta att investeringar skall finansieras med sådana slag av medel. Regeringen kan också tänkas besluta att enstaka anskaffningar av objekt av mindre värde skall finansieras med anslagsmedel.

Det förekommer att en myndighet från en icke-statlig givare erhåller en gåva eller ett bidrag för att helt finansiera anskaffningen av en viss tillgång. Det vore, enligt regeringens uppfattning, orimligt om myndigheten även i dessa fall måste finansiera anskaffningen med ett internt lån och placera de erhållna medlen i Riksgäldskontoret i väntan på att amorteringar och räntor på lånet skall betalas. I sådana fall inkräktar inte investeringen på ett av riksdagen anvisat anslag och påverkar heller inte statens lånebehov. Det är därför naturligt att regeringen får disponera medlen samt besluta att de skall användas för att finansiera anskaffningen av tillgången i enlighet med givarens önskemål. Någon enstaka gång förekommer det att staten som gåva tar emot en fastighet som är belånad. De föreslagna reglerna för finansiering av anläggningstillgångar hindrar inte att staten i en sådan situation tar över ansvaret för lånen under den bindningstid som återstår.

Riksgäldskontoret lämnar även lån till andra än statliga myndigheter, t.ex. aktiebolag som helt ägs av staten. Lånen redovisas då som en finansiell anläggningstillgång i Riksgäldskontoret. Även andra statliga myndigheter än Riksgäldskontoret kan lämna lån till utomstående eller skjuta till riskkapital. Exempelvis finns sådana finansiella anläggningstillgångar i Centrala studiestödsnämnden (fordringar avseende studielån) och i Bankstödsnämnden (kapitaltillskott till Retriva och Securum).

Regeringen anser att även finansiella anläggningstillgångar bör kunna finansieras med interna lån i Riksgäldskontoret om det vid utlåningstillfället är sannolikt att beloppet kommer att återbetalas. I annat fall är lånet eller riskkapitalet snarast att se som ett bidrag som bör finansieras med anslag. Lånefordringar kan i vissa fall behöva skrivas ned om låntagaren inte längre

bedöms kunna återbetala hela eller delar av lånet. I sådana fall bör nedskrivning finansieras med anslag, såvida inte avgifter tagits ut för att täcka denna typ av förluster.

Ett årligt riksdagsbeslut om låneramar innebär ett bemyndigande för regeringen att besluta om intern lånefinansiering för en viss kategori av investeringar. Regeringen avser att föreslå riksdagen att ta ställning till skilda låneramar för exempelvis studielån, fastigheter och anläggningstillgångar för förvaltningsändamål. På detta sätt blir investeringsbemyndigandena bestämda till belopp, tid och delvis till ändamål. En låneram anger det högsta belopp dessa interna lån totalt får uppgå till. Utrymmet för nya investeringar består därför av de belopp som amorteras under året och en eventuell utökning av ramen. Regeringen bör få besluta om de villkor som skall gälla för lånen, t.ex. räntesatsen.

## 9.2 Rörelsekapital

**Regeringens förslag:** Inom en kreditram som riksdagen årligen fastställer får regeringen besluta att rörelsekapital i statens verksamhet skall finansieras med krediter i Riksgäldskontoret. Regeringen får besluta om villkor för sådana krediter och om likvida medel som myndigheterna disponerar.

**Utredningens förslag** överensstämmer med regeringens (se bet. s. 224 f.).

**Remissinstanserna** har i stort sett inte haft någon erinran mot förslaget. *Riksgäldskontoret* har dock anfört att eftersom rörelsekapital enligt förslaget skall finansieras med krediter i Riksgäldskontoret, leder detta till att behovet av rörelsekapital endast kan finansieras till rörlig ränta. Det finns, enligt kontoret, ingen anledning att på detta sätt inskränka myndigheternas handlingsfrihet och ge dem minskade möjligheter att hantera sina ränterisker.

**Skälen för regeringens förslag:** Myndigheterna måste kunna finansiera såväl tillfälliga medelsunderskott som omsättningstillgångar, exempelvis fordringar och lager. Detta gäller särskilt de avgiftsfinansierade myndigheterna.

Myndigheternas behov av rörelsekapital motsvarar omsättningstillgångar minskat med kortfristiga skulder. Sådana tillgångar kan finansieras med leverantörskulder eller från myndigheternas räntekonton. Det ytterligare behov av rörelsekapital som finns bör, enligt regeringens uppfattning, kunna finansieras med krediter i Riksgäldskontoret. Med krediter avses här – till skillnad från lån – att ett högsta tillåtna belopp fastställs men att det faktiska utnyttjandet av krediten bestäms av tillfälliga över- eller underskott.

Genom att årligen besluta om en kreditram för rörelsekapital behåller riksdagen kontrollen över den statliga upplåningen. Riksdagens årliga bemyndigande behöver, enligt regeringens uppfattning, inte avse skilda

kreditramar för olika slag av rörelsekapital eller olika myndigheter. Riksdagen bör i stället kunna fastställa en enda samlad kreditram för rörelsekapital. Det bör sedan få ankomma på regeringen att besluta hur stor kredit en enskild myndighet får utnyttja och av vilket slag den skall vara.

Regeringen bör vidare få besluta om de villkor som skall gälla för krediten. Sådana villkor avser bl.a. den räntesats och de löptider som skall gälla. Har någon myndighet ett osedvanligt stort behov av rörelsekapital och det därför kan finnas skäl att överväga delvis bundna krediter, finns inget hinder mot att även den möjligheten prövas. Myndigheternas räntekostnader avses bli täckta av medel som de disponerar i verksamheten om inte regeringen beslutar annat. En myndighet kan få ett överskott av likvida medel. Regeringen bör få besluta om villkoren för sådana medel. Medelsöverskott på räntekonto eller i anslutning till en rörlig kredit leder till att myndigheten påförs ränteintäkter. Dessa intäkter bör regeringen kunna få besluta att myndigheten skall få disponera.

### 9.3 Infrastrukturella investeringar

**Regeringens förslag:** Anskaffning av andra tillgångar för staten, bl.a. infrastrukturella investeringar, skall finansieras med anslag.

**Utredningens förslag** överensstämmer med regeringens (se bet. s. 231 f.).

**Remissinstanserna** har inte haft någon erinran mot förslaget i denna del.

**Skälen för regeringens förslag:** En stor del av statens investeringar utgörs av s.k. infrastrukturella investeringar. Dessa investeringar kan – till skillnad från investeringar för förvaltningsändamål som behandlas i avsnitt 9.1 – sägas utgöra resultatet av myndigheternas verksamhet och används främst av andra än staten. Som exempel kan vägar och järnvägar nämnas. Investeringarna har ett samhällsekonomiskt värde men ger i allmänhet ingen monetär avkastning till staten.

Anslagsfinansiering av infrastrukturella investeringar ger riksdagen bättre överblick och större inflytande än lånefinansiering. Detta är särskilt viktigt i fråga om stora infrastrukturella investeringar som inte ger monetär avkastning. För sådana investeringar skulle framtida anslagstilldelningar bindas om amorteringar och räntor på lämnade interna lån under en följd av år skulle finansieras med anslag i stället för att själva investeringsutgiften anslagsfinansierades under anskaffningsåret. Vid sådana investeringar som beskrivs i avsnitt 9.1, gör lånefinansieringen det möjligt för myndigheterna att finansiera investeringar som sänker driftkostnaderna mer än de tillkommande kapitalkostnaderna, eller som medger ökade eller förbättrade verksamhetsresultat med oförändrad resursförbrukning. Motsvarande förutsättningar gäller inte för infrastrukturella investeringar. De är i regel stora och betydande reala resurser och en betydande produktionskapacitet

tas i anspråk. För staten gäller därför statsfinansiella och samhällsekonomiska förutsättningar som inte påverkas av finansieringsformen. Regeringen anser därför att infrastrukturella investeringar bör finansieras med anslag.

Vad som sagts om finansiering av investeringar av infrastrukturell art bör enligt regeringens mening gälla även för finansiering av annan egendom som inte bokförs som tillgångar, t.ex. krigsmateriel, befästningar, kulturfastigheter och museiföremål.

#### 9.4 Tillgångar i särskilda fall

**Regeringens förslag:** Riksdagen kan för viss myndighet eller för viss anskaffning besluta att finansiering skall ske på annat sätt än enligt de regler som nämns i avsnitt 9.1, 9.2 och 9.3.

**Utredningens förslag** överensstämmer med regeringens (se bet. s. 233 f.).

**Remissinstanserna:** Ingen erinran har framförts mot förslaget i denna del.

**Skälen för regeringens förslag:** Det finns fyra affärsverk, nämligen Statens järnvägar, Sjöfartsverket, Luftfartsverket och Affärsverket svenska kraftnät. Affärsverken disponerar i princip inte några anslag på statsbudgeten. Därför kan deras investeringar inte finansieras med anslag.

Riksdagen har lämnat affärsverken stor frihet att inom vissa ramar låna internt inom staten eller på den allmänna kreditmarknaden för investeringar i såväl anläggningstillgångar som rörelsekapital. Affärsverkens totala lånefinansiering styrs med ramar eller med krav på lägsta soliditet (prop. 1990/91:29 s. 12, bet. 1990/91:FiU4 s. 8, rskr. 1990/91:38).

I anslutning till behandlingen av olika propositioner tar riksdagen ställning till särskilda investeringsplaner och motsvarande för affärsverken och vissa andra myndigheter. Dessa myndigheters investeringar får sedan finansieras med överskotts- eller avskrivningsmedel, med lån i Riksgäldskontoret eller på den allmänna kreditmarknaden och med inkomster från försäljning av egendom. För affärsverkens och vissa andra myndigheters finansiering av investeringar gäller således särskilda regler som riksdagen beslutat. Dessa finansieringsmöjligheter bör finnas kvar även i framtiden.

Även i andra fall kan det finnas skäl för riksdagen att göra undantag från de regler för finansiering av investeringar som föreslås i avsnitten 9.1-3. Om t.ex. regeringen bemyndigas att förvärva aktier och investeringen inte förväntas ge tillräcklig avkastning kan en del av investeringen finansieras med anslag och en del med ett internt lån i Riksgäldskontoret. Ett annat exempel kan vara att avgifter skall tas ut för utnyttjandet av en trafikaneläggning. I ett sådant fall kan investeringen helt eller delvis finansieras med ett internt lån. Det kan också tänkas att någon myndighet

bör ges särskilda möjligheter till finansiering av investeringar, t.ex. som ett led i en försöksverksamhet eller som en följd av EU-medlemskapet. Prop. 1995/96:220

## 10 Överlåtelse av statens egendom

### 10.1 Allmänt

**Regeringens förslag:** Grundläggande bestämmelser som anger under vilka förutsättningar regeringen får sälja statens egendom tas in i budgetlagen. Bestämmelserna gäller endast sådan egendom som står till regeringens disposition. Reglerna gäller dock inte sådan försäljning av frivilligt efterfrågade varor som utgör ett led i en avgiftsfinansierad verksamhet. Med försäljning jämföras byte. Slutligen föreslås grundläggande bestämmelser om dispositionen av försäljningsinkomster.

**Utredningens förslag** överensstämmer med regeringens (se bet. s. 238 f.).

**Remissinstanserna** har inte haft något att erinra mot förslaget i denna del.

**Skälen för regeringens förslag:** Riksdagen har enligt RF 9:9 en skyldighet att i den omfattning som behövs fastställa grunder för bl.a. förfogandet över statens egendom. I förarbetena till regeringsformen anges att det kan vara lämpligt att detta sker i lags form (prop. 1973:90 s. 347). Riksdagen har emellertid inte antagit någon lag om överlåtelse av statens egendom. På vissa områden – främst vad gäller fast egendom – har riksdagen i stället fattat särskilda beslut i dessa frågor. På andra områden har en ofullständig och i vissa delar oklar praxis vuxit fram.

I det följande föreslås att vissa grundläggande bestämmelser om förfogandet över statens egendom tas in i budgetlagen. Bestämmelserna reglerar främst kompetensfördelningen mellan riksdagen och regeringen.

De bestämmelser som föreslås anger under vilka förutsättningar regeringen skall få sälja statens egendom. All statens egendom står dock inte till regeringens disposition. I RF 9:8 undantas från regeringens dispositionsrätt sådan egendom som är avsedd för riksdagen eller dess myndigheter. Vidare undantas egendom som i lag har avsatts till särskild förvaltning, t.ex. tillgångar som förvaltas av Allmänna pensionsfonden och Sveriges riksbank. Tillämpningsområdet begränsas därför till sådan egendom som står till regeringens disposition.

Många myndigheter bedriver en avgiftsfinansierad verksamhet. Oftast är det fråga om frivilligt efterfrågade tjänster. Det kan även förekomma att varor, t.ex. publikationer, säljs på samma villkor. Undantagsvis kan varuförsäljningen utgöra en viktig del av verksamheten (se avsnitt 8.4).

I nu nämnda fall utgör den löpande försäljningen av varor ett led i en avgiftsfinansierad verksamhet. Formellt sett är det fråga om försäljning av statens egendom. När det i detta kapitel talas om försäljning och annan överlåtelse av statens egendom samt disposition av försäljningsinkomster, avses dock inte denna typ av försäljning. De föreslagna reglerna skall endast gälla sådana försäljningar som mer intermittent görs av egendom som ingått i eller använts i en statlig myndighets verksamhet. Tillämpningsområdet begränsas därför till sådan försäljning av statens egendom som inte utgör ett led i en löpande avgiftsfinansierad verksamhet.

I detta avsnitt föreslås bestämmelser som till sitt innehåll i stort sett motsvarar vad som för närvarande gäller till följd av särskilda riksdagsbeslut eller praxis. Beträffande förutsättningarna för att överlåtelse överhuvudtaget skall få ske, föreligger grundläggande skillnader mellan fast och lös egendom. Därför behandlas överlåtelse av fast och lös egendom i skilda avsnitt. Vad gäller lös egendom finns ytterligare skillnader i detta hänseende mellan olika egendomstyper. För den lösa egendomens del görs därför en uppdelning mellan aktier och annan lös egendom. Vad gäller dispositionen av försäljningsinkomster finns dock inte skäl att göra någon liknande uppdelning. I sista avsnittet tas därför denna fråga upp till gemensam behandling för alla egendomslag.

## 10.2 Fast egendom

**Regeringens förslag:** Regeringen skall få besluta om försäljning av fast egendom vars värde inte överstiger 50 miljoner kronor. Detta förutsätter dock att egendomen inte längre behövs i statens verksamhet och att det inte finns särskilda skäl för att egendomen även i fortsättningen skall ägas av staten. Utan hinder av detta får regeringen besluta om försäljning till kommun av fast egendom som behövs för samhällsbyggnadsändamål. Försäljningarna skall genomföras affärsmässigt om inte särskilda skäl talar mot detta.

**Utredningens förslag** överensstämmer med regeringens (se bet. s. 240 f. ).

**Remissinstanserna:** Ingen erinran har framställts mot förslaget i denna del.

**Skälen för regeringens förslag:** Enligt 1809 års regeringsform krävdes riksdagens samtycke för försäljning eller annan avhändelse av statens fasta egendom. Sådant samtycke har sedan år 1942 lämnats genom generella bemyndiganden för regeringen att under vissa förutsättningar sälja fast egendom. I den nu gällande regeringsformen finns däremot ingen bestämmelse om att riksdagen skall samtycka till försäljning av statens fasta egendom. Frågor om försäljning och annan avhändelse av fast egendom regleras alltså inte längre i regeringsformen. Riksdagen har inte heller antagit någon lag på området. Däremot har riksdagen vid flera tillfällen

ändrat i sina tidigare givna bemyndigande till regeringen att sälja fast egendom. Försäljning av statens fasta egendom kräver således fortfarande riksdagens specifika eller generella bemyndigande.

Sedan lång tid tillbaka har statens fasta egendom endast fått säljas om den inte längre behövs för ett statligt ändamål. En bestämmelse med motsvarande innehåll bör tas in i budgetlagen. Det är dock inte ekonomiskt försvarligt att staten under alla förhållanden i sin ägo behåller fast egendom om utnyttjandegraden inte står i rimlig proportion till statens kostnader för skötsel och underhåll. Möjlighet måste finnas att sälja en fastighet om statens behov av lokaler kan lösas på ett tillfredsställande sätt, t.ex. genom förhyrning i del av den sålda fastigheten eller av annan lokal. Regeringen bör därför även få sälja sådan fast egendom som endast behövs i ringa utsträckning.

Som närmare behandlas i författningskommentaren till 25 § har riksdagen för vissa typer av fast egendom fattat särskilda beslut som begränsar möjligheten att sälja egendomen. Så är förhållandet på vissa områden där marköverlåtelse är – eller framför allt har varit – ett led i att staten stimulerar viss verksamhet, exempelvis egendom upptagen på den s.k. jordfonden. Vad gäller försäljning av viss mark i fjällvärlden har riksdagen anbefallt särskild återhållsamhet av hänsyn bl.a. till rennäringens intressen och det allmänna intresset av en så långt möjligt orörd natur i fjällområdena. Statens kronoholmar får säljas endast om naturvårdens, kulturminnesvårdens, friluftslivets, fiskenäringens eller något annat allmänt intresse i övrigt inte är nämnvärt berört. Egendom som är testamenterad eller donerad till staten med villkor att staten inte får avhända sig egendomen, kan i princip inte säljas eller på annat sätt överlåtas. Det kan finnas fastigheter som utgör en del av vårt kulturarv eller som av andra skäl, t.ex. hänsynen till naturvården eller totalförsvaret, bör förbli i statlig ägo.

För att bl.a. riksdagens intentioner på olika områden skall kunna tillgodoses anser regeringen att det i budgetlagen bör tas in en bestämmelse om att statens fasta egendom inte får säljas om det finns särskilda skäl för att den skall förbli i statens ägo.

### *Beloppsgränser*

Den nuvarande ordningen innebär den inskränkningen att regeringen – undantagandes försäljning av fast egendom till kommun för samhällsbyggnadsändamål – inte får besluta om försäljning av fast egendom om dess värde överstiger 5 miljoner kronor. Under förutsättning att överskottet från försäljningen används för investeringar i form av byggproduktion eller inköp samt planeras och genomförs så att statens samlade förmögenhet inte urholkas, får regeringen dock besluta om försäljning av fast egendom vars värde inte överstiger 50 miljoner kronor.

En beloppsgräns ger i och för sig inte några garantier för att endast de politiskt intressanta ärendena underställs riksdagen. Det är ändå ett enkelt sätt att avlasta riksdagen försäljningsärenden av rutinkaraktär samtidigt som överlåtelseförfarandet inte försvåras eller fördröjs i onödan. Ett slopande av

beloppsgränser skulle kräva ett tämligen omfattande regelverk för om och när försäljning får ske. Det finns risk för att handläggningen av ärendena då skulle kompliceras och fördröjas. Under senare tid har med nu gällande beloppsgränser endast ett fåtal ärenden behövt underställas riksdagen. Det finns därför anledning att behålla ett system med beloppsgränser. En annan fråga är om nuvarande beloppsgränser är väl avvägda och om det överhuvudtaget finns anledning att behålla två olika beloppsgränser.

Sedan riksdagen år 1988 bemyndigat regeringen att under ovan angivna förutsättningar om reinvestering sälja fast egendom vars värde inte överstiger 50 miljoner kronor, har de faktiska förhållandena på området ändrats i väsentliga hänseenden. Bemyndigandet tog framför allt sikte på försäljning av statens kommersiella fastigheter. Under senare tid har mycket stora delar av statens bestånd av sådana fastigheter överförts till av staten ägda aktiebolag. Kvar i statens direkta ägo finns endast fast egendom som inte har bedömts lämplig för annat ägande. Man har av t.ex. kulturhistoriska eller försvarspolitiska skäl ansett att vissa fastigheter även i fortsättningen skall förvaltas av myndigheter. En stor del av detta bestånd av direktägd fast egendom kommer aldrig att säljas. Försäljning av statens direktägda fasta egendom kan därför förväntas ske i relativt liten omfattning om inte beslutas om stora strukturförändringar eller omfattande nedläggningar av statlig verksamhet.

Det år 1988 föreskrivna villkoret att överskottet från försäljningen normalt skall återanvändas för investeringar i form av byggproduktion eller inköp har blivit otidsenligt. Sedan dess har en ny ordning för styrning av statens investeringar införts. Riksdagen tar numera ställning till investeringsplaner där de större investeringsobjekten anges. Regeringen kan därför inte genomföra större anskaffningar utan riksdagens kännedom. Den fasta egendom som staten numera äger direkt är av sådan karaktär att större försäljningar knappast är aktuella. De samlade årliga investeringarna kan därför antas komma att vara vida större än försäljningarna och det finns således heller ingen risk för att statens samlade nettoförmögenhet urholkas. Till detta kommer att i stort sett alla fastighetsförsäljningar under senare år har bedömts vara omfattade av den högre beloppsgränsen, dvs. frigjorda medel har använts för återinvesteringar. Av dessa skäl kan det aktuella kravet på återinvestering slopas utan att riksdagens finansmakt undergrävs. Det är således tillräckligt att i lagen ha en enda beloppsgräns.

De förutsättningar som förelåg då regeringen bemyndigades att sälja fast egendom till en värde om högst 50 miljoner kronor är inte längre aktuella sedan huvuddelen av statens fastighetsbestånd förts över till aktiebolag. Beståndet av kvarvarande direktägd fast egendom har därför fått en helt annan karaktär än det hade så sent som i slutet av 1980-talet. Detta förhållande talar i någon mån för att en beloppsgräns som är lägre än 50 miljoner kronor skulle kunna motiveras.

Den nuvarande beloppsgränsen om 50 miljoner kronor har emellertid fungerat väl. Försäljningsinkomsten har oftast använts för återinvestering och därför har den högre beloppsgränsen tillämpats vid i stort sett alla fastighetsförsäljningar. Att behålla denna beloppsgräns innebär därför i praktiken inte någon utvidgning av bemyndigandet i förhållande till vad

som nu gäller. En lägre gräns skulle däremot leda till att riksdagen i ökad utsträckning belastas med rutinärenden. Genomförandet av många fastighetsförsäljningar skulle då fördröjas och försvåras och risken för att staten försitter lämpliga tillfällen skulle öka.

Regeringen bör därför få besluta om försäljning av statlig fast egendom när egendomens värde inte överstiger 50 miljoner kronor. I likhet med vad som redan gäller skall regeringen utan hinder av någon värdegräns och sådana omständigheter som nämns i det föregående få sälja fast egendom till kommun för samhällsbyggnadsändamål. Rätten att sälja fast egendom är en av de rättigheter som regeringen föreslås få delegera. Det är regeringens avsikt att vid delegeringen använda försiktigt satta och differentierade värdegränser.

Med värde avses enligt nuvarande regler på området i första hand den fasta egendomens taxeringsvärde. Normen har den fördelen att den är lätt att tillämpa och leder till att man redan i inledningen av ett försäljningsärende vet om ärendets avgörande fordrar riksdagens medverkan eller inte. Det har dock sina nackdelar att utgå från taxeringsvärdet. Det är förhållandevis vanligt förekommande att statens fasta egendom inte åsätts något taxeringsvärde alls. Just för att det är statens egendom finns det dessutom risk för ett alltför lågt taxeringsvärde. Detta talar för att en särskild värdering bör äga rum inför en försäljning. Eftersom staten som säljare har ett intresse av att ha en korrekt uppfattning om egendomens marknadsvärde, sker sådana värderingar regelmässigt redan i dag. Ett krav på en särskild värdering inför en försäljning leder därför inte till något merarbete eller några ytterligare kostnader. Det marknadsvärde som egendomen vid en sådan särskild värdering åsätts bör enligt regeringens mening få avgöra frågan om försäljningsärendet kräver riksdagens medverkan.

#### *Affärsmässiga villkor*

Redan år 1942 uttalades att full affärsmässighet bör gälla vid försäljning av statens fasta egendom. En bestämmelse som lagfäster denna centrala princip bör tas in i budgetlagen.

Affärsmässighet innebär att det skall tillses att priset blir så fördelaktigt som möjligt för staten och att försäljningar till underpris inte äger rum. Vidare skall försäljningsärenden handläggas utan ovidkommande hänsyn.

Riksdagen har vid skilda tillfällen beslutat om avsteg från principen om full affärsmässighet vid försäljning av vissa egendomstyper t.ex. egendom som är upptagen på den tidigare nämnda jordfonden, vid friköp av fjällägenhet och vid försäljning av krononybyggen i samband med avveckling av åborättsinstitutet. Det finns därför ett behov av en bestämmelse som medger avsteg från principen om affärsmässighet då särskilda skäl talar för detta. Så kan vara fallet såväl vid försäljning av vissa egendomstyper, exempelvis de ovan nämnda, som då detta sker för vissa ändamål. Avsteg från principen om full affärsmässighet har främst gjorts då staten önskat stimulera viss verksamhet. Det ligger i sakens natur att en restriktiv bedömning är påkallad. Vid en sådan bedömning bör egendomens

värde tillmätas betydelse. Regeringen avser inte att utan riksdagens bemyndigande göra avsteg från principen om affärsmässighet vid försäljning av egendom som har ett betydande värde. Någon uttrycklig bestämmelse om en värdegräns behöver dock inte tas in i budgetlagen

Riksdagen har bemyndigat regeringen att i vissa fall besluta om att överlåta fast egendom utan ersättning. Så är förhållandet i fråga om fast egendom som behövs för järnväg eller allmän väg. Det krävs dock att egendomens värde inte överstiger fem miljoner kronor.

Bemyndigandet tillkom ursprungligen i slutet av förra seklet för att främja järnvägsnätets utbyggnad. Sedan utbyggnaden upphört och de privata järnvägarna förstatligats, har bemyndigandet i denna del förlorat aktualitet. Man kan även spåra ett föråldrat tänkande bakom bemyndigandet i fråga om egendom som behövs för allmän väg. I dagens samhälle skulle staten på lika goda grunder kunna skänka bort fast egendom för att stimulera byggandet av exempelvis flygplatser, hamnar och anläggningar för telekommunikation. Enligt regeringens uppfattning finns det därför inte skäl att i budgetlagen föra in en bestämmelse som motsvarar bemyndigandet. Det finns inte heller anledning att frånga principen om affärsmässighet vid överlåtelser av det aktuella slaget.

Det förekommer att en kommun utan vederlag har överlåtit fast egendom till staten för ett särskilt ändamål. Har staten inte disponerat egendomen för ändamålet och begär kommunen att återfå den utan ersättning, får regeringen vederlagsfritt överlåta den till kommunen om detta med hänsyn till samtliga övriga omständigheter bedöms skäligt (prop. 1970:108, SU 1970:112, rskr. 1970:277).

Det förekommer fall av vederlagsfria överlåtelser till kommuner. Dessa överlåtelser sker dock alltid på avtalsrättslig grund, dvs. det följer av det ursprungliga avtalet mellan kommunen och staten att egendomen skall återlämnas om den inte utnyttjas för det tänkta ändamålet. Överlåtelser som följer av avtal behöver inte regleras i lag. Någon annan form av vederlagsfria överlåtelser till kommuner har inte förekommit under senare år. Därför behövs det inte tas in någon regel som motsvarar det aktuella bemyndigandet i budgetlagen.

Det är inte ovanligt att byte sker av statens fasta egendom. Ett behov föreligger således av att ge regeringen möjlighet att besluta om detta under samma förutsättningar som gäller för försäljning. En sådan rätt har också förelegat för regeringen alltsedan 1942 års bemyndigande.

Viss lös egendom såsom byggnad på ofri grund och tomträtt har sådan nära anknytning till fast egendom att regler som i olika sammanhang gäller för fast egendom även tillämpas på denna lösa egendom. Såvitt avser försäljning av statens egendom har det bemyndigande som gällt sedan 1942 även omfattat upplåtelse av tomträtt samt försäljning och byte av tomträtt och sådan byggnad som är lös egendom. Regeringen anser därför att det finns skäl att låta de regler som föreslås i detta avsnitt gälla även för dessa typer av lös egendom.

### 10.3 Aktier och andelar

**Regeringens förslag:** Regeringen skall få besluta att sälja statens aktier i bolag där staten har mindre än hälften av rösterna om inte riksdagen för det bolaget beslutat annat. Regeringen får inte utan riksdagens bemyndigande genom försäljning eller på annat sätt minska statens ägarandel i bolag där staten har minst hälften av rösterna. Försäljningen skall genomföras affärsmässigt om inte särskilda skäl talar mot detta.

