

Regeringens proposition

2010/11:40



En reformerad budgetlag

Prop.
2010/11:40

Regeringen överlämnar denna proposition till riksdagen.

Stockholm den 30 november 2010

Fredrik Reinfeldt

Peter Norman
(Finansdepartementet)

Propositionens huvudsakliga innehåll

I propositionen föreslås att lagen (1996:1959) om statsbudgeten ersätts med en ny lag, budgetlagen. Till den nya lagen har också bestämmelserna i den nuvarande lagen (1988:1387) om statens upplåning och skuldförvaltning överförts.

Regeringen föreslår att anslagstyperna obetecknat anslag och reservationsanslag avskaffas. För det kvarvarande ramanslaget föreslås att villkoren ändras på det sättet att anslagssparande får användas längst två år efter det att anslaget senast var uppfört på statens budget. Vidare föreslås att riksdagen ges en möjlighet att för ett visst anslag besluta om en lägre anslagskredit än tio procent eller en begränsning i möjligheten att utnyttja ett anslagssparande.

Det föreslås att grunderna för redovisning mot anslag och inkomstitlar ändras i några avseenden. Inkomster av skatter och avgifter ska redovisas det budgetår som intäkterna hänför sig till. Vidare föreslås att förvaltningsutgifter ska redovisas det budgetår som kostnaderna hänför sig till.

En skärpning föreslås när det gäller kraven på redovisning av fleråriga ekonomiska åtaganden (beställningsbemyndiganden) i det att dessa inte längre ska vara obegränsade i tid. Regeringen ska ange under vilka år åtagandena beräknas medföra utgifter. Regeringen föreslås dock få ett bemyndigande i lagen att besluta om åtaganden som uppgår till högst 10 procent av anvisat anslag, dock högst 10 miljoner kronor.

Det föreslås en modell för den statliga utlåningen som ansluter till den befintliga garantimodell som har tillämpats sedan tidigare. Innebörden är att det ställs krav på att förväntade förluster vid statens utlåning ska vara finansierade. Bestämmelserna för garantier som staten ställer ut

förtydligas. Som huvudregel föreslås att en ränta eller avgift ska tas ut som motsvarar statens förväntade kostnad för ett lån eller ett garantiåtagande. Inkomster från räntor och avgifter ska föras till reservkonton och medel på dessa konton ska användas för att täcka konstaterade förluster i statens utlåning och åtaganden.

Det föreslås att riksdagens medgivande ska krävas vid förvärv av aktier och andelar i företag eller vid kapitaltillskott och att förvärv av aktier och kapitaltillskott ska finansieras med anslag. Utlåning där risken för förlust är hög ska också finansieras med anslag. Riksdagen får dock besluta om annan finansiering. Vidare föreslås en höjning av beloppsgränsen för att regeringen ska ha rätt att sälja fast egendom från 50 miljoner till 75 miljoner kronor.

Vissa grundläggande bestämmelser om årsredovisningen för staten föreslås, bl.a. om årsredovisningens innehåll, avgränsning och uppställningsformer. Resultatredovisning ska lämnas i budgetpropositionen och vara anpassad till den i riksdagsordningen föreslagna fördelningen av utgifter på utgiftsområden. Redovisningen ska ske i förhållande till av riksdagen beslutade mål.

I huvudsak föreslås att de nuvarande bestämmelserna om bruttoredovisning och undantag från bruttoredovisning ska vara oförändrade. Förslag lämnas om riktlinjer för när specialdestination av belastande avgifter ska kunna ske.

Bestämmelserna i den nya lagen har anpassats efter de av riksdagen beslutade ändringarna i regeringsformen.

Den nya budgetlagen föreslås träda i kraft den 1 april 2011. Förslag lämnas om vissa övergångsbestämmelser.

1	Förslag till riksdagsbeslut	6
2	Lagtext	7
2.1	Förslag till budgetlag.....	7
2.2	Förslag till lag om ändring i riksdagsordningen	18
2.3	Förslag till lag om ändring i lagen (1988:1385) om Sveriges riksbank	19
2.4	Förslag till lag om ändring i lagen (2000:194) om införande av ny lagstiftning för allmänna pensionsfonder.....	20
2.5	Förslag till lag om ändring i aktiebolagslagen (2005:551)	21
2.6	Förslag till lag om ändring i lagen (2008:812) om statliga garantier till insättare i utländska institut filialer i Sverige	22
2.7	Förslag till lag om ändring i lagen (2008:814) om statligt stöd till kreditinstitut.....	23
3	Ärendet och dess beredning	24
4	Den nuvarande regleringen i lagen om statsbudgeten.....	24
5	Behov av en ändrad reglering	26
5.1	Erfarenheterna	26
5.2	Anpassningar till en ändrad grundlag	27
5.3	Förtydligande av reglering om bruttoredovisning på budgeten	27
5.4	Anpassning till den praktiska tillämpningen	28
5.5	Behov av förenklingar	28
5.6	Behov av ytterligare bestämmelser.....	29
5.7	Vissa bestämmelsers placering i budgetlagen eller i riksdagsordningen	29
5.8	Riksdagsstyrelsens förslag till ändringar i budgetlagen	31
5.9	En ny lag som benämns budgetlagen	31
6	Omfattningen av statens budget.....	32
6.1	Utformningen av bestämmelserna om omfattningen av statens budget	32
6.2	Riktlinjer för specialdestination av belastande avgifter	38
6.3	Förbud mot utgifter på budgetens inkomstsida	45
7	Anslagstyper och anslagsvillkor	49
7.1	Behovet av de nuvarande anslagstyperna	49
7.2	Överföring av anslagssparande.....	52
7.3	Begränsning i tiden av anslagssparande	55
7.4	Anslagskredit.....	56
7.5	Överskridande av anslag.....	57
8	Redovisning mot anslag och inkomstitlar	60
8.1	Ändrade redovisningsprinciper.....	60

8.2	Varor och tjänster som används för transfereringar	65
9	Beställningsbemyndiganden	66
10	Utlåning och garantier	71
10.1	Behovet av reglering	71
10.2	Finansiering av utlåning	75
10.3	Beslut om ändamål och belopp	78
10.4	Ränta och avgift för lån och garantier	79
10.5	Kredit- och garantireserv	84
11	Förvärv av aktier och finansiering av kapitaltillskott	86
11.1	Förvärv av aktier	86
11.2	Särskilda bemyndiganden om förvärv av aktier	88
11.3	Placering av donationsmedel i aktier	89
11.4	Finansiering av förvärv av aktier och kapitaltillskott	91
12	Försäljning av fastigheter	95
13	Mål och resultat	96
14	Årsredovisningen för staten	103
14.1	Utgångspunkter för normeringen	103
14.2	God redovisningssed i staten	106
14.3	Årsredovisningens innehåll	109
14.4	Årsredovisningens avgränsning	115
14.5	Grundläggande regler för redovisningen	119
14.6	Uppställningsformer	120
14.7	Jämförelsetal	122
14.8	När årsredovisningen ska avlämnas	122
14.9	Behov av ytterligare föreskrifter	123
15	Intern styrning och kontroll	124
16	Prognoser	127
17	En samlad budgetlag och följdändringar	130
17.1	En samlad budgetlag	130
17.2	Följdändringar	132
18	Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser	133
18.1	Ikraftträdande	133
18.2	Övergångsbestämmelser	134
19	Ekonomiska konsekvenser	135
20	Författningskommentar	136
20.1	Förslaget till budgetlag	136
20.2	Förslaget till lag om ändring i riksdagsordningen	160
20.3	Förslaget till lag om ändring i lagen (1988:1385) om Sveriges riksbank	161
20.4	Förslaget till lag om ändring i lagen (2000:194) om införande av ny lagstiftning för allmänna pensionsfonder	161
20.5	Förslaget till lag om ändring i aktiebolagslagen (2005:551)	161

20.6	Förslaget till lag om ändring i lagen (2008:812) om statliga garantier till insättare i utländska instituts filialer i Sverige	161	Prop. 2010/11:40
20.7	Förslaget till lag om ändring i lagen (2008:814) om statligt stöd till kreditinstitut.....	162	
Bilaga 1	Utredningens sammanfattning	163	
Bilaga 2	Utredningens författningsförslag	168	
Bilaga 3	Förteckning över remissinstanserna (SOU 2010:18)	179	
Utdrag ur	protokoll vid regeringssammanträde den 30 november 2010	180	

Regeringen föreslår att riksdagen

dels antar regeringens förslag till

1. budgetlag,
2. lag om ändring i riksdagsordningen,
3. lag om ändring i lagen (1988:1385) om Sveriges riksbank,
4. lag om ändring i lagen (2000:194) om införande av ny lagstiftning för allmänna pensionsfonder,
5. lag om ändring i aktiebolagslagen (2005:551),
6. lag om ändring i lagen (2008:812) om statliga garantier till insättare i utländska instituts filialer i Sverige,
7. lag om ändring i lagen (2008:814) om statligt stöd till kreditinstitut,
dels bemyndigar regeringen
8. att förvärva aktier och andelar som utgör en minoritetsandel i ett företag som ska verka för att främja ägarnas eller medlemmarnas gemensamma intressen, om engagemanget inte medför några ekonomiska åtaganden utöver utgiften för förvärvet och denna inte överstiger ett prisbasbelopp enligt 2 kap. 7 § socialförsäkringsbalken (avsnitt 11.2),
9. att avstå från att utnyttja ett återköpserbjudande som riktas till samtliga aktieägare från ett publikt aktiebolag, vars aktier är upptagna till handel på en reglerad marknad, där staten äger aktier även om detta kan innebära att statens kapital- eller röstandel ökar (avsnitt 11.2),
dels godkänner
10. regeringens förslag till riktlinjer för specialdestination av belastande avgifter (avsnitt 6.2),
11. att utgifter för anskaffning av varor och tjänster som används för transfereringar ska redovisas mot anslag på samma grund som förvaltningsutgifter, dvs. det budgetår som kostnaderna hänför sig till (avsnitt 8.2).

Regeringen har följande förslag till lagtext.

2.1 Förslag till budgetlag

Härigenom föreskrivs följande.

1 kap. Inledande bestämmelser

Lagens tillämpningsområde

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

Statens verksamhet

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

Effektivitet och hushållning

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

2 kap. Budgetpolitiska mål och utgiftsområden

Mål för den offentliga sektorns finansiella sparande

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

Utgiftstak och utgiftsområden

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

Förslaget ska avse det tredje tillkommande budgetåret.

3 § Om riksdagen enligt 5 kap. 12 § andra stycket riksdagsordningen har beslutat att hänföra statens utgifter till utgiftsområden, ska regeringen i budgetpropositionen redovisa en beräkning av hur utgifterna fördelas på utgiftsområden för det andra och tredje tillkommande budgetåret.

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

3 kap. Budgetering

Inkomstitlar och anslag

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

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

Omfattningen av statens budget

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

4 § Statens inkomster och utgifter ska budgeteras och redovisas brutto på inkomstitlar och anslag med de undantag som anges i 6 §.

5 § Utgifter får inte budgeteras och redovisas mot inkomstitlar.

6 § Om riksdagen har beslutat att inkomster får tas i anspråk för ett bestämt ändamål på annat sätt än genom beslut om anslag (specialdestination), ska inkomsterna inte budgeteras och redovisas mot inkomstitlar. Inkomster av skatter ska dock alltid budgeteras och redovisas mot inkomstitlar.

Ska inkomsterna helt eller till en bestämd del täcka utgifterna i en viss verksamhet ska inkomsterna och motsvarande utgifter inte heller budgeteras eller redovisas mot anslag. Om inkomsterna till en obestämd del ska täcka utgifter i en verksamhet ska inkomsterna redovisas mot anslag (nettoredovisning).

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

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

Villkor för ramanslag

8 § Ett anslag får tillfälligt överskridas genom att en kredit motsvarande högst tio procent av det anvisade anslaget (anslagskredit) tas i anspråk, om inte riksdagen för ett visst anslag har beslutat om en lägre anslagskredit. Följande år ska tillgängliga medel reduceras med ett belopp motsvarande den ianspråktagna anslagskrediten.

Med riksdagens bemyndigande får regeringen även besluta att ett anslag 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 ska kunna uppfyllas.

9 § Regeringen får besluta att anslag för räntor på statsskulden samt andra utgifter för upplåning och skuldförvaltning får överskridas om det är nödvändigt för att fullgöra statens betalningsåtaganden.

10 § Outnyttjade medel på ett anslag (anslagssparande) får användas följande år, om inte riksdagen för ett visst anslag har beslutat annat.

Outnyttjade medel får dock användas längst två år efter det att anslaget senast var uppfört på budgeten.

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

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

4 kap. Redovisning mot inkomstitlar och anslag

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

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

Om inkomster med stöd av 3 kap. 6 § andra stycket redovisas mot anslag, ska redovisningen dock göras på samma grund som gäller för de utgifter som redovisas mot anslaget enligt 3 §.

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

4 § Redovisning ska ske löpande.

5 kap. Statens upplåning och skuldförvaltning

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

1. finansiera löpande underskott i statens budget och andra utgifter som grundar sig på riksdagens beslut,

2. tillhandahålla sådana krediter och fullgöra sådana garantier som riksdagen beslutat om,

3. amortera, lösa in och köpa upp statslån,
4. i samråd med Riksbanken tillgodose behovet av statslån med olika löptider, och
5. tillgodose Riksbankens behov av valutareserv.

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

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

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

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

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

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

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

7 § Regeringen ska från och med 2012 och därefter vartannat år i en skrivelse till riksdagen utvärdera förvaltningen av statsskulden. Skrivelsen ska senast den 25 april överlämnas till riksdagen.

6 kap. Ekonomiska åtaganden och utlåning

Beställningsbemyndiganden

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

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

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

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

Utlåning och garantier

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

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

4 § För ett lån eller åtagande enligt 3 § ska ränta eller avgift tas ut. Räntan eller avgiften ska motsvara statens förväntade kostnad för lånet eller åtagandet, om inte riksdagen för ett visst lån eller åtagande har beslutat annat.

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

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

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer beslutar för visst lån eller viss garanti om räntans eller avgiftens storlek.

5 § Till den del inkomsterna från räntor och avgifter enligt 4 § första stycket motsvarar förväntade förluster ska de föras till konton i Riksgäldskontoret. Även annan finansiering av förväntad förlust enligt 4 § tredje stycket ska föras till sådana konton. Inkomster i utländsk valuta får föras till konton i bank.

Konstaterade förluster för statens utlåning och åtaganden ska täckas med medel från dessa konton.

7 kap. Finansiering av investeringar och utlåning

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

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

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

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

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

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

8 kap. Förvärv och överlåtelse av egendom

1 § I 2–12 §§ anges grunder för förfogandet över statens egendom.

Bestämmelserna gäller tillgångar som regeringen förvaltar och förfogar över. Detta gäller dock inte varor som avses i 3 kap. 7 §.

Med försäljning avses i 2 och 4–7 §§ även byte.

Fast egendom

2 § När värdet av fast egendom inte överstiger 75 miljoner kronor, får regeringen besluta att sälja egendomen, om den inte alls eller endast i ringa utsträckning behövs i statens verksamhet och om det inte finns särskilda skäl för att egendomen fortfarande ska ägas av staten.

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

Aktier och andelar

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

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

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

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

5 § För upplåtelse av tomträtt samt försäljning av tomträtt och sådan byggnad som är lös egendom gäller bestämmelserna i 2 § om försäljning av fast egendom.

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

Affärsmässighet

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

Disposition av försäljningsinkomster

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

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

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

Bestämmelser om disposition av inkomst från försäljning av egendom som inte använts i en sådan verksamhet finns i 10–12 §§.

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

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

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

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

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

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

Uppföljning

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

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

Uppföljning och prognoser avseende överskottsmålet

2 § Om riksdagen har beslutat om ett sådant överskottsmål som avses i 2 kap. 1 §, ska regeringen vid minst två tillfällen under året för riksdagen redovisa hur målet uppnås.

Övriga prognoser

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

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

10 kap. Redovisningsskyldighet och revision

Allmänt om redovisningen

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

God redovisningssed och rättvisande bild

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

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

Resultatredovisning

3 § Regeringen ska i budgetpropositionen lämna en redovisning av de resultat som uppnåtts i verksamheten i förhållande till de av riksdagen beslutade målen. Om riksdagen enligt 5 kap. 12 § riksdagsordningen har beslutat att hänföra statens utgifter till utgiftsområden ska redovisningen vara anpassad till utgiftsområdena.

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

Årsredovisningen för staten

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

6 § Årsredovisningen för staten ska innehålla

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

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

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

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

5. en redovisning av utvecklingen av statskulden,

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

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

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

9. ett uttalande av regeringen om huruvida

– räkenskaperna enligt 8 har upprättats enligt god redovisningssed och ger en rättvisande bild, och

– det finns regler och system som syftar till att skapa en betryggande intern styrning och kontroll av EU-medel.

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

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

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

8 § I resultaträkningen och balansräkningen ska

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Under rubrikerna ska redovisningen delas in i poster.

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

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

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

Revision

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

11 kap. Föreskrifter

1 § Regeringen meddelar föreskrifter om genomförandet av statens budget.

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

2. Bestämmelserna i 3 kap. 5 och 6 §§ tillämpas första gången i fråga om budgeten för 2012. Bestämmelsen i 17 § andra stycket och 18 § lagen (1996:1059) om statsbudgeten gäller fortfarande i fråga om redovisning mot inkomstitlar och anslag under 2011.

3. Outnyttjade medel på anslag som inte har varit uppförda på statens budget efter 2010 får användas längst till utgången av 2012.

4. Bestämmelsen i 4 kap. 2 § första stycket första meningen tillämpas när det gäller redovisning av inkomster av avgifter första gången i fråga om budgeten för 2012. Bestämmelsen i 10 § andra stycket lagen om statsbudgeten gäller fortfarande i fråga om redovisning av inkomster av avgifter under 2011.

5. Bestämmelserna i 6 kap. 4 § tillämpas i fråga om utlåning från och med den 1 januari 2012.

6. Bestämmelserna i 6 kap. 5 § tillämpas från och med den 1 januari 2012.

7. Bestämmelsen i 7 kap. 3 § tillämpas första gången i fråga om budgeten för 2012.

8. Bestämmelserna i 10 kap. 6–10 §§ tillämpas första gången i fråga om årsredovisningen för staten 2011. Bestämmelserna i 37 § andra stycket lagen (1996:1059) om statsbudgeten ska gälla i fråga om årsredovisningen för staten 2010.

Härigenom föreskrivs att tilläggsbestämmelse 3.2.3 till riksdagsordningen¹ ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

3.2.3

Ytterligare bestämmelser om budgetprocessen finns i *lagen (1996:1059) om statsbudgeten*.

Ytterligare bestämmelser om budgetprocessen finns i *budgetlagen (2011:000)*.

Denna lag träder i kraft den 1 april 2011.

¹ Riksdagsordningen omtryckt 2007:726.

Härigenom föreskrivs att 7 kap. 3 § lagen (1988:1385) om Sveriges riksbank¹ ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

7 kap.

3 §

I valutapolitiskt syfte får Riksbanken

1. köpa, sälja och förmedla utländsk valuta, utländska statspapper, andra lätt omsättningsbara skuldebrev i utländsk valuta och guld samt rättigheter och skyldigheter som anknyter till nämnda tillgångar,

2. ge ut egna skuldebrev i utländsk valuta för de ändamål som avses i 1 § andra stycket lagen (1988:1387) om statens upplåning och skuldförvaltning.

2. ge ut egna skuldebrev i utländsk valuta för de ändamål som avses i 5 kap. 1 § andra stycket budgetlagen (2011:000).

Denna lag träder i kraft den 1 april 2011.

¹ Lagen omtryckt 1999:19.

2.4 Förslag till lag om ändring i lagen (2000:194) om
införande av ny lagstiftning för allmänna
pensionsfonder

Prop. 2010/11:40

Härigenom föreskrivs att 6 § lagen (2000:194) om införande av ny lagstiftning för allmänna pensionsfonder ska upphöra att gälla den 1 april 2011.

Härigenom föreskrivs att 21 kap. 2 § aktiebolagslagen (2005:551) ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagna lydelse

21 kap.

2 §

Bestämmelserna i 1 § gäller inte om

1. gäldenären är en kommun, ett landsting eller ett kommunalförbund,
2. gäldenären är ett företag i en koncern i vilken det långivande bolaget ingår,
3. lånet är avsett uteslutande för gäldenärens rörelse och bolaget lämnar lånet av rent affärsmässiga skäl, eller
4. lånet har tagits upp av Riksgäldskontoret enligt *lagen (1988:1387) om statens upplåning och skuldförvaltning.*

Med koncern som avses i första stycket 2 likställs annan företagsgrupp av motsvarande slag i vilken moderorganisationen är

1. en svensk juridisk person som är bokföringsskyldig enligt bokföringslagen (1999:1078),
2. en motsvarande utländsk juridisk person med hemvist inom Europeiska ekonomiska samarbetsområdet, eller
3. kommun, landsting eller kommunalförbund.

Bestämmelserna i 1 § gäller inte heller lån till en aktieägare eller dennes närstående, om låntagarens och dennes närståendes sammanlagda aktieinnehav i bolaget inte uppgår till en procent av aktiekapitalet.

Denna lag träder i kraft den 1 april 2011.

2.6 Förslag till lag om ändring i lagen (2008:812) om
statliga garantier till insättare i utländska instituts
filialer i Sverige

Prop. 2010/11:40

Härigenom föreskrivs att 2 § lagen (2008:812) om statliga garantier till insättare i utländska instituts filialer i Sverige ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

Om det finns synnerliga skäl får regeringen avvika från vad som föreskrivs om avgifter i 15 § lagen (1996:1059) om statsbudgeten.

2 §
Om det finns synnerliga skäl får regeringen avvika från vad som föreskrivs om avgifter i 6 kap. 4 § budgetlagen (2011:000).

Denna lag träder i kraft den 1 april 2011.

Härigenom föreskrivs att 2 kap. 2 § lagen (2008:814) om statligt stöd till kreditinstitut ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

2 kap.

2 §

Stöd bör förenas med villkor som syftar till att det stödmottagande kreditinstitutet och dess ägare i första hand ska bära uppkomna förluster.

Stödet ska så långt som möjligt utformas på ett affärsmässigt sätt och så att en otillbörlig snedvridning av konkurrensen förhindras. Statens långsiktiga kostnader för stödet ska hållas så låga som möjligt. Stödet ska utformas så att statens insatser i möjligaste mån kan återfås.

Staten ska, om inte synnerliga skäl finns, tillförsäkras ersättning eller annan kompensation för sitt risktagande.

Om det finns synnerliga skäl, får avsteg göras från det som föreskrivs om avgifter i 15 § lagen (1996:1059) om statsbudgeten.	Om det finns synnerliga skäl, får avsteg göras från det som föreskrivs om avgifter i 6 kap. 4 § budgetlagen (2011:000).
---	---

Denna lag träder i kraft den 1 april 2011.

Den 4 juni 2009 beslutade regeringen att tillkalla en särskild utredare med uppdrag att göra en översyn av lagen (1996:1059) om statsbudgeten (budgetlagen). I uppdraget ingick bl.a. att föreslå en anpassning av lagen till det då pågående arbetet med en reformerad regeringsform. Utredaren skulle vidare pröva bl.a. om avvägningen mellan fasthet och flexibilitet i lagen var ändamålsenlig, främst med avseende på principerna om fullständighet och bruttoredovisning på statens budget och om det fanns behov av anpassningar av lagen till den utveckling som hade skett sedan lagens tillkomst 1996.

Utredningen överlämnade den 15 mars 2010 betänkandet En reformerad budgetlag (SOU 2010:18). Utredningens sammanfattning i betänkandet finns i *bilaga 1* och utredningens lagförslag finns i *bilaga 2*.

Betänkandet har remissbehandlats. En förteckning över remissinstanserna finns i *bilaga 3*. Remissyttrandena och en remissammanställning finns tillgängliga i Finansdepartementet (dnr Fi2010/1618).

4 Den nuvarande regleringen i lagen om statsbudgeten

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

Budgetlagen antogs av riksdagen 1996. Huvudsyftena med införandet av lagen var att ge en sammanhållen och tydlig reglering på finansmaktens område samt att stärka budgetdisciplinen. De bestämmelser som infördes i budgetlagen utgjorde till stor del en kodifiering av gällande praxis. Ett viktigt steg för att strama upp budgetprocessen ansågs vara att införa bestämmelser om utgiftstaket i lagen.

Budgetlagen reglerar i första hand regeringens skyldigheter och befogenheter på finansmaktens område. Budgetlagen gäller den verksamhet för vilken regeringen ansvarar. För riksdagens myndigheter gäller i stället lagen (2006:999) med ekonomiadministrativa bestämmelser m.m. för riksdagsförvaltningen, Riksdagens ombudsmän och Riksrevisionen och lagen (1988:1385) om Sveriges riksbank.

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

I budgetlagen anges vidare vilka anslagstyper som finns och de villkor som gäller för användande av de olika anslagstyperna.

Enligt lagens bestämmelser om utgiftstaket ska regeringen till riksdagen lämna förslag till ett tak för statens utgifter som ska användas i beredningen av förslagen till budget och i genomförandet av den budgeterade verksamheten. Om det finns risk för att ett beslutat utgiftstak kommer att överskridas ska regeringen för att undvika detta vidta sådana åtgärder som den har befogenheter till eller lämna förslag på nödvändiga åtgärder till riksdagen. Det är också obligatoriskt för regeringen att föreslå riksdagen ett mål för den offentliga sektorns finansiella sparande (överskottsmålet).

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

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

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

5.1 Erfarenheterna

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

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

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

Budgetlagen har bidragit till en ökad fasthet i budgetprocessen, samtidigt som den utformats så att riksdagen på vissa områden haft möjlighet att fatta särskilda beslut som avviker från huvudprinciperna. Denna flexibilitet har bl.a. inneburit att riksdagen beslutat om särskilda avräkningsprinciper för vissa anslag och inkomsttitlar. Ett annat exempel på avsteg från huvudprinciperna i budgetlagen är att riksdagen i några fall har beslutat att finansiering av investeringar i infrastruktur ska ske med lån i Riksgäldskontoret i stället för med anslag. I några fall har regeringen avstått från att utnyttja de olika möjligheter som lagen erbjuder. Ett sådant exempel är att regeringen i sina förslag till riksdagen inte längre använder anslagstyperna obetecknat anslag och reservationsanslag.

Samtidigt som avvägningen mellan fasthet och flexibilitet i lagen har fungerat väl, har kritik riktats mot vad som uppfattats som en alltför flexibel tillämpning av budgetlagens grundläggande bestämmelser om fullständighet och bruttoredovisning på statsbudgeten (se t.ex. bet. 1999/2000:FiU20 s. 231 f. och 252 ff.). Även möjligheten att inom staten lånefinansiera infrastrukturinvesteringar har ifrågasatts.

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

finanser. Budgetlagen har i detta sammanhang spelat en viktig roll genom att den lägger en tydlig grund för utformningen av statens budget. Prop. 2010/11:40

Det har också varit av stort värde att bestämmelser på finansmaktens område i så stor utsträckning som möjligt funnits samlade i en särskild budgetlag. Detta är vanligt förekommande även i andra länder.

5.2 Anpassningar till en ändrad grundlag

Budgetlagen utgör ett komplement till bestämmelserna om riksdagens och regeringens skyldigheter och befogenheter på finansmaktens område i 9 kap. RF och RO. Riksdagen har som ett led i en övergripande översyn av grundlagen beslutat vissa ändringar i 9 kap. RF (prop. 2009/10:80, bet. 2009/10:KU19, rskr. 2009/10:304 och bet. 2010/11:KU4, rskr. 2010/11:21).

De beslutade ändringarna innebär bl.a. att det i regeringsformen införs en ny bestämmelse om regeringens skyldighet att lämna en årsredovisning till riksdagen. En sådan bestämmelse finns i dag i budgetlagen.

Bestämmelserna i 9 kap. RF får vidare en delvis annan ordningsföljd. Vissa uttryckssätt har tagits bort eller ersatts med andra. Begreppet budgetreglering används t.ex. inte i den nya lydelsen av regeringsformen. Begreppet ”statsbudget” har ersatts med ”statens budget” och begreppet ”ekonomisk förpliktelse” har ersatts med ”ekonomiskt åtagande”. Bestämmelsen i 9 kap. 2 § i den äldre lydelsen av regeringsformen om att statens medel inte får användas på annat sätt än riksdagen har bestämt har ersatts av en bestämmelse enligt vilken anslag och inkomster inte får användas på annat sätt än vad riksdagen har bestämt. Den nya bestämmelsen finns i 9 kap. 7 § RF.

Enligt 9 kap. 8 § i den äldre lydelsen av regeringsformen står statens medel och dess övriga tillgångar till regeringens disposition. I den nya lydelsen av regeringsformen föreskrivs i stället att regeringen förvaltar och förfogar över statens tillgångar.

Riksdagens beslut om ändringar i regeringsform medför behov av en anpassning av vissa bestämmelser i budgetlagen.

5.3 Förtydligande av reglering om bruttoredovisning på budgeten

Budgetlagens bestämmelser har som nämnts utformats för att utgöra en rimlig avvägning mellan fasthet i budgetprocessen och behovet av flexibilitet i denna. Behovet av flexibilitet tillgodoses bl.a. genom vissa bestämmelser som ger riksdagen rätt att besluta om annat än det som lagens huvudregler föreskriver. Det har riktats kritik mot hur vissa bestämmelser har tillämpats. Kritiken gäller som nämnts bl.a. tillämpningen av principen om att inkomster och utgifter ska redovisas brutto på statens budget, den s.k. bruttoprincipen. Avstegen har bl.a. ansetts beskära riksdagens möjlighet att utöva sin finansmakt.

Finansutskottet har flera gånger betonat vikten av att bruttoprincipen upprätthålls när det gäller inkomster från belastande avgifter. Trots detta

har det kommit att bli vanligare att just sådana avgiftsinkomster specialdestineras till en viss verksamhet än att de redovisas mot inkomsttitel. När inkomster specialdestineras till en verksamhet redovisas de antingen vid sidan av inkomsttitlar och anslag eller netto under anslag.

Ett annat avsteg från bruttoredovisning på budgeten som har gjorts är att riksdagen i vissa fall har beslutat att utgifter för vissa åtgärder ska krediteras mot en skattskyldigs skattekonto. Därmed uppkommer nettobudgetering på budgetens inkomstsida. Detta har tidigare förekommit i stor omfattning för främst sysselsättningsfrämjande åtgärder samt för energi- och miljöinvesteringar.

Ytterligare ett avsteg från bruttoprincipen som uppmärksammats i debatten är beslutet om att extra utdelningar från statliga företag skulle tillföras ett konto i Riksgäldskontoret i syfte att underlätta kapitalomstruktureringar i den statliga företagssfären. De medel som tillförts kontot skulle specialdestineras för insatser i av staten hel- och delägda företag.

Med anledning av den diskussion som har förevarit när det gäller frågan om bruttoprincipen har upprätthållits i tillräckligt hög grad har också frågan om behovet av lagändringar aktualiserats. Enligt regeringens mening finns det anledning att förtydliga bestämmelserna om när bruttoredovisning ska ske och när avsteg från bruttoredovisning får göras. Vidare finns det enligt regeringens mening ett behov av vissa nya bestämmelser på området. Dessa frågor behandlas i avsnitt 6.

5.4 Anpassning till den praktiska tillämpningen

Budgetlagen föreskriver att anslagstyperna obetecknat anslag, reservationsanslag och ramanslag ska användas när anslag anvisas till angivna ändamål. I praktiken används dock endast ramanslaget.

Riksdagen har vidare beslutat att vissa utgifter och inkomster ska redovisas mot anslag och inkomsttitlar på andra grunder än de budgetlagen föreskriver. Det gäller förvaltningsutgifter och inkomster av skatter.

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

Frågor om anslagstyper och anslagsvillkor behandlas i avsnitt 7. Frågor om vilka grunder som ska tillämpas på redovisningen mot inkomsttitlar och anslag behandlas i avsnitt 8.

5.5 Behov av förenklingar

Även om erfarenheterna har visat att budgetlagen har bidragit till en fasthet i budgetprocessen kan det finnas behov av att göra vissa förenklingar i regelverket. Enligt regeringens mening finns det t.ex. ett behov av att förenkla hanteringen av vissa beställningsbemyndiganden. Förenklingen skulle då gå ut på att regeringen inte ska behöva begära ett

bemyndigande från riksdagen i de fall åtagandet avser ett mindre belopp och en liten andel av anslaget. Denna fråga behandlas i avsnitt 9. Prop. 2010/11:40

Enligt budgetlagen får regeringen under vissa förutsättningar besluta att sälja fast egendom om värdet av egendomen inte överstiger 50 miljoner kronor. Sedan budgetlagens tillkomst har en kraftig prisutveckling skett på fastighetsmarknaden. Det finns ett behov av att anpassa regleringen om överlåtelse av fast egendom till den prisutveckling som skett. Frågan behandlas i avsnitt 12.

5.6 Behov av ytterligare bestämmelser

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

Den nuvarande budgetlagen innehåller flera bestämmelser som reglerar regeringens befogenhet att överlåta egendom. Däremot saknas helt bestämmelser om regeringens befogenhet att förvärva egendom. Ett behov av en sådan reglering får emellertid anses ha uppkommit när det gäller förvärv av aktier och andelar i företag. Enligt uttalanden från konstitutionsutskottet (KU) behövs alltid riksdagens medgivande för att staten ska kunna förvärva aktier eller bilda ett aktiebolag (se t.ex. yttr. 2002/03:KU6y). Detta synsätt har tillämpats även när det gäller obetydliga belopp och vederlagsfria förvärv. Frågor om förvärv av aktier och finansiering av kapitaltillskott tas upp i avsnitt 11.

Staten ställer ut garantier och ger lån till andra rättssubjekt än staten. Garantierna och lånen avser sammantaget mycket stora belopp. Såväl lånen som garantierna är många gånger förknippade med inte obetydliga risker för förluster. I regeringsformen och i budgetlagen finns bestämmelser om regeringens befogenheter att ställa ut garantier. Trots att riskerna för förluster ofta är desamma vid utlåning som då garantier ställs ut saknas det bestämmelser om utlåning som motsvarar bestämmelserna om garantier. Regleringen av statens utlåning och garantier som staten ställer ut behandlas i avsnitt 10.

För närvarande är bestämmelserna i budgetlagen om årsredovisningen för staten kortfattade. Regeringen beslutar själv närmare om årsredovisningens innehåll, vilka verksamheter den ska omfatta och hur resultaträkningen, balansräkningen och finansieringsanalysen ska ställas upp. Riksrevisionen har flera gånger påtalat att myndigheten anser att det är olämpligt att regeringen på detta sätt själv kan besluta om hur den egna redovisningen till riksdagen ska utformas. Regleringen av årsredovisningen för staten behandlas i avsnitt 14.

5.7 Vissa bestämmelsers placering i budgetlagen eller i riksdagsordningen

Vid behandlingen av regeringens proposition om budgetlagen tog KU 1996 upp frågan om huruvida vissa av de föreslagna bestämmelserna borde placeras i budgetlagen eller riksdagsordningen (bet. 1996/97:KU3, rskr. 1996/97:27). KU anförde att flera av bestämmelserna i den

föreslagna budgetlagen påverkade formerna för riksdagens handlande och att de hade ett sakligt samband med 3 kap. 2 § och 5 kap. 12 § RO. Det ifrågasattes t.ex. om inte en så grundläggande bestämmelse som 3 § budgetlagen, om vilka anslagstyper riksdagen ska använda, borde vara en huvudbestämmelse i riksdagsordningen.

Utskottet framhöll också att en del av bestämmelserna i den föreslagna budgetlagen vände sig direkt till riksdagen. Det gällde bl.a. möjligheterna för riksdagen att besluta att avräkning mot anslag ska ske på annan grund än den som anges i lagen (10 § fjärde stycket budgetlagen).

KU avstod från att lägga fram förslag till några genomgripande förändringar i förhållande till regeringens förslag, eftersom konsekvenserna av en relativt omfattande omDispositionering av lagförslaget kunde vara svåra att överblicka. Det borde dock, anförde utskottet, ges talmanskonferensen till känna att en sådan förändring borde utredas för att genomföras på sikt. Riksdagen beslutade i enlighet med utskottets förslag.

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

Frågan har därefter behandlats flera gånger, bl.a. av en arbetsgrupp i Finansdepartementet som lämnade förslag till en ny budgetlag i departementspromemorian Nya principer för utformningen av statsbudgeten (Ds 2003:49). I det sammanhanget fördes ett principiellt resonemang i frågan. Arbetsgruppen, som inte delade uppfattningen att de aktuella bestämmelserna borde flyttas till riksdagsordningen, anförde att ett sätt att lösa de principiella frågorna skulle kunna vara att formulera om de paragrafer i budgetlagen som särskilt anses påverka riksdagens handlande.

Regeringen har redovisat sin inställning i frågan i skrivelsen Årsredovisningen för staten 2004 (skr. 2004/05:101 s. 244). Regeringen anförde i detta sammanhang att den inte ansåg att det fanns tillräckliga skäl att föreslå någon ändring som innebar att bestämmelser skulle flyttas från budgetlagen till riksdagsordningen. Regeringen ansåg vidare att placeringen av de aktuella bestämmelserna inte hade vållat något problem i praktiken. Sedan budgetlagen infördes hade en ny bestämmelse införts i 9 kap. 11 § RF. I paragrafen finns en upplysning om att ytterligare bestämmelser om riksdagens och regeringens befogenheter och skyldigheter i fråga om budgeten meddelas i riksdagsordningen eller särskild lag. Genom införandet av bestämmelsen hade, enligt regeringen, budgetlagen fått en särskild ställning i konstitutionell bemärkelse. Vid riksdagsbehandlingen av skrivelsen hänvisade KU i ett yttrande till finansutskottet till vad som anförts i den ovan nämnda departementspromemorian om möjligheten att formulera om de bestämmelser som kunde anses rikta sig till riksdagen. KU anförde därefter att det delade regeringens uppfattning att ytterligare

åtgärder med anledning av det tidigare tillkännagivandet om vissa bestämmelserns placering för närvarande inte behövdes. Enligt utskottet kunde frågan i stället lämpligen tas upp i samband med den översyn av budgetlagen som troligtvis skulle behöva göras i framtiden. Finansutskottet delade KU:s uppfattning (skr. 2004/05:121, bet. 2004/05:FiU28). KU har därefter inte uttalat sig i frågan.

En översyn av budgetlagen har nu genomförts. Denna översyn har inte föranlett regeringen att ändra uppfattning i förhållande till vad som anfördes i skrivelsen Årsredovisningen för staten 2004. Enligt regeringens mening bör dock de synpunkter som framförts om att bestämmelserna i budgetlagen i första hand bör formuleras så att de så långt som möjligt inte uttryckligen riktar sig till riksdagen beaktas vid utformningen av bestämmelserna i budgetlagen.

5.8 Riksdagsstyrelsens förslag till ändringar i budgetlagen

Riksdagsstyrelsen har till riksdagen lämnat förslag om vissa ändringar i budgetlagen med anledning av en uppföljning som gjorts av riksrevisionsreformen (bet. 2008/09:URF3, försl. 2009/10:RS4). Ändringarna berör 37, 38 och 47 §§ budgetlagen och avser den tidpunkt då årsredovisningen senast ska lämnas till riksdagen samt hur regeringen ska redovisa vilka åtgärder som vidtagits med anledning av Riksrevisionens granskningar. Riksdagen beslutade att skjuta behandlingen av förslagen till riksmötet 2010/11. KU föreslog i det betänkande som låg till grund för beslutet om vilandeförklaring vissa ändringar i budgetlagen i förhållande till riksdagsstyrelsens förslag. Utskottet föreslog därvid att en bestämmelse om regeringens skyldighet att lämna skrivelser till riksdagen med anledning av Riksrevisionens granskningsrapporter i stället ska tas in i riksdagsordningen (bet. 2009/10:KU17 s. 59 f. och 67, rskr. 2009/10:301 och 302). Riksdagen har fattat ett slutligt beslut i enlighet med utskottets förslag (bet. 2010/11:KU2, rskr. 2010/11:23–25). Riksdagens beslut om ändringar i budgetlagen har beaktats i propositionen.

5.9 En ny lag som benämns budgetlagen

Regeringens förslag: Lagen (1996:1059) om statsbudgeten ska ersättas med en ny lag som ges namnet budgetlag.

Utredningens förslag överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: Ingen remissinstans lämnar synpunkter på förslaget.

Skälen för regeringens förslag: För närvarande omfattar lagen om statsbudgeten 47 paragrafer. Flertalet av paragraferna berörs av de förslag som regeringen lämnar i denna proposition. Regeringen föreslår vidare i det följande att ett relativt stort antal nya paragrafer införs. Om dessa ska fogas in i den befintliga lagen om statsbudgeten kan det medföra att lagen blir tekniskt komplicerad och svårläst. Av praktiska

skäl bör lagen om statsbudgeten därför ersättas av en ny lag. Den nya lagen bör vara indelad i kapitel.

Det är tretton år sedan lagen om statsbudgeten trädde i kraft. Lagen har i dagligt tal kommit att benämnas ”budgetlagen”. Enligt regeringens mening bör detta lämpligen vara det namn som den nya lagen bör ha.

I likhet med tidigare använder regeringen i det följande budgetlagen som beteckning även på den nu gällande lagen om statsbudgeten. Detta gäller dock inte författningskommentaren och i avsnitt 18.2 om övergångsbestämmelser där lagen om statsbudgeten används om den nu gällande lagen.

6 Omfattningen av statens budget

6.1 Utformningen av bestämmelserna om omfattningen av statens budget

Regeringens förslag: Utgångspunkten ska även i fortsättningen vara att statens inkomster och utgifter ska budgeteras och redovisas brutto på statens budget. Undantag från bruttoredovisning ska göras då riksdagen har beslutat att en inkomst ska specialdestineras till en viss verksamhet. Inkomster av skatter ska dock alltid budgeteras och redovisas mot inkomstitlar.

Om inkomster som specialdestinerats till en verksamhet helt eller till en bestämd del ska täcka utgifterna i verksamheten, ska inkomsterna och motsvarande utgifter inte heller budgeteras eller redovisas mot anslag. Om inkomsterna till en obestämd del ska täcka utgifterna i en verksamhet, ska inkomsterna redovisas mot anslag (nettoredovisning).

När regeringen med stöd av bemyndigande i budgetlagen har beslutat om specialdestination, ska samma regler för budgetering och redovisning gälla som då riksdagen har beslutat om specialdestination.

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

Utredningens förslag överensstämmer i huvudsak med regeringens.

Remissinstanserna: Flertalet remissinstanser tillstyrker eller lämnar förslaget utan erinran. *Statistiska centralbyrån* betonar att en renodlad bruttoredovisning av statens budget är det bästa för den statistiska redovisningen i nationalräkenskaperna (NR). *Ekonomistyrningsverket (ESV)* avstyrker delvis den föreslagna lydelsen i 3 kap. 5 § budgetlagen. Myndigheten anser bl.a. att det är oklart hur de i lagtexten använda begreppen ”bestämd del” och ”obestämd del” ska tolkas. ESV påpekar att det inte alltid är riksdagen som avgör om ett ekonomiskt mål ska gälla för en verksamhet. Frågan uppkommer därför, enligt ESV, om begreppen ”bestämd del” och ”obestämd del” tar sikte på huruvida riksdagen har beslutat om ett ekonomiskt mål eller inte, eller om begreppen i stället avser huruvida ett ekonomiskt mål över huvud taget är fastställt för en

verksamhet eller inte. Dessa oklarheter bör enligt ESV undanröjas. ESV anför vidare att det förekommer att skatter specialdestineras. Skatterna redovisas då på inkomstsidan av budgeten och utgifterna redovisas mot anslag. ESV anser därför att det i lagen bör tydliggöras vilka slags inkomster paragrafen avser. ESV anser vidare att det bör vara möjligt att redovisa avgiftsinkomster som ska bidra till utgifterna i en verksamhet vid sidan om statens budget och att de alltså inte alltid ska redovisas netto under anslag. ESV anser att redovisningen vid sidan av statens budget bör kunna ske om regeringen har bestämt att avgifterna ska beräknas så att samtliga eller vissa kostnader täcks. Ett annat fall är då avgifter tas ut med stöd av 4 § avgiftsförordningen så att samtliga kostnader täcks. *Centrala studiestödsnämnden (CSN)* avstyrker förslaget att avgifter som endast ska bidra till utgifterna i en verksamhet ska redovisas netto under anslag. CSN anser att sådana avgifter alltid ska redovisas mot inkomsttitel och att utgifterna i en sådan verksamhet i sin helhet ska finansieras med anslag.

Bakgrund

Inledning

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

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

Det var mot denna bakgrund som bestämmelserna om avgränsningen av statens budget i budgetlagen utformades i mitten av 1990-talet.

Enligt regeringens uttalande i den proposition som låg till grund för budgetlagen ska bruttoredovisning vara vägledande vid utformningen av statens budget och redovisningen mot anslag och inkomsttitlar (prop. 1995/96:220 s. 43 och 94, bet. 1996/97:KU3).

Specialdestination

Enligt 9 kap. 2 § i den äldre lydelsen av regeringsformen får statens medel inte användas på något annat sätt än riksdagen har bestämt. Om användningen av statsmedel för skilda behov bestämmer riksdagen genom budgetreglering. Riksdagen får dock bestämma att medel får tas i anspråk i annan ordning. I 9 kap. 3 § i den nya lydelsen av regeringsformen uttrycks detta så att riksdagen kan besluta att statens inkomster får tas i anspråk för bestämda ändamål på annat sätt än genom beslut om anslag. Då sker en specialdestination av inkomster till ett visst ändamål. Inkomsterna får då utan att föras upp på statens budget användas för att täcka utgifter i en viss verksamhet. Enligt 9 kap. 3 § RF beslutar riksdagen om budget för det följande budgetåret. Riksdagen beslutar därvid om en beräkning av statens inkomster och om anslag för bestämda ändamål. Inkomster som beräknas av riksdagen ska enligt 9 § budgetlagen redovisas mot inkomsttitlar.

Av de angivna bestämmelserna följer indirekt att inkomster som riksdagen inte beräknar – och som alltså har specialdestinerats till en verksamhet – inte ska redovisas mot inkomsttitel.

Riksdagen har i några fall delegerat till regeringen att besluta om dispositionen av inkomster. Regeringen får enligt 19 § budgetlagen besluta om dispositionen av avgiftsinkomster från frivilligt efterfrågade varor och tjänster som staten tillhandahåller, om inkomsterna helt eller delvis ska täcka statens kostnader för verksamheten. Regeringen får vidare besluta om dispositionen av vissa försäljningsinkomster. Bestämmelser om detta finns i 31–34 §§ budgetlagen.

Fullständighetsprincipen

Enligt 16 § budgetlagen ska regeringens förslag till budget för staten omfatta alla inkomster och utgifter, med de undantag som anges i 17 § andra stycket och 18 §, samt andra betalningar som påverkar statens lånebehov. Genom användningen av uttrycket statens lånebehov ger bestämmelsen uttryck för fullständighetsprincipen.

Bruttoredovisning och undantag från bruttoredovisning

I 17 § första stycket budgetlagen anges att statens inkomster och utgifter ska budgeteras och redovisas brutto på statens budget. En konsekvent tillämpning av bruttoprincipen innebär att alla inkomster redovisas mot inkomsttitlar och används för att täcka alla utgifter som redovisas mot anslag.

I 17 § andra stycket och 18 § finns bestämmelser om att undantag från bruttoredovisning ska eller får göras. Undantagsbestämmelserna avser sådana fall där riksdagen, eller regeringen med stöd av ett bemyndigande

från riksdagen, beslutat att inkomster ska specialdestineras till en viss verksamhet. Att så är fallet framgår inte uttryckligen av budgetlagen, utan som nämnts endast indirekt genom en läsning av regeringsformen och budgetlagen tillsammans. Har inkomster specialdestinerats till en verksamhet gäller följande.

Ska inkomsterna i en verksamhet endast bidra till att täcka verksamhetens utgifter, får utgifterna enligt 17 § andra stycket budgetlagen redovisas netto på anslag.

Enligt 18 § budgetlagen ska en verksamhet där statens kostnader helt ska täckas med verksamhetens intäkter inte budgeteras och inte heller redovisas på anslag eller inkomstitlar. Man brukar då tala om att full kostnadstäckning gäller som ekonomiskt mål för verksamheten. Kravet på full kostnadstäckning är enligt vad regeringen anförde i den proposition som låg till grund för budgetlagen uppfyllt även då ett fastställt bidrag lämnas från anslag som anvisats på statens budget. En förutsättning för detta är dock att verksamhetens intäkter därutöver ska täcka samtliga kostnader (prop. 1995/96:220 s. 94). Innebörden av 9 och 18 §§ budgetlagen lästa tillsammans är att inkomster som specialdestineras till en verksamhet för vilken ett fastställt ekonomiskt mål gäller inte ska föras upp på inkomstitel. Motsvarande utgifter ska inte heller föras upp på anslag.

Skälen för regeringens förslag

Budgetering och redovisning av specialdestinerade inkomster

Regeringen har i det föregående redogjort för bestämmelserna i budgetlagen om bruttoredovisning och de undantag som får göras från denna. Som 17 och 18 §§ i budgetlagen är utformade ger de intryck av att det enbart är huruvida en avgift endast ska bidra till att täcka verksamhetens utgifter eller om den ska leda till full kostnadstäckning som avgör hur den ska budgeteras och redovisas på statens budget. Så är emellertid inte fallet. Inledningsvis måste man fastställa om riksdagen, eller regeringen med stöd av riksdagens bemyndigande, har fattat beslut om att inkomster ska specialdestineras till en viss verksamhet (jfr 9 kap. 3 § RF). Först därefter blir graden av kostnadstäckning av betydelse för redovisningsformen. Att de undantag från bruttoredovisning som budgetlagen medger bara tar sikte på inkomster som specialdestinerats till en viss verksamhet bör enligt regeringens mening framgå uttryckligen av lagen. En bestämmelsen med en sådan innebörd har tagits in i 3 kap. 6 § första stycket i förslaget till budgetlag.

Inkomster som helt eller till en bestämd del ska täcka utgifterna

Specialdestination av avgiftsinkomster används som regel i syfte att främja möjligheterna till hög effektivitet och service i verksamheten. För att uppnå detta bestäms vanligtvis ett ekonomiskt mål. Med ett ekonomiskt mål kan avses att inkomsterna helt ska täcka kostnaderna i en viss verksamhet. Ett ekonomiskt mål kan också vara att en bestämd andel av de totala kostnaderna eller att vissa särskilt utpekade kostnader ska

täckas av inkomsterna i verksamheten. Enligt 18 § budgetlagen ska en verksamhet där statens kostnader helt ska täckas av verksamhetens intäkter inte budgeteras och inte heller redovisas på anslag eller inkomstitlar. Att redovisningen sker på detta sätt medför att såväl underskott som överskott i verksamheten förs över till följande år och att den myndighet som bedriver verksamheten tvingas att ta ansvar för de resultat som uppnås. Den ordning som hittills har gällt i fråga om redovisning utanför anslag och inkomstitlar har fungerat väl och bör därför behållas. Det bör dock tydligare framgå av budgetlagen att redovisning utanför inkomstitlar och anslag ska ske även då en bestämd del, och alltså inte bara när kostnaderna i sin helhet, ska täckas av inkomsterna. Med anledning av *ESV:s* remissyttrande bör det alltså betonas att den i lagtexten använda formuleringen ”inkomster som helt eller till en bestämd del” avser sådana fall då ett ekonomiskt mål gäller för verksamheten. I likhet med vad *ESV* anfört anser dock regeringen att lagtexten inte bör begränsas till sådana fall då riksdagen har beslutat om det ekonomiska målet. Bestämmelser om att redovisning av inkomster och utgifter i vissa fall ska ske utanför inkomstitlar och anslag har tagits in i 3 kap. 6 § första stycket första meningen och andra stycket första meningen i förslaget till budgetlag.

Inkomster som till en obestämd del ska täcka utgifterna

Det förekommer att det inte har fastställts något ekonomiskt mål för en verksamhet till vilken inkomster specialdestinerats. Inkomsterna ska då endast bidra till utgifterna i verksamheten. Om något ekonomiskt mål inte finns och inkomsterna således till en obestämd del ska täcka utgifterna får utgifterna enligt 17 § andra stycket budgetlagen redovisas netto på anslag. Bestämmelsen är utformad som ett undantag från huvudregeln om bruttoredovisning i 17 § första stycket budgetlagen. Med specialdestination avses dock att inkomsterna får tas i anspråk på annat sätt än genom beslut om anslag. Inkomsterna ska i sådana fall inte redovisas mot inkomstitel. Bestämmelsen bör därför inte ge ett uttryck för någon sådan valmöjlighet. Vad *CSN* har anfört om att sådana inkomster bör redovisas mot inkomstitel synes alltså snarast gälla huruvida specialdestination över huvud taget ska ske beträffande sådana inkomster. Regeringen återkommer till frågan när specialdestination av belastande avgifter bör ske i avsnitt 6.2. De av *ESV* angivna exemplen på när redovisning utanför inkomstitlar och anslag bör ske avser fall då en bestämd del av utgifterna ska finansieras med inkomsten. Den föreslagna bestämmelsen i 3 kap. 6 § andra stycket 1 är då tillämplig. Bestämmelser om att specialdestinerade inkomster i vissa fall ska budgeteras och redovisas under anslag har tagits in i 3 kap. 6 § första stycket första meningen och andra stycket andra meningen i förslaget till budgetlag.

Budgetering och redovisning mot inkomstitlar

Enligt ordalydelsen i 9 § budgetlagen ska statsinkomster som beräknas av riksdagen redovisas mot inkomstitlar. Att det är just inkomster som regeringen inte disponerar som bestämmelsen avser framgår endast

indirekt och tolkningen av bestämmelsen förutsätter att läsaren känner till innehållet i bestämmelserna i 9 kap. 3 § RF om att riksdagen beräknar statens inkomster och om specialdestination. Enligt regeringens uppfattning är detta onödigt komplicerat. Bestämmelsen bör begränsas till att ange att inkomstsidan på statens budget delas in i inkomsttitlar som används för olika slag av inkomster. En bestämmelse med denna innebörd har tagits in i 3 kap. 1 § förslaget till budgetlag. Att budgetens utgiftssida delas in i anslag framgår redan av regeringsformen och behöver inte regleras i budgetlagen.

I och med att begreppet budgetreglering tagits bort i den nya lydelsen av regeringsformen och i 9 kap. 3 § tredje stycket ersätts med ”på annat sätt än genom beslut om anslag” bör det, för att den materiella regleringen ska förbli oförändrad, uttryckligen föreskrivas att inkomster av skatter alltid ska budgeteras och redovisas mot inkomsttitlar. Någon budgetering och redovisning av skatteinkomster vid sidan av statens budget ska alltså inte komma i fråga även om de är avsedda för ett bestämt ändamål. En bestämmelse med en sådan innebörd har tagits in i 3 kap. 6 § första stycket andra meningen i förslaget till budgetlag.

De bestämmelser i budgetlagen som avser redovisning av inkomster och utgifter vid sidan av statens budget respektive redovisning av inkomster mot anslag bör utformas så att de gäller för alla inkomster som riksdagen specialdestinerat till en viss verksamhet. *ESV* har anfört att vissa skatter specialdestineras till viss verksamhet, trots att de redovisas mot inkomsttitel. De skatteintäkter m.m. som *ESV* åsyftar torde vara sådana som genom avräkning tillförs fonder eller andra sektorer t.ex. avgiften till AP-fonden. I dessa fall redovisas intäkter och avräkningar mot olika inkomsttitlar, dvs. en tydlig bruttoredovisning görs på budgetens inkomstsida. Som framgått ovan ska alla skatteintäkter alltid redovisas mot inkomsttitel.

Regeringens beslut om specialdestination i vissa fall

Riksdagen har som nämnts i vissa fall bemyndigat regeringen att besluta om dispositionen av inkomster. Det gäller avgifter från frivilligt efterfrågande varor och tjänster som staten tillhandahåller och vissa försäljningsinkomster. Enligt regeringen bör samma principer för bruttoredovisning och redovisning vid sidan av inkomsttitlar och anslag gälla då regeringen har beslutat om specialdestination som när riksdagen har gjort det. En bestämmelse med en sådan innebörd har tagits in i 3 kap. 6 § tredje stycket förslaget till budgetlag.

I likhet med vad som hittills har gällt kan dock regeringen avstå från att besluta att avgiftsinkomster från frivilligt efterfrågade varor och tjänster ska disponeras i verksamheten. Om regeringen avstår från att fatta ett sådant beslut ska inkomsterna redovisas mot inkomsttitel. En bestämmelse med sådan innebörd har tagits in i 3 kap. 7 § i förslaget till budgetlag.

Regeringens förslag: Riksdagen ska fastställa följande riktlinjer för när specialdestination av inkomster från belastande avgifter ska kunna komma i fråga. Specialdestination av inkomster från belastande avgifter ska kunna ske om

- det är avgifter i en verksamhet vars omfattning styrs av efterfrågan, även om denna föranleds av ett rättsligt tvång,
- verksamhetens intäkter, kostnader och resultat särredovisas och framgår av myndighetens årsredovisning,
- specialdestinationen motiveras av att den främjar möjligheterna till hög effektivitet och service i verksamheten,
- en god styrning och kontroll av verksamheten kan säkerställas, samt
- utgiftstaket justeras så att det behåller den avsedda finansiella stramheten.

Utredningens förslag överensstämmer delvis med regeringens. Utredningen lämnar inget förslag till riktlinje avseende säkerställande av god styrning och kontroll i verksamheten. Utredningen föreslår en något vidare riktlinje om motiven för beslut om specialdestination än regeringen.

Remissinstanserna: Flertalet remissinstanser tillstyrker eller lämnar förslaget utan erinran. *Konjunkturinstitutet* framhåller särskilt vikten av en riktlinje om att en teknisk justering sker, så att utgiftstaket behåller den avsedda stramheten. *Statskontoret* motsätter sig visserligen inte att riktlinjer om specialdestination införs, men anser att nyttan av sådana kan ifrågasättas. *Statskontoret* påpekar därvid att riktlinjerna inte är rättsligt bindande och anför att de föreslagna riktlinjerna är alltför vaga för att utgöra någon vägledning. Även *Statskontoret* betonar dock det viktiga i att utgiftstaket justeras. *Länsstyrelsen i Örebro län* anser att det är motiverat att avgiftsinkomster får disponeras av myndigheterna under förutsättning att det är fråga om en verksamhet med relativt stor volym och att det finns ett ekonomiskt mål för verksamheten. I annat fall bör utgifterna i verksamheten enligt länsstyrelsens mening finansieras med anslag och avgiftsintäkterna redovisas mot inkomsttitel. *Centrala studiestödsnämnden (CSN)* anför att inkomster av avgifter som endast ska bidra till utgifterna i verksamheten bör redovisas mot inkomsttitel. Myndighetens förvaltningsanslag bör då enligt CSN finansiera hela verksamheten. *Ekonomistyrningsverket (ESV)* anser att den av utredningen föreslagna riktlinjen, att en avvikelse från bruttoredovisning ska kunna få ske om den motiveras av att den främjar möjligheterna till hög effektivitet och service i verksamheten eller av något annat uttalat mål, är alltför öppen och att den kan leda till att en myndighet tillåts disponera avgifter även då detta inte är lämpligt ur ett styrningsperspektiv.

Frivilliga och belastande avgifter i staten

Statens verksamhet finansieras huvudsakligen med skatter. Vid sidan av skatteintäkterna har staten även andra intäkter, bl.a. i form av sådana avgifter som myndigheter tar ut för varor och tjänster.

Avgifterna kan delas in i belastande avgifter och avgifter för frivilligt efterfrågade varor och tjänster. Som synonymer till belastande avgifter används ofta också "offentlighetsrättsliga avgifter", "betungande avgifter" eller "tvingande avgifter". Här används begreppet "belastande avgifter" eftersom det används i doktrin (se bl.a. Holmberg, Stjernquist, Grundlagarna, 1980, s. 280) och av Avgiftsutredningen i betänkandet Avgifter (SOU 2007:96). En belastande avgift innebär ett ingrepp i den enskildes ekonomiska förhållanden. En förutsättning för att en sådan avgift ska få tas ut är att riksdagen beslutat att en viss verksamhet ska bedrivas och att de som använder den vara eller tjänst som tillhandahålls ska betala en avgift. Riksdagen kan också ge regeringen ett bemyndigande att besluta om en sådan avgift. Några exempel på belastande avgifter är avgifter för körkort, pass, inspektion av fartyg, byte av namn och kontroll av läkemedel.

Avgifter för frivilligt efterfrågade varor och tjänster beslutas av regeringen och benämns ibland "avgifter i uppdragsverksamhet" eller "frivilliga avgifter".

Huvudprinciper för styrningen av avgiftsfinansierad verksamhet

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

Bruttoredovisning på statens budget skulle i normalfallet tillämpas för offentlighetsrättsliga avgifter för reglerande verksamhet. Undantag från bruttoredovisning för offentlighetsrättslig verksamhet skulle kunna göras i de fall verksamhetsvolymen är så svår att bedöma på förhand att finansiering över anslag framstod som mindre ändamålsenlig.

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

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

Redovisningskraven borde utformas så att kostnader, intäkter och resultat i normalfallet framgick av myndigheternas redovisning.

Det bör noteras att dessa principer för styrning av avgiftsfinansierad verksamhet inte lämnades till riksdagen som förslag till riktlinjer enligt 9 kap. 6 § RF. Riksdagen tog inte heller formellt ställning till principerna (bet. 1991/92:FiU20 s. 57).

De beskrivna principerna för budgetering och redovisning av den avgiftsfinansierade verksamheten infördes senare med avgiftsförordningen (1992:191) och budgetlagen. Den praktiska tillämpningen har också i huvudsak kommit att motsvara de angivna huvudprinciperna. Som nämnts kan det dock konstateras att när det gäller belastande

(offentligrättsliga) avgifter har en hel del undantag gjorts från principen om bruttoredovisning. Ibland har därvid det skäl för undantag som angavs i principerna återopats. I praktiken har dock andelen belastande avgiftsinkomster som bruttoredovisas på budgeten minskat påtagligt sedan huvudprinciperna presenterades.

Erfarenheter sedan budgetlagens tillkomst

I den politiska debatten har ibland kritik riktats mot att avvikelser från bruttoredovisning har genomförts. Sådana avsteg har bl.a. ansetts beskära riksdagens möjlighet att utöva sin finansmakt. Kritiker har också gjort gällande att avsteg från bruttoprincipen har gjorts i syfte att kringgå den restriktion som utgiftstaket utgör. Finansutskottet har flera gånger och i olika sammanhang återkommit till att bruttoredovisning bör vara huvudprincipen för budgetering och redovisning av statens inkomster och utgifter. Utskottet har påtalat att det underlättar för riksdagen att få en klar uppfattning om den statliga verksamheten om statsbudgeten redovisar en mer fullständig bild av inkomster och utgifter (se t.ex. bet. 1997/98:FiU1 s. 225).

Riksdagen har betonat att det är viktigt att bruttoprincipen upprätthålls när det gäller inkomster från belastande avgifter. Trots detta har det kommit att bli vanligare att sådana inkomster specialdestineras till en viss verksamhet. Som ett exempel kan nämnas att riksdagen efter förslag i 2000 års ekonomiska vårproposition beslutade att bl.a. Tullverket, Polisväsendet, Centrala studiestödsnämnden (CSN) och Vägverket skulle få disponera avgiftsmedel som tidigare redovisats mot inkomstiteln Offentligrättsliga avgifter (prop. 1999/2000:100). En övergång skedde således från brutto- till nettoredovisning. Sammantaget fick myndigheterna disponera ytterligare 750 miljoner kronor i avgiftsinkomster. Syftet med åtgärden angavs i flera fall vara att öka myndigheternas resurser. Kritiker hävdade att åtgärden var en metod för att kringgå utgiftstaket. Än värre ansågs det dock vara att ökad nettoredovisning fick till följd att riksdagens möjligheter att pröva myndigheternas medelsbehov beskars. Överblicken gick förlorad (bet. 1999/2000:FiU20 s. 231 f. och 252 f.). De avvikelser som under senare år gjorts från bruttoprincipen i fråga om redovisning av avgifter har dock var för sig, och även sammantagna, avsett förhållandevis begränsade belopp.

Redan då budgetlagen infördes disponerades ca 60 procent av alla belastande avgifter av regeringen och redovisades således inte på inkomstitlar på budgetens inkomstsida. Detta har med tiden förskjutits så att regeringen 2006 disponerade närmare 80 procent av de belastande avgifterna. Till saken hör att hälften av de belastande avgifter som redovisas brutto utgörs av finansieringsavgifter från arbetslöshetskassorna. Om dessa undantas är den andel av de belastande avgifterna som regeringen disponerar och som således inte redovisas brutto i praktiken högre än vad som nyss angetts.

Regeringen konstaterar att det finns en diskrepans mellan finansutskottets uttalanden om att principen om bruttoredovisning bör upprätthållas och riksdagens beslut i enskilda fall om att specialdestination av vissa avgiftsinkomster, dvs. att avvikelse ska göras från principen om bruttoredovisning. I grunden rör inte denna fråga om det finns ett behov av att ändra budgetlagens regler om brutto- och nettoredovisning. Regeringen anser dock att det behövs ett klagörande av när specialdestination bör kunna komma i fråga, eftersom detta i sin tur har betydelse för hur belastande avgifter bör budgeteras och redovisas.

För- och nackdelar med specialdestination

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

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

Om avgifterna specialdestineras till en myndighets verksamhet förbättras förutsättningarna för myndigheten att anpassa verksamheten till efterfrågan eller till andra faktorer som påverkar den. För att verksamheten ska kunna bedrivas effektivt är det nödvändigt att en anpassning till förändrade intäkter, kostnader och efterfrågan kan göras tämligen snabbt. Möjligheterna att möta variationer i efterfrågan med god servicenivå förbättras därmed. Myndigheten får därmed ta ett ansvar också för det finansiella resultat som uppkommit.

Får en myndighet disponera avgifterna kan den genom olika avgiftsnivåer möta efterfrågan från enskilda eller styra efterfrågan så att myndighetens resurser kan användas så effektivt som möjligt.

Den allvarigaste nackdelen med att avgifter specialdestineras och att avvikelser görs från bruttoredovisningsprincipen är, som finansutskottet betonat flera gånger (se t.ex. bet. 2003/04:FiU2 s. 37), att det försvårar för riksdagen att få en fullständig bild av statens verksamhet och att pröva hur inkomster och utgifter ska prioriteras mellan olika ändamål.

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

avser. Varaktiga underskott i avgiftsfinansierad verksamhet förekommer också.

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

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

Det kan vidare konstateras att bruttoredovisning på statens budget inte längre dominerar vid hanteringen av belastande avgifter. Även om det finns exempel på att specialdestination synes ha använts i andra syften än att stärka förutsättningarna för effektivitet och hög servicenivå, t.ex. för att stärka finanserna hos en myndighet, är utvecklingen enligt regeringens uppfattning generellt sett positiv. Möjligheterna att möta efterfrågan och att effektivisera verksamheten blir i många fall bättre med specialdestination av avgifterna.

Det finns emellertid också fog för de betänkligheter som framförts när det gäller svårigheterna att få en överblick av den statliga verksamheten. Regeringen vill dock framhålla att det finns information om avgiftsfinansierad verksamhet såväl i årsredovisningen för staten som i årsredovisningarna för respektive myndighet som bedriver avgiftsfinansierad verksamhet. Vidare finns sådan information i ESV:s årliga rapport om avgifter till staten.

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

Mot denna bakgrund anser regeringen inte att det är motiverat att söka generellt minska den nuvarande graden av specialdestination av belastande avgifter. I syfte att minska de nackdelar som finns med avvikelser från bruttoredovisning anser regeringen att riksdagen bör besluta om riktlinjer för när specialdestination bör kunna ske.

Riktlinjer för specialdestination av belastande avgifter

För att åstadkomma en bättre stadga på området anser regeringen som nämnts att riksdagen bör besluta om riktlinjer enligt 9 kap. 6 § RF för när avvikelser ska kunna ske från principen om bruttoredovisning av belastande avgifter på statens budget. Sådana riktlinjer är inte rättsligt bindande, men de anses ändå ha stor betydelse för riksdagens framtida handlingsfrihet (prop. 1973:90 s. 345).

Riktlinjerna bör utformas mot bakgrund av de för- och nackdelar som är förenade med specialdestination av avgifter och de bör tillämpas vid behandling av frågor om specialdestination av inkomster från belastande avgifter. De huvudprinciper som presenterades 1992 kan därvid vara en utgångspunkt men behöver utvecklas och preciseras.

Regeringen anser sålunda inte att det generellt är lämpligt att undanta avgifter i vad som 1992 benämndes reglerande verksamhet från tillämpningsområdet för specialdestination. Skälet är att belastande avgifter i de allra flesta fall tas ut för tjänster som utgör led i samhällets tillsyn och kontroll, dvs. i reglerande verksamhet i vid bemärkelse. Exempel på detta är individuella tillstånds-, tillsyns- och kontrollavgifter

som tas ut av dem vars verksamhet prövas eller är föremål för tillsynsåtgärd, men också avgifter för provtagning eller inspektion. Andra exempel är avgifter som tas ut för handläggning av en ansökan eller anmälan. Ytterligare exempel är avgifter för obligatoriska registreringar, pass, körkort och tullförrättningar. I många av dessa fall är det inte särskilt svårt att beräkna en kostnadstäckande avgift. Regeringen uttalade i skrivelsen En tydlig, rättssäker och effektiv tillsyn att tillsyn i normalfallet bör finansieras genom avgifter (skr. 2009/10:79 s. 19).

I en del fall avser emellertid kontrollen en samhällsviktig verksamhet där omfattningen av kontrollen, oavsett om den görs när en verksamhet initieras eller när verksamheten har bedrivits under en tid, inte kan få styras av de samlade avgiftsinkomster som bestäms av efterfrågan. Om tillräcklig nivå på kontrollen ska nås kan den årliga avgiften bli så hög att den upplevs överstiga värdet av den tillhandahållna prestationen. Det kanske inte ens finns något som mottagaren kan betrakta som en tydlig motprestation. I sådana fall är det naturligt att använda anslagsfinansiering och låta anslagets omfattning vara ett uttryck för den ambition med vilken kontrollen ska utövas. Detta utgör självfallet inget hinder mot att en lämpligt avvägd avgift tas ut och tillförs en inkomstitel.

Det bör framhållas att frågan om huruvida en avgift ska tas ut för tillsyns- och kontrollåtgärder m.m. måste särskiljas från frågan om avgiftsinkomsterna ska specialdestineras till verksamheten och tillåtas styra och dimensionera denna.

Utförningen av riktlinjerna

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

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

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

Av praktiska skäl har riksdagen med stöd av dåvarande 8 kap. 9 § andra stycket RF (numera 8 kap. 10 § RF) delegerat till regeringen att besluta om föreskrifter för de allra flesta belastande avgifter. Riksdagen kan också enligt 8 kap. 11 § RF bemyndiga regeringen att överlämna åt en förvaltningsmyndighet att meddela bestämmelser om belastande avgifter. Regeringen har på flera områden erhållit sådana bemyndiganden och också utnyttjat dem för att överlämna till en förvaltningsmyndighet att besluta om avgiftsnivåer m.m.

Den avgiftsfinansierade verksamhet det är fråga om bör i myndighetens redovisning särredovisas så att intäkter, kostnader och resultat framgår av myndighetens årsredovisning. Även icke finansiella resultat bör redovisas. Därigenom får riksdagen, regeringen och enskilda möjlighet att följa hur verksamheten utvecklas, även om den inte redovisas brutto mot inkomstitlar och anslag.

När det är aktuellt att införa en ny belastande avgift som ska specialdestineras till en verksamhet eller att avvika från principen om bruttoredovisning av existerande avgifter bör tydliga motiv anges till varför anslagsfinansiering bedöms vara en sämre lösning. När beslut fattas om specialdestination av inkomster från belastande avgifter ska det således alltid vara av omsorg om verksamheten, i första hand effektiviteten i förhållande till syftet men också service i förhållande till användarna. Utredaren har föreslagit att specialdestination av belastande avgifter även ska kunna ske om avvikelsen från bruttoredovisning motiveras av något annat uttalat mål. *ESV* anser att denna formulering är alltför vid. Regeringen delar *ESV*:s uppfattning och föreslår därför en något snävare formulering av riktlinjerna i denna del.

Specialdestination av avgiftsinkomster bör syfta till att ge fördelar i form av effektiviseringar och andra positiva effekter i statliga verksamheter. Däremot får en sådan specialdestination inte medföra att statsmakternas möjligheter att styra och kontrollera verksamheten i väsentliga avseenden försvagas. En balans måste alltid finnas mellan effektivitetsvinster och en god styrning och kontroll av verksamheten.

I den mån ett tak för statens utgifter påverkas av ett beslut om specialdestination är det vidare självklart att ett beslut fattas om en teknisk justering som neutraliserar effekten av omläggningen och gör att utgiftstaket behåller den avsedda finansiella stramheten.

Regeringen anser att riktlinjer för när specialdestination av inkomster från belastande avgifter ska kunna komma i fråga kan bidra till att stärka den fasthet med vilken principerna om fullständighet och bruttoredovisning tillämpas, samtidigt som nödvändig flexibilitet bevaras. Detta gäller även om de, som *Statskontoret* påpekar, i och för sig inte är rättsligt bindande.

Mot denna bakgrund anser regeringen att specialdestination av belastande avgifter ska kunna ske om

- det är avgifter i en verksamhet vars omfattning styrs av efterfrågan även om denna föranleds av ett rättsligt tvång,
- verksamhetens intäkter, kostnader och resultat särredovisas och framgår av myndighetens årsredovisning,
- detta främjar möjligheterna till hög effektivitet och service i verksamheten,

- en god styrning och kontroll av verksamheten kan säkerställas, samt
- utgiftstaket justeras så att det behåller den avsedda finansiella stramheten.

Länsstyrelsen i Örebro län har anfört att specialdestination av avgifter endast bör förekomma i verksamheter med relativt stora volymer. I små verksamheter medför en specialdestination enligt länsstyrelsen att alltför stora administrativa resurser tas i anspråk i förhållande till verksamhetens omfattning. Enligt regeringen bör sådana faktorer som länsstyrelsen har pekat på kunna tas med i en samlad bedömning av om den föreslagna riktlinjen om effektivitet och service i verksamheten är uppfylld.

Såväl *CSN* som *Länsstyrelsen i Örebro län* har vidare anfört att specialdestination av avgiftsinkomster bara bör ske i verksamheter för vilka ett ekonomiskt mål gäller. Avgiftsinkomster som till en obestämd del ska bidra till att täcka verksamhetens utgifter bör alltså enligt dessa remissinstanser alltid redovisas mot inkomstitel. Regeringen vill betona att prövningen av om specialdestination av inkomster bör ske grundas på en rad faktorer och att den samlade bedömningen om effektivitet och service i verksamheten slutligen är avgörande. Att endast kunna specialdestinera avgifter med ett ekonomiskt mål skulle vara en alltför omfattande inskränkning.

Riksdagen bör anta riktlinjer av detta slag. Regeringen avser att i kommande förslag om specialdestination av belastande avgifter beskriva hur förslaget förhåller sig till riktlinjerna.

6.3 Förbud mot utgifter på budgetens inkomstsida

Regeringens förslag: Den nya budgetlagen ska innehålla en bestämmelse om att utgifter inte får budgeteras och redovisas mot inkomstitlar.

Den nya lagen ska också innehålla en bestämmelse om att regeringen varje år ska lämna en redovisning av skatteutgifter till riksdagen.

Utredningens förslag överensstämmer delvis med regeringens. Utredningen har dessutom föreslagit riktlinjer för när kreditering av skattekonto ska få göras.

Remissinstanserna: Flertalet remissinstanser tillstyrker eller lämnar förslaget om att utgifter inte ska få redovisas mot inkomstitlar utan erinran. *Ekonomistyrningsverket (ESV)* anser att ett förbud i lagen mot att utgifter redovisas mot inkomstitel förutsätter att lagtexten utformas så att den innehåller en klar definition av vad som avses med utgifter. Det är enligt verket inte tillräckligt att det i motivtexten anges att t.ex. omföringar inte omfattas av bestämmelsen.

Flertalet remissinstanser, däribland *Riksrevisionen*, tillstyrker eller har ingen erinran mot förslaget om riktlinjer om kreditering av skattekonto. *ESV* anser dock att riktlinjerna bör avse när utgifter på inkomstitel ska användas som finansieringsmetod, och inte som utredaren föreslagit när

kreditering av skattekonto ska få ske. Skälet till detta är, enligt myndigheten, att kreditering av skattekonton är en administrativ metod att tillgodoföra skattskyldiga pengar och att metoden saknar samband med redovisningen på statens budget.

Slutligen är remissinstanserna i huvudsak positiva till eller har ingen erinran mot förslaget att regeringen ska åläggas en skyldighet att redovisa skatteutgifter för riksdagen. *Riksrevisionen* påpekar dock att utvecklingen har gått mot mera differentierade skattesatser och att det därför kan vara svårt att ställa upp en jämförelsenorm att beräkna skatteavvikelser mot.

Bakgrund

Skatteutgifter

Samhällets stöd till företag och hushåll redovisas i huvudsak som utgifter på budgetens utgiftssida. Men det finns också stöd eller utgifter som går via skattesystemet, s.k. skatteutgifter, och som påverkar budgetens inkomstsida. Många av dessa skatteutgifter har införts som medel för att främja politiska mål på avgränsade områden som t.ex. boende, miljö, arbetsmarknad eller näringsliv. Ur ett budgetperspektiv kan sådana skatteutgifter jämföras med stöd som utgår från budgetens utgiftssida.

Det finns emellertid även skatteutgifter som tillkommit för att underlätta den praktiska hanteringen i skattesystemet. Det kan ha skett av administrativa skäl för att t.ex. uppnå enkelhet och legitimitet eller för att undvika oacceptabla konsekvenser för den enskilde. I sådana fall kan skatteutgiften ha en skatteadministrativ eller skatteteknisk motivering. Ett exempel på detta är att kapitalvinstskatter på fastigheter och aktier tas ut när vinsten realiserar och inte när den uppkommer vilket skulle vara i överensstämmelse med den norm som tillämpas för inkomstbeskattning. Ur ett budgetperspektiv bör sådana skatteutgifter inte jämföras med stöd på budgetens utgiftssida. Gränsen är dock inte alltid klar mellan de skatteutgifter som utgör medel för att främja politiska mål och de som är skattetekniskt eller skatteadministrativt motiverade.

Tillvägagångssättet när stöd har utgått genom kreditering av skattekonto har varit att en skattskyldigs skattekonto tillgodoräknats belopp som motsvarat utgifter för vissa ändamål. Det har medfört att inkomstitlar kommit att redovisas med nettobelopp, dvs. efter det att skatteinkomsterna minskats med utgifter. Kritiker har menat att den valda finansieringsmetoden avviker från vad som är god praxis för bruttoredovisning och att metoden skapat utrymme under utgiftstaket eller undvikit att ta utrymme i anspråk. En teknisk justering av utgiftstaket som neutraliserade denna effekt borde enligt dessa ha vidtagits (bet. 2001/02:FiU25 s. 12 ff.).

Regelverket

Enligt budgetlagen ska statens inkomster och utgifter budgeteras och redovisas brutto på statens budget. Lagen innehåller inget undantag från bruttoprincipen beträffande inkomster som redovisas mot inkomstitlar. Sådana inkomster ska därför alltid budgeteras och redovisas brutto.

Utgifter får således inte budgeteras och redovisas mot inkomstitlar. Däremot får korrigeringar och omföringar och liknande göras i enlighet med god redovisningssed.

När förfarandet med kreditering av skattekonto för utgifter för vissa stöd har använts som finansiering, har detta inneburit att avvikelser gjorts från den bruttoredovisningsprincip som budgetlagen utgår från. Dessa finansieringar har beslutats av riksdagen i annan lag. Sådana speciallagar tar enligt gängse rättsprinciper över den generella bestämmelsen om bruttoredovisning i budgetlagen.

Skälen för regeringens förslag

Redovisning av utgifter mot inkomstitlar

Regeringen anser att det, mot bakgrund av erfarenheterna av de stöd som finansierats på budgetens inkomstsida, är angeläget att ytterligare markera att utgifter inte ska budgeteras och redovisas mot inkomstitlar. Det bör därför tydligt framgå av budgetlagen att utgifter inte får budgeteras och redovisas mot inkomstitlar. En bestämmelse med denna innebörd har tagits in i 3 kap. 5 § i förslaget till budgetlag.

Om regeringen – eller riksdagen – likväl önskar finansiera sådana utgifter på budgetens inkomstsida kommer detta att utgöra en avvikelse från budgetlagen. Detta hindrar dock inte att riksdagen med en speciallag beslutar att så ändå ska ske. För den händelse det framöver blir aktuellt att genom speciallag finansiera utgifter för stöd på budgetens inkomstsida bör en teknisk justering göras av utgiftstaket för att taket ska behålla den avsedda finansiella stramheten.

Bestämmelsen tar sikte på sådana stöd som normalt ska finansieras med anslag och som inte har någon koppling till skattelagstiftningen vare sig i form av skattenedsättningar eller på annat sätt är en del av skattelagstiftningen. Detta överensstämmer med den redovisningsprincip som tillämpas i nationalräkenskaperna. I statens budget redovisas denna typ av stöd under inkomsthuvudgrupp 8100 Utgifter som redovisas som krediteringar på skattekonto. Ur ett budgetperspektiv kan det finnas skäl att mer generellt utreda hur skattenedsättningar bör hanteras vid budgetering. I det följande återkommer regeringen till vikten av att en konsekvenserna för budgeten av en skattenedsättning prövas lika noga som konsekvenserna av en reform på utgiftssidan. Regeringen avser att göra en översyn och återkomma till riksdagen i denna fråga, senast i januari 2012.

I det föregående, där frågan om omfattningen av statens budget behandlas, anför regeringen att skatteinkomster alltid ska redovisas mot inkomstittel. Detta gäller även i de fall skatteinkomsterna tas i anspråk för ett bestämt ändamål på annat sätt än genom beslut om anslag. I och med att alla skatteinkomster förs upp på inkomstitlar behöver i en del fall avräkningar, omföringar och korrigeringar göras för olika inkomster. Detta görs för närvarande för intäkter som förs till fonder, bl.a. insättningsgarantiavgifter, och för skatter som tillhör andra sektorer, bl.a. kommunala inkomstskatter, vilka budgeteras på negativa inkomstitlar.

Obligatorisk redovisning av skatteutgifter

Skatteutgifter redovisades för riksdagen första gången i 1996 års ekonomiska vårproposition (prop. 1995/96:100). Därefter har skatteutgifterna varje år t.o.m. 2007 redovisats i en bilaga till den ekonomiska vårpropositionen. Från och med 2008 redovisas skatteutgifterna i en särskild skrivelse till riksdagen.

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

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

I syfte att upprätthålla en god budgetdisciplin bör i princip likartade krav ställas på beredningen och redovisningen av skatteutgifter som på beredningen och redovisningen av utgifter på anslag. Inte minst mot bakgrund av att minskade inkomster påverkar både budgetsaldot och den offentliga sektorns finansiella sparande på motsvarande sätt som ökade utgifter. Vid införandet av en skatteutgift bör därför konsekvenserna för budgeten prövas lika noggrant som en reform på utgiftssidan. En redovisning av de beloppsmässiga effekterna lämnas i den särskilda skrivelsen till riksdagen.

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

Enligt regeringens uppfattning har nu tillräckliga erfarenheter vunnits av betydelsen av att skatteutgifter av olika slag redovisas för riksdagen

och av i vilka former detta kan ske. Regeringen anser därför att en bestämmelse nu bör införas som gör det till en skyldighet för regeringen att varje år lämna en redovisning av skatteutgifterna. En bestämmelse med denna innebörd har tagits in i 10 kap. 4 § i förslaget till budgetlag.

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

Som *Riksrevisionen* påpekar i sitt remissvar kan det ibland vara svårt att fastställa en jämförelsenorm mot vilken skatteutgiften ska beräknas. Som framgår av skrivelsen Redovisning av skatteutgifter 2010 (skr. 2009/10:195 s. 17) pågår inom Regeringskansliet ett arbete med att vidareutveckla modellerna för den jämförelsenorm som tillämpas. Arbetet syftar till att analysera samhällsekonomiskt motiverade avsteg från normen om enhetlig beskattning.

Riktlinjer om krediteringar av skattekonto

Utredaren har föreslagit att det införs riktlinjer för kreditering av skattekonto. Omfattningen av finansieringen via skattekontokrediteringarna av stöd som är att likställa med vanliga budgetutgifter har dock reducerats så kraftigt till antal och omfattning att den i dag inte kan sägas utgöra ett egentligt problem. Regeringen har vidare svårt att se att det skulle finnas nya stöd som med fördel finansieras genom kreditering av skattekonto. Något behov av riktlinjer på området finns därmed knappast.

7 Anslagstyper och anslagsvillkor

7.1 Behovet av de nuvarande anslagstyperna

Regeringens bedömning: Anslagstyperna reservationsanslag och obetecknat anslag bör avskaffas.

Utredningens bedömning överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: Flertalet remissinstanser tillstyrker eller har ingen erinran mot bedömningen. *Kammarkollegiet* har ingen erinran mot bedömningen, men anför att ramanslaget inte kommit att bli den flexibla finansieringsform som det var tänkt från början. Utvecklingen under senare år med indragningar av anslagssparande över 3 procent har enligt kollegiets uppfattning motverkat syftet med ramanslaget och har inte bidragit till god budgetdisciplin. *Ekonomistyrningsverket (ESV)* avstyrker att det obetecknade anslaget och reservationsanslaget tas bort. Vid

regeringens tilldelning av anslag till myndigheterna har dessa, enligt ESV, många gånger i praktiken fått en annan karaktär än ramanslaget. ESV anser att riksdagen bör ta ställning till vilka villkor som ska gälla för ett anslag, och inte regeringen. *Centrala studiestödsnämnden (CSN)* avstyrker att reservationsanslaget avskaffas. Myndigheten anser att den funktion som reservationsanslaget har inte i sin helhet täcks av ramanslaget.

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

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

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

Enligt budgetlagen kan tre anslagstyper användas, nämligen obetecknat anslag, reservationsanslag och ramanslag. För dessa gäller följande villkor.

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

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

Ett *ramanslag* får tillfälligt överskridas med högst 10 procent genom att en anslagskredit tas i anspråk. Tillgängliga medel under följande år reduceras med ett belopp motsvarande ianspråktagen kredit. Med riksdagens bemyndigande får ett ramanslag även överskridas om det är nödvändigt för att i en verksamhet täcka särskilda utgifter som inte var kända då anslaget anvisades eller för att ett av riksdagen beslutat ändamål med anslaget ska kunna uppfyllas. Outnyttjade medel får användas under följande budgetår.

I budgetpropositionen för 2004 föreslog regeringen att de nio reservationsanslag som fanns uppförda på budgeten för 2003 skulle omvandlas till ramanslag och att outnyttjade medel på anslagen skulle bilda anslagssparanden på de nya ramanslagen (prop. 2003/04:1). Syftet med reservationsanslaget angavs i propositionen kunna nås genom att koppla ett beställningsbemyndigande till ett ramanslag. Riksdagen godkände förslaget (bet. 2003/04:FiU1, rskr. 2003/04:42). Budgetlagen ändrades dock inte och anslagstypen reservationsanslag finns därför ännu formellt sett kvar.

I 2005 års ekonomiska vårproposition informerade regeringen riksdagen om att det var regeringens avsikt att de 36 anslag som i statsbudgeten för 2005 var uppförda som obetecknade anslag, i budgetförslaget för 2006 i stället skulle föras upp som ramanslag (prop. 2004/05:100). Det skäl som regeringen angav var att användningen av det obetecknade anslaget inte medförde några påtagliga fördelar. Finansutskottet hade inget att erinra mot förändringen (bet. 2004/05:FiU20 s. 89 f.). Regeringen fullföljde sin avsikt och det obetecknade anslaget används inte sedan budgetåret 2006. Budgetlagen har inte heller på denna punkt ändrats. Även anslagstypen obetecknat anslag finns således formellt sett kvar.

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

Skälen för regeringens bedömning: Under flera år har regeringen i sitt budgetförslag och riksdagen i besluten om anslagen endast använt en anslagstyp, nämligen ramanslaget. Några praktiska nackdelar av de slag som *Kammarkollegiet*, *ESV* och *CSN* pekar på med att inte använda det obetecknade anslaget eller reservationsanslaget, vilka båda användes för ett litet antal anslag som omfattade mindre belopp, finns enligt vad som utvecklas i det följande inte.

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

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

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

Syftet med reservationsanslaget var att medel för ett projekt som sträckte sig över flera år skulle kunna anvisas redan när projektet beslutades. Regeringen fick befogenhet att ikläda staten ekonomisk förpliktelse (tidigare 9 kap. 10 § RF, numera 9 kap. 8 § andra stycket) motsvarande det anvisade anslaget. Denna ordning ledde emellertid till att stora behållningar uppkom på anslagen och det var ofta oklart om

anslagsbehållningarna motsvarades av ingångna åtaganden. Numera används i stället ett ramanslag på vilket varje år de anslagsmedel anvisas som behövs för att klara de utgifter som uppkommer det aktuella budgetåret. Anslaget kombineras med ett bemyndigande som gör det möjligt för regeringen att ikläda staten ekonomiska åtaganden. Regeringen anser till skillnad från CSN att detta är en bättre ordning. Frågor om beställningsbemyndiganden behandlas i avsnitt 9.

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

Regeringen får med stöd av 7 § budgetlagen vid tilldelningen av anslag till en myndighet begränsa villkoren för utnyttjande av ett anslag. *ESV* menar att det sätt på vilket regeringen utnyttjat denna möjlighet lett till att de anslag som riksdagen anvisat i praktiken fått en annan karaktär än ramanslaget. Enligt *ESV* bör det vara riksdagen som beslutar om de villkor som ska gälla för ett anslag. Om reservationsanslaget och det obetecknade anslaget tas bort skulle det enligt *ESV* medföra att riksdagens inflytande över vilka villkor som ska gälla vid tilldelningen av anslag skulle bli alltför litet. Regeringen vill med anledning av det *ESV* anfört påminna om att riksdagen inte har haft något att invända mot att regeringen inte längre använder dessa båda anslagstyper i sina budgetförslag till riksdagen. Vidare vill regeringen framhålla att det finns ett behov av situationsanpassning som ett led i den verkställande maktens genomförande av riksdagens beslut. Det bör därför alltid finnas en möjlighet för regeringen att besluta om snävare villkor för ett anslag än de som gäller enligt budgetlagen. Det betyder att det enligt regeringens uppfattning inte behövs andra anslagstyper än ramanslaget.

I det följande prövar regeringen om de nuvarande villkoren för ramanslaget är lämpliga.

7.2 Överföring av anslagssparande

Regeringens förslag: Den nya budgetlagen ska innehålla en bestämmelse som gör det möjligt för riksdagen att för ett visst anslag besluta om begränsningar av anslagssparandet.

Utredningens förslag: Överensstämmer endast till viss del med regeringens. Utredningen föreslår dessutom att utnyttjade medel på ett anslag får användas under följande år med ett belopp som motsvarar högst tio procent av det anvisade anslaget.

Remissinstanserna: Flertalet remissinstanser har ingen erinran mot förslaget. *Arbetsgivarverket* anser att samma begränsningar i anslagssparandet bör gälla alla anslag oavsett ändamål. *Ekonomistyrningsverket (ESV)* avstyrker förslaget om en beloppsmässig begränsning av anslagssparandet. *ESV* menar att en sådan beloppsmässig begränsning kan komma att leda till att riksdagen i stor utsträckning behöver anvisa medel för samma verksamhet flera gånger. *Länsstyrelsen i Örebro län* anser att anslagssparandet för myndigheterna bör vara

10 procent medan *Tillväxtverket* anser att anslagssparandet bör höjas till 20 procent. *Lunds universitet* och *Rådet för Europeiska socialfonden i Sverige* avstyrker förslaget om begränsningar i möjligheterna till anslagssparande.

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

Regeringen har också på olika sätt beslutat att anslagssparande ska dras in. Redan 1999 infördes sålunda en bestämmelse i 11 § anslagsförordningen (1996:1189) som innebär att en myndighet får överföra ett anslagssparande som uppgår till högst 3 procent av anslaget. Regeringen kan dock enligt 11 a § besluta att ett större belopp får överföras. Belopp som inte får överföras dras in. Regeringen fattade tidigare varje vår beslut om disposition och därmed om indragning av anslagsbehållningar. Numera ingår sådana beslut i de regleringsbrev som beslutas i december och avser det kommande budgetåret. De principer som därvid tillämpas innebär att allt anslagssparande på förvaltningsanslag som överskrider 3 procent av anslaget dras in och att allt anslagssparande på rättighetsbaserade anslag, t.ex. Arbetssskadeersättningar m.m., dras in. Anslagssparandet på övriga anslag prövas individuellt med utgångspunkten att sparandet ska dras in.

Skälen för regeringens förslag: Alltsedan regeln med begränsningen av anslagssparandet till 3 procent för förvaltningsmyndigheterna infördes 1999 har den flitigt diskuterats av olika myndighetsföreträdare. Diskussionen har handlat om regeln som sådan, nivån för anslagssparandet och hur regeringen tillämpar regeln. En del bedömare har ansett att 3 procent är en för låg nivå för att åstadkomma de incitament till en effektiv användning av anslagsmedel som en sparmöjlighet ska ge och menar att regeln bör tas bort. Förvaltningskommittén har t.ex. föreslagit att treprocentgränsen för myndigheternas möjligheter att behålla sitt anslagssparande tas bort (SOU 2008:118).

Särskilt stark kritik har dock riktats mot den s.k. frysningen av anslagskrediter och anslagssparande som tillfälligt infördes 2005. Av en kartläggning som ESV gjort framgår bl.a. att regeringens beslut av många myndigheter ansetts ha fått ganska eller mycket negativa effekter för möjligheterna att genomföra planerad verksamhet (Frysningen 2005 – begränsningar av myndigheternas anslagssparande och anslagskredit, ESV 2006:3). Det kan enligt regeringens mening inte uteslutas att sådana kortsiktiga åtgärder för att klara utgiftstaket kan få negativa konsekvenser för långsiktigheten och effektiviteten i myndigheternas sätt att använda anslagsmedlen. Det skulle då närmast vara bristen på

förutsägbarhet som ger en negativ verkan. En regel som tillämpas med fasthet och konsekvens behöver däremot inte få samma negativa effekt.

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

Det är regeringens skyldighet att ta ansvar för hur den beslutade budgeten verkställs och för att de beslutade budgetpolitiska målen uppnås. Regeringen måste självfallet även beakta förekomsten av oanvända medel på olika anslag vid beräkningen av anslagsbehovet för det kommande budgetåret.

Till följd av de åtgärder som regeringen under en följd av år har vidtagit för att få kontroll över förbrukningen av anslagsbehållningarna har storleken på denna beräkningspost i statens budget kraftigt kunnat minskas och uppgår numera i regel till plus eller minus någon miljard kronor. Prognosavvikelserna för denna post är emellertid fortfarande stora. Det är uppenbart att uppbyggnaden av sparande under olika anslag även i fortsättningen måste hållas under noggrann kontroll. Mindre avvikelser är i regel ofrånkomliga, men en stor behållning – likaväl som ett överskridande – är i många fall ett uttryck för en bristfällig budgetering av anslaget eller att förseningar uppstått under genomförandet av avsedd verksamhet. Samtidigt är det självfallet i vissa situationer svårt, för att inte säga omöjligt, att för ett år göra en korrekt budgetering om tillräckligt underlag eller historiska siffror saknas. Det gäller t.ex. anslagsfinansierat bidrag som på grund av statsstödsprövningar eller andra rättsliga tillståndprocesser är särskilt svåra att prognostisera.

Det finns anledning att utgå från att en begränsning av det tillåtna anslagssparandet medverkar till att förbättra den precision med vilken anslagsbehovet beräknas och verksamheten planeras. Ett annat skäl till att stora behållningar bör minskas är att de kan försvåra regeringens möjligheter att hålla statens utgifter under utgiftstaket. Vidare påverkar det möjligheterna att bedöma reformutrymmet. En begränsning av anslagssparandet kan också göra det enklare för riksdagen att bedöma anslagsbehovet när den ska besluta om statens budget. Utredningen har mot denna bakgrund föreslagit att det i den nya budgetlagen ska föreskrivas att outnyttjade medel (anslagssparande) på ett anslag får användas under följande år med ett belopp som motsvarar högst tio procent av det anvisade anslaget.

Regeringen delar till viss del utredarens bedömning och menar att det kan finnas skäl för en sådan lagreglering. Utgångspunkten är givetvis att anslagets storlek utifrån känd information alltid beräknas så att det täcker de kostnader eller utbetalningar som bedöms bli redovisade mot anslaget under budgetåret. Regeringen kan dock inte utesluta att det, om anslag budgeteras med utgångspunkten att det inte ska uppstå ett för stort anslagssparande, kan förekomma fall där medelstillgången inklusive anslagssparandet under verksamhetsåret visar sig bli otillräcklig. Den normala åtgärden i en sådan situation är att regeringen på tilläggsbudget på våren eller hösten begär ett ökat anslag. Om ett stort anslagssparande dras in kan det, som *ESV* befarar, inträffa att riksdagen i vissa fall

behöver anvisa samma medel två gånger. Detta kan hända i fråga om t.ex. flerårsprogram med en bestämd finansiell ram där för stor medelsförbrukning har budgeterats det första året. Om detta behöver göras påverkar det som utgångspunkt inte utgifterna olika år under taket för statens utgifter och ett sådant förfarande kan innebära vissa fördelar framför att anslagssparanden byggs upp.

Regeringen kan dock konstatera att det finns ett väsentligt antal sakanslag, där anslagssparandet överstiger 10 procent av anslagsbeloppet. Det är särskilt vanligt med stora anslagsbehållningar på anslag avsedda för EU-relaterade verksamheter och på anslag avsedda för insatser för klimat- och energiåtgärder. Det är även vanligt med stora anslagsbehållningar på anslag för särskilda insatser där medel avsätts för en tidsbestämd period, exempelvis riktade statsbidrag för olika ändamål. Ett stort anslagssparande på sådana anslag uppstår oftast till följd av att det behövs tid för utformning av regelverk, ansökningsförfaranden m.m., att verksamheten fördröjs på grund av olika tillstånds- eller rättsprocesser eller att satsningen kan vara svårbedömd och det kan ta ett tag innan budgeterad volym av verksamheten uppnås. När större avvikelser uppstår bör budgeteringen så långt som möjligt anpassas till en förändrad tidsprofil och underställas riksdagen som därigenom får avgöra om verksamheten fortsatt kräver de medel som ursprungligen avsattes. Utgångspunkten är också att fleråriga åtaganden ska ingås med stöd av beställningsbemyndiganden och inte med anslagssparanden.

Regeringens samlade bedömning är dock att det av verksamhetsrelaterade skäl även framöver behöver finnas flexibilitet för flera anslag. Regeringen anser därmed att en begränsning av anslagssparande i budgetlagen inte kan införas utan att det får konsekvenser för genomförandet av statens budget. Dessa konsekvenser kan inte till fullo överblickas. Regeringens uppfattning är därmed att det för närvarande saknas tillräckliga förutsättningar för att i budgetlagen föreskriva en begränsning av nivån på anslagssparandet.

Regeringen föreslår i avsnitt 7.1 att det obetecknade anslaget och reservationsanslaget avskaffas. När antalet anslagstyper minskas anser regeringen att riksdagen bör ha en möjlighet att besluta om andra villkor för anslagssparandet för ett visst anslag. En bestämmelse med denna innebörd har tagits in i 3 kap. 10 § första stycket i förslaget till budgetlag.

7.3 Begränsning i tiden av anslagssparande

Regeringens förslag: Den nya budgetlagen ska innehålla en bestämmelse om att outnyttjade medel får användas längst två år efter det att anslaget senast var uppfört på budgeten.

Utredningens förslag överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna tillstyrker eller har ingen erinran mot förslaget.

Bakgrund: I budgetlagen finns för närvarande ingen begränsning av hur länge ett anslagssparande får användas. Avsaknaden av en begränsning gör att regeringen behöver fatta beslut för att sparandet på ett anslag som inte längre anvisas ska dras in. År 2009 beslutade

regeringen att ca 0,4 miljarder kronor av anslagssparande på s.k. äldre anslag skulle dras in. För det tidigare använda reservationsanslaget finns en begränsning som innebär att outnyttjade medel får användas längst tre år efter det att anslaget senast var uppfört på statsbudgeten. I anslagsförordningen (1996:1189) finns en motsvarande begränsning för myndigheterna i fråga om ramanslag, som innebär att outnyttjade medel får användas längst två år efter det att anslaget senast var uppfört på budgeten.

Skälen för regeringens förslag: Om det är flera år sedan ett anslag var uppfört på statens budget kan det i många fall antas att den verksamhet som anslaget en gång anvisades för anses som mindre angelägen. Tidens gång kan ha skapat oklarhet om hur ändamålet med anslaget ska tolkas, något som kan medföra risk att medel används för ändamål som kanske inte överensstämmer med de intentioner som riksdagen hade när anslaget anvisades. Uppföljningen av anslagsförbrukningen och anslagsbehållningen är förmodligen inte heller lika noggrann i fråga om s.k. äldre anslag som för levande anslag.