**Utredningens förslag** överensstämmer med regeringens (se bet. s. 257 f.).

**Remissinstanserna** har i huvudsak tillstyrkt utredningens förslag eller lämnat det utan erinran. *Svea hovrätt* – som inte motsätter sig förslaget – anför dock att även en mindre post aktier i ett större bolag kan ha ett betydande förmögenhetsvärde och att det kan diskuteras vilken frihet regeringen bör ha i fråga om att sälja sådana aktieinnehav. I stället för att riksdagen från fall till fall kan förbehålla sig beslutanderätten, kan ett alternativ till detta vara en värdegräns liknande den som föreslås beträffande fast egendom. Enligt *Statskontoret* bör det övervägas att låta alla åtgärder som väsentligt ändrar statens ägarinflytande och röstetal under eller över de kritiska gränserna på 10, 30 respektive 50 procent underställas riksdagen om inte annat meddelas.

**Skälen för regeringens förslag:** Staten har med sitt aktieinnehav ett betydande ägarengagemang i svenskt näringsliv. De företag som staten äger eller har ägarintressen i varierar avsevärt i storlek och representerar en mångfald olika verksamhetsinriktningar.

Skilda motiv har under historiens lopp legat till grund för statens förvärv och bildande av företag. Det första större statliga engagemanget i ett aktiebolag uppstod när staten år 1907 förvärvade hälften av aktierna i Luossavaara-Kirunavaara AB (LKAB). Den statliga företagssektorn expanderade kraftigt under 1960-talet. Det fanns en önskan att organisera redan befintlig statlig verksamhet i mer rationella och affärsmässiga former och att korrigera upplevda brister i marknadssystemet. Under 1970-talet övertog staten av regional- eller arbetsmarknadspolitiska skäl företag i krisbranscher som stål-, varvs- och textilindustrin. Under 1990-talet har staten till följd av problemen i den finansiella sektorn övertagit ansvaret för banker med ett åtföljande stort antal fastigheter och ytterligare industriföretag. Under senare år har också de tidigare affärsverken Staten vattenfallsverk, Posten och Telia ombildats till av staten helägda aktiebolag.

Som tidigare nämnts har under senare tid mycket stora delar av statens fastighetsbestånd förts över till av staten hel- eller delägda aktiebolag. År 1991 inleddes dessutom en systematisk utförsäljning av aktier i statliga företag. Nämnas kan t.ex. avyttringarna av aktier i AssiDomän AB, Pharmacia AB, Celsius AB och SSAB Svenskt stål AB.

Utöver denna typ av betydande aktieposter i större av staten helägda, eller tidigare helägda bolag, äger staten även diverse andra mindre aktieposter.

Som exempel på vanligt förekommande aktieinnehav kan nämnas delägarskap i nationella och internationella bolag som idkar branschservice. Affärsverken innehar större poster i vissa bolag som ett led i verksamheten. I detta sammanhang kan Luftfartsverkets innehav i A-banan Projekt AB nämnas. Det förekommer även att myndigheter förvaltar obetydliga innehav av främst börsnoterade aktier som i flera fall tillförts staten genom gåva eller på liknande sätt.

### *Gällande ordning*

Praxis i fråga om avhändelse av annan lös egendom än budgetmedel är i det väsentliga ett utflöde av principen att vad som följer av ett anslagsbeslut i fråga om förfogandet över de tillgångar som förvärvats för anslaget skall gälla tills riksdagen beslutar annat. Lös egendom som förvärvats enligt riksdagens beslut för att för framtiden vara statsegendom får därför enligt praxis inte säljas utan riksdagens hörande (SOU 1972:15 s. 176).

I RF 9:8 anges att statens medel och dess övriga tillgångar står till regeringens disposition. Regeringens handlingsfrihet vid förfogandet över statens egendom är emellertid begränsad. I RF 9:2 anges att statens medel inte får användas på annat sätt än riksdagen har bestämt. Av bestämmelsen får, enligt förarbetena (prop. 1973:90 s. 348), anses följa att egendom som har anskaffats för medel som anvisats av riksdagen, inte får disponeras på sätt som strider mot riksdagens anslagsbeslut.

Statens innehav av aktier torde nästan uteslutande kunna föras tillbaka på riksdagsbeslut. Dessa beslut är vägledande för rätten att förfoga över aktierna. De har oftast inneburit att bolag bildats med statliga medel för att driva viss verksamhet. Det har även förekommit att riksdagen beslutat om förvärv av bolag genom köp av aktier. Avsikten får vanligen anses ha varit att aktierna för framtiden skall utgöra statsegendom. Av detta följer att det är riksdagen som beslutar om försäljning av sådana aktier. I praxis har också riksdagens samtycke krävts för överlåtelse av statens aktier eller andra åtgärder som lett till en minskning av statens ägarandel i ett bolag (se bet. s. 260 f.).

Det kan också åberopas starka sakskäl för att riksdagens bemyndigande skall inhämtas vid aktieförsäljningar. Det ursprungliga beslutet om ett engagemang har genomgående fattats under riksdagens medverkan, t.ex. i form av att medel för aktieteckning anvisats. I många fall har detta skett för att allmänna intressen av skilda slag skall kunna tillgodoses. I vissa fall har bolagsformen valts som ett alternativ till verksamhet i myndighetsform. Till detta kommer att försäljning av aktier i statsägda bolag ofta avser stora värden. Såväl statsfinansiellt som med hänsyn till effekterna på samhället i övrigt, har ändringar i statens aktieinnehav i allmänhet större betydelse än t.ex. ändringar i det statliga fastighetsbeståndet.

### *Befogenhetsfördelningen*

Det är dock inte rimligt att alla beslut om försäljning av statens aktier prövas av riksdagen. Många försäljningsärenden är inte av den vikt att de skall avgöras på denna nivå. Som exempel på ärenden som bör behandlas på en lägre nivå kan nämnas försäljningar av obetydliga innehav av främst börsnoterade aktier.

Det är av vikt att kravet på fortsatt inflytande från riksdagens sida över väsentliga ändringar inom den statliga företagssektorn kan förenas med önskemålet om flexibilitet i fråga om ägarstruktur och kapitalanskaffning. Enligt regeringens uppfattning bör därför beslut om försäljning av aktier i bolag där staten inte har en röstmajoritet – och där aktierna således knappast innehas för att staten i bolagsform skall driva en verksamhet av statligt intresse – i de flesta fallen kunna ankomma på regeringen.

De ärenden som är av sådan vikt att beslutanderätten bör ankomma på riksdagen är enligt regeringens uppfattning främst försäljning av aktier i bolag där staten har en röstmajoritet.

Det kan tänkas fall där staten har ett bestämmande inflytande över verksamheten i ett aktiebolag utan att ha en röstmajoritet. Sådant inflytande kan t.ex. grundas på avtal med övriga ägare. Inflytandet kan då vidmakthållas oavsett statens andel av rösterna. En reglering av befogenheten att sälja statens aktier som bygger på begreppet bestämmande inflytande är därför inte lämpligt.

År 1990 gavs ett bemyndigande beträffande det statliga Förvaltningsaktiebolaget Fortia. Förvaltningsbolaget fick rätt att sälja aktier i av staten helägda bolag så länge detta inte innebar att staten frånhändes röstmajoriteten i något av bolagen. Det innebar att 49 procent av aktierna i t.ex. LKAB kunde ha sålts utan att riksdagen dessförinnan haft möjlighet att ta ställning till frågan. Detta bemyndigande kan uppfattas som väl vidsträckt. Risk finns för att en sådan ordning i alltför stor utsträckning urholkar riksdagens inflytande på området.

Även om staten efter en försäljning fortfarande har en röstmajoritet i ett bolag, kan dock statens inflytande ha minskat väsentligt till följd av försäljningen. Som närmare kommer att framgå nedan stadgar aktiebolagslagen (1975:1385) ett visst inflytande för aktieägare som tillsammans innehar en tiondel av rösterna i ett bolag. Inflytandet ökar för aktieägare som tillsammans innehar en tredjedel av rösterna. Det är således inte likgiltigt för staten om den har 51 procent eller 100 procent av rösterna i ett bolag.

Med hänsyn till detta anser regeringen att försäljning av aktier i av staten helägda bolag, eller delägda bolag där staten har *en röstmajoritet* eller äger hälften av rösterna för samtliga aktier i princip bör beslutas av riksdagen.

Regeringen kan emellertid beträffande ett visst majoritetsägt bolag vilja ha större befogenheter. För att skaffa sig önskad handlingsfrihet kan regeringen då utverka ett särskilt bemyndigande av riksdagen att beträffande just det företaget få vidta vissa slag av åtgärder.

Det kan tänkas fall då det av olika skäl kan vara viktigt för staten att ha kvar en minoritetspost i ett bolag. Riksdagen kan därför vilja förbehålla sig rätten att besluta om en eventuell försäljning trots att staten inte ens äger hälften av rösterna för samtliga aktier. Som ett exempel kan nämnas statens

köp av en mindre aktiepost i dåvarande Cementa AB. Förvärvet gjordes i kontrollsyfte sedan bolaget blivit enda inhemska producent av cement. Riksdagen kan av politiska skäl vilja förbehålla sig rätten att få besluta om försäljning av statens innehav av en minoritetspost i t.ex. Celsius AB.

I aktiebolagslagen ges ett betydande inflytande för aktieägare som tillsammans innehar en tredjedel av rösterna i ett bolag. Detta minoritets-skydd innebär bl.a. att bolagsordningen vad gäller t.ex. bolagets verksamhetsinriktning, aktiekapitalets storlek och antalet styrelseledamöter inte kan ändras utan att ett beslut om detta biträds av minoritetsägaren. Till följd av denna reglering kan riksdagen önska förbehålla sig rätten att besluta om försäljning av aktier i ett bolag om det leder till att statens andel av rösterna, utan att vara en majoritetspost eller hälften av rösterna för samtliga aktier, sjunker så att den inte längre överstiger en tredjedel av rösterna.

I aktiebolagslagen föreskrivs vidare ett visst inflytande för aktieägare som tillsammans innehar en tiondel av rösterna i ett bolag, bl.a. beträffande vissa beslut som avser redan utgivna aktier samt vissa ändringar i bolagsordningen. Riksdagen kan därför önska förbehålla sig rätten att fatta sådana beslut som innebär att statens andel inte längre överstiger en tiondel av rösterna.

Riksdagen skulle således på goda grunder kunna önska förbehålla sig rätten att besluta om en försäljning av aktier i ett bolag trots att staten inte har en röstmajoritet eller äger hälften av rösterna för samtliga aktier. Enligt regeringens uppfattning bör det ankomma på riksdagen att uttryckligen i varje särskilt fall ge till känna om den vill förbehålla sig rätten att besluta om försäljning av aktier i bolag där staten *har en minoritet* av rösterna för samtliga aktier. Om riksdagen inte fattat något sådant beslut bör regeringen ha rätt att besluta om aktiernas försäljning.

Merparten av företag med statligt ägande är av staten helägda bolag. I en hel del fall har staten också 50 procent av rösterna. Med hänsyn bl.a. till de utförsäljningar av statliga företag som förevarit under senare år och till arten av de bolag som alltså finns kvar i statlig ägo, är det rimligt att anta att antalet företag med statligt ägande där staten inte har en röstmajoritet i framtiden kommer att bli begränsat. Redan på grund av detta finns inte skäl att – som Svea hovrätt antyder som en möjlighet – införa någon värdegräns liknande den som föreslås för fast egendom. En värdegräns vore dessutom olämplig av det skälet att den inte skulle fånga upp sådana politiskt betydelsefulla innehav som representerar ett förhållandevis begränsat förmögenhetsvärde. Även den av Statskontoret förordade lösningen är opraktisk med hänsyn till det begränsade antalet företag som är aktuella.

Regeringen anser att det i budgetlagen bör tas in en tydlig och enkel bestämmelse som – mot bakgrund av ovan angivna överväganden – reglerar under vilka förutsättningar regeringen skall få besluta att sälja statens aktier. Denna regel bör innebära att regeringen får besluta att sälja aktier i ett bolag där staten har mindre än hälften av rösterna om inte riksdagen för just det bolaget har beslutat annat. Regeringen bör däremot inte utan riksdagens bemyndigande få besluta att sälja aktier i bolag där staten har minst hälften av rösterna. Om riksdagen och regeringen utnyttjar möjligheterna att knyta

särskilda skyldigheter och befogenheter till namngivna bolag, uppnår man nödvändig klarhet, stadga och flexibilitet på området.

Det är inte bara genom försäljning av aktier som statens röstmajoritet i ett bolag kan påverkas. Det kan även ske exempelvis genom utgivning av konvertibla skuldebrev och riktade nyemissioner. För att riksdagen skall kunna behålla sitt inflytande över väsentliga ändringar inom den statliga företagssektorn, är det av vikt att den förbehålls rätten att besluta om alla åtgärder som påverkar statens röstmajoritet i ett bolag.

Försäljning av aktier bör genomföras affärsmässigt. I likhet med vad som föreslagits beträffande fast egendom bör regeringen även vid försäljning av aktier få göra avsteg från denna princip om det finns särskilda skäl. Ett sådant särskilt skäl kan t.ex. vara att främja ökad spridning av aktieägandet i ett bolag. Det har redan skett vid flera tillfällen att privatpersoner har erbjudits att köpa mindre aktieposter till ett förmånligare pris än vad som gällt för institutioner.

Vad som föreslagits beträffande försäljning av aktier bör även gälla vid byte av sådan egendom. De föreslagna reglerna bör även gälla statens innehav av andelar i ekonomiska föreningar.

I prop. 1995/96:141 föreslogs riksdagen bemyndiga regeringen att vidta vissa förvaltningsåtgärder beträffande statliga företag, bl.a. försäljning av aktier. Regeringen anmälde samtidigt att Budgetlagsutredningen kunde komma med förslag som berör regeringens förvaltningsbemyndigande. Den beredning av prop. 1995/96:141 som för närvarande pågår i riksdagen pekar, enligt vad regeringen erfarit, mot att riksdagen lämnar regeringen särskilda bemyndiganden beträffande vissa namngivna företag. Detta förfarande är helt i linje med vad som förutsätts i den här föreslagna regleringen. Sådana särskilda bemyndiganden, och motsvarande tidigare givna bemyndiganden, kan således utan ändring fortsätta att gälla när den föreslagna budgetlagen träder i kraft.

#### 10.4 Annan lös egendom

**Regeringens förslag:** Annan lös egendom än aktier skall regeringen få överlåta om egendomen inte längre behövs för statens verksamhet eller blivit obrukbar eller om den inte anskaffats med statens medel. Försäljningar skall genomföras affärsmässigt om inte särskilda skäl talar mot detta.

**Utredningens förslag** överensstämmer med regeringens (se bet. s. 270 f.).

**Remissinstanserna** har inte haft någon erinran mot förslaget i denna del.

**Skälen för regeringens förslag:** Till skillnad från begreppet fast egendom – som till sin innebörd är definierat i lag – finns ingen reglering som talar om vad som är lös egendom. Begreppet lös egendom kan inte anges på annat sätt än genom en negativ bestämning. Det omfattar all

egendom, dvs. alla rättigheter av förmögensnatur, som inte utgör fast egendom. Utöver aktier kan som exempel på huvudkategorier av lös egendom nämnas lösöre, fordringsrätter och immateriella förmögensrätter.

När det i detta avsnitt talas om lös egendom avses inte den lösa egendom som utgörs av aktier. Inte heller avses den lösa egendom i form av tomträtt och byggnad på annans grund som behandlas i avsnitt 10.2. I detta avsnitt föreslås i stället en reglering för all annan lös egendom. Förslaget kommer framför allt att få betydelse för den vanligt förekommande försäljningen av statens lösöre.

Praxis på området är att riksdagen beslutar om försäljning och annan avhändelse av statens lösa egendom när egendomen har anskaffats för medel anvisade av riksdagen och det kan anses följa av anslagsbeslutet att riksdagen också skall besluta om en eventuell försäljning. Överlåtelse av övrig lös egendom får beslutas av regeringen. Regeringen får dessutom alltid sälja obrukbar eller obehövlig materiel.

Den i stort sett enda formen av överlåtelse av lös egendom som rent faktiskt äger rum är försäljning av obrukbar eller obehövlig materiel. Det är överhuvud taget mycket svårt att tänka sig situationer där staten skulle överlåta lös egendom som är brukbar och som den alljämt behöver för sin verksamhet. En sådan situation föreligger dock när regeringen någon enstaka gång överlämnar museiföremål som statsgåvor. Riksdagen har inte haft någon erinran mot att regeringen i de fåtal fall som varit aktuella fattat sådana beslut utan att höra riksdagen (se t.ex. KU 1975:12 och bet. 1989/90:KrU7).

Den ovan beskrivna ordningen – dvs. att anslagsbeslutet är avgörande för senare förfogandeåtgärder – har enligt regeringens uppfattning i viss mån blivit otidsenlig.

Anslagsbeslutet ger inte alltid tillräcklig ledning för frågan om vilka konkreta förfogandeåtgärder som får vidtas utan riksdagens medgivande. Dessutom kan sambandet mellan en tillgång och ett anslag vara oklart. Ett anslagsändamål kan vidare ha förlorat aktualitet. Långt ifrån alla statens tillgångar kan föras tillbaka på anslag. Viss egendom har skänkts till staten. Annan egendom har finansierats med avgiftsinkomster och överskott av andra driftsmedel. Det finns också egendom som av hävd innehas av staten. Till detta kommer att under senare år har allt fler statliga investeringar finansierats med interna lån i Riksgäldskontoret. Affärsverkens investeringar har även finansierats med lån hos andra kreditgivare.

Med hänsyn till detta bör frågan om vem som äger besluta om förfogandet över statens lösa egendom inte längre bero av vad som kan anses följa av ett anslagsbeslut. I stället bör finansieringen vara avgörande. Har egendomen anskaffats med statens medel, bör riksdagen också besluta om förfogandeåtgärderna. I övriga fall bör regeringen ha beslutanderätten. På så sätt kan riksdagen även i fortsättningen behålla ett fast grepp över den statliga förmögenhetsdispositionen.

Enligt praxis får regeringen sälja obrukbar eller obehövlig materiel. Enligt regeringens uppfattning bör denna rätt vidgas till att även avse annan lös egendom än materiel. Regeringen bör även få rätt att överlåta sådan egendom på annat sätt än genom försäljning, t.ex. genom gåva. Det bör därför tas in en bestämmelse i lagen om att regeringen får överlåta lös egendom som inte längre behövs i statens verksamhet eller som blivit obrukbar.

Även vid försäljning av statens lösa egendom skall affärsmässighet iakttas om inte särskilda skäl talar mot detta. Sådana särskilda skäl kan exempelvis föreligga vid försäljning till utvecklingsländer. Det som gäller för försäljning av lös egendom bör även gälla vid byte av sådan egendom.

**Regeringens förslag:** Har riksdagen beslutat om försäljningen skall inkomsten redovisas mot en inkomstitel på statsbudgeten om inte riksdagen bestämmer annat. Har regeringen beslutat om försäljningen gäller följande. Har den försålda egendomen ingått i en verksamhet för vilken riksdagen har godkänt en investeringsplan, får inkomsten användas för att finansiera investeringar som ingår i planen. Om egendomen har finansierats med anslag skall medel motsvarande egendomens bokförda värde först redovisas mot en inkomstitel, och har egendomen finansierats med lån skall lånet först lösas. Med vissa undantag får den inkomst som sedan återstår disponeras i den verksamhet där den försålda egendomen har använts. Har egendomen finansierats på annat sätt får hela försäljningsinkomsten disponeras i verksamheten.

**Utredningens förslag** överensstämmer med regeringens (se bet. s. 275 f.).

**Remissinstanserna** har inte haft några erinringar mot det framlagda förslaget.

**Skälen för regeringens förslag:** När en egendom säljs tillförs staten en inkomst. Därför behövs inte endast regler som ger regeringen befogenheter att besluta om försäljning utan även föreskrifter som anger under vilka förutsättningar regeringen får besluta hur sådana försäljningsinkomster skall disponeras.

Tidigare var statens investeringar i allmänhet anslagsfinansierade. Det fanns då ett tydligt samband mellan en av riksdagen beslutad medelsanvisning och en viss investering. Under senare år har investeringar i ökad utsträckning finansierats med lån. Detta har lett till att sambandet mellan medelsanvisning och investering har upphört. Staten äger också tillgångar som finansierats med avgiftsinkomster, bidrag eller gåvor. Dessutom finns egendom som av ålder innehas av staten och där den ursprungliga finansieringen är oklar. Oberoende av hur en tillgång har finansierats, utgör inkomsterna från försäljningen av egendomen statens medel.

Riksdagen har inte fattat något beslut med generell verkan om hur inkomster från försäljning av statens egendom får disponeras. Däremot har riksdagen meddelat vissa särskilda beslut. Dessa beslut, liksom den praxis som tillämpas, skiftar mellan olika slag av egendom och mellan olika verksamhetsområden och t.o.m. mellan liknande verksamhetsområden. Dessutom gäller olika villkor beroende på om egendomen har finansierats med anslag, interna lån eller på annat sätt och om egendomen har ett bokfört värde eller inte.

Utgångspunkten för en reglering är den att det är riksdagen som bestämmer hur statens medel skall användas. En möjlig lösning vore därför att föreskriva att alla inkomster från försäljning av statens egendom skall tillföras en inkomstitel på statsbudgeten. Medlen skulle då komma under

riksdagens rådighet och få bidra till finansieringen av de utgifter som riksdagen beslutar om. Det vore också en konsekvent tillämpning av bruttoredovisning på statsbudgeten. En så kategorisk lösning är, enligt regeringens uppfattning, av olika skäl inte är lämplig. Den är inte heller nödvändig för att trygga riksdagens rätt att bestämma vad statens medel skall användas till.

För att trygga denna rätt, är det tillräckligt att regeringen inte får använda försäljningsinkomster för andra ändamål än sådana som riksdagen på ett eller annat sätt har beslutat om. Säljs egendom och används inkomsterna till att återanskaffa i huvudsak motsvarande egendom eller för i huvudsak samma ändamål, kan riksdagen sägas ha kontroll över hur medlen används. Det faktiska resultatet är att försäljningsinkomster tillförs verksamheten och att motsvarande medel inte behöver anvisas med anslag eller finansieras på annat sätt. Ett inslag av nettoredovisning föreligger.

Riksdagen har också kontroll över användningen av försäljningsinkomsterna om den för skilda verksamhetsområden tar ställning till eller informeras om de större investeringar som skall genomföras varje år. På liknande sätt förhåller det sig om riksdagen tar ställning till fleråriga investeringsplaner och låneramar för investeringarna. Om försäljningsinkomster – utan att passera statsbudgeten – finansierar sådana investeringar, kan riksdagen sägas ha kontroll över hur medlen används.

Det finns emellertid situationer då försäljningen av en egendom inte är en normal och naturlig företeelse i en statlig verksamhet. Detta kan t.ex. vara fallet om en försäljning hänger samman med att en statlig verksamhet läggs ned, att dess verksamhetsform ändras påtagligt eller att omfattningen väsentligt förändras. I dessa fall ändras ändamålet för den statliga verksamheten och för de medel som används i den. Det är då naturligt att försäljningsinkomsten tillförs en inkomsttitel på statsbudgeten och att den således inte får disponeras av regeringen.

Med utgångspunkt från dessa överväganden bör följande regler gälla för dispositionen av inkomster från försäljning av statens egendom.

När det ankommer på riksdagen att besluta om en försäljning av egendom bör riksdagen också särskilt bestämma om försäljningsinkomsten skall hanteras på något annat sätt än att föras till en inkomsttitel.

Om regeringen har beslutat om försäljningen, bör utgångspunkten vara att regeringen endast får använda inkomster för sådana ändamål som riksdagen på ett eller annat sätt beslutat om. Detta villkor är uppfyllt om försäljningsinkomsterna används för att återanskaffa egendom som motsvarar den sålda egendomen eller används för i huvudsak samma ändamål. Reglerna bör inte vara tvingande. Regeringen skall alltid ha möjlighet att redovisa en försäljningsinkomst mot en inkomsttitel.

Till att börja med kan det vara lämpligt att särskilt reglera de fall då den försålda egendomen har använts i en verksamhet för vilken riksdagen har godkänt en *investeringsplan*. Regeringen bör få besluta att hela inkomsten skall användas för att finansiera investeringar som ingår i planen. Riksdagen kan ju fortfarande sägas ha kontroll över medlens användning. För riksdagens vidkommande innebär en tillämpning av regeln endast att lägre

anslag behöver anvisas eller mindre lånemedel behöver ställas till förfogande för investeringar som riksdagen redan tidigare beslutat om.

I övriga fall – dvs. när regeringen har beslutat om försäljning av egendom som inte har använts i en verksamhet för vilken riksdagen godkänt en investeringsplan – bör, av skäl som framgår nedan, det sätt på vilket anskaffningen av tillgången har finansierats vara avgörande för regeringens rätt att disponera försäljningsinkomsten. Skilda regler bör gälla beroende på om den försålda egendomen har finansierats med anslag, lån eller på annat sätt.

Om anskaffningen av egendomen har finansierats med *anslag* får egendomens bokförda värde betydelse. Det bokförda värdet utgörs av anskaffningsutgiften minskat med avskrivningar. Det bokförda värdet motsvarar således de anslagsmedel som ännu inte förbrukats. Dessa medel bör återföras till statsbudgeten. Detta kan ske genom att den del av försäljningsinkomsten som motsvarar det bokförda värdet redovisas mot en inkomsttitel. Den del som återstår bör regeringen få disponera. På detta skapas ett incitament att eftersträva en så hög försäljningsinkomst som möjligt. Denna återstående del av inkomsten bör dock inte få disponeras fritt utan endast i den verksamhet där den försålda egendomen har använts. På så sätt behåller riksdagen kontrollen över medlen.

I syfte att främja affärsmässighet och för att undvika onödig administration, bör regeringen få disponera hela försäljningsinkomsten om den uppgår till ett mindre belopp. Detta gäller bl.a. sådana enstaka investeringar till mindre belopp som en myndighet gjort i anläggningstillgångar för förvaltningsändamål utan att ta upp lån i Riksgäldskontoret. Även i detta fall krävs dock att inkomsten disponeras i den verksamhet där den försålda egendomen har använts.

Situationen blir en annan när fast egendom eller aktier säljs i en verksamhet där det inte finns en av riksdagen godkänd investeringsplan. Överlåtelseerna är exempel på försäljningsärenden som inte är normala och naturliga företeelser i verksamheten utan som utgör väsentliga förändringar av det sätt på vilket den bedrivs. Därför bör hela inkomsten vid försäljning av sådan egendom redovisas mot en inkomsttitel.

Om egendomen har finansierats med *lån* måste försäljningsinkomsten i första hand användas för att återbetala lånet. Som ett incitament för att uppnå så stora försäljningsinkomster som möjligt, bör regeringen få besluta att överskottet skall få disponeras i verksamheten. Av skäl som anförts ovan, bör detta dock inte gälla vid försäljning av fast egendom eller aktier. Överskottet bör då redovisas mot en inkomsttitel.

Anskaffningen av den försålda egendomen kan även ha finansierats på *annat sätt* än med anslag eller lån. Som exempel kan nämnas gåvor och donationer samt egendom som anskaffats med medel från avgiftsfinansierad verksamhet. I vissa fall har medel motsvarande avskrivningar och avkastning fått behållas i verksamheten och kunnat användas för investeringar. Dessutom finns egendom vars finansieringen inte kan hänföras till en bestämd källa. I fall som nu nämnts bör regeringen få besluta att hela försäljningsinkomsten skall disponeras i den verksamhet där den försålda egendomen har använts.

Regeringens beslut om hur försäljningsinkomster får disponeras kommer att meddelas i en förordning, genom bestämmelser i regleringsbrevet för en viss verksamhet eller genom ett särskilt beslut avseende inkomsten från en viss försäljning.

Prop. 1995/96:220

## 11 Redovisning och revision

### 11.1 Redovisningsskyldighet inför riksdagen

**Regeringens förslag:** Regeringen är redovisningsskyldig inför riksdagen för statens medel och övriga tillgångar. Redovisningsskyldigheten omfattar även den verksamhet som bedrivs av staten samt statens skulder och andra ekonomiska förpliktelser.