I syfte att öka budgetens aktualitet och minska antalet äldre anslag anser regeringen att en begränsning bör införas för hur länge ett anslagssparande får användas när ett ramanslag för ändamålet inte längre förs upp på statens budget. Den tidsgräns som regeringen föreskriver i anslagsförordningen, och som även gäller enligt lagen (2006:999) med ekonomiadministrativa bestämmelser för riksdagens myndigheter, dvs. två år efter det att anslaget senast var uppfört på budgeten, anser regeringen vara ändamålsenlig.

Mot denna bakgrund föreslår regeringen att outnyttjade medel på ett ramanslag ska få användas längst två år efter det att anslaget senast var uppfört på statens budget. En bestämmelse med denna innebörd har tagits in i 3 kap. 10 § andra stycket förslaget till budgetlag.

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

7.4 Anslagsskredit

Regeringens förslag: Den nya budgetlagen ska innehålla en bestämmelse som gör det möjligt för riksdagen att för ett visst anslag besluta om en lägre anslagsskredit än tio procent av anvisat anslag.

Utredningens förslag överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: Flertalet remissinstanser tillstyrker eller har ingen erinran mot förslaget. *Länsstyrelsen i Örebro län* anser att

anslagskrediten för myndigheterna bör vara 10 procent medan *Tillväxtverket* anser att anslagskrediten bör höjas till 20 procent.

Skälen för regeringens förslag: När det gäller möjligheten att tillfälligt överskrida ett anslag genom att ta i anspråk en anslagskredit är denna i budgetlagen begränsad till högst 10 procent av anvisat anslag. Det finns anslag som kännetecknas av att det kan vara svårt att bedöma när utgifterna för vissa projekt uppkommer. En hög grad av flexibilitet kan därför behövas. Det gäller exempelvis anslag för väghållning, banhållning och trafikavtal samt regionala tillväxtåtgärder.

Vid utgången av 2009 hade krediten utnyttjats på drygt femtio anslag. Emellertid hade endast två anslag en utnyttjad anslagskredit som uppgick till 10 procent av anvisat anslag varav det ena var Riksgäldskontorets provisionskostnader i samband med upplåning och skuldförvaltning. Två anslag hade en utnyttjad anslagskredit på 9,1 respektive 9,5 procent av anvisat anslag och ytterligare sju anslag hade en utnyttjad anslagskredit på 7 till 8 procent av anvisat anslag. I övrigt var de utnyttjade anslagskrediterna i relativa tal genomgående mycket små. Regeringen delar därför inte *Tillväxtverkets* uppfattning att det finns ett behov av att införa en högre anslagskredit än den som nu gäller.

Regeringen föreslår i avsnitt 7.1 att det obetecknade anslaget och reservationsanslaget avskaffas. Dessa anslagstyper kännetecknas av att de inte alls får överskridas. Enligt regeringens mening är det därför lämpligt att riksdagen i budgetlagen ges möjlighet att begränsa villkoren för anslagskredit för ett visst anslag. Däremot saknas enligt regeringens uppfattning skäl för att riksdagen ska besluta om generösare villkor för anslagskrediten. Skulle ett sådant behov föreligga kan detta i stället tillgodoses genom att ett högre anslag anvisas eller genom att ytterligare medel anvisas vid ett senare tillfälle. I budgetlagen bör därför föreskrivas att ett anslag får tillfälligt överskridas genom att en kredit motsvarande högst 10 procent tas i anspråk om inte riksdagen för ett visst anslag har beslutat om en lägre anslagskredit. En bestämmelse med detta innehåll har tagits in i 3 kap. 8 § första stycket i förslaget till budgetlag.

7.5 Överskridande av anslag

Regeringens förslag: Den nya budgetlagen ska innehålla en bestämmelse om att regeringen får överskrida anslag för räntor på statsskulden samt andra utgifter för upplåning och skuldförvaltning om det är nödvändigt för att fullgöra statens betalningsåtaganden.

Regeringens bedömning: Den nuvarande ordningen som innebär att regeringen årligen begär riksdagens bemyndigande att under vissa villkor få överskrida ett anslag bör behållas.

Utredningens förslag: Överensstämmer delvis med regeringens. Utredningen föreslår även att det särskilda bemyndigande som riksdagen årligen lämnar regeringen att under vissa villkor överskrida ett ramanslag i oförändrad form finns in i budgetlagen.

Remissinstanserna: *Inspektionen för socialförsäkringen* avstyrker förslaget om att i budgetlagen ta in det årliga bemyndigandet om

överskridande av anslag. Förslaget riskerar, menar inspektionen, att minska respekten för budgetbeslutet i riksdagen hos de myndigheter som hanterar regelstyrda anslag.

Bakgrund: Genom att utnyttja en anslagskredit på högst 10 procent av anvisat ramanslag enligt 6 § första stycket budgetlagen kan vid behov ett anslag tillfälligt överskridas. I sådana fall reduceras tillgängliga medel under följande år med ett belopp motsvarande ianspråktagen kredit. Denna bestämmelse i budgetlagen är generell och ger en flexibilitet som är tillräcklig i de allra flesta fall. I 6 § andra stycket budgetlagen ges emellertid även regeringen möjlighet att besluta att ett ramanslag får överskridas om det är nödvändigt för att i en verksamhet täcka särskilda utgifter som inte var kända då anslaget anvisades eller för att ett av riksdagen beslutat ändamål med anslaget ska kunna uppfyllas. För att ett sådant överskridande av ett anvisat anslag ska få ske krävs dock ett särskilt bemyndigande av riksdagen. Sedan 1996 inhämtar regeringen detta bemyndigande varje år i budgetpropositionen.

I vilken utsträckning som detta bemyndigande utnyttjas av regeringen anges i årsredovisningen för staten. Av årsredovisningarna för 2006–2009 framgår att bemyndigandet i allmänhet har använts i endast ett till fyra fall varje år. Beloppen är i allmänhet små. De ändamål som varit aktuella är bl.a. kostnader för vissa skaderegleringar, bekämpande av smittsamma husdjursjukdomar, ersättningar för viltskador, bidrag till vissa studiesociala ändamål, mottagande av asylsökande och offentligt biträde i utlänningsärenden. Möjligheten att överskrida ett anslag har dock övergångsvis utnyttjats för ytterligare några anslag, men i dessa fall har riksdagen på regeringens förslag på tilläggsbudget senare under året tillfört de berörda anslagen medel som täcker överskridandena.

Det bemyndigande som regeringen inhämtar från riksdagen varje år innebär att ett ramanslag, med undantag för anslag anvisade för förvaltningsändamål, får överskridas om ett riksdagsbeslut om anslag på tilläggsbudget inte hinner inväntas och överskridandet ryms inom utgiftstaket. Skälet till att undantag görs för anslag för förvaltningsändamål är att det nästan aldrig är aktuellt att överskrida ett sådant anslag med mer än vad som ryms inom den högsta tillåtna anslagskrediten. Vid behov begär regeringen i stället ytterligare medel på tilläggsbudget.

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

För närvarande inhämtar regeringen årligen även ett särskilt bemyndigande att överskrida anslag för räntor på statsskulden samt provisionskostnader för upplåning och skuldförvaltning om det är nödvändigt för att fullgöra statens betalningsåtaganden. Bakgrunden är följande.

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

Skälen för regeringens förslag och bedömning

Bemyndigande att tillfälligt överskrida anslag

Möjligheten för regeringen att vid behov överskrida ett anvisat ramanslag används endast vid några få tillfällen under budgetåret. Likväl visar erfarenheterna att behovet av en möjlighet av detta slag finns. Ingenting tyder på att bemyndigandet har använts i större utsträckning än det varit avsett för. Sedan hösten 1996 har detta bemyndigande varje år begärts och lämnats med en oförändrad formulering. Utredningen har mot denna bakgrund föreslagit att det årliga bemyndigandet tas in i budgetlagen.

Om en befogenhet motsvarande det särskilda bemyndigandet tas in i budgetlagen som ett villkor knutet till ramanslaget skulle det dock kunna göras gällande att en sådan åtgärd skulle innebära att det tidigare förslagsanslaget återinfördes. Bemyndigandet skulle innebära att regeringen fick befogenhet att överskrida ett ramanslag som inte avser förvaltningsändamål om ett riksdagsbeslut på tilläggsbudget inte hinner inväntas och överskridandet ryms inom utgiftstaket. Ett sådant bemyndigande i lagen skulle medföra att den årliga prövningen av bemyndigandet upphör. Enligt regeringens mening skulle det leda till en försvagad budgetprocess och därmed minskad transparens i budgetprocessen. Eftersom det inte finns några väsentliga praktiska nackdelar med den nuvarande ordningen anser regeringen att det är lämpligt att den årliga prövningen av bemyndigandet behålls.

Bemyndigande avseende statsskuldräntor och provisionskostnader

Som tidigare nämnts får regeringen årligen ett bemyndigande av riksdagen att överskrida anslag för räntor på statsskulden samt andra utgifter för upplåning och skuldförvaltning om det är nödvändigt för att fullgöra statens betalningsåtaganden. Ett bemyndigande av detta slag är nödvändigt och kan knappast användas på ett icke önskvärt sätt.

Regeringen anser att det är lämpligt att bemyndigandet att överskrida anslag för räntor på statsskulden samt andra utgifter för upplåning och skuldförvaltning förs in i budgetlagen och inte längre är beroende av ett årligt beslut av riksdagen. Genom att bemyndigandet finns i budgetlagen

blir det enkelt för statens långivare att, utan att fördjupa sig i budgettekniska detaljer, förvissa sig om att utgifterna för statsskulden alltid kan betalas oavsett vilken den statsfinansiella situationen är. Regeringen föreslår därför att bemyndigandet förs in i lagen. En bestämmelse med detta innehåll har tagits in i 3 kap. 9 § förslaget till budgetlag.

Trots att det således funnits ett bemyndigande att vid behov överskrida anslaget har finansutskottet (bet. 2002/03:FiU11) förutsatt att regeringen överväger om det finns anledning att på tilläggsbudget föreslå ändringar av anslaget när utgifterna förväntas avvika väsentligt från anvisade medel. Detta har regeringen också gjort en gång när utgifterna kraftigt (med 22 procent) överskattats och en gång när medelsbehovet kraftigt (med 15 procent) underskattats. Den praxis som har utvecklats för när regeringen på tilläggsbudget tar upp större avvikelser från anvisat anslag för statsskulsdräntor bör också tillämpas i fortsättningen.

8 Redovisning mot anslag och inkomstitlar

8.1 Ändrade redovisningsprinciper

Regeringens förslag: I den nya budgetlagen ska följande föreskrivas i fråga om redovisning mot anslag och inkomstitlar:

Inkomster av skatter och avgifter ska redovisas det budgetår som intäkterna hänför sig till.

Förvaltningsutgifter ska redovisas det budgetår som kostnaderna hänför sig till.

Utredningens förslag överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: *Ekonomistyrningsverket (ESV)* avstyrker förslaget att begreppet ”avräkna” i lagtexten ersätts med ”redovisa”. ESV anser vidare att det är viktigt att slå fast att den finansiella redovisningen utifrån god redovisningssed ska utgöra grunden också för redovisning mot anslag och inkomstitlar. Myndigheten pekar på vikten av att ändrade redovisningsprinciper inte får innebära att det ställs ökade krav på myndigheterna när det gäller periodiseringar, utöver vad som i dag följer av redovisningsreglerna för den finansiella redovisningen. ESV ser i huvudsak positivt på förslaget om redovisning av avgiftsinkomster. ESV ifrågasätter dock att fler steg därutöver tas mot intäkt-/kostnadmässig redovisning mot anslag och inkomstitlar innan frågan om hur statens lånebehov både löpande och årsvis ska följas upp har utretts. *Rådet för Europeiska socialfonden i Sverige* delar i princip utredarens förslag, men ser ett behov av att uttrycket övriga utgifter förtydligas. *Tillväxtverket* anser att de bidrag som verket hanterar bör avräknas mot anslag vid beslutstillfället.

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

En utgift kan redovisas när betalning sker. En sådan kassamässig grund tillämpades fram till mitten av 1980-talet för praktiskt taget alla anslag på

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

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

I princip kan statens inkomster redovisas mot inkomstitlar på motsvarande grunder som utgifter. Fram till slutet av 1990-talet, då skattekonton infördes för de skattskyldiga, redovisades statens inkomster kassamässigt, dvs. det år då betalning skedde. Från och med nämnda tidpunkt redovisades skatteinkomsterna när skatterna debiterades ett skattekonto. Därmed togs ett steg i riktning mot en intäktsmässig grund för redovisning av skatteinkomsterna. Från och med 2006 redovisas skatteinkomsterna mot inkomstitlar det år till vilket intäkten hänförs. En justering görs dock så att summan av inbetalda skatteinkomster redovisas på statens budget för att statens kassamässiga lånebehov (netto) ska kunna beräknas.

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

Enligt budgetlagen har riksdagen möjlighet att för ett anslag eller en inkomstitel besluta att avräkning ska göras på någon annan grund.

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

Redovisning mot budgetens anslag och inkomstitlar kan som nämnts i det föregående göras på olika grunder. Redovisning på kassamässig grund är den ursprungliga formen. Denna form har den fördelen att redovisningen direkt leder fram till ett budgetsaldo som ger ett uttryck för statens lånebehov (netto), vilket är av betydelse för analysen av budgetens inverkan på de finansiella marknaderna. En redovisning på kostnads- och intäktsmässig grund (periodiserad redovisning) utvisar i

stället resursförbrukningen och resurstillskottet det aktuella året och ger därmed ett mer rättvisande uttryck för de resurser som tas i anspråk och det ekonomiska resultat som uppnås under perioden. Däremot saknas numera ett självständigt värde i en utgiftsmässig redovisning av det slag som tillämpades för en stor del av budgetens utgifter från mitten av 1980-talet till senare år. Denna metod hade den fördelen i förhållande till en kassamässig redovisning att t.ex. obetalda fakturor inte tilläts göra redovisningen missvisande. På det sättet innebär metoden i vissa avseenden en mer rättvisande redovisning.

Övergången från kassamässig till intäktsmässig grund för redovisning av skatter motiverades med att en sådan ur analysynpunkt var att föredra eftersom den har en direkt koppling till skattebasens utveckling och de för året gällande skattereglerna. Samtidigt betonades att en kassamässig redovisning också behövs för de sammanlagda skatteinkomsterna för att ett budgetsaldo som uttrycker statens lånebehov ska kunna beräknas (prop. 2005/06:1 Förslag till statsbudget, finansplan m.m. s. 161).

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

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

Den valda strategin för vidareutveckling av de grunder på vilka budgetering och redovisning sker innebär således att, när så bedöms lämpligt, steg tas mot en ökad användning av periodiserad redovisning med bevarande av full kassamässig kontroll över verksamheten.

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

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

på utgiftsmässig grund var av mindre omfattning. Den berör ändå omkring 15 procent av utgifterna på statens budget. Båda dessa förändringar är enligt regeringens uppfattning så stora och numera så väl etablerade att de inte längre bör grundas på tillämpning av undantagsbestämmelser. Det bör i stället framgå av budgetlagen vilka regler som ska gälla för redovisning av skatteinkomster respektive förvaltningsutgifter. Bestämmelser med detta innehåll har tagits in i 4 kap. 2 och 3 §§ förslaget till budgetlag.

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

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

Huvuddelen av statens inkomster från frivilliga och belastande avgifter redovisas intäktsmässigt vid sidan av statens budget eller netto under anslag. Därmed har regeringen svårt att se något skäl till varför inte även motsvarande avgiftsinkomster som redovisas mot inkomstitlar ska budgeteras och redovisas på intäktsmässig grund. Både ur principiell och praktisk redovisningssynpunkt är det, som också *ESV* pekar på, önskvärt med en sådan förändring. Regeringen anser därför att det i lagen bör anges att avgiftsinkomster i statens verksamhet ska redovisas på intäktsmässig grund. Även vissa andra inkomster, t.ex. finansiella ersättningar som redovisas på inkomstitlar, bör redovisas på denna grund. Generellt bedömer regeringen att periodiseringseffekterna blir små och närmast omätbara över tid, men att en begränsad övergångseffekt kan uppstå. Denna effekt är dock svår att förutse eller beräkna närmare. Klargöranden om hur reglerna för redovisning ska tillämpas kan i dessa fall behöva göras i förordning.

När det gäller statens utgifter anser regeringen till skillnad från *Tillväxtverket* att transfereringar fortsatt ska redovisas mot anslag på kassamässig grund och att förvaltningsutgifter ska redovisas på kostnads-mässig grund.

Ett av de beloppsmässigt större anslagen på statens budget är anslaget för räntor på statsskulden. Detta anslag redovisas utgiftsmässigt. Regeringen bedömer att det kan finnas skäl att överväga en budgetering och redovisning av anslaget för statsskuld räntor och anslaget för provisionskostnader i samband med upplåning och skuldförvaltning på kostnads-mässig grund. För närvarande saknas dock tillräckligt underlag för att övergå till en kostnads-mässig grund. Regeringen anser att den frågan behöver utredas närmare.

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

Det finns också vissa utgifter som även i fortsättningen bör redovisas på utgiftsmässig grund. Detta gäller bl.a. anskaffning av tillgångar som finansieras med anslag, t.ex. väg- och järnvägsanläggningar, kultur- och naturmiljö-tillgångar samt krigsmateriel och befästningar. Utgiften är i

dessa sammanhang densamma som anskaffningsvärdet för tillgången. Statskuldräntorna redovisas också utgiftsmässigt.

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

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

I budgetlagen behöver mot denna bakgrund stöd finnas för alla tre grunder för att redovisa mot anslag och inkomstitlar, dvs. kassa-, utgifts/inkomst- och kostnads/intäktsnämsig grund. Detta bör ske genom att det i lagen anges när periodiserad respektive kassamässig grund ska användas och att det för övriga inkomster och utgifter, dvs. andra inkomster än inkomster av skatter och avgifter och andra utgifter än utgifter för förvaltningsändamål och transfereringar, föreskrivs att inkomster respektive utgifter ska redovisas det budgetår till vilken inkomsten eller utgiften hör. Klargöranden kan behöva göras i förordning om när inkomst- och utgiftsmässig grund för redovisning mot inkomstitel eller anslag ska tillämpas.

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

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

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

Redovisningen mot anslag och inkomstitlar bör liksom hittills göras löpande. I princip betyder det att redovisning ska göras varje månad så att en tillfredsställande uppföljning kan ske av hur inkomster och utgifter utvecklas i förhållande till budgeterade belopp. I praktiken är det dock ofta tillräckligt att sådana intäkter och kostnader som har stor påverkan på månadens utfall löpande periodiseras till den månad till vilken intäkten eller kostnaden hänförs sig. Mot denna bakgrund anser regeringen att de principer som gäller för löpande periodiseringar i myndigheternas finansiella redovisning också bör ligga till grund för redovisningen mot anslag och inkomstitlar. Full periodisering av inkomster och utgifter måste dock alltid göras i samband med bokslut. I

syfte att minimera risken för missförstånd och avvikelser mellan myndigheternas finansiella redovisning och redovisningen mot anslag och inkomstitlar på statens budget anser regeringen, liksom *ESV* anført, att den finansiella redovisningen utifrån god redovisningssed ska utgöra grunden också för redovisning mot anslag och inkomstitlar på statens budget. I fall som dessa bör det åligga regeringen att besluta om verkställighetsföreskrifter eller uppdra åt en myndighet att göra det, så att bestämmelserna tillämpas på det sätt som är avsett.

Bestämmelserna i budgetlagen gäller i första hand regeringens skyldigheter i förhållande till riksdagen. Det betyder att regeringen i föreskrifter till myndigheterna av praktiska skäl kan ange ett redovisningsförfarande som avviker från vad som anges i lagen, under förutsättning att regeringen i fråga om väsentliga avvikelser justerar redovisningen så att den motsvarar föreskrifterna i budgetlagen innan redovisningen överlämnas till riksdagen. En sådan avvikelse kan exempelvis bli aktuell för redovisning av skatter. Myndigheterna kan komma att redovisa skatter mot inkomstitel på kassamässig grund och/eller med debiterade belopp, medan regeringen måste justera redovisningen i årsredovisningen för staten så att en intäktsmässig redovisning i enlighet med lagens bestämmelser uppnås.

I dag tillämpas för universitet och högskolor en särskild ordning för redovisning mot anslag. Denna ordning bör tillämpas även i fortsättningen.

Som en språklig modernisering används i lagtexten begreppet ”redovisning” i stället för som tidigare ”avräkning”. *ESV* har motsatt sig att en övergång till begreppet redovisning sker. Någon klar gräns mellan betydelsen av de båda begreppen finns inte. I rubriken närmast före 10 § budgetlagen används begreppet ”redovisning”, medan begreppet ”avräkning” används i paragrafen. Enligt regeringen är det en fördel om enhetliga begrepp används så långt det är möjligt. En övergång till begreppet ”redovisning” ligger också i linje med det språkbruk som används i lagen (2006:999) med ekonomiadministrativa bestämmelser m.m. för riksdagsförvaltningen, Riksdagens ombudsmän och Riksrevisionen. Regeringen föreslår därför att begreppet ”redovisning” används genomgående i fortsättningen.

8.2 Varor och tjänster som används för transfereringar

Regeringens förslag: Riksdagen beslutar att utgifter för anskaffning av varor och tjänster som används för transfereringar ska redovisas mot anslag på samma grund som förvaltningsutgifter, dvs. det budgetår som kostnaderna hänför sig till.

Utredningen lämnar inget förslag i denna del.

Remissinstanserna: *ESV* anser att utgifter för anskaffning av varor och tjänster som ska transfereras bör likställas med förvaltningsutgifter när det gäller redovisning mot anslag.

Skälen för regeringens förslag: Även om transfereringar enligt budgetlagen ska redovisas mot anslag på kassamässig grund, dvs. då

betalning sker, anser regeringen att anskaffning av varor och tjänster som används för transfereringar bör likställas med förvaltningsutgifter i fråga om redovisning mot anslag. För att förenkla administrationen anser regeringen, i likhet med *ESV*, att det är rimligt att fakturor för köp av varor eller tjänster som avser transfereringar bör hanteras och redovisas mot anslag på samma sätt som myndigheternas leverantörsfakturor för den egna förvaltningsverksamheten. Volymen av dessa transfereringar bedöms vara så liten i omfattning att huvudregeln för redovisningen mot anslag inte urholkas. En sådan kostnadsmässig redovisning bör enligt regeringens bedömning inte föranleda ändringar av grunden för redovisning i budgetlagen. En sådan ordning bör i stället möjliggöras genom att riksdagen beslutar särskilt att en sådan grund ska användas för redovisning av berörda varor och tjänster.

9 Beställningsbemyndiganden

Regeringens förslag: Den nya budgetlagen ska innehålla en bestämmelse om att regeringen utan särskilt bemyndigande får göra ekonomiska åtaganden för staten om dessa uppgår till högst tio procent av ett anvisat anslag, dock högst tio miljoner kronor.

Lagen ska också innehålla en bestämmelse om att regeringen, när den begär ett beställningsbemyndigande från riksdagen, ska ange under vilka år det ekonomiska åtagandet beräknas medföra utgifter.

I lagen ska det anges att beställningsbemyndiganden m.m. endast gäller det aktuella budgetåret och att de omfattar beställningar eller beslut som medför utgifter under senare budgetår än det budgeten avser.

Utredningens förslag överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: *Statskontoret* delar utredningens bedömning att det är bättre att använda beställningsbemyndiganden i stället för att finansiera långsiktiga investeringar med reservationsanslag, men menar att någon form av riktlinjer för beställningsbemyndiganden bör införas för att motverka att sådana införs slentrianmässigt. *Ekonomistyrningsverket (ESV)* tillstyrker utredningens förslag, men ser praktiska problem med att bryta ner den absoluta beloppsgränsen om 10 miljoner kronor på myndighetsnivå. *Rådet för Europeiska socialfonden i Sverige* instämmer i princip med utredarens förslag.

Bakgrund: Enligt 9 kap. 8 § andra stycket RF får regeringen inte ta upp lån eller göra andra ekonomiska åtaganden för staten utan att riksdagen har medgett det. Regeringens befogenheter på detta område preciseras närmare i 12–14 §§ budgetlagen. Enligt 12 § får regeringen, för det ändamål och med högst det belopp som riksdagen bestämmer, beställa varor eller tjänster samt besluta om bidrag, ersättning, lån eller liknande som medför utgifter även under senare budgetår än det budgeten avser. Enligt 13 § gäller dock att regeringen får ikläda staten sådana ekonomiska förpliktelser som är nödvändiga för att den löpande verksamheten ska fungera tillfredsställande. Exempel på sådana

åtaganden är avtal om lokaler, hyra av kontorsutrustning och anställning av personal. I 14 § regleras garantiåtaganden, vilka behandlas närmare i avsnitt 10.

De befogenheter som regeringen får i 12 § budgetlagen benämns vanligen beställningsbemyndiganden. Omfattningen av sådana ekonomiska åtaganden som regeringen ingått med stöd av bemyndiganden har ökat kraftigt sedan budgetlagen infördes. I budgetpropositionen för 1998 begärde regeringen beställningsbemyndiganden inom elva utgiftsområden för totalt 101 miljarder kronor, varav försvarsområdet svarade för 85 procent (prop. 1997/98:1). I budgetpropositionen för 2010 begärde regeringen bemyndiganden inom 18 utgiftsområden för totalt 276 miljarder kronor, varav försvarsområdet utgjorde 15 procent. Ökningen av antalet beställningsbemyndiganden och omfattningen av dessa beror på att rutinerna kring ekonomiska åtaganden har stramats upp så att bemyndiganden verkligen begärs när så erfordras. Ett annat skäl till ökningen är att ekonomiska åtaganden gjorda med stöd av beräknade anslagssparanden respektive reservationer på de tidigare reservationsanslagen har ersatts med bemyndiganden.

Utgifterna på statens budget är budgeterade till 806 miljarder kronor 2010. De infriade förpliktelserna 2010 som har stöd i bemyndiganden beräknas uppgå till 79 miljarder kronor. Det betyder att ca tio procent av budgetens utgifter är hänförliga till tidigare beställningar och åtaganden.

Av regeringens skrivelse Årsredovisning för staten 2009 (skr. 2009/10:101) framgår att av de totalt begärda och erhållna bemyndigandena på 295 miljarder kronor hade 257 miljarder kronor utnyttjats (87 procent).

I budgetpropositionen för 2010 föreslog regeringen att totalt 471 anslag skulle anvisas (prop. 2009/10:1). Beställningsbemyndiganden fanns kopplade till 82 av dessa (17 procent).

Storleken på bemyndigandena varierade från två miljoner kronor till 78 miljarder kronor. Sammanlagt 22 beställningsbemyndiganden uppgick till mer än en miljard kronor vardera, medan tio bemyndiganden uppgick till mindre än tio miljoner kronor. Det fanns 32 bemyndiganden där bemyndigandebeloppet översteg anslagsbeloppet. Vidare fanns det 15 bemyndiganden som understeg tio procent av anslagsbeloppet. Tio bemyndiganden omfattade såväl mindre än tio miljoner kronor som mindre än tio procent av anslagsbeloppet.

Att ett bemyndigande används innebär att ett anslag så småningom måste anvisas. Det är därför naturligt att beslut om omfattning och ändamål med ett bemyndigande prövas lika noga som ett anslagsbeslut.

Riksdagen har vid flera tillfällen haft synpunkter på de bemyndiganden som regeringen har begärt (se bl.a. bet. 2007/08:FiU11 och bet. 2008/209:FiU11). Riksdagen har bl.a. ansett att ändamålet med de begärda bemyndigandena varit oklart, att det har saknats upplysningar om sluttidpunkter för de åtaganden som ingåtts med stöd av bemyndigandena och att det har saknats uppgifter om vilka årliga beloppsgränser som gäller för infriandena av åtagandena, dvs. den framtida årliga anslagsbelastningen. Vidare har riksdagen framfört kritik i de fall regeringen begärt bemyndiganden i efterskott för ekonomiska åtaganden som myndigheter redan har ingått.

När ska ett beställningsbemyndigande inhämtas?

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

När reservationsanslagen användes ingicks ekonomiska åtaganden med stöd i anslagsbehållningarna. Som nämnts i avsnitt 7.1 har reservationsanslagen inte använts på flera år utan ersatts med ramanslag och beställningsbemyndiganden. Vidare har ekonomiska åtaganden ingåtts både med täckning av anvisade medel på ramanslag, dvs. med stöd i anslagssparanden, och med stöd av bemyndiganden. Denna ordning upphörde dock 2007 då bestämmelserna i anslagsförordningen (1996:1189) ändrades. Enligt föreskrifter till 20 § anslagsförordningen ska en myndighet som har tilldelats ett särskilt bemyndigande redovisa samtliga åtaganden som medför utgifter under följande budgetår mot bemyndiganderamen. Åtaganden får således inte ingås mot både anslagssparande och bemyndiganderam. En myndighet får dock ingå ekonomiska åtaganden som motsvarar högst tre procent av ett tilldelat anslag om det inte finns ett beställningsbemyndigande som hör till anslaget. En förutsättning är att åtagandena täcks av ett anslagssparande.

Regeringen anser att den tillämpade ordningen i huvudsak fungerar väl. Myndigheterna har fått ökad kunskap om beställningsbemyndiganden och redovisar därmed bättre underlag till regeringen. Regeringens förslag till bemyndiganden har utvecklats och omfattningen av de ekonomiska åtaganden som görs mot berörda anslag redovisas tydligt. Regeringen delar följaktligen inte *Statskontorets* uppfattning att det skulle behövas ytterligare riktlinjer.

Enligt regeringens mening kan det dock finnas skäl att överväga vissa undantag från kravet på beställningsbemyndigande. Ett sådant skäl är att systemet är administrativt betungande och att det skapar administrativa kostnader vars nytta kan ifrågasättas. Ett annat skäl är den kraftiga utveckling som skett av antalet bemyndiganden.

En begränsning skulle kunna göras genom att det i budgetlagen ges ett generellt bemyndigande till regeringen att, utöver den befogenhet som regeringen har enligt 13 § lagen om statsbudgeten att göra åtaganden i den löpande verksamheten, besluta om ekonomiska åtaganden som uppgår till små belopp. För att få kontroll över utgiftsutvecklingen på anslagen är det dock viktigt att även beakta hur stor andel av anslagen som de ekonomiska åtagandena utgör. Det ekonomiska åtagandet kan vara högt i förhållande till det anvisade anslaget, även om det sammanlagt avser ett lågt belopp. En beloppsgräns är därför inte tillräcklig. Det är heller inte tillräckligt med en andelsgräns då det kan röra sig om avsevärda belopp i de fall anslagsbeloppet är stort. Även i

dessa fall bör riksdagen ta ställning till de ekonomiska åtagandena. Regeringen anser mot denna bakgrund att det kan vara motiverat att från kravet på beställningsbemyndigande undanta ekonomiska åtaganden som uppgår till små belopp i de fall de även utgör en liten andel av anslaget.

Ett undantag som baseras på ett högsta belopp om tio miljoner kronor och en högsta andel om tio procent av anslaget skulle ha inneburit att 10 av 82 beställningsbemyndiganden hade kunnat utgå från budgetpropositionen för 2010.

Regeringen anser därmed att huvudregeln i budgetlagen alltså bör vara att beställningsbemyndigande ska begäras om regeringen önskar göra ekonomiska åtaganden. Som huvudprincip bör liksom hittills gälla att ett anvisat anslag ska användas för att finansiera budgetårets utgifter medan bemyndiganden begärs för åtaganden som medför utgifter efter budgetåret. De ekonomiska åtagandena ska därmed redovisas mot erhållen bemyndiganderam. Det bör inte förekomma att det för samma anslag finns åtaganden gjorda både mot anslagssparanden och med stöd av ett beställningsbemyndigande.

För att något minska den administrativa bördan och förenkla hanteringen av beställningsbemyndiganden bör som nämnts regeringen i lagen ges ett generellt bemyndigande att göra ekonomiska åtaganden som uppgår till högst tio procent av anvisat anslag och högst tio miljoner kronor. En bestämmelse med denna innebörd har tagits in i 6 kap. 1 § andra stycket förslaget till budgetlag.

ESV påpekar att en beloppsgräns som den föreslagna kan vara svår att tillämpa när det gäller anslag med många poster uppdelade på flera myndigheter. Regeringen gör bedömningen att bestämmelsen är möjlig att tillämpa i praktiken. Hur bestämmelsen ska tillämpas kommer att regleras i förordning.

Utformning av beställningsbemyndiganden

Finansutskottet har anfört att enskilda bemyndiganden bör vara tidsbestämda, dvs. att det bör anges under hur lång tid det kommer att finnas behov av framtida anslag för att finansiera de ekonomiska åtaganden som görs med stöd av bemyndigandet (bet. 2005/06:FiU1). Huvuddelen av de begärda bemyndigandena i budgetpropositionen för 2010 har också en sluttidpunkt för de ekonomiska åtagandena (70 av totalt 82 stycken). Bland de tolv bemyndiganden som inte är tidsbegränsade återfinns de mycket omfattande bemyndigandena för försvarsmaterielbeställningar under utgiftsområde 6 Försvar och samhällets krisberedskap och Vägverkets respektive Banverkets infrastrukturinvesteringar under utgiftsområde 22 Kommunikationer. Det framgår inte av budgetpropositionen vilken tidsperiod dessa beställningar avser men planeringshorisonten kan sträcka sig uppåt 30 år framåt för försvarsmateriel och 10–12 år framåt för infrastrukturinvesteringar. Även om de ekonomiska åtagandena har ett så långt tidsperspektiv är det, enligt regeringens mening, möjligt att ange en tidsbegränsning för dessa. Detsamma gäller för de resterande åtta bemyndigandena som inte anger när åtagandena ska vara infriade. Regeringen delar därmed finansutskottets uppfattning att riksdagen inte har tillräcklig kontroll över

åtagandena och det bör därför införas en skyldighet för regeringen att när ett beställningsbemyndigande begärs ange under vilka år det ekonomiska åtagandet beräknas medföra utgifter. En bestämmelse med denna innebörd har tagits in i 6 kap. 1 § tredje stycket förslag till budgetlag.

Finansutskottet har även anfört att årliga beloppsgränser bör anges för anslagsbehoven i de fall bemyndigandet är stort i relation till anslaget (bet. 2005/06:FiU1 s. 185). I budgetpropositionen för 2010 finns 38 bemyndiganden där bemyndigandebeloppet överstiger anslagsbeloppet. Endast för åtta av dessa innehåller beslutet begränsningar av årliga utgifter olika år.

Om de årliga utgifterna inte beräknas finns det en risk att bemyndigandet blir utgiftsdrivande på ett icke önskvärt sätt. Detta gäller särskilt om bemyndigandet är stort i förhållande till anslaget. Det kan dock vara svårt att med precision ange årliga beloppsgränser för de utgifter som en beställning medför. Beställningen kan innehålla osäkerheter om valutakurser och om leveranstidpunkter som gör det svårt att ange utgiftsnivåerna för enskilda år och därmed blir det en för hård restriktion att binda dem med riksdagen. Svårigheterna torde öka med det antal år som beställningen omfattar. Regeringen bör dock redovisa en beräkning av det framtida anslagsbehovet. En sådan beräkning redovisas redan i dag i budgetpropositionen för de kommande två åren. Beräkningen av det framtida anslagsbehovet för senare år kan redovisas för flera år samlat. Det är dock viktigt att det framgår om infriandena rymms inom anslagets nivå eller om nivåhöjningar kan förutses till följd av de ekonomiska åtagandena.

Enligt regeringens mening innebär detta inte att budgetlagens bestämmelser om ändamål och belopp behöver ändras. Regeringen avser däremot att utveckla tabellerna för bemyndiganden i budgetpropositionen. Detta gäller särskilt när bemyndigandebeloppet överstiger anslagsbeloppet.

Beställningsbemyndiganden avser kommande års utgifter

Enligt 12 § budgetlagen måste regeringen ha riksdagens bemyndigande för att beställa varor eller tjänster samt besluta om bidrag, ersättning, lån eller liknande som medför utgifter även under senare budgetår än det år statens budget avser. Bestämmelsens ordalydelse utesluter inte att bemyndiganden används för utgifter under det innevarande budgetåret. Den tillämpning som utvecklats under senare år, och som redovisats i det föregående, innebär att beställningsbemyndiganden endast begärs för åtaganden som medför utgifter under senare budgetår och inte för åtaganden som medför utgifter under det år budgeten avser. För dessa används i stället anslag. Denna ordning är i överensstämmelse med 9 kap. 8 § andra stycket RF. Regeringen föreslår mot denna bakgrund att ordet ”även” tas bort ur lagtexten för att markera att bestämmelsen gäller beställningar eller beslut som medför utgifter under senare budgetår än det som den aktuella budgeten avser.

10.1 Behovet av reglering

Regeringens bedömning: Det finns ett behov av att reglera den statliga utlåningen. Det finns även ett behov av en mer fullständig och till rådande praxis anpassad reglering av garantigivningen.

Utredningens bedömning överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: Samtliga remissinstanser delar bedömningen eller lämnar den utan erinran.

Bakgrund

Omfattningen av statens utlåning och garantier

Staten ställer ut garantier och ger lån till verksamheter som den finner det är angeläget att stödja. Vid utgången av 2009 uppgick de statliga garantiåtagandena till sammanlagt 1 468 miljarder kronor och omfattade insättningsgarantin och investerarskyddet, bankgarantier, kreditgarantier, garantier om tillförsel av kapital samt pensionsgarantier.

Den statliga utlåningen utgör ett komplement till vad kreditmarknaden kan erbjuda. Riksdagen och regeringen beslutar om all statlig utlåning, antingen genom särskilda beslut för enskilda lån eller genom lagar och förordningar om låneprogram, till exempel för studielån. Vid utgången av 2009 uppgick statens utestående lånefordringar till 209 miljarder kronor. Riksdagen har, efter förslag i budgetpropositionen för 2010, bemyndigat regeringen att under 2010 besluta om krediter till andra rättssubjekt än staten (bl.a. till studerande, företag och stater) inom en ram om 300 miljarder kronor. Merparten av statens utlåning finansieras genom upplåning i Riksgäldskontoret. Endast en mindre del av utlåningen finansieras med anslag på statens budget.

Den nuvarande regleringen

Enligt 9 kap. 8 § andra stycket RF får regeringen inte ta upp lån eller göra andra ekonomiska åtaganden för staten utan att riksdagen har medgett det. I 1 § lagen (1988:1387) om statens upplåning och skuldförvaltning föreskrivs att, efter särskilt bemyndigande som lämnas för ett budgetår i sänder, regeringen eller efter regeringens bestämmande Riksgäldskontoret, får ta upp lån till staten för att tillhandahålla sådana krediter och fullgöra sådana garantier som riksdagen beslutat om. På samma sätt gäller att, efter särskilt bemyndigande som lämnas av riksdagen för ett budgetår i sänder, regeringen eller efter regeringens bestämmande ett affärsverk får ta upp lån till staten för affärsverkets verksamhet (2 §).

I 12–14 §§ budgetlagen finns bestämmelser om befogenheter för regeringen att ikläda staten ekonomiska förpliktelser. Bestämmelserna avser beställningsbemyndiganden och garantier. I 11 § andra stycket budgetlagen finns en hänvisning till lagen om statens upplåning och

skuldförvaltning avseende under vilka förutsättningar regeringen får ta upp lån till staten. I 14 § föreskrivs att det är riksdagen som bestämmer till vilka ändamål och belopp som regeringen får ställa ut kreditgarantier eller göra andra liknande åtaganden. Enligt 15 § ska en avgift tas ut för garantiåtagandena. Avgiftens storlek ska motsvara statens ekonomiska risk och övriga kostnader för åtagandet, om inte riksdagen för ett visst åtagande beslutar annat.

Statliga garantier ställs även ut med stöd av särskild lagstiftning t.ex. lagen (1995:1571) om insättningsgaranti, lagen (1999:158) om investerarskydd och lagen (2008:814) om statligt stöd till kreditinsitut.

Några särskilda bestämmelser om utlåning till enskilda eller andra rättssubjekt än staten finns inte i budgetlagen. Bland annat saknas det bestämmelser om hur utlåning till utomstatliga rättssubjekt ska finansieras. Hittills har finansieringen av utlåning till olika infrastrukturprojekt beslutats med stöd av 23 § budgetlagen, enligt vilken riksdagen kan besluta att finansiering ska ske på annat sätt än vad som i övrigt föreskrivs i lagen. Utlåning till andra länder har skett med stöd av särskilda beslut av riksdagen.

Utestående lån

I årsredovisningen för staten lämnar regeringen en redovisning över den statliga utlåningen med kreditrisk, dvs. statens utlåning till enskilda och andra utomstatliga rättssubjekt. Av Årsredovisningen för staten 2009 (skr. 2009/10:101) framgår att de utestående lånen per den 31 december 2009 uppgick till 209 miljarder kronor före nedskrivning för osäkra fordringar. Den dominerande posten var studielånen från Centrala studiestödsnämnden (CSN) på 183 miljarder kronor, vilka motsvarade 87 procent av statens utlåning med kreditrisk. CSN hade också utestående fordringar avseende hemutrustningslån till flyktingar på 1,6 miljarder kronor.

Riksgäldskontoret hade utestående fordringar på 23,6 miljarder kronor, vilka främst avsåg olika infrastrukturprojekt.

Dessutom hade följande myndigheter utestående lånefordringar: Styrelsen för internationellt utvecklingsarbete (Sida) (biståndskrediter och villkorslån), Tillväxtverket (lokaliseringsslån m.m.), Energimyndigheten (Baltikumlån och villkorslån), länsstyrelserna (lantbrukslån m.m.) och Kammarkollegiet (näringslån m.m.). Sammantaget uppgick denna utlåning till knappt en miljard kronor.

De långivande myndigheterna uppskattade de osäkra fordringarna till 26,1 miljarder kronor eller 13 procent av det utlånade beloppet. CSN:s studielån stod för 24,2 miljarder kronor eller 93 procent av de osäkra fordringarna.

Statens utlåning kan delas in i följande tre kategorier.

De lån som lämnas av Sida, Tillväxtverket, Energimyndigheten, Kammarkollegiet och länsstyrelserna kan benämnas näringslån. De syftar till att stödja olika näringar (t.ex. fiske och jordbruk) och projekt (t.ex. såddlån). Utlåningen har stora likheter med bidrag då i genomsnitt mer än hälften av lånen bedöms som osäkra fordringar. Karaktäristiskt för denna utlåning är således att kreditriskerna är betydande och att den är

anslagsfinansierad. I redovisningen – och i förhållande till låntagarna – hanteras dock stödet som lån. Det betyder att återbetalningar krävs när förutsättningar finns för detta. Återbetalningar av sådana lån och räntor redovisas i huvudsak mot inkomsttitlar. Kreditförluster innebär utebliven inleverans av medel. Näringslånen svarar för en liten del av den statliga utlåningen, 969 miljoner kronor 2009. Sidas utlåning, som utgjorde 651 miljoner kronor av detta belopp, håller därtill på att fasa ut och ersättas med statliga garantier.

Utlåningen från CSN kan sägas utgöra en egen kategori. Studielånen och hemutrustningslånen finansieras med lån i Riksgäldskontoret. Kreditförlusterna belastar ett anslag det år förlusten konstateras och avskrivning av lånet sker. Avskrivning av kapitaliserade räntor sker dock mot myndighetskapital. Inbetalda räntor för studielån redovisas mot inkomsttitel medan inbetalda räntor för hemutrustningslån redovisas mot ett anslag som således nettoredovisas. CSN redovisar befarade förluster på närmare 15 procent av utlåningen avseende studielånen och 30 procent avseende hemutrustningslånen.

Slutligen utgör Riksgäldskontorets utlåning en egen lånekategori. Utlåningen finansieras med lån i Riksgäldskontoret och omfattar vitt skilda typer av låneobjekt. Inkomster från den del av räntan som ska täcka statens upplåningskostnad redovisas mot anslaget Räntor på statsskulden under utgiftsområde 26 Statsskuld räntor m.m. Någon fastställd ordning för finansiering av kreditförluster finns inte. Riksgäldskontoret har för några lån gjort vissa avsättningar till en kreditriskreserv för hantering av förluster. För närvarande är det endast den avgift AB Svensk Exportkredit betalar för den beviljade låneramen som förts till reserven.

Jämförelse mellan garantier och lån

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

De avgifter som tas ut vid garantigivning sätts in på konton hos Riksgäldskontoret eller i en bank eller placeras i värdepapper. Avgifterna ska täcka förväntade kostnader, vilka består av förväntade förluster samt administrationskostnader för garantierna. I den mån någon avgift inte tas ut av garantitagaren följer av riksdagens beslut om garantimodellen att medel motsvarande den beräknade avgiften ska täckas från anslag (prop. 1996/97:1 avsnitt 5.3, bet. 1996/97:FiU1, rskr. 1996/97:53). Garantiverksamheten blir på så sätt självfinansierad på lång sikt. Som

tidigare har framgått finns det inte några motsvarande regler för statens utlåning.

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

EU:s statsstödsregler

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

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

EU:s regelverk om statsstöd bygger således på en förbudsprincip där statsstöd som utgångspunkt är otillåtet. I EUF-fördraget anges dock ett antal undantag från denna förbudsprincip. Förenligt med den inre marknaden är bl.a. stöd för att avhjälpa en allvarlig störning i en medlemsstats ekonomi och stöd för att underlätta utveckling av vissa näringsverksamheter eller vissa regioner, när det inte påverkar handeln i negativ riktning i en omfattning som strider mot det gemensamma intresset. Det finns även omfattande riktlinjer och i vissa fall sekundärlagstiftning rörande undantagen från statsstödsreglerna.

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

Den statliga kreditgivningen till enskilda och andra utomstatliga rättssubjekt är omfattande sett i relation till statens budget och de av riksdagen beslutade kreditramarna har ökat väsentligt sedan 2008, till följd av den globala finanskrisen. Den statliga utlåningen innefattar en mängd olika lån som till sin karaktär är mycket olika. Det finns inte någon tydlig bild av de risker som är förknippade med utlåningen eller av hur förluster ska hanteras och finansieras. Vidare saknas till stora delar föreskrifter om utlåningsverksamheten, utom för studielånen och hemutrustningslånen. Detta innebär att det finns risk för att det i beslutssituationen inte framgår klart att utlåningen i vissa fall kan förväntas leda till förluster som belastar statens budget i framtiden. Regleringen av statliga garantier är, som ovan framgått, mer utvecklad.

Eftersom utlåning till utomstatliga rättssubjekt innebär samma risker som vid utfärdandet av garantier för motsvarande ändamål bör även utlåningen regleras i budgetlagen. På motsvarande sätt som för garantier bör det enligt regeringens uppfattning därmed i budgetlagen införas bestämmelser som reglerar den statliga utlåningen och som anknyter till de grundläggande bestämmelserna om statens upplåning i regeringsformen och i lagen om statens upplåning och skuldförvaltning. Syftet med regleringen bör vara att undanröja de oklarheter som nu finns kring hanteringen av den statliga utlåningen och de kreditrisker som är förknippade med denna, samt att klargöra befogenhetsfördelningen mellan riksdagen och regeringen på detta område.

Budgetlagens bestämmelser om statliga garantier motsvarar inte fullt ut den praxis som vuxit fram när det gäller fastställande av avgifter för garantier. Det behövs därför en mer fullständig och till rådande praxis anpassad reglering även för garantigivningen.

10.2 Finansiering av utlåning

Regeringens förslag: Den nya budgetlagen ska innehålla en bestämmelse om att utlåning för vilken den förväntade förlusten är låg får finansieras med lån i Riksgäldskontoret.

Utredningens förslag överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: Samtliga remissinsatser tillstyrker eller har ingen erinran mot förslaget. *Riksgäldskontoret* anser dock att det är olyckligt att i motivtexten ange ett tröskelvärde om 20 procent för när en förlust ska anses vara låg eftersom hänsyn även behöver tas till lånets löptid. Lämpligare vore enligt Riksgäldskontoret att sätta en gräns för den årliga förlustrisken på exempelvis 5 procent, eller att sätta en gräns relaterad till motpartens kreditbetyg. Riksgäldskontoret anser vidare att det i budgetlagen bör införas en bestämmelse om att stöd till projekt med hög förväntad förlust inte får ges med garantier. I annat fall finns det, enligt myndigheten, risk att garantier väljs som stödform i stället för utlåning om risken för förluster är hög. *Centrala studiestödsnämnden (CSN)* påpekar att de befarade förlusterna beräknats utifrån den återstående utlåningen i balansräkningen och inte i förhållande till lånens

ursprungliga storlek. För att ge en rättvisande bild av lånens verkliga kreditrisk bör, enligt CSN, även låntagare som återbetalat sina lån vägas in i bedömningen. CSN anser att om en övergång sker till anslagsfinansiering av hemutrustningslån bör samma princip gälla för alla sådana lån oavsett tidigare finansiering. Medel bör då, enligt CSN, avsättas för att amortera av den nuvarande skulden till Riksgäldskontoret.

Skälen för regeringens förslag: Den statliga utlåningen kan budgettekniskt finansieras på två sätt, med anslag eller med interna lån i Riksgäldskontoret. Valet av finansieringsform påverkar inte statens lånebehov.

Den anslagsfinansierade utlåningen är i dag av betydligt mindre omfattning än den lånefinansierade. Kännetecknande för den anslagsfinansierade utlåningen är att det finns en hög risk för förluster. Den lånefinansierade utlåningen omfattar lån med lägre kreditrisk, men även lån som har en mycket svårbedömd kreditrisk.

Enligt regeringens mening är det viktigt att lån som inte förväntas till helt övervägande del bli återbetalda belastar det utrymme som finns tillgängligt på statens budget i form av anslag. Det kan annars befaras att användningen av lån som stödform ökar, utan att utgifterna för stöden tar i anspråk utrymme under utgiftstaket.

En tydlig skiljelinje mellan den anslagsfinansierade utlåningen och den internt lånefinansierade utlåningen bör således vara storleken på den förväntade kreditförlusten. En sådan ordning innebär att utlåning som till helt övervägande del förväntas bli återbetald bör få finansieras med lån i Riksgäldskontoret, medan utlåning som förväntas ge betydande kreditförluster bör finansieras med anslag. Frågan är då var gränsen mellan de olika finansieringsformerna bör gå.

En referenspunkt kan vara de förväntade förlusterna avseende studielån och hemutrustningslån. De förväntade förlusterna i studielånen uppgår till ca 15 procent. Med en antagen genomsnittlig löptid för studielånen på 16 år skulle det krävas ett påslag på räntan med ca 1,4 procent för att finansiera de förväntade förlusterna. För hemutrustningslånen är den förväntade förlusten dubbelt så hög, ca 30 procent. Den genomsnittliga löptiden för hemutrustningslånen är därtill kortare, ca 10 år. Det skulle då krävas ett räntepåslag med ca 3,5 procent för att finansiera de förväntade förlusterna i hemutrustningslånen.³

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

Utredningen har föreslagit att en förlustrisk om 20 procent ska användas som ett riktmärke för gränsen mellan lånefinansiering och anslagsfinansiering. Utgångspunkten för utredningens resonemang rörde

³ Räntorna har beräknats genom att anta att respektive lån kan uttryckas som en annuitet där betalningarna sker i slutet av varje år. Diskonteringsräntan har satts till den s.k. nollkupongsräntan för svenska statspapper. För att täcka den förväntade förlusten har de diskonterade betalningsströmmarna summerats och sedan har en beräkning skett av hur stor ränta som krävs för att täcka de förväntade förlusterna.

bl.a. studielånen som beräknades ha en genomsnittlig löptid på 16 år, vilket skulle motsvara ett årligt räntepåslag på 1,4 procent. Riksgälden har i sitt remissvar pekat på att även en förlustrisk understigande 20 procent måste betraktas som oacceptabelt hög om löptiden är kortare – exempelvis innebär ett lån med 10-procentig förlustrisk under ett halvår ett räntepåslag på 20 procent. Regeringen anser därför, i likhet med *Riksgäldskontoret*, att hänsyn också måste tas till lånets löptid när bedömningen av förlustrisken ska göras. En rimlig referenspunkt bör därför även vara den årliga förlustrisken. Någon exakt gräns bör dock inte fastslås. I stället bör en bedömning kunna göras utifrån de rådande omständigheterna. Bedömningen av förväntad förlust görs när ett nytt lån ska ställas ut. Det är då självklart att det är det totala lånebeloppet som ska utgöra grunden för bedömningen. Mot denna bakgrund anser regeringen att sådana lån eller låneprogram där den årliga förväntade förlusten på goda grunder bedöms som låg oftast bör kunna betraktas som en finansiell transaktion som inte bör belasta utrymmet under utgiftstaket när lånet lämnas. De bör därför kunna finansieras med ett lån i Riksgäldskontoret. En bestämmelse med denna innebörd har tagits in i 7 kap. 3 § förslaget till budgetlag.

Utlåning med högre kreditrisk bör däremot som regel anslagsfinansieras. Bedömningen av nivån på förlustrisken, och således vilken finansieringsform som bör väljas bör slutgiltigt ske då lånet betalas ut. Självfallet måste regeringen dock göra en preliminär bedömning av förlustrisken då den begär ett bemyndigande av riksdagen med stöd av 6 kap. 3 § i förslaget till ny budgetlag.

Det kan tänkas att det kan finnas fall då det med hänsyn till särskilda omständigheter framstår som lämpligt att helt eller delvis välja en annan finansieringsform än den som skulle följa av nivån på den förväntade förlusten. Riksdagen bör därför ha möjlighet att besluta om en finansiering som avviker från den ovan förordade ordningen. En bestämmelse med denna innebörd har tagits in i 7 kap. 6 § förslaget till budgetlag. Något underlag som skulle motivera en bestämmelse om en begränsning för utfärdande av garantier baserat på förlustrisken, på det sätt som *Riksgäldskontoret* förordat, föreligger inte.

Det bör noteras att frågan om utlåning ska finansieras med interna lån i Riksgäldskontoret eller finansieras via anslag inte påverkar den bedömning som måste göras i varje enskilt fall av hur utlåningen förhåller sig till EU:s statsstödsregler.

De föreslagna principerna för anslagsfinansiering respektive intern lånefinansiering motsvarar i huvudsak den ordning som tillämpas i dag. Även om de förväntade förlusterna avseende studielån är betydande i absoluta belopp antas lånen ändå i huvudsak bli återbetalda. Lånefinansieringen av hemutrustningslånen följer dock inte de principer som redovisats ovan, eftersom förlustrisken överstiger 20 procent. Därmed kan lånefinansieringen ifrågasättas. Frågan bör övervägas ytterligare och regeringen avser att återkomma till riksdagen i frågan i samband med budgetpropositionen för 2012. Regeringen föreslår en övergångsbestämmelse som innebär att föreskrifterna i 7 kap. 3 § ska tillämpas första gången i fråga om budgeten för 2012.

Regeringens förslag: Den nya budgetlagen ska innehålla enhetliga bestämmelser om beslut om ändamål och belopp för garantier och utlåning. Dessa innebär att regeringen för det ändamål och intill det belopp som riksdagen har beslutat för ett eller flera budgetår får besluta om utlåning som finansieras med lån i Riksgäldskontoret, ställa ut kreditgarantier och göra andra liknande åtaganden.

Utredningens förslag överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: Samtliga remissinstanser, däribland *Riksbanken*, *Riksgäldskontoret* och *Exportkreditnämnden (EKN)*, tillstyrker eller har ingen erinran mot förslaget. Riksgäldskontoret föreslår att begreppet ”krediter” ersätter begreppet ”utlåning” i lagtexten. *Ekonomistyrningsverket (ESV)* anför att i fråga om studielån kan räntor läggas till lånet i form av s.k. kapitaliserad ränta som alltså betalas till staten som en amortering i stället för som ränta. För sådana fall behöver, enligt ESV, frågan om i vad mån låneramar ska täcka också sådan långivning som inte motsvaras av någon utbetalning från staten avgöras.

Skälen för regeringens förslag: I budgetlagen föreskrivs att regeringen får ställa ut kreditgarantier och göra andra liknande åtaganden för det ändamål och högst det belopp som riksdagen bestämmer. En sådan ordning tillämpas i praktiken även för den lånefinansierade utlåningen. I syfte att uppnå en enhetlig reglering av garanti- och utlåningsverksamheten, och samtidigt skapa klarhet i regeringens befogenheter, anser regeringen att det även bör föreskrivas att riksdagen fastställer ändamål och belopp för utlåningen. Bestämmelsen bör omfatta utlåning till utomstatliga rättssubjekt, såväl fysiska och juridiska personer som andra stater. Den beslutade låneramen bör avse den utlåning som finansieras med lån i Riksgäldskontoret. Regeringen anser att frågan om hur kapitaliserad ränta ska hanteras behöver utredas närmare.

För kreditgarantier och andra liknande åtaganden får riksdagen, enligt 14 § andra stycket budgetlagen, om särskilda skäl finns, ge regeringen ett beloppsmässigt obegränsat bemyndigande. I särskilda lagar, t.ex. lagen (2008:814) om stöd till kreditinstitut, finns också beloppsmässigt obegränsade garantier och lån. Något behov av en generell möjlighet till beloppsmässigt obegränsade bemyndiganden för den lånefinansierade utlåningen finns inte enligt regeringens mening.

Såsom lagtexten är utformad i budgetlagen förutsätts inte att riksdagens bemyndigande till regeringen att ställa ut garantier är begränsat till ett budgetår. Övriga bemyndiganden som påverkar Riksgäldskontorets in- och utlåning inhämtas vanligen årligen och detta förfarande framstår som mera naturligt i budgetprocessen. Outnyttjade bemyndiganden bör inte kvarstå under obegränsad tid, utan upphöra efter det eller de budgetår som riksdagen beslutar. Enligt regeringens mening bör därför riksdagens bemyndiganden om garantier normalt vara tidsmässigt begränsade till det aktuella budgetåret. Möjlighet finns dock för regeringen att föreslå ett bemyndigande som avser fler än ett år. Därmed kommer besluten om garantier att fattas mot bakgrund av bemyndiganden som har en tydlig förankring i aktuella riksdagsbeslut

och som prövats mot den aktuella ekonomiska situationen för staten och de offentliga finanserna. Detta har även relevans för statens utlåning. Att bemyndigandet ska vara tidsmässigt begränsat till bestämda budgetår bör framgå av lagtexten.

Regeringen anser att i budgetlagen är begreppet utlåning att föredra framför kreditbegreppet då det förra har en tydligare innebörd. I budgetlagen används kreditbegreppet i samband med anslagskrediter, kreditgarantier och kreditramar för myndigheternas rörelsekapital. I dessa fall rör det sig om andra typer av krediter än det som i budgetlagen ska avses med utlåning. Användningen av begreppet utlåning i budgetlagen hindrar självfallet inte att kreditbegreppet används i andra sammanhang där det anses som mer lämpligt.

Sammanfattningsvis anser regeringen att enhetliga bestämmelser om beslut om ändamål och belopp för garantier och utlåning bör införas i budgetlagen. Dessa innebär att regeringen för det ändamål och intill det belopp som riksdagen har beslutat för budgetåret får besluta om utlåning som finansieras med lån i Riksgäldskontoret, ställa ut kreditgarantier och göra andra liknande åtaganden. En bestämmelse med denna innebörd har tagits in i 6 kap. 3 § första stycket förslaget till budgetlag.

10.4 Ränta och avgift för lån och garantier

Regeringens förslag: Den nya budgetlagen ska innehålla enhetliga bestämmelser om den avgift eller ränta som ska tas ut för de garantier som ställs ut och sådan utlåning som finansieras med lån i Riksgäldskontoret.

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

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

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer ska för visst lån eller viss garanti besluta om räntans eller avgiftens storlek.

Utredningens förslag överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: Flertalet remissinstanser, däribland *Ekonomistyrningsverket (ESV)*, *Centrala studiestödsnämnden (CSN)* och *Statens bostadskreditnämnd (BKN)*, tillstyrker eller lämnar föreslagen utan erinran. CSN föreslår att medel för att täcka förväntade förluster för utestående studielån och hemutrustningslån ska avsättas från anslag till räntebärande konto i Riksgäldskontoret, att den osäkra fordran som föreligger i CSN:s lånestock först finansieras innan en övergång sker till en modell där avsättning för förväntade förluster ska göras i samband med utlåningen, att en modell tas fram för hur den löpande avsättningen ska göras avseende osäkerheten i utlåningen, att ESV tar fram anvisningar för värdering och redovisning av osäker fordran i

utlåningsverksamhet och att nettoredovisning mot anslaget för hemutrustningslån avskaffas så att en enhetlig ordning uppnås. CSN anför att det inte är möjligt att finansiera studielån och hemutrustningslån med en ränta som innehåller en avsättning för osäkra fordringar. Kreditförlusten bör, enligt CSN, finansieras från anslag till räntebärande konto i Riksgäldskontoret. ESV anser att utredningen inte fullt ut har belyst hanteringen av räntor i kredit- och garantimodellen. Å ena sidan anges, enligt ESV, att förväntade förluster ska täckas från räntor och avgifter och å andra sidan att ränta ska betalas in på inkomsttitel och i vissa fall betalas ut från anslag. När det gäller förslaget om att avsätta medel från anslag för förväntade förluster för studielån konstaterar ESV att det avser stora belopp och inrymmer flera svåra avvägningar. Förutom att det är svårt att beräkna de totala förväntade förlusterna måste det, enligt ESV, även tas ställning till när dessa ska belasta anslag. *Riksgäldskontoret* anser att lagtexten bör formuleras så att det tydligt framgår att mellanskillnaden ska finansieras med anslag i de fall lån- eller garantitagaren ska betala en ränta eller avgift som inte helt täcker kostnaderna. Den av utredningen föreslagna formuleringen är alltför vag och det är, enligt Riksgäldskontoret, svårt att tänka sig en annan finansieringskälla än anslag. *Exportkreditnämnden (EKN)* framhåller fördelarna med den ordning som gäller i dag vid myndigheten och som innebär att myndigheten i ett sammanhang tar ställning dels till garantipremien, dels till värderingen av behovet av särskild avsättning för oväntad förlust i garantiportföljen som följd av den tillkommande affären. EKN anser att verksamheten med exportkreditgarantier måste bedrivas utan att finansiering med anslag sker. Enligt myndigheten skulle den garantiverksamhet som EKN bedriver annars anses komma att stå i direkt konflikt med Sveriges internationella åtaganden på området.

Bakgrund: För garantier finns det bestämmelser som innebär att en avgift ska tas ut som motsvarar statens ekonomiska risk och övriga kostnader för åtagandet. Avgiften tas ut från garantitagaren. I vissa fall täcker dock inte avgiften hela kostnaden. Enligt garantimodellen finansieras återstående kostnad då från ett anslag. Detta innebär att budgetutrymme tas i anspråk för ett åtagande som i framtiden kan leda till utgifter för staten. För den utlåning som sköts av Riksgäldskontoret saknas bestämmelser om prissättning av lån och om hur förväntade kostnader för utlåningen ska finansieras.

För den utlåning som sköts av CSN finns det i studiestödslagen (1999:1395) bestämmelser om återbetalning av studielån samt om ränta och avgifter på lånen. Avseende hemutrustningslån finns bestämmelser om amortering och ränta i förordningen (1990:1361) om lån till hemutrustning för flyktingar och vissa andra utlänningar. Några bestämmelser om finansiering av kreditförluster finns dock inte i dessa författningar. Den modell som tillämpas för finansiering av kreditförlusterna i studielånen och hemutrustningslånen innebär att när en förlust konstateras finansieras CSN:s amortering till Riksgäldskontoret med anslag. För studielånens del bruttoredovisas räntekostnaden på statens budget genom att inbetalda räntor från låntagarna redovisas mot inkomsttitel och hela kostnaden för CSN:s upplåning i Riksgäldskontoret belastar ett anslag. För hemutrustningslånen tillämpas nettoredovisning genom att inbetalda

räntor från låntagarna redovisas mot det anslag som används för räntebetalningar till Riksgäldskontoret. Amorteringar av studielån, som lånefinansierats i Riksgäldskontoret, och hemutrustningslån hanteras i sin helhet inom ramen för statens internbank i Riksgäldskontoret och redovisas därmed inte mot inkomstittlar.

Skälen för regeringens förslag

Enhetliga principer för hantering av kreditförluster

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

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

Riksdagen kan besluta att låntagaren inte alls eller bara till en del ska betala de förväntade kostnaderna. I sådana fall bör medel som täcker den återstående delen av de förväntade kostnaderna i normalfallet budgeteras och redovisas mot anslag. I de fall administrationskostnaderna finansieras med anslagsmedel bör medel anvisas de år som kostnaderna uppstår inom ramen för ordinarie förvaltningsanslag.

Dessa principer överensstämmer i huvudsak med den modell som riksdagen har beslutat ska gälla för statliga garantier.

Utformningen av lagförslaget

De bestämmelser om ränta och avgift för lån och garantier som föreslås är i huvudsak lika för garantier och utlåning och därmed kan

föreskrifterna hållas samman. Det finns dock vissa skillnader som bör uppmärksammas. En skillnad är att för garantier tas en avgift ut och för lån tas en ränta ut. Vissa avgifter eller andra ersättningar kan dock även tas ut för lån. Den avgift som ska tas ut för garantin är i huvudsak en riskpremie, dvs. den ska motsvara statens förväntade förlust. För lån gäller att räntan både ska täcka statens upplåningskostnad och den förväntade förlusten. I båda fallen ska prissättningen ske så att även statens administrativa kostnader täcks. Prissättningen av garantier ska således ske så att de förväntade förlusterna och de administrativa kostnaderna för garantin täcks, medan prissättningen för lån ska ske så att den täcker statens upplåningskostnad, förväntad förlust och administrativa kostnader. I lagförslaget används förväntad kostnad som samlingsbegrepp för dessa kostnader. En bestämmelse om detta har tagits in i 6 kap. 4 § första stycket förslaget till budgetlag.

Den nuvarande regleringen i budgetlagen om att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får besluta om avgiftens storlek bör kvarstå.

Det ligger i sakens natur att förutsättningarna varierar starkt för olika garantier och lån som staten lämnar. Budgetlagen bör därför möjliggöra att riksdagen beslutar om en annan ordning än den som föreskrivs i lagen. En bestämmelse med denna innebörd har tagits in i 6 kap. 4 § första stycket förslaget till budgetlag. Riksdagen skulle därmed exempelvis kunna besluta att storleken på avgiften eller räntan ska avvika från den förväntade kostnaden. Beslut om att en annan ordning ska tillämpas kan exempelvis behöva fattas avseende räntor och avgifter för studielån eftersom det krävs en del ytterligare utredningsarbete innan förfarandena kring studielånen kan anpassas till den föreslagna ordningen. Regeringen återkommer till detta senare i avsnittet.

Riksdagen eller regeringen får självfallet inte besluta om en ränte- eller avgiftsnivå som är oförenlig med EU:s bestämmelser om statsstöd. Det bör därför framgå av lagen att räntan eller avgiften får sättas högre än vad som motsvarar statens förväntade kostnad om det krävs till följd av bestämmelserna om statsstöd i EUF-fördraget. En bestämmelse med denna innebörd har tagits in i 6 kap. 4 § andra stycket förslaget till budgetlag och gäller för såväl garantier som lån.

För att reserver ska kunna byggas upp och användas för att täcka de konstaterade förlusterna vid lån- och garantigivning behöver medel motsvarande förväntade förluster sättas av. Detta sker i första hand genom att lån- eller garantitagaren betalar en ränta eller avgift. Om lån- eller garantitagaren ska betala en ränta eller avgift som är lägre än vad som motsvarar statens förväntade kostnader behöver mellanskillnaden finansieras på något annat sätt. Hittills har sådan finansiering skett genom att medel budgeterats och redovisats mot anslag. I syfte att skapa fasthet i systemet anser regeringen att det i den nya budgetlagen bör införas en bestämmelse om att regeringen ska föreslå riksdagen hur mellanskillnaden ska finansieras om lån- eller garantitagaren ska betala en avgift som är lägre än den förväntade kostnaden för lånet eller garantin. En bestämmelse med denna innebörd har tagits in i 6 kap. 4 § tredje stycket förslaget till budgetlag. Regeringen anser, till skillnad från *Riksgäldskontoret*, inte att det är lämpligt att i budgetlagen föreskriva att sådan finansiering bara kan ske med anslagsmedel, även om det bör vara

den normala ordningen. Det kan inte uteslutas att det kan uppstå situationer när ett sådant krav kan vara svårt att uppfylla. Lagen bör därmed inrymma en viss flexibilitet samtidigt som den inte medger att regeringen helt avstår från att föreslå finansiering.

Den reglering som regeringen föreslår ändrar inte förutsättningarna för prissättning och finansiering av exportkreditgarantier och bostadskreditgarantier. Staten kan ställa ut sådana garantier när kreditmarknaden inte kan erbjuda dessa tjänster. Prissättningen sker så att den förväntade kostnaden för enskilda garantier eller för en portfölj av garantier (garantiordning) täcks. I båda fallen ska affären vara långsiktigt självfinansierande. Något behov av anslagsmedel för att täcka förväntade förluster finns därmed inte.

Konsekvenser för Riksgäldskontorets utlåning

För Riksgäldskontorets utlåning innebär den föreslagna regleringen att den ränta eller avgift som tas ut för lån ska täcka statens förväntade kostnader för lånet och vara förenlig med EU:s statsstödsregler. Räntan eller avgiften ska täcka statens upplåningskostnad för utlåningen (finansieringskostnaden), den förväntade förlusten samt Riksgäldskontorets administrativa kostnader för utlåningen. Inkomsterna från räntor och avgifter som motsvarar förväntade förluster ska föras till räntebärande konton i Riksgäldskontoret för finansiering av framtida konstaterade kreditförluster. En sådan ordning har eftersträvat av Riksgäldskontoret sedan tidigare och har även tillämpats för vissa lån. I de fall låntagaren ska betala en ränta eller avgift som inte helt täcker den förväntade kostnaden bör motsvarande medel i stället i normalfallet tas från anslag eller finansieras på annat sätt. Inkomster från räntor och avgifter som motsvarar Riksgäldskontorets administrativa kostnader disponeras av Riksgäldskontoret för att täcka de administrativa kostnaderna. I de fall räntan eller avgiften sätts högre än förväntad kostnad, till följd av statsstödsreglerna, bör den överskjutande delen betalas in på inkomsttitel.

När garantimodellen infördes värderades de förväntade förlusterna för utestående garantier och medel för att täcka dessa kostnader avsattes från anslag till räntebärande konton i Riksgäldskontoret. En liknande ordning bör användas för Riksgäldskontorets utestående lån till utomstatliga rättssubjekt, dvs. medel för att täcka förväntade förluster på dessa lån bör avsättas från anslag till räntebärande konton i Riksgäldskontoret. Regeringen avser att återkomma till riksdagen om detta i samband med budgetpropositionen för 2012.

Konsekvenser för CSN:s utlåning

För CSN:s studielån bör så långt möjligt en motsvarande ordning tillämpas som beskrivits för Riksgäldskontoret. Hänsyn behöver dock tas till den subventionering av räntan som finns avseende studielånen. Hur finansieringsräntan ska hanteras och redovisas behöver därmed utredas närmare. I stället för att ränta eller avgift för förväntad förlust tas ut av låntagarna anvisar riksdagen motsvarande medel på anslag. Förändringen

påverkar därmed inte låntagarnas kostnader för studielånen. Däremot innebär förändringen att anslaget för studiemedelsräntor under utgiftsområde 15 Studiestöd inte ska belastas med konstaterade förluster utan ändamålet ändras till att avse finansiering av förväntade förluster. Beträffande CSN:s administrativa kostnader för utlåningen finns det i dag ingen koppling mellan de avgifter CSN tar ut och utlåningskostnaderna. De administrativa kostnaderna är därmed både avgiftsfinansierade och anslagsfinansierade. Regeringen anser att utgångspunkten för en omläggning av den interna finansieringen av studielånen i första hand ska ta sikte på övergången från hantering av konstaterade förluster till förväntade förluster. Finansieringen av CSN:s administrativa kostnader påverkas därmed inte av en omläggning.

CSN och *ESV* lyfter i sina remissvar fram flera aspekter som bör belysas och utredas avseende studielånen innan en övergång kan göras till förväntade förluster. Regeringen har gett CSN i uppdrag att, efter samråd med *ESV* och Riksgäldskontoret, genomföra en sådan utredning. Uppdraget är att ta fram en över tiden stabil modell för löpande avsättning för förväntade förluster. Möjligheterna att prognostisera Riksgäldskontorets nettoutlåning och statens lånebehov får inte försämrats. Uppdraget ska avrapporteras senast den 28 februari 2011.

Beträffande hemutrustningslånen avser regeringen att överväga om dessa även fortsättningsvis ska lånefinansieras i Riksgäldskontoret i enlighet med vad som anförts i avsnitt 10.2.

10.5 Kredit- och garantireserv

Regeringens förslag: Den nya budgetlagen ska innehålla en bestämmelse om att inkomster från räntor och avgifter som motsvarar förväntade förluster ska föras till konton i Riksgäldskontoret. Även annan finansiering av förväntad förlust ska föras till sådana konton. Inkomster i utländsk valuta ska få föras till konton i bank. Konstaterade förluster för statens utlåning och åtaganden ska täckas med medel från dessa konton.

Utredningens förslag: Överensstämmer delvis med regeringens. Utredningens förslag omfattar inte att även annan finansiering än inkomster från räntor och avgifter som motsvarar förväntade förluster ska föras till konton i Riksgäldskontoret och användande av konton i bank.

Remissinstanserna: *Riksgäldskontoret* tillstyrker grundtanken i utredningens förslag om kredit- och garantireserver. Tydlighetsskäl talar enligt myndigheten för att det i lagen bör anges att även eventuella anslag enligt 4 § tredje stycket ska föras till dessa konton. Utredningens förslag innebär, enligt myndigheten, att administrativa avgifter inte ska föras till kredit- och garantireserverna. I stället ska administrativa kostnader täckas av avgifter som tillfaller myndigheten. Riksgäldskontoret noterar att denna omläggning i förhållande till vad som gäller i dag kan innebära att en osäkerhetspost som hittills hanterats vid sidan av förvaltningsanslagen introduceras. Denna osäkerhet borde enligt myndigheten kunna hanteras genom en översyn av gränserna för lånerätt respektive anslagsparande

knutet till myndighetskonton i Riksgäldskontoret. Riksgäldskontoret pekar dock på att vissa myndigheter, t.ex. Exportkreditnämnden (EKN), i dag saknar förvaltningskostnadsanslag och därmed möjlighet att utjämna svängningarna via ett myndighetskonto. *Exportkreditnämnden (EKN)* påpekar att myndigheten har garantireserver i form av tillgångar i valuta hos de svenska affärsbankerna samt därtill utestående skadefordringar i valuta.

Skälen för regeringens förslag: Garantimodellen är uppbyggd på så sätt att inkomster för förväntade kostnader i garantiverksamheten förs till räntebärande konton i Riksgäldskontoret. Även återvinningar av konstaterade förluster förs till dessa konton. I den utsträckning garantierna är utfärdade i utländsk valuta och avgifterna betalas i utländsk valuta sker dock avsättningen till valutakonton i banker. EKN har huvuddelen av sina garantier i utländsk valuta, vilket innebär att det finns ett behov av reserver i dessa valutor för att hantera valutarisken i verksamheten.

För att få en tydligare redovisning och hantering av förlustriskerna och för att få en enhetlig ordning för såväl garantier som utlåning, anser regeringen att det enbart är räntor, avgifter, anslagsmedel och annan finansiering av förväntade förluster som ska föras till reservkontona. Inkomster av räntor och avgifter som ska täcka myndighetens administrativa kostnader för lånet eller garantin bör inte föras till reservkontona utan hanteras på motsvarande sätt som administrativa avgifter som får disponeras av myndigheterna. Regeringen kan inte se att detta förfarande skulle orsaka några större problem för myndigheterna. Redovisningsförfarandena behöver ses över och utformas så att hanteringen av avgifterna blir så praktisk som möjligt. Den administrativa avgiften bör föras till ett myndighetskonto med kredit i Riksgäldskontoret. Eftersom avgiften ska täcka de administrativa kostnaderna ska avgiften inte budgeteras eller redovisas mot anslag, i enlighet med 3 kap. 6 § andra stycket förslaget till budgetlag. Ordningen förutsätter således inte att myndigheten har ett förvaltningsanslag.

Huvudprincipen bör vara att inkomster av räntor och avgifter förs till konton i Riksgäldskontoret. Det bör dock även tills vidare vara möjligt att placera inkomster i utländsk valuta i bank, vilket bör regleras i budgetlagen. Konstaterade förluster för statens åtaganden och utlåning bör täckas med medel från dessa konton. Regeringen överväger om Riksgäldskontoret bör ha möjlighet att tillhandahålla valutakonton. Möjligheten att placera medel i valutakonton i banker bör dock behållas så länge Riksgäldskontoret inte kan erbjuda denna tjänst.

Regeringen anser, i likhet med *Riksgäldskontoret*, att det av lagtexten bör framgå att även annan finansiering av förväntad förlust ska föras till reservkontona. I normalfallet rör det sig om anslagsmedel. Därmed erhålls en heltäckande reglering av vilka medel som ska föras till reservkonton.

Regeringen anser således att inkomster från avgifter och räntor som motsvarar förväntade förluster ska föras till konton i Riksgäldskontoret. Inkomster i utländsk valuta bör få föras till konton i bank. Även annan finansiering av förväntad förlust ska föras till sådana konton. Nämnas bör också att återvinningar av förluster ska föras till dessa konton, vilket är i enlighet med rådande praxis. Konstaterade förluster för statens utlåning

och åtaganden ska täckas med medel från dessa konton. En bestämmelse med denna innebörd har tagits in i 6 kap. 5 § förslaget till budgetlag.

Det ankommer på regeringen att besluta om den närmare utformningen av strukturen för reservkontona. En redovisning av strukturen och behållningarna kommer att lämnas i årsredovisningen för staten.

11 Förvärv av aktier och finansiering av kapitaltillskott

11.1 Förvärv av aktier

Regeringens förslag: Den nya budgetlagen ska innehålla en bestämmelse om att regeringen inte utan riksdagens bemyndigande får förvärva aktier eller andelar i ett företag eller på annat sätt öka statens röst- eller ägarandel i ett företag. Regeringen får inte heller utan riksdagens bemyndigande tillskjuta kapital till ett företag.

Utredningens förslag överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: Samtliga remissinstanser har tillstyrkt eller lämnat förslaget utan erinran.

Bakgrund: I 26 § budgetlagen regleras vilka befogenheter regeringen har att sälja aktier eller andelar i företag. Däremot saknas för närvarande uttryckliga bestämmelser i såväl regeringsformen som budgetlagen om regeringens befogenheter att förvärva aktier och liknande. Frågan berördes dock indirekt av Grundlagberedningen som anförde att bakom statens förvärv av aktier låg regelmässigt anslagsbeslut av riksdagen (SOU 1972:15 s. 116). I och med beslutet om anslaget förutsattes riksdagen ha haft tillfälle att ta ställning till ett förvärv av aktier.

Frågan om regeringens befogenheter att förvärva aktier eller att besluta om kapitaltillskott har belysts bl.a. i samband med att regeringen begärde befogenheter att anpassa kapitalstrukturen i statliga aktiebolag (prop. 2002/03:100 s. 200). Innebörden var att regeringen skulle kunna använda överskottskapital i vissa bolag till att göra kapitalinsatser i bolag som behövde ytterligare kapital. Regeringen begärde ett bemyndigande att själv få besluta om kapitalinsatser i brådska fall och i fråga om mindre belopp. I ett yttrande till finansutskottet anförde konstitutionsutskottet (yttr. 2002/03:KU6y) att riksdagen i varje enskilt fall borde besluta om kapitalinsatser. Finansutskottet var av samma uppfattning som konstitutionsutskottet (bet. 2002/03:FiU21 s. 25). Riksdagen godkände utskottets förslag (rskr. 2002/03:235). Konstitutionsutskottet, finansutskottet och riksdagen gjorde motsvarande ställningstaganden våren 2004 när finansieringsfrågorna åter behandlades (bet. 2003/04:FiU21 s. 24 ff., yttr. 2003/04:KU5y, rskr. 2003/04:273 och 274).

Även om det inte är uttryckligt reglerat i någon författning har regeringen under lång tid handlat i enlighet med de ovan redovisade ställningstagandena, dvs. riksdagens ställningstagande har inhämtats i varje enskilt fall innan beslut om kapitalinsatser har fattats och detta även

när det varit fråga om förhållandevis blygsamma belopp och t.o.m. när några anslagsmedel inte behövt tillskjutas.

För att ärenden av detta slag med säkerhet ska komma till regeringens kännedom infördes 1997 en bestämmelse i 10 a § kapitalför-sörjningsförordningen (1996:1188) som föreskriver att en myndighet inte utan regeringens medgivande får använda statens medel eller övriga tillgångar till att bilda bolag, stiftelser, föreningar eller liknande rättssubjekt, eller förvärva aktier eller andelar eller göra kapitaltillskott i sådana rättssubjekt.

Avslutningsvis kan nämnas att riksdagen i samband med finanskrisen hösten 2008 genom lagen (2008:814) om statligt stöd till kreditinstitut gav regeringen rätt att under vissa förutsättningar bl.a. göra kapitaltillskott till samt förvärva och tvångsinlösa aktier i ett kreditinstitut. Sådana aktier får också säljas (prop. 2008/09:61, bet. 2008/09:FiU10, rskr. 2008/09:17).

Skälen för regeringens förslag: Frågor om statens köp och försäljning av aktier i bolag gäller hur befogenheterna på finansmaktens område bör fördelas mellan regeringen och riksdagen. Regeringens möjligheter att bilda eller förvärva aktiebolag är inte bara en fråga om befogenheter att förfoga över statens tillgångar. Det är också en fråga om riksdagens rätt att besluta om i vilka former som statens verksamhet ska bedrivas, dvs. om en verksamhet ska bedrivas av en myndighet eller ett aktiebolag. Eftersom riksdagens möjligheter till inflytande över en verksamhet i väsentlig grad påverkas av den verksamhetsform som väljs, är det naturligt att riksdagen medverkar vid beslut om förvärv av aktier och bildande av aktiebolag m.m.

Insatser i aktiebolag kan göras på andra sätt än genom att staten köper aktier. Kapital kan tillskjutas genom förvärv av konvertibler samt genom ovillkorade och villkorade aktieägartillskott m.m. Sådana kapitaltillskott har behandlats på samma sätt som förvärv av aktier. Det kan också noteras att finansieringskällan (anslag, vinstmedel etc.) inte har varit avgörande för frågan om en åtgärd ska beslutas av riksdagen. Ett skäl till detta är att det i praktiken är fråga om att använda tillgångar som på ett eller annat sätt tillhör staten.

Det är emellertid inte bara kapitalinsatser i bolag som är av intresse för riksdagen, utan även förändringar av statens röstandel kan vara intressanta. Budgetlagens reglering av regeringens befogenheter i fråga om försäljning av aktier avser förändringar av såväl kapital- som röstandelar.

Förändringar av relativa ägar- och maktförhållanden kan ske på andra sätt än genom förvärv eller försäljning av aktier i ett bolag. Exempelvis kan röststyrkan för olika aktieslag ändras, riktade ny- eller fondemissioner göras och incitamentsprogram som innefattar aktier för personalen kan införas.

Även om en praxis i dessa frågor nu synes ha etablerats är regeringens befogenhet att öka statens ägande eller röstandel i aktiebolag fortfarande inte reglerad. Regeringen anser att det nu är lämpligt att budgetlagen kompletteras med bestämmelser om regeringens befogenhet att öka statens kapital- eller röstandel i aktiebolag. Med hänsyn till att många olika slags metoder kan användas för att åstadkomma detta är det inte

möjligt att i lagtext ange de aktuella åtgärderna. Det är i stället resultatet av åtgärderna som bör vara avgörande.

Mot denna bakgrund bör det i budgetlagen föreskrivas att regeringen endast efter riksdagens bemyndigande får förvärva aktier eller andelar i ett företag eller på annat sätt öka statens ägar- eller röstandel i ett företag. Det bör vidare föreskrivas att regeringen inte utan riksdagens bemyndigande får tillskjuta kapital till ett företag. Bestämmelser med denna innebörd har tagits in i 8 kap. 3 § första stycket i förslaget till budgetlag.

Regeringen har i propositionen En akademi i tiden – ökad frihet för universitet och högskolor (den s.k. autonomipropositionen, prop. 2009/10:149) aviserat en översyn av bl.a. universitetens och högskolornas möjligheter att bilda bolag och göra kapitaltillskott till bolag. De överväganden som görs i autonomipropositionen avviker i vissa delar från de föreslagna bestämmelserna i budgetlagen. Regeringen avser att närmare utreda vilka bemyndiganden och andra ställningstaganden från riksdagen som behövs för bl.a. bildande av bolag och andra associationsformer inom universitets- och högskolesektorn.

Utredningen har inte gjort någon översyn av budgetlagens bestämmelse om regeringens befogenheter att sälja aktier och andelar, vilket innebär att regeringen inte lämnar något förslag till ändring på det området. Regeringen har inhämtat bemyndigande från riksdagen innan avvyrningar av aktier eller andelar skett även i de fall där statens ägarandel understigit 50 procent. Regeringens bedömning är att det finns skäl att göra en översyn av 8 kap. 4 § förslaget till budgetlag utifrån de erfarenheter som vunnits. Regeringen avser att återkomma till riksdagen i denna fråga senast i januari 2012.

11.2 Särskilda bemyndiganden om förvärv av aktier

Regeringens förslag: Riksdagen ska bemyndiga regeringen att förvärva aktier och andelar som utgör en minoritetsandel i ett företag som ska verka för att främja ägarnas eller medlemmarnas gemensamma intressen, om engagemanget inte medför några ekonomiska åtaganden utöver utgiften för förvärvet och denna inte överstiger ett prisbasbelopp enligt 2 kap. 7 § socialförsäkringsbalken.

Riksdagen ska bemyndiga regeringen att avstå från att utnyttja ett återköpserbjudande som riktats till samtliga aktieägare från ett publikt aktiebolag, vars aktier är upptagna till handel på en reglerad marknad, där staten äger aktier även om detta kan innebära att statens kapital- och röstandel ökar.

Utredningens förslag överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: Samtliga remissinstanser tillstyrker eller lämnar förslagen utan erinran.

Skälen för regeringens förslag: Det förekommer att staten någon gång till ett försumbart belopp behöver förvärva en eller flera aktier i ett företag där engagemanget närmast kan ses som en medlemsavgift i en sammanslutning som främjar medlemmarnas intresse på något område.

Enligt regeringens mening bör dock regeringen få ett bemyndigande att besluta om t.ex. mycket små förvärv av aktier eller andelar. En förutsättning bör då vara att det är fråga om en utpräglad minoritetspost och att engagemanget inte är förenat med några åtaganden utöver utgiften för förvärvet av aktier och denna inte överstiger ett prisbasbelopp enligt 2 kap. 7 § socialförsäkringsbalken. Regeringen föreslår att riksdagen ger regeringen ett sådant bemyndigande.

Staten äger aktier i några få publika aktiebolag vars aktier är upptagna till handel på en reglerad marknad. Ett sådant bolag får, enligt bestämmelser i 19 kap. aktiebolagslagen (2005:551), under vissa förutsättningar och i viss utsträckning förvärva egna aktier. Skulle ett sådant bolag besluta om ett återköpserbjudande riktat till samtliga aktieägare skulle staten med de regler som förordas i avsnitt 11.1 vara tvungen att delta fullt ut för att statens ägarandel inte skulle öka. Det kan finnas situationer där ett återköpserbjudande framstår som ekonomiskt ointressant för staten och därför inte bör utnyttjas även om detta skulle kunna leda till att det statliga ägandet i bolaget ökar något. Eftersom ett publikt aktiebolag inte får förvärva mer än en tiondel av samtliga aktier i bolaget medför en sådan möjlighet inte att några större ägarförändringar sker. Regeringen bör därför få ett bemyndigande från riksdagen att avstå från att delta i ett sådant erbjudande.

11.3 Placering av donationsmedel i aktier

Regeringens förslag: Den nya lagen ska innehålla en bestämmelse om att regeringen får förvärva aktier eller andelar i företag som ett led i förvaltningen av egendom som tillfallit staten genom testamente eller gåva. Bestämmelsen ska utformas som ett undantag från bestämmelsen om att regeringen inte utan riksdagens bemyndigande får förvärva aktier i eller tillskjuta kapital till ett företag.

Utredningens förslag överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: Flertalet remissinstanser tillstyrker eller lämnar förslaget utan erinran. *Ekonomistyrningsverket (ESV)* frågar sig dock om bestämmelsen om placeringsåtgärder står i konflikt med den föreslagna bestämmelsen om att förvärv av aktier och andelar ska finansieras med anslag. Enligt ESV ger vidare resonemanget i motivtexten angående bestämmelsen i 8 kap. 3 § första stycket intryck av att regleringen tar sikte på förvärv av långsiktig karaktär, t.ex. förvärv av dotterbolag samt ökning av statens innehav av aktier i stora bolag. I andra stycket talas om förvaltning av egendom som tillfallit staten genom testamente eller gåva, alltså, enligt ESV, en placeringsåtgärd. Om paragrafen även avser att reglera regeringens möjligheter att placera medel uppkommer, enligt ESV, frågan om bestämmelsen inte även borde reglera placeringsåtgärder av andra finansiella instrument.

Bakgrund: Varje år tar staten emot egendom i form av gåvor och testamentariska förordnanden från enskilda (donationer). Gåvorna och

donationerna består framför allt av likvida medel, värdepapper eller fastigheter. Den huvudsakliga delen av donationerna till förmån för staten utgör tillgångar som avskiljts för att varaktigt förvaltas som en självständig förmögenhet för ett bestämt ändamål. De utgör alltså stiftelser enligt stiftelselagen (1994:1220). Stiftelserna är egna juridiska personer och tillgångarna i dessa är därför inte statens. Sådan donationsegendom som är avsedd att förbrukas under förhållandevis begränsad tid tillfaller dock ofta staten. Det förekommer också att donationer tillfaller staten, trots att donatorn föreskrivit att kapitalet inte får förbrukas, utan endast avkastningen.

Budgetlagen saknar bestämmelser som särskilt tar sikte på egendom som staten förvärvat genom testamente eller gåva. Regeringen har dock i förhållande till myndigheterna under regeringen meddelat föreskrifter om donationer i donationsförordningen (1998:140). Enligt 11 § donationsförordningen ska likvida medel sättas in på myndighetens räntekonto eller på annat konto i Riksgäldskontoret.

Medel som inte ska förbrukas inom de närmaste två åren får myndigheten uppdra åt Kammarkollegiet att förvalta enligt förordningen (1987:778) om placering av fondmedel under Kammarkollegiets förvaltning. Efter medgivande från regeringen får en myndighet placera donationsmedel som inte ska förbrukas inom de närmaste två åren i svenska statsobligationer och statsskuldväxlar, i värdepappersfonder enligt lagen (2004:46) om investeringsfonder eller i aktier registrerade vid en reglerad marknad i Sverige. Regeringen kan också medge att myndigheten får uppdra åt någon annan att placera medlen på dessa sätt.

Inom staten är det huvudsakligen universiteten och högskolorna som tar emot gåvor och testamenterad egendom. Universiteten i Göteborg, Lund och Stockholm samt Karolinska institutet har medgivande från regeringen att enligt 12 § donationsförordningen under vissa i paragrafen angivna förutsättningar placera donationsmedel i statsobligationer, statsskuldväxlar, värdepappersfonder eller aktier.

Skälen för regeringens förslag: De flesta gåvor, bidrag och donationer till staten är avsedda att förbrukas under förhållandevis begränsad tid. Att binda sådana medel i aktier eller långsiktiga räntepapper kan innebära att likviditeten blir låg och att risken för förluster vid påtvingad försäljning blir hög. Om inte gåvogivaren ställt särskilda villkor bör egendomen normalt förvaltas på det sätt som i allmänhet gäller för statens medel. Om medlen sätts in på ett konto i Riksgäldskontoret säkerställs en god och säker avkastning. Detta sker också i praktiken.

Ett fåtal myndigheter har dock av regeringen getts befogenhet att vidta placeringsåtgärder avseende donationsmedel, även om de utgör statens egendom. Att sådana placeringar får ske kan vara motiverat i fråga om medel som inte ska förbrukas inom de närmaste två åren. Kammarkollegiet och några universitet och högskolor har som nämnts getts befogenhet att förvalta donationsmedel på detta sätt. Det rör sig om placeringar i statsobligationer, statsskuldväxlar, värdepappersfonder och aktier. Innehavet omfattar endast obetydliga andelar av kapitalet och röstvärdet i ett och samma bolag. Det saknas skäl att begränsa denna placeringsrätt och den ordning som har gällt i detta avseende har under en längre tid varit accepterad. Med hänsyn till vad som föreslås om att

regeringen inte bör ha någon befogenhet att utan riksdagens godkännande förvärva aktier eller andelar i företag bör dock möjligheten att placera kapital i aktier och andelar, som ett led i förvaltningen av egendom som tillfallit staten genom donation, regleras.

Det bör givetvis inte komma i fråga att regeringen med stöd av bestämmelsen förvärvar aktier som representerar en så stor andel av aktierna att det motsvarar hälften eller mer än hälften av röstvärdet i bolaget.

Enligt regeringens mening bör en bestämmelse införas i budgetlagen som klargör att regeringen får besluta om placering av kapital i aktier eller andelar i företag som ett led i förvaltningen av egendom som tillfallit staten genom testamente eller gåva. En bestämmelse med denna innebörd har tagits in i 8 kap. 3 § andra stycket förslaget till budgetlag. Regeringen anser inte att en sådan bestämmelse kan anses stå i konflikt med den föreslagna bestämmelsen i 7 kap. 2 § om att förvärv av aktier ska finansieras med anslag. Det får anses vara självklart att den sistnämnda bestämmelsen inte hindrar att förvärv av aktier i placeringssammanhang sker med donationsmedel.

Skälen för att reglera regeringens möjligheter att placera donationsmedel i aktier eller andelar har redovisats i det föregående. Något behov av att därutöver i budgetlagen reglera regeringens placeringsmöjligheter i andra finansiella instrument har inte framkommit. Bestämmelser om Riksgäldskontorets respektive Kammarkollegiets placeringar finns i deras instruktioner. För Riksgäldskontorets förvaltning av medel i egenskap av garantimyndighet och stödmyndighet finns bestämmelser i lagar om insättningsgaranti, investerarskydd och bankgaranti.

11.4 Finansiering av förvärv av aktier och kapitaltillskott

Regeringens förslag: Den nya budgetlagen ska innehålla en bestämmelse om att förvärv av aktier eller andelar i ett företag och annat tillskott av kapital ska finansieras med anslag.

Riksdagen ska dock ha möjlighet att för en viss anskaffning besluta om annan finansiering.

Utredningens förslag överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: Ingen remissinstans framför någon synpunkt på förslaget.

Bakgrund: Staten innehar aktier i ett stort antal hel- och delägda bolag. Detta aktieinnehav har ibland tillkommit genom att tillgångar och skulder i ett affärsverk eller en annan myndighet förts över till ett aktiebolag där staten inledningsvis ägt alla aktier. I en del fall har kapital därvid behövt tillskjutas från anslag på budgeten för att nå en tillfredsställande soliditet. I andra fall har ett bolag bildats för att bedriva en viss verksamhet. Kapital till bolaget har därvid i allmänhet tillskjutits från ett anslag.

Huvuddelen av statens aktieinnehav förvaltas av Regeringskansliet. Det bokförda värdet av innehavet uppgick vid utgången av 2009 till

336 miljarder kronor. Det uppskattade sammanlagda marknadsvärdet av de av Regeringskansliet förvaltade statligt ägde bolagen uppgick i juni 2010 till ca 620 miljarder kronor. Sammantaget rör det sig om innehav i 57 företag. Tre av innehaven avser börsnoterade företag. Staten mottar årligen utdelningar från de hel- och delägda företagen. År 2009 uppgick dessa utdelningar till 19 miljarder kronor. Regeringen lämnar varje år en skrivelse till riksdagen med en redogörelse för förvaltningen och verksamheten i företag med statligt ägande (senast skr. 2009/10:140). Det övergripande målet för förvaltningen är att företagen ska skapa värde och i förekommande fall se till att de uttryckta samhällsintressena med verksamheten infrias.

När staten förvärvar aktier eller lämnar ett tillskott av kapital skulle detta kanske i en del fall kunna betraktas som en anskaffning av en finansiell anläggningstillgång som används i statens verksamhet. Det betyder att regeringen med stöd av 20 § budgetlagen skulle få besluta att en sådan investering eller att anskaffningen ska finansieras med lån i Riksgäldskontoret inom en låneram som riksdagen fastställer. Sedan budgetlagen trädde i kraft 1997 har dock inte någon varaktig finansiering av aktieförvärv eller tillskott av kapital skett med lån i Riksgäldskontoret.

Våren 2003 godkände riksdagen att extra utdelningar från statliga aktiebolag skulle kunna användas för att finansiera kapitaltillskott till av staten ägda företag (prop. 2002/03:100, bet. 2002/03:FiU21, rskr. 2002/03:235). Det tillvägagångssätt som riksdagen beslutade om var följande. Ett konto inrättades i Riksgäldskontoret dit extra utdelningar i statliga bolag fördes. Riksdagen beslutade för ett år i taget om hur stort belopp som fick tillföras kontot. För 2003 var beloppet högst 3 miljarder kronor. Kontot belastades med utgifter för kapitaltillskott i den statliga företagssfären. Riksdagen beslutade om tillskotten i varje särskilt fall. Om behoven av kapitaltillskott översteg tillgängliga medel på kontot skulle skillnaden tillskjutas genom att anslag anvisades. Underskott fick inte uppkomma på kontot. Förfarandet innebar således att medel enligt dåvarande 9 kap. 2 § andra stycket RF togs i anspråk i annan ordning än genom budgetreglering, s.k. specialdestination. Denna finansieringslösning användes för att omfinansiera tillskottet av riskkapital till Teracom AB (500 miljoner kronor) och för ett tillskott till SJ AB (1 855 miljoner kronor). Riksdagen godkände var och en av dessa åtgärder (prop. 2002/03:86, bet. 2002/03:NU13, rskr. 2002/03:243 respektive prop. 2002/03:100, bet. 2002/03:FiU21, rskr. 2002/03:235).

År 2004 återkom regeringen med ett delvis nytt förslag (prop. 2003/04:100). Behållningen på kontot i Riksgäldskontoret vid utgången av 2003 skulle även under 2004 få användas för en återstående del av kapitaltillskottet till SJ AB. Regeringen föreslog vidare en höjning av den sammanlagda ramen för extra utdelningar som fick tillföras kontot till totalt 5 miljarder kronor för 2003 och 2004. Regeringen föreslog också att kontot skulle ha en kredit på högst 2 miljarder kronor under 2004. Om krediten utnyttjades skulle den återbetalas inklusive ränta med extra utdelningar från statligt ägda bolag före utgången av 2004.

Riksdagen avvisade förslaget om en kredit på kontot med hänvisning till ställningstagandet 2003 att något underskott inte fick uppkomma på kontot. I syfte att klara situationer då behov av kapitaltillskott uppstod men medel ännu inte hunnit inlevereras, föreslog utskottet att ett anslag

med ett formellt belopp på 1 miljon kronor skulle anvisas. Anslaget skulle endast belastas om det vid tillfället för en kapitalinsats inte fanns medel på kontot i Riksgäldskontoret. Med stöd av 6 § budgetlagen bemyndigade vidare riksdagen regeringen att överskrida anslaget med högst 2 miljarder kronor. Endast om anslaget överskridits skulle medel från kontot i Riksgäldskontoret föras till anslaget. Anslaget skulle således nettoredovisas (bet. 2003/04:FiU21, rskr. 2003/04:273).

Utöver kapitalinsatser i de två ovan nämnda företagen har kapitalinsatser med medel från kontot även gjorts i Green Cargo AB (600 miljoner kronor) och Arbetslivsresurs AR AB (50 miljoner kronor).

Den finansieringsordning för kapitalinsatser i statliga företag som nu beskrivits har haft fortsatt formell tillämpning under 2005–2008. Till kontot i Riksgäldskontoret fördes under 2003 och 2004 sammanlagt nästan 3 miljarder kronor i form av extra utdelningar. Därefter har inga extra utdelningar tillförts kontot. Dessa utdelningar ha använts för kapitaltillskott till bolag. Behållningen på kontot har ökat genom att ränta utgår på dess behållning. På kontot fanns vid utgången av 2009 en behållning på 2,8 miljoner kronor. Konstitutionsutskottet och finansutskottet har uttalat att om regeringen anser att det ska finnas en permanent ordning för hur omfördelning av kapital mellan statliga bolag ska gå till, bör den återkomma till riksdagen med förslag om hur en sådan ordning bör regleras (bet. 2002/03:FiU21, yttr. 2002/03:KU6y och bet. 2003/04:FiU21, yttr. 2003/04:KU5y). Riksdagen har vidare gett regeringen till känna att ordningen med ett särskilt konto i Riksgäldskontoret inte kan accepteras efter 2008 (bet. 2007/08:NU1 s. 6 och 34).