**Utredningens förslag** överensstämmer med regeringens (se bet. s. 119 f.).

**Remissinstanserna** tillstyrker i huvudsak förslaget eller har inga invändningar mot det. *Riksgäldskontoret* anser dock att en årsredovisning för staten också bör innehålla en resultatredovisning i vilken regeringen anger mål och uppnådda huvudsakliga resultat inom de olika verksamhetsområdena eller utgiftsområdena. Detta skulle, enligt kontoret, öka intresset för årsredovisning för staten och medföra att den kom att utvecklas i samklang med myndigheternas årsredovisningar.

**Skälen för regeringens förslag:** Riksdagen beslutar om skatt till staten och bestämmer hur statens medel skall användas. Samtidigt ställer riksdagen huvuddelen av statens medel till regeringens disposition. Riksdagen granskar också rikets styrelse och förvaltning. Bland annat dessa förhållanden utgör en naturlig grund för att regeringen skall ha en allmän redovisningsskyldighet inför riksdagen. De frågor som bör ställas är närmast vad som bör ingå i denna skyldighet och hur den skall fullgöras.

Regeringen är för närvarande inte skyldig att lämna någon samlad ekonomisk redovisning till riksdagen avseende t.ex. vilka inkomster som uppburits och hur statens medel använts. Någon sådan redovisning har heller inte lämnats. Riksrevisionsverket har dock publicerat en samlad årsredovisning för staten avseende räkenskapsåret 1993/94. Den omfattar dels balans- och resultaträkningar samt finansieringsanalys, dels en sammanställning av den statliga sektorns tillgångar och skulder. Årsredovisningen återgavs i sammandrag i 1995 års kompletteringsproposition (prop. 1994/95:150 bil. 1 s. 76). Riksrevisionsverket har även publicerat en sådan årsredovisning avseende räkenskapsåret 1994/95 som i sammandrag återgavs i 1996 års ekonomiska vårproposition (prop. 1995/96:150 bil. 1 s. 103).

Redovisningsskyldighet är ett vidare begrepp än bokföringsskyldighet. Utöver de ekonomiska transaktioner som påverkar resultat och ställning,

innefattar redovisningsskyldigheten även den verksamhet som bedrivs och resultatet av denna. Begreppet täcker dessutom innehåll, kvalitet och relevans i den information som lämnas till mottagaren.

Redovisningsskyldigheten bör enligt regeringens uppfattning omfatta statens medel och tillgångar liksom statens verksamhet till den del de handhas av regeringen eller av myndigheter under regeringen. Samtliga statens medel och övriga tillgångar står dock inte till regeringens disposition. Enligt RF 9:8 undantas tillgångar som är avsedda för riksdagen och dess myndigheter eller som i lag har avsatts till särskild förvaltning. Enligt RO 9:4 är det riksdagens förvaltningskontor som i fråga om riksdagen och dess myndigheter handlägger frågor om förvaltning av ekonomisk natur och som meddelar föreskrifter om detta. AP-fonden är ett exempel på en institution som handhar tillgångar som i lag avsatts till särskild förvaltning.

Det är enligt regeringens uppfattning praktiskt om regeringens redovisning även omfattar de medel som handhas av riksdagen och dess myndigheter med undantag för Sveriges riksbank. En förutsättning för en sådan redovisning är att riksdagens förvaltningskontor lämnar uppgifter som underlag för redovisningen. Detta leder självfallet inte till att regeringen övertar förvaltningskontorets befogenheter eller något som helst sakansvar på området. Riksdagen och dess myndigheter skall naturligtvis sköta sin bokföring inom ramen för riksdagens anvisningar på området.

En del av regeringens redovisningsskyldighet kan fullgöras inom ramen för en årsredovisning till riksdagen. Årsredovisningen kommer då att omfatta all den verksamhet staten bedriver oavsett finansiering och kommer främst att innehålla sammanfattande ekonomiska uppgifter. Regeringen avser att kommentera informationen och göra analyser som ökar förståelsen för innebörden i siffrorna.

Uppgifter om de sakliga resultat som uppnås inom olika verksamhetsområden kan däremot knappast ingå i en årsredovisning för staten såsom Riksgäldskontoret föreslagit. Den statliga verksamheten är så omfattande och mångfacetterad att det inte går att på ett kortfattat och överskådligt sätt redogöra för resultat och effekter. Dessutom finns det i riksdagsarbetet andra sammanhang som bättre lämpar sig för en redovisning av verksamheten, dess resultat och effekter. I avsnitten 5.2 och 12.4 anger regeringen hur redovisningsskyldigheten i olika avseenden avses fullgöras.

## 11.2 Kraven på redovisningen

**Regeringens förslag:** Bokföringen i staten skall fullgöras på ett sätt som stämmer överens med god redovisningssed. Redovisningen skall ge en rättvisande bild av statens verksamhet, det ekonomiska resultatet och ställningen samt av förvaltningen av statens medel och övriga tillgångar. Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer skall meddela närmare föreskrifter om redovisningen.

**Utredningens förslag** överensstämmer med regeringens (se bet. s. 125 f.).

**Remissinstanserna:** Inga invändningar har i denna del framförts mot utredningens förslag.

**Skälen för regeringens förslag:** För att en ekonomisk redovisningsskyldighet skall bli meningsfull krävs klart angivna grunder för hur bl.a. bokföringen skall skötas.

Med hänsyn till vikten av detta kunde det i och för sig vara motiverat att riksdagen beslutade om detaljerade bestämmelser för redovisningen i staten. Det vore dock enligt regeringens bedömning opraktiskt att i lag lägga fast sådana detaljerade ekonomiadministrativa regler. I stället bör det vara tillräckligt att riksdagen beslutar om de allmänna krav som skall gälla för redovisning. Med fördel kan detta ske med hänvisning till begreppen god redovisningssed och rättvisande bild.

I bokföringslagen, som endast gäller för näringsidkare, föreskrivs att bokföringsskyldigheten skall fullgöras på sätt som överensstämmer med *god redovisningssed*. I årsredovisningslagen föreskrivs att årsredovisningen skall upprättas på ett överskådligt sätt och i enlighet med god redovisningssed. Vidare föreskrivs att balansräkningen, resultaträkningen och noterna skall ge en *rättvisande bild* av ställningen och resultatet.

God redovisningssed innebär inte endast en allmänt accepterad praxis för gott och sunt beteende, utan den formuleras och utvecklas också löpande genom preciserade rekommendationer i olika frågor från bl.a. Bokföringsnämnden. Enligt kommunallagen skall även kommunerna och landstingen upprätta årsredovisningar med iakttagande av god redovisningssed. I bokföringsförordningen föreskrivs att statliga myndigheter med iakttagande av särskilda bestämmelser för statlig verksamhet skall fullgöra bokföringsskyldigheten på det sätt som överensstämmer med god redovisningssed. För myndigheter under regeringen utvecklas denna redovisningssed av Riksrevisionsverket.

Redovisningen skiljer sig mellan den statliga och den privata sektorn. Staten behöver därför egna normer för vad som är god redovisningssed och för vad som ger en rättvisande bild. På många områden sammanfaller dock normerna inom samhällets olika sektorer.

I stället för att riksdagen beslutar om detaljerade regler för redovisning i staten bör regeringen åläggas att meddela närmare bestämmelser för bokföring och redovisning. Regeringen bör kunna uppdra åt en annan

myndighet att medverka i detta arbete. De förordningar som regeringen redan beslutat på området, och de tillämpningsföreskrifter och allmänna råd som meddelats av Riksrevisionsverket, svarar enligt regeringens uppfattning väl mot dessa krav.

### 11.3 Revision

**Regeringens förslag:** Statens verksamhet skall granskas genom revision.

**Utredningens förslag** överensstämmer med regeringens (se bet. s. 128 f.).

**Remissinstanserna:** Inga invändningar har riktats mot förslaget. *Svea hovrätt*, som tillstyrker den föreslagna lagregleringen, anför i detta sammanhang att formerna för revision av regeringens egen verksamhet bör ses över. Enligt hovrättens uppfattning bör denna fråga övervägas i samband med riksdagens arbete med saken. *Riksrevisionsverket* anser att det är angeläget att en lag som reglerar revisionens omfattning, befogenheter m.m. kommer till stånd. En budgetlag kompletterad med en revisionslag innebär enligt Riksrevisionsverket att Sverige får en rättslig reglering som motsvarar den som finns i andra jämförbara länder.

**Skälen för regeringens förslag:** Riksdagen beslutar om den statliga verksamhetens inriktning och omfattning. En självklar del i ett sådant beslutssystem är att riksdagen har ett ansvar för resultatet av verksamheten. Riksdagen har vidare ett ansvar för att redovisningen är rättvisande, att förvaltningen fungerar säkert och effektivt samt att gällande föreskrifter iakttas. Riksdagen har dessutom behov av att kunna följa att statens medel används i överensstämmelse med vad riksdagen bestämt. Riksdagen bör därför föreskriva att statens verksamhet skall granskas genom revision. Av detta följer emellertid inte entydigt i vilken organisatorisk form granskningen bör ske.

Regeringen ansvarar inför riksdagen för den statliga verksamheten. Riksrevisionsverket granskar på regeringens uppdrag statlig verksamhet för att säkerställa en så god effektivitet som möjligt samt för att kontrollera att myndigheternas redovisning är tillförlitlig och att räkenskaperna är rättvisande. Den information som kommer fram genom granskningen står också till riksdagens förfogande.

Revisionen av Statsrådsberedningen, de olika departementen och Regeringskansliets förvaltningskontor – vilka alla utgör egna myndigheter – utförs av regeringskansliets revisionskontor, som för närvarande är administrativt inordnat i Civildepartementet. Revisionskontorets framtida organisatoriska tillhörighet prövas för närvarande.

Härutöver svarar Riksdagens revisorer för en granskning av den statliga verksamheten.

Enligt *Lagrådet* synes förslaget på denna punkt lämna öppet om revision avses kunna begränsas till internrevision eller om externrevision förutsätts. I sistnämnda fall synes den revision som för närvarande sker av regeringskansliet knappast stå i överensstämmelse med bestämmelsen.

I sitt granskningsbetänkande (bet. 1995/96:KU30) anser konstitutionsutskottet att det är otillfredsställande att regeringskansliet inte är föremål för en löpande extern revision. Utskottet förutsätter att det översynsarbete som pågår leder fram till att regeringskansliet granskas av externa revisorer.

Regeringen anser att revisionen av statens verksamhet bör vara självständig i förhållande till granskningsobjektet, göras opartiskt och ske systematiskt mot bakgrund av väl definierade regler.

När det gäller revisionen av regeringskansliet har regeringen ingen annan uppfattning än Svea hovrätt, Lagrådet och konstitutionsutskottet. Regeringens avsikt är därför att vidta åtgärder med sådan innebörd att även regeringskansliet kommer att granskas av externa revisorer.

Frågan om att införa en särskild lag som reglerar den revision som Riksrevisionsverket utför bereds för närvarande inom regeringskansliet.

## 12 Uppföljning, prognoser och utfall

### 12.1 Uppföljning

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

**Utredningens förslag** överensstämmer med regeringens (se bet. s. 290 f.).

**Remissinstanserna** har inte framställt några invändningar mot utredningens förslag i denna del.

**Skälen för regeringens förslag:** Statens budgetprocess delas traditionellt in i tre faser. Det är beredning, beslut och genomförande. Regeringen är ansvarig för beredningen av budgetförslaget och genomförandet av den beslutade verksamheten. Riksdagen beslutar om statsbudgeten. Under genomförandet sker normalt en löpande uppföljning. Efter avslutat budgetår finns därför en fjärde fas i budgetprocessen som omfattar kontroll och utvärdering av de finansiella och sakliga resultaten.

För att en budgetprocess skall vara effektiv krävs att alla dess faser fungerar väl. Forskningsresultat på området talar för att en noggrann uppföljning under genomförandet kan medverka till att skärpa budgetdisciplinen. Det är därför, enligt regeringens uppfattning, angeläget att den löpande uppföljningen under genomförandefasen förbättras.

Kraven på aktiv uppföljning skärps dessutom genom EU-medlemskapet. Av artikel 104c i Fördraget om upprättande av Europeiska gemenskapen följer en skyldighet att ha nationella förfaranden på budgetområdet som gör

det möjligt att undvika alltför stora underskott. Sverige skall också, enligt artikel 3 i ett protokoll som är bilaga till fördraget, snabbt och regelbundet underrätta EG-kommissionen om det förväntade och faktiska underskottet och om skuldnivån.

Uppföljning behöver även ske av att utgiftstak och ramar för utgiftsområden inte överskrids. Aktiva åtgärder avseende olika anslag och inkomstitlar kan behöva vidtas för att de politiska avvägningar som ligger i riksdagens beslut om utgiftstak och utgiftsramar skall bli realiteter under budgetens genomförandefas.

För att kunna styra den statliga verksamheten krävs att återföring av information sker snabbt. Detta är en förutsättning för att nödvändiga åtgärder skall kunna vidtas utan onödigt dröjsmål. För att ha tillräcklig kontroll behöver regeringen under genomförandefasen noga följa hur budgetens olika poster utvecklas i förhållande till den statsbudget som riksdagen har beslutat. Det betyder att utvecklingen av inkomstitlar och anslag samt andra ekonomiska transaktioner som påverkar statens lånebehov behöver uppmärksammas.

Regeringen avser att med lämplig periodicitet skaffa sig information om utvecklingen så att vid behov korrigerande åtgärder kan vidtas eller förslag om sådana åtgärder kan lämnas till riksdagen.

## 12.2 Budgetprognoser

**Regeringens förslag:** Vid minst två tillfällen under löpande budgetår skall regeringen redovisa prognoser för riksdagen och förklara väsentliga skillnader mellan budgeterade belopp och beräknat utfall.

**Utredningens förslag** överensstämmer i huvudsak med regeringens (se bet. s. 292 f.)

**Remissinstanserna** har inte framställt några invändningar mot förslaget.

**Skälen för regeringens förslag:** Regeringen behöver prognoser – eller underlag för prognoser – om hur statsbudgetens inkomster och utgifter utvecklas samt om utgiftsramarna kommer att hålla. Dessutom behövs prognoser om utnyttjandet av interna låneramar och krediter samt om statens lånebehov. Sådana prognoser är av betydelse bl.a. för uppföljningen av den löpande budgeten, bedömningen av åtgärdsbehovet under det löpande budgetåret och beredningen av budgeten för det kommande budgetåret.

Riksdagen bör vid några tillfällen under löpande budgetår tillställas en redovisning av budgetutfallet dittills under budgetåret och framför allt en bedömning av utfallet för hela budgetåret. Sådan rapportering kan anses ingå i den redovisningsskyldighet som regeringen har inför riksdagen (se avsnitt 11.1). Om det visar sig att statsbudgeten eller delar av den utvecklas i en riktning som inte förutsetts vid budgetregleringen, kan innehållet i prognoserna ge upphov till debatt och beslut i riksdagen.

Enligt regeringens uppfattning är det lämpligt att budgetprognoser lämnas till riksdagen vid de tidpunkter som är föreskrivna för budgetpropositionen respektive den ekonomiska vårpropositionen. Sådana prognoser, som avser det förväntade utfallet av innevarande års budget, bör vara ett minst lika intressant beslutsunderlag för nästa års statsbudget som det föregående årets utfall.

Budgetprognoser avses därför ingå i budgetpropositionen och den ekonomiska vårpropositionen. Redovisningen kommer till följd av detta att ske i september och april. Budgetprognoserna kan också överlämnas till riksdagen med en skrivelse om detta vid något tillfälle bedöms lämpligt. Något hinder finns självfallet inte för regeringen att lämna ytterligare budgetprognoser till riksdagen vid andra tillfällen under året. För att öka prognosernas informationsvärde avser regeringen att presentera dem på ett sådant sätt att uppmärksamheten riktas mot sådana anslag, inkomsttitlar och utgiftsramar där skillnaderna mellan budgeterade belopp och beräknat utfall är väsentliga.

### 12.3 Statsbudgetens utfall

**Regeringens förslag:** Regeringen skall senast fyra månader efter ett avslutat budgetår för riksdagen redovisa statsbudgetens preliminära utfall samt förklara väsentliga skillnader mellan budgeterade belopp och det preliminära utfallet.

**Utredningens förslag** överensstämmer i huvudsak med regeringens (se bet. s. 295 f.).

**Remissinstanserna:** Några större invändningar har inte framförts mot utredningens förslag.

**Skälen för regeringens förslag:** Efter avslutat budgetår lämnar regeringen inte någon samlad redovisning till riksdagen av utfallet på de olika inkomsttitlarna och anslagen m.m. jämfört med de belopp som tagits upp i statsbudgeten. En sådan detaljerad utfallsredovisning utformas dock av Riksrevisionsverket för regeringens räkning.

Riksrevisionsverkets rapport blir tillgänglig även för riksdagen. Den underställs däremot inte riksdagen formellt och riksdagen får inte heller på något annat sätt en samlad information om de skillnader som uppkommit mellan de anslagsbelopp som anvisats av riksdagen och den slutliga belastningen på respektive anslag.

I regeringens redovisningsskyldighet får anses ingå att lämna en sammanhållen redovisning till riksdagen av budgetutfallet på en detaljnivå som motsvarar den på vilken riksdagen har beslutat om i statsbudgeten. Det betyder att uppgifter skall lämnas om varje anslag och inkomsttitel. Även andra betalningar som påverkar statens lånebehov skall beaktas. Väsentliga skillnader i förhållande till av riksdagen beräknade och beslutade belopp bör förklaras.

En redovisning av statsbudgetens detaljerade utfall för riksdagen kan leda till att de statsfinansiella konsekvenserna av olika beslut uppmärksammas i ökad utsträckning. Detta är särskilt angeläget i fråga om lagreglerade skatteinkomster och transfereringsutgifter. En fördjupad analys av utfallet bör även kunna bidra till ökad kunskap om och bättre förståelse av de mekanismer som är verksamma på olika inkomst- och utgiftsområden. I sin tur bör detta kunna bidra till en successivt förbättrad precision i prognoser och budgetering och därmed till en förbättrad budgetdisciplin.

Det vore önskvärt att redovisningen av statsbudgetens utfall – uppdelat på inkomstitlar och anslag och med förklaringar till väsentliga skillnader mellan budgeterade belopp och utfall – lämnades till riksdagen i sådan tid att den kunde utgöra underlag för riksdagens ställningstagande till den ekonomiska vårpropositionen med dess förslag om utgiftstak och utgiftsområden. Det skulle då krävas att redovisningen lämnades senast före utgången av april.

Till följd av de rutiner och system som för närvarande används för redovisning och rapportering i staten är det emellertid inte möjligt att lämna en slutlig och kommenterad utfallsredovisning före utgången av april. Så länge system och rutiner inte medger att en sådan redovisning lämnas i tid till den ekonomiska vårpropositionen, skall regeringen i stället överlämna en preliminär utfallsredovisning på lämplig detaljnivå med enkla kommentarer. Den preliminära utfallsredovisningen bör överlämnas till riksdagen samtidigt med den ekonomiska vårpropositionen. Redovisningen av det slutliga utfallet får i stället ingå i den årsredovisning för staten som behandlas i nästa avsnitt.

## 12.4 Årsredovisning

**Regeringens förslag:** Så snart som möjligt, dock senast nio månader efter ett avslutat budgetår, skall regeringen se till att en årsredovisning för staten lämnas till riksdagen. Årsredovisningen skall innehålla resultaträkning, balansräkning och finansieringsanalys samt det slutliga utfallet på statsbudgetens inkomstitlar och anslag.

**Utredningens förslag** överensstämmer med regeringens (se bet. s. 298 f.).

**Remissinstanserna** har inte framställt några större erinringar mot förslaget i denna del.

**Skälen för regeringens förslag:** I avsnitt 11 föreslås att det i budgetlagen tas in en bestämmelse om att regeringen är redovisningsskyldig inför riksdagen för den statliga verksamheten och för förvaltningen av statens medel och övriga tillgångar. Vidare föreslås att redovisningen skall ge en rättvisande bild av statens verksamhet, det ekonomiska resultatet och ställningen samt av förvaltningen av statens medel och övriga tillgångar.

För att fullgöra en del av sin redovisningsskyldighet inför riksdagen bör regeringen åläggas att se till att en årsredovisning för staten överlämnas till riksdagen. Årsredovisningen bör innehålla resultaträkning, balansräkning och finansieringsanalys samt det slutliga utfallet på statsbudgetens inkomsttitlar och anslag. Den bör även innehålla erforderliga förklaringar och kommentarer. En sådan årsredovisning ger en samlad bild av statens finansiella resultat och ställning och bör vara väl lämpad att utgöra underlag för olika intressenters analys av statens ekonomi samt för den politiska debatten. En årsredovisning för staten bör omfatta statens samtliga medel, således även avgiftsfinansierad statlig verksamhet och andra transaktioner som påverkar statens tillgångar och skulder.

I årsredovisningen bör däremot, som närmare utvecklas i avsnitt 11.1, inte tas in i någon samlad redovisning av de sakliga resultat som uppnås inom olika delar av den statliga verksamheten. Sådan redovisning bör av skäl som anges i avsnitt 5.2 i stället lämnas i budgetpropositionen och i andra propositioner eller i skrivelser.

I olika sammanhang utreds för närvarande vilka krav som bör ställas på företags och myndigheters redovisning av effekter på miljön av deras verksamhet. När kraven fastställts är det naturligt att dessa i tillämpliga delar även får gälla för staten.

Årsredovisningen för staten bör lämnas till riksdagen så snart det kan ske. Med nuvarande rutiner är en årsredovisning klar åtta till nio månader efter avslutat budgetår. Det bör på sikt vara möjligt att få fram en årsredovisning som kan överlämnas till riksdagen innan kammaren gör sommaruppehåll i arbetet. Under överskådlig tid kommer det dock knappast att vara möjligt att färdigställa en årsredovisning i sådan tid att den kan överlämnas till riksdagen vid den informationsmässigt mest önskvärda tidpunkten, nämligen i slutet av april när riktlinjer för den framtida ekonomiska politiken börjar beredas i riksdagen.

Om årsredovisningen inte kan överlämnas till riksdagen i god tid innan kammaren gör sommaruppehåll, bör man enligt regeringens uppfattning vänta med presentationen till dess budgetpropositionen lämnas till riksdagen i september, eller annorlunda uttryckt, nio månader efter budgetårets utgång. Regeringen anser att det är otillfredsställande att en årsredovisning för närvarande inte kan lämnas tidigare. I likhet med Statskontoret och Riksrevisionsverket anser regeringen att strävan bör vara att det slutliga utfallet skall kunna redovisas i anslutning till den ekonomiska vårpropositionen.

Riksrevisionsverket har i uppdrag att årligen utforma en årsredovisning för staten och att lämna den till regeringen. I 1995 års ekonomiska vårpropositionen (prop. 1995/96:150) sammanfattade och kommenterade regeringen denna årsredovisning. Årsredovisning för staten är en ny företeelse. För att hanteringen av den skall kunna utvecklas och finna lämpliga former, anser regeringen att bestämmelser för närvarande inte bör införas om det sätt på vilket riksdagen bör tillställas årsredovisningen. Det bör därför räcka med att det i budgetlagen anges när riksdagen skall få årsredovisningen, vad den i stort skall innehålla och att det är regeringens skyldighet att ombesörja detta.

## 13 Utgiftstak och utgiftsramar

### 13.1 I beredningen

**Regeringens förslag:** Om regeringen avser att använda tak för statens utgifter skall regeringen lämna förslag till beslut om utgiftstak i den ekonomiska vårpropositionen. Om riksdagen beslutat att hänföra statsutgifter till utgiftsområden skall regeringen i den ekonomiska vårpropositionen redovisa riktlinjer för utgifternas fördelning på utgiftsområden i den kommande budgetpropositionen. Förslag om tak för statens utgifter eller riktlinjer för utgiftsramar kan avse längre tid än ett budgetår.

**Utredningens förslag** överensstämmer med regeringens (se bet. s. 318 f.).

**Remissinstanserna** har inte haft några erinringar mot utredningens förslag i denna del.

**Skälen för regeringens förslag:** Under senare år har statsmakterna beslutat om kraftfulla åtgärder för att bringa utvecklingen av statsbudgetens underskott och statsskulden under kontroll. Detta är emellertid inte något som endast behöver vidtas när en statsfinansiell krissituation är för handen. I stället måste statens finanser ständigt hållas under sådan kontroll att utvecklingen inte leder till nya krissituationer. Det är därför viktigt att etablera en varaktigt stram budgetdisciplin som kan medverka till en långsiktigt hållbar utveckling av statsfinanserna.

Forskningsresultat indikerar att ett tydligt budgetpolitiskt åtagande från regeringens sida kan medverka till att stärka budgetdisciplinen och att främja en sådan positiv utveckling av statsfinanserna. De beslut som riksdagen fattat om en rambeslutsmodell med utgiftsområden och ett tak för de offentliga utgifterna, erbjuder en god grund för ett sådant budgetpolitiskt åtagande. Båda ansatserna kan stödja en rambudgetprocess i regeringens beredning av förslaget till statsbudget och i genomförandet av den budgeterade verksamheten.

Som ett led i strävan att stärka budgetdisciplinen har riksdagen beslutat att en s.k. *rambeslutsmodell* skall kunna tillämpas för riksdagens beslut om statsbudgeten (1993/94:TK 1 och 2, bet. 1993/94:KU18, rskr. 1993/94:424 och bet. 1994/95:KU2, rskr. 1994/95:5). Rambeslutsmodellen innebär att riksdagen i ett tvåstegsförfarande först tar ställning till helheten i regeringens budgetförslag och därefter låter detaljerna anpassa sig till denna. I det första steget fastställer riksdagen på förslag av finansutskottet det samlade budgetutrymmet och fördelar detta på utgiftsområden genom ett enda beslut. I nästa steg fördelar utskotten medel på anslag inom de

olika utgiftsområdena. Varje utgiftsområde behandlas som ett paket, där även fördelningen mellan anslagen avgörs genom ett enda beslut. Regler om förfarandet finns i RO 3:2, 4:5 och 5:12.

Riksdagen har nyligen beslutat (bet. 1995/96:KU21, rskr. 1995/96:157) om indelningen av statsbudgeten i utgiftsområden. I enlighet med RO 3:2 kommer regeringens förslag till statsbudget för budgetåret 1997 därför att innehålla en fördelning av anslagen på de av riksdagen beslutade utgiftsområdena.

Genom beslutet om rambeslutsmodellen har riksdagen möjliggjort en väsentlig uppstramning av riksdagens behandling av statsbudgeten.

Som ett ytterligare förfarande för att skärpa budgetdisciplinen skall ett *tak för de offentliga utgifterna* kunna tillämpas (prop. 1994/95:150 bil. 1, bet. 1994/95:FiU20, rskr. 1994/95:447). Ett sådant utgiftstak kan utformas så att regeringen föreslår och riksdagen beslutar om en högsta nivå för de offentliga utgifterna under ett antal år framåt. Utgiftstaket kan anges i nominella termer, främst mot bakgrund av det prisstabiliseringsmål som gäller för den ekonomiska politiken. Valet av nivå utgör en avvägning mellan å ena sidan önskemålet att kunna tillgodose angelägna utgiftsbehov och å andra sidan önskemålet att uppnå en hållbar utveckling av de offentliga finanserna. Ett utgiftsmål för budgetpolitiken tydliggör behovet av politiska prioriteringar mellan olika utgiftsområden och ger budgetpolitiken en långsiktig inriktning med högre förutsebarhet.

Taket för de offentliga utgifterna skall kunna omfatta hela den offentliga sektorn, således även socialförsäkringssektorn vid sidan av statsbudgeten och kommunerna. Räntor på statsskulden skall dock inte ligga under taket.

Ett par bestämmelser om förfarandet vid användning av tak för statens utgifter och ramar för utgiftsområdena bör enligt regeringens uppfattning tas in i budgetlagen. Vad som då måste beaktas är att beslut om tak för statens utgifter och om utgiftsramar kommer att fattas med tidsmässig förskjutning. I den ekonomiska vårpropositionen ingår förslag till ett flerårigt beslut om utgiftstak och om riktlinjer för utgiftsområdena. Förslag till beslut om ramar för utgiftsområdena ingår däremot i budgetpropositionen. Utgiftstak och utgiftsramar används för att inrikta en del av den framtida ekonomiska politiken. Det är därför lämpligt att låta en bestämmelse i budgetlagen anknyta till tilläggsbestämmelse 3.2.1 till riksdagsordningen.