Även om kontot i Riksgäldskontoret finns kvar har några extra utdelningar inte förts till kontot sedan 2004. Anslaget Kapitalinsatser i statliga bolag har under perioden 2004–2010 anvisats med ett formellt belopp på 1 miljon kronor i den ursprungligen beslutade statsbudgeten. Från och med 2009 slopades möjligheten att överskrida anslaget. När behov uppkom under 2008 att göra kapitalinsatser i AB Svensk Exportkredit (3 miljarder kronor) och Almi företagspartner AB (2 miljarder kronor) finansierades detta i stället genom att 5 miljarder kronor anvisades till anslaget på tilläggsbudget. Motsvarande ordning tillämpades när staten deltog i SAS AB:s nyemissioner med 1,3 miljarder kronor 2009 och 1,1 miljarder kronor våren 2010.

Skälen för regeringens förslag: För alla bolag bör ägaren och bolaget ta ställning till det enskilda bolagets behov av kapital och kapitalstruktur. Bolaget bör vara så effektivt och kapitaliserat som möjligt för att med hänsyn till bolagets rörelserisk kunna bedriva sin verksamhet. Hänsyn måste också tas till enskilda kapitalbehov. Det är helt naturligt att statliga aktiebolag behöver en för verksamheten lämplig kapitalstruktur, dvs. varken för mycket eller för litet eget kapital i förhållande till verksamhetens förutsättningar. Kapitalbehovet och den lämpliga kapitalstrukturen varierar mellan företagen. Ett led i ägandet av de statliga företagen är att löpande följa hur finansieringssituationen utvecklas för de olika företagen. Vid en sådan uppföljning uppdragas fall då det finns onödigt mycket kapital i ett bolag i förhållande till den verksamhet bolaget ska bedriva. Det kan t.ex. bero på att utdelningen under lång tid varit för låg. Det förekommer också fall då ett bolag är

underkapitaliserat. Detta uppstår vanligen till följd av att verksamheten under en följd av år inte har kunnat drivas med ett tillfredsställande resultat. I samband med att ett sådant företags verksamhet anpassas kan det vara nödvändigt med ett kapitaltillskott. Några av de kapitaltillskott som lämnats sedan 2003 har haft denna bakgrund. Ett företag kan också vara otillräckligt finansierat för att kunna genomföra en avsedd expansion, t.ex. ett större förvärv.

Kapitaliseringsfrågor behöver prövas löpande och kapitalminskningar göras genom ordinarie eller extra utdelningar, återköp av aktier eller på annat lämpligt sätt när det är motiverat. Överskjutande kapital i bolagen bör återföras till ägaren staten, om det inte inom överblickbar framtid ska investeras i värdeskapande verksamhet (prop. 2009/10:1, utg.omr. 24 s. 50).

När ett statligt ägt aktiebolag behöver ett kapitaltillskott är det regeringens mening att medel för ändamålet som regel ska anvisas med ett anslag på budgeten. Behov av kapitaltillskott till följd av flera års förlustbringande verksamhet kan antas inträffa ganska sällan. Det kan också inträffa att kapitaltillskott behövs för att genomföra investeringar inom befintlig verksamhet, för att en verksamhet ska kunna expandera eller för att en ny verksamhet ska kunna startas.

Budgetlagen föreskriver för närvarande intern lånefinansiering i Riksgäldskontoret som huvudalternativ för att finansiera anskaffning av anläggningstillgångar som används i statens verksamhet. Bestämmelsen gäller materiella, immateriella och finansiella anläggningstillgångar (prop. 1995/96:220 s. 96). I förarbetena nämns en rad skilda slag av anläggningstillgångar, men förvärv av aktier eller tillskott av kapital behandlas inte. Vidare beskrivs i förarbetena vad som avses med att en anläggningstillgång används i statens verksamhet.

Budgetlagen bör anpassas till den praxis som har utvecklats och som innebär att förvärv av aktier eller andelar i företag och andra former av tillskott av kapital i första hand finansieras med anslag. En bestämmelse med denna innebörd har tagits in i 7 kap. 2 § förslaget till budgetlag. Skulle det någon gång finnas skäl att göra avsteg från den ordning som nu föreslagits, kan detta ske enkelt och utan dröjsmål. Det får förutsättas vara betydligt mindre tidskrävande att pröva finansieringsformen för ett förvärv av aktier eller tillskott av kapital än att pröva motivet för engagemanget och vilka åtgärder i företaget som behöver vidtas i sammanhanget. Den möjlighet som i dag gäller för riksdagen att för en viss myndighet eller för viss anskaffning besluta att finansiering ska ske på annat sätt bör gälla även vid förvärv av aktier eller andelar i företag. En bestämmelse med denna innebörd har tagits in i 7 kap. 6 § förslaget till budgetlag.

Regeringens förslag: Beloppsgränsen för vilka försäljningar av fast egendom som regeringen har rätt att besluta om ska vara 75 miljoner kronor.

Utredningens förslag: Överensstämmer med regeringens när det gäller ändringen av beloppsgränsen. Utredningen har därutöver förslagit att den bestämmelse som ger regeringen befogenhet att sälja fast egendom till en kommun för samhällsbyggnadsändamål ändras.

Remissinstanserna: *Statens fastighetsverk* tillstyrker förslaget att höja beloppsgränsen till 75 miljoner kronor. Övriga remissinstanser lämnar förslaget utan erinran.

Bakgrund: Enligt 25 § budgetlagen får regeringen besluta att sälja fast egendom om värdet av fastigheten inte överstiger 50 miljoner kronor, om den inte alls eller endast i ringa utsträckning behövs i statens verksamhet och om det inte finns särskilda skäl för att egendomen fortfarande ska ägas av staten. Samtliga förutsättningar ska vara uppfyllda för att regeringen ska få sälja egendomen utan riksdagens medgivande.

En beloppsgräns ansågs, vid budgetlagens tillkomst, ha ett visst värde för att ge riksdagen möjlighet att ta ställning till de politiskt mest intressanta försäljningarna samtidigt som riksdagen inte behövde belastas med ärenden av rutinkaraktär. Ett annat argument var att en försäljning som regel kan genomföras snabbare om en riksdagsbehandling kunde undvaras. Vidare gjordes bedömningen att om någon beloppsgräns inte angavs i lagen skulle det ställa krav på en mer omfattande reglering av om och när försäljning skulle få ske.

Regeringen får vidare besluta om försäljning av fast egendom till en kommun för samhällsbyggnadsändamål. I förarbetena till budgetlagen angavs att det senare begreppet har samma innebörd som i den generella ändamålsbestämmelse 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 (prop. 1995/96:220 s. 101). Bestämmelserna om försäljning av fast egendom gäller enligt 27 § budgetlagen även för upplåtelse av tomrätt samt försäljning av tomträtt och sådan byggnad som är lös egendom.

Skälen för regeringens förslag

Beloppsgränsen för regeringens rätt att sälja fast egendom

Sedan budgetlagen infördes har prisutvecklingen på fastighetsmarknaden varit dramatisk. Av Statistiska centralbyråns statistik över utvecklingen av fastighetspriserna (fastighetsprisindex) framgår att indexet har stigit från 185 till 498 sedan 1996. Priserna har alltså i det närmaste trefaldigats. Även penningvärdet har förändrats.

Dessa förhållanden talar för att den i budgetlagen angivna beloppsgränsen för när regeringen utan riksdagens medgivande får sälja fast egendom bör höjas. En höjning som motsvarar ökningen av

fastighetsprisindex skulle innebära att beloppsgränsen höjs till 130 miljoner kronor. I sammanhanget kan konstateras att endast ett begränsat antal fastighetsöverlåtelse hittills underställts riksdagens prövning under 2000-talet. En så kraftig höjning skulle kunna leda till att principiellt viktiga försäljningar inte blir föremål för riksdagens ställningstaganden. Regeringen gör bedömningen att en höjning av gränsen till 75 miljoner kronor utgör en lämplig avvägning mellan hänsynen till å ena sidan prisutvecklingen och å andra sidan riksdagens intresse av insyn i de aktuella försäljningsärendena. En bestämmelse med detta innehåll har tagits in i 8 kap. 2 § förslaget till budgetlag.

En kommuns möjlighet att förvärva en fastighet

Som ovan anförts hänvisas i förarbetena till budgetlagen beträffande begreppet samhällsbyggnadsändamål till bestämmelsen i 2 kap. 1 § expropriationslagen om för vilka ändamål som expropriation för en kommuns räkning får ske.

Expropriationslagen är inte tillämplig på fastigheter som tillhör staten. Innebörden av bestämmelsen i budgetlagen är den att regeringen utan medgivande från riksdagen får besluta om försäljning av en fastighet till en kommun om den expropriationsgrund finns som anges i 2 kap. 1 § expropriationslagen. Regeringens befogenhet i denna del gäller även om fastighetens värde överstiger 50 miljoner kronor, och även om egendomen behövs i den statliga verksamheten.

Utredningen har föreslagit att begreppet samhällsbyggnadsändamål ändras till ändamål som är av väsentlig betydelse för kommunens utveckling på lång sikt. En sådan ändring skulle enligt utredningen i högre grad ansluta till det behov av förvärv av fast egendom som en kommun kan ha.

Regeringens uppfattning är att frågan om under vilka förutsättningar regeringen utan riksdagens godkännande ska få överlåta fast egendom till en kommun behöver övervägas ytterligare. Något förslag på området lämnas därför inte i denna proposition.

13 Mål och resultat

Regeringens förslag: I den nya budgetlagen ska det föreskrivas att regeringens redovisning av de resultat som uppnåtts i verksamheten ska lämnas i budgetpropositionen och att redovisningen ska ske i förhållande till de av riksdagen beslutade målen. Om riksdagen har beslutat att hänföra statens utgifter till utgiftsområden, ska redovisningen vara anpassad till utgiftsområdena.

Utredningens förslag överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: Flertalet remissinstanser tillstyrker eller lämnar förslaget utan erinran. *Kammarkollegiet* har inget att erinra mot förslaget men anser att mål- och resultatstyrningen måste få en mer enhetlig och tydlig form för myndigheterna och att regeringens formulering av mål för

myndigheterna utvecklas ytterligare. *Statskontoret* anser att det är olämpligt att i lagen indirekt binda riksdagen vid att fatta beslut om mål för verksamheten. Vidare anser Statskontoret att förslaget att resultatredovisningen ska följa utgiftsområdena riskerar att leda till att styrningen blir mindre verksamhetsanpassad. Slutligen anser myndigheten att resultatredovisningen inte nödvändigtvis bör ske i budgetpropositionen. Ibland kan det enligt Statskontoret vara lämpligare att redovisningen sker i särskilda skrivelser till riksdagen. *Ekonomistyrningsverket (ESV)* tillstyrker den föreslagna formuleringen i lagen men efterfrågar en djupare analys av användningen av mål. Enligt ESV bör uppföljningen i första hand avse mål och förvaltningsuppgifter i prioriterade områden. Vidare anför ESV att sådana övergripande mål som riksdagen har beslutat om inte alltid är uppföljningsbara. *Inspektionen för socialförsäkringen* är kritisk till förslaget att resultatredovisningen ska ske i budgetpropositionen. Myndigheten anser att resultatredovisningen i stället borde ske samordnat med att årsredovisningen lämnas till riksdagen.

Bakgrund

Den nuvarande regleringen

I 2 § budgetlagen föreskrivs att regeringen för riksdagen ska redovisa de mål som åsyftas och de resultat som uppnåtts på olika verksamhetsområden.

Regeringen anförde i förarbetena till lagen att styrningen av den statliga verksamheten hade fått en så stark anknytning till budgetprocessen att det var lämpligt att i budgetlagen särskilt beröra frågor om resultatstyrning (prop. 1995/96:220 s. 21). Att ange ett mål eller ett förväntat resultat och jämföra detta med det resultat som faktiskt uppnåtts var, enligt regeringens mening, helt grundläggande i en styrprocess som syftar till en allt effektivare och mer ändamålsenlig verksamhet.

Ett annat skäl för en reglering av resultatstyrningen i budgetlagen var att klargöra att om regeringen begär statliga medel för ett ändamål måste regeringen också kunna ange vad den vill uppnå. Regeringen ska också vidta åtgärder så att resultatet av verksamheten kan följas upp och jämföras med vad som var avsett.

Ytterligare ett skäl var att underlätta för riksdagen att i ökad utsträckning ägna sig åt uppföljning och utvärdering av resultat. Regeringen menade att budgetpropositionen var det naturliga dokumentet för den löpande redovisningen av mål och resultat på områden där ekonomiska styrmedel, särskilt anslag, används i stor utsträckning (prop. 1995/96:220 s. 21 f.).

Redovisning av resultat som grund för regeringens begäran om statliga medel för olika verksamheter ansågs således vara centralt i budgetprocessen.

Mål- och resultatstyrningen och den nya budgetprocessen innebar att riksdagen och regeringen skulle bestämma mål och inriktning för den statliga verksamheten och ställa bestämda resultatkrav (se bl.a. prop. 1987/88:150 bilaga 1, s. 69–74 och prop. 1990/91:100 bilaga 1, s. 53 och 54). De statliga myndigheterna gavs samtidigt en större frihet att välja medel för att nå målen. Denna ökade ekonomiska ramstyrning syftade inte minst till att decentralisera ansvar och befogenheter och skapa ett ökat utrymme för analyser av verksamhetens utfall.

En grundläggande utgångspunkt i det fortsatta utvecklingsarbetet har varit att genom återrapportering av resultatinformation säkerställa att riksdagen och regeringen ska få ett bättre beslutsunderlag.

I budgetpropositionen för 1998 gavs bl.a. de avsnitt som behandlade de olika utgiftsområdena en mer enhetlig struktur, de viktigaste målen inom respektive utgiftsområde lyftes fram och resultatbedömningarna utvecklades i budgetpropositionen. Det var enligt vad regeringen anförde viktigt att informationen i budgetpropositionen om mål och resultat hade en tydlig koppling till utgiftsområdena och regeringens budgetförslag. Redovisningen följde därmed utgiftsområdesstrukturen och den indelning i verksamhetsområden som fanns under utgiftsområdena (prop. 1997/98:1 Förslag till statsbudget, finansplan m.m. avsnitt 6). Riksdagen fastställde mål för utgiftsområdena.

Finansutskottet såg positivt på de åtgärder som regeringen vidtagit (bet. 1997/98:FiU1). Vid behandlingen av 1998 års ekonomiska vårproposition angav finansutskottet dock vissa krav på återrapporteringen av resultatinformation som borde beaktas av regeringen i budgetförslaget för 1999. Bland annat framförde finansutskottet att regeringen borde prioritera att utveckla resultatredovisningarna på utgifts- och verksamhetsområdesnivå, medan resultatinformationen på anslagsnivå i vissa fall kunde göras mindre omfattande (bet. 1997/98:FiU20).

I budgetpropositionen för 2001 införde regeringen en indelning av den statliga verksamheten i politikområden inom ramen för de rådande utgiftsområdena. Detta var ett första steg mot en mer renodlad verksamhetsbaserad struktur i budgetpropositionen. Totalt indelades verksamheten i 47 politikområden. För varje politikområde fastställde riksdagen ett eller flera mål (prop. 2000/01:1, bet. 2000/01:FiU20).

Införandet av politikområden togs inte väl emot i riksdagen. I yttranden till finansutskottet framförde flera utskott synpunkter på att politikområdena skar över flera utgiftsområden, vilket innebar att beredningsansvaret kom att delas mellan flera utskott. Beslut om mål kunde därmed komma att beredas av ett utskott medan beslut om finansiering bereddes av ett annat. Vidare kom utgiftsområdena att innefatta insatser som låg utanför ett utskotts ansvarsområde enligt riksdagsordningen (se t.ex. yttr. 2000/01:FöU1y och yttr. 2000/01:BoU1y).

Finansutskottet välkomnade regeringens mer konkreta mål men betonade vikten av att politikområdesindelningen anpassades till riksdagens arbetsformer. Finansutskottet förutsatte därmed att regeringen

beaktade de synpunkter som framkommit i yttrandena (bet. Prop. 2010/11:40 2000/01:FiU1 avsnitt 5 s. 278).

I budgetpropositionen för 2009 föreslog regeringen att den då föreliggande riksdagsbindningen gällande mål för politikområden skulle upphöra. I stället föreslog eller angav regeringen mot vilka mål verksamheter inom de olika utgiftsområdena skulle följas upp (prop. 2008/09:1 Förslag till statsbudget, finansplan m.m. avsnitt 10.4).

När finansutskottet behandlade budgetpropositionen för 2009 framförde utskottet att det länge varit kritiskt till att indelningen i politikområden inte överensstämte med indelningen i utgiftsområden. Utskottet välkomnade att detta problem avlägsnades. Samtidigt menade utskottet att många centrala frågor som var av intresse för riksdagen var obesvarade och måste diskuteras vidare mellan riksdag och regering. Utskottet ansåg exempelvis att det fanns oklarheter om hur målen skulle utformas och hur en ny underindelning av utgiftsområdena skulle se ut (bet. 2008/09:FiU2).

I vilket sammanhang ska resultatredovisningen lämnas?

En annan fråga som har diskuterats sedan budgetlagen trädde i kraft är i vilket eller vilka sammanhang regeringen lämpligen bör fullgöra sin skyldighet att redovisa den statliga verksamheten för riksdagen.

Som framgår av det föregående uttalade regeringen i den proposition som låg till grund för budgetlagen att det var naturligt att regeringen lämnar resultatredovisningen i budgetpropositionen. Detta är också vad finansutskottet framförde som sin ståndpunkt vid behandlingen av den ekonomiska vårpropositionen 1997. Finansutskottet anförde då bl.a. att det naturliga tillfället för en redovisning av mål och resultat enligt 2 § budgetlagen var i anslutning till budgetförslaget för nästkommande år. Vidare anförde finansutskottet att en viktig förutsättning för riksdagens ställningstagande till fördelning av utgifter på utgiftsområden och anslag är en resultatanalys för föregående år. Det borde också vid budgetprövningen finnas en bedömning av i vilken utsträckning som målen hade uppnåtts och – om de inte uppnåtts – varför så var fallet (bet. 1996/97:FiU20).

Styrtredningen har i sitt betänkande Att styra staten – regeringens styrning av sin förvaltning tagit upp frågan om i vilket sammanhang regeringen bör lämna resultatredovisningen till riksdagen (SOU 2007:75 s. 207). Styrtredningen menade att budgetpropositionen kommit att fylla allt för många syften samtidigt som de olika syftena inte uppfylldes särskilt väl. Styrtredningen föreslog därför att budgetpropositionen skulle renodlas till att bli ett framåtriktat dokument, medan årsredovisningen skulle utvecklas till att bli det centrala redovisningsdokumentet. Även Riksrevisionen har i sin årliga rapport 2009 anført att regeringens centrala redovisningsdokument om den statliga verksamheten bör vara årsredovisningen för staten (RiR 2009:8 s. 14).

Inledning

Enligt 4 kap. 8 § RF ska varje utskott följa upp och utvärdera riksdagsbeslut inom utskottets ämnesområde (prop. 2009/10:80, bet. 2009/10:KU19, rskr. 2009/10:304 och bet. 2010/11:KU4, rskr. 2010/11:21). Bestämmelsen har därmed flyttats från riksdagsordningen till regeringsformen, vilket markerar den vikt som läggs vid utskottens uppföljning.

Riksdagen har alltsedan budgetlagen infördes konsekvent efterfrågat en nära koppling mellan budgetförslaget och de resultat som uppnåtts, att målen ska vara mätbara och uppföljningsbara samt beslutas av riksdagen, samt att resultatredovisningen ska följa budgetens indelning och riksdagens beredningsformer.

Regeringen har arbetat med att förbättra målformuleringarna och resultatredovisningarna, men verksamhetsindelningen av resultatredovisningen i politikområden innebar att det blev svårare för riksdagen att behandla redovisningarna som underlag för budgetbesluten. Detta berodde på att ärendefördelningen mellan utskotten följer utgiftsområdesindelningen, vilket i sin tur innebar att utskottens ansvar för mål, resultat och resurser kom att bli otydligare med den verksamhetsstruktur som regeringen använde i budgetpropositionen.

Det kan konstateras att de synpunkter som riksdagen har haft på resultatredovisningen inte fullt ut har tillgodosetts. Den nuvarande lydelsen av 2 § budgetlagen är allmänt hållen och lämnar öppet bl.a. i vilken form resultatredovisningen ska ske och vem som ska besluta om målen.

Riksdagen ska besluta om målen för verksamheten

Riksdagen har vid upprepade tillfällen uttalat att de viktigaste politiska målen inom respektive utgiftsområde ska beslutas av riksdagen. Flertalet av målen för utgiftsområdena är också beslutade av riksdagen. Den av *Statskontoret* framförda synpunkten att riksdagen inte bör bindas vid att fatta beslut om mål ligger alltså inte i linje med vad riksdagen själv uttalat. Regeringen anser att det är naturligt och önskvärt att den politiska viljeinriktningen och de politiska prioriteringarna formuleras i termer av mål och att dessa mål bör underställas riksdagen för beslut. De mål som föreslås bör vara formulerade på ett sådant sätt att de är möjliga att följa upp. Regeringen föreslår därför att det i budgetlagen anges att regeringens resultatredovisning ska ske mot av riksdagen beslutade mål. En bestämmelse med denna innebörd har tagits in i 10 kap. 3 § förslaget till budgetlag. I budgetpropositionen bör således ingå mål för alla utgiftsområden som är beslutade av riksdagen.

Riksdagen har betonat att resultatinformationen bör utformas så att den kan utgöra en grund för riksdagens beslut om utgiftsramar och anslag samt andra förslag som lämnas i budgetpropositionen. Vidare har riksdagen efterfrågat en ökad användning av tidsserier och resultatindikatorer. Som finansutskottet har anfört bör resultatredovisningen framför allt utvecklas på områden som rör stora belopp

eller där eftersträvade samhällseffekter är särskilt betydelsefulla. Eftersom riksdagen har efterfrågat välformulerade, mätbara och uppföljningsbara mål ska regeringen självfallet sträva efter att utforma förslagen till mål så att de uppfyller dessa grundläggande krav. På denna punkt har alltså regeringen inte någon annan uppfattning än *Kammarkollegiet*. Målen bör avse de effekter man vill uppnå med de statliga insatserna. På denna punkt har alltså regeringen en annan uppfattning än *ESV* då regeringen anser att uppföljningen inte enbart bör fokuseras till prioriterade områden utan vara mer heltäckande för att skapa ett bredare beslutsunderlag.

Redovisning av uppnådda resultat ska lämnas i budgetpropositionen

Redan i förarbetena till budgetlagen anförde regeringen att budgetpropositionen bör vara det naturliga dokumentet för den löpande redovisningen av mål och resultat på områden där ekonomiska styrmedel används i stor utsträckning. Detta ligger i linje med vad riksdagen vid upprepade tillfällen anført, nämligen att det är viktigt att det finns en koppling mellan budgetförslaget och redovisningen av mål och resultat. Av finansutskottets betänkande Årsredovisning för staten framgår att en översikt som riksdagens utredningstjänst gjort visade att förhållandevis få resultatskrivelser hade lämnats till riksdagen i jämförelse med Riksdagskommitténs ursprungliga önskemål om en resultatskrivelse per utgiftsområde och år (bet. 2004/05:FiU28). En förklaring till detta kan vara att det är svårt att föra in ytterligare en omfattande beredningsprocess i Regeringskansliet som innefattar analys av den pågående verksamheten vid sidan av beredningen av den ekonomiska vårpropositionen, budgetpropositionen samt andra propositioner och skrivelser, inte minst eftersom resultatinformation ingår även i flera av dessa dokument.

Regeringen anser till skillnad från *Inspektionen för socialförsäkringen* att det inte är lämpligt att låta årsredovisningen för staten vara det centrala dokumentet för redovisningen till riksdagen av icke finansiella verksamhetsresultat. I stället anser regeringen att det är angeläget att budgetförslaget i budgetpropositionen är väl underbyggt med bl.a. redovisningar av uppnådda resultat. Med uppnådda resultat avses i första hand de resultat som uppnåtts genom statens verksamhet och resursinsatser. Det är således effekterna av statens verksamhet och de bidrag som insatserna inneburit som bör redovisas i förhållande till de mål riksdagen har beslutat om. Hur detta förhållande ser ut beror på hur målen är formulerade. Redovisningen kommer därmed skilja sig från fall till fall. Den föreslagna bestämmelsen medger att inte hela verksamheten inom ett visst område redovisas varje år. Vidare avses med uppnådda resultat effekterna av den samlade verksamheten oavsett hur denna har finansierats. Det är således inte bara den anslagsfinansierade delen av verksamheten som är av intresse. Det är inte heller fråga om en redovisning på marginalen som endast tar sikte på att motivera en anslagsförändring. Däremot bör det finnas en tydlig koppling till de förslag om exempelvis anslag och ekonomiska åtaganden som lämnas i budgetpropositionen. Redovisningen ska motivera varför medel fortsatt

ska avsättas för verksamheten. Sektorsövergripande mål bör följas upp samlat under de utgiftsområden där de huvudsakliga medlen anvisas men också där det är relevant inom olika utgiftsområden. Det bör även uppmärksammas att statliga medel hanteras av exempelvis kommunsektorn och att de resultat som uppnås där också är av intresse. Genomgående är det centralt att visa på hur de statliga insatserna bidragit till måluppfyllelse, då effekter på en mer övergripande nivå kan vara svåra att påvisa.

Det bör mot denna bakgrund införas en bestämmelse i budgetlagen enligt vilken regeringen i budgetpropositionen ska lämna redovisning av de resultat som uppnåtts i verksamheten i förhållande till de av riksdagen beslutade målen. En bestämmelse med denna innebörd har tagits in i 10 kap. 3 § förslaget till budgetlag. En sådan bestämmelse utesluter självfallet inte att resultatredovisningar lämnas även i andra sammanhang. Tvärtom kan det vara naturligt att regeringen redovisar fördjupade analyser av olika verksamheter i skrivelser och i särpropositioner. Detta är särskilt motiverat på sektorsövergripande områden där verksamheten bedrivs och finansieras från flera olika utgiftsområden. Det kan även vara lämpligt på områden där andra styrmedel än ekonomiska används i stor omfattning, t.ex. lagstiftning. Riksdagen kan även begära resultatinformation för olika verksamheter när behov finns.

Redovisningen ska vara utformad som ett underlag för riksdagens beslut

Riksdagen har framfört att utgiftsområdesindelningen och riksdagens beredningsordning enligt riksdagsordningen bör vara grunden för resultatinformationen till riksdagen i budgetpropositionen. På så sätt kan redovisade medelsberäkningar starkare knytas ihop med de resultat som kommer fram i uppföljningsarbetet. *Statskontoret* har invänt att det finns en risk att resultatredovisningen blir mindre verksamhetsanpassad om den knyts till utgiftsområden. Resultatinformationen är dock avsedd som ett underlag för riksdagens beslut om budgetpropositionen och bör därmed knytas till de beslut som riksdagen tar. Det är även en fördel om grunderna för resultatinformationen är stabila över tiden. Regeringen kan konstatera att utgiftsområdesindelningen, med ett undantag, i huvudsak är densamma 2010 som den var 1997. Indelningen av statens budget i utgiftsområden regleras i likhet med ärendefördelningen mellan utskotten i riksdagsordningen. Regeringen anser att redovisningen av uppnådda resultat i budgetpropositionen ska vara anpassad till denna reglering. En bestämmelse med denna innebörd har tagits in i 10 kap. 3 § förslaget till budgetlag. En ändrad indelning av resultatredovisningens struktur kan därmed ske i anslutning till att riksdagsordningen ändras.

Riksdagen har efterfrågat ett klargörande av hur underindelningen av utgiftsområdena ska se ut. Regeringen anser inte att den närmare utformningen av resultatinformationen och på vilken nivå den bör lämnas inom respektive utgiftsområde bör regleras i lag, utan att det bör finnas utrymme för regeringen och riksdagen att utveckla verksamhetsanpassade former för detta över tiden.

14.1 Utgångspunkter för normeringen

Regeringens bedömning: Den nya budgetlagen bör innehålla grundläggande bestämmelser om utformningen av årsredovisningen för staten. Vid utformningen av bestämmelserna bör hänsyn tas till de särskilda förhållande som råder i den statliga verksamheten.

Utredningens bedömning överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: Remissinstanserna tillstyrker eller har ingen erinran mot förslaget.

Bakgrund

Regleringen av årsredovisningen för staten

En årsredovisning för staten upprättades första gången för budgetåret 1993/94. Genom införandet av budgetlagen ålades regeringen i lag att se till att en årsredovisning för staten lämnas till riksdagen.

Regeringen ska enligt 38 § budgetlagen, i dess lydelse fram till den 31 december 2010, så snart som möjligt, dock senast nio månader efter ett avslutat budgetår, se till att årsredovisningen för staten lämnas till riksdagen (se vidare bet. 2009/10:KU17, rskr. 2009/10:301 och 302 och bet. 2010/11:KU2, rskr. 2010/11:23–25). Sedan 2001 sker detta i praktiken i anslutning till att den ekonomiska vårpropositionen lämnas till riksdagen. Vårpropositionen ska enligt tilläggsbestämmelse 3.2.2 RO lämnas årligen, senast den 15 april. Enligt 9 kap. 10 § RF ska regeringen efter budgetperiodens slut lämna en årsredovisning för staten till riksdagen. Den närmare utformningen av årsredovisningen bör dock, enligt vad regeringen anför i förarbetena, även i fortsättningen regleras i budgetlagen (prop. 2009/10:80 s. 235).

Årsredovisningen ska enligt 38 § budgetlagen, i dess lydelse till och med den 31 december 2010, innehålla resultaträkning, balansräkning och finansieringsanalys samt det slutliga utfallet på statsbudgetens inkomstitlar och anslag. För redovisningen i staten gäller enligt 45 § budgetlagen att redovisningen ska följa god redovisningssed och att den ska ge en rättvisande bild.

Enligt förordningen (2000:605) om årsredovisning och budgetunderlag ska de myndigheter som lyder omedelbart under regeringen varje år lämna en årsredovisning till regeringen och det underlag Ekonomistyrningsverket (ESV) behöver för årsredovisningen för staten. Förordningen innehåller bl.a. bestämmelser om vad myndigheternas årsredovisningar ska innehålla, vissa grundläggande redovisningsprinciper samt värderingsregler. Regeringen har vidare beslutat om föreskrifter om myndigheternas bokföring i förordningen (2000:606) om myndigheters bokföring. I denna förordning finns bestämmelser om den löpande bokföringen i de myndigheter som lyder omedelbart under regeringen.

Varje år beslutar regeringen om vilken organisatorisk avgränsning årsredovisningen för staten ska ha samt om uppställningsformerna för resultat- och balansräkningarna samt finansieringsanalysen. Detta sker

genom s.k. normeringsbeslut som ställs till ESV och som avser det underlag till årsredovisningen för staten som ESV lämnar till regeringen varje år.

Riksrevisionen ska enligt 3 § lagen (2002:1022) om revision av statlig verksamhet m.m. (revisionslagen) granska årsredovisningen för staten. Granskningen görs bl.a. mot bakgrund av vad som kan anses utgöra god redovisningssed och god revisionsmed i staten. Av god revisionsmed följer att en revisor ska granska att årsredovisningen upprättats enligt tillämpligt regelverk. Riksrevisionens granskning omfattar därför endast de delar av årsredovisningen för staten som den ska innehålla enligt 38 § budgetlagen, i dess lydelse till och med den 31 december 2010, inklusive till dessa delar hänfödda noter. Övriga delar av årsredovisningen är inte föremål för någon årlig revision. Revisorn ska dock läsa övriga delar och bedöma om de motsäger informationen i de obligatoriska årsredovisningsdokumenten.

Riksrevisionens synpunkter

Riksrevisionen har uttalat sig om det förhållandet att regeringen beslutar om redovisningsnormer på det statliga området. Riksrevisionen har bl.a. i sin årliga rapport 2004 uttryckt principiell tveksamhet till att regeringen beslutar om avgränsningen och uppställningsformerna för den återrapportering som följer av budgetlagen.

I den årliga rapporten 2009 har Riksrevisionen lämnat synpunkter på det förhållandet att årsredovisningen för staten innehåller andra delar än de som budgetlagen föreskriver. Riksrevisionen konstaterar att årsredovisningen delvis används för att redovisa uppnådda resultat i statens verksamhet enligt vad som föreskrivs i 2 § budgetlagen. Om avsikten är att årsredovisningen även fortsättningsvis ska omfatta redovisning av resultat bör enligt Riksrevisionen tydligare normer för årsredovisningen läggas fast.

Skälen för regeringens bedömning

Behovet av ytterligare reglering

Regeringen delar Riksrevisionens uppfattning att det från ett principiellt perspektiv skulle kunna hävdas att riksdagen, och inte regeringen, ska besluta om vilken redovisning som regeringen ska lämna och hur den ska utformas. Det är, enligt regeringens mening, viktigt att redovisningens objektivitet inte kan ifrågasättas.

Innehållet i god redovisningssed är inte en gång för alla fastlagt. Även om en lagreglering sker måste under alla förhållanden lagbestämmelserna fyllas ut och kompletteras av gällande uppfattning om god redovisningssed. En allt för långtgående reglering skulle vidare inte vara till gagn för utvecklingen inom redovisningsområdet. Bestämmelserna bör därför även i fortsättningen utformas så att de ger utrymme för normbildning. Detta hindrar inte att det finns skäl att införa mera grundläggande bestämmelser i budgetlagen i syfte att uppnå en normering av årsredovisningen för staten som inte uppfattas som

Särskilda förhållanden i den statliga verksamheten

Det ligger nära till hands att ha årsredovisningslagen (1995:1554) eller lagen (1997:614) om kommunal redovisning som förebilder vid utformningen av bestämmelserna om årsredovisningen för staten. De specifika förutsättningar som gäller i staten gör emellertid att denna reglering inte är omedelbart överförbar på statlig verksamhet. Även om det grundläggande synsättet på redovisningen, dvs. att den ska ge en rättvisande bild, bör vara detsamma, kan de särskilda förhållanden som råder i staten motivera att andra krav ställs på årsredovisningen. Utformningen av bestämmelserna i budgetlagen om årsredovisningen för staten bör därför ske med utgångspunkt från redovisningens övergripande syften och det informationsbehov som dess intressenter kan antas ha. Regleringen bör vidare utformas så att den ligger i linje med det övergripande målet med den statliga verksamheten.

Staten bedriver allmännyttig verksamhet. Verksamheten finansieras till övervägande del av skatter. Vidare säkras de åtaganden som staten gör genom beskattningsrätten i staten. I redovisningssammanhang är utgångspunkten att verksamheten i staten ska fortsätta i all oändlighet, och att gjorda åtaganden kan infrias. Till detta kommer att värderingen av anläggningstillgångar i staten många gånger är komplicerad eftersom de är av infrastrukturell karaktär i vid bemärkelse utan något marknadsvärde. Syftet med tillgångarna är inte att de ska generera avkastning, utan att de ska användas i verksamheten. Styrningen av verksamheten i staten syftar till att riksdagens beslut om statens budget ska genomföras. Några vinstmotiv finns inte. Ett positivt resultat eller hög avkastning på kapitalet är därmed inte ett mål för verksamheten. De främsta intressenterna av årsredovisningen för staten är riksdagen och medborgarna. Riksdagen kan här sägas företräda dels dem som bidrar till finansieringen av statlig verksamhet, dvs. skattebetalarna, dels dem som är mottagare av offentlig service.

Sett från detta perspektiv är det de beslut som riksdagen har fattat om budgeten och därtill hörande bemyndiganden m.m. som är särskilt viktiga. De delar av årsredovisningen för staten som ger information om hur riksdagens beslut om statens budget har genomförts, bl.a. i utfallsredovisningen, är därför av framträdande betydelse.

Det primära syftet med företagens årsredovisningar är att de externa intressenterna ska kunna bedöma företags ekonomiska ställning. Resultaträkningen och balansräkningen utgör här en viktig grund för exempelvis investerares eller leverantörers bedömning av företaget som avtalskontrahent. Redovisningen utgör även grund för stämmans beslut om ansvarfrihet för styrelsen. Redovisningen i företagen ska också kunna jämföras med redovisningen i andra företag. Årsredovisningen för staten har inte motsvarande syften. Riksdagens beslut om politiska och ekonomiska prioriteringar grundar sig i stället i första hand på resultatredovisningen i budgetpropositionen.

Årsredovisningen för staten visar bl.a. hur regeringen respekterat givna bemyndiganden m.m. Dessutom baserar sig redovisningen i resultaträkningen och balansräkningen på bokföringsmässiga grunder, vilket underlättar tolkningen av statens ställning och resultat för det aktuella budgetåret. Resultat- och balansräkningarna utgör således viktiga komplement till redovisningen av utfallet på inkomstitlar och anslag m.m.

Det som nu anförts innebär att bedömningen av behovet av lagreglering av årsredovisningen för staten får göras delvis med andra utgångspunkter än dem som årsredovisningslagen och lagen om kommunal redovisning grundar sig på. Detta innebär bl.a. att behovet av en ingående reglering av innehållet i de finansiella delarna av årsredovisningen för staten inte är lika stort som behovet av motsvarande reglering av företagens och kommunernas årsredovisningar.

14.2 God redovisningssed i staten

Regeringens bedömning: Det bör inte i lag preciseras vad som ska utgöra god redovisningssed i staten.

Utredningens bedömning överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: Flertalet remissinstanser instämmer eller har ingen erinran mot utredningens bedömning. *Riksrevisionen* anser dock att det är fullt möjligt att definiera vad som är god redovisningssed inom statlig redovisning utifrån internationella regelverk för finansiell rapportering. Det finns enligt Riksrevisionen en internationell trend där flera länder som t.ex. Storbritannien beslutat att den statliga redovisningen ska utgå från ett fastställt regelverk som anpassats till statliga förhållanden. Ett alternativ till att i lagen ange vilket ramverk som ska följas kan, enligt myndigheten, vara att i budgetlagen införa en bestämmelse om att regeringen inför riksdagen ska presentera vilket ramverk som har tillämpats vid upprättandet av årsredovisningen för staten och vilka redovisningsprinciper som har följts.

Bakgrund: Den allmänna redovisningslagstiftningen som gäller för företag består i stor utsträckning av ramlagar vars närmare innehåll fylls ut och kompletteras genom god redovisningssed. Denna teknik används bl.a. i bokföringslagen (1999:1078) och årsredovisningslagen (1995:1554). Även redovisningen i kommuner och landsting ska följa god redovisningssed enligt vad som föreskrivs i lagen (1997:614) om kommunal redovisning.

Begreppet god redovisningssed kan beskrivas som normer – utöver lag och föreskrifter – som grundar sig på uttalanden från vissa myndigheter och organisationer i vilka praktiskt och teoretiskt verksamma experter på redovisningsområdet ingår (jfr prop. 1998/99:103 s. 178 f.). Bokföringsnämnden, som är en myndighet under regeringen, har enligt 8 kap. 1 § bokföringslagen ett särskilt ansvar för utvecklandet av god redovisningssed för de allmänna företagen. Enligt samma bestämmelser ansvarar Finansinspektionen för den goda redovisningsseden för de finansiella företagen.

I den proposition som låg till grund för budgetlagen anförde regeringen att begreppet god redovisningssed kan användas och vara vägledande även i staten. Regeringen konstaterade att normerna på många områden sammanfaller inom samhällets olika sektorer. Anpassningar till vad som är god redovisningssed i staten skulle dock behöva göras. I propositionen anförde regeringen också att de föreskrifter som regeringen bestämmer är ett led i utformningen av god redovisningssed i staten. De numera upphävda föreskrifterna i bokföringsförordningen (1979:1212) och förordningen (1993:134) om myndigheters årsredovisning och anslagsframställning nämndes som exempel på sådana föreskrifter (prop. 1995/96:220 s. 70 f. och s. 115 f.). Dessa förordningar motsvaras nu av förordningen (2000:605) om årsredovisning och budgetunderlag och förordningen (2000:606) om myndigheters bokföring.

Att innebörden av god redovisningssed kan vara en annan i staten än i näringslivet hänger bl.a. ihop med att arten av verksamheten och syftet med denna skiljer sig åt.

Utvecklingen inom redovisningsområdet har under den senaste tioårsperioden alltmer gått mot en internationalisering och harmonisering av normeringen i olika länder. Normeringen av redovisningen i den statliga sektorn sker bland annat inom ramen för International Federation of Accountants (IFAC) som ger ut International Public Sector Accounting Standards (IPSAS).

Det finns inte något oberoende normgivningsorgan som verkar inom det statliga redovisningsområdet i Sverige. Regeringen meddelar i stället föreskrifter om myndigheternas årsredovisningar och bokföring i förordningar. Föreskrifterna riktar sig till myndigheterna och tar inte explicit sikte på årsredovisningen för staten. Föreskrifterna har ändå indirekt betydelse för årsredovisningen för staten eftersom denna grundar sig på myndigheternas redovisningar.

I praktiken sker utvecklingen av god redovisningssed i staten genom att relevansen av rekommendationer i olika frågor, som preciseras för näringslivet, kommuner och landsting, prövas även för staten. På regeringens uppdrag följer Ekonomistyrningsverket utvecklingen såväl nationellt som internationellt. Föreskrifterna om redovisningen i staten utformas efter de förutsättningar som finns för verksamheter inom staten.

Skälen för regeringens bedömning: Lagstiftningen bör även i fortsättningen bygga på att bokföring och redovisning i staten ska fullgöras enligt god redovisningssed och att redovisningen ska ge en rättvisande bild.

Frågan är då om det i lagen bör läggas fast vad som är god redovisningssed i staten. Detta skulle t.ex. kunna ske på det sättet att det i lagen fastställs vilket ramverk som ska vara vägledande för redovisningen. En fördel med en sådan ordning är att en del av de principiella tveksamheter man kan ha mot regeringen som uttolkare av god redovisningssed i staten därmed skulle undanröjas. Detta är något som *Riksrevisionen* i sitt remissyttrande har förespråkat.

Som tidigare nämnts finns det internationella normer som särskilt tar sikte på redovisningen i den offentliga sektorn, t.ex. IPSAS. I de föreskrifter som reglerar redovisningen i Europarådet har t.ex. dessa normer uttryckligen pekats ut som de standarder som ska följas i

redovisningen. Även andra internationella organisationer, t.ex. FN, följer dessa.

Enligt regeringens mening kan det internationella ramverket IPSAS i stor utsträckning vara vägledande även för redovisningen i staten. Det är däremot inte lämpligt eller önskvärt att detta ramverk ensamt ska utgöra normen för redovisningen. Ramverket är inte heltäckande och redovisningen måste därför ske med utgångspunkt också i sådana ramverk som gäller för den privata sektorn. Vidare är inte IPSAS i alla delar applicerbara på redovisningen i staten på grund av den uppbyggnad som svensk statsförvaltning har. Om det i budgetlagen skulle föreskrivas att redovisningen i staten ska följa IPSAS skulle det t.ex. medföra att redovisningen skulle tyngas av omfattande tilläggsupplysningar, som inte är relevanta med hänsyn till syftet med årsredovisningen för staten. Innehållet i den goda redovisningsseden utvecklas vidare kontinuerligt, vilket medför att sådana standarder som i dag bedöms vara mest relevanta för redovisningen i staten kanske inte alltid kommer att vara det. Det bör vidare noteras att varken årsredovisningslagen eller lagen om kommunal redovisning innehåller någon precisering av vad som ska anses vara god redovisningssed. Enligt regeringens mening bör det mot denna bakgrund inte regleras i budgetlagen vilket ramverk som ska tillämpas vid redovisningen i staten.

I såväl årsredovisningslagen som lagen om kommunal redovisning föreskrivs att om avvikelser sker från vad som följer av allmänna råd eller rekommendationer från normgivande organ ska upplysningar om det och skälen för detta lämnas i not. En sådan upplysningsskyldighet underlättar tolkningen av redovisningen och transparensen i denna. Sådana uppgifter underlättar också jämförelsen mellan olika redovisningsenheter. Som tidigare anförts är det emellertid inte självklart vilka normer som ger uttryck för god redovisningssed i staten. Den goda redovisningsseden där är snarast den praxis som utvecklats i fråga om årsredovisningens utformning och innehåll sedan tidigare. Enligt regeringens mening är det inte nödvändigt att införa en sådan upplysningsskyldighet i budgetlagen.

Bestämmelsen i budgetlagen om god redovisningssed och rättvisande bild bör liksom hittills gälla för bokföringen i statens verksamhet och för regeringens redovisning till riksdagen generellt, och alltså inte bara årsredovisningen för staten.

Regeringens förslag: I den nya budgetlagen ska föreskrivas att årsredovisningen för staten ska innehålla

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

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

3. en redovisning av hur beställningsbemyndiganden och bemyndiganden om garantier och utlåning som getts regeringen har utnyttjats,

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

5. en redovisning av utvecklingen av statsskulden,

6. upplysningar om förväntade förluster och väsentliga risker i statens utlåning och i utställda garantier,

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

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

9. ett uttalande av regeringen om huruvida

- räkenskaperna enligt 8 har upprättats enligt god redovisningssed och ger en rättvisande bild, och

- det finns regler och system som syftar till att skapa en betryggande intern styrning och kontroll av EU-medel.

Regeringen ska liksom hittills förklara väsentliga skillnader mellan budgeterade belopp och utfallet.

Utredningens förslag överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: Flertalet remissinstanser tillstyrker eller lämnar förslaget utan erinran. *Riksrevisionen* tillstyrker förslaget om årsredovisningens innehåll, men betonar vikten av att normer för redovisningen utvecklas. Att så sker är enligt myndigheten en förutsättning för att den tillkommande information som förslaget medför ska kunna omfattas av den årliga revisionen. Riksrevisionen efterlyser i sammanhanget ett mera utförligt resonemang om vad begreppet årsredovisning står för. *Ekonomistyrningsverket (ESV)* anser att årsredovisningen för staten bör innehålla resultatinformation på aggregerad nivå. Myndigheten välkomnar vidare att årsredovisningen för staten ska innehålla en uppföljning av de budgetpolitiska målen, eftersom det får till följd att Riksrevisionen granskar uppföljningen. ESV anser vidare att det bör framgå av lag eller förordning att redovisning av utfallet även bör omfatta de poster i statens budget som benämns ”Myndigheters m.fl. in- och utlåning i Riksgäldskontoret, netto” och ”Kassamässig korrigerering”.

Bakgrund: Bestämmelsen i 38 § budgetlagen, i dess lydelse till och med den 31 december 2010, om årsredovisningens innehåll är kortfattad (se vidare bet. 2009/10:KU17, rskr. 2009/10:301 och 302 och bet.

2010/11:KU2, rskr. 2010/11:23–25). Det framgår där att årsredovisningen ska innehålla en resultaträkning, en balansräkning och en finansieringsanalys. Vidare ska årsredovisningen innehålla utfallet på budgetens anslag och inkomstitlar.

Innehållet i årsredovisningen för staten har emellertid i praktiken kommit att bli betydligt mera omfattande än vad lagen föreskriver. Under i princip hela 2000-talet har skrivelsen, utöver de delar som budgetlagen föreskriver, innehållit en uppföljning av de budgetpolitiska målen, en femårsöversikt över utvecklingen av statens ekonomi, en redogörelse för statliga garantiåtaganden, en redovisning av avgifter till och bidrag från EU samt en sammanställning av de verksamheter som staten har ett väsentligt inflytande över. Vidare är utfallsredovisningen mer utförlig än vad lagen kräver. Uppgifter lämnas t.ex. om indragningar av anslagsmedel, medgivna överskridanden och begränsningsbelopp. I utfallsredovisningen redovisas också utestående förpliktelser i förhållande till givna bemyndiganderamar.

Därutöver lämnades i årsredovisningarna för 2008 och 2009 ett s.k. nationellt intygande. Genom detta intygar regeringen att räkenskaps-sammanställningen av EU-medel upprättats enligt god redovisningssed och att den i allt väsentligt är rättvisande. Räkenskaps-sammanställningen omfattar en resultaträkning, en balansräkning samt en redovisning av utfall på anslag och inkomstitlar. Under de två senaste åren har redovisningen av de statliga garantiåtagandena kompletterats med en redogörelse för statlig utlåning med kreditrisk.

Skälen för regeringens förslag

De finansiella dokumenten

Enligt regeringens mening är det givet att årsredovisningen för staten även i fortsättningen bör innehålla en resultaträkning, en balansräkning och en finansieringsanalys jämte därtill hörande noter. Det är dessa delar som i första hand förknippas med begreppet årsredovisning. Mot bakgrund av vad som tidigare anförts om bristen på reglering av eller normer för hur dessa ska utformas finns det dock anledning att överväga en reglering av bl.a. dess uppställningsformer. Regeringen återkommer till detta i avsnitt 14.4–14.7.

Ett innehåll som ansluter till riksdagens beslut om statens budget

I avsnitt 14.1 redovisar regeringen sin syn på syftet med årsredovisningen för staten. Detta syfte skiljer sig till en del från syftet med företagens årsredovisningar. Årsredovisningen för staten är i första hand av värde vid uppföljningen av riksdagens ekonomiska beslut om statens budget. Redovisningen i dessa avseenden utgör ett viktigt komplement till budgetpropositionen och ger riksdagen en möjlighet att följa upp och kontrollera sina beslut om statens budget. Det är i detta sammanhang inte enbart resultaträkningen, balansräkningen och finansieringsanalysen som är av betydelse för riksdagen. Det är mot bakgrund av detta följdriktigt att det i budgetlagen föreskrivs att

årsredovisningen för staten ska ha ett sådant innehåll att den ansluter till riksdagens beslut om statens budget.

Som tidigare nämnts bör årsredovisningen korrespondera med de olika delbeslut som riksdagen fattar om budgeten. Detta underlättar för riksdagen att följa upp och kontrollera hur riksdagens beslut om statens budget har genomförts och ligger i linje med den skyldighet utskotten i riksdagen har att följa upp och utvärdera riksdagsbeslut inom respektive utskotts ämnesområde (se 4 kap. 18 § RO). Tyngdpunkten i årsredovisningen bör ligga på sådan information som kan ha betydelse vid bedömningen av exempelvis framtida anslagsbelastningar, ekonomiska risker i statens verksamhet och andra faktorer som kan ha betydelse för riksdagens ekonomiska beslut.

I årsredovisningen för staten lämnar regeringen numera en samlad redovisning till riksdagen av utfallet på de olika inkomstittlarna och anslagen m.m. jämfört med i budgeten upptagna belopp. I det sammanhanget redovisas även medgivna överskridanden och indragningar. I bilagor redovisas utfallet för varje anslag och inkomstittel. En sådan redovisning är värdefull och knyter an till riksdagens beslut och bör lämnas även fortsättningsvis. Även beräkningen av statens lånebehov bör följas upp genom en utfallsredovisning. Väsentliga avvikelser i förhållande till av riksdagen beräknade och beslutade belopp bör kommenteras.

Enligt *ESV* bör utfallsredovisningen även omfatta två andra poster i statens budget, nämligen Myndigheters m.fl. in- och utlåning i Riksgäldskontoret, netto och Kassamässig korrigering. För att komma fram till statens lånebehov måste även dessa poster först beräknas. Regeringen lämnar sedan lång tid tillbaka en redovisning av utfallet även på dessa poster. Det kan dock enligt regeringens mening inte anses föreligga något behov av att särskilt ange detta i lagen. Att så ska ske får anses följa redan av bestämmelsen om att utfallet av statens lånebehov ska redovisas.

Årsredovisningen bör vidare återspegla även övriga ekonomiska beslut som riksdagen fattar, t.ex. bemyndiganden att beställa varor och tjänster samt att besluta om bidrag, ersättningar, lån och krediter som medför utgifter under kommande år. Av vikt är också att riksdagen får information om omständigheter av betydelse för bedömningen av förväntade förluster och väsentliga risker i verksamheten. Sådan information kan exempelvis bestå av upplysningar om lämnade garantier och utlåning.

Budgetpolitiska mål

För närvarande innehåller årsredovisningen för staten en uppföljning av de budgetpolitiska målen. För budgetpolitiken gäller sedan 1997 två övergripande och fleråriga budgetpolitiska mål, dels ett saldorelaterat mål, dels utgiftstaket för staten. Det saldorelaterade målet innebär att den offentliga sektorns finansiella sparande ska uppgå till en viss nivå av bruttonationalprodukten i genomsnitt över en konjunkturcykel (överskottsmålet).

Den 1 januari 2010 trädde en ändring av budgetlagen i kraft som innebär att användningen av ett utgiftstak blev obligatoriskt för regeringen (prop. 2009/2010:5, bet. 2009/10:KU9, rskr. 2009/10:99). Vidare är det sedan den 1 augusti 2010 obligatoriskt för regeringen att lämna förslag till överskottsmål (prop. 2009/10:100, bet. 2009/10: KU39, rskr. 2009/10:332.). Hittills har en uppföljning av utgiftstaket och överskottsmålet lämnats i årsredovisningen för staten i ett särskilt avsnitt om de budgetpolitiska målen (se t.ex. skr. 2009/10:101 s. 27 f.). Med hänsyn till den stora vikt som läggs vid utgiftstaket och överskottsmålet bör årsredovisningen även i fortsättningen innehålla en uppföljning av dessa.

Regeringen utesluter inte att det kan bli aktuellt att i framtiden använda även andra övergripande mål för budgetpolitiken än de som angivits ovan. I budgetlagen bör det därför föreskrivas att årsredovisningen för staten ska innehålla en uppföljning av de övergripande budgetpolitiska mål som riksdagen beslutat om.

Utvecklingen av statsskulden

Årsredovisningen bör innehålla en redovisning av statsskuldens utveckling. Det bör därvid vara den s.k. konsoliderade statsskulden som redovisas. Detta innebär att inomstatliga innehav av statsskuldpaper inte redovisas. Den statsskuld som redovisas kommer därmed inte att överensstämma med den statsskuld som Riksgäldskontoret redovisar i sin årsredovisning. I enlighet med den praxis som utvecklats bör redovisningen avse en femårsperiod.

En redovisning av EU-räkenskaperna

Årsredovisningen för staten innehåller redan i dag en redovisning av EU-räkenskaper. I denna ingår en redovisning av samtliga EU-medel som redovisas på statens budget. Redovisningen omfattar även en redogörelse för revisionsrättens väsentligaste iakttagelser som har anknytning till svenska förhållanden. Med början i årsredovisningen 2008 har regeringen vidare lämnat ett s.k. intygande av EU-medel. Genom detta intygar regeringen att EU-räkenskaperna, som omfattar en resultaträkning, en balansräkning och en kassamässig redovisning av in- och utbetalningar till och från EU, har upprättats enligt god redovisningssed och att räkenskaperna i allt väsentligt bedöms vara rättvisande. Genom intygandet bekräftar regeringen också att det finns ett ramverk för staten som syftar till att säkerställa en betryggande intern styrning och kontroll av EU-medel. Intygandet avser EU-medel från och med den fleråriga budgetramen 2007–2013 och motsvarande, eftersom detta ramverk inte fanns tidigare.

Regeringen avser att fortsätta med den ovan angivna redovisningen av EU-medel. Den praxis som utvecklats bör komma till uttryck i budgetlagen. Detta bör ske genom att det i lagtexten anges att årsredovisningen för staten ska innehålla ett uttalande från regeringen om huruvida EU-räkenskaperna har upprättats enligt god redovisningssed och om de ger en rättvisande bild samt ett uttalande om huruvida det

Resultatredovisning

Riksrevisionen har i sin årliga rapport 2009 påtalat att årsredovisningen för staten innehåller en redovisning av uppnådda resultat (Riksrevisionens årliga rapport s. 14). Riksrevisionen som sagt sig bejaka en utveckling mot en resultatredovisning där, har även ur detta perspektiv efterlyst ett beslut från riksdagen om innehållet i årsredovisningen. Även ESV har efterlyst resultatredovisning i årsredovisningen för staten, och då på aggregerad nivå.

Regeringen behandlar frågor om regeringens resultatredovisning i avsnitt 13. Där föreslår regeringen att det i budgetlagen ska föreskrivas att resultatredovisning ska ske i budgetpropositionen. Detta hindrar inte att det i bland kan vara motiverat att lämna viss resultatredovisning även i särskilda skrivelser, i särpropositioner eller i årsredovisningen för staten. Den uppföljning av de budgetpolitiska målen som regeringen föreslår ska ingå i årsredovisningen för staten kan exempelvis anses utgöra resultatredovisning. Att sådan redovisning ska lämnas bör enligt vad som tidigare anförts uttryckligen anges i lagen.

Enligt regeringens mening är det inte ändamålsenligt att i övrigt presentera resultatredovisning på aggregerad nivå för hela staten i årsredovisningen för staten.

Riksrevisionens granskning

Riksrevisionens granskning av årsredovisningen för staten ska ske i enlighet med god revisionssed och ha till syfte att bedöma om redovisningen och underliggande redovisning är tillförlitlig och räkenskaperna rättvisande (se 5 § lagen [2002:1022] om revision av statlig verksamhet m.m.).

Av god revisionssed följer att Riksrevisionen ska granska att årsredovisningen upprättats enligt tillämpliga lagar och föreskrifter. Det innebär att det ankommer på Riksrevisionen att granska att årsredovisningen har det innehåll som lagen föreskriver. Om budgetlagen föreskriver att årsredovisningen för staten ska innehålla fler delar än tidigare medför detta alltså att omfattningen av Riksrevisionens årliga revision påverkas.

För vad som ska anses utgöra god revisionssed finns fastställda standarder för statlig revision (International Standards of Supreme Audit Institutions, ISSAI). Riksrevisionen avser att följa dessa från revisionsåret 2010. Enligt Riksrevisionen är begreppet årsredovisning allmänt vedertaget med en viss definition som anges i årsredovisningslagen (1995:1554). En årsredovisning ska enligt denna definition bestå av resultaträkning, balansräkning, noter och förvaltningsberättelse. I större företag ska redovisningen också innehålla en finansieringsanalys. Detta påverkar vad revisionen ska granska enligt internationella standarder för revision. *Riksrevisionen* har mot bakgrund av detta understrukt behovet av tydligare normering på vissa områden

för de delar av årsredovisningen för staten som genom regeringens förslag blir obligatoriska. Detta gäller exempelvis uppföljningen av de budgetpolitiska målen. Regeringen vill inte utesluta att det saknas uttalade normer för hur redovisning ska ske på vissa av de områden som Riksrevisionens granskning kommer att avse. Hur uppföljning och värdering ska ske får i sådant fall avgöras efter rådande förutsättningar. Beträffande redovisningen av överskottsmålet bör det dock noteras att det i nationalräkenskaperna definieras hur det finansiella årliga sparandet ska mätas. Frågan om vilken eller vilka indikatorer som bör användas för att följa upp överskottsmålet behandlades vidare i 2010 års ekonomiska vårproposition (prop. 2009/10:100 s. 226 f.).

Begreppet årsredovisning

Riksrevisionen har anfört att begreppet årsredovisning är vedertaget och att det har fått en definition i årsredovisningslagen. En årsredovisning ska innehålla en resultaträkning, en balansräkning, en finansieringsanalys och en förvaltningsberättelse samt noter. Riksrevisionen har därför efterlyst en analys av vad begreppet årsredovisning står för i fråga om staten.

Även årsredovisningen för staten innehåller de finansiella dokument som normalt ska ingå i en årsredovisning. Att årsredovisningen för staten därutöver också bör innehålla annan information ska ses mot bakgrund av de särskilda förhållanden som råder i staten (se avsnitt 14.1). En grundläggande skillnad är att det i staten finns en i förväg beslutad budget som regeringen ska verkställa. Redovisningen ska bl.a. visa att regeringen genomfört budgeten enligt gällande regler. Någon beslutad budget finns inte i företag varför årsredovisningen blir särskilt viktig. Staten har också andra uppgifter än ett företag. En viktig uppgift för staten är att föra en budgetpolitik som främjar en balanserad tillväxt. Det finns således uppenbara skillnader mellan ett företag och staten och det är ofrånkomligt att detta påverkar kravet på vilken redovisning som är relevant. Att så är fallet innebär dock inte att redovisningen enligt regeringens mening får en sådan karaktär att begreppet årsredovisning är missvisande.

Sammanfattning

Sammanfattningsvis bör årsredovisningen för staten förutom de finansiella delarna innehålla uppgifter som ansluter till de beslut som riksdagen har fattat om budgetpolitiska mål och statens budget samt en redovisning av EU-medel. Givetvis är det ingenting som hindrar att årsredovisningen även innehåller andra uppgifter än vad som följer av budgetlagen. Det bör dock påpekas att sådan information enligt god revisionssed inte kommer att bli föremål för granskning av den årliga revisionen. En bestämmelse om årsredovisningens innehåll har tagits in i 10 kap. 6 § förslaget till budgetlag.

Regeringens förslag: Den nya budgetlagen ska innehålla en bestämmelse om att resultaträkningen, balansräkningen och finansieringsanalysen i årsredovisningen för staten ska omfatta statens samtliga intäkter och kostnader, tillgångar och skulder samt betalningar som påverkar statens nettoupplåning.

Regeringen ska ges möjlighet att besluta att viss verksamhet eller en viss tillgång eller skuld inte ska omfattas av resultaträkningen, balansräkningen och finansieringsanalysen. Regeringen ska i årsredovisningen för staten lämna upplysningar om skälen till undantaget.

Utredningens förslag överensstämmer i huvudsak med regeringens.

Remissinstanserna: Flertalet remissinstanser tillstyrker eller lämnar förslaget utan erinran. *Riksrevisionen* anser dock att regeringen bör lämna förslag till riksdagen om hur avgränsningen närmare ska ske året före budgetåret. *Ekonomistyrningsverket (ESV)* anför att avgränsningen för staten bör utgå från myndigheterna under regeringen och riksdagen. En sådan avgränsning skulle, enligt ESV, leda till att bestämmelsen blev tydlig och lättare att tillämpa. Myndigheten föreslår att den berörda bestämmelsen anger att årsredovisningen för staten ska innehålla de kostnader, intäkter, tillgångar och skulder som enligt god redovisningssed redovisats eller borde redovisas av en myndighet under riksdagen eller regeringen.

Bakgrund: När resultat- och balansräkningarna för staten utvecklades under 1990-talet av det dåvarande Riksrevisionsverket utgick verket från begreppet ”den juridiska enheten staten”. Andra juridiska personer och statligt ägda bolag omfattades inte av redovisningen. Det är sedan dess den tankegång som årsredovisningen för staten har baserats på. I realiteten har dock avgränsningen bestämts utifrån vilka verksamheter som staten bedriver. Avgränsningen har därvid skett utifrån pragmatiska utgångspunkter, där det i varje enskilt fall har prövats om det är lämpligt att en verksamhet omfattas av redovisningen eller inte. Praxis har med några få undantag legat fast under hela 2000-talet.

Regeringen fattar årliga beslut om avgränsningen och uppställningsformerna för årsredovisningen för staten. Besluten ställs till ESV och utgör anvisningar till verket om det underlag till årsredovisningen för staten som det ska lämna till regeringen varje år.

Enligt regeringens s.k. normeringsbeslut ska de konsoliderade resultat- och balansräkningarna samt finansieringsanalysen omfatta myndigheterna (inklusive affärsverken) under riksdagen och regeringen samt de fonder och andelar i bolag som myndigheterna redovisar (se t.ex. dnr Fi2009/7776). Att andelar i företag omfattas innebär att värdet av aktier och andelar i ett företag tas upp genom användningen av den s.k. kapitalandelsmetoden. Metoden innebär att statens andel av företagens egna kapital tas upp som en tillgång i balansräkningen. Årets andel av företagets resultat redovisas i resultaträkningen. Även affärsverkens delägda företag redovisas med denna metod.

Några undantag från principen att myndigheter under regeringen och riksdagen ska omfattas görs dock. Riksbanken undantas liksom AP-fonderna. Hittills har också den numera avvecklade Premiepensionsmyndigheten undantagits. Regeringen har också i beslutet särskilt anmärkt att Riksbankens grundfond ska omfattas.

Skälen för regeringens förslag: Regeringen delar *Riksrevisionens* uppfattning att det kan anses vara principiellt tveksamt att regeringen själv beslutar i denna fråga. Det är därför lämpligt att i budgetlagen införa en grundläggande bestämmelse om avgränsningen av årsredovisningen för staten.

En reglering i budgetlagen av årsredovisningens avgränsning eller omfattning skulle kunna utformas genom en uppräkningslista av de organisatoriska enheter som bör ingå, såsom har skett hittills i regeringens normeringsbeslut. Även om praxis i huvudsak har legat fast under de senaste tio åren, har mindre förändringar skett. Nya myndigheter tillkommer och andra upphör med tiden. En bättre lösning vore därför att utforma regleringen utifrån mera generella kriterier för vad som ska avses med begreppet staten i detta sammanhang.

När årsredovisningen för staten upprättas brukar man tala om att en konsolidering görs av resultat- och balansräkningarna i de årsredovisningar som myndigheterna under regeringen lämnar till denna. Årsredovisningen omfattar även myndigheterna under riksdagen. Att begreppet konsolidering används kan leda tankarna till de koncernredovisningar som vissa moderföretag är skyldiga att upprätta enligt årsredovisningslagen (1995:1554). Även det förhållandet att aktier och andelar i företag tas upp i resultat- och balansräkningarna genom användningen av den s.k. kapitalandelsmetoden leder tankarna till en koncernredovisning.

Att begreppet konsolidering används vid upprättandet av årsredovisningen för staten och att aktier och andelar värderas enligt kapitalandelsmetoden innebär emellertid inte att årsredovisningen för staten är en koncernredovisning. Tanken har aldrig varit att årsredovisningen för staten ska omfatta någon annan juridisk person än staten. Det har inte heller framförts några synpunkter från riksdagen eller Riksrevisionen om att avgränsningen borde göras från någon annan utgångspunkt än den juridiska personen staten. Enligt regeringens mening bör därför staten, som rättssubjekt, även i fortsättningen utgöra den yttre ramen för redovisningen.

Att årsredovisningen för staten inte ska omfatta även andra juridiska personer än staten, medför att en verksamhet, som i förstone kan framstå som statlig ändå undantas från årsredovisningen. Så sker ju som nämnts redan i dag. Riksbanken är en del av staten på det sättet att det är en myndighet under riksdagen. Den har ändå ansetts åtnjuta en ställning som särskilt rättssubjekt med egna tillgångar (prop. 1973:90 s. 352 och prop. 1986/87:143 s. 63). Enligt regeringen motiverar detta att Riksbanken inte heller i fortsättningen utgör en del i konsolideringen.

När det gäller AP-fonderna och Pensionsmyndigheten är bilden något mera komplicerad. Om utgångspunkten för avgränsningen är den juridiska personen staten är det naturligt att en tillgång, som visserligen förvaltas av en statlig myndighet, men som tillhör någon annan exkluderas från redovisningen. För premiepensionsmedel gäller det

särskilda egendomsskyddet enligt 2 kap. 15 § RF. Premiépensionsmedel förvaltas av Pensionsmyndigheten och Sjunde AP-fonden. Att fondmedlen inte utgör statens tillgångar kan alltså motivera att dessa inte ska omfattas av resultaträkningen, balansräkningen eller finansieringsanalysen i årsredovisningen för staten (prop. 1997/98:151 s. 400 f. och prop. 1999/2000:46 s. 51 f.). Att så ska vara fallet är emellertid inte självklart. Som ett övergripande krav på redovisningen gäller att den ska följa god redovisningssed och ge en rättvisande bild av verksamheten, det ekonomiska resultatet och ställningen samt förvaltningen av statens tillgångar. Av god redovisningssed följer i vissa fall att tillgångar som förvaltas av en myndighet ska tas upp som tillgång i myndighetens redovisning, även om tillgången hör till någon annan. Pensionsmyndigheten t.ex. redovisar enligt god redovisningssed premiépensionsmedel som tillgångar i sin balansräkning. Motsvarande belopp redovisas som skuld eller avsättning till pensionspararna. Detta innebär att balansomslutningen blir större än den annars skulle ha varit, men att de aktuella tillgångsposterna och skuldposterna tar ut varandra. Samma redovisningsmetod används av länsstyrelserna för deponerade medel. Detta förhållande talar i motsatt riktning, dvs. att årsredovisningen för staten även bör omfatta premiépensionsmedel och andra tillgångar som står under statens förvaltning. Av detta skäl har t.ex. deponerade medel hos länsstyrelserna och liknande omfattats av årsredovisningen för staten. Enligt regeringen saknas anledning att föreslå någon ändring i förhållande till redovisningen i dag när det gäller t.ex. deponerade medel.

Premiépensionsmedel intar dock en särställning i förhållande till andra medel som staten förvaltar åt annan. Premiépensionsmedel omfattas i dag inte av resultaträkningen, balansräkningen eller finansieringsanalysen. Med hänsyn till de mycket stora belopp som premiépensionsmedlen uppgår till skulle en redovisning av dessa i balansräkningen i årsredovisningen för staten leda till en väsentligt större balansomslutning än vad som annars skulle ha varit fallet. Detta skulle enligt regeringens mening medföra att redovisningen inte gav en rättvisande bild av statens verksamhet. Av detta skäl bör premiépensionsmedel även fortsättningsvis redovisas särskilt. Det bör i sammanhanget anmärkas att det för närvarande övervägs inom Regeringskansliet om verksamheten i Pensionsmyndigheten, med undantag av premiépensionsmedlen, bör tas in i årsredovisningen för staten. Motsvarande har inte gällt för den numera avvecklade Premiépensionsmyndigheten.

Ett motsvarande egendomsskydd för enskilda som gäller för premiépensionsmedel gäller inte för fondmedlen i de övriga AP-fonderna (Första–Fjärde AP-fonden och Sjätte AP-fonden), även om medlen är öronmärkta för pensioner. Första–Fjärde och Sjätte AP-fonderna utgör s.k. buffertfonder som ska utjämna svängningar mellan pensionsavgifter och pensionsutbetalningar. Medlen hos fonderna har alltså inte samma starka anknytning till enskilda individer som fondmedlen i premiépensionssystemet. Tvärtom har det i de förarbeten som låg till grund för införandet av dessa AP-fonder uttalats att fondmedlen utgör statens tillgångar (prop. 1999/2000:46). Dessa myndigheter följer emellertid ett annat regelverk för redovisningen än övriga myndigheter. Detta medför att det skulle bli alltför omständligt att ta med och

konsolidera dessa verksamheter och tillgångar i redovisningen. Ett annat skäl till att AP-fonderna bör undantas från konsolideringen är att ålderspensionssystem bör hanteras på ett enhetligt sätt och redovisas i ett sammanhang. Enligt regeringens mening bör därför samtliga AP-fonder undantas från konsolideringen i resultaträkningen, balansräkningen och finansieringsanalysen.

Utredningen har föreslagit att det i lagen föreskrivs att de aktuella delarna av årsredovisningen för staten ska omfatta samtliga intäkter och kostnader, tillgångar och skulder i staten samt betalningar som påverkar statens nettoupplåning. *ESV* är kritiskt till förslaget och anser att detta inte i tillräckligt hög grad ger praktisk vägledning för vad som ska omfattas. *ESV* har föreslagit att den berörda bestämmelsen bör formuleras så att i årsredovisningen för staten ska ingå de intäkter, kostnader, tillgångar och skulder som enligt god redovisningssed redovisats eller borde ha redovisats av en myndighet under riksdagen eller regeringen. Enligt regeringens mening blir bestämmelsen emellertid inte tydligare med den av *ESV* föreslagna formuleringen. Regeringen har ingen annan uppfattning än *ESV* om att avgränsningen av staten ska bedömas med ledning av god redovisningssed och kravet på rättvisande bild. Detta följer emellertid av de allmänna krav som ställs upp i de föreslagna bestämmelserna om god redovisningssed och rättvisande bild och behöver inte anges särskilt i den nu aktuella bestämmelsen. Regeringen anser därför att det i budgetlagen bör införas en bestämmelse om årsredovisningens avgränsning med den lydelse som utredningen har föreslagit. En bestämmelse om detta har tagits in i 10 kap. 7 § första stycket i förslaget till budgetlag.

Redogörelsen i detta avsnitt visar att det kanske inte alltid är självklart vad staten är och vad som bör omfattas av årsredovisningen samt att det av ett eller annat skäl kan finnas anledning att göra undantag från huvudregeln. Enligt regeringens mening bör det därför finnas utrymme för att vissa tillgångar eller skulder hos staten, intäkter eller kostnader hos staten eller betalningar till eller från staten undantas från redovisningen. Det är rimligt att regeringen, som har att tillämpa god redovisningssed och bedöma vad som ger en rättvisande bild vid upprättandet av årsredovisningen gör en bedömning av vilka undantag som kan vara motiverade.

Regeringen har i det föregående behandlat de undantag som eventuellt kan komma att behöva göras vid konsolideringen av de berörda delarna av årsredovisningen. Att Riksbanken inte ska omfattas följer redan av den föreslagna lagtexten, eftersom den anses vara ett eget rättssubjekt med egna tillgångar och skulder. Det kan däremot finnas ett behov av att göra undantag för hela eller delar av ålderspensionssystemet. Vad som i detta avseende ska anses utgöra god redovisningssed och vad som krävs för att kravet på rättvisande bild ska tillgodoses bör bedömas av den som lämnar redovisningen. Det är inte rimligt att, som *Riksrevisionen* föreslagit, kräva att regeringen i förväg, och innan årsredovisningen upprättats ska göra denna bedömning. Däremot bör regeringen i lag åläggas att redovisa skälen för de undantag som den har bedömt vara motiverade. I Rikrevisionens granskning får anses ingå att bedöma om regeringens beslut om undantag är riktiga och, om så inte anses vara fallet, uppmärksamma riksdagen på detta. Regeringen bör mot denna

bakgrund ges möjlighet att besluta om undantag från huvudregeln. En bestämmelse med denna innebörd har tagits in i 10 kap. 7 § andra stycket i förslaget till budgetlag.

Prop. 2010/11:40

14.5 Grundläggande regler för redovisningen

Regeringens förslag: Den nya budgetlagen ska innehålla en bestämmelse om att vissa grunder ska gälla för redovisningen i resultaträkningen och balansräkningen.

I resultaträkningen och balansräkningen ska

1. samma principer för värdering, klassificering och indelning av de olika posterna tillämpas från ett budgetår till ett annat,
2. värderingen av de olika posterna göras med rimlig försiktighet,
3. intäkter och kostnader som är hänförliga till budgetåret tas med oavsett tidpunkten för betalningen,
4. de olika beståndsdelar som balansräkningen består av värderas var och en för sig,
5. tillgångar och skulder eller intäkter och kostnader inte kvittas mot varandra, och
6. den ingående balansen för ett budgetår stämma överens med den utgående balansen för det närmast föregående budgetåret.

Den nya lagen ska också innehålla en bestämmelse om att regeringen om det är förenligt med kravet på god redovisningssed och rättvisande bild får avvika från dessa grunder. Regeringen ska i så fall lämna upplysningar om skälen för avvikelsen och redovisa en bedömning av dess effekt på den ekonomiska ställningen och resultatet.

Utredningens förslag överensstämmer i huvudsak med regeringens.

Remissinstanserna: Flertalet remissinstanser tillstyrker eller lämnar förslaget utan erinran. *Ekonomistyrningsverket (ESV)* anser att den föreslagna bestämmelsen om vissa grundläggande principer för redovisningen endast bör avse resultaträkningen och balansräkningen, och inte som utredningen förslagit årsredovisningen för staten som helhet. Myndigheten anför vidare att det visserligen kan anses vara självklart att den s.k. fortvarighetsprincipen gäller för årsredovisningen för staten, men att avsaknaden av denna som en redovisningsgrund i lagen kan tolkas som att avsteg gjorts från allmänt vedertagna principer.

Skälen för regeringens förslag: I 2 kap. 7 § förordningen (2000:605) om årsredovisning och budgetunderlag anges vissa redovisningsgrunder som myndigheternas årsredovisningar ska utgå från. Utredningen har i det föregående anført att det kan finnas skäl att införa vissa bestämmelser i budgetlagen för att regleringen avseende årsredovisningen för staten inte ska vara allt för knapphändig.

Enligt regeringens mening bör några grundläggande regler för redovisningen läggas fast i lag. Dessa bör utformas enligt vad som redan i dag gäller för myndigheternas redovisning. I huvudsak motsvaras dessa av bestämmelserna i 2 kap. 4 § årsredovisningslagen (1995:1554). Det bör sålunda föreskrivas att regeringen när den upprättar resultaträkningen och balansräkningen för staten ska iaktta följande. Samma grunder för

värdering, klassificering och indelning av de olika posterna ska konsekvent tillämpas från ett budgetår till ett annat. Värderingen av de olika posterna ska göras med iakttagande av rimlig försiktighet. Intäkter och kostnader som är hänförliga till budgetåret ska tas med oavsett tidpunkten för betalningen. De olika beståndsdelar som balansräkningen består av ska värderas var och en för sig. Tillgångar och skulder får inte kvittas mot varandra. Inte heller intäkter och kostnader får kvittas mot varandra. Den ingående balansen för ett budgetår ska stämma överens med den utgående balansen för det närmast föregående budgetåret.

I 2 kap. 4 § årsredovisningslagen anges som en grundläggande regel för redovisningen i företag att verksamheten ska förutsättas fortsätta. I statlig verksamhet är dock detta självklart och behöver inte särskilt anges i lagen. Regeringen delar således inte *ESV:s* bedömning i fråga om behovet av lagreglering i detta avseende.

Om det är förenligt med kravet på att god redovisningssed ska följas och att redovisningen ska ge en rättvisande bild bör avvikelser få göras från de angivna grunderna. I så fall bör regeringen lämna upplysningar om skälen för avvikelserna och en bedömning av dess effekt på verksamhetens resultat samt kostnader, intäkter och verksamhetens ekonomiska ställning.

I likhet med *ESV* anser regeringen att den föreslagna bestämmelsen bör begränsas till att gälla resultaträkningen och balansräkningen.

En bestämmelse om grundläggande regler för redovisningen i resultaträkningen och balansräkningen har tagits in i 10 kap. 8 § förslaget till budgetlag.

14.6 Uppställningsformer

Regeringens förslag: Den nya budgetlagen ska innehålla en bestämmelse om att resultaträkningen ska innehålla följande rubriker: Intäkter, Kostnader, Resultat från andelar i hel- och delägda företag, Finansiella intäkter och kostnader samt Årets över- eller underskott.

Vidare ska lagen innehålla en bestämmelse om att balansräkningens poster ska presenteras under följande rubriker på tillgångssidan: Anläggningstillgångar (Immateriella, Materiella och Finansiella anläggningstillgångar), Utlåning, Varulager m.m., Fordringar, Periodavgränsningsposter, Kortfristiga placeringar samt Kassa och bank. På skuldsidan ska den innehålla följande rubriker: Nettoförmögenhet, Fonder, Avsättningar, Statsskulden, Skulder m.m. och Periodavgränsningsposter.

Slutligen ska föreskrivas att finansieringsanalysen ska innehålla följande rubriker: Statens verksamhet, Investeringar, Utlåning, Finansiella aktiviteter och Statens nettoupplåning.

Under rubrikerna ska redovisningen delas in i poster.

Utredningens förslag överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: Ingen remissinstans framför någon synpunkt på förslaget.

Skälen för regeringens förslag: Regeringen fattar beslut om uppställningsformerna för resultaträkningen, balansräkningen och finansieringsanalysen. Uppställningsformerna har fungerat väl i praktiken. Som tidigare anförts kan det dock finnas principiella betänkligheter mot att det saknas normer, beslutade av riksdagen, om dessa. Regeringen anser därför att det i budgetlagen bör införas föreskrifter om vilka rubriker som nu nämnda delar av årsredovisningen ska innehålla.

Årsredovisningslagen (1995:1554) innehåller två olika uppställningsformer för resultaträkningen och en uppställningsform för balansräkningen. Uppställningsformerna finns intagna i bilagor till lagen. Även lagen (1997:614) om kommunal redovisning innehåller bestämmelser om uppställningsformerna för resultaträkningen och balansräkningen. I den sistnämnda lagen anges de ingående posterna mera översiktligt än i årsredovisningslagen. Något behov som motsvarar det som finns beträffande företagen och kommunerna att kunna jämföra redovisningen mellan olika redovisande enheter finns inte i fråga om årsredovisningen för staten. Däremot kan det finnas ett behov av att kunna jämföra årsredovisningar för staten över tiden. Det bör vara tillräckligt att lagen föreskriver vilka rubriker resultaträkningen och balansräkningen ska innehålla. Detsamma bör även gälla finansieringsanalysen.

Mot bakgrund av detta bör den nya budgetlagen innehålla en bestämmelse enligt vilken resultaträkningen ska innehålla följande rubriker: Intäkter, Kostnader, Resultat från andelar i hel- och delägda företag, Finansiella intäkter och kostnader samt Årets över- eller underskott.

På motsvarande sätt bör det i budgetlagen föreskrivas att balansräkningens poster ska presenteras under följande rubriker på tillgångssidan: Anläggningstillgångar (Immateriella, Materiella och Finansiella anläggningstillgångar), Utlåning, Varulager m.m., Fordringar, Periodavgränsningsposter, Kortfristiga placeringar och Kassa och bank. På skuldsidan ska den innehålla följande rubriker: Nettoförmögenhet, Fonder, Avsättningar, Statsskulden, Skulder m.m. och Periodavgränsningsposter.

Finansieringsanalysen bör innehålla följande rubriker: Statens verksamhet, Investeringar, Utlåning, Finansiella aktiviteter och Statens nettouplåning.

Under rubrikerna bör redovisningen delas in i poster, som beslutas av regeringen.

En bestämmelse om vilka rubriker resultaträkningen, balansräkningen och finansieringsanalysen ska ha har tagits in i 10 kap. 9 § förslaget till budgetlag.

Regeringens förslag: Den nya budgetlagen ska innehålla en bestämmelse om att för varje post i resultaträkningen och balansräkningen samt finansieringsanalysen ska beloppet av motsvarande post för det närmast föregående budgetåret anges. Om regeringen har ändrat principerna för värdering, klassificering eller indelning i poster eller avgränsningen för staten sedan föregående budgetår, ska posterna för närmast föregående år räknas om eller ändras så att en jämförelse mellan åren blir meningsfull. En sådan omräkning eller ändring ska dock inte behöva göras om det finns särskilda skäl. I så fall ska upplysningar om detta lämnas i årsredovisningen.

Utredningens förslag överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: Ingen remissinstans framför någon erinran mot förslaget.

Skälen för regeringens förslag: Som tidigare anförts är det jämförbarheten mellan olika redovisningsperioder som är viktigast vid ställningstaganden till hur årsredovisningen för staten bör utformas. Att resultaträkningen, balansräkningen och finansieringsanalysen innehåller jämförelsetal för åtminstone närmast föregående år har stor betydelse för jämförbarheten över tid. Sådana jämförelsetal har funnits i årsredovisningen sedan räkenskapsåret 1994/95. Enligt regeringen bör denna praxis lagfästas.

För att underlätta tolkningen och transparensen i resultaträkningen och balansräkningen, och för att underlätta en jämförelse mellan olika år, bör det vidare i lagen föreskrivas att om grunderna för värdering, klassificering eller indelning i poster har ändrats, ska posterna för det närmast föregående budgetåret räknas om eller ändras på det sätt som behövs för att de ska kunna jämföras på ett meningsfullt sätt. Regeringen avser att lämna sådana upplysningar i not.

Om det finns särskilda skäl, och är förenligt med god redovisningssed, bör dock inte någon skyldighet att räkna om eller ändra posterna för föregående år föreligga. Skälen för att någon omräkning eller ändring inte görs bör dock i sådana fall anges.

En bestämmelse om jämförelsetal har tagits in i 10 kap. 10 § förslaget till budgetlag.

14.8 När årsredovisningen ska avlämnas

Regeringens bedömning: Bestämmelsen om att årsredovisningen för staten ska lämnas till riksdagen senast den 15 april året efter budgetåret bör inte ändras.

Utredningen har inte gjort någon bedömning i denna del.

Remissinstanserna: *Ekonomistyrningsverket (ESV)* anser att regeringen även fortsättningsvis bör ha möjlighet att lämna

årsredovisningen för staten fram till den 20 april, eller åtminstone den 18 april. Prop. 2010/11:40

Bakgrund: Enligt 37 § budgetlagen, i dess lydelse till och med den 31 december 2010, ska regeringen till riksdagen senast fyra månader efter budgetåret redovisa statsbudgetens preliminära utfall. Regeringen ska förklara väsentliga skillnader mellan budgeterade belopp och det preliminära utfallet. Enligt 38 § budgetlagen, i dess lydelse till och med den 31 december 2010, ska vidare årsredovisningen för staten så snart som möjligt, dock senast nio månader efter budgetåret, lämnas till riksdagen. Årsredovisningen lämnas till riksdagen i form av en skrivelse. I praktiken har skrivelsen lämnats till riksdagen någon gång mellan den 15 och 20 april varje år.

Från och med den 1 januari 2011 gäller enligt 37 § budgetlagen att regeringen senast den 15 april året efter budgetåret ska lämna en årsredovisning för staten till riksdagen (se vidare bet. 2009/10:KU17, rskr. 2009/10:301 och 302 och bet. 2010/11:KU2, rskr. 2010/11:23–25).

Skälen för regeringens bedömning: Riksdagen har små tidsmässiga marginaler för behandlingen av årsredovisningen för staten under våren. Visserligen är tidsmarginalerna, som ESV framhållit, även för regeringen små. Under senare år har dock regeringen i praktiken lämnat årsredovisningen för staten den 15 april eller någon dag senare. Regeringen gör därför bedömningen att den reglering som gäller från och med den 1 januari 2011 är ändamålsenlig. Regleringen har tagits in i 10 kap. 5 § förslaget till budgetlag.

14.9 Behov av ytterligare föreskrifter

<p>Regeringens bedömning: De ytterligare föreskrifter som behövs i fråga om årsredovisningen för staten bör meddelas på förordningsnivå.</p>

Utredningens bedömning överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: Ingen remissinstans framför någon synpunkt på bedömningen.

Skälen för regeringens bedömning: Regeringen föreslår i denna proposition att det införs grundläggande bestämmelser om årsredovisningen för staten i budgetlagen. Det finns behov av att dessa bestämmelser fylls ut med ytterligare föreskrifter. Regeringen avser att meddela sådana föreskrifter i förordning. Genom att de årliga s.k. normeringsbesluten som regeringen hittills har fattat ersätts med en förordning blir det tydligare vilken uppfattning regeringen har i vissa redovisningsfrågor.

Regeringens bedömning: Den nya budgetlagen bör inte innehålla någon bestämmelse som ålägger regeringen att se till att det finns en betryggande intern styrning och kontroll samt internrevision hos myndigheterna.

Utredningens bedömning överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: Flertalet remissinstanser, däribland *Ekonomistyrningsverket (ESV)* tillstyrker eller har ingen erinran mot bedömningen. *Riksrevisionen* anser dock att det i budgetlagen bör regleras att regeringen har ett ansvar att säkerställa att den interna styrningen och kontrollen är betryggande. Riksrevisionen menar vidare att det är viktigt att det finns en logisk, tydlig och sammanhängande ordning för myndighetsledningarnas instruktionsenliga ansvar och kraven på intern styrning och kontroll.

Bakgrund: Enligt 1 § budgetlagen ska i statens verksamhet hög effektivitet eftersträvas och god hushållning iakttas. Uttrycket hög effektivitet åsyftar att den statliga verksamheten ska bedrivas så att av riksdagen avsedda mål nås i så hög grad som möjligt inom ramen för tillgängliga resurser. Verksamheten kan då sägas vara ändamålsenligt utformad. Med att god hushållning ska iakttas menas att onödiga utgifter ska undvikas, att verksamheten ska bedrivas med hög produktivitet, att statens medel ska hanteras säkert samt att statens tillgångar i övrigt och skulder ska förvaltas väl (prop. 1995/96:220 s. 19 f.). Motsvarande bestämmelse har tagits in i 1 kap. 3 § förslaget till budgetlag.

Med intern styrning och kontroll avses den process som regeringen, och i förlängningen myndighetsledningarna, använder för att uppfylla ansvaret att bedriva en effektiv och författningssenlig verksamhet. Genom internrevisionen kan den interna styrningen och kontrollen granskas.

I budgetlagen saknas uttryckliga bestämmelser om intern styrning och kontroll samt om internrevision. För de myndigheter som lyder under regeringen finns dock föreskrifter på området i flera förordningar.

För förvaltningsmyndigheterna under regeringen gäller myndighetsförordningen (2007:515). Enligt 3 § i denna förordning är det myndighetens ledning som inför regeringen ansvarar för verksamheten och ska bl.a. se till att den bedrivs effektivt och enligt gällande rätt, att den redovisas på ett tillförlitligt sätt samt att myndigheten hushållar väl med statens medel. Myndigheten ska vidare enligt 4 § 4 myndighetsförordningen säkerställa att det finns en intern styrning och kontroll som fungerar på ett betryggande sätt. Regeringen har i förordningen (2007:603) om intern styrning och kontroll lämnat närmare föreskrifter om detta. Förordningen trädde i kraft den 1 januari 2008 och tillämpas av myndigheter som är skyldiga att följa internrevisionsförordningen (2006:1228). Vid samma tidpunkt trädde en ny bestämmelse i 2 kap. 8 § andra stycket förordningen (2000:605) om årsredovisning och budgetunderlag i kraft, enligt vilken ledningen vid de myndigheter under regeringen som omfattas av förordningen om intern styrning och kontroll i anslutning till underskriften i årsredovisningen ska lämna en bedömning av huruvida den interna styrningen och kontrollen är betryggande.

Internrevisionsförordningen gäller förvaltningsmyndigheter under regeringen i den omfattning som föreskrivs i respektive myndighetsinstruktion. För närvarande är det 64 myndigheter som har internrevision (prop. 2008/09:1 s. 289). Enligt 2 § förordningen ska det vid en myndighet finnas en internrevision som bl.a. ska granska om ledningens interna styrning och kontroll är utformad så att myndigheten med en rimlig säkerhet uppnår en effektiv verksamhet, följer lagar, förordningar och andra regler samt lämnar en tillförlitlig redovisning och rättvisande rapporteringen av verksamheten.

Även inom EU har ett arbete bedrivits för att utveckla den interna styrningen och kontrollen avseende såväl EU-institutionernas egen budget som medlemsländernas hantering av betalningar till och från EU. Beträffande EU-institutionernas budget finns bestämmelser om att budgeten ska genomföras med en effektiv och ändamålsenlig intern kontroll i artikel 28 a rådets förordning (EG, Euroatom) nr 1605/2002 av den 25 juni 2002 med budgetförordning för Europeiska gemenskapernas allmänna budget. Vid Europeiska kommissionens förhandlingar med nya kandidatländer har vidare krav ställts på en tydlig reglering av ansvar för intern styrning och kontroll (se SOU 2003:93 s. 46).

Från och med 2008 har Sverige på eget initiativ infört ett s.k. nationellt intygande avseende hanteringen av EU-medel vid svenska myndigheter. Regeringen intygar därigenom att EU-räkenskaperna, som består av resultat- och balansräkning samt en kassamässig redovisning, har upprättats enligt god redovisningssed och att de enligt regeringens bedömning ger en rättvisande bild samt att det finns ett ramverk för staten som syftar till att säkerställa en betryggande intern styrning och kontroll av EU-medel (se avsnitt 14).

Skälen för regeringens bedömning: Det är riksdagen som fattar beslut om vilken verksamhet som staten ska bedriva. Regeringens uppgift är att genomföra statens verksamhet samt att förvalta statens medel och tillgångar. Regeringen ansvarar inför riksdagen för hur den styr riket. Regeringen har därvid relativt fria händer att själv besluta om hur den ska styra myndigheterna för att de skyldigheter som regeringen har gentemot riksdagen ska uppfyllas.

Riksrevisionen, och tidigare Riksrevisionsverket, har vid flera tillfällen under årens lopp pekat på brister i den interna styrningen och kontrollen vid myndigheterna. Det har bl.a. mot denna bakgrund ansetts att kontrollfunktionen i staten borde stärkas och regeringens föreskrifter när det gäller intern styrning och kontroll har setts över. Resultatet av detta arbete är tillkomsten av de förordningsbestämmelser som har beskrivits i det föregående.

Ett skäl till att införa en bestämmelse i budgetlagen som uttryckligen ålägger regeringen att se till att det i den statliga verksamheten finns en betryggande intern styrning och kontroll skulle kunna vara att inskräpa vikten av att sådan genomförs. Detta skulle kunna anses ligga i linje med den utveckling som skett inom EU på området. Generellt kan dock sägas om bestämmelserna i budgetlagen att de inte reglerar hur regeringen ska styra verksamheten i staten, utan vilka regeringens skyldigheter och befogenheter är i förhållande till riksdagen på finansmaktens område. Att regeringen gentemot riksdagen har ett ansvar för effektiviteten och hushållningen i staten är som nämnts redan fastlagt i 1 § budgetlagen.

Med hänsyn till den förvaltningsmodell som finns i Sverige hör bestämmelser om intern styrning och kontroll samt internrevision bättre hemma på förordningsnivå.

Regeringen anser att det Riksrevisionen anför om att det behövs en tydlig och sammanhängande ordning för myndigheternas instruktionsenliga ansvar inte utgör tillräckliga skäl för att införa en bestämmelse i budgetlagen om regeringens ansvar för att säkerställa att det finns en intern styrning och kontroll.

I den finska lagen om statsbudgeten finns en bestämmelse om att ämbetsverk och inrättningar ska se till att den interna kontrollen är ordnad på ett ändamålsenligt sätt i deras egen verksamhet samt i verksamhet för vilken ämbetsverket eller inrättningen svarar. Ämbetsverkens och inrättningarnas ledning ska leda ordnandet av den interna kontrollen och svara för att den är ändamålsenlig och tillräcklig. Närmare föreskrifter om den interna kontrollen vid ämbetsverk och inrättningar samt om ordnandet av kontrollen utfärdas av regeringen genom förordning. Bestämmelsen i den finska budgetlagen riktar sig alltså direkt till ämbetsverken, och inte till regeringen. I Norge finns bestämmelser om intern styrning och kontroll i föreskrifter utfärdade av Finansdepartementet (bestämmelser om ekonomistyrning i staten). I Danmark saknas en motsvarighet till den svenska budgetlagen. Det finns alltså inte i de nämnda nordiska länderna någon motsvarighet till en sådan bestämmelse riktad till regeringen. Inte heller en jämförelse med de nordiska länderna leder därför till slutsatsen att en bestämmelse om intern styrning och kontroll bör införas i budgetlagen.

Frågan om behovet av en sådan lagbestämmelse som här är i fråga bör emellertid också belysas utifrån riksdagens möjligheter att kontrollera den statliga verksamheten. Att det har ansetts vara av vikt att införa bestämmelser som medför en skyldighet för vissa myndigheter under regeringen att ha en funktion för internrevision hade bl.a. sin grund i avvecklingen av det dåvarande Riksrevisionsverket, som var en myndighet under regeringen. Genom inrättandet av Riksrevisionen och avvecklingen av Riksrevisionsverket, förlorade regeringen tillgång till en egen revisionsinstans. Sett ur riksdagens perspektiv finns dock en sådan att tillgå. I Riksrevisionens granskning av myndigheternas årsredovisningar ingår enligt 5 § lagen (2002:1022) om revision av statlig verksamhet m.m. att bedöma om redovisningen och underliggande redovisning är tillförlitlig och räkenskaperna rättvisande samt om ledningens förvaltning följer tillämpliga föreskrifter och särskilda beslut. I den departementspromemoria som låg till grund för förordningen om intern styrning och kontroll anfördes att den försäkran som myndigheternas ledning ska lämna avseende den interna styrningen och kontrollen kan antas bli föremål för Riksrevisionens granskning (Ds 2006:15 s. 61). Detta innebär alltså att riksdagen genom Riksrevisionens granskning har en möjlighet att bedöma om den interna styrningen och kontrollen fungerar hos myndigheterna. Riksrevisionen har också i sina årliga rapporter lämnat kommentarer om den interna styrningen och kontrollen hos myndigheterna (se. t.ex. Riksrevisionens årliga rapport 2009 s. 26). En bestämmelse i budgetlagen om att regeringen ska se till att det finns intern styrning och kontroll i olika verksamheter skulle i

detta hänseende inte innebära någon förstärkning av internkontrollens betydelse. Prop. 2010/11:40

Mot denna bakgrund anser regeringen att en bestämmelse i budgetlagen om regeringens ansvar för intern styrning och kontroll inte skulle ha någon egentlig principiell eller praktisk betydelse. Den nya budgetlagen bör därför inte innehålla någon sådan bestämmelse.

16 Prognoser

Regeringens förslag: I den nya budgetlagen ska det föreskrivas att regeringen ska redovisa prognoser i budgetpropositionen och den ekonomiska vårpropositionen. Prognoserna ska inte endast avse statens inkomster, utgifter och statens lånebehov, utan även utgifterna under utgiftstaket.

Lagen ska även innehålla en bestämmelse om att prognoserna ska omfatta det innevarande budgetåret och de tre därpå följande åren samt att prognoserna ska baseras på väl specificerade förutsättningar.

Utredningens förslag överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: Samtliga remissinstanser tillstyrker eller lämnar förslaget utan erinran.

Bakgrund: Regeringen ska enligt 35 § budgetlagen noggrant följa hur statens inkomster, utgifter och upplåning utvecklas i förhållande till beräknade och beslutade belopp. Enligt 36 § budgetlagen ska regeringen vidare under löpande budgetår vid minst två tillfällen för riksdagen redovisa prognoser över utfallet av statens inkomster och utgifter samt statens lånebehov. Regeringen ska därvid förklara väsentliga skillnader mellan budgeterade belopp och beräknat utfall.

Regeringen anförde i propositionen med förslag till införandet av budgetlagen att det var lämpligt att budgetprognoser lämnas till riksdagen vid de tidpunkter som är föreskrivna för budgetpropositionen och den ekonomiska vårpropositionen. Något hinder fanns dock inte, påpekade regeringen, mot att budgetprognoser lämnades till riksdagen också i andra sammanhang. Regeringen anförde också att om riksdagen har beslutat om utgiftstak eller använt utgiftsramar är det naturligt att regeringen även presenterar prognoser som belyser om ett beslutat utgiftstak eller om ramarna för utgiftsområden kommer att hålla (prop. 1995/96:220 s. 73 och 108).

Såsom förutsattes i förarbetena till budgetlagen har prognoserna lämnats en gång på våren, i den ekonomiska vårpropositionen, och en gång på hösten i budgetpropositionen. Vid ett enda tillfälle har regeringen även redovisat prognoser i en särskild proposition. Detta skedde i propositionen Åtgärder för jobb och omställning (prop. 2008/09:97) som lämnades till riksdagen i januari 2009 efter att den internationella finanskrisen uppstått under hösten 2008. Som en följd av krisen förutspåddes en kraftig konjunkturnedgång, vilket gjorde att de prognoser som regeringen lämnat några månader tidigare i budgetpropositionen behövde revideras.

I den ekonomiska vårpropositionen redovisar regeringen prognoser över de offentliga finansernas utveckling för innevarande budgetår och de därpå närmast följande tre åren. Prognoserna avser bl.a. den offentliga sektorns skatteintäkter och budgetens inkomster. Utvecklingen av de totala skatteintäkterna beskrivs, liksom skatteintäkterna fördelade på skatt på arbete, kapital och konsumtion. Även budgetens övriga inkomster prognostiseras. Vidare redovisar regeringen prognoser över den offentliga sektorns utgifter enligt nationalräkenskaperna och utvecklingen av statsbudgetens utgifter och de takbegränsade utgifterna. Dessutom redovisas prognoser över statens lånebehov, statskuldens förändring samt statens finansiella sparande och den offentliga sektorns finansiella sparande.

I budgetpropositionen lämnas därutöver en prognos över utfallet för det innevarande budgetåret för varje enskilt anslag och för varje inkomsttitel. I budgetpropositionen finns förslag till anslag för det kommande budgetåret och beräkningar för de därpå följande två åren per anslag.

Vid de aktuella prognostillfällena redovisas också en bedömning av den makroekonomiska utvecklingen. Viktiga nyckeltal anges såsom utvecklingen av BNP, sysselsatta i procent av arbetskraften, arbetade timmar, produktivitet, arbetslöshet, löner och konsumentprisindex. Bedömningarna av den makroekonomiska utvecklingen avser samma tidsperioder som prognoserna i övrigt.

Slutligen redovisar regeringen även sin prognos över hur volymerna inom olika transfereringssystem förväntas utvecklas, såsom t.ex. antal asylsökande och antal personer med sjukersättning.

En uppföljning görs av den senaste prognosen och skillnader mellan anvisade medel och beräknat utfall förklaras.

Skälen för regeringens förslag: Regeringen och riksdagen behöver fortlöpande prognoser för att kunna bilda sig en uppfattning om hur statsbudgetens inkomster och utgifter utvecklas. Prognoserna har betydelse för bedömningen av den finanspolitiska inriktningen, de beslut som ska fattas för det kommande budgetåret och för bedömningen av om det behövs åtgärder under det löpande budgetåret för att t.ex. utgiftstaket ska hållas.