I budgetlagen bör anges att när regeringen avser att använda ett kvantitativt preciserat tak för statens utgifter i beredningen av nästa års statsbudget och i genomförandet av den budgeterade verksamheten, skall regeringen i den ekonomiska vårpropositionen lämna förslag till beslut om ett sådant utgiftstak. Hur ett sådant tak skall vara avgränsat eller utformat bör dock inte regleras i lag.

Vidare bör i budgetlagen anges att om riksdagen med stöd av bestämmelserna i RO 5:12 beslutat hänföra statsutgifter till utgiftsområden, skall regeringen i den ekonomiska vårpropositionen redovisa riktlinjer för hur den avser att fördela statens utgifter på utgiftsområden eller grupper av utgiftsområden i det kommande förslaget till statsbudget.

I syfte att ge ökad långsiktig stadga åt utgiftstak och utgiftsramar kan regeringen vidare föreslå att riksdagen för en flerårsperiod beslutar om tak

för statens utgifter och godkänner riktlinjer för ramar för utgiftsområden eller grupper av utgiftsområden för en flerårsperiod. Därför bör det i budgetlagen anges att regeringen också kan lämna förslag om tak för statens utgifter eller presentera riktlinjer för utgiftsramar som avser längre tid än ett budgetår.

Den ordning som här beskrivs tillämpades i sina huvuddrag i 1996 års ekonomiska vårproposition (prop. 1995/96:150). I denna föreslog regeringen således att riksdagen skulle fastställa ett utgiftstak för staten och socialförsäkringssektorn vid sidan av statsbudgeten för år 1997, 1998 och 1999 samt att riksdagen skulle godkänna den preliminära fördelningen på utgiftsområden. När utgiftstak och ramar för utgiftsområden har använts ett par gånger och erfarenheter vunnits, kan det prövas om det är lämpligt att precisera eller skärpa bestämmelserna.

## 13.2 Under genomförandet

**Regeringens förslag:** Har riksdagen beslutat om ett tak för statens utgifter, eller har riksdagen använt ramar för utgiftsområden vid beslut om statsbudgeten, skall regeringen, om den anser att det finns risk att utgiftstaket eller utgiftsramar kommer att överskridas, vidta sådana åtgärder för att undvika detta som den har befogenhet till eller föreslå riksdagen nödvändiga åtgärder.

**Utredningens förslag** överensstämmer med regeringens (se bet. s. 326 f).

**Remissinstanser** har inte haft någon erinran mot utredningens förslag i denna del.

**Skälen för regeringens förslag:** Om regeringen föreslagit och riksdagen beslutat att ett tak för statens utgifter skall tillämpas under statsbudgetens genomförandefas är ett av syftena med detta att stärka statsmakternas utgiftskontroll. Detsamma gäller om riksdagen använt ramar för utgiftsområden i beredningen av besluten om statsbudgeten. Statsmakterna har därmed åtagit sig att noga följa utvecklingen under genomförandefasen och att vid behov vidta åtgärder för att bringa utgiftsutvecklingen under kontroll.

I avsnitt 12.1 föreslås att regeringen skall ha en skyldighet att noga följa hur statens inkomster, utgifter och upplåning utvecklas i förhållande till beslutade eller beräknade belopp. Skyldigheten omfattar även uppföljning av utvecklingen i förhållande till utgiftstak och utgiftsramar. Att noga följa utvecklingen innebär att regeringen med lämplig periodicitet skaffar sig information om den så att regeringen vid behov kan vidta korrigerande åtgärder eller föreslå riksdagen sådana.

I avsnitt 6.2 föreslås att den rätt som regeringen har att helt eller delvis avstå från att utnyttja anvisade anslag skall komma till uttryck i budgetlagen. En föreliggande risk att ett anslag väsentligt kommer att överskridas

utgör i många fall ett tillräckligt skäl för regeringen att selektivt eller generellt besluta att anvisade medel inte skall användas. Om ett anslagsöverskridande hotar att medföra att även utgiftsområdet eller t.o.m. utgiftstaket överskrids blir behovet av åtgärder särskilt stort.

I avsnitt 12.2 föreslås att regeringen vid minst två tillfällen under löpande budgetår för riksdagen skall redovisa prognoser avseende utfallet på bl.a. statens inkomster och utgifter och förklara väsentliga skillnader i förhållande till de belopp som upptagits i statsbudgeten. Har riksdagen beslutat om ett utgiftstak eller i beslutsprocessen använt utgiftsramar bör även skillnader i förhållande till utgiftstak och utgiftsramar förklaras. Det är vidare lämpligt att regeringen i ett sådant sammanhang redovisar vilka åtgärder den själv vidtagit respektive vilka åtgärder den föreslår riksdagen att besluta om.

Beslutar riksdagen om ett beloppsmässigt preciserat utgiftstak eller använder den sig av ramar för utgiftsområden skall detta, enligt regeringens uppfattning, ses som ett allvarligt menat budgetpolitiskt åtagande. För att markera detta bör det i budgetlagen föreskrivas en skyldighet för regeringen att vidta eller föreslå åtgärder om den anser att det finns risk att ett eller flera anslag kommer att överskridas i sådan omfattning att ett beslutat utgiftstak eller tillämpade utgiftsramar i sin tur kommer att överskridas.

### 13.3 Långsiktsskalkyl

**Regeringens förslag:** Om regeringen inte lämnar förslag om tak för statens utgifter eller redovisar riktlinjer för ramar för utgiftsområden för en flerårsperiod, skall den i stället presentera en långsiktig beräkning av hur statens inkomster, utgifter och lånebehov kommer att utvecklas som en följd av redan fattade beslut.

**Utredningens förslag** överensstämmer med regeringens (se bet. s. 328 f.).

**Remissinstanserna** har inte haft några synpunkter på utredningens förslag i denna del.

**Skälen för regeringens förslag:** Under en följd av år presenterades i kompletteringspropositionen en s.k. långtidsbudget. Under senare tid har regeringen i stället tagit in vad som kallas en långsiktig konsekvenskalkyl för statens inkomster och utgifter för en femårsperiod. Gemensamt för dessa dokument är att de visar utgifts- och inkomstutvecklingen på olika områden till följd av redan fattade beslut och gjorda åtaganden under väl specificerade förutsättningar för den samhällsekonomiska utvecklingen. Beräkningarna har inte varit någon prognos över den framtida utvecklingen utan syftat till att utgöra ett underlag vid utformningen av den framtida budgetpolitiken.

I 1995 års kompletteringsproposition ingick inte någon långsiktig konsekvenskalkyl. I stället redovisade regeringen en plan för budgetpolitiken de närmaste åren. I 1996 års ekonomiska vårproposition presenterades en plan för statsbudgetens utveckling för en femårsperiod som byggde på att preciserade budgetförstärkningar genomförs. Sådana budgetpolitiska planer har passerat det steg i budgetprocessen som en långsiktig konsekvenskalkyl utgör. Till skillnad från en konsekvenskalkyl utgår en plan inte från en oförändrad politik utan den innefattar även mer eller mindre fullständigt de olika budgetåtgärder som behöver vidtas för att den underliggande utvecklingen skall kunna styras mot de uppsatta målen.

Om regeringen föreslår riksdagen ett flerårigt tak för statens utgifter eller för riksdagen redovisar riktlinjer för ramar för utgiftsområden eller en plan för hur statens inkomster, utgifter och lånebehov avses utvecklas under en flerårsperiod är det inte nödvändigt att den också presenterar en långsiktig konsekvenskalkyl. Detta hindrar naturligtvis inte att en sådan ändå kan presenteras.

Varken metoden med beslut om fleråriga utgiftstak eller metoden med fleråriga riktlinjer för utgiftsområden är obligatorisk för regeringen. Det kan därför inte uteslutas att regeringen någon gång finner skäl att avstå från att föreslå riksdagen fleråriga tak för statens utgifter eller riktlinjer för ramar för utgiftsområden. I så fall måste regeringen presentera något annat material som kan ge riksdagen en uppfattning om hur statens finanser kan komma att utvecklas under de närmaste fem åren. Det krav som då kan ställas på regeringen är att den i vart fall presenterar en långsiktsskalkyl.

## 14 Ikraftträdande

Lagen om statsbudgeten föreslås träda i kraft den 1 januari 1997. I avsnitt 15 behandlas frågan om upphävande av äldre beslut och bemyndiganden.

### Förslaget till lag om statsbudgeten

#### Effektivitet och resultat

##### 1 §

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

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

Regeringen är enligt RF 1:6 ansvarig inför riksdagen för hur den styr riket. Några allmänna krav som riksdagen kan ställa på regeringens ledning samt genomförandet av statens verksamhet kommer till uttryck i förevarande paragraf. Här anges även vad som i budgetlagen avses med begreppet statens verksamhet.

Som närmare behandlas i den allmänna motiveringen (avsnitt 5.1) åsyftas med det i *första stycket* angivna uttrycket hög effektivitet att statens verksamhet skall bedrivas på ett sådant sätt att av riksdagen angivna mål nås i så hög grad som möjligt inom ramen för tillgängliga resurser. Verksamheten skall med andra ord genomföras på ett ändamålsenligt sätt.

Uttrycket god hushållning kan exemplifieras med att onödiga utgifter skall undvikas, att verksamheten skall bedrivas med hög produktivitet och att statens medel skall hanteras säkert. En god hushållning innefattar även att statens tillgångar i övrigt samt statens skulder förvaltas väl.

Hög effektivitet i en verksamhet kan inte nås i en absolut bemärkelse. Detta markeras i lagtexten genom att uttrycket eftersträvas används. När det däremot gäller god hushållning är kraven mindre relativa. Vissa minimikrav på ordning och sparsamhet måste uppfyllas. Därför används uttrycket iakttas.

Med statens verksamhet avses enligt *andra stycket* sådan verksamhet som sköts av regeringen, domstolarna och de förvaltningsmyndigheter som lyder under regeringen. Lagen gäller inte sådan statlig verksamhet som bedrivs av statliga institutioner vilkas organisation och verksamhet regleras i särskild lag, exempelvis AP-fonden och Sveriges riksbank. Inte heller innefattas i begreppet sådan verksamhet som bedrivs av aktiebolag som ägs av staten eller stiftelser där staten medverkat vid bildandet. Verksamheten drivs då inte av det offentligtgrättsliga organet staten.

Paragrafen ger en grund för vissa andra bestämmelser i budgetlagen. För att en verksamhet skall kunna bedrivas effektivt krävs att mål sätts upp för verksamheten och att dessa mål nås i en så hög grad som möjligt. Bestämmelserna om resultatstyrning i 2 § kan medverka till hög effektivitet och god hushållning. En förutsättning för en god hushållning är att det föreligger en redovisningsskyldighet inför riksdagen, att det finns

föreskrifter om redovisningen och att statens verksamhet granskas genom revision. Dessa frågor regleras i 44-46 §§. Förevarande paragraf ger vidare en grund för bestämmelserna om uppföljning, prognoser och utfall i 35-38 §§. Kraven på hög effektivitet och god hushållning kan motivera att regeringen med stöd 7 § begränsar villkoren för utnyttjande av anslag eller med stöd av 8 § beslutar att inte använda medel på ett anvisat anslag.

De inledande två paragraferna har rubriken Effektivitet och resultat. För att uppnå bättre balans och även bättre täckning av avsnittets innehåll förordar *Lagrådet* att rubriken i stället ges lydelsen Verksamhetsmål och resultat. Enligt regeringens uppfattning fångar dock den föreslagna rubriken upp och ger uttryck för essensen i de båda paragraferna på ett tillfredsställande sätt.

## 2 §

*Regeringen skall för riksdagen redovisa de mål som åsyftas och de resultat som uppnåtts på olika verksamhetsområden.*

Denna paragraf syftar till att genom resultatstyrning främja hög effektivitet och god hushållning.

Ett annat syfte som nämns i den allmänna motiveringen (avsnitt 5.2) är att klargöra för den som begär eller utnyttjar statliga medel för ett visst ändamål, att han måste kunna ange vad han vill uppnå. Han måste också vidta åtgärder så att de resultat som rent faktiskt uppnås kan redovisas och jämföras med vad som var avsett. Ytterligare ett syfte är att underlätta för riksdagens utskott att i ökad utsträckning ägna sig åt uppföljning och utvärdering av resultatet av den verksamhet riksdagen beslutat om. På detta sätt stärks även riksdagens roll i budgetprocessen.

Paragrafen tar inte enbart sikte på åtgärder som faller inom finansmaktens område. Bestämmelsen gäller även på t.ex. föreskrifts- och kontrollmaktens områden, i vart fall till den del åtgärderna påverkar statsbudgeten på ett tydligt sätt.

Mål- och resultatredovisningens utformning och precision kommer att variera mellan olika områden. Som närmare behandlas i den allmänna motiveringen (avsnitt 5.2) kan det på vissa områden vara svårt att beskriva mål och uppnådda resultat med någon högre grad av precision. På områden där det för närvarande inte förekommer någon resultatredovisning utgör bestämmelsen en uppfordran till fortsatt utvecklingsarbete.

Av skäl som tas upp i den allmänna motiveringen finns i budgetlagen inga regler om den närmare utformningen av resultatstyrningen eller av de begrepp som skall användas.

Regeringens möjligheter att redovisa mål och resultat förutsätter att den får information av underställda myndigheter. Det är naturligt att myndigheternas redovisningen sker i årsredovisningarna. Myndigheterna lämnar även rapporter och liknande i särskilda frågor eller på uppdrag av regeringen. Ibland finns dock ingen myndighet som har till uppgift att i sak administrera en viss verksamhet. I andra fall kan det vara till fördel att utvärdering sker med ett längre tidsintervall eller av annan än den

administrerande myndigheten. Resultatinformation kan även sökas utanför staten.

Oavsett hur informationen tas fram och med vilken frekvens det sker, bör regeringen presentera den för riksdagen vid lämpliga tillfällen och i lämplig form. Av skäl som anges i den allmänna motiveringen, har det i lagen inte tagits in någon föreskrift om när eller i vilken form en sådan redovisning skall lämnas.

## **Anslag och inkomstitlar**

### **3 §**

*När riksdagen enligt 9 kap. 3-5 §§ regeringsformen anvisar anslag till angivna ändamål, skall anslagstyperna obetecknade anslag, reservationsanslag eller ramanslag användas.*

*De närmare villkoren för anslagen framgår av 4-6 §§.*

I paragrafens *första stycke* erinras indirekt om att det är riksdagen som enligt angivna lagrum i regeringsformen anvisar anslag och anger ändamålen för anslagen. Anslagen utgör riksdagens viktigaste instrument för att fördela medel till olika ändamål.

Riksdagen bestämmer också de villkor som gäller för medlens användande. Det sker på ett standardiserat sätt genom att det för skilda ändamål anges med vilken typ av anslag medel skall anvisas. I paragrafen anges vilka olika anslagstyper riksdagen skall använda sig av. Anslagstyperna skiljer sig åt ifråga om rätten för regeringen att överskrida anvisade belopp och att använda outnyttjade medel under följande budgetår. Dessa skilda villkor syftar till att ge anslagstyperna egenskaper som svarar mot behoven och förutsättningarna på olika statliga verksamhetsområden. Valet av anslagstyp görs i allmänhet utifrån möjligheten att förutse medelsbehovet för ett visst budgetår.

I paragrafens *andra stycke* ges en hänvisning till att de närmare villkoren för de olika anslagstyperna anges i de följande tre paragraferna. I 4 § ges regler för obetecknade anslag, i 5 § för reservationsanslag och i 6 § för ramanslag.

### *Anslagstyper*

### **4 §**

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

I paragrafen anges de grundläggande villkoren för obetecknade anslag. Benämningen obetecknat innebär att det för anslagstypen saknas villkor som medger överskridande av anslagsbeloppet eller tidsmässig överföring av de befogenheter som anslaget innebär. När riksdagen anvisar ett anslag av denna typ benämns det enbart "anslag", dvs. utan beteckning.

## 5 §

*Ett reservationsanslag får inte överskridas. Outnyttjade medel får regeringen använda längst tre år efter det att anslaget senast var uppfört på statsbudgeten.*

I paragrafen anges de grundläggande villkoren för reservationsanslag. Anslagets befogenheter får överföras tidsmässigt, dvs. outnyttjade medel får användas under senare budgetår. Medel får dock användas endast under det år anslaget är uppfört på statsbudgeten samt under ytterligare tre år. I likhet med den begränsning som gäller för obetecknade anslag, får ett reservationsanslag inte överskridas.

## 6 §

*Ett ramanslag får regeringen tillfälligt överskrida genom att ta i anspråk en anslagskredit motsvarande högst tio procent av anvisat anslag.*

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

*Outnyttjade medel får regeringen använda under följande budgetår.*

Ramanslagets befogenheter får överföras tidsmässigt och det anvisade beloppet får under vissa förutsättningar överskridas. I de två första styckena anges hur överskridande får ske och vilka begränsningar som gäller. Vad gäller sparande finns bestämmelser i tredje stycket.

I första stycket regleras möjligheten till överskridande genom att en anslagskredit utnyttjas. Finansiering med en anslagskredit innebär att en viss del av följande års medel tas i anspråk i förskott. Som närmare behandlas i den allmänna motiveringen (avsnitt 6.1) är detta en tillfällig lösning. En sådan kredit förutsätts bli reglerad under det budgetår som följer. Inget hindrar dock att krediten i stället regleras under en följd av år eller att en anslagskredit rent av förblir utnyttjad under en längre period.

I paragrafen föreskrivs den begränsningen att anslagskrediten får motsvara högst tio procent av anslagsbeloppet. Därvid avses anslagsbeloppet under innevarande år. En kredit får således vid ett givet tillfälle inte överstiga tio procent av anslagsbeloppet för det året. Har anslagskrediten utnyttjats maximalt under ett budgetår, finns inget utrymme för ytterligare kredit under det följande året om inte anslaget då höjs. Höjs anslaget under det följande året, finns möjlighet att ta i anspråk ytterligare anslagskredit som motsvarar maximalt tio procent av höjningen.

I andra stycket ges regeringen möjlighet besluta om överskridande av ett slag som för närvarande benämns merutgift. I paragrafen anges vissa allmänna villkor som måste vara uppfyllda för att regeringen skall få fatta ett beslut om överskridande. Utöver dessa villkor förutsätter ett sådant beslut även att riksdagen har lämnat ett särskilt bemyndigande till att överskridande får ske. Av skäl som närmare utvecklas i den allmänna motiveringen bör en förhöjd kreditgräns och den möjlighet regeringen har

att inhämta beslut om förhöjda anslag leda till att regeringen i mycket begränsad utsträckning kommer att besluta om överskridande.

När det gäller ramanslag som anvisas för *förvaltningsändamål* och liknande bör regeringens befogenheter att besluta om överskridande begränsas till att täcka utgifter som riksdagen inte kände till då anslaget anvisades. Alla sådana utgifter får dock inte täckas med överskridande. Det skall dessutom vara fråga om tillfälliga utgifter som uppkommit utanför en myndighets kontroll. Med detta avses ytterligare utgifter som ålagts en myndighet till följd av riksdagsbeslut men som inte beaktats vid budgeteringstillfället. Även kostnader till följd av force majeure-liknande förhållanden, t.ex. omfattande skada på inventarier, kan räknas till sådana särskilda utgifter. Det förhållandet att det bara i undantagsfall kan bli aktuellt att besluta om överskridande och då endast för vissa typer av utgifter, har markerats i paragrafen med att det skall vara fråga om en särskild utgift.

Som anges i den allmänna motiveringen förutsätts det på ramanslag som används för förvaltningsändamål nästan aldrig bli aktuellt att under genomförandet av verksamheten öka anslagsutrymmet mer än vad som ryms inom den maximala kreditgränsen om 10 procent. Skulle det i något undantagsfall finnas behov av ännu större anslagsutrymme, finns sannolikt skäl att i stället informera riksdagen och begära tilläggsanslag.

När det gäller ramanslag som anvisas för bl.a. *lagstadgade social-försäkringsförmåner, avgifter till EU, räntor på statsskulden eller garantier* kan så stora och snabba förändringar inträffa att utgifterna inte ryms inom den maximala kreditmöjligheten. Hinner ett tilläggsanslag då inte anvisas, bör regeringen få besluta om överskridande om det krävs för att det ändamål riksdagen beslutat med anslaget skall kunna uppfyllas.

Utöver de villkor som nu angetts kräver ett beslut om överskridande riksdagens särskilda bemyndigande. Detta bemyndigande kan ha formen av ett beslut från riksdagens sida om att överskridanden beloppsmässigt skall avräknas mot reserver som riksdagen beslutat om. Riksdagen kan också ha lämnat ett särskilt bemyndigande för ett visst anslag. Ett sådant bemyndigande kan vara beloppsmässigt opreciserat. På detta sätt kan rätten att besluta om överskridande vara knuten till vissa anslag.

Även om regeringen i ett enskilt fall i och för sig har möjlighet att besluta om överskridande, behöver regeringen inte fatta ett sådant beslut. Regeringen kan i stället välja att en anslagskredit skall utnyttjas eller att underställa riksdagen ett förslag om tilläggsanslag.

I *tredje stycket* anges att regeringen får använda outnyttjade medel under följande budgetår. Av skäl som anges i den allmänna motiveringen (avsnitt 6.1) har det i lagen inte tagits in några begränsningar för anslagssparande.

För tydlighetens skull bör anmärkas att anslagssparande kan uppkomma på ett ramanslag samtidigt som överskridande (merutgift) medges. Detta kan bli fallet om regeringen medger ett överskridande för ett visst preciserat ändamål och myndigheten i den övriga verksamheten förbrukar mindre än tilldelade medel eller om det funnits ett anslagssparande vid det aktuella budgetårets början.

## 7 §

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

De olika anslagstyper som anges 4-6 §§ skiljer sig åt genom att olika villkor gäller i fråga om rätten att överskrida anvisade belopp och att använda outnyttjade medel under senare år. De villkor som finns angivna i paragraferna gäller i ledet mellan riksdagen och regeringen.

I förevarande paragraf regleras förhållandet mellan regeringen och dess myndigheter. Regeringen behöver inte fullt ut föra samtliga befogenheter vidare, utan att har en rätt att begränsa villkoren. Som anmärks i den allmänna motiveringen (avsnitt 6.2) kan snävare villkor t.ex. motiveras av en strävan till god hushållning med statens resurser, god måluppfyllelse eller god budgetkontroll inom ramen för gällande verksamhetsmål och anvisade medel.

Exempel på villkorsbegränsningar som kan bli aktuella är att outnyttjade medel på reservationsanslag inte får användas så många år som anslagstypen medger, att outnyttjade medel på ramanslag inte får sparas i obegränsad utsträckning och att anslagskrediten på ramanslag sätts lägre än vad riksdagen medgett. Som närmare behandlas i den allmänna motiveringen förutsätts sistnämnda åtgärd bli vanligt förekommande.

Generella begränsningar av villkor kan exempelvis tas in i förordningar. Specifika begränsningar av villkor som endast gäller för ett visst eller vissa anslag kan tas in i bestämmelser för respektive anslag.

## 8 §

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

I paragrafen ges regeringen en rätt att avstå från att utnyttja medel på anvisade anslag. Bakgrunden till och skälen för bestämmelsen behandlas i den allmänna motiveringen (avsnitt 6.2). Regeringen får utnyttja denna möjlighet endast om det är motiverat till följd av särskilda omständigheter i en verksamhet eller av statsfinansiella eller – med det förtydligande som *Lagrådet* föreslagit – andra samhällsekonomiska skäl.

Med särskilda omständigheter i en verksamhet avses främst att förutsättningarna i olika avseenden har ändrats i förhållande till vad som var känt när riksdagen beslutade om anslaget. Möjligheter till besparingar kan ha uppkommit till följd av att en verksamhet har kunnat genomföras till en lägre kostnad än som var tänkt. Det kan vidare ha framkommit att medel inte används på ett ändamålsenligt sätt eller att verksamheten inte är effektiv. Missförhållanden kan ha uppdragats. De krav på hög effektivitet och god hushållning, som enligt 1 § skall gälla i statens verksamhet, kan motivera att anslag inte utnyttjas. Regeringen får självfallet inte underlåta

att utnyttja ett anslag enbart på grund av att den ogillar anslagets syfte eller omfattning.

Även statsfinansiella eller andra samhällsekonomiska skäl kan motivera att medel på anvisade anslag inte bör utnyttjas. Åtgärder som betingas av sådana skäl är generella till sin natur och riktas mot ett stort antal anslag. En sådan prövningsrätt har sin främsta praktiska betydelse i ett läge då det från stabiliseringspolitisk synpunkt är önskvärt att utan dröjsmål begränsa de statliga utgifterna.

Enligt 42 § har regeringen en skyldighet att vidta åtgärder om det finns risk för att ett tak för statens utgifter eller använda ramar för utgiftsområden kommer att överskridas. Denna skyldighet kan leda till att regeringen beslutar att medel på anvisade anslag inte skall användas.

Regeringen är självfallet förpliktad att se till att de åtaganden som staten har till följd av lag eller avtal fullgörs.

Om regeringen beslutar att inte utnyttja anvisade anslag skall detta redovisas för riksdagen så snart det lämpligen kan ske, t.ex. i en ekonomisk-politisk proposition, en tilläggsbudget eller i nästkommande budgetproposition. En sådan redovisning kan även tas in i den årsredovisning för staten som enligt 38 § skall lämnas till riksdagen. Det är dock inte nödvändigt att redovisa rent budgettekniska omdispositioner eller mindre besparingar.

### *Inkomstitlar*

#### **9 §**

*Statsinkomster som beräknas av riksdagen skall redovisas mot inkomstitlar.*

I paragrafen anges att sådana statsinkomster som beräknas av riksdagen skall redovisas på statsbudgeten mot poster som benämns inkomstitlar. Dessa poster bör indelas efter arten av inkomster. Bestämmelsen behandlas i den allmänna motiveringen (avsnitt 6.3).

Riksdagen bestämmer till vilka belopp statsinkomster av olika slag skall beräknas. Dessa inkomster skall tas upp på inkomstitel för att täcka de utgifter på statsbudgeten som riksdagen beslutat om. Andra typer av inkomster som staten har redovisas inte på statsbudgeten eller också avräknas nettoutgifterna för verksamheten mot anvisat anslag. Detta behandlas i 17 och 18 §§.

### *Redovisning mot anslag och inkomstitlar*

#### **10 §**

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

*Avräkning mot inkomsttitlar för skatt skall göras det budgetår då betalning erhålls. Mot övriga inkomsttitlar skall avräkning göras det budgetår till vilket inkomsten hänför sig.*

*Avräkning skall göras löpande.*

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

I paragrafen ges grundläggande bestämmelser för hur den ekonomiska redovisningen skall ske mot anslag och inkomsttitlar. Detta behandlas närmare i den allmänna motiveringen (avsnitt 6.4).

I *första stycket* regleras hur utgifter som avser transfereringar – dvs. inkomstöverföringar utan direkta motprestationer – skall redovisas på statsbudgeten. Dessa anslag skall avräknas kassamässigt. Redovisningen mot statsbudgeten skall således göras i anslutning till att betalning äger rum. Inom kassamässigheten får även anses rymmas att preliminärskatt för skattepliktiga förmåner innehålls för att något senare överförs till en inkomsttitel. Vad gäller övriga utgifter skall en utgiftsbaserad redovisning mot statsbudgeten ske. Det innebär att utgifterna skall avräknas mot anslaget för det budgetår till vilken utgiften hänför sig, oberoende av när betalningen verkställs.

I *andra stycket* anges vad som skall gälla för de statsinkomster som redovisas mot inkomsttitlar. En kassamässig avräkning skall ske för uppbörd av skatt. Till skatter räknas även vissa avgifter som trots benämningen är skatter, t.ex. olika socialavgifter. Övriga inkomster skall avräknas det budgetår till vilket inkomsten hänför sig oberoende av när betalning sker.