Prognosverksamheten har överlag fungerat väl under de år som gått. En fast praxis har utvecklats i linje med vad regeringen uttalade i förarbetena till budgetlagen om att prognoserna bör lämnas i den ekonomiska vårpropositionen och i budgetpropositionen. Enligt regeringens mening bör denna praxis nu komma till uttryck i budgetlagen. En bestämmelse med denna innebörd har tagits in i 9 kap. 3 § första stycket förslaget till budgetlag.

Budgetlagen föreskriver som tidigare nämnts att prognoserna ska avse utfallet av statens inkomster, utgifter och statens lånebehov. Innehållet i prognoserna ska alltså av naturliga skäl korrespondera med vad som enligt 16 § budgetlagen utgör statsbudgetens omfattning. Regeringen ser ingen anledning att ändra på detta. Regeringen lämnar emellertid i praktiken prognoser som omfattar mer än så. Prognoserna över utfallet av statens inkomster och utgifter lämnas också på olika nivåer, t.ex. för varje enskilt anslag, fördelade på utgiftsområden och avseende budgetens utgifter i sin helhet. Frågan är om det finns ett behov av att i lagen precisera närmare vilka prognoser regeringen ska lämna, vilken

tidsperiod de ska avse och om det närmare bör anges vilka prognoser som ska lämnas i budgetpropositionen respektive den ekonomiska vårpropositionen.

Det senare skulle kunna motiveras av att budgetprocessen har utvecklats och att den ekonomiska vårpropositionen delvis har fått ett annat innehåll än den hade vid budgetlagens tillkomst. För att undvika dubbelarbetet i budgetprocessen beslutade riksdagen 2001 om ett antal förändringar i riksdagsordningen och budgetlagen som innebar att förslaget till ekonomisk vårproposition skulle innehålla riktlinjer för den ekonomiska politiken och budgetpolitiken, och inte som tidigare förslag till en preliminär fördelning av utgifterna på utgiftsområden (förslag 2000/01:RS1, bet. 2000/01:KU23, rskr. 2000/01:274).

Det är naturligt att de prognoser som lämnas i den ekonomiska vårpropositionen respektive i budgetpropositionen anpassas till innehållet i dessa. Samtidigt är det av vikt att prognoserna är utformade så att jämförelser kan göras över tid. Om prognoserna ges olika innehåll i budgetpropositionen och i den ekonomiska vårpropositionen försvåras sådana jämförelser. Regeringen ser inte något behov av att i detalj reglera vad regeringen ska prognostisera. De viktigaste komponenterna bör dock anges i budgetlagen. Ingenting hindrar att regeringen därutöver lämnar de ytterligare prognoser som det kan finnas skäl till.

Sedan budgetlagen trädde i kraft 1997 har ändringar i lagen genomförts som innebär att det utgiftstak som tidigare varit frivilligt nu är obligatoriskt (prop. 2009/10:5, bet. 2009/10:KU9, rskr. 2009/10:99). Förändringen innebär att regeringen i budgetpropositionen ska lämna ett förslag till utgiftstak för det tredje tillkommande året. Med utgångspunkt i prognoser över utvecklingen av de takbegränsade utgifterna kan analyser och bedömningar göras av reformutrymmet. Med hänsyn härtill, och den vikt som utgiftstaket har, bör det i budgetlagen förskrivas att regeringen även bör lämna prognoser över utvecklingen av utgifterna under utgiftstaket. En bestämmelse med denna innebörd har tagits in i 9 kap. 3 § första stycket förslaget till budgetlag.

Sedan 2000 tillämpas också ett mål för den offentliga sektorns finansiella sparande, det s.k. överskottsmålet. Den 1 augusti 2010 trädde en ändring i budgetlagen ikraft som innebär att det är obligatoriskt för regeringen att föreslå riksdagen ett mål för den offentliga sektorns finansiella sparande (överskottsmålet). Om riksdagen har beslutat om ett sådant mål ska regeringen vid minst två tillfällen under året för riksdagen redovisa hur överskottsmålet uppnås. I denna redovisningsskyldighet ingår att redovisa prognoser. Regeringens skyldighet att lämna en sådan redovisning framgår av en särskild bestämmelse i budgetlagen (prop. 2009/10:100, bet. 2009/10:KU39, rskr. 2009/10:332).

I 36 § budgetlagen anges inte uttryckligen vilken tidsperiod prognoserna ska avse. Av förarbetena till lagen framgår dock att redovisningsskyldigheten avser budgetutfallet dittills under budgetåret och en bedömning av utfallet för hela budgetåret (prop. 1995/96:220 s. 73). Enligt regeringens mening är det naturligt att regeringens prognoser ansluter till den tidsperiod som förslagen i de ekonomiska propositionerna avser. Prognoserna bör således omfatta det innevarande budgetåret och de därpå tre följande budgetåren. Ingenting hindrar emellertid att regeringen lämnar prognoser för en längre tidsperiod än så.

En bestämmelse med denna innebörd har tagits in i 9 kap. 3 § andra stycket förslaget till budgetlag.

Den tidigare regleringen om långtidskalkyler i 43 § budgetlagen upphävdes när utgiftstaket gjordes obligatoriskt. I paragrafen angavs bl.a. att långtidskalkylerna skulle åtföljas av en redogörelse för väl specificerade samhällsekonomiska förutsättningar. Med detta avses t.ex. en redovisning av regeringens bedömning av utvecklingen av BNP, arbetslöshet, priser m.m. Sådana bedömningar lämnas i dag i den ekonomiska vårpropositionen och i budgetpropositionen och är viktiga eftersom det är bl.a. dessa bedömningar som regeringens prognoser över utfallet av statens inkomster och utgifter baserar sig på. Regeringen lämnar också prognoser över hur volymerna i transfereringssystemen väntas utveckla sig framöver. Även dessa bedömningar är viktiga som underlag för prognoserna och de kommande budgetpolitiska besluten. Enligt regeringens mening bör en motsvarighet till den upphävda bestämmelsen föras in i lagen i fråga om prognoserna. Det bör alltså föreskrivas att prognoserna ska baseras på väl specificerade förutsättningar. En bestämmelse med denna innebörd har tagits in i 9 kap. 3 § andra stycket förslaget till budgetlag.

17 En samlad budgetlag och följdändringar

17.1 En samlad budgetlag

Regeringens förslag: Regeringens befogenheter och skyldigheter på finansmaktens område ska samlas i en enda lag, budgetlagen. Regleringen i lagen (1988:1387) om statens upplåning och skuldförvaltning ska i oförändrad form föras in som ett kapitel i budgetlagen.

Utredningens förslag överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: Ingen remissinstans har någon erinran mot förslaget.

Bakgrund: Av lagen om statens upplåning och skuldförvaltning framgår att efter särskilt bemyndigande som lämnas av riksdagen för ett budgetår i sänder får regeringen eller efter regeringens bestämmande Riksgäldskontoret ta upp lån till staten. Detta får ske bl.a. för att finansiera löpande underskott i statsbudgeten och andra utgifter som grundar sig på riksdagens beslut. Vidare anges att staten är ansvarig för samtliga lån som regeringen eller Riksgäldskontoret ombesörjer. Lagen tillkom i samband med att Riksgäldskontoret 1989 övergick till att bli en myndighet under regeringen.

Regeringen har i förordningen (1996:311) med instruktion för Riksgäldskontoret bemyndigat Riksgäldskontoret att ta upp lån till staten i enlighet med lagen om statens upplåning och skuldförvaltning.

Budgetlagsutredningen övervägde att föra samman lagen om statens upplåning med förslaget till budgetlagen (SOU 1996:14 s. 114). Utredningen valde dock att göra sitt förslag fristående i förhållande till lagen om statens upplåning, men ansåg att det fanns skäl att vid ett

senare tillfälle pröva om inte lagen om statens upplåning med fördel kunde arbetas in i budgetlagen.

Skälen för regeringens förslag: När budgetlagen antogs av riksdagen hösten 1996 gjordes samtidigt en ändring av riksdagsordningen. Sålunda föreskrevs i en tilläggsbestämmelse att ytterligare bestämmelser om budgetprocessen finns i budgetlagen (3.2.2 och senare 3.2.3). Skälet härtill var att flera av bestämmelserna i budgetlagen direkt eller indirekt i viss mån ansågs påverka formerna för riksdagens handlande. Konstitutionsutskottet ansåg också att en bestämmelse senare borde införas i regeringsformen som angav att ytterligare bestämmelser i de ämnen som anges i dåvarande 9 kap. 2–10 §§ RF meddelas i riksdagsordningen eller annan lag (bet. 1996/97:KU3 s. 48).

I 9 kap. 11 § RF anges numera att ytterligare bestämmelser om riksdagens och regeringens befogenheter och skyldigheter i fråga om budgeten meddelas i riksdagsordningen eller särskild lag. Bestämmelsen klargör att det vid sidan av riksdagsordningen även i särskild lag finns bestämmelser om riksdagens och regeringens befogenheter i fråga om budgeten. Den lag som åsyftas är i första hand budgetlagen, men även lagen om statens upplåning och skuldförvaltning innehåller bestämmelser om befogenheter och skyldigheter för regeringen och i viss mån för riksdagen. Budgetlagen innehåller bestämmelser som anknyter till 9 kap. 1–10 §§ RF, medan lagen om statens upplåning och skuldförvaltning innehåller bestämmelser som endast anknyter till 9 kap. 8 § andra stycket RF.

Budgetlagen antogs av riksdagen och har kommit att få en central plats i den normhierarki som reglerar finansmakten. Den har även en viktig roll i den politiska diskussionen. Lagen är redan i dag tämligen omfattande och i regeringens förslag till ny budgetlag ingår ett antal nya bestämmelser. Av sistnämnda skäl föreslås också att lagen ska delas in i kapitel (se närmare avsnitt 5.9). Lagen om statens upplåning är däremot en mycket begränsad lag med ett fåtal bestämmelser som knappast är uppmärksammas utanför de finansiella marknaderna.

Enligt regeringens mening framstår det som naturligt att förena regleringarna i budgetlagen och lagen om statens upplåning och skuldförvaltning, som har mycket nära samband med varandra, i en och samma lag. Detta kan ske genom att lagen om statens upplåning och skuldförvaltning i oförändrat skick fogas in i budgetlagen. Detta underlättas av att budgetlagen föreslås få en indelning i kapitel. Det framstår därmed som lämpligt att bestämmelserna i lagen bildar ett eget kapitel i budgetlagen. En sådan åtgärd gör budgetlagen heltäckande och ökar också medvetenheten om de bestämmelser som finns i lagen om statens upplåning och skuldförvaltning.

Sammanfattningsvis anser regeringen att det är en fördel om de regleringar som innehåller allmänna bestämmelser om riksdagens och regeringens befogenheter och skyldigheter i fråga om budgeten samlas i en enda lag. Det blir då den särskilda lag som pekas ut i 9 kap. 11 § RF. Ett sammanförande stärker också den samlade regleringen på finansmaktens område. Någon nackdel av betydelse med att föra samman de två lagarna kan regeringen inte se. Av dessa skäl föreslår regeringen att regleringen i lagen om statens upplåning och skuldförvaltning i oförändrad form fogas in i den nya budgetlagen som ett särskilt kapitel.

Enligt lagen om statens upplåning och skuldförvaltning lämnar riksdagen för ett budgetår i sänder ett bemyndigande till regeringen att ta upp lån till staten. Det är alltså i praktiken en skyldighet för riksdagen att varje år besluta om ett sådant bemyndigande. Detta bemyndigande inhämtas genom att regeringen begär ett sådant i budgetpropositionen. Den nuvarande formuleringen innebär att regeringen föreslår att riksdagen bemyndigar regeringen att under följande budgetår ta upp lån enligt lagen om statens upplåning och skuldförvaltning. Om lagen om statens upplåning och skuldförvaltning fogas in i budgetlagen får hänvisning i stället ske till den nya lagen.

Om de två lagarna förs samman behöver den hänvisning till lagen om statens upplåning och skuldförvaltning som nu finns i 11 § budgetlagen inte tas med i den nya lagen.

Riksgäldskontoret har i sitt remissvar förslagit vissa ändringar och tillägg i det förlagna kapitel 5 i budgetlagen som motsvarar lagen om statens upplåning och skuldförvaltning. För närvarande saknas ett tillräckligt underlag för några ändringar i de aktuella bestämmelserna.

17.2 Följdändringar

Regeringens förslag: Lagen (1988:1387) om statens upplåning och skuldförvaltning och lagen om statsbudgeten ska upphävas. De lagar i vilka hänvisningar förekommer till dessa lagar ska ändras så att hänvisningar i stället görs till den nya budgetlagen.

Utredningens förslag överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: Ingen remissinstans framför några synpunkter på förslaget.

Skälen för regeringens förslag: Som framgår av det föregående föreslår regeringen att en ny lag, budgetlagen, införs och att bestämmelserna i lagen om statens upplåning och skuldförvaltning och lagen om statsbudgeten, med i detta betänkande föreslagna ändringar, sammanförs i den nya lagen. De två nuvarande lagarna bör upphävas. I ett antal författningar finns hänvisningar till dessa. Som en följd av regeringens förslag behöver därför hänvisningarna till lagen om statens upplåning och skuldförvaltning respektive lagen om statsbudgeten ändras till budgetlagen.

De berörda författningarna är riksdagsordningen, lagen (1988:1385) om Sveriges riksbank, aktiebolagslagen (2005:551), lagen (2008:812) om statliga garantier till insättare i utländska instituts filialer i Sverige och lagen (2008:814) om statligt stöd till kreditinstitut. Vad gäller lagen (2000:194) om införande av ny lagstiftning för allmänna pensionsfonder föreslås att en bestämmelse som innehåller en hänvisning till lagen om statens upplåning och skuldförvaltningen upphävs eftersom den inte längre tillämpas.

18.1 Ikraftträdande

Regeringens förslag: Den nya budgetlagen ska träda i kraft den 1 april 2011.

Utredningens förslag: Överensstämmer inte med regeringens. Utredningen föreslår att den nya budgetlagen träder i kraft den 1 januari 2011.

Remissinstanserna: Ingen remissinstans har någon erinran mot förslaget.

Skälen för regeringens förslag: Riksdagen har beslutat om ändringar bl.a. i 9 kap. RF om finansmakten (bet. 2009/10:KU19, rskr. 2009/10:304 och bet. 2010/11:KU4, rskr. 2010/11:21). Ändringarna träder i kraft den 1 januari 2011.

De förslag som lämnas i detta betänkande innebär bl.a. att en anpassning av budgetlagen görs till ändringarna i regeringsformen. Av tidsmässiga skäl är det inte möjligt med ett ikraftträdande av budgetlagen vid samma tidpunkt. Den nya budgetlagen föreslås i stället träda i kraft den 1 april 2011.

Regeringens förslag: Bestämmelserna i 3 kap. 5 och 6 §§ i den nya lagen om att redovisning i vissa fall får ske utanför inkomstitlar och anslag, att inkomster får nettoredovisas under anslag och att utgifter inte får redovisas mot inkomstitlar ska tillämpas första gången i fråga om budgeten för 2012. Bestämmelserna i 17 § andra stycket och 18 § i lagen om statsbudgeten om redovisning av inkomster netto på anslag och redovisning av inkomster och utgifter utanför inkomstitlar och anslag ska fortfarande gälla under 2011.

Outnyttjade medel på anslag som inte varit uppförda på statens budget efter 2010 ska få användas längst till utgången av 2012.

Bestämmelsen i 4 kap. 2 § första stycket första meningen i den nya lagen ska i fråga om redovisningen av inkomster av avgifter tillämpas första gången i fråga om budgeten för 2012. Avräkning mot inkomstitlar av inkomster av avgifter ska fortfarande ske enligt 10 § andra stycket lagen om statsbudgeten under 2011.

Bestämmelserna i 6 kap. 4 § ska när det gäller utlåning tillämpas första gången från och med den 1 januari 2012. Vidare ska 6 kap. 5 § i den nya lagen om att räntor och avgifter som motsvarar förväntade förluster ska föras till särskilda konton tillämpas från och med den 1 januari 2012.

Bestämmelsen i 7 kap. 3 § om finansiering av utlåning i vissa fall ska tillämpas första gången i fråga om budgeten 2012.

Slutligen ska bestämmelserna i 10 kap. 6–10 §§ i den nya budgetlagen om årsredovisningens utformning tillämpas första gången i fråga om årsredovisningen för staten 2011. Bestämmelserna i 37 § andra stycket lagen om statsbudgeten om vad årsredovisningen för staten ska innehålla ska fortfarande gälla i fråga om årsredovisningen för staten 2010.

Utredningens förslag: Utredningen lämnar inget förslag till övergångsbestämmelser.

Remissinstanserna: Ingen remissinstans framför någon synpunkt på frågan om övergångsbestämmelser behöver införas.

Skälen för regeringens förslag: I avsnitt 6 föreslår regeringen att bestämmelserna med undantag från bruttoredovisning ändras i förhållande till lagen om statsbudgeten. Vidare föreslår regeringen att den nya budgetlagen ska innehålla en bestämmelse som innebär att utgifter inte får redovisas mot inkomstitel. För att inte olika principer ska tillämpas vid budgetering och vid genomförandet av statens budget behövs övergångsbestämmelser. De föreslagna bestämmelserna bör tillämpas första gången i fråga om budgeten för 2012. Bestämmelserna i 17 § andra stycket och 18 § lagen om statsbudgeten bör fortfarande tillämpas vid genomförandet av budgeten för 2011.

I avsnitt 7 föreslår regeringen att ett nytt villkor ska gälla för ramanslaget. Anslagssparandet får utnyttjas längst två år efter det att anslaget senast var uppfört på statens budget. För närvarande är möjligheten att använda utnyttjade medel följande år obegränsad i tiden. Anslagssparande på s.k. äldre anslag kan ha uppkommit före lagens

ikraftträdande. För anslag som inte varit uppförda på statens budget efter 2010 bör gälla att outnyttjade medel får användas längst till utgången av 2012. Prop. 2010/11:40

I avsnitt 8 föreslår regeringen att redovisningen mot inkomstitlar och anslag ändras i vissa avseenden. Samma principer för redovisning av inkomster och utgifter mot inkomstitlar och anslag bör tillämpas vid genomförandet av budgeten, som tillämpades vid budgeteringen. Bestämmelserna om avräkning i 10 § andra stycket lagen om statsbudgeten bör i fråga om inkomster av avgifter därför gälla vid redovisningen av inkomster mot inkomstitlar och anslag 2011. En övergångsbestämmelse bör införas som möjliggör detta. Övriga nya redovisningsgrunder som föreslås i denna proposition utgör en kodifiering av gällande praxis. Något behov av övergångsbestämmelser behövs inte i dessa delar.

Avsnitt 10 innehåller förslag till ny reglering av statens utlåning. Innan bestämmelserna kan börja tillämpas behöver vissa omständigheter utredas ytterligare. Bestämmelsen i 6 kap. 4 § om att ränta ska tas ut vid utlåning bör därför tillämpas först från och med den 1 januari 2012. Av samma skäl bör 7 kap. 3 § om finansiering av utlåning i vissa fall tillämpas första gången i fråga om budgeten 2012. För statens garantiåtaganden tas redan i dag en avgift ut. Den föreslagna bestämmelsen i 6 kap. 5 § om att endast den del av avgiften som motsvarar förväntade förluster ska föras till ett reservkonto saknar dock motsvarighet i gällande rätt. För att detta ska vara möjligt erfordras ytterligare utredning om de praktiska rutinerna vid hanteringen av de avgifter som tas ut för garantier. Bestämmelsen i 6 kap. 5 § bör därför även i fråga om garantier tillämpas först från och med 2012.

Årsredovisningen för staten upprättas i april året efter budgetårets slut. För den årsredovisning som ska upprättas i april 2011, och som avser 2010 bör 37 § lagen om statsbudgeten tillämpas. Årsredovisningen för 2011 bör däremot upprättas enligt de nya reglerna.

19 Ekonomiska konsekvenser

Regeringens bedömning: Förslagen och bedömningarna kan förväntas ha en på sikt gynnsam inverkan på statens finanser.

Utredningens bedömning är att den nya budgetlagen inte medför några konsekvenser i de avseenden som anges i kommittéförordningen (1998:1474).

Remissinstanserna framför inga erinringar mot utredningens bedömning.

Skälen för regeringens bedömning: Regeringens förslag syftar till att stärka ramverket för statens budget. Detta sker genom att tydligare regler anges för budgetering och redovisning på statens budget, nya bestämmelser införs på områden där sådana saknats och genom att reglerna preciseras på flera områden. Dessa förslag leder till att befogenhetsfördelningen mellan riksdagen och regeringen klargörs

ytterligare på finansmaktens område, en ökad transparens och en stärkt budgetdisciplin, vilket på sikt kan förväntas ha en gynnsam inverkan på statens finanser. Några av förslagen berörs i det följande.

I propositionen lämnas vissa förslag som avser statens utlåning. Lån där den förväntade förlusten är låg får finansieras med lån i Riksgäldskontoret. Övriga lån ska finansieras med anslag. Vidare föreslås att en ränta eller annan avgift tas ut av låntagaren. Räntan eller avgiften ska motsvara statens förväntade kostnader för utlåningen, om inte riksdagen beslutar annat. Den del av räntan som motsvarar en förväntad kreditförlust bör tillföras en reserv i Riksgäldskontoret för att användas för finansiering av uppkomna kostnader för statens utlåning. Utestående lån bör enligt regeringens mening värderas med beaktande av förväntade förluster och medel avsättas från anslag till en kreditreserv. Om förslaget genomförs kan övergångsvis ytterligare anslagsmedel behöva tillföras kreditreserven. I ett längre perspektiv påverkar dock inte förslagen resursutrymmet på berörda anslag. Förslagen får alltså vissa budgettekniska konsekvenser men över tiden förväntas de inte medföra några ökade kostnader på statens budget eller något förändrat lånebehov. Vidare föreslår regeringen vissa förändringar när det gäller vilket innehåll som årsredovisningen för staten ska ha. I huvudsak överensstämmer det föreslagna innehållet med det innehåll årsredovisningen för staten har redan i dag. En konsekvens av ändringarna blir dock att fler delar i årsredovisningen för staten kommer att bli föremål för Riksrevisionens granskning. För granskningen av årsredovisningen för staten betalar Regeringskansliet en avgift. Avgiften belastar det under utgiftsområde 1 Rikets styrelse upptagna anslaget 4:1 Regeringskansliet m.m. Avgiften kan komma att bli högre till följd av förändringarna. Enligt regeringens bedömning finns inget behov av ökade anslag till följd av dessa förändringar.

20 Författningskommentar

20.1 Förslaget till budgetlag

1 kap. Inledande bestämmelser

Lagens tillämpningsområde

1 §

I paragrafen lämnas en upplysning om att det finns bestämmelser om statens budget i 9 kap. regeringsformen (RF) och att ytterligare bestämmelser om budgeten finns i förevarande lag. Paragrafen har ingen motsvarighet i gällande rätt.

I flera paragrafer i lagen (1996:1059) om statsbudgeten finns hänvisningar till olika bestämmelser i regeringsformen. Det gäller exempelvis 3, 11 och 16 §§. Sedan lagen om statsbudgeten trädde i kraft har en bestämmelse införts i 9 kap. 11 § RF enligt vilken ytterligare bestämmelser om riksdagens och regeringens befogenheter och skyldigheter i fråga om budgeten meddelas i riksdagsordningen eller särskild lag. Lagen om statsbudgeten respektive lagen (1088:1387) om

statens upplåning och skuldförvaltning är sådan särskild lag. Dessa båda lagar har nu sammanfogats i denna lag. Prop. 2010/11:40

Av förevarande paragraf framgår nu att budgetlagen är en sådan särskild lag som avses i 9 kap. 11 § RF.

Budgetlagen innehåller allmänna bestämmelser om regeringens befogenheter och skyldigheter i fråga om statens budget. Med speciallagstiftning kan riksdagen för vissa frågor besluta om föreskrifter som avviker från bestämmelserna i budgetlagen. Enligt gängse rättsprinciper har en sådan speciallag företräde. Exempel på en sådan speciallag anges i kommentaren till 3 kap. 5 §.

Regeringen kan med stöd av bestämmelsen om den s.k. rest-kompetensen i 8 kap. 7 § 2 RF meddela föreskrifter om genomförandet av statens budget. En bestämmelse som upplyser om detta finns i 11 kap. 1 §.

Statens verksamhet

2 §

I paragrafen anges vad som ska anses vara statens verksamhet. Bestämmelsen motsvarar regleringen i 1 § andra stycket lagen om statsbudgeten.

Effektivitet och hushållning

3 §

I paragrafen finns en bestämmelse om att hög effektivitet ska eftersträvas och god hushållning iakttas i statens verksamhet. Bestämmelsen motsvarar regleringen i 1 § första stycket lagen om statsbudgeten.

2 kap. Budgetpolitiska mål och utgiftsområden

Mål för den offentliga sektorns finansiella sparande

1 §

I paragrafen anges att regeringen till riksdagen ska lämna förslag till mål för den offentliga sektorns finansiella sparande. Bestämmelsen motsvarar regleringen i 39 § lagen om statsbudgeten.

2 §

I paragrafen finns bestämmelser om att regeringen i budgetpropositionen ska lämna förslag till ett utgiftstak. Bestämmelserna motsvarar regleringen i 40 § lagen om statsbudgeten. En viss språklig modernisering har skett. Någon ändring i sak är inte avsedd.

3 §

I paragrafen anges att regeringen, om riksdagen har beslutat att hänföra statens utgifter till utgiftsområden, ska redovisa en beräkning av hur utgifterna för det andra och tredje tillkommande budgetåret fördelas på utgiftsområden. Bestämmelsen motsvarar regleringen i 41 § lagen om statsbudgeten. Att riksdagen får besluta att hänföra utgifter till utgiftsområden framgår numera av 5 kap. 12 § riksdagsordningen (RO).

4 §

I paragrafen finns en bestämmelse om att regeringen, om det finns risk för att ett beslutat utgiftstak kommer att överskridas, ska vidta sådana åtgärder som den har befogenhet till eller föreslå riksdagen nödvändiga åtgärder. Bestämmelsen motsvarar regleringen i 42 § lagen om statsbudgeten. En viss språklig modernisering har skett. Någon ändring i sak är inte avsedd.

3 kap. Budgetering**Inkomsttitlar och anslag****1 §**

I paragrafen finns en bestämmelse om att inkomsttitlar ska användas för budgetering och redovisning av olika slag av inkomster. Bestämmelsen behandlas i avsnitt 6.1

Tillsammans med 6 § ersätter denna paragraf 9 § lagen om statsbudgeten.

Syftet med förevarande bestämmelse är främst att i lagen introducera begreppet inkomsttitel.

Den nuvarande bestämmelsen i 9 § lagen om statsbudgeten har också en annan innebörd. Enligt den formulering som används där ska statsinkomster som beräknas av riksdagen redovisas mot inkomsttitel. När inkomster specialdestinerats för ett visst ändamål beräknas inte inkomsterna av riksdagen. Detta framgår av 9 kap. 3 § RF. Sådana inkomster redovisas inte heller mot inkomsttitel. Skatter utgör dock ett undantag, och redovisas alltid mot inkomsttitel. Att så är fallet framgår numera av 6 § första stycket och regleras därför inte i förevarande paragraf. Vad som avses med specialdestination framgår av 6 § och kommentaren till denna.

Motsvarande begrepp på utgiftssidan av statens budget, anslag, finns i 9 kap. 3 § RF och behöver inte introduceras med budgetlagen. I 2 § föreskrivs att anslagstypen ramanslag ska användas vid budgetering av utgifter för bestämda ändamål.

2 §

I paragrafen finns en bestämmelse om att ramanslag ska användas vid budgetering av utgifter för bestämda ändamål. Bestämmelsen, som ersätter regleringen i 3 § första stycket lagen om statsbudgeten, behandlas i avsnitt 7.1.

Enligt 3 § lagen om statsbudgeten ska någon av de tre anslagstyperna obetecknat anslag, reservationsanslag eller ramanslag användas. Det obetecknade anslaget och reservationsanslaget har avskaffats. Bestämmelsen har därför utformats så att det framgår att det i fortsättningen endast är ramanslaget som ska användas vid budgeteringen.

I 1 kap. 1 § finns en upplysning om att det finns bestämmelser om statens budget i 9 kap. 1–10 §§ RF. Den hänvisning som finns i 3 § lagen om statsbudgeten till vissa bestämmelser i regeringsformen behövs därför inte längre och finns inte med i den nya lagen.

Omfattningen av statens budget

3 §

I paragrafen anges vilka inkomster och utgifter som ska ingå i regeringens förslag till statens budget. Bestämmelsen motsvarar i huvudsak regleringen i 16 § lagen om statsbudgeten.

Bestämmelsen ger uttryck för den s.k. fullständighetsprincipen. Den innebär att statens budget ska omfatta alla inkomster och utgifter samt andra betalningar som påverkar statens lånebehov.

I 16 § lagen om statsbudgeten anges några undantag från fullständighetsprincipen. Undantagen gäller sådana inkomster som specialdestinerats till viss verksamhet, se kommentaren till 1 och 6 §§. Det är emellertid mera korrekt att betrakta redovisningen enligt undantagsbestämmelserna som ett avsteg från bruttoprincipen. En bestämmelse om att inkomster och utgifter ska redovisas brutto på statsbudgeten finns i 4 §. Några avsteg från fullständighetsprincipen görs inte. Paragrafen har fått en utformning som bättre återspeglar detta förhållande.

4 §

I paragrafen anges att statens inkomster och utgifter ska redovisas brutto på statens budget. Bestämmelsen, som motsvarar regleringen i 17 § första stycket lagen om statsbudgeten, behandlas i avsnitt 6.1.

Innebörden av att statens inkomster och utgifter ska redovisas brutto på statens budget är densamma som enligt 17 § första stycket lagen om statsbudgeten. I likhet med tidigare gäller som ett undantag från bruttoprincipen att vissa inkomster får redovisas mot anslag. Anslaget nettoredovisas i sådana fall. En motsvarighet till bestämmelsen om nettoredovisning i 17 § andra stycket lagen om statsbudgeten finns numera i 6 § andra stycket andra meningen.

Som ett undantag från bruttoprincipen gäller också att vissa inkomster och motsvarande utgifter inte ska redovisas mot inkomstitlar och anslag. Om detta finns bestämmelser i 6 § första och andra styckena.

5 §

I paragrafen finns en bestämmelse om att utgifter inte får budgeteras och redovisas mot inkomstitel. Bestämmelsen, som inte har någon motsvarighet i gällande rätt, behandlas i avsnitt 6.3.

I 4 § finns den grundläggande regeln om att statens inkomster och utgifter ska redovisas brutto på statens budget. Undantag från bruttoprincipen i fråga om inkomster finns i 6 §. Av skäl som anges i avsnitt 6.3 har det dock ansetts motiverat att i budgetlagen uttryckligen förskriva att utgifter inte får budgeteras och redovisas mot inkomstitel.

Att utgifter inte får budgeteras och redovisas mot en inkomstitel utgör inte något hinder mot att korrigeringar, omföringar, avräkningar och överföringar till t.ex. EU, kommuner och AP-fonder görs av uppburna skatteinkomster m.m. Det är i sådana sammanhang i allmänhet fråga om utbetalningar av medel som inte tillhör staten. Bestämmelsen utgör heller inget hinder mot att använda s.k. negativa inkomstitlar för att öka tydligheten i beräkningen och redovisningen av statens inkomster.

Det förekommer dock att en skattskyldigs skattekonto krediteras för utgifter för vissa ändamål. En följd av detta är att de berörda utgifterna redovisas mot en inkomstitel. Krediteringen av skattekonto sker med stöd av särskilda lagar. Ett exempel på en sådan lag är lagen (1999:591) om kreditering på skattekonto av vissa stöd beslutade av arbetsmarknadsmyndighet och Rederinämnden.

I den mån sådana s.k. skatteutgifter förekommer ska regeringen enligt 10 kap. 4 § redovisa dessa för riksdagen.

6 §

I paragrafen finns bestämmelser om hur inkomster som har specialdestinerats till en viss verksamhet ska budgeteras och redovisas. Bestämmelserna, som ersätter regleringen i 9 §, 17 § andra stycket och 18 § lagen om statsbudgeten, behandlas i avsnitt 6.1.

Av 4 § följer att inkomster och utgifter ska budgeteras och redovisas brutto på statens budget. I förevarande paragraf finns bestämmelser om undantag från regeln om bruttoredovisning. Undantagen gäller då inkomster specialdestinerats till en verksamhet.

Enligt 9 § lagen om statsbudgeten ska statsinkomster som beräknas av riksdagen redovisas mot inkomstitel. När inkomster specialdestinerats till ett visst ändamål beräknas inte dessa av riksdagen. Enligt 9 kap. 3 § RF kan riksdagen besluta att statens inkomster får tas i anspråk för bestämda ändamål på annat sätt än genom beslut om anslag. Den koppling som fanns i den äldre lydelsen av 9 kap. 2 och 3 §§ RF mellan bestämmelser om specialdestination och beslut om budgetreglering, och den däri ingående beräkningen av statens inkomster, har tagits bort (prop. 2009/10:80, bet. 2009/10:KU19, rskr. 2009/10:304 och bet. 2010/11:KU4, rskr. 2010/11:21). Förevarande bestämmelse har därför utformats så att den ansluter till den formulering som används i den nya lydelsen av regeringsformen.

I *första stycket första meningen* anges nu att sådana inkomster som riksdagen har beslutat får tas i anspråk på annat sätt än genom beslut om anslag (specialdestination) inte ska budgeteras och redovisas mot inkomstitel. I denna del ersätter bestämmelsen 9 § lagen om statsbudgeten. Riksdagens beslut om specialdestination avser i huvudsak s.k.

belastande avgifter. En avgift är belastande om den innebär ett ingrepp i den enskildes ekonomiska förhållanden. Bestämmelsen gäller alla inkomster utom skatter. Skatter ska enligt vad som förskrivs i *första stycket andra meningen* alltid redovisas mot inkomsttitel. Detta gäller även sådana skatter som är avsedda att finansiera en viss verksamhet, t.ex. insättningsgarantiavgiften. Den sistnämnda bestämmelsen har ingen motsvarighet i gällande rätt.

I *andra stycket* finns bestämmelser om hur budgetering och redovisning ska ske när en inkomst har specialdestinerats till en verksamhet. Har riksdagen beslutat att inkomsterna helt eller till en bestämd del ska täcka utgifterna i en viss verksamhet ska inkomsterna och motsvarande utgifter inte heller budgeteras eller redovisas mot anslag. Enligt den terminologi som vanligen används i sammanhanget har då ett ekonomiskt mål beslutats för verksamheten. I denna del ersätter paragrafen 18 § lagen om statsbudgeten.

Det vanligaste är att full kostnadstäckning gäller som ekonomiskt mål för en verksamhet. Med full kostnadstäckning avses att inkomsterna helt ska täcka utgifterna i den avsedda verksamheten. Inte heller när det för en verksamhet finns ett ekonomiskt mål som avviker från full kostnadstäckning, t.ex. att inkomsterna ska täcka 70 procent av kostnaderna, ska redovisning ske på inkomsttitel eller anslag. I det fallet får ett anslag belastas med högst 30 procent av kostnaderna i verksamheten. Bestämmelsen utgör i denna del inte någon ändring i sak i förhållande till vad som sedan tidigare gäller enligt 18 § lagen om statsbudgeten.

Om det saknas ett ekonomiskt mål för inkomster som specialdestinerats till en viss verksamhet, dvs. inkomsterna ska till en obestämd del täcka utgifterna i verksamheten, ska inkomsterna redovisas mot anslag. Bestämmelsen i *andra stycket andra meningen* motsvarar 17 § andra stycket i lagen om statsbudgeten, men har fått en annan språklig utformning. Någon ändring i sak är inte avsedd. Det bör dock noteras att den tidigare bestämmelsen i 17 § lagen om statsbudgeten anger att utgifterna får redovisas netto mot anslag. Enligt förevarande bestämmelse ska nettoredovisning ske i dessa fall. Den tidigare bestämmelsen gav intryck av att regeringen kunde välja att redovisa sådana inkomster mot inkomsttitel. Som tidigare nämnts ska dock inte redovisning mot inkomsttitel ske om en inkomst specialdestinerats till en verksamhet. Som framgår av det föregående ska dock skatter alltid redovisas mot inkomsttitel.

I *tredje stycket* föreskrivs att budgetering och redovisning ska ske på samma sätt då regeringen med stöd av riksdagens bemyndigande har beslutat att en inkomst ska specialdestinerats till en viss verksamhet. Sådana bemyndiganden finns i 7 § och 8 kap. 9–12 §§.

Förevarande paragraf avser således alla inkomster som har specialdestinerats till en viss verksamhet. Den omfattar därmed såväl belastande och frivilliga avgifter som andra inkomster t.ex. räntebetalningar, återbetalningar eller inkomster från försäljning av egendom.

7 §

I paragrafen regleras s.k. frivilliga avgifter. Paragrafen, som delvis motsvarar regleringen i 19 § lagen om statsbudgeten, behandlas i avsnitt 6.1.

I paragrafen anges att regeringen får förfoga över avgiftsinkomster från frivilligt efterfrågade varor och tjänster som staten tillhandahåller. Bestämmelsen har språkligt anpassats till den nya lydelsen av regeringsformen genom att begreppet ”får besluta om dispositionen” har ersatts med ”får förfoga”. Någon ändring i sak är inte avsedd.

Ett tillägg har dock gjorts i paragrafen i förtydligande syfte. Det anges nu uttryckligen att regeringen får besluta att inkomsterna ska budgeteras och redovisas mot inkomsttitel eller specialdestineras till en bestämd verksamhet. Om regeringen har beslutat att en frivillig avgift ska specialdestineras till en viss verksamhet gäller samma regler för budgetering och redovisning som för övriga avgifter, se 6 § tredje stycket.

Villkor för ramanslag

8 §

I denna paragraf och 10 § finns bestämmelser om de grundläggande tekniska villkor som gäller för ramanslaget. I förevarande paragraf regleras regeringens befogenhet att överskrida ett anslag. Bestämmelserna motsvarar regleringen i 6 § första och andra styckena lagen om statsbudgeten. Paragrafen behandlas i avsnitt 7.4. Paragrafen har dock utformats så att riksdagen nu har möjlighet att besluta om en lägre anslagskredit.

9 §

I paragrafen finns ett bemyndigande till regeringen att besluta att anslag för räntor på statsskulden och andra utgifter för statens upplåning och skuldförvaltning får överskridas om det är nödvändigt för att fullgöra statens betalningsåtaganden. Bestämmelsen, som inte har någon motsvarighet i gällande rätt, behandlas i avsnitt 7.5.

Riksdagen har sedan 1997 gett regeringen ett årligt bemyndigande att överskrida anslag avseende räntor på statsskulden. Detta bemyndigande har nu tagits in i lagen. Bemyndigandet är inte beloppsmässigt begränsat. Med andra utgifter för statens upplåning och skuldförvaltning avses t.ex. provisionskostnader.

10 §

I paragrafen finns bestämmelser om s.k. anslagssparande. Bestämmelsen i första stycket motsvarar delvis regleringen i 6 § tredje stycket lagen om statsbudgeten. Bestämmelserna i andra stycket har inte någon motsvarighet i gällande rätt. Paragrafen behandlas i avsnitten 7.2 och 7.3. Ytterligare bestämmelser om grundläggande tekniska villkor för ramanslag finns i 8 §.

I *första stycket* anges att outnyttjade medel (anslagssparande) får användas följande år. Bestämmelsen har i förhållande till gällande rätt ändrats på så sätt att riksdagen har en möjlighet att besluta om annat när

det gäller rätten att använda anslagssparande följande år. I praktiken innebär det att riksdagen får besluta om en beloppsmässig begränsning av möjligheten att använda anslagssparandet.

I likhet med vad som gäller enligt 4 § lagen (2006:999) med ekonomiadministrativa bestämmelser m.m. för riksdagsförvaltningen, Riksdagens ombudsmän och Riksrevisionen har det även införts en begränsning för under hur lång tid ett anslagssparande får utnyttjas. För ramanslaget gäller att utnyttjade medel får användas längst två år efter det att anslaget senast var uppfört på statens budget. Detta framgår av *andra stycket*.

11 §

I paragrafen finns en bestämmelse om att regeringen får besluta om begränsningar i villkoren för ett anslag. Bestämmelsen motsvarar regleringen i 7 § lagen om statsbudgeten.

12 §

I paragrafen finns en bestämmelse om att regeringen får besluta att medel på ett anvisat anslag inte ska användas. Bestämmelsen motsvarar regleringen i 8 § lagen om statsbudgeten.

4 kap. Redovisning mot inkomstitlar och anslag

1 §

Paragrafen inleder ett avsnitt i lagen om hur redovisning mot inkomstitlar och anslag ska gå till. Bestämmelsen, som ersätter 10 § fjärde stycket lagen om statsbudgeten, behandlas i avsnitt 8.

I 10 § första och andra styckena lagen om statsbudgeten finns bestämmelser om hur avräkning mot anslag och inkomstitlar ska ske. Sådana bestämmelser finns i förevarande lag intagna i 4 kap. 2 och 3 §§.

Enligt 10 § fjärde stycket lagen om statsbudgeten kan riksdagen för ett anslag eller en inkomstitel besluta att avräkning ska göras på annan grund än vad som föreskrivs i 10 § första och andra stycket. I förevarande paragraf har bestämmelsen fått en annan ordalydelse. Ändringen utgör en anpassning till synpunkter som konstitutionsutskottet framfört om att bestämmelserna i budgetlagen inte bör utformas så att de formellt sett riktar sig till riksdagen. Vad konstitutionsutskottet framfört i detta avseende framgår av avsnitt 5.3. Genom ändringen riktar sig bestämmelsen formellt sett till regeringen, och inte som tidigare till riksdagen.

2 §

I paragrafen finns bestämmelser om hur inkomster ska redovisas mot inkomstitlar och, i förekommande fall, anslag. Bestämmelserna, som ersätter regleringen i 10 § andra stycket lagen om statsbudgeten, behandlas i avsnitt 8.

Som en språklig modernisering används i lagtexten begreppet ”redovisning” i stället för som tidigare ”avräkning”. Någon ändring i sak är inte avsedd.

Bestämmelserna i *första stycket* har utformats så att inkomster av skatter ska redovisas det budgetår som intäkterna hänför sig till (intäktsmässigt), och inte som tidigare det budgetår då betalning sker. Bestämmelsen innebär att skatter ska redovisas periodiserade och oberoende av när betalning sker. Även inkomster från avgifter, som enligt lagen om statsbudgeten ska avräknas det budgetår till vilken inkomsten hänför sig, dvs. inkomstmässigt, ska i fortsättningen redovisas på intäktsmässig grund.

I likhet med tidigare gäller att övriga inkomster ska redovisas det budgetår till vilket inkomsten hänför sig. Till vilken period en övrig inkomst bör hänföras kan variera beroende på vilket slag av inkomst det rör sig om. Som nämns i avsnitt 8 bör därvid inkomster av bidrag från EU, utdelningar och återbetalning av lån m.m. anses uppkomma vid samma tidpunkt som betalningen.

Enligt 3 kap. 6 § andra stycket andra meningen och tredje stycket ska inkomster som specialdestinerats till en viss verksamhet i vissa fall redovisas mot anslag. Detta ska ske om det inte finns något ekonomiskt mål för verksamheten, dvs. då inkomsterna till en obestämd del ska täcka utgifterna i en verksamhet. I *andra stycket* i förevarande paragraf föreskrivs att inkomsterna i ett sådant fall ska redovisas på samma grund som gäller för de utgifter som redovisas mot anslaget. Hur utgifter ska redovisas framgår av 3 §.

3 §

I paragrafen finns bestämmelser om redovisningen av utgifter mot anslag. Bestämmelserna, som ersätter regleringen i 10 § första stycket lagen om statsbudgeten, behandlas i avsnitt 8.

Som en språklig modernisering används i lagtexten begreppet ”redovisning” i stället för som tidigare ”avräkning”. Någon ändring i sak är inte avsedd.

Bestämmelsen om redovisning av utgifter mot anslag har utformats så att förvaltningsutgifter ska redovisas mot anslag det budgetår som kostnaderna hänför sig till, i stället för som tidigare det budgetår till vilket utgiften hänför sig. Med förvaltningsutgifter avses utgifter för t.ex. personal, lokaler och andra driftskostnader. Kostnadsmässig redovisning innebär att redovisningen sker periodiserat och att en utgift hänförs till den period då den uppkommit.

I likhet med tidigare ska utgifter för transfereringar redovisas mot anslag då betalning sker. I denna del har alltså inte någon ändring skett i förhållande till vad som hittills har gällt.

Andra utgifter än förvaltningsutgifter och transfereringar ska redovisas mot anslag det budgetår som utgifterna hänför sig till. Som framgår av avsnitt 8 ska t.ex. anskaffning av väg- och järnvägsanläggningar, kultur- och naturmiljötillgångar samt krigsmateriel och befästningar redovisas utgiftsmässigt. Utgiften är i dessa sammanhang detsamma som det anskaffningsvärde som förs upp i balansräkningen för tillgången. Även statsskuldräntor redovisas utgiftsmässigt. Vissa utgifter kan emellertid inte redovisas på periodiserade grunder. Det gäller t.ex. kapitaltransaktioner som lämnande av lån, förvärv av aktier och kapitaltillskott till bolag. I fråga om sådana transaktioner ska utgiften i anses uppkomma vid samma tidpunkt som betalningen.

4 §

I paragrafen finns en bestämmelse om att redovisning ska ske löpande. Bestämmelsen motsvarar regleringen i 10 § tredje stycket lagen om statsbudgeten.

5 kap. Statens upplåning och skuldförvaltning**1 §**

I paragrafen finns bestämmelser om under vilka förutsättningar regeringen, eller efter regeringens bestämmande Riksgäldskontoret, får ta upp lån till staten. Paragrafen motsvarar regleringen i 1 § lagen om statens upplåning och skuldförvaltning. Några redaktionella ändringar har dock gjorts i andra stycket i förhållande till 1 § lagen om statens upplåning och skuldförvaltning.

2 §

I paragrafen anges att regeringen eller efter regeringens bestämmande ett affärsverk får ta upp lån till staten för affärsverkets verksamhet. Bestämmelsen motsvarar regleringen i 2 § lagen om statens upplåning och skuldförvaltning.

3 §

I paragrafen finns en bestämmelse om vem som förvaltar lån som tagits upp av staten. I paragrafen finns också en bestämmelse om vad som ska gälla då staten tar upp lån för att tillgodose Riksbankens behov av valutareserv. Bestämmelserna motsvarar regleringen i 3 § lagen om statens upplåning och skuldförvaltning.

4 §

I paragrafen anges att staten ansvarar för lån och garantier som regeringen, Riksgäldskontoret och ett affärsverk ombesörjer. Bestämmelsen motsvarar regleringen i 4 § lagen om statens upplåning och skuldförvaltning.

5 §

I paragrafen finns bestämmelser om förvaltningen av statens skuld. Bestämmelserna motsvarar regleringen i 5 § lagen om statens upplåning och skuldförvaltning.

6 §

I paragrafen finns bestämmelser om att regeringen varje år ska besluta om riktlinjer för Riksgäldskontorets förvaltning av statsskulden. Bestämmelserna motsvarar regleringen i 6 § lagen om statens upplåning och skuldförvaltning.

7 §

I paragrafen finns bestämmelser om regeringens skyldighet att i skrivelser till riksdagen utvärdera förvaltningen av statsskulden. Paragrafen motsvarar 7 § lagen om statens upplåning och skuldförvaltning.

Beställningsbemyndiganden*I §*

I paragrafen finns bestämmelser om s.k. beställningsbemyndiganden. Bestämmelserna, som delvis motsvarar regleringen i 12 § lagen om statsbudgeten, behandlas i avsnitt 9.

Enligt 9 kap. 8 § andra stycket RF får regeringen inte utan att riksdagen har medgett det göra ekonomiska åtaganden för staten. Enligt *första stycket* får regeringen beställa varor och tjänster samt besluta om bidrag, ersättning, lån och liknande som medför utgifter under senare budgetår än det budgeten avser för det ändamål och intill det belopp riksdagen har beslutat för budgetåret. Bestämmelsen i sig ger alltså inte regeringen någon befogenhet att göra åtaganden av aktuellt slag, utan ett särskilt bemyndigande krävs från riksdagen. Av lagtexten framgår emellertid att riksdagens bemyndigande i fråga om rätten att besluta om ekonomiska åtaganden ska vara tidsmässigt begränsat till ett budgetår. Denna tidsmässiga begränsning motsvarar vad som hittills gällt vid tillämpningen av 12 § lagen om statsbudgeten. Bemyndigandet är knutet till ett anslag och gäller endast för åtaganden som medför utgifter efter det budgetår för vilket anslag anvisats. Att så är fallet har markerats genom att ordet ”även” inte har tagits med i den nya lagen. Bemyndigandet omfattar alla beställningar av varor och tjänster m.m. som medför utgifter efter budgetåret.

I 12 § lagen om statsbudgeten anges att bemyndigandet att beställa varor och tjänster m.m. avser ”högst” det belopp som riksdagen bestämmer. Bestämmelsen har formulerats om så att det nu i stället anges att bemyndigandet avser ”intill” det belopp riksdagen har beslutat för budgetåret. Den nya formuleringen återspeglar på ett bättre sätt hur bestämmelsen har tillämpats i praktiken. Riksdagen fastställer varje år en ram som omfattar sådana beställningar m.m. som gjorts tidigare budgetår, men som ännu inte har infriats och sådana åtaganden som görs under budgetåret.

Bestämmelsen i *andra stycket* har ingen motsvarighet i gällande rätt. I bestämmelsen bemyndigas regeringen att utan särskilt beslut från riksdagen göra vissa ekonomiska åtaganden av det slag som avses i första stycket som är av mindre omfattning. Bestämmelsen i andra stycket är bara tillämplig om något bemyndigande inte har lämnats enligt första stycket. För att regeringen ska få besluta om åtaganden enligt andra stycket krävs att åtagandena vid utgången av året uppgår till högst tio procent av det anslag som anvisats för året och att åtagandena inte överstiger tio miljoner kronor.

Även bestämmelsen i *tredje stycket* saknar en motsvarighet i gällande rätt och innebär att regeringen i sina förslag till bemyndiganden ska ange under vilka år det ekonomiska åtagandet beräknas medföra utgifter. Detta innebär att det i lagen införs ett krav på att det av regeringens förslag ska framgå dels under vilka år åtagandena kan komma att infrias, dels vilket år som åtagandena kommer att vara slutbetalda.

Enligt 10 kap. 6 § 3 är regeringen skyldig att i årsredovisningen för staten redovisa hur beställningsbemyndiganden har utnyttjats.

2 §

I paragrafen finns ett bemyndigande till regeringen att göra sådana ekonomiska åtaganden som är nödvändiga för att den löpande verksamheten ska fungera tillfredsställande. Bestämmelsen motsvarar regleringen i 13 § lagen om statsbudgeten.