I fråga om specialdestinerade inkomster som bidrar till att täcka statens utgifter för en verksamhet, följer av paragrafens första stycke att anslaget avräknas under det år till vilket nettoutgiften hänför sig. Den del av affärsverkens överskott som inlevereras till en inkomsttitel, betraktas som en inkomst för statsbudgeten under det år då överskottet inlevereras även om det grundas på föregående års ekonomiska resultat i myndigheten. Detsamma gäller av Riksbanken inlevererade överskott och utdelningar från andra rättssubjekt än staten. Vissa interna belopp som skall redovisas mot inkomsttitel, exempelvis medel motsvarande avskrivningar, avräknas i samband med myndighetens årsbokslut eller delårsrapport. I verksamheter med blandad finansiering är det inte alltid möjligt att särskilja de delar av utgifterna och inkomsterna som skall avräknas mot ett visst anslag. I sådana fall får kostnader och intäkter betraktas som närmevärden för de belopp som skall avräknas mot statsbudgeten.

I *tredje stycket* anges att avräkningen skall göras löpande. Med detta avses att avräkningen skall ske åtminstone varje månad.

I *fjärde stycket* ges riksdagen en möjlighet att för ett anslag eller en inkomsttitel besluta att avräkning skall ske på annat sätt än enligt reglerna i första och andra stycket. Denna möjlighet kan riksdagen tänkas utnyttja om det i ett visst fall är angeläget att avräkna på ett speciellt sätt eller om man t.ex. vill skapa utrymme för en försöksverksamhet på ett område. Om

riksdagen utnyttjar denna möjlighet, kan det anges i beslutet om respektive anslag eller inkomsttitel. Prop. 1995/96:220

## **Ekonomiska förpliktelser**

### **11 §**

*I 12-14 §§ finns bestämmelser om befogenheter för regeringen att ikläda staten ekonomiska förpliktelser enligt 9 kap. 10 § regeringsformen.*

*I lagen (1988:1387) om statens upplåning anges under vilka förutsättningar regeringen får ta upp lån till staten.*

I RF 9:10 anges att regeringen inte utan riksdagens bemyndigande får ta upp lån eller i övrigt ikläda staten ekonomisk förpliktelse. Bestämmelser om statens upplåning har tagits in i en särskild lag, lagen (1988:1387) om statens upplåning. I förevarande paragrafs andra stycke erinras om den lagen. Regeringen får ett årligt bemyndigande att utan beloppsmässig begränsning ta upp lån för staten.

I första stycket avses några andra fall då regeringen får ikläda staten ekonomiska förpliktelser. Detta kan ske under de förutsättningar som anges i 12-14 §§, dvs. med beställningar, åtaganden i den löpande verksamheten och kreditgarantier. Regeringen kan även i andra former inhämta befogenheter att göra åtaganden som innefattar ekonomiska förpliktelser för staten.

I 12 § meddelas grundläggande bestämmelser om beställningsbemyndiganden m.m., i 13 § ges föreskrifter om åtaganden i den löpande verksamheten och i 14 § regleras under vilka förutsättningar regeringen får ställa ut kreditgarantier. Avsnittet avslutas i 15 § med bestämmelser om garantiavgifter.

Frågor om rättshandlingar företagna på statens vägnar i strid med bestämmelserna i 12-14 §§ kan ogiltigförklaras behandlas utförligt av *Lagrådet* i dess yttrande.

*Beställningsbemyndiganden m.m.*

### **12 §**

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

I paragrafen ges grundläggande bestämmelser om beställningsbemyndiganden och liknande medgivanden från riksdagen.

Som närmare behandlas i den allmänna motiveringen (avsnitt 7.1) skall riksdagen bestämma det ändamål och den beloppsmässiga begränsning som skall gälla för ett bemyndigande. Ett sådant bemyndigande knyts alltså till en viss verksamhet eller till ett visst anslag.

Paragrafen gäller för alla beställningar eller beslut som medför utgifter även under ett senare budgetår och utöver anvisat anslag. De typer av beslut som avses i denna paragraf är sådana där beställningsbemyndiganden för närvarande vanligen används. Författningstexten täcker även andra liknande beslut som kan förekomma. Särskilda regler gäller dock enligt 13 § för sådana åtaganden som är nödvändiga för den löpande verksamheten.

Skyldigheten för regeringen att inför riksdagen redovisa beställningsbemyndiganden regleras i 44 §.

### 13 §

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

I paragrafen regleras sådana åtaganden som måste göras för att den statliga förvaltningen och administrationen skall fungera.

Som exempel på åtaganden som regleras av paragrafen kan nämnas avtal om anställning av personal, hyra av lokal, leverans av förbrukningsmateriel och hyra av kontorsutrustning. Åtagandena får inte gå längre än vad som följer av god praxis, affärssed eller liknande inom ifrågavarande verksamhetsområde om inte de särskilda förutsättningarna för statlig verksamhet motiverar detta.

För denna typ av ekonomiska förpliktelser – som till sitt ändamål bestäms av att åtagandet endast får ske för att den löpande verksamheten skall fungera tillfredsställande – finns ingen beloppsmässig begränsning. Däremot ligger en begränsning i kravet på att den förpliktelse som staten ikläfts skall ha varit nödvändig för den verksamhet som riksdagen beslutat om. I likhet med de åtaganden som regleras i 12 § kan även dessa åtaganden medföra utgifter under senare budgetår än det budgetår för vilket anslag har anvisats.

Som närmare behandlas i kommentaren till 44 § föreligger ingen skyldighet för regeringen att inför riksdagen redovisa denna typ av ekonomiska förpliktelser.

### Garantier

### 14 §

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

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

I paragrafen regleras framför allt *kreditgarantier*. En kreditgaranti är ett statligt borgensåtagande som oftast gäller som för egen skuld. Kreditgarantier används för att stödja verksamheter av samhälleligt intresse. Med andra *liknande åtaganden* avses, som nämns i den allmänna motiveringen

(avsnitt 7.3), t.ex. förbindelser som syftar till att en banks eller en annan institutions kapital skall hållas intakt eller inte understiga en viss nivå.

I paragrafens *första stycke* anges att det är riksdagen som bestämmer för vilket ändamål och till vilket belopp kreditgarantier får lämnas. Ändamålen skall vara tydligt angivna. Beloppen kan anges i form av ekonomiska ramar. I takt med att de lån amorteras för vilka kreditgarantierna har ställts som säkerhet, skapas vid oförändrade ekonomiska ramar utrymme för att ställa ut nya garantier. Om däremot en garanti är knuten till ett speciellt objekt, kan sådan överföring inte ske till ett annat liknande objekt.

I *andra stycket* ges regeringen en möjlighet att ställa ut kreditgarantier och andra liknande åtaganden utan att beloppet begränsas. För detta krävs – utöver att riksdagen angett ändamålet i bemyndigandet – att särskilda skäl finns. Sådana särskilda skäl kan vara att frågan är av brådskande natur eller att den gäller ett viktigt samhällsintresse. I vissa fall kan det vara närmast omöjligt att beräkna ett belopp eller inte te sig meningsfullt att göra detta. Även om någon beloppsmässig begränsning inte gäller för regeringen, är det naturligt att regeringen å sin sida, i förhållande till den som kommer i åtnjutande av garantin, eftersträvar att ställa upp sådana begränsningar. Från det att regeringen begärde bemyndigandet fram till att en enskild garanti ställs ut, kan det i många fall ha blivit möjligt och meningsfullt att sätta upp en sådan begränsning.

Enligt 44 § skall regeringen årligen inför riksdagen redovisa de kreditgarantier som den iklätt staten.

## 15 §

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

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

I paragrafen regleras *garantiavgifter*. Syftet med dessa avgifter är att täcka statens administrationskostnader och förluster på grund av garantier. En kostnadsrelaterad avgift leder också till att snedvridande subventioner kan undvikas eller i vart fall bli tydliga. Detta behandlas närmare i den allmänna motiveringen (avsnitt 7.4).

Avgifter skall enligt *första stycket* tas ut för sådana kreditgarantier och andra liknande åtaganden som anges i 14 §. Avgiftens storlek skall beräknas så att den motsvarar statens ekonomiska risk och övriga kostnader för åtagandet. Därför skall så långt det är möjligt en differentiering göras mellan olika garantier eller olika typer av garantier. Utgångspunkten för avgiftsnivån skall vara att avgiften skall täcka förväntade kostnader för den enskilda kreditgarantin eller den typ av garantier som den tillhör. Utöver administrationskostnader avses framför allt de kostnader som kan uppstå vid ett infriande av garantier. Det är i allmänhet möjligt att på förhand uppskatta risken för infriande av garantier och för de kostnader som då uppstår.

Paragrafen ger riksdagen möjlighet att i ett enskilt fall besluta att avgiftens storlek skall bestämmas på ett annat sätt. En garantiavgift som räknas fram enligt huvudregeln i paragrafen kan bli så hög att avgiften skulle motverka syftet med garantin. Samtidigt kan det föreligga ett starkt samhälleligt intresse av att stödja verksamheten. För att möjliggöra en för samhället angelägen verksamhet, kan riksdagen i ett sådant fall besluta att en avgift skall sättas ned eller inte utgå alls. En mycket hög avgift kan vara ett uttryck för att ett anslag kan vara en bättre stödform än en garanti.

I *andra stycket* anges att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer beslutar om avgiftens storlek. Detta skall göras med ledning av den ekonomiska risken eller riksdagens särskilda beslut.

## Statsbudgetens avgränsning

### 16 §

*Regeringens förslag till statsbudget enligt 9 kap. 6 § regeringsformen skall omfatta alla inkomster och utgifter, med de undantag som anges i 17 § andra stycket och 18 §, samt andra betalningar som påverkar statens lånebehov.*

I RF 9:6 anges att regeringen skall lämna förslag till statsbudget till riksdagen. Vissa ytterligare bestämmelser om statsbudgeten finns i riksdagsordningen.

I förevarande paragraf anges vad som skall ingå i regeringens förslag till statsbudget. Förslaget skall – med vissa undantag som kommenteras närmare i det följande – innehålla alla inkomster, utgifter och andra betalningar som påverkar statens lånebehov. Bakgrunden till och syftet med att låta statens lånebehov avgöra vad som skall ingå i statsbudgeten är att säkerställa att den blir fullständig i detta avseende. Avgränsningen behandlas närmare i den allmänna motiveringen (avsnitt 8.1). Visar statsbudgeten ett överskott är lånebehovet negativt.

Med inkomster och utgifter avses sådant som redovisas mot inkomstittlar och anslag. Med andra betalningar avses bl.a. kassamässiga justeringar, nettokapitalbehov i verksamhet som inte redovisas på statsbudgeten samt interna lån och krediter i Riksgäldskontoret.

I fortsättningen av avsnittet meddelas grundläggande bestämmelser om vad som skall ingå i statsbudgeten, dvs. regler om statsbudgetens avgränsning. I 17 § ges föreskrifter om bruttoredovisning och under vilka förutsättningar nettoredovisning får ske och i 18 § finns regler om vilka verksamheter som inte skall redovisas på statsbudgeten. Avsnittet avslutas i 19 § med grundläggande bestämmelser om dispositionen av avgiftsinkomster.



preciseras. Kravet på full kostnadstäckning skall ses i ett längre tidsperspektiv än ett år eftersom tillfälliga över- och underskott kan uppkomma. Ett beräknat kassamässigt netto skall, som närmare behandlas i kommentaren till 16 §, ingå i statsbudgeten eftersom det påverkar statens lånebehov.

Att en statlig verksamhet inte skall budgeteras och redovisas mot inkomstitel eller anslag minskar självfallet inte kraven på planering, budgetering och redovisning i verksamheten.

### 19 §

*Regeringen får besluta om dispositionen av avgiftsinkomster från frivilligt efterfrågade varor och tjänster som staten tillhandahåller, om inkomsterna helt eller delvis skall täcka statens kostnader för verksamheten.*

Inom ramen för restkompetensen (jfr RF 8:13) får regeringen under vissa förutsättningar besluta att avgifter skall tas ut på statliga verksamhetsområden samt besluta hur höga avgifterna skall vara eller hur de skall beräknas. Från restkompetensen kan dock inte härledas en rätt för regeringen att besluta hur försäljningsinkomster får disponeras. Regeringens rätt att disponera vissa sådana inkomster regleras i förevarande paragraf.

För att paragrafen skall bli tillämplig krävs att försäljningsinkomsterna härrör från frivilligt efterfrågade varor och tjänster. Huruvida frivillighet föreligger får avgöras efter en helhetsbedömning (jfr prop. 1973:90 s. 218). Endast om den som erlagt avgiften inte kan anses ha varit rättsligt eller faktiskt tvingad är det fråga om frivillig efterfrågan.

Det krävs att inkomsterna helt eller delvis skall täcka statens kostnader för verksamheten. Med kostnader avses såväl kostnader som direkt orsakas av produktionen av varan eller tjänsten som alla andra kostnader som rimligen kan hänföras till verksamheten. Vidare skall det vara fråga om avgifter som utgör rimligt vederlag för prestationen. Avgiftsinkomsterna får således inte syfta till att ge intäkter som klart överstiger statens kostnader. Detta utesluter inte att en avgift kan få innebära ett visst överuttag. Då krävs dock att andra avgifter inom samma verksamhetsområde innebär motsvarande underuttag. Avgiftssättningen inom ett verksamhetsområde skall således betraktas som en helhet. På grund av variationer i efterfrågan och då kostnadsbilden kan variera över tiden, måste tillfälliga över- och underskott accepteras förutsatt att det ekonomiska resultatet jämnas ut under en period av några år.

Bestämmelsen är inte tvingande. Att regeringen får disponera avgiftsinkomster innebär i detta sammanhang att de specialdestineras för den verksamhet där de uppstår. Regeringen kan dock alltid besluta att avgiftsinkomster skall tillföras en inkomstitel. Däremot får regeringen inte besluta att avgiftsinkomster skall användas på ett annat verksamhetsområde eller för ett annat ändamål. Bakgrunden och syftet med regleringen behandlas i den allmänna motiveringen (avsnitt 8.4).

## Finansiering av investeringar

**20 §**

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

I paragrafen ges regler för finansiering av anläggningstillgångar som anskaffas för att användas i statens verksamhet. Bakgrunden till och syftet med bestämmelsen behandlas i den allmänna motiveringen (avsnitt 9.1).

Med en anläggningstillgång förstås en tillgång som är avsedd för stadigvarande bruk eller innehav. Innebörden i uttrycket stadigvarande preciseras av god redovisningssed och varierar för olika slag av tillgångar. Som närmare behandlas i den allmänna motiveringen brukar en indelning ske i finansiella, materiella och immateriella anläggningstillgångar. Förevarande paragraf gäller samtliga dessa sorters tillgångar.

Paragrafens tillämplighet begränsas av att anläggningstillgångarna skall användas i statens verksamhet. Att en anläggningstillgång används i verksamheten innebär att den skall utgöra en produktionsfaktor, en s.k. insatsresurs i verksamheten. Inte bara materiella anläggningstillgångar utan även finansiella och immateriella anläggningstillgångar, exempelvis aktier respektive dataprogram, kan utgöra sådana insatsresurser.

En stor del av statens investeringsverksamhet utgörs av infrastrukturella investeringar, t.ex. vägar och järnvägar. Sådana investeringar är målet för och resultatet av myndighetens verksamhet. Anläggningstillgångarna syftar inte till att främst användas i statens verksamhet utan används ofta direkt av medborgarna. Sådana investeringar omfattas därför inte av paragrafens reglering. Finansiering av bl.a. infrastrukturella investeringar regleras i stället i 22 §. I kommentaren till 22 § behandlas även krigsmateriel och viss annan egendom som inte redovisas som tillgångar i staten.

Enligt förevarande paragraf skall riksdagen årligen fastställa låneramar inom vilka lånefinansiering av olika slag av anläggningstillgångar som används i statens verksamhet får ske. En låneram avser det maximala belopp som den utestående skulden för ett eller flera lån vid varje tillfälle får uppgå till. Skulden ökar då nya lån tas i anspråk och minskar då lån amorteras. Riksdagen kan lämpligen fastställa olika låneramar för olika ändamål, exempelvis studielån, fastigheter och förvaltningsändamål. Riksdagens bemyndigande till regeringen bör vara årligt. Eftersom det avser den totala utestående skulden och inte enbart nya lån är riksdagen dock i viss mån bunden av tidigare lämnade bemyndiganden.

Bestämmelsen är inte tvingande. Den ger regeringen en möjlighet att finansiera anläggningstillgångar med lån. Regeringen kan således välja att i stället finansiera anläggningstillgångar med medel som regeringen disponerar, t.ex. avgiftsinkomster (19 §) eller inkomster från försäljning av egendom (31-34 §§). Regeringen kan även göra undantag från lånefinansiering genom att använda anslagsmedel vid enstaka anskaffningar av objekt av mindre värde. Regeringen kan också tänkas finansiera större investeringar på annat sätt än genom lånefinansiering. En förutsättning är

dock att investeringarna inte inkräktar på riksdagens anslagsbeslut eller påverkar statens lånebehov. Sådan finansiering kan även komma i fråga då en myndighet erhåller en gåva eller ett bidrag från en givare utanför staten och ändamålet är att medlen helt skall finansiera anskaffningen av vissa anläggningstillgångar. Det kan förekomma att staten som gåva tar emot en belånad fastighet. Hinder finns inte mot att staten i en sådan situation tar över ansvaret för lånet under den bindningstid som återstår och först därefter omvandlar det till ett lån i Riksgäldskontoret.

Att regeringen får besluta om villkoren för lån i Riksgäldskontoret innebär att regeringen bl.a. får bestämma lånens löptider samt ränte- och amorteringsvillkoren. Sådana villkor har konsekvenser för anslagsavräkningen och avgiftssättningen i staten. Amorteringstiden för lånen avses motsvara tillgångarnas ekonomiska livslängd.

## 21 §

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

I paragrafen regleras finansieringen av rörelsekapital i statens verksamhet. Bakgrunden till och syftet med regleringen behandlas i avsnitt 9.2 i den allmänna motiveringen

Rörelsekapital kan beräknas som omsättningstillgångar minskade med kortfristiga skulder. Omsättningstillgångar definieras som andra tillgångar än anläggningstillgångar. Omsättningstillgångar är således sådana tillgångar som inte är avsedda för stadigvarande bruk eller innehav (jfr kommentaren till 20 §). Kortfristiga skulder är sådana skulder som förfaller till betalning senast under det följande räkenskapsåret. Med krediter avses – till skillnad från lån – att ett högsta tillåtna belopp har fastställts men att det faktiska utnyttjandet av krediten bestäms av tillfälliga över- eller underskott.

Rörelsekapital får finansieras inom en kreditram som riksdagen årligen fastställer. En förutsättning är att riksdagen, efter förslag från regeringen, varje år beslutar om en total ram för denna typ av krediter. Det ankommer sedan på regeringen att besluta hur stor kredit en enskild myndighet skall få utnyttja, av vilket slag den skall vara och om de villkor som skall gälla för den. Som närmare behandlas i den allmänna motiveringen finns knappast skäl för riksdagen att besluta om skilda kreditramar för olika slag av rörelsekapital.

Bestämmelsen är inte tvingande. Regeringen har möjlighet att i stället besluta att rörelsekapital skall finansieras med medel från t.ex. avgiftsbelagd verksamhet, försäljning av egendom eller anslag. En förutsättning för en anslagsfinansiering är dock att detta ryms inom ett av riksdagen beslutat ändamål med anslaget.

När en kredit utnyttjas av en myndighet påförs myndigheten en räntekostnad. En sådan kostnad får täckas med anvisade anslag eller specialdestinerade inkomster om inte regeringen beslutar annat.

Regeringen får enligt förevarande paragraf även besluta om det överskott av likvida medel som en myndighet kan ha i form av exempelvis ett tillgodohavande på ett räntekonto. Befogenheten omfattar bl.a. beslut om vilka medel som skall ränteberäknas, räntevillkoren och bindningstiden. Ränteintäkter som myndigheter påförs till följd av detta får disponeras i verksamheten om regeringen inte beslutar annat. Regeringen kan exempelvis besluta att ett visst räntebelopp inte får disponeras i verksamheten utan att det skall redovisas mot en inkomstitel. Regeringens befogenhet att besluta i dessa avseenden följer av den i paragrafen angivna befogenheten att besluta om likvida medel som myndigheterna disponerar.

## 22 §

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

Anskaffningen av de tillgångar som faller under förevarande paragrafs tillämpningsområde skall finansieras med anslag eller med vissa försäljningsinkomster. De tillgångar som avses definieras negativt, dvs. som andra tillgångar än de som anges i 20 och 21 §§.

I 20 och 21 §§ regleras finansiering av anläggningstillgångar och omsättningstillgångar som används i statens verksamhet. De tillgångar som inte används i statens verksamhet, och som faller under förevarande paragrafs tillämpningsområde, är främst infrastrukturella investeringar i t.ex. vägar och järnvägar. Detta behandlas närmare i den allmänna motiveringen (avsnitt 9.3). Det sätt på vilket dessa anläggningstillgångar skiljer sig från de anläggningstillgångar vilkas finansiering regleras i 20 § behandlas närmare i kommentaren till den paragrafen.

Krigsmateriel och viss annan egendom, t.ex. befästningar och fastigheter med främst kulturhistoriskt värde samt museiföremål, redovisas inte som tillgångar i staten. Anskaffningen av sådan egendom, som således inte utgör en investering i den mening som begreppet har i förevarande avsnitt, skall även den finansieras med anslagsmedel eller försäljningsinkomster. Något hinder finns inte för att utbetalningar under själva anskaffningsperioden för sådan egendom finansieras med kredit. Det är då närmast fråga om behov av rörelsekapital för en anskaffande myndighet, t.ex. Försvarets materielverk.

I 31 § första stycket ges bestämmelser som i första hand reglerar dispositionen av vissa försäljningsinkomster. Har försäld egendom ingått i en verksamhet för vilken riksdagen har godkänt en investeringsplan, får regeringen besluta att inkomsten skall användas för att finansiera investeringar som ingår i planen. Bestämmelsen, som primärt reglerar hur vissa försäljningsinkomster får disponeras, leder samtidigt till att det i ett visst sammanhang skapas en möjlighet till finansiering av tillgångar på annat sätt än med anslag. Under vilka förutsättningar det kan bli aktuellt behandlas närmare i kommentaren till 31 §.

## 23 §

*För en viss myndighet eller för viss anskaffning kan riksdagen besluta att finansiering skall ske på annat sätt än som anges i 20-22 §§.*

Bakgrunden till paragrafen behandlas i den allmänna motiveringen (avsnitt 9.4). Paragrafen syftar framför allt till att möjliggöra annan finansiering av affärsverkens och vissa andra myndigheters investeringar än med anslag eller lån i Riksgäldskontoret, exempelvis med avgiftsmedel eller med lån på den allmänna kreditmarknaden.

Genom denna reglering blir det även möjligt att i enskilda fall t.ex. låta infrastrukturella investeringar finansieras med lån eller att större anläggningstillgångar som används i statens verksamhet kan finansieras med anslag.

## **Överlåtelse av statens egendom**

### **24 §**

*I anslutning till 9 kap. 9 § regeringsformen anges i 25-34 §§ grunder för förfogandet över statens egendom.*

*Föreskrifterna gäller egendom som enligt 9 kap. 8 § regeringsformen står till regeringens disposition. Detta gäller dock inte varor som avses i 19 §.*

*Med försäljning avses i 25-29 §§ även byte.*

Enligt RF 9:9 har riksdagen en skyldighet att i den omfattning som behövs fastställa grunder för bl.a. förfogandet över statens egendom. I förevarande avsnitt (24-34 §§) meddelas grundläggande bestämmelser i detta avseende.

Tillämpningsområdet begränsas i *andra stycket* av att det skall vara fråga om egendom som enligt RF 9:8 står till regeringens disposition. Vilka tillgångar som inte omfattas av regeringens dispositionsrätt framgår av kommentaren till 44 §.

Av skäl som närmare behandlas i den allmänna motiveringen (avsnitt 10.1) gäller bestämmelserna inte heller vid sådan försäljning av varor som utgör ett led i en avgiftsfinansierad verksamhet. Vad för slags varor som avses framgår av den allmänna motiveringen samt kommentaren till 19 §.

I paragrafens *tredje stycke* slås fast att vad som sagts om försäljning av statens egendom även gäller vid byte av sådan egendom.

I de följande paragraferna regleras främst kompetensfördelningen mellan riksdagen och regeringen. Reglerna riktar sig enbart till statens företrädare och avses inte ha civilrättslig verkan. Frågan om en överlåtelse blir bindande för staten även om den innebär ett kompetensöverskridande regleras inte här (jfr *Lagrådets* yttrande till 12-14 §§, bilaga 4).

I avsnittet ges grundläggande bestämmelser för när regeringen får överlåta fast egendom (25 §), aktier och andelar (26 §), tomträtt och byggnad som är lös egendom (27 §) och annan lös egendom (28§). Därefter regleras frågor om affärsmässighet (29 §). Avsnittet avslutas med bestämmelser om dispositionen av inkomster från försäljningar (30-34 §§).

*Fast egendom***25 §**

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

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

I paragrafen anges förutsättningarna för att regeringen skall få besluta om försäljning av fast egendom som tillhör staten. Övervägandena bakom bestämmelsen behandlas i den allmänna motiveringen, avsnitt 10.2. I första stycket regleras försäljning i allmänhet och i andra stycket försäljning för samhällsbyggnadsändamål. Vad som utgör fast egendom regleras i lag (se 1 och 2 kap. jordabalken).

För att regeringen skall få besluta om försäljning enligt *första stycket* krävs att egendomens värde inte överstiger 50 miljoner kronor. Efter påpekande från *Lagrådet* finns här anledning att lämna följande förtydligande. Med "egendomen" avses i detta sammanhang inte nödvändigtvis en enda registerfastighet utan närmast vad som omfattas av en överlåtelse mellan samma köpare och säljare vid ett och samma tillfälle. Ibland kan en affär omfatta flera registerfastigheter eller delar av registerfastigheter och då bör det sammanlagda värdet vara avgörande.

Som närmare behandlas i den allmänna motiveringen är det inte längre egendomens taxeringsvärde som skall läggas till grund för bedömningen utan det marknadsvärde som framkommer vid en särskild inför försäljningen gjord värdering. I regel bör underlag inhämtas från en oberoende värderingsman. Försäljningsärendena kommer emellertid att handläggas av vissa större fastighetsförvaltande myndigheter. Vid dessa myndigheter finns ofta personal som är väl skickad att utföra värderingar. Något absolut krav på att värderingen alltid skall utföras av en oberoende värderingsman bör därför inte gälla.

En ytterligare förutsättning för att regeringen skall få besluta om försäljning är att egendomen inte längre behövs för statens verksamhet eller endast behövs i ringa utsträckning. Med ringa utsträckning avses att utnyttjandegraden inte står i rimlig proportion till statens kostnader för skötsel, underhåll m.m. Utnyttjandegraden kan avse såväl det tidsmässiga som det utrymmesmässiga utnyttjandet. När utnyttjandegraden är så låg att det inte är ekonomiskt försvarbart att egendomen fortfarande är i statens ägo, bör försäljning således få ske. Detta förutsätter naturligtvis att statens behov av – som det oftast är – lokaler kan lösas på annat sätt, t.ex. genom förhyrning i den aktuella fastigheten.

I den allmänna motiveringen (avsnitt 10.2) behandlas frågan om vad som kan utgöra särskilda skäl för att en egendom fortfarande skall ägas av staten. Exempel nämns på områden där riksdagen fattat beslut som innebär begränsningar i möjligheten att sälja egendom och där särskilda skäl således

oftast får anses föreligga. Så är förhållandet på vissa områden där marköverlåtelse är – eller framför allt har varit – ett led i att staten stimulerat viss verksamhet. I detta sammanhang kan jordfonden nämnas. Denna används för en aktiv inköps- och försäljningsverksamhet i syfte att skapa yttre rationaliseringar på främst jord- och skogsbrukets område och för att uppfylla vissa regionalpolitiska mål. Dessa mål styr frågan om när försäljning av fastigheter upptagna på jordfonden får ske. Vad gäller försäljning av statens mark ovanför odlingsgränsen i Norrbottens och Västerbottens län och på renbetesfjällen i Jämtlands län samt av fjällägenheter inom samma områden har riksdagen anbefallt särskild återhållsamhet av hänsynen bl.a. till rennäringens intressen och det allmänna intresset av en så långt möjligt orörd natur i fjällområdena (prop. 1980/81:100, bil. 13, JoU 1980/81:18, rskr. 1980/81:207 och prop. 1994/95:100, bil. 10, bet. 1994/95:BoU16, rskr. 1994/95:272). Statens kronoholmar får säljas endast om naturvårdens, kulturminnesvårdens, friluftslivet, fiskenäringens eller något annat allmänt intresse i övrigt inte är nämnvärt berört (prop. 1985/86:110, FiU 1986/86:32, rskr. 1985/86:263). Ett annat särskilt skäl kan vara att egendomen är testamenterad eller donerad till staten med villkor att staten inte får avhända sig egendomen. Särskilda skäl kan även i övrigt föreligga till följd av avtal. Även historiska eller kulturella skäl kan tala mot försäljning liksom hänsynen till naturvården och totalförsvaret.

I *andra stycket* anges att trots bestämmelsen i första stycket får regeringen sälja fast egendom till kommun för samhällsbyggnadsändamål. Som närmare behandlas i den allmänna motiveringen (avsnitt 10.2) avses med samhällsbyggnadsändamål i princip samma sak som i den generella ändamålsbestämningen i 2 kap. 1 § expropriationslagen (1972:719). Där ges en kommun möjlighet att förfoga över mark som med hänsyn till den framtida utvecklingen krävs för tätbebyggelse eller därmed sammanhängande anordning.

#### *Aktier och andelar*

##### **26 §**

*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.*

I paragrafen regleras förutsättningarna för att regeringen skall få besluta om försäljning av statens aktier eller andelar i ett aktieföretag och andra företag. I första stycket regleras försäljning av aktier eller andelar i företag där staten äger en minoritetspost och i andra stycket ges regler för försäljning i företag där staten har minst hälften av rösterna för samtliga aktier eller andelar. Paragrafen avses få tillämpning även på ekonomiska föreningar. På *Lagrådets* inrådan har därför uttrycket företag använts.

I paragrafens *första stycke* anges att regeringen får besluta om försäljning av statens aktier eller andelar i ett företag där staten har en minoritetspost om inte riksdagen för företaget ifråga bestämt annat. Bakgrunden till och innebörden av denna regel behandlas närmare i den allmänna motiveringen (avsnitt 10.3). Ett sådant tillkännagivande från riksdagens sida som krävs för att hindra regeringen från att sälja aktier eller andelar kan exempelvis göras i samband med beslut om förvärv eller försäljning av aktier i företaget. Det ankommer på riksdagen att ta initiativ till ett sådant tillkännagivande.

I *andra stycket* anges att regeringen inte utan riksdagens bemyndigande genom försäljning eller på annat sätt får minska statens ägarandel i företag där staten har minst hälften av rösterna för samtliga aktier eller andelar. Bestämmelsen behandlas i den allmänna motiveringen (avsnitt 10.3). Där påpekas att det är av vikt att riksdagen förbehålls rätten att besluta om alla åtgärder som påverkar statens röstmajoritet i ett bolag. Som exempel på annan åtgärd än försäljning som kan påverka statens röstmajoritet nämns utgivning av konvertibla skuldebrev och riktade nyemissioner. *Lagrådet* har påpekat att det förekommer emissioner av aktier eller konvertibla skuldebrev vid vilka aktieägarnas företrädesrätt till teckning bibehålls. I sådana fall påverkas inte statens majoritet i annat fall än om staten underlåter att teckna eller avstår från att utnyttja konverteringsrätten. I fråga om sådana emissioner påkallar inte bestämmelsen riksdagens beslut under förutsättning att statens företrädare ser till att statens ägarandel bevaras.

Riksdagen kan ge regeringen ett särskilt bemyndigande som ger regeringen utökade befogenheter i fråga om ett visst sådant innehav. Det ankommer på regeringen att ta initiativ till ett sådant särskilt bemyndigande.

Vid vissa internationella affärer kan s.k. depåbevis ersätta aktier. Vad som i paragrafen sägs om aktier bör kunna tillämpas analogt även på denna typ av bevis. Samma sak bör gälla för andra typer av värdepapper som kan träda i stället för aktier.

#### *Annan lös egendom*

##### **27 §**

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

De regler som gäller för fast egendom skall även gälla för den lösa egendom som anges i förevarande paragraf. Med byggnad som är lös egendom avses byggnad på annans mark. Närmare bestämmelser om tomträtt finns i 13 kap. jordabalken.

##### **28 §**

*Regeringen får besluta att överlåta annan lös egendom än sådan som anges i 26 och 27 §§, om egendomen inte längre behövs för statens*

*verksamhet eller blivit obrukbar, eller om den inte anskaffats med statens medel.* Prop. 1995/96:220

De överväganden som ligger bakom bestämmelsen behandlas i den allmänna motiveringen, avsnitt 10.4.

Paragrafen reglerar inte bara försäljning utan även annan form av överlåtelse, exempelvis gåva. Bestämmelsen omfattar annan lös egendom än som anges i 26 och 27 §§, dvs. annan lös egendom än aktier och andelar i företag, tomträtt eller byggnad som är lös egendom. Paragrafen kommer framför allt att få tillämpning vid försäljning av lösöre. Regeringen får besluta om överlåtelse av sådan lös egendom som omfattas av paragrafen om någon av de alternativa förutsättningar som anges föreligger.

De först angivna förutsättningarna är att egendomen inte längre behövs för statens verksamhet eller blivit obrukbar. Detta gäller oavsett hur anskaffningen har finansierats. Detta innebär att sådan egendom t.ex. även får skänkas bort.

Har egendomen anskaffats på annat sätt än med statens medel får regeringen överlåta egendomen även om den inte kan sägas vara obrukbar eller obehövlig. Egendom som kan komma i fråga är t.ex. sådan som staten mottagit i gåva eller som utgör krigsbyte. Med stöd av bestämmelsen får regeringen t.ex. skänka museiföremål till främmande stater om egendomen utgör krigsbyte eller om den på annat sätt har anskaffats utan användning av statens medel. Om egendomen delvis finansierats med statens medel och delvis på annat sätt, t.ex. genom gåva, får överlåtelse av egendomen inte beslutas av regeringen.

### *Affärsmässighet*

#### **29 §**

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

I paragrafen anges inledningsvis den huvudregeln att försäljning av statens egendom skall genomföras affärsmässigt. Som närmare behandlas i den allmänna motiveringen (avsnitt 10.2) avses med detta att man vid försäljning skall se till att priset blir så fördelaktigt som möjligt för staten, att försäljning till underpris inte kommer till stånd och att ovidkommande hänsyn inte tas.

Undantag får dock göras om det finns särskilda skäl. I avsnitt 10.2 behandlas frågan om vad som kan utgöra särskilda skäl såvitt avser fast egendom. Exempel nämns på områden där riksdagen vid olika tillfällen beslutat om avsteg från affärsmässighet och där särskilda skäl således oftast får anses föreligga. När fast egendom som är upptagen på den tidigare nämnda jordfonden säljs skall hänsyn främst tas till de jordbrukspolitiska och regionalpolitiska målen med fonden. Riksdagen har vidare beslutat att vid friköp av fjällägenhet eller del därav får köpeskillingen bestämmas till ett belopp som understiger marknadsvärdet. Avsteg från principen om full

affärsmässighet har även tillåtits vid försäljning av krononybyggen i samband med avveckling av åborättsinstitutet (prop. 1970:108, SU 1970:112, rskr. 1970:277). Som ytterligare exempel kan nämnas de s.k. utmarksdelningsfastigheterna på Öland där överlåtelse i vissa fall förutsätts kunna ske utan vederlag (prop. 1928:135, JoU 1928:23, rskr. 1928:179).

Vad gäller aktier kan särskilda skäl tänkas föreligga om regeringen t.ex. önskar sprida aktieägandet i ett bolag. I fråga om annan lös egendom kan särskilda skäl finnas vid t.ex. försäljning av materiel till utvecklingsländer.

Vid prövningen av om det finns särskilda skäl att frångå affärsmässighet är en restriktiv bedömning påkallad. Egendomens värde skall tillmätas betydelse. Avsteg från principen om affärsmässighet bör inte göras utan riksdagens godkännande vid försäljning av egendom som har ett betydande värde.

#### *Disposition av försäljningsinkomsten*

### **30 §**

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

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

Paragrafens första stycke gäller de fall då riksdagen har beslutat om försäljning av statens egendom. För övriga försäljningsärenden – dvs. när regeringen fattat beslutet om försäljning – hänvisas i andra stycket till bestämmelserna i 31-34 §§. I vilka fall regeringen får fatta försäljningsbeslut regleras i 25-28 §§.

I förevarande paragrafs *första stycke* anges, som närmare behandlas i den allmänna motiveringen (avsnitt 10.5), att om riksdagen inte bestämmer annat, skall försäljningsinkomsten redovisas mot en inkomstitel. Anser riksdagen att inkomsten inte skall redovisas mot en inkomstitel, är det lämpligt att detta ges till känna i samband med att beslutet om försäljning fattas.

Då regeringen beslutat om försäljning får inkomsterna disponeras i enlighet med bestämmelserna i 31-34 §§. Gemensamt för dessa bestämmelser är att regeringen i varierande utsträckning får disponera försäljningsinkomsterna. Detta kan ske utan att riksdagens befogenheter på finansmaktens område urholkas eftersom medlen används i verksamheter som riksdagen kan anses ha kontroll över. Gemensamt för paragraferna är att de inte är tvingande, dvs. regeringen har alltid möjlighet att redovisa sådana inkomster som den disponerar över mot en inkomstitel.

I 31 § regleras alla försäljningsärenden där den försålda egendomen har ingått i en verksamhet för vilken riksdagen har godkänt en investeringsplan. För tillämpningen av paragrafen är egendomens slag eller hur anskaffningen har finansierats utan betydelse. I de följande paragraferna, 32-34 §§, finns bestämmelser för egendom som inte ingått i en sådan verksamhet.

Uppdelning sker där utifrån hur egendomen finansierats vid anskaffningen. I 32 § finns bestämmelser för egendom som finansierats med anslag, i 33 § för egendom som finansierats med lån och i 34 § för egendom som finansierats på annat sätt.

### 31 §

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

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

I paragrafens första stycke regleras det fallet att den försålda egendomen ingått i en verksamhet för vilken riksdagen har godkänt en investeringsplan. Sådana planer behandlas närmare i den allmänna motiveringen (avsnitt 10.5).

All slags egendom omfattas av bestämmelsen, således även fast egendom och aktier. För affärsverken, de stora fastighetsförvaltande myndigheterna, Försvarsmakten samt åtskilliga andra myndigheter redovisas regelmässigt investeringsplaner för riksdagen. Av dessa planer framgår den samlade omfattningen av investeringarna. Större objekt anges. Genom att godkänna investeringsplaner för vissa verksamheter specialdestinerar riksdagen försäljningsinkomsterna för anskaffning av andra tillgångar till verksamheterna.

Har riksdagen godkänt en investeringsplan för en viss verksamhet, får regeringen enligt paragrafen besluta att försäljningsinkomsten skall användas för att finansiera investeringar inom verksamhetsområdet. Inkomsten får dock inte användas för vilka investeringar som helst utan endast för att finansiera sådana investeringar som ingår i den av riksdagen godkända investeringsplanen.

Den rätt som regeringen här får att disponera försäljningsinkomster innebär samtidigt att en möjlighet skapas att finansiera investeringar på annat sätt än med anslag eller interna lån. Detta förhållande kommenteras närmare i anslutning till 22 §.

I andra stycket anges att dispositionen av försäljningsinkomster från egendom som inte ingått i en verksamhet för vilken riksdagen har godkänt en investeringsplan regleras i de följande tre paragraferna. Att hänvisningen endast omfattar sådan egendom där regeringen beslutat om försäljningen framgår redan av 30 § andra stycket. 32-34 §§ omfattar alla typer av egendom. Reglerna skiljer sig utifrån finansieringen av den ursprungliga anskaffningen.

### 32 §

*Har egendomen finansierats med medel från anslag får regeringen, sedan medel motsvarande egendomens bokförda värde redovisats mot en inkomstitel, besluta att det som återstår av inkomsten skall disponeras i den verksamhet där den försålda egendomen har använts.*

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

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

I paragrafen regleras det fallet att anskaffningen av den försålda egendomen har finansierats med anslagsmedel.

Sedan lånefinansiering har införts för finansiering av anläggningstillgångar för förvaltningsändamål m.m., kommer förevarande paragraf främst att tillämpas vid försäljning av infrastrukturella anläggningar och försvarsmaktens materiel samt vid försäljning av tillgångar som anskaffades innan lånefinansieringen infördes. Eftersom riksdagen har anvisat anslag för anskaffningen skall medel som blir disponibla genom en försäljning återföras till statsbudgeten eller tillföras den verksamhet där egendomen användes.

Enligt huvudregeln i *första stycket* skall medel motsvarande den försålda egendomens bokförda värde redovisas mot en inkomstitel. Det som sedan återstår får regeringen besluta att disponera i den verksamhet där den försålda egendomen användes. Egendom som utgör en omsättningstillgång eller en anläggningstillgång har ett bokfört värde. Tillgångar skall värderas i enlighet med god redovisningssed (avsnitt 11.2 i den allmänna motiveringen). Har egendomen inte längre, eller har den aldrig haft ett bokfört värde, följer av paragrafen att hela försäljningsinkomsten får användas i verksamheten. Detta gäller t.ex. i fråga om krigsmateriel, som inte ges ett bokfört värde. Om försäljningsinkomsten understiger det bokförda värdet behöver endast försäljningsinkomsten redovisas mot en inkomstitel.

Om försäljningsinkomsten uppgår till ett mindre belopp får regeringen enligt *andra stycket* besluta att hela inkomsten skall disponeras i den verksamhet där den försålda egendomen användes. Syftet med denna bestämmelse är att möjliggöra administrativ förenkling samt att erbjuda ett incitament för att kravet på affärsmässighet i 29 § skall uppfyllas. För att försäljningsinkomsten i detta sammanhang skall anses uppgå till ett mindre belopp bör den inte överstiga mer än några basbelopp. Regeringen kommer inom denna gräns att anpassa nivån på de försäljningsinkomster som får disponeras av respektive myndighet till myndighetens egna förutsättningar.

I *tredje stycket* regleras det fallet att den försålda egendomen utgörs av fast egendom eller aktier som vid anskaffningen finansierades med medel från anslag. Hela försäljningsinkomsten skall då redovisas mot en inkomstitel. Bakgrunden till och syftet med detta undantag från huvudregeln behandlas i den allmänna motiveringen (avsnitt 10.5).

### 33 §

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

*Har fast egendom eller aktier sålts skall dock det som återstår av inkomsten redovisas mot en inkomsttitel.* Prop. 1995/96:220

I paragrafen regleras det fallet att egendomens ursprungliga anskaffning har finansierats med lån.

Med uttrycket lån avses alla typer av lån. I begreppet ryms således – utöver lån i Riksgäldskontoret, s.k. interna lån – även lån på kreditmarknaden.

Enligt paragrafens *första stycke* skall, sedan egendomen försålts, lånet först lösas. Sedan detta skett behöver den inkomst som återstår inte redovisas mot en inkomsttitel utan regeringen får besluta att inkomsten skall disponeras i den verksamhet där den försålda egendomen användes.

I *andra stycket* regleras fallet att den försålda egendomen utgörs av fast egendom eller aktier som vid anskaffningen finansierades med lån. Sedan lånet lösts skall hela den inkomst som återstår redovisas mot en inkomsttitel. Bakgrunden och syftet med denna reglering behandlas i den allmänna motiveringen (avsnitt 10.5).

### **34 §**

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

I paragrafen regleras hur regeringen får förfara med försäljningsinkomster från försåld egendom som vid anskaffningen finansierades på annat sätt än med medel från anslag eller lån.

Paragrafen reglerar bl.a. försäljning av egendom som tillförts staten genom t.ex. donationer eller gåvor. Den reglerar även fall där egendomen anskaffats med medel från avgiftsfinansierad verksamhet, avkastning och liknande eller där finansieringen inte kan knytas till en bestämd källa.

Då egendomens anskaffning finansierats på annat sätt än med anslag eller lån får regeringen besluta om dispositionen av hela försäljningsinkomsten. Den begränsningen gäller dock att inkomsten endast får disponeras i den verksamhet där den försålda egendomen användes. Regeringen har dock alltid möjlighet att redovisa inkomsten mot en inkomsttitel.

## Uppföljning, prognoser och utfall

Prop. 1995/96:220

### 35 §

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

I paragrafen föreskrivs en skyldighet för regeringen att noga följa hur budgetens olika poster utvecklas i förhållande till den statsbudget riksdagen beslutat om.

Som närmare anges i den allmänna motiveringen (avsnitt 12.1) syftar denna uppföljning till att ge regeringen underlag för beslut om åtgärder som är nödvändiga för att motverka en oförutsedd och ogynnsam utveckling av statsfinanserna (jfr 42 §).

### 36 §

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

I paragrafen föreskrivs en skyldighet för regeringen att tillställa riksdagen budgetprognoser. Sådana prognoser syftar till att förbättra uppföljningen av den beslutade verksamhetens genomförande.

Som närmare behandlas i den allmänna motiveringen (avsnitt 12.2) är det regeringen som skall överlämna prognoserna. Det bör lämpligen ske minst två gånger per år. En preliminär bedömning bör lämnas i april i samband med den ekonomiska vårpropositionen och en mer underbyggd prognos i september i budgetpropositionen.

Den föreskrivna skyldigheten att lämna förklaringar till väsentliga skillnader bör – som närmare utvecklas i den allmänna motiveringen – kunna medverka till en bättre förståelse av utvecklingen och till bättre beräkningar av anslag, inkomstitlar och lånebehov. Med begreppet väsentlig skillnad avses såväl en skillnad i relativa som absoluta tal. Ett över- eller underskridande av det budgeterade beloppet med mer än fem procent kräver normalt en förklaring. En väsentlig skillnad i förhållande till en tidigare gjord prognos bör förklaras även om avvikelserna inte kan anses väsentliga i förhållande till det budgeterade beloppet.

Har riksdagen beslutat om utgiftstak eller använt utgiftsramar (se kommentaren till 39 §) är det naturligt att regeringen även presenterar prognoser som belyser om ett beslutat utgiftstak eller ramarna för utgiftsområden kommer att hållas och att skillnader i förhållande till de belopp som angetts för dessa förklaras. Om det finns risk för att ett beslutat utgiftstak eller använda utgiftsramar kommer att överskridas, är det också naturligt för regeringen att i samband med att prognoserna redovisas redogöra för vilka beslut regeringen fattat eller avser att fatta respektive vilka åtgärder den föreslår att riksdagen skall vidta för att motverka överskridande (jfr kommentaren till 42 §).

**37 §**

*Senast fyra månader efter budgetåret skall regeringen för riksdagen redovisa statsbudgetens preliminära utfall. Regeringen skall förklara väsentliga skillnader mellan budgeterade belopp och det preliminära utfallet.*

I paragrafen föreskrivs en skyldighet för regeringen att redovisa statsbudgetens preliminära utfall på den detaljnivå som är möjlig vid tidpunkten för den ekonomiska vårpropositionen. Detta är en del av regeringens allmänna redovisningsskyldighet och bör kunna leda till att de statsfinansiella konsekvenserna av olika beslut uppmärksammas i ökad utsträckning.

Av skäl som anges i den allmänna motiveringen (avsnitt 12.3) skulle det i och för sig vara lämpligt att en redovisning av statsbudgetens definitiva utfall lämnas senast före utgången av april. Dagens system och rutiner medger emellertid inte det. Så länge detta förhållande består, skall regeringen i stället inom den i paragrafen föreskrivna tidsperioden överlämna en preliminär utfallsredovisning. Underlaget för den preliminära utfallsredovisningen kommer i viss mån att vara osäkert och kommentarerna får anpassas till underlagets tillförlitlighet. Redovisningen bör överlämnas samtidigt med den ekonomiska vårpropositionen.

Vidare föreskrivs på liknande sätt som i 36 § andra stycket en skyldighet för regeringen att förklara väsentliga skillnader mellan budgeterade belopp och det preliminära utfallet. Vad som sagts i kommentaren till 36 § andra stycket om väsentliga skillnader har motsvarande tillämpning även här.

I 38 § ges regler om den slutliga utfallsredovisningen.

**38 §**

*Så snart som möjligt, dock senast nio månader efter budgetåret, skall regeringen se till att en årsredovisning för staten lämnas till riksdagen.*

*Årsredovisningen skall innehålla resultaträkning, balansräkning och finansieringsanalys. Den skall även innehålla det slutliga utfallet på statsbudgetens inkomstitlar och anslag.*

I paragrafens första stycke föreskrivs en skyldighet för regeringen att inom föreskriven tid se till att det till riksdagen överlämnas en årsredovisning för staten. I andra stycket anges vad denna skall innehålla.

I 44 § föreskrivs en redovisningsskyldighet för regeringen avseende statens medel och övriga tillgångar. I 45 § andra stycket anges att redovisningen skall ge en rättvisande bild av verksamheten, det ekonomiska resultatet och ställningen samt förvaltningen av statens medel och övriga tillgångar. Sådan redovisning lämnas normalt i en årsredovisning.

Med det innehåll som föreslås i förevarande paragraf kommer årsredovisningen att ge en samlad bild av statens finansiella resultat och ställning. Årsredovisningen kan därmed utgöra underlag för en analys av statens ekonomi och för den politiska debatten. Genom att en sådan årsredovisning överlämnas fullgörs den skyldighet som regeringen har enligt RO 3:2 att redovisa statens tillgångar och skulder.

I den allmänna motiveringen (12.4) anges skäl för att årsredovisningen bör överlämnas före riksdagens sommaruppehåll och att den i vart fall, enligt förevarande paragrafs *första stycke*, skall överlämnas senast nio månader efter avslutat budgetår. Tidpunkten sammanfaller normalt med budgetpropositionens överlämnande. Om budgetpropositionen till följd av regeringsskifte (jfr tilläggsbestämmelse 3.2.1 till RO) lämnas efter den 20 september, skall årsredovisningen ändå lämnas till riksdagen före utgången av september.

Det i paragrafens *andra stycke* föreskrivna innehållet i årsredovisningen behandlas utförligt i den allmänna motiveringen (avsnitt 12.4). Utöver vad som där sägs kan nämnas att om regeringen med stöd av 8 § beslutat att inte utnyttja medel på anvisade anslag, skall detta redovisas för riksdagen. Sådan redovisning kan tas in i årsredovisningen om det inte redan skett i ett annat sammanhang. I årsredovisningen skall även ingå regeringens beslut om överskridande av ramanslag (jfr 6 §). Den samlade bilden av de ekonomiska förpliktelser som regeringen iklätt staten kan också tas in i årsredovisningen (jfr kommentaren till 44 §). I årsredovisningen bör däremot inte ingå någon samlad redovisning av de sakliga resultat som uppnås inom olika delar av statens verksamhet. I vilka sammanhang en sådan resultatredovisning kan läggas fram kommenteras i anslutning till 2 §.

## Utgiftstak och utgiftsramar

### 39 §

*Sådana riktlinjer för den ekonomiska politiken som nämns i tilläggsbestämmelse 3.2.1 tredje stycket till riksdagsordningen kan avse förslag till beslut om det belopp statens utgifter högst får uppgå till (tak för statens utgifter) eller riktlinjer för de belopp utgifterna inom olika utgiftsområden eller grupper av utgiftsområden högst får uppgå till (utgiftsramar).*

I tilläggsbestämmelse 3.2.1 tredje stycket till RO anges när proposition med förslag till riktlinjer för den framtida ekonomiska politiken (ekonomisk vårproposition) skall avlämnas till riksdagen för att den skall behandlas under pågående riksmöte (se kommentaren till 41 §).

I förevarande paragraf slås fast att sådana riktlinjer kan avse tak för statens utgifter eller utgiftsramar för olika utgiftsområden. I RO 5:12 sägs att en utgiftsram för ett utgiftsområde anger det belopp vilket summan av de till utgiftsområdet hörande utgifterna högst får uppgå till. Som närmare kommenteras i den allmänna motiveringen (avsnitt 13.1) kan med ett tak för statens utgifter avses det belopp som statens utgifter högst får uppgå till.

Av skäl som anges i den allmänna motiveringen finns inte anledning att i budgetlagen söka precisera hur ett tak för statens utgifter bör vara utformat.

**40 §**

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

*Har riksdagen beslutat att hänföra statsutgifter till utgiftsområden, skall regeringen i den ekonomiska vårpropositionen redovisa riktlinjer för hur den avser att fördela statsutgifter på utgiftsområden eller grupper av utgiftsområden i det kommande förslaget till statsbudget.*

I paragrafens första stycke åläggs regeringen att i ett tidigt skede av budgetprocessen offentliggöra det beloppsmässiga utgiftstaket om regeringen avser att använda sig av denna metod i beredningen av förslaget till statsbudget och i genomförandet av den budgeterade verksamheten. Syftet med offentliggörandet är, som nämns i den allmänna motiveringen (avsnitt 13.1), att stärka det budgetpolitiska åtagandet.

Riksdagen kan enligt RO 5:12 besluta att hänföra statsutgifter till utgiftsområden. Har riksdagen fattat ett sådant beslut, skall regeringen, enligt *andra stycket*, redovisa riktlinjer för hur den avser att i den kommande budgetpropositionen beloppsmässigt fördela statens utgifter på utgiftsområden eller grupper av utgiftsområden.

Förslag till beslut respektive redovisning av riktlinjer enligt första och andra styckena skall ske i den ekonomiska vårpropositionen. Närmare bestämmelser om den ekonomiska vårpropositionen finns i tilläggsbestämmelse 3.2.1 tredje stycket till RO.

Enligt bestämmelsen i RO föreligger i och för sig inte någon skyldighet för regeringen att lämna fram en ekonomisk vårproposition. Av förevarande paragraf följer dock en sådan skyldighet för de fall att regeringen avser att i beredningen av förslaget till statsbudget använda sig av tak för statens utgifter eller om riksdagen har beslutat hänföra statsutgifter till utgiftsområden.

En ekonomisk vårproposition skall, enligt tilläggsbestämmelse 3.2.1 tredje stycket till RO, avlämnas till riksdagen senast den 15 april om hinder inte möter. Om det föreligger hinder får den lämnas senare. Som exempel på hinder nämns i förarbetena till bestämmelsen i RO extra val eller regeringsskifte (1993/94:TK2 s. 61).

**41 §**

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

I paragrafen ges regeringen en möjlighet att föreslå att riksdagen skall besluta om ett tak för statens utgifter eller att redovisa riktlinjer för utgiftsramar för en flerårsperiod. Syftet med denna bestämmelse är att ge ökad långsiktig stadga åt sådana tak och ramar. Detta behandlas utförligt i den allmänna motiveringen (avsnitt 13.1).

**42 §**

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

I paragrafen åläggs regeringen att vidta åtgärder för att undvika att ett utgiftstak eller utgiftsramar överskrids. Ett sådant överskridande förutsätter att något eller några anslag överskrids. Åtgärder skall vidtas redan då det uppstått risk för överskridande.

Enligt 36 § skall regeringen vid minst två tillfällen under löpande budgetår redovisa prognoser avseende utfallet av bl.a. statens utgifter och förklara väsentliga skillnader mellan budgeterade belopp och beräknat utfall. Som anmärks i den allmänna motiveringen (avsnitt 13.2) är det naturligt att regeringen i samband med att den lägger fram dessa prognoser även presenterar prognoser som belyser om ett beslutat utgiftstak eller ramarna för utgiftsområden kommer att hålla. Om prognosen visar att det finns risk för överskridande, är det naturligt att regeringen i samband med att prognoserna läggs fram redovisar vilka åtgärder regeringen beslutat eller avser att besluta för att undvika detta samt vilka åtgärder regeringen eventuellt föreslår riksdagen att vidta. Utgiftsramar har framför allt betydelse i de inledande skedena av budgetprocessen när budgeten bereds och beslutas. Under den genomförandefas som förevarande paragraf reglerar har de inte samma operativa betydelse men de speglar fortfarande de prioriteringar som riksdagen gjort i fråga om statens utgifter. Detta förhållande markeras i lagtexten med uttrycket använda utgiftsramar.

Som exempel på åtgärder som regeringen kan vidta då det finns risk för överskridande kan nämnas att den i förhållande till underordnade myndigheter med stöd av 7 § kan föreskriva snävare villkor för utnyttjande av anslag. Vidare kan regeringen enligt 8 § besluta att anvisade medel på något eller några anslag helt eller delvis inte skall utnyttjas. Som anmärks i kommentaren till 8 § är en risk för att ett beslutat utgiftstak eller använda utgiftsramar kommer att överskridas tillräckliga skäl för att besluta att medel på anvisade anslag inte skall användas.

**43 §**

*Om regeringen inte lämnar ett sådant förslag som anges i 41 §, skall den i stället presentera en långsiktig beräkning av hur statens inkomster, utgifter och lånebehov kommer att utvecklas som en följd av redan fattade beslut och under väl specificerade samhällsekonomiska förutsättningar.*

I paragrafen ges bestämmelser som reglerar under vilka förutsättningar en s.k. långsiktskalkyl skall lämnas samt vad den skall innehålla.

Som anmärks i den allmänna motiveringen (avsnitt 13.3) kan det inte uteslutas att regeringen någon gång avstår från att med stöd av 41 § föreslå riksdagen att besluta om fleråriga tak för statens utgifter eller riktlinjer för ramar för utgiftsområden för en flerårsperiod. Först i ett sådant fall blir en tillämpning av förevarande paragraf aktuell.

Långsiktskalkylen skall enligt paragrafen innehålla en långsiktig beräkning av hur statens inkomster, utgifter och lånebehov kommer att utvecklas. Beräkningen bör avse en period som sträcker sig i vart fall några år framåt i tiden. Beräkningen skall göras utifrån redan fattade beslut och under väl specificerade samhällsekonomiska förutsättningar. Det skall således klart anges vad beräkningarna bygger på i fråga om t.ex. bruttonationalproduktens tillväxt, prisutvecklingen och nivån på arbetslösheten.

Som anmärks i den allmänna motiveringen har regeringen i stället för en långsiktskalkyl vid något tillfälle redovisat en plan för budgetpolitiken under de kommande åren. En sådan plan utgår från en långsiktskalkyl. Utöver detta redovisas i en plan även de åtgärder som behöver vidtas. Om en sådan plan för budgetpolitiken läggs fram får de krav som ställs i förevarande paragraf anses väl tillgodosedda.

I paragrafen anges inte vid vilken tidpunkt en långsiktskalkyl skall presenteras. En sådan kalkyl ersätter förslag till beslut om fleråriga tak för statens utgifter eller riktlinjer för ramar för utgiftsområden. Det är då naturligt att den presenteras vid den tidpunkt då sådana förslag annars skulle ha presenterats. Långsiktskalkylen bör därför tas in i den ekonomiska vårpropositionen eller – om någon sådan proposition inte avlämnas – vid den tidpunkt då en sådan proposition skulle ha lämnats (se kommentaren till 40 §).

## Redovisning och revision

### 44 §

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

I paragrafen föreskrivs en allmän redovisningsskyldighet för regeringen. Vidare regleras redovisningsskyldighetens omfattning. Bestämmelser om de närmare krav som ställs på redovisningen finns i 45 §.

Redovisningsskyldigheten omfattar de medel och övriga tillgångar som står till regeringens disposition. Vilka tillgångar som står till regeringens disposition regleras i angivet lagrum i regeringsformen.

I RF 9:8 anges inledningsvis att statens medel och dess övriga tillgångar står till regeringens disposition. Med detta avses enligt förarbetena till regeringsformen (prop. 1973:90 s. 347) tillgångar som tillkommer det offentlighättsliga organet staten. Där sägs vidare att egendom som tillhör aktiebolag, vilka helt eller delvis ägs av staten, inte omfattas av bestämmelsen. Samma sak gäller stiftelser som bedriver statlig verksamhet. Däremot omfattar bestämmelsen självfallet de andelar staten äger i aktiebolag.

Från regeringens dispositionsrätt undantas i RF 9:8 sådana tillgångar som tillhör staten men som är avsedda för riksdagen eller dess myndigheter eller som i lag har avsatts till särskild förvaltning.

Frågan om vad som avses med tillgångar som i lag har avsatts till särskild förvaltning behandlas i förarbetena till regeringsformen. Som exempel nämns de tillgångar som förvaltas av Allmänna pensionsfonden (prop. 1973:90 s. 347). Ett annat exempel som kan nämnas är de tillgångar som Sveriges riksbank förvaltar.

Redovisningsskyldighet för AP-fonden och Sveriges riksbank samt för aktiebolag och stiftelser som bedriver statlig verksamhet regleras i andra lagar.

Som utredningen närmare behandlar i den allmänna motiveringen (avsnitt 11.1) begränsas redovisningsskyldigheten inte till enbart en bokföringsskyldighet. Begreppet innefattar även en skyldighet för regeringen att redovisa hur den har genomfört den av riksdagen beslutade verksamheten och förvaltningen av statens medel och övriga tillgångar. Skyldigheten omfattar också en redovisning av statens skulder och förvaltningen av dessa samt av övriga ekonomiska förpliktelser.

Redovisningsskyldigheten enligt förevarande paragraf omfattar den verksamhet och den förvaltning som sköts av regeringen och myndigheter under regeringen. Av skäl som närmare behandlas i den allmänna motiveringen, är det lämpligt att regeringen även lämnar en redovisning för de medel och övriga tillgångar som handhas av riksdagen och dess myndigheter undantagandes Sveriges riksbank. Det förutsätts att regeringen erhåller den information som behövs för att redovisningen skall kunna lämnas på dessa områden.

Delar av redovisningsskyldigheten kan fullgöras genom att en årsredovisning lämnas till riksdagen. När en sådan skall avlämnas och vad den skall innehålla regleras i 38 §. Redovisningen av de sakliga resultat som uppnåtts bör, av skäl som anförs i den allmänna motiveringen, inte ingå i årsredovisningen. Redovisning av resultat regleras i 2 §. I redovisningsskyldigheten ingår vidare att under löpande år lämna prognoser. Detta regleras i 36 §.

Omfattningen av de ekonomiska åtaganden som regeringen gjort med stöd av beställningsbemyndiganden och liknande medgivanden från riksdagen (se 12 §) och som inte avräknats mot anvisade anslag, s.k. bemyndigandeskuld, skall enligt paragrafen redovisas för riksdagen. Detta kan ske i anslutning till respektive verksamhet eller anslag. Dessutom bör den samlade bemyndigandeskulden redovisas för riksdagen, lämpligtvis i årsredovisningen för staten.

Sådana åtaganden i den löpande verksamheten som regleras i 13 § är till sin omfattning okända. Någon redovisning av dessa förpliktelser kan därför helt enkelt inte ske.

Utestående kreditgarantier och liknande åtaganden enligt 14 § utgör potentiella ekonomiska förpliktelser. De skall därför redovisas för riksdagen. Detta kan ske med en samlad redovisning av alla statliga garantier m.m. samt med en fördjupad redogörelse i anslutning till den

verksamhet eller det anslag som belastas med utgifter vid infriande av ett åtagande. Prop. 1995/96:220

#### 45 §

*Bokföring i staten skall ske på ett sätt som stämmer överens med god redovisningssed.*

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

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

För att en redovisningsskyldighet skall få en meningsfull innebörd krävs regler för hur bokföringen skall skötas. I paragrafens *första stycke* uttrycks därför det allmänna krav som kan ställas på bokföringen i staten.

Bokföringen skall ske med iakttagande av god redovisningssed. Som närmare behandlas i den allmänna motiveringen (avsnitt 11.2.) preciseras för det privata näringslivets del detta begrepp av bl.a. Bokföringsnämnden. Även kommuner och landsting skall tillämpa god redovisningssed. Inom det statliga området utformar regeringen och Riksrevisionsverket föreskrifter och allmänna råd beträffande innebörden av god redovisningssed. Av skäl som närmare utvecklas i den allmänna motiveringen kan uttrycket god redovisningssed – med hänsyn tagen till statliga förhållanden – användas och vara vägledande även i staten. Det kan anmärkas att god redovisningssed inte har ett en gång för alla fastslaget innehåll. Innehållet förändras över tiden och anpassas till förutsättningarna i olika verksamheter.

I paragrafens *andra stycke* anges de kvalitetskrav som kan ställas på den redovisning som omfattas av regeringens skyldighet enligt 44 §. Redovisningen skall ge en rättvisande bild av verksamheten, det ekonomiska resultatet och ställningen samt förvaltningen av statens medel och övriga tillgångar. Enbart tillämpning av god redovisningssed är inte tillräckligt för att en rättvisande bild skall erhållas i t.ex. årsredovisningen. Rättvisande blir bilden först om den ger mottagaren en riktig uppfattning om verkligheten. Det är alltså inte tillräckligt att informationen är korrekt, utan den skall också förmedlas på ett sådant sätt att mottagaren kan förstå den. Urval, presentation och förklarande kommentarer utgör viktiga inslag för att uppnå detta. För att bilden skall bli rättvisande kan det även behövas tilläggsinformation om exempelvis annan värdering eller om gjorda antaganden.

I paragrafens  *tredje stycke* föreskrivs en skyldighet för regeringen, eller den myndighet som regeringen bestämmer, att meddela närmare föreskrifter om redovisningen. Sådana föreskrifter är ett led i utformningen av god redovisningssed för staten och är av stor betydelse för att god hushållning med statens medel skall kunna iaktas. Regeringen meddelar redan i dag sådana föreskrifter bl.a. i bokföringsförordningen (1979:1212) och förordningen (1993:134) om myndigheters årsredovisning och anslagsframställning. Riksrevisionsverket meddelar tillämpningsföreskrifter och allmänna råd.

#### **46 §**

*Statens verksamhet skall granskas genom revision.*

I denna paragraf markeras att granskning av statens verksamhet skall genomföras och att detta skall ske genom revision. Bestämmelsen behandlas närmare i avsnitt 11.3 i den allmänna motiveringen. Revisionsuppgiftens fördelning mellan olika organ och dessa organs befogenheter m.m. bör beslutas av riksdagen. Detta bör ske med lag.

Statens verksamhet avgränsas här på samma sätt som i kommentaren till 1 §.

Med anledning av *Lagrådets* påpekande finns här anledning att göra det förtydligandet att revisionen inte endast avser sedvanliga ekonomiska uppgifter utan även redovisningen av sakliga resultat som uppnåtts på olika verksamhetsområden.

#### **Avslutande bestämmelse**

#### **47 §**

*Regeringen får överlåta sin rätt enligt 5 §, 6 § första och tredje styckena samt 12-14, 19-21, 25-28 och 31-34 §§ till myndighet som regeringen bestämmer.*

Lagen reglerar i första hand förhållandet mellan riksdagen och regeringen. Den statliga verksamheten genomförs dock i huvudsak av statliga myndigheter under regeringen. Den rätt som enligt denna lag tillkommer regeringen måste i de flesta fall kunna delegeras. Stöd för denna delegationsrätt ges i förevarande paragraf. Delegation av beslutanderätten kan t.ex. ske i förordningar eller i regleringsbrev. Behoven av delegering har på vissa ställen berörts i den allmänna motiveringen.

När regeringen delegerar befogenheterna kan den självfallet begränsa den beslutanderätt som tillerkänns en myndighet.

Det förhållandet att regeringen till en myndighet delegerar en befogenhet enligt denna lag påverkar inte regeringens ansvar inför riksdagen enligt RF 1:6.

#### **Ikraftträdande**

*Denna lag träder i kraft den 1 januari 1997.*

Lagen bör träda i kraft den 1 januari 1997, dvs. vid den tidpunkt när en statsbudget som beretts och beslutats på ett delvis nytt sätt skall börja tillämpas.

Budgetlagen ersätter inte någon äldre lag på området. På åtskilliga områden som lagen reglerar gäller i stället bemyndiganden och andra beslut som riksdagen meddelat under nästan hela 1900-talet. Detta belyses

närmare i avsnitt 4. I samband med att lagen beslutas bör riksdagen även Prop. 1995/96:220  
besluta att givna bemyndiganden och andra beslut skall upphöra att gälla i  
de avseenden som lagen reglerar.

## Budgetlagsutredningens sammanfattning

Prop. 1995/96:220

### *Uppdraget*

Utredningen har haft i uppdrag att analysera på vilka områden det är önskvärt med en utökad rättslig reglering av den statliga budgetprocessen samt att lämna därav föranledda förslag.

### *Den nuvarande rättsliga regleringen*

Regeringsformens reglering av statsbudgeten är kortfattad och avser främst grundläggande bestämmelser om statsbudgeten och om riksdagens och regeringens befogenheter på finansmaktens område. Beteckningen finansmakten avser främst rätten att bestämma hur statens inkomster skall beräknas samt att besluta om utgifter och på annat sätt förfoga över statens tillgångar.

I riksdagsordningen finns bestämmelser om budgetårets förläggning samt om vad som skall ingå i budgetpropositionen och när den skall lämnas. Vidare ges föreskrifter om riksdagens behandling av budgetpropositionen och andra propositioner. Av särskilt intresse är de nyligen antagna bestämmelserna om den s.k. rambeslutsmodellen och om utgiftsområden.

Riksdagens beslut om statens budget och finansmakten i övrigt behöver inte ha lags form. Med undantag för lagen (1988:1387) om statens upplåning, har inte heller någon särskild lag meddelats på området.

Sedan årtionden tillbaka har i stället riksdagen med anledning av förslag från regeringen eller på eget initiativ meddelat särskilda beslut avseende finansmakten och statsbudgeten. På detta sätt har beslut fattats i viktiga frågor om bl.a. anslagstyper och anslagsvillkor, försäljning av statens egendom, finansiering av investeringar och redovisning.

### *Reglering i andra länder*

I de flesta länder är bestämmelserna om finansmakten och statens budget fördelade mellan konstitutionen och en särskild budgetlag.

I regel föreskrivs i konstitutionen att regeringens rätt att uppbära skatt och åsamka staten utgifter är beroende av parlamentets beslut. I fråga om budgetprocessen föreskrivs vanligen den tidpunkt då budgetförslaget skall vara framlagt och olika lösningar anvisas för situationer där statsbudgeten inte är beslutad före budgetårets början.

De mer detaljerade bestämmelserna om hur befogenheter och skyldigheter på finansmaktens område fördelas mellan parlamentet och regeringen samt om statsbudgeten finns i de flesta länder i en budgetlag.

I regel föreskrivs i budgetlagen att statsbudgeten i princip skall omfatta statens samtliga inkomster och utgifter och att bruttoredovisning skall tillämpas. Vanligen anges också verksamheter som inte behöver tas upp på

budgeten och sådana som får nettoredovisas. Ofta finns föreskrifter om hur statsbudgeten skall vara uppställd och indelad.

Bestämmelser finns om olika möjligheter för regeringen att överskrida anslag, att spara anslag till kommande budgetår och att överföra anslag mellan olika delar av statsbudgeten. Bemyndiganden att göra ekonomiska åtaganden utöver anvisade anslag förekommer i flertalet budgetlagar.

Bestämmelser finns i regel om de redovisningsprinciper som skall tillämpas samt om när och hur statsbudgetens utfall skall rapporteras till parlamentet.

### *Forskning om budgetprocessen*

Under senare år har teoretiskt och empiriskt inriktad forskning bedrivits i syfte att förklara varför stora budgetunderskott uppkommit i åtskilliga länder och framför allt för att förklara de väsentliga skillnader i fråga om statsskuldens utveckling som finns mellan olika länder.

En stigande arbetslöshet har naturligtvis varit en viktig gemensam delförklaring till statsskuldutvecklingen. Men skillnaderna i utveckling mellan de olika länderna förklaras dessutom av utformningen av de politiska institutionerna och den statliga budgetprocessen. I budgetprocessen ingår tre faser, nämligen regeringens beredning av budgetförslaget, parlamentets beslut om statsbudgeten och regeringens genomförande av den beslutade verksamheten. En slutsats som dras av flera forskare är att det finns starka indikationer på att budgetprocessernas utformning är av betydelse för att förklara skillnader mellan länder i fråga om den budgetpolitik som faktiskt förts. En budgetprocess som – på grundval av olika preciserade egenskaper – kan betecknas som stram, anses kunna medverka till lägre underskott i statens finanser och en mer hållbar skuldutveckling.

Den svenska budgetprocessen bedömdes vid en analys i början av 1990-talet vara mycket svag jämfört med dåvarande tolv EG-länder. Därefter har processen stärkts i olika avseenden. Förutsättningarna för långsiktighet har förbättrats genom att riksdagens valperiod förlängts från tre till fyra år. Behandlingen av statsbudgeten kommer att förändras i och med användningen av den s.k. rambeslutsmodellen. Vidare avses ett tak för de offentliga utgifterna komma till användning. Sammantaget innebär dessa förändringar en betydande förstärkning av budgetdisciplinen. Även efter dessa förändringar finns det svaga punkter i den svenska budgetprocessen i vid bemärkelse. Dessa återfinns främst i de två faser av budgetprocessen som utgörs av regeringens beredning av budgetförslaget och genomförandet av den beslutade statsbudgeten.

### *Behov av en budgetlag*

Det ankommer på riksdagen att besluta i för statsbudgeten grundläggande frågor. Riksdagen har också under lång tid fattat en rad sådana beslut. Detta

har dock inte skett i lags form utan genom särskilda beslut som inte tagits in i författningar. En förklaring till att riksdagen meddelat beslut på detta sätt, är att här aktuella beslut inte behöver ha lags form.

Den tillämpade ordningen medför att det kan vara svårt att finna de intressanta besluten och att överblicka de regler som gäller. Befogenhetsfördelningen mellan riksdagen och regeringen på finansmaktens område blir därmed inte alltid så klar som är önskvärt.

Regeringen har många gånger behövt meddela bestämmelser på det statsfinansiella området som berört grundläggande element som det ankommer på riksdagen att besluta om. Regeringen har då inhämtat riksdagens godkännande genom att redovisa det huvudsakliga innehållet i förordningarna för riksdagen. Detta är ett omständligt och opraktiskt sätt att skaffa sig nödvändiga bemyndiganden från riksdagen.

Förfarandet rymmer två delvis motsatta risker. Den ena hänger samman med att om regeringen utförligt och detaljerat beskriver en ny ordning, kan den i förhållande till riksdagen komma att binda sig även i detaljer som får anses höra till regeringens befogenhetsområde. Den andra risken hänger samman med att en allmän redogörelse för en tilltänkt reglering har sämre precision än en författningstext. Oklarhet kan också uppstå om vad riksdagen faktiskt godkänt, särskilt när ett förslag i en redogörelse inte uttryckligen godkänts, utan i stället lämnats utan erinran eller utan åtgärd lagts till handlingarna.

Problemen med att regleringen på finansmaktens område inte skett samlat i lags form blir särskilt besvärande när regeringens befogenheter på ett visst område bygger på bemyndiganden som lämnats och ändrats under många decennier.

Det förekommer också att riksdagen i anslutning till behandling av en sakfråga har beslutat att ett visst budgettekniskt förfarande skall tillämpas på ett område. När tiden går finns det risk att sådana beslut faller i glömska.

På en del områden har i avsaknad av särskilda beslut en viss praxis vuxit fram som inte i alla delar är entydig och klar. På andra områden har någon lämplig praxis inte utvecklats alls. Detta har lett till att det även på mycket centrala områden har uppstått osäkerhet om vad som gäller.

Vad som nu anförts visar att det är angeläget att på finansmaktens område klargöra vilka regler som faktiskt gäller och att skapa ändamålsenliga bestämmelser där regler saknas eller är otidsenliga.

Frånvaron av en lag som reglerar statsbudgeten och befogenhetsfördelningen mellan riksdagen och regeringen på finansmaktens område är mycket ovanlig i ett internationellt perspektiv. Den svenska ordningen kan inte motiveras av att regeringsformen eller riksdagsordningen skulle innehålla så detaljerade bestämmelser att ytterligare reglering i en budgetlag är överflödig.

Kunskap som vunnits i teoretisk och empirisk forskning visar att budgetprocessens utformning är av betydelse för budgetunderskottets och statskuldens utveckling. Lämpligt utformade bestämmelser kan medverka till en ytterligare uppstramning av den svenska budgetprocessen.

En medlemsstat i EU skall undvika alltför stora underskott i den offentliga sektorns finanser och skall ha sådana regler på budgetområdet att

staten kan uppfylla denna förpliktelse. Medlemskapet i EU utgör således ett motiv för att utforma bestämmelser som kan medverka till att stärka budgetdisciplinen.

De förhållanden som nu redovisats har lett Budgetlagsutredningen till slutsatsen att betydelsefulla fördelar står att vinna om bestämmelser om statsbudgeten och om regeringens närmare befogenheter och skyldigheter på finansmaktens område samlas i en särskild budgetlag.

#### *Utformning av budgetlagen*

Den naturliga utgångspunkten när en budgetlag skall utformas är regeringsformens och riksdagsordningens bestämmelser om finansmakten och statsbudgeten. En budgetlag bör innehålla preciseringar och kompletteringar till regeringsformens och riksdagsordningens kortfattade bestämmelser. Därmed ges en grund för regeringens handlande och skapas en brygga mellan regeringsformens och riksdagsordningens bestämmelser och de många och detaljerade förordningar som regeringen behöver utfärda.

Budgetlagen skall skänka stadga åt budgetprocessen i vid bemärkelse genom att reglera vissa grundläggande förhållanden. Samtidigt skall statsmakterna behålla en nödvändig grad av handlingsfrihet. Reglerna bör därför vara så allmänna att olika budgettekniska lösningar kan väljas utan att lagen behöver ändras. Vid behov kan punktvisa ändringar i lagen göras parallellt med beredningen av och besluten om statsbudgeten.

Budgetlagsutredningen har inte haft någon strävan att påverka befogenhetsfördelningen mellan riksdagen och regeringen. Inriktningen har i stället varit att den nuvarande ordningen så långt möjligt skall komma till uttryck i lagen. På vissa områden har dock förelegat oklarhet om vad som kan anses gälla. På andra områden har den nuvarande ordningen inte fungerat tillfredsställande. Inom några områden har det pågått ett utvecklingsarbete. Avsikten har i dessa fall varit att utforma ändamålsenliga bestämmelser utifrån de viljeyttringar som återfinns i främst finansutskottets betänkanden och yttranden samt regeringens propositioner.

I budgetlagen klargörs regeringens befogenheter och skyldigheter på finansmaktens område. Lagen gäller således i första hand regeringen. Det är emellertid ofrånkomligt att även formerna för riksdagens handlande kan påverkas i en del fall, liksom myndigheternas agerande.

I det följande presenteras det huvudsakliga innehållet i lagförslaget.

#### *Effektivitet och resultat*

Det finns allmänna krav som måste ställas på hur regeringen leder genomförandet av statens verksamhet. I lagen kommer ett sådant krav till uttryck genom att det inledningsvis anges att i statens verksamhet skall hög effektivitet eftersträvas och god hushållning iakttas. Denna bestämmelse utgör också en grund för bestämmelser om bl.a. resultatstyrning, redovisning och revision.

För att en verksamhet successivt skall kunna styras mot allt högre effektivitet behöver mål anges och resultat mätas. I lagen föreskrivs att regeringen för riksdagen skall redovisa de mål som åsyftas och de resultat som uppnåtts på olika verksamhetsområden. Med resultatredovisning stärks riksdagens möjlighet att följa och värdera resultaten i de verksamheter som den beslutat om.

#### *Anslag och inkomstitlar*

Genom att anvisa anslag bestämmer riksdagen hur statens medel skall användas. Olika anslagstyper finns som skiljer sig åt i fråga om rätten för regeringen att överskrida det anvisade beloppet och att använda outnyttjade medel ett senare budgetår.

De anslagstyper som tillämpas och de villkor som gäller för dessa tas in i budgetlagen. Reglerna för obetecknade anslag, reservationsanslag och ramanslag anges sålunda. Det nuvarande förslagsanslaget avvecklas eftersom det är svårt att förena med tanken bakom utgiftstak och utgiftsområden.

För att främja hög effektivitet och god hushållning får regeringen befogenhet att för underlydande myndigheter föreskriva snävare villkor för utnyttjande av anslagen. Dessutom slås en rätt fast för regeringen att avstå från att utnyttja anvisade anslag om statsfinansiella skäl eller särskilda omständigheter i en verksamhet motiverar detta.

Begreppet inkomstitel saknas i regeringsformen. Begreppet ges stadga genom att i lagen tas in en bestämmelse om att statsinkomster som beräknas av riksdagen skall redovisas på inkomstitlar.

#### *Ekonomiska förpliktelser*

Regeringen får inte utan riksdagens bemyndigande ikläda staten ekonomiska förpliktelser. I budgetlagen anges förutsättningar under vilka regeringen får ikläda staten sådana förpliktelser.

Regeringen får för ändamål och intill belopp som riksdagen bestämmer beställa varor och tjänster och besluta om bidrag och liknande som medför utgifter även under senare budgetår än det statsbudgeten avser. Under samma förutsättningar får regeringen ställa ut kreditgarantier och liknande. För garantier skall en riskanpassad avgift tas ut.

Regeringen får också ett uttryckligt bemyndigande att ikläda staten ekonomiska förpliktelser som är nödvändiga för att den löpande verksamheten skall fungera tillfredsställande.

Ekonomiska förpliktelser som regeringen ikläder staten skall årligen redovisas för riksdagen.

Med hänsyn till den centrala roll som statsbudgeten har föreslås regler för vilka av statens inkomster och utgifter som skall tas upp i statsbudgeten. Förslaget till statsbudget skall i princip omfatta alla statens inkomster och utgifter och andra betalningar som påverkar statens lånebehov.

Inkomster och utgifter skall tas upp brutto på statsbudgeten. Om inkomsterna i en verksamhet endast skall bidra till att täcka utgifterna i verksamheten får dock nettoredovisning ske.

På statsbudgeten skall inte redovisas inkomster och utgifter i sådana verksamheter där statens kostnader helt skall täckas med verksamhetens intäkter.

Regeringens befogenhet att besluta om disposition av vissa avgiftsinkomster slås fast.

#### *Finansiering av investeringar*

Statens investeringar är av olika karaktär och kan finansieras på olika sätt. Regler behövs om detta.

I budgetlagen föreskrivs att behov av rörelsekapital i statens verksamhet skall finansieras med krediter i Riksgäldskontoret och att riksdagen årligen skall fastställa en ram för sådana krediter.

Anskaffning av anläggningstillgångar av materiell, immateriell och finansiell natur som används i statens verksamhet skall finansieras med lån i Riksgäldskontoret. Riksdagen skall årligen fastställa ramar för sådana lån.

Anskaffning av tillgångar av infrastrukturell art skall finansieras med anslag.

Riksdagen kan besluta om undantag från dessa regler för vissa anskaffningar eller myndigheter.

#### *Överlåtelse av statens egendom*

Staten äger fastigheter, aktier och annan lös egendom. Bestämmelser behövs om under vilka förutsättningar och av vem sådan egendom får säljas. Vidare behövs regler om hur försäljningsinkomster skall disponeras.

I budgetlagen anges att regeringen får sälja en fastighet vars värde inte överstiger 50 miljoner kronor om det inte finns särskilda skäl för att egendomen alltjämt skall ägas av staten. Försäljning till kommun för samhällsbyggnadsändamål får ske utan begränsning.

Regeringen får sälja aktier i bolag där staten har mindre än hälften av rösterna om inte riksdagen för visst bolag beslutat annat. Utan bemyndigande från riksdagens sida får regeringen inte sälja aktier i bolag där staten har hälften eller mer än hälften av rösterna.

Annan lös egendom än aktier får regeringen sälja om den inte längre behövs eller blivit obrukbar.

I fråga om disposition av försäljningsinkomster föreskrivs följande.

Om riksdagen beslutat om försäljningen skall inkomsten redovisas mot en inkomsttitel om inte riksdagen bestämmer annat.

Om regeringen beslutat om försäljning av egendom som ingått i en verksamhet för vilken riksdagen godkänt en investeringsplan, får inkomsten disponeras för att finansiera investeringar som ingår i planen.

Saknas en investeringsplan och har egendomen finansierats med anslag, skall medel motsvarande det bokförda värdet redovisas mot en inkomsttitel. Om egendomen finansierats med lån skall detta lösas. Med vissa undantag får den inkomst som sedan återstår disponeras i den verksamhet där den sålda egendomen har använts.

Har egendomen finansierats på annat sätt än med anslag eller lån får hela inkomsten disponeras i verksamheten.

Regeringen kan alltid besluta att medel i större utsträckning än som angetts skall redovisas mot en inkomsttitel.

#### *Uppföljning, prognoser och utfall*

Kontrollen över statsfinanserna under genomförandeskedet behöver stärkas. I budgetlagen ingår därför en bestämmelse om att regeringen noga skall följa hur statens inkomster, utgifter och upplåning utvecklas i förhållande till beräknade belopp.

Regeringen skall vidare vid minst två tillfällen under budgetåret för riksdagen redovisa prognoser avseende utfallet på inkomsttitlar och anslag samt statens lånebehov. Väsentliga avvikelser i förhållande till budgeterade belopp skall förklaras.

Senast i april skall regeringen redovisa det preliminära utfallet av föregående års statsbudget uppdelat på samma sätt som denna. Väsentliga avvikelser skall förklaras.

Senast i september skall en årsredovisning för staten avseende föregående räkenskapsår lämnas till riksdagen. Den skall innehålla resultaträkning, balansräkning och finansieringsanalys samt det slutliga utfallet på statsbudgetens inkomsttitlar och anslag.

#### *Statsfinansiell utveckling*

För att stärka budgetdisciplinen har riksdagen beslutat om en rambeslutsmodell som innefattar ramar för utgiftsområden. Dessutom skall ett tak för statens utgifter kunna tillämpas.

I budgetlagen läggs fast att om regeringen avser att använda ett tak för statens utgifter i beredningen av nästa års statsbudget och i genomförandet av den beslutade verksamheten, skall regeringen i den ekonomiska vårpropositionen lämna förslag om ett sådant utgiftstak.

Vidare föreskrivs att om riksdagen beslutat hänföra statsutgifter till utgiftsområden, skall regeringen i den ekonomiska vårpropositionen redovisa riktlinjer för hur statens utgifter i förslaget till nästa års statsbudget avses bli fördelade på utgiftsområden.

För att stärka den långsiktiga inriktningen av budgetpolitiken föreskrivs att förslag till tak för statens utgifter samt om riktlinjer för utgiftsområden kan avse längre tid än ett budgetår.

Om det under genomförandet av den budgeterade verksamheten uppstår risk för att ett beslutat tak för statens utgifter eller använda utgiftsramar kommer att överskridas, skall regeringen för att undvika detta själv besluta om nödvändiga åtgärder eller föreslå riksdagen sådana.

### *Redovisning och revision*

Riksdagen ställer statens medel till regeringens disposition och uppdrar åt regeringen att genomföra statens verksamhet. Därför är det naturligt att i budgetlagen föreskriva att regeringen är redovisningsskyldig inför riksdagen.

För att denna redovisningsskyldighet skall kunna fullgöras skall bokföring i staten ske i överensstämmelse med en till statliga förhållanden anpassad god redovisningssed. Redovisningen skall ge en rättvisande bild av verksamhetens resultat, tillgångar och skulder. Regeringen skall vara skyldig att meddela föreskrifter för redovisningen.

Redovisningsskyldigheten kan fullgöras på olika sätt, exempelvis genom att uppnådda resultat redovisas, genom att prognoser lämnas, genom att utfall redovisas och genom att årsredovisning lämnas.

Ytterst är det riksdagens ansvar att kontrollera att statens verksamhet genomförs effektivt och säkert, att redovisningen är rättvisande och att gällande föreskrifter följs. Sådan kontroll sker bl.a. genom revision. I budgetlagen föreskrivs därför att statens verksamhet skall granskas med revision.

### *Delegering*

Budgetlagen reglerar i första hand förhållandet mellan riksdagen och regeringen. Den statliga verksamheten genomförs dock i huvudsak av myndigheter som lyder under regeringen. Regeringens befogenheter enligt budgetlagen måste därför kunna delegeras. Lagen innehåller en bestämmelse som innebär att regeringen på vissa angivna områden får överlåta befogenheter till myndigheter.

### *Ikraftträdande*

Det är önskvärt att budgetlagen kan träda i kraft den 1 januari 1997. Det bör också eftersträvas att de föreslagna bestämmelserna blir vägledande vid beredning av och beslut om den statsbudget som skall tillämpas från nämnt datum. Äldre bestämmelser på områden som regleras i budgetlagen och som inte har lags form skall upphöra att gälla när budgetlagen träder i kraft.

## Förslag till lag om statsbudgeten

Härigenom föreskrivs följande.

### **Effektivitet och resultat**

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

Med statens verksamhet avses i denna lag sådan verksamhet som handhas av regeringen och de myndigheter som lyder under regeringen.

**2 §** Regeringen skall för riksdagen redovisa de mål som åsyftas och de resultat som uppnåtts på olika verksamhetsområden.

### **Anslag och inkomstitlar**

**3 §** När riksdagen enligt 9 kap. 3 § regeringsformen anvisar anslag till angivna ändamål skall obetecknade anslag, reservationsanslag eller ramanslag användas.

De närmare villkoren för anslagen framgår av 4-6 §§.

#### *Anslagstyper*

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

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

**6 §** Ett ramanslag får tillfälligt överskridas genom att en anslagskredit motsvarande högst tio procent av anvisat anslag tas i anspråk.

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

Outnyttjade medel får användas följande budgetår.

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

**8 §** Regeringen får besluta att medel på ett anvisat anslag inte skall användas om detta är påkallat till följd av särskilda omständigheter i en verksamhet eller av statsfinansiella skäl.

#### *Inkomsttitlar*

**9 §** Statsinkomster som beräknas av riksdagen skall redovisas mot inkomsttitlar.

#### *Redovisning mot anslag och inkomsttitlar*

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

Avräkning mot inkomsttitlar för skatt skall göras löpande det budgetår då betalning erhålls. Mot övriga inkomsttitlar skall avräkning göras det budgetår till vilket inkomsten hänför sig.

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

#### **Ekonomiska förpliktelser**

**11 §**I 12-14 §§ bemyndigas regeringen att ikläda staten ekonomiska förpliktelser enligt 9 kap. 10 § regeringsformen.

I lagen (1988:1387) om statens upplåning anges under vilka förutsättningar regeringen får ta upp lån till staten.

#### *Beställningsbemyndiganden m.m.*

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

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

**14 §** För ett ändamål och intill ett belopp som riksdagen bestämmer får regeringen ställa ut kreditgarantier och göra andra liknande åtaganden.

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

**15 §** För ett sådant åtagande som anges i 14 § skall en avgift tas ut. Avgiftens storlek skall motsvara statens ekonomiska risk och övriga kostnader för åtagandet, om inte riksdagen för ett visst åtagande beslutar annat.

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

#### *Redovisning av ekonomiska förpliktelser*

**16 §** Regeringen skall årligen för riksdagen redovisa de ekonomiska förpliktelser den iklätt staten med stöd av 12 och 14 §§.

#### **Statsbudgetens avgränsning**

**17 §** Regeringens förslag till statsbudget enligt 9 kap. 6 § regeringsformen skall, med de undantag som anges i 18 § andra stycket och 19 §, omfatta alla inkomster, utgifter och andra betalningar som påverkar statens lånebehov.

**18 §** Statens inkomster och utgifter skall budgeteras och redovisas brutto på statsbudgeten.

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

**19 §** En verksamhet där statens kostnader helt skall täckas med verksamhetens intäkter skall inte budgeteras och redovisas på statsbudgeten.

**20 §** Regeringen får besluta om dispositionen av avgiftsinkomster från frivilligt efterfrågade varor och tjänster som staten tillhandahåller om inkomsten helt eller delvis skall täcka statens kostnader för verksamheten.

#### **Finansiering av investeringar**

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

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

**23 §** Andra tillgångar än som anges i 21 och 22 §§ skall finansieras med anslag eller med inkomster som anges i 33 § första stycket.

**24 §** För en viss myndighet eller för viss anskaffning kan riksdagen besluta att finansiering skall ske på annat sätt än som anges i 21-23 §§.

### **Överlåtelse av statens egendom**

**25 §** I anslutning till 9 kap. 9 § regeringsformen anges i 26-36 §§ grunder för förfogandet över statens egendom.

Föreskrifterna gäller egendom som enligt 9 kap. 8 § regeringsformen står till regeringens disposition utom sådana varor som avses i 20 §.

#### *Fast egendom*

**26 §** Då värdet av fast egendom inte överstiger 50 000 000 kronor får regeringen besluta att sälja egendomen, om den inte längre behövs för statens verksamhet eller endast behövs i ringa utsträckning och då det inte finns särskilda skäl för att egendomen alltjämt skall ägas av staten.

Utan hinder av vad som sägs i första stycket får regeringen besluta om försäljning till kommun för samhällsbyggnadsändamål.

#### *Aktier och andelar*

**27 §** Regeringen får besluta om försäljning av aktier eller andelar i ett bolag där staten har mindre än hälften av rösterna för samtliga aktier eller andelar, om inte riksdagen för bolaget i fråga bestämt annat.

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

#### *Annan lös egendom*

**28 §** För upplåtelse av tomträtt samt försäljning av tomträtt och sådan byggnad som är lös egendom gäller i tillämpliga delar vad som föreskrivits om försäljning av fast egendom.

**29 §** Regeringen får besluta att överlåta annan lös egendom än sådan som anges i 27 och 28 §§, om egendomen inte längre behövs för statens verksamhet eller blivit obrukbar, eller om den inte anskaffats med statens medel.

*Vissa gemensamma bestämmelser*

**30 §** Försäljning skall genomföras affärsmässigt om inte särskilda skäl talar mot detta.

**31 §** Vad som föreskrivits om försäljning gäller även byte av egendom.

*Disposition av försäljningsinkomsten*

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

I 33-36 §§ anges hur inkomsten får disponeras i de fall då regeringen har beslutat om försäljning.

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

Föreskrifter om disposition av inkomst från försäljning av egendom som inte använts i en sådan verksamhet finns i 34-36 §§.

**34 §** Har egendomen finansierats med medel från anslag får regeringen, sedan medel motsvarande egendomens bokförda värde redovisats mot en inkomstitel, besluta att vad som återstår av inkomsten skall disponeras i den verksamhet där den försålda egendomen har använts.

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

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

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

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

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

### **Uppföljning, prognoser och utfall**

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

**38 §** Under löpande budgetår skall regeringen vid minst två tillfällen för riksdagen redovisa prognoser avseende utfallet på inkomstitlar och anslag samt statens lånebehov. Regeringen skall förklara väsentliga avvikelser mellan budgeterade belopp och beräknat utfall.

**39 §** Senast fyra månader efter ett avslutat budgetår skall regeringen för riksdagen redovisa statsbudgetens preliminära utfall uppdelat på inkomstitlar och anslag. Regeringen skall förklara väsentliga avvikelser mellan budgeterade belopp och det preliminära utfallet.

**40 §** Så snart det kan ske, dock senast nio månader efter avslutat budgetår, skall regeringen ombesörja att en årsredovisning för staten lämnas till riksdagen.

Årsredovisningen skall innehålla resultaträkning, balansräkning och finansieringsanalys. Den skall även innehålla det slutliga utfallet på statsbudgetens inkomstitlar och anslag.

### **Statsfinansiell utveckling**

**41 §** Sådana riktlinjer för den ekonomiska politiken som nämns i tilläggsbestämmelse 3.2.1 tredje stycket till riksdagsordningen kan avse förslag till beslut om det belopp statens utgifter högst får uppgå till (tak för statens utgifter) eller riktlinjer för de belopp utgifterna inom olika utgiftsområden eller grupper av utgiftsområden högst får uppgå till (utgiftsramar).

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

Har riksdagen beslutat hänföra statsutgifter till utgiftsområden, skall regeringen i den ekonomiska vårpropositionen redovisa riktlinjer för hur den avser att fördela statsutgifter på utgiftsområden eller grupper av utgiftsområden i det kommande förslaget till statsbudget.

**43 §** Förslag om tak för statens utgifter eller riktlinjer för utgiftsramar kan avse längre tid än ett budgetår.

**44 §** Finns det risk för att ett beslutat tak för statens utgifter eller använda utgiftsramar kommer att överskridas, skall regeringen för att undvika detta

vidta sådana åtgärder som den har befogenhet till eller föreslå riksdagen Prop. 1995/96:220  
nödvändiga åtgärder.

**45 §** Om regeringen inte lämnar ett sådant förslag som anges i 43 §, skall den i stället presentera en långsiktig beräkning av hur statens inkomster, utgifter och lånebehov kommer att utvecklas som en följd av redan fattade beslut och under väl specificerade samhällsekonomiska förutsättningar.

### **Redovisning och revision**

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

**47 §** Bokföring i staten skall ske på sätt som överensstämmer med god redovisningssed.

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

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

**48 §** Statens verksamhet skall granskas med revision.

### **Avslutande bestämmelser**

**49 §** Regeringen får överlåta sin rätt enligt 12-14, 20-22, 26-29 och 33-36 §§ till myndighet som regeringen bestämmer.

**50 §** Lagen gäller för riksdagen och dess myndigheter i den omfattning som riksdagen bestämmer.

---

Denna lag träder i kraft ...

# Lagrådsremissens lagförslag

Prop. 1995/96:220

## Förslag till lag om statsbudgeten

Härigenom föreskrivs följande.

### **Effektivitet och resultat**

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

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

**2 §** Regeringen skall för riksdagen redovisa de mål som åsyftas och de resultat som uppnåtts på olika verksamhetsområden.

### **Anslag och inkomstitlar**

**3 §** När riksdagen enligt 9 kap. 3-5 §§ regeringsformen anvisar anslag till angivna ändamål, skall anslagstyperna obetecknade anslag, reservationsanslag eller ramanslag användas.

De närmare villkoren för anslagen framgår av 4-6 §§.

#### *Anslagstyper*

**4 §** Ett obetecknat anslag får inte överskridas. Outnyttjade medel får inte användas under följande budgetår.

**5 §** Ett reservationsanslag får inte överskridas. Outnyttjade medel får regeringen använda längst tre år efter det att anslaget senast var uppfört på statsbudgeten.

**6 §** Ett ramanslag får regeringen tillfälligt överskrida genom att ta i anspråk en anslagskredit motsvarande högst tio procent av anvisat anslag.

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

Outnyttjade medel får regeringen använda under följande budgetår.

#### *Övriga bestämmelser om anslag*

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

**8 §** Regeringen får besluta att medel på ett anvisat anslag inte skall användas, om detta är motiverat till följd av särskilda omständigheter i en verksamhet eller av statsfinansiella skäl.

#### *Inkomsttitlar*

**9 §** Statsinkomster som beräknas av riksdagen skall redovisas mot inkomsttitlar.

#### *Redovisning mot anslag och inkomsttitlar*

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

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

Avräkning skall göras löpande.

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

#### **Ekonomiska förpliktelser**

**11 §**I 12-14 §§ finns bestämmelser om befogenheter för regeringen att ikläda staten ekonomiska förpliktelser enligt 9 kap. 10 § regeringsformen.

I lagen (1988:1387) om statens upplåning anges under vilka förutsättningar regeringen får ta upp lån till staten.

#### *Beställningsbemyndiganden m.m.*

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

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

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

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

**15 §** För ett åtagande enligt 14 § skall en avgift tas ut. Avgiftens storlek skall motsvara statens ekonomiska risk och övriga kostnader för åtagandet, om inte riksdagen för ett visst åtagande beslutar annat.

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

### **Statsbudgetens avgränsning**

**16 §** Regeringens förslag till statsbudget enligt 9 kap. 6 § regeringsformen skall omfatta alla inkomster och utgifter, med de undantag som anges i 17 § andra stycket och 18 §, samt andra betalningar som påverkar statens lånebehov.

**17 §** Statens inkomster och utgifter skall budgeteras och redovisas brutto på statsbudgeten.

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

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

**19 §** Regeringen får besluta om dispositionen av avgiftsinkomster från frivilligt efterfrågade varor och tjänster som staten tillhandahåller, om inkomsterna helt eller delvis skall täcka statens kostnader för verksamheten.

### **Finansiering av investeringar**

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

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

**22 §** Andra tillgångar än de som anges i 20 och 21 §§ skall finansieras med anslag eller med inkomster som anges i 31 § första stycket. Prop. 1995/96:220

**23 §** För en viss myndighet eller för viss anskaffning kan riksdagen besluta att finansiering skall ske på annat sätt än som anges i 20-22 §§.

### **Överlåtelse av statens egendom**

**24 §** I anslutning till 9 kap. 9 § regeringsformen anges i 25-34 §§ grunder för förfogandet över statens egendom.

Föreskrifterna gäller egendom som enligt 9 kap. 8 § regeringsformen står till regeringens disposition. Detta gäller dock inte varor som avses i 19 §.

Med försäljning avses i 25-29 §§ även byte.

#### *Fast egendom*

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

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

#### *Aktier och andelar*

**26 §** Regeringen får besluta om försäljning av aktier eller andelar i ett bolag där staten har mindre än hälften av rösterna för samtliga aktier eller andelar, om inte riksdagen bestämt annat för bolaget.

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

#### *Annan lös egendom*

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

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

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

*Disposition av försäljningsinkomsten*

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

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

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

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

**32 §** Har egendomen finansierats med medel från anslag får regeringen, sedan medel motsvarande egendomens bokförda värde redovisats mot en inkomsttitel, besluta att det som återstår av inkomsten skall disponeras i den verksamhet där den försålda egendomen har använts.

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

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

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

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

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

**Uppföljning, prognoser och utfall**

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

**36 §** Under löpande budgetår skall regeringen vid minst två tillfällen för riksdagen redovisa prognoser över utfallet av statens inkomster och utgifter

samt statens lånebehov. Regeringen skall förklara väsentliga skillnader mellan budgeterade belopp och beräknat utfall. Prop. 1995/96:220

**37 §** Senast fyra månader efter budgetåret skall regeringen för riksdagen redovisa statsbudgetens preliminära utfall. Regeringen skall förklara väsentliga skillnader mellan budgeterade belopp och det preliminära utfallet.

**38 §** Så snart som möjligt, dock senast nio månader efter budgetåret, skall regeringen se till att en årsredovisning för staten lämnas till riksdagen.

Årsredovisningen skall innehålla resultaträkning, balansräkning och finansieringsanalys. Den skall även innehålla det slutliga utfallet på statsbudgetens inkomsttitlar och anslag.

### **Utgiftstak och utgiftsramar**

**39 §** Sådana riktlinjer för den ekonomiska politiken som nämns i tilläggsbestämmelse 3.2.1 tredje stycket till riksdagsordningen kan avse förslag till beslut om det belopp statens utgifter högst får uppgå till (tak för statens utgifter) eller riktlinjer för de belopp utgifterna inom olika utgiftsområden eller grupper av utgiftsområden högst får uppgå till (utgiftsramar).

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

Har riksdagen beslutat att hänföra statsutgifter till utgiftsområden, skall regeringen i den ekonomiska vårpropositionen redovisa riktlinjer för hur den avser att fördela statsutgifter på utgiftsområden eller grupper av utgiftsområden i det kommande förslaget till statsbudget.

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

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

**43 §** Om regeringen inte lämnar ett sådant förslag som anges i 41 §, skall den i stället presentera en långsiktig beräkning av hur statens inkomster, utgifter och lånebehov kommer att utvecklas som en följd av redan fattade beslut och under väl specificerade samhällsekonomiska förutsättningar.

### **Redovisning och revision**

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

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

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

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

**46 §** Statens verksamhet skall granskas genom revision.

#### **Avslutande bestämmelse**

**47 §** Regeringen får överlåta sin rätt enligt 5 §, 6 § första och tredje styckena samt 12-14, 19-21, 25-28 och 31-34 §§ till myndighet som regeringen bestämmer.

---

Denna lag träder i kraft den 1 januari 1997.

Utdrag ur protokoll vid sammanträde 1996-05-15

**Närvarande:** f.d. regeringsrådet Bertil Voss, justitierådet Johan Munck, regeringsrådet Karl-Ingvar Rundqvist.

Enligt en lagrådsremiss den 9 maj 1996 (Finansdepartementet) har regeringen beslutat inhämta Lagrådets yttrande över förslag till lag om statsbudgeten.

Förslaget har inför Lagrådet föredragits av hovrättsassessorn Erik Nymansson och departementsrådet Åke Hjalmarsson.

Förslaget föranleder följande yttrande av *Lagrådet*:

*Rubriken närmast före 1 §*

Under rubriken inryms ett avsnitt med två paragrafer, varav den ena främst anger några allmänna krav, som kan ställas på regeringens ledning och genomförandet av statens verksamhet, och den andra behandlar regeringens skyldighet att för riksdagen redovisa åsyftade mål och resultat på olika verksamhetsområden. Med rubriken "Effektivitet och resultat" avses tydligtvis att fånga upp och ge uttryck för essensen i de båda paragraferna.

Enligt Lagrådets mening kan emellertid orden "effektivitet" och "resultat" inte sägas korrespondera riktigt väl med varandra. Ordet effektivitet svarar mot ett av de mål som anges för statens verksamhet. Någon liknande precisering görs inte med avseende på verksamhetsresultaten. För att uppnå bättre balans i rubriken och även bättre täckning av avsnittets innehåll förordar Lagrådet att rubriken i stället ges lydelsen "Verksamhetsmål och resultat".

8 §

Enligt paragrafen får regeringen besluta att medel på ett anvisat anslag inte skall användas. Ett sådant beslut kan riktas mot ett enstaka anslag och motiveras av att regeringen fått ny kunskap om den berörda verksamheten. Beslutet kan också vara av generell karaktär och skall då enligt lagtexten motiveras av statsfinansiella skäl.

Ett generellt ingrepp i anvisade anslag kan emellertid vara motiverat av andra skäl än ett prekärt statsfinansiellt läge. I den allmänna motiveringen (avsnitt 6.2) ges ett exempel från år 1985, då regeringen av ekonomisk-politiska skäl avstod från att utnyttja anvisade medel. I motiven sägs också att en åtgärd av generell karaktär kan riktas mot ett större antal anslag och oavsett anslagstyp motiveras av tvingande statsfinansiella eller samhällsekonomiska skäl. Enligt Lagrådets mening bör detta framgå direkt av lagtexten.

Lagrådet föreslår därför att paragrafen avslutas med orden "eller av statsfinansiella eller andra samhällsekonomiska skäl".

## 12 - 14 §§

I dessa paragrafer finns vissa bestämmelser om befogenheter för regeringen att ikläda staten civilrättsliga förpliktelser av ekonomisk natur. Genom delegationsbestämmelsen i 47 § kommer regeringen att kunna överlåta dessa befogenheter till underordnade myndigheter. För de typfall som bestämmelserna tar sikte på får de samtidigt karaktär av förbud för regeringen och myndigheterna att ikläda staten ekonomiska åtaganden utan att de förutsättningar som för varje särskilt fall har angetts är uppfyllda, om ett åtagande inte kan stödjas på ett riksdagsbeslut.

Innehållet i de berörda bestämmelserna torde i stort sett motsvara vad som redan för närvarande anses gälla. Det förhållandet att reglerna nu meddelas genom uttryckliga lagbestämmelser kan emellertid väcka frågan om en rättshandling som företas exempelvis av en statlig myndighet i strid med någon av dessa bestämmelser skall kunna angripas på civilrättslig grund.

När det gäller den principiella frågan i vad mån rättshandlingar som strider mot lagstadgade förbud kan förklaras ogiltiga brukar det sägas att något generellt svar inte kan ges utan att frågan får besvaras från fall till fall med beaktande bl.a. av syftet med förbudet. I detta sammanhang är främst fråga om att reglera kompetensfördelningen mellan riksdag och regering, och det synes ligga närmast till hands att säga sig att detta syfte inte kan påkalla en så långtgående effekt som att rättshandlingar företagna på statens vägnar i strid med reglerna skulle kunna ogiltigförklaras. Ett liknande konstaterande görs för övrigt i lagrådsremissens författningskommentar till 24 §.

Vad som nu har sagts torde i allmänhet gälla oberoende av om statens medkontrahent varit i god tro eller ej. Man torde alltså kunna utgå från att staten blir bunden exempelvis av ett leveransavtal som slutits av en myndighet, även om myndighetens medkontrahent förstått eller bort förstå att leveransen inte i enlighet med vad som föreskrivs i 13 § varit nödvändig för att den löpande verksamheten skulle fungera tillfredsställande. Det är emellertid tvivelaktigt om detta synsätt kan antas ha giltighet för alla tänkbara situationer. Rättspraxis (se t.ex. NJA 1992 s. 691) kan sålunda möjligen åberopas till stöd för att ogiltighet skulle kunna tänkas inträda i fall då någon som haft att företräda staten åsidosätter reglerna till sin egen förmån. Och när det gäller kreditgarantier och liknande åtaganden som berörs i 14 § bör uppmärksammas att ett kommunalt borgensåtagande inte har ansetts binda kommunen med mindre än att det haft stöd i ett beslut av kommunens fullmäktige eller medkontrahenten haft anledning att räkna med att ett sådant beslut förelegat (se t.ex. NJA 1992 s.375). Hur hithörande frågor närmare skall vara att bedöma i här avsedda fall torde få överlämnas till rättstillämpningen.

## 25 §

Den i paragrafen angivna beloppsgränsen för den fasta egendomens värde torde i första hand avse försäljning av ett enstaka objekt. Hur bestämmelsen skall tillämpas, om flera objekt säljs genom en och samma överlåtelsehandling, framgår inte klart av lagtexten. Inte heller ger lagråds-

remissens allmänna motivering eller författningskommentar någon vägledning. Frågan aktualiseras t.ex. om en försäljning avser två registerfastigheter, vilka var och en har ett värde understigande 50 miljoner kronor men tillsammans överstiger det beloppet. Enligt Lagrådets mening bör avsikten med regleringen förtydligas i detta hänseende.

#### 26 §

Första stycket har tillämpning på aktier eller andelar i bolag där staten har mindre än hälften av rösterna för samtliga aktier eller andelar. Några bestämmelser som knyter rösträtt till andra andelar i bolag än aktier finns inte i svensk rätt. Om avsikten är att bestämmelsen skall avse alla tänkbara associationsformer där innehav av andelar kan ha betydelse för rösträtten, erbjuder sig möjligheten att i stället för bolag använda termen "företag" (jfr t.ex. 1 kap. 3 § första stycket 10 lagen om kreditmarknadsbolag enligt ett nyligen lagrådsbehandlat förslag). Motsvarande ändring bör i så fall även göras i andra stycket.

I andra stycket föreskrivs att regeringen inte utan riksdagens bemyndigande får genom försäljning eller på annat sätt minska statens ägarandel i bolag där staten har hälften eller mer än hälften av rösterna för samtliga aktier eller andelar. Som exempel på andra åtgärder än försäljning av aktier som kan påverka statens röstmajoritet nämns i remissens allmänna motivering (avsnitt 10.3) utgivning av konvertibla skuldebrev och s.k. riktade nyemissioner. Bestämmelsen får således antas ålägga regeringen eller den myndighet som företräder staten som ägare eller delägare i bolaget en skyldighet att rösta mot eventuella förslag till nyemissioner vid vilka avvikelser sker från statens företrädesrätt till teckning på grundval av aktieinnehavet, såvida åtgärden inte har stöd i ett riksdagsbeslut. Emissioner av aktier eller konvertibla skuldebrev vid vilka aktieägarnas företrädesrätt till teckning bibehålls påverkar däremot inte statens majoritet i annat fall än om staten underlåter att teckna eller avstår från att utnyttja konverteringsrätten. Bestämmelsen synes därför inte påkalla riksdagsbeslut i fråga om sådana emissioner under förutsättning att statens företrädare ser till att ägarandelen bevaras.

#### 46 §

I paragrafen anges att statens verksamhet skall granskas genom revision. Bestämmelsen synes lämna öppet om revision avses kunna begränsas till internrevision eller om externrevision förutsätts. I sistnämnda fall synes, som antytts av Svea hovrätt vid remissbehandlingen, den revision som för närvarande sker av regeringskansliet knappast stå i överensstämmelse med bestämmelsen. En annan fråga, som också lämnas öppen, är om revisionen - som anges skola avse "verksamheten" - skall avse något annat än årsredovisning, räkenskaper och ekonomisk förvaltning. Det synes lämpligt att nämnda förhållanden klargörs åtminstone motivvis i det fortsatta lagstiftningsarbetet.

## Finansdepartementet

Prop. 1995/96:220

Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 23 maj 1996

Närvarande: statsministern Persson, ordförande, och statsråden Hjelm-Wallén, Freivalds, Wallström, Tham, Åsbrink, Schori, Blomberg, Andersson, Winberg, Uusmann, Ulvskog, Sundström, Lindh, Johansson, von Sydow, Klingvall, Åhnberg, Östros, Messing

Föredragande: statsrådet Åsbrink

---

Regeringen beslutar proposition 1995/96:220 Lag om statsbudgeten.

Prop. 1995/96:220