Begreppet ekonomiska förpliktelser har ersatts med begreppet ekonomiska åtaganden som en anpassning till den nya lydelsen av regeringsformen (prop. 2009/10:80, bet. 2009/10:KU19, rskr. 2009/10:304 och bet. 2010/11:KU4, rskr. 2010/11:21).

Utlåning och garantier

3 §

I paragrafen finns bestämmelser om att regeringen för det ändamål och intill det belopp som riksdagen har fastställt för budgetåret får besluta om utlåning, ställa ut kreditgarantier och göra andra liknande åtaganden. Vidare innehåller paragrafen en bestämmelse om att bemyndiganden som avser kreditgarantier och liknande åtaganden får ges utan någon beloppsbegränsning. Bestämmelserna, som delvis motsvarar regleringen i 14 § lagen om statsbudgeten, behandlas i avsnitt 10.3.

Bestämmelsen i *första stycket* har i förhållande till dess motsvarighet i 14 § lagen om statsbudgeten utvidgats på så sätt att den numera också omfattar statens utlåning.

Med utlåning avses lån som staten ger till såväl fysiska som juridiska personer och andra stater. Bestämmelsen avser endast sådan utlåning som med stöd av 7 kap. 3 § finansieras med lån i Riksgäldskontoret.

Bestämmelsen i *första stycket* motsvarar i övrigt i huvudsak gällande rätt. Av bestämmelsen framgår dock numera att riksdagens bemyndigande ska avse ett eller flera budgetår. Innebörden av bestämmelsen är att ett bemyndigande ska vara tidsmässigt begränsat till bestämda budgetår.

Ett bemyndigande behöver bara inhämtas i de fall nya beslut om lån ska fattas under ett aktuellt budgetår. Detta innebär att nya bemyndiganden inte behöver begäras i de fall utbetalningarna av lånen sker ett senare år än beslutet om utlåningen, så länge ändamål och belopp inte förändras.

I 14 § lagen om statsbudgeten anges att bemyndigandet att ställa ut garantier och göra andra liknanden åtaganden avser ”högst” det belopp som riksdagen bestämmer. Bestämmelsen har formulerats om så att det nu i stället anges att bemyndigandet avser ”intill” det belopp riksdagen har fastställt för budgetåret. Den nya formuleringen återspeglar på ett bättre sätt hur bestämmelsen har tillämpats i praktiken. Riksdagen fastställer varje år en garantiram som omfattar sådana åtaganden som gjorts tidigare budgetår men som inte ännu har infriats och sådana åtaganden som görs under budgetåret. Motsvarande ska i fortsättningen gälla även statens utlåning.

Bestämmelsen i *andra stycket* har fått en något annan formulering än dess motsvarighet i 14 § lagen om statsbudgeten. Ändringen syftar till att klargöra att den möjlighet som finns att göra ett åtagande utan

4 §

I paragrafen finns bestämmelser om finansieringen av de kostnader som staten kan förväntas få då lån beslutas eller åtaganden görs enligt 3 §. Bestämmelserna, som delvis motsvarar regleringen i 15 § lagen om statsbudgeten, behandlas i avsnitt 10.4.

Bestämmelserna har i förhållande till regleringen i 15 § lagen om statsbudgeten utvidgats till att omfatta även statens utlåning. Vad som avses med statens utlåning framgår av kommentaren till 3 §.

I *första stycket* finns bestämmelser om att ränta eller annan avgift ska tas ut för ett lån eller ett åtagande. Bestämmelserna motsvarar i huvudsak vad som sedan tidigare gäller för statens garantiåtaganden. Även för ett lån ska staten således ta ut en avgift eller motsvarande ersättning. Detta sker vanligen i form av ränta.

En ränta eller avgift ska tas ut som motsvarar statens förväntade kostnad för lånet eller åtagandet. Begreppet ”förväntad kostnad” har ersatt det i 15 § lagen om statsbudgeten använda begreppet ”ekonomisk risk”, se avsnitt 10.4. Med förväntad kostnad avses såväl de kreditförluster eller förluster i form av infrianden av garantier som kan förväntas uppkomma som de administrativa kostnaderna för utlåningen eller garantin. Vid beräkningen av de förväntade kostnaderna ska hänsyn tas till förväntade återvinningar av förluster, dvs. betalningar som erhålls från en gäldenär efter skadereglering. I fråga om utlåning innefattas i begreppet förväntad kostnad även statens kostnader för upplåning. Bestämmelsen i första stycket ger en möjlighet för riksdagen att besluta om att räntans eller avgiftens storlek ska bestämmas på annan grund. Detta motsvarar vad som gäller sedan tidigare.

I fråga om lån eller kreditgarantier till företag gäller att räntan och avgiften alltid måste bestämmas så att den är förenlig med bestämmelserna om statsstöd i artikel 107 i EUF-fördraget. I *andra stycket* föreskrivs därför att räntan eller avgiften får sättas högre än vad som anges i första stycket om det behövs för att åtagandet eller utlåningen inte ska strida mot EU:s statsstödsregler.

Som tidigare nämnts ger bestämmelsen i första stycket riksdagen en möjlighet att besluta att räntan eller avgiften ska bestämmas på annan grund än den som anges i andra meningen. Om riksdagen beslutar att räntan eller avgiften ska vara lägre än vad som förskrivs där, dvs. om räntan eller avgiften inte helt täcker den förväntade kostnaden för lånet eller åtaganden, ska regeringen enligt *tredje stycket* föreslå hur mellanskillnaden ska finansieras. Detta kan ske t.ex. genom att regeringen föreslår att medel för det återstående beloppet ska anvisas på ett anslag.

Av *fjärde stycket* framgår att regeringen, eller den myndighet som regeringen bestämmer, för ett visst lån eller en viss garanti beslutar om räntans eller avgiftens storlek. Innebörden av bestämmelsen är att regeringen får beräkna och besluta avgiftens storlek med utgångspunkt från de grunder för prissättningen av lån och åtaganden som lagen anger eller riksdagen i ett visst fall beslutat om. I likhet med tidigare får

5 §

I paragrafen finns bestämmelser om att medel ska föras till reservkonton för att täcka konstaterade förluster för statens utlåning och åtaganden. Bestämmelserna, som inte har någon motsvarighet i gällande rätt, behandlas i avsnitt 10.5.

Enligt 4 § ska ränta eller avgift tas ut för ett lån eller ett ekonomiskt åtagande. Avgiften eller räntan ska motsvara statens förväntade kostnad för lånet. Som framgår av kommentaren till 4 § avses med förväntad kostnad såväl de kreditförluster eller förluster i form av infrianden av garantier som kan förväntas uppkomma som de administrativa kostnaderna för utlåningen eller garantin. I fråga om utlåning innefattas i begreppet förväntad kostnad även statens kostnader för upplåning.

I förevarande paragraf föreskrivs i *första stycket* att den del av inkomsterna från räntor och avgifter som avser förväntade förluster ska föras till konton hos Riksgäldskontoret. Hit ska alltså inte föras den del av räntan som avser statens upplåningskostnader eller den del av avgiften eller räntan som avser administrationskostnader. Motsvarande gäller när den förväntade förlusten finansieras på annat sätt än enligt 4 § tredje stycket.

I de fall räntorna eller lånen betalas i utländsk valuta får inkomsterna föras till konton i bank. Detta gäller vanligen när garantierna eller lånen är utfärdade i utländsk valuta.

Det kan vara fråga om flera konton som används för detta ändamål.

Medlen på kontona ska enligt vad som förskrivs i *andra stycket* användas för att täcka konstaterade förluster. Innebörden av bestämmelsen är att de räntor och avgifter som tas ut enligt 4 § till den del de avser förväntade förluster specialdestineras för att täcka konstaterade förluster i statens utlånings- och garantiverksamhet. Räntorna och avgifterna i avsedda delar ska alltså inte redovisas mot inkomstitel.

7 kap. Finansiering av investeringar och utlåning

1 §

I paragrafen finns en bestämmelse om att regeringen inom låneramar som riksdagen har beslutat för budgetåret får besluta att anläggningstillgångar som används i statens verksamhet ska finansieras med lån i Riksgäldskontoret. Bestämmelsen motsvarar regleringen i 20 § lagen om statsbudgeten.

Ett tillägg har gjorts i paragrafen i förhållande till dess motsvarighet i lagen om statsbudgeten. Tillägget är föranlett av att en bestämmelse införts i 2 § budgetlagen om finansiering av förvärv av aktier eller andelar i företag och tillskott av kapital. Sådana tillgångar ska alltid, om inte riksdagen beslutar annat, finansieras med anslag.

I förevarande paragraf har bestämmelsen fått en annan ordalydelse än i dess motsvarighet i lagen om statsbudgeten. Ändringen utgör en anpassning till synpunkter som konstitutionsutskottet framfört om att

bestämmelserna i budgetlagen inte bör utformas så att de formellt sett riktar sig till riksdagen. Vad konstitutionsutskottet framfört i detta avseende framgår av avsnitt 5.3. Genom ändringen riktar sig bestämmelsen formellt sett till regeringen, och inte som tidigare till riksdagen.

Därutöver har vissa språkliga justeringar gjorts i paragrafen som en anpassning till utformningen av övriga paragrafer.

2 §

I paragrafen finns en bestämmelse om hur förvärv av aktier eller andelar i företag och tillskott av kapital ska finansieras. Bestämmelsen, som inte har någon motsvarighet i gällande rätt, behandlas i avsnitt 11.4.

Sådana finansiella tillgångar som avses i bestämmelsen ska alltid finansieras med anslag.

Med stöd av 6 § får dock riksdagen besluta om annan finansiering.

3 §

I paragrafen finns en bestämmelse om hur utlåning där den förväntade förlusten är låg ska finansieras. Bestämmelsen, som inte har någon motsvarighet i gällande rätt, behandlas i avsnitt 10.2.

Vad som innefattas i begreppet utlåning kommenteras i anslutning till 6 kap. 3 §.

I bestämmelsen anges att utlåning där den förväntade kreditförlusten är låg får finansieras med lån i Riksgäldskontoret. Om förlustrisken är hög ska utlåningen enligt 5 § finansieras med anslag. Det slutliga avgörandet för vilken finansieringsform som ska väljas får göras vid tidpunkten för utbetalningen av lånet. Om förlustrisken vid detta tillfälle bedöms som hög, trots att den tidigare har bedömts som låg, får regeringen antingen begära anslag hos riksdagen, eller avstå från att utnyttja bemyndigandet att lämna lånet.

Med låg förväntad förlust avses att lånet till helt övervägande del kan förväntas bli återbetalt. Som riktlinje gäller att kreditrisken kan betraktas som låg om den förväntade förlusten på goda grunder bedöms understiga 20 procent. Lånets löptid och motpartens kreditvärdighet ska vägas in vid bedömningen. Bestämmelsen är inte tvingande. Regeringen kan alltså alltid föreslå riksdagen att ett lån ska finansieras med anslag.

4 §

I paragrafen finns bestämmelser om finansiering av rörelsekapital. Bestämmelsen motsvarar regleringen i 21 § lagen om statsbudgeten.

I förevarande paragraf har bestämmelsen i första meningen fått en annan ordalydelse än i dess motsvarighet i lagen om statsbudgeten. Ändringen utgör en anpassning till synpunkter som konstitutionsutskottet framfört om att bestämmelserna i budgetlagen inte bör utformas så att de formellt sett riktar sig till riksdagen. Vad konstitutionsutskottet framfört i detta avseende framgår av avsnitt 5.3. Genom ändringen riktar sig bestämmelsen formellt sett till regeringen, och inte som tidigare till riksdagen.

I bestämmelsen har vissa språkliga justeringar gjorts som en anpassning till utformningen av övriga paragrafer.

5 §

I paragrafen finns en bestämmelse om hur andra tillgångar än anläggningstillgångar som används i statens verksamhet, rörelsekapital, förvärv av aktier eller andelar i företag och utlåning ska finansieras. Bestämmelsen motsvarar regleringen i 22 § lagen om statsbudgeten.

I bestämmelsen har ett tillägg gjorts genom en hänvisning till 3 §. Ändringen är en följd av att helt ny bestämmelse om utlåning tillkommit.

6 §

I paragrafen finns en bestämmelse som ger riksdagen en möjlighet att besluta om annan finansiering av investeringar och utlåning än vad som följer av 1–5 §§. Bestämmelsen behandlas i avsnitt 10 och 11 och motsvarar regleringen i 23 § lagen om statsbudgeten.

Bestämmelsen har utformats så att den även omfattar finansiering av förvärv av aktier eller andelar i företag och tillkott av kapital samt utlåning. Att så är fallet framgår genom hänvisningen till 2 och 3 §§. Att utlåning omfattas framgår även av att det anges att riksdagen kan besluta om annan finansiering för ”ett visst lån”.

Bestämmelsen har delvis fått en annan lydelse än dess motsvarighet i lagen om statsbudgeten. Ändringen utgör en anpassning till synpunkter som konstitutionsutskottet framfört om att bestämmelserna i budgetlagen inte bör utformas så att de formellt sett riktar sig till riksdagen. Vad konstitutionsutskottet framfört i detta avseende framgår av avsnitt 5.3. Genom ändringen riktar sig bestämmelsen formellt sett till regeringen, och inte som tidigare till riksdagen.

8 kap. Förvärv och överlåtelse av egendom

1 §

Paragrafen inleder ett avsnitt i lagen om grunderna för regeringens förfogande över statens egendom. Bestämmelsen motsvarar regleringen i 24 § lagen om statsbudgeten.

I 1 kap. 1 § finns en upplysning om att 9 kap. 1–10 §§ RF innehåller bestämmelser om statens budget. Den hänvisning som finns i 24 § lagen om statsbudgeten till regeringsformen behövs därför inte längre och finns inte med i den nya lagen. En viss språklig anpassning av bestämmelsen har också skett till den nya lydelsen av regeringsformen (prop. 2009/10:80, bet. 2009/10:KU19, rskr. 2009/10:304 och bet. 2010/11:KU4, rskr. 2010/11:21).

Fast egendom

2 §

I paragrafen finns bestämmelser om regeringens befogenhet att besluta att sälja fast egendom. Bestämmelserna, som motsvarar regleringen i 25 § lagen om statsbudgeten, behandlas i avsnitt 12.

Första stycket har i förhållande till gällande rätt ändrats endast på så sätt att beloppsgränsen höjts från 50 miljoner kronor till 75 miljoner kronor.

Aktier och andelar**3 §**

I paragrafen finns bestämmelser om regeringens befogenhet att förvärva aktier eller andelar, tillskjuta kapital eller på annat sätt öka statens röst- eller ägarandel i ett företag. Bestämmelserna, som inte har några motsvarigheter i gällande rätt, behandlas i avsnitt 11.1 och 11.3.

Genom införandet av bestämmelsen i *första stycket* kodifieras en sedan länge gällande praxis att riksdagen alltid beslutar om förvärv av aktier eller andelar i företag. Riksdagen kan därvid besluta i ett enskilt fall eller ge regeringen ett bemyndigande att besluta om vissa förvärv. Bestämmelsen gäller som framgår av avsnitt 11.1 även vederlagsfria förvärv. Kapital kan som nämnts i avsnitt 11.1 även tillskjutas på annat sätt än genom förvärv av aktier, t.ex. genom förvärv av konvertibler, villkorade och ovillkorade aktieägartillskott m.m. Sådana kapitaltillskott behandlas på samma sätt som förvärv av aktier och andelar i företag. Även sådana kapitaltillskott som inte medför att statens röst- eller ägarandel ökas omfattas således av bestämmelsen.

Åtgärder som innebär att statens röstandel ökar på annat sätt än genom att staten förvärvar aktier omfattas även de av bestämmelsen. Ett beslut om att ta emot aktier i en icke riktad fondemission eller genom en aktieuppdelning (split) och som inte påverkar statens kapital- eller röstandel kräver dock inte riksdagens medgivande. Motsvarande gäller vid en omvänd split.

I *andra stycket* anges att regeringen dock får förvärva aktier eller andelar i företag som ett led i förvaltningen av egendom som tillfallit staten genom testamente eller gåva. Genom bestämmelsen kodifieras en sedan länge tillämpad praxis. För att bestämmelsen ska vara tillämplig ska det vara fråga om förvärv som ett led i förvaltningen av egendom. Genom att denna formulering används markeras att det inte är fråga om att regeringen med stöd av bestämmelsen får förvärva aktier eller andelar i ett företag som representerar hälften eller mer än hälften av röstvärdet i företag i syfte att bedriva eller kontrollera verksamheten. För att det inte ska råda någon oklarhet i detta avseende bör därför bestämmelsen begränsas till placeringsåtgärder som ett led i förvaltningen av egendom.

4 §

I paragrafen finns bestämmelser om regeringens befogenhet att besluta om försäljning av aktier eller andelar i företag. Bestämmelsen motsvarar regleringen i 26 § lagen om statsbudgeten.

Annan lös egendom**5 §**

I paragrafen anges att föreskrifterna i 2 § om överlåtelse av fast egendom även gäller upplåtelse av tomträtt samt försäljning av tomträtt och byggnad som är lös egendom. Bestämmelsen motsvarar regleringen i 27 § lagen om statsbudgeten.

6 §

I paragrafen finns en bestämmelse om regeringens befogenhet att överlåta annan lös egendom än tomträtt och byggnad samt aktier och andelar i företag. Bestämmelsen motsvarar regleringen i 28 § lagen om statsbudgeten. Prop. 2010/11:40

Affärsmässighet

7 §

I paragrafen finns en bestämmelse om att förvärv genom köp eller byte och försäljning ska genomföras affärsmässigt, om inte särskilda skäl talar emot det. Bestämmelsen motsvarar delvis regleringen i 29 § lagen om statsbudgeten. Ett tillägg har dock gjorts i förhållande till lagen om statsbudgeten så att det blir tydligt att kravet på affärsmässighet även gäller vid köp och byte av egendom.

Att ett förvärv ska genomföras affärsmässigt har motsvarande innebörd som i fråga om försäljning. Priset ska vara så fördelaktigt som möjligt för staten, förvärv ska inte ske till överpris och ovidkommande hänsyn ska inte tas vid förvärvet (jfr prop. 1995/96:220 s. 103 f.).

Vid köp, byte och försäljning ska EU:s statsstödsregler beaktas.

Disposition av försäljningsinkomster

8 §

Paragrafen inleder ett avsnitt i lagen om dispositionen av försäljningsinkomster. Bestämmelsen motsvarar 30 § lagen om statsbudgeten. Ordet statsbudgeten har tagits bort. Syftet med detta är att förenkla lagtexten. Någon ändring i sak är inte avsedd.

9 §

I paragrafen finns en bestämmelse om dispositionen av inkomster från försäljning av egendom som använts i en verksamhet för vilken riksdagen har godkänt en investeringsplan. Bestämmelserna motsvarar 31 § lagen om statsbudgeten.

10 §

I paragrafen finns bestämmelser om dispositionen av inkomster från försäljning av egendom som har finansierats med medel från anslag. Bestämmelserna motsvarar regleringen i 32 § lagen om statsbudgeten.

11 §

I paragrafen finns bestämmelser om dispositionen av inkomster från försäljning av egendom som har finansierats med lån. Bestämmelserna motsvarar regleringen i 33 § lagen om statsbudgeten.

12 §

I paragrafen finns en bestämmelse om dispositionen av inkomster från försäljning av egendom som har finansierats på annat sätt än genom anslag eller lån. Bestämmelsen motsvarar regleringen i 34 § lagen om statsbudgeten.

Uppföljning

1 §

I paragrafen finns en bestämmelse i *första stycket* som ålägger regeringen att följa utvecklingen av statens inkomster, utgifter och upplåning. Bestämmelsen motsvarar regleringen i 35 § lagen om statsbudgeten.

I *andra stycket* förskrivs att regeringen ska förklara väsentliga skillnader mellan budgeterade belopp och beräknat utfall för det innevarande budgetåret. Bestämmelsen motsvarar regleringen i 36 § lagen om statsbudgeten. I bestämmelsen har dock lagts till att uppföljningen ska göras i budgetpropositionen och den ekonomiska vårpropositionen.

Uppföljning och prognoser avseende överskottsmålet

2 §

I paragrafen finns en bestämmelse om att regeringen har en skyldighet att inför riksdagen redovisa hur målet för den offentliga sektorns finansiella sparande uppnås. Redovisningsskyldigheten gäller under förutsättning att riksdagen har beslutat om ett sådant överskottsmål. Bestämmelsen motsvarar regleringen i 36 a § lagen om statsbudgeten. I syfte att göra paragrafen mera lättläst har i den nya lagen ”sådant överskottsmål” ersatt det tidigare använda ”sådant mål”.

Övriga prognoser

3 §

I paragrafen finns bestämmelser om de prognoser som regeringen ska lämna till riksdagen. Bestämmelserna, som ersätter regleringen i 36 § lagen om statsbudgeten, behandlas i avsnitt 16.

I *första stycket* anges vad regeringens prognoser ska omfatta. Regeringens skyldighet att redovisa prognoser har vidgats till att omfatta även utgifterna under utgiftstaket för staten. Ändringen är en följd av att det numera är obligatoriskt för regeringen att lämna ett förslag till utgiftstak för staten (2 kap. 2 §). Enligt 36 § lagen om statsbudgeten ska regeringen redovisa prognoserna vid minst två tillfällen per år. I förevarande bestämmelse föreskrivs nu uttryckligen att prognoserna ska lämnas i budgetpropositionen och i den ekonomiska vårpropositionen. Regleringen motsvarar vad som hittills har gällt i den praktiska tillämpningen.

Enligt 36 § lagen om statsbudgeten ska prognoserna avse utfallet av statens inkomster och utgifter samt statens lånebehov. Genom att det i bestämmelsen anges att utfallet ska redovisas markeras att prognoserna avser innevarande budgetår. I *andra stycket* förevarande bestämmelse har begreppet ”utfall” inte tagits med. Den period som regeringens prognoser ska avse enligt förevarande bestämmelse är det innevarande budgetåret och de tre därpå följande åren. Detta utgör inget hinder mot att prognoser och beräkningar görs och redovisas för en längre tidsperiod.

I *andra stycket* anges vidare att prognoserna ska baseras på väl specificerade förutsättningar. Med detta avses att regeringen ska lämna en redovisning av sin bedömning av såväl utvecklingen av BNP, arbetslöshet, priser m.m., som av hur volymerna i transfereringssystemen väntas utveckla sig framöver.

I 2 § regleras regeringens skyldighet att redovisa hur överskotts målet uppnås.

10 kap. Redovisningsskyldighet och revision

Allmänt om redovisningen

1 §

I paragrafen finns bestämmelser om regeringens allmänna redovisningsskyldighet inför riksdagen för de tillgångar som regeringen förvaltar och förfogar över. Bestämmelserna motsvarar regleringen i 44 § lagen om statsbudgeten.

En språklig modernisering av bestämmelserna har skett som en anpassning till den nya lydelsen av regeringsformen (prop. 2009/10:80, bet. 2009/10:KU19, rskr. 2009/10:304 och bet. 2010/11:KU4, rskr. 2010/11:21). Ingen ändring i sak är avsedd.

God redovisningssed och rättvisande bild

2 §

I paragrafen finns bestämmelser om att bokföringen och redovisningen ska ske på ett sätt som stämmer överens med god redovisningssed och att redovisningen ska ge en rättvisande bild. Bestämmelserna motsvarar regleringen i 45 § första och andra styckena lagen om statsbudgeten. En viss språklig modernisering har skett av bestämmelserna som en anpassning till den nya lydelsen av regeringsformen.

Resultatredovisning

3 §

I paragrafen finns bestämmelser om regeringens skyldighet att redovisa de resultat som uppnåtts i verksamheten i förhållande till de av riksdagen beslutade målen. Bestämmelsen, som delvis ersätter 2 § lagen om statsbudgeten, behandlas i avsnitt 13.

De krav som ställs på regeringens resultatredovisning preciseras i några avseenden i den nya lagen.

I lagen läggs nu fast att redovisningen av de resultat som uppnåtts i statens verksamhet ska ske i budgetpropositionen. Det är i första hand fråga om resultatredovisning på sådana områden där ekonomiska styrmedel används i stor utsträckning. Syftet med att resultatredovisningen ska lämnas i budgetpropositionen är att resultatredovisningen tydligare ska ansluta till de förslag som lämnas i budgetpropositionen. Redovisningen ska relateras till verksamheten som helhet, och alltså inte enbart avse t.ex. effekterna av en ändrad

anslagstilldelning. Redovisningen ska avse de mål som riksdagen har beslutat om.

Enligt bestämmelsen ska redovisningen vara anpassad till utgiftsområden om riksdagen enligt 5 kap. 12 § riksdagsordningen har beslutat att hänföra statens utgifter till sådana utgiftsområden.

Redovisning av skatteutgifter

4 §

I paragrafen finns en bestämmelse om att regeringen varje år till riksdagen ska lämna en redovisning av skatteutgifter. Bestämmelsen, som inte har någon motsvarighet i gällande rätt, behandlas i avsnitt 6.3.

Med skatteutgifter avses stöd eller utgifter som kommer den enskilde tillgodo genom att dennes skatt minskas. I avsnitt 6.3 finns exempel på skatteutgifter. I bestämmelsen regleras inte när under året eller hur redovisningen ska lämnas till riksdagen. För närvarande sker den årliga redovisningen i en skrivelse till riksdagen.

Av 3 kap. 4 § följer att statens inkomster och utgifter ska redovisas brutto på inkomstitlar och anslag. Enligt 3 kap. 5 § får inte utgifter budgeteras och redovisas mot inkomstitel. Det förekommer emellertid att riksdagen i särskild lag beslutar att kreditering av skattekonto med utgifter för vissa ändamål får ske. Om så har skett ska redovisning av sådana skatteutgifter ske enligt förevarande bestämmelse.

Årsredovisningen för staten

5 §

I paragrafen anges när regeringen ska lämna årsredovisningen för staten till riksdagen. Bestämmelsen motsvarar delvis regleringen i 37 § första stycket lagen om statsbudgeten, i dess lydelse från och med den 1 januari 2011.

Enligt 9 kap. 10 § RF gäller att regeringen ska lämna en årsredovisning för staten till riksdagen. I budgetlagen behövs därför inte någon föreskrift om en sådan skyldighet. Den sistnämnda bestämmelsen i regeringsformen ersätter alltså delvis 37 § lagen om statsbudgeten (se vidare försl. 2009/10:RS4, bet. 2009/10:KU17, rskr. 2009/10:301 och 302 och bet. 2010/11:KU2, rskr. 2010/11:23–25).

6 §

I paragrafen finns bestämmelser om det innehåll årsredovisningen för staten ska ha. En bestämmelse om årsredovisningens innehåll finns i 37 § lagen om statsbudgeten i dess lydelse från och med den 1 januari 2011 (se vidare försl. 2009/10:RS4, bet. 2009/10:KU17, rskr. 2009/10:301 och 302 och bet. 2010/11:KU2, rskr. 2010/11:23–25). Bestämmelserna behandlas i avsnitt 14.3.

I *första stycket* lämnas en uppräkningslista av vad årsredovisningen för staten ska innehålla. Bestämmelsen har utvidgats i förhållande till vad som gäller enligt 38 § lagen om statsbudgeten i dess lydelse till och med 31 december 2010.

Enligt *första punkten* ska årsredovisningen för staten innehålla en uppföljning av de budgetpolitiska målen. Redovisningen ska avse de budgetpolitiska mål som enligt förevarande lag är obligatoriska, dvs. målet för den offentliga sektorns finansiella sparande (överskottsmålet) (2 kap. 1 §) och utgiftstaket för staten (2 kap. 2 §). Redovisningen ska i förekommande fall även avse andra övergripande budgetpolitiska mål som riksdagen har beslutat om. Det kan t.ex. vara fråga om mål för de offentliga finansernas långsiktiga hållbarhet eller mål relaterade till statens skulder. En förutsättning för att bestämmelsen ska bli tillämplig är att det är fråga om ett övergripande budgetpolitiskt mål.

Att regeringen ska redovisa hur målet för den offentliga sektorns finansiella sparande uppnås framgår redan av 9 kap. 2 §. I sistnämnda bestämmelse anges inte närmare när redovisningen ska ske. Däremot anges i förevarande bestämmelse att en sådan uppföljning alltid ska ske i årsredovisningen för staten. Detta innebär att redovisningen av hur målet uppfylls blir föremål för Riksrevisionens årliga granskning.

Enligt *andra punkten* ska årsredovisningen för staten innehålla utfallet på budgetens inkomstittlar och anslag. I denna del motsvarar bestämmelsen regleringen i 38 § andra stycket andra meningen lagen om statsbudgeten i dess lydelse till och med 31 december 2010. Nytt är att utfallsredovisningen också ska avse statens lånebehov.

Årsredovisningen för staten ska vidare enligt *tredje punkten* innehålla en redogörelse för hur regeringen har utnyttjat de beställningsbemyndiganden och de bemyndiganden att göra åtaganden och besluta om utlåning som riksdagen har beslutat om. Denna bestämmelse har ingen motsvarighet i gällande rätt och utgör i huvudsak en kodifiering av tillämpad praxis.

Bestämmelsen i *fjärde punkten* motsvarar regleringen i 38 § lagen om statsbudgeten i dess lydelse till och med 31 december 2010. Ett tillägg har dock gjorts enligt vilket de angivna dokumenten även ska innehålla noter. Så har även i praktiken varit fallet sedan tidigare. Detta läggs nu för tydlighetens skull fast i lagen.

Vidare ska årsredovisningen för staten enligt *femte punkten* innehålla uppgifter om utvecklingen av statsskulden. Dessa uppgifter bör, för att en utveckling ska kunna utläsas, avse en femårsperiod. Att så sker är i enlighet med den praxis som tillämpas för redovisningen.

Enligt *sjätte punkten* ska årsredovisningen för staten innehålla upplysningar om förväntade förluster och väsentliga risker i beslutad utlåning och i utställda garantier. Redovisningsskyldigheten omfattar lån och garantier som beslutats med sådant bemyndigande som avses i 6 kap. 3 §. Vad som avses med förväntad förlust kommenteras i anslutning till 6 kap. 4 och 5 §§. Redovisningen ska därutöver omfatta risker som väsentligt avviker från de förväntade förlusterna. En redovisning av förväntade förluster har sedan länge lämnats vad avser garantier. Bestämmelsen innebär att sådan redovisning även ska lämnas avseende utlåning. Därutöver ska väsentliga risker avseende lån och garantier redovisas.

Av *sjunde punkten* följer att årsredovisningen för staten även ska innehålla en samlad redovisning av vilka åtgärder regeringen vidtagit med anledning av Riksrevisionens iakttagelser. Bestämmelsen i denna del motsvarar regleringen i den av riksdagen beslutade ändrade lydelsen

av 37 § tredje stycket lagen om statsbudgeten (försl. 2009/10:RS4, bet. 2009/10:KU17, rskr. 2009/10:301 och 302 och bet. 2010/11:KU2, rskr. 2010/11:23–25), se också avsnitt 14.3.

Slutligen ska årsredovisningen för staten enligt *åttonde* och *nionde punkterna* innehålla vissa uppgifter om EU-medel och EU-räkenskaperna. Enligt åttonde punkten ska årsredovisningen innehålla en resultaträkning och en balansräkning avseende EU-medel samt en kassamässig redovisning av anslag och inkomstitlar avseende in- och utbetalningar till och från EU. Vidare ska årsredovisningen enligt nionde punkten innehålla ett uttalande av regeringen om huruvida räkenskaperna upprättats enligt god redovisningssed och ger en rättvisande bild samt huruvida det finns regler och system som syftar till att skapa en betryggande intern styrning och kontroll av EU-medel. Även dessa bestämmelser utgör en kodifiering av den praxis som tillämpats sedan länge.

Av *andra stycket* följer att regeringen ska förklara väsentliga skillnader mellan budgeterade belopp och utfallet. Bestämmelsen motsvarar 37 § andra meningen lagen om statsbudgeten i dess lydelse till och med 31 december 2010 och avser utfallet på budgetens inkomstitlar, på anslag och av statens lånebehov.

7 §

I paragrafen finns bestämmelser om vad som ska ingå i resultaträkningen, balansräkningen och finansieringsanalysen. Bestämmelsen, som inte har någon motsvarighet i gällande rätt, behandlas i avsnitt 14.4.

Regeringen är enligt 9 kap. 10 § RF skyldig att lämna en årsredovisning för staten till riksdagen. I bestämmelsen i *första stycket* anges vilken omfattning resultaträkningen, balansräkningen och finansieringsanalysen ska ha. Dessa finansiella dokument ska omfatta statens samtliga tillgångar och skulder, intäkter och kostnader samt betalningar som påverkar statens nettoupplåning. Med staten avses rättssubjektet staten. Denna avgränsning innebär t.ex. att Riksbanken, som enligt vad som anförs i avsnitt 14.4 anses utgöra ett eget rättssubjekt med egna tillgångar, inte omfattas av resultaträkningen, balansräkningen och finansieringsanalysen. Beträffande Riksbanken kan dock noteras att Riksbankens grundfond omfattas eftersom den anses utgöra en tillgång hos staten.

Tillgångar som hör till andra rättssubjekt än staten ska som regel inte ingå. Som anförs i avsnitt 14.4 kan det dock följa av god redovisningssed att viss egendom som förvaltas av en myndighet för annans räkning ska tas upp i redovisningen. Att det enbart är den juridiska personen staten som ska ingå i redovisningen innebär också att årsredovisningen inte omfattar bolag som helt eller delvis ägs av staten. Av avsnitt 14.4 framgår dock att statens aktier eller andelar i sådana bolag tas upp i årsredovisningen genom användningen av den s.k. kapitalandelsmetoden.

Såväl myndigheter under regeringen som under riksdagen omfattas av de ovan angivna delarna av årsredovisningen för staten. Bestämmelsen innebär utvecklas närmare i avsnitt 14.4.

I *andra stycket* föreskrivs att regeringen får besluta att undantag ska göras för viss verksamhet eller viss tillgång eller skuld. Regeringen ska i

årsredovisningen för staten ange skälen till att undantag från Prop. 2010/11:40 bestämmelsen i första stycket görs.

8 §

I paragrafen finns bestämmelser om de grunder som årsredovisningen för staten ska vila på. Bestämmelserna, som inte har några motsvarigheter i gällande rätt, behandlas i avsnitt 14.5.

De angivna grunderna överensstämmer i huvudsak med vad som gäller enligt 2 kap. 4 § årsredovisningslagen (1995:1554).

Av *andra stycket* följer att regeringen får avvika från grunderna i första stycket. Regeringen ska då lämna upplysningar om skälen för avvikelserna och en bedömning av dess effekt på den ekonomiska ställningen och resultatet. Även bestämmelsen i *andra stycket* har sin motsvarighet i 2 kap. 4 § årsredovisningslagen.

9 §

I paragrafen finns bestämmelser om resultaträkningens, balansräkningens och finansieringsanalysens uppställningsformer. Bestämmelserna, som inte har några motsvarigheter i gällande rätt, behandlas i avsnitt 14.6.

I paragrafen anges under vilka rubriker resultaträkningen, balansräkningen och finansieringsanalysen ska presenteras.

Under rubrikerna delas redovisningen in i poster. Det ankommer på regeringen att besluta om vilka poster som ska användas.

10 §

I paragrafen finns bestämmelser om att resultaträkningen, balansräkningen och finansieringsanalysen ska innehålla jämförelsetal för det närmast föregående budgetåret. Paragrafen som inte har någon motsvarighet i gällande rätt, behandlas i avsnitt 14.7. En motsvarande bestämmelse finns i 3 kap. 5 § årsredovisningslagen.

Revision

11 §

I paragrafen finns en upplysning om att det i 13 kap. RF och lagen (2002:1022) om revision av statlig verksamhet m.m. finns särskilda föreskrifter om revision av statlig verksamhet. Bestämmelsen ersätter reglerna i 46 § lagen om statsbudgeten.

11 kap. Föreskrifter

1 §

I paragrafen finns en bestämmelse som ger en upplysning om att regeringen har befogenhet att meddela föreskrifter om genomförandet av statens budget. Bestämmelsen ersätter 47 § lagen om statsbudgeten.

Regeringen kan med stöd av bestämmelsen om den s.k. restkompetensen i 8 kap. 7 § 2 RF meddela föreskrifter om genomförandet av statens budget. Regeringen får i sin tur med stöd av 8 kap. 11 § RF bemyndiga en myndighet under regeringen eller någon av riksdagens

myndigheter att meddela sådana föreskrifter. Någon bestämmelse som motsvarar 48 § lagen om statsbudgeten behövs inte. Prop. 2010/11:40

Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

Lagen träder enligt bestämmelsen i *första punkten* i kraft den 1 april 2011. Då upphör också lagen om statens upplåning och skuldförvaltning och lagen om statsbudgeten att gälla.

Bestämmelsen i *andra punkten* innebär att bestämmelserna i 17 § andra stycket och 18 §§ lagen om statsbudgeten om redovisning av inkomster och utgifter mot inkomstitlar och anslag ska tillämpas vid genomförandet av budgeten för 2011. Bestämmelserna i 3 kap. 5 och 6 §§ i den nya lagen ska tillämpas i fråga om budgeten 2012. Dessa gäller alltså vid budgeteringen för budgetåret 2012.

Enligt bestämmelsen i *tredje punkten* ska outnyttjade medel på anslag som inte varit uppförda på statens budget efter budgetåret 2010 få användas längst till utgången av 2012.

Bestämmelserna i 4 kap. 2 § första stycket första meningen i den nya lagen ska när det gäller redovisning av inkomster av avgifter enligt *fjärde punkten* tillämpas första gången i fråga om budgeten 2012. Bestämmelsen har sin bakgrund i att samma redovisningsgrunder bör tillämpas vid budgeteringen som vid genomförandet av statens budget. För att åstadkomma det ska 10 § andra stycket lagen om statsbudgeten fortfarande gälla vid redovisningen av avgiftsinkomster under 2011. Innebörden av detta är att den budgetering som görs hösten 2011, och som avser budgeten för 2012 ska ske enligt de nya reglerna.

Föreskrifterna i 6 kap. 4 § i den nya lagen, enligt vilka en ränta eller avgift ska tas ut vid utlåning ska när det gäller utlåning enligt *femte punkten* tillämpas första gången i fråga om budgeten 2012.

Enligt *sjätte punkten* ska 6 kap. 5 § i den nya lagen om att räntor och avgifter som motsvarar förväntade försluter ska föras till reservkonton, tillämpas från och med den 1 januari 2012. Denna övergångsbestämmelsen gäller såväl utlåning som garantiåtaganden.

I *sjunde punkten* stadgas att 7 kap. 3 § om finansiering av utlåning där den förväntade förlusten är låg ska tillämpas första gången i fråga om budgeten 2012.

Årsredovisningen för staten 2011 ska enligt *åttonde punkten* upprättas enligt bestämmelserna i 10 kap. 6–10 §§ i den nya lagen. Föreskrifterna i 37 § andra stycket lagen om statsbudgeten, i dess lydelse från och med den 1 januari 2011, ska fortfarande tillämpas i fråga om årsredovisningen för staten 2010. Som en följd av övergångsbestämmelsen gäller att årsredovisningen för staten 2010 med tillämpning av 10 kap. 5 § i den nya lagen ska lämnas till riksdagen senast den 15 april.

20.2 Förslaget till lag om ändring i riksdagsordningen

3.2.3

I bestämmelsen har en tidigare hänvisning till lagen (1996:1059) om statsbudgeten ersatts med en hänvisning till den nya budgetlagen.

20.3 Förslaget till lag om ändring i lagen (1988:1385) om Sveriges riksbank Prop. 2010/11:40

7 kap.

3 §

I bestämmelsen har en tidigare hänvisning till lagen (1988:1387) om statens upplåning och skuldförvaltning ersatts med en hänvisning till budgetlagen.

20.4 Förslaget till lag om ändring i lagen (2000:194) om införande av ny lagstiftning för allmänna pensionsfonder

6 §

Enligt den tidigare bestämmelsen fick Riksgäldskontoret, utan hinder av lagen (1988:1387) om statens upplåning, i syfte att upprätthålla pågående upplåningsprogram till utgången av år 2005 placera svensk och utländsk valuta som kontoret erhåller vid överföringen av vissa tillgångar. Eftersom bestämmelsen inte längre är aktuell har den upphävts.

20.5 Förslaget till lag om ändring i aktiebolagslagen (2005:551)

21 kap.

2 §

I bestämmelsen har en tidigare hänvisning till lagen (1988:1387) om statens upplåning och skuldförvaltning ersatts med en hänvisning till den nya budgetlagen.

20.6 Förslaget till lag om ändring i lagen (2008:812) om statliga garantier till insättare i utländska instituts filialer i Sverige

2 §

I bestämmelsen har en hänvisning till lagen (1996:1059) om statsbudgeten ersatts med en hänvisning till den nya budgetlagen.

20.7 Förslaget till lag om ändring i lagen (2008:814) om statligt stöd till kreditinstitut Prop. 2010/11:40

2 kap.

2 §

I bestämmelsen har en tidigare hänvisning till lagen (1988:1387) om statens upplåning och skuldförvaltning ersatts med en hänvisning till budgetlagen.

Bakgrund

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

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

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

Budgetpolitiska mål

En viktigt steg i att strama upp budgetprocessen var att det i budgetlagen infördes bestämmelser om ett tak för statens utgifter (utgiftstak). Sedan den 1 januari 2010 är det dessutom obligatoriskt för regeringen att lämna förslag till riksdagen om ett utgiftstak. Utredningen har i en rapport i februari i år föreslagit att ett mål för den offentliga sektorns finansiella sparande på medellång sikt (överskottsmålet) blir obligatoriskt. Sammantaget innebär detta betydelsefulla förstärkningar av det finanspolitiska ramverket.

En ändrad regeringsform

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

Bruttoredovisning på budgeten

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

Finansutskottet har flera gånger betonat vikten av att bruttoprincipen upprätthålls när det gäller inkomster från betungande avgifter. Trots detta har det kommit att bli vanligare att just sådana avgiftsinkomster specialdestineras till en viss verksamhet än att de redovisas mot inkomsttitel. När inkomster specialdestineras till en verksamhet redovisas de antingen vid sidan av statens budget eller netto under anslag. Enligt utredningens mening kan det i många fall finnas goda skäl att besluta om specialdestination av avgiftsinkomster. För att uppnå en mera enhetlig tillämpning och för att undvika att sådana beslut fattas i syfte att kringgå utgiftstaket föreslår utredningen riktlinjer för när specialdestination av betungande avgifter ska kunna komma i fråga. En förutsättning bör t.ex. vara att utgiftstaket tekniskt justeras så att det behåller den avsedda finansiella stramheten.

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

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

Anpassning till utvecklingen

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

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

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

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

Förenklingar

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

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

samhällsbyggnadsändamål innebär. För att undanröja dessa oklarheter föreslås i stället att försäljning till en kommun ska kunna ske om egendomen är av väsentlig betydelse för utvecklingen i kommunen på lång sikt.

Bestämmelser på nya områden

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

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

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

För närvarande är bestämmelserna i budgetlagen om årsredovisningen för staten kortfattade. Regeringen beslutar själv närmare om årsredovisningens innehåll, vilka verksamheter den ska omfatta och hur resultaträkningen, balansräkningen och finansieringsanalysen ska ställas upp. Riksrevisionen har flera gånger påtalat att den anser det olämpligt att regeringen på detta sätt själv kan besluta om hur den egna

redovisningen till riksdagen ska utformas. Utredningen föreslår därför att vissa grundläggande bestämmelser införs i budgetlagen om innehållet i årsredovisningen för staten. Prop. 2010/11:40
Bilaga 1

Bestämmelsernas utformning

Vid behandlingen 1996 av regeringens proposition om budgetlagen tog konstitutionsutskottet upp frågan om huruvida vissa av de föreslagna bestämmelserna borde placeras i budgetlagen eller riksdagsordningen. Konstitutionsutskottet ansåg att vissa bestämmelser i den föreslagna budgetlagen påverkade formerna för riksdagens handlade och att det var olämpligt att budgetlagen innehöll bestämmelser som direkt riktade sig till riksdagen. Utredningen har så långt det varit möjligt beaktat dessa synpunkter och föreslår att aktuella bestämmelser formuleras om så att de riktar sig till regeringen, och inte som tidigare till riksdagen.

En samlad budgetlag

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

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

Förslag till budgetlag

Häriigenom föreskrivs följande.

1 kap. Inledande bestämmelser

Lagens tillämpningsområde

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

Statens verksamhet

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

Effektivitet och hushållning

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

2 kap. Budgetpolitiska mål och utgiftsområden

Mål för den offentliga sektorns finansiella sparande

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

Utgiftstak och utgiftsområden

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

Förslaget ska avse det tredje tillkommande budgetåret.

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

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

Inkomsttitlar

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

Omfattningen av statens budget

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

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

4 § Utgifter får inte budgeteras och redovisas mot inkomstitel.

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

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

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

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

Ramanslag och dess villkor

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

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

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

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

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

1. det är nödvändigt för att i en verksamhet täcka särskilda utgifter som inte var kända då anslaget anvisades eller för att ett av riksdagen beslutat ändamål med anslaget ska kunna uppfyllas,
2. anslaget anvisats för annat än förvaltningsändamål och
3. överskridandet ryms under ett beslutat utgiftstak för staten.

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

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

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

4 kap. Redovisning mot inkomstitlar och anslag

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

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

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

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

4 § Redovisning ska göras löpande.

5 kap. Statens upplåning och skuldförvaltning

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

1. finansiera löpande underskott i statsbudgeten och andra utgifter som grundar sig på riksdagens beslut,
2. tillhandahålla sådana krediter och fullgöra sådana garantier som riksdagen beslutat om,
3. amortera, lösa in och köpa upp statslån,

4. i samråd med Riksbanken tillgodose behovet av statslån med olika löptider, och

5. tillgodose Riksbankens behov av valutareserv.

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

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

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

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

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

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

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

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

6 kap. Ekonomiska åtaganden och utlåning

Beställningsbemyndiganden

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

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

Regeringen ska när den begär ett bemyndigande enligt första stycket ange under vilka år det ekonomiska åtagandet beräknas medföra utgifter. Prop. 2010/11:40
Bilaga 2

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

Utlåning och garantier

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

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

4 § För ett lån eller åtagande enligt 3 § ska en ränta eller avgift tas ut. Räntan eller avgiften ska motsvara statens förväntade kostnad för lånet eller åtagandet, om inte riksdagen för ett visst lån eller åtagande har beslutat annat.

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

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

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

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

7 kap. Finansiering av investeringar och utlåning

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

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

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

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

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

Prop. 2010/11:40
Bilaga 2

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

8 kap. Förvärv och överlåtelse av egendom

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

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

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

Fast egendom

2 § När värdet av fast egendom inte överstiger 75 miljoner kronor, får regeringen besluta att sälja egendomen, om den inte alls eller endast i ringa utsträckning behövs i statens verksamhet och om det inte finns särskilda skäl för att egendomen fortfarande ska ägas av staten.

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

Aktier och andelar

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

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

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

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

Annan lös egendom

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

6 § Regeringen får besluta att överlåta annan lös egendom än sådan som anges i 4 och 5 §§, om egendomen inte längre behövs för statens

Affärsmässighet

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

Disposition av försäljningsinkomster

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

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

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

Föreskrifter om disposition av inkomst från försäljning av egendom som inte använts i en sådan verksamhet finns i 10–12 §§.

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

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

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

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

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

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

9 kap. Uppföljning och prognoser

Uppföljning

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

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

Uppföljning och prognoser avseende överskottsmålet

Prop. 2010/11:40
Bilaga 2

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

Övriga prognoser

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

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

10 kap. Redovisningsskyldighet och revision

Allmänt om redovisningen

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

God redovisningssed och rättvisande bild

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

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

Resultatredovisning

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

Redovisning av skatteutgifter

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

Årsredovisningen för staten

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

6 § Årsredovisningen för staten ska innehålla

1. en uppföljning av riksdagens beslut om den offentliga sektorns finansiella sparande på medellång sikt (överskottsmålet), utgiftstaket och andra övergripande budgetpolitiska mål,
2. utfallet på budgetens inkomstittlar och anslag samt av statens lånebehov,
3. en redovisning av hur regeringen har utnyttjat bemyndiganden som den fått med stöd av 6 kap. 1 § första stycket och 6 kap. 3 §,
4. en resultaträkning, en balansräkning, en finansieringsanalys och noter,
5. en redovisning av utvecklingen av statsskulden,
6. upplysningar om förväntade förluster och väsentliga risker i statens utlåning och utställda garantier som beslutats enligt 6 kap. 3 §,
7. en samlad redovisning av vilka åtgärder regeringen vidtagit med anledning av Riksrevisionens iakttagelser,
8. en resultaträkning och en balansräkning avseende EU-medel samt en kassamässig redovisning av anslag och inkomstittlar avseende in- och utbetalningar till och från EU, samt
9. ett uttalande av regeringen om räkenskaperna enligt 8 har upprättats enligt god redovisningssed och om de ger en rättvisande bild samt ett uttalande om det finns regler och system som syftar till att skapa en betryggande intern styrning och kontroll av EU-medel.

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

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

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

8 § I årsredovisningen för staten ska

1. samma principer för värdering, klassificering och indelning av de olika posterna i årsredovisningen tillämpas från ett budgetår till ett annat,
2. värderingen av de olika posterna görs med rimlig försiktighet,
3. intäkter och kostnader som är hänförliga till budgetåret tas med oavsett tidpunkten för betalningen,
4. de olika beståndsdelar som balansräkningen består av värderas var och en för sig,
5. tillgångar och skulder eller intäkter och kostnader inte kvittas mot varandra,
6. den ingående balansen för ett budgetår stämma överens med den utgående balansen för det närmast föregående budgetåret.

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

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

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

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

Under rubrikerna ska redovisningen delas in i poster.

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

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

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

Revision

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

Redovisning av åtgärder med anledning av Riksrevisionens effektivitetsrevision

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

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

11 kap. Föreskrifter

Prop. 2010/11:40

Bilaga 2

1 § Regeringen meddelar föreskrifter om genomförandet av statens budget.

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

Förteckning över remissinstanserna

Prop. 2010/11:40
Bilaga 3

Remissyttranden över betänkandet har avgetts av följande instanser. Riksbanken, Riksrevisionen, Svea hovrätt, Riksgäldskontoret, Statens fastighetsverk, Ekonomistyrningsverket, Skatteverket, Konjunkturinstitutet, Finanspolitiska rådet, Fortifikationsverket, Kammarkollegiet, Statskontoret, Statistiska centralbyrån, Länsstyrelsen i Örebro län, Centrala studiestödsnämnden, Lunds universitet, Tillväxtverket och Rådet för Europeiska socialfonden i Sverige.

Yttrande har också inkommit från Exportkreditnämnden, Arbetsgivarverket, Statens bostadskreditnämnd, Boverket och Inspektionen för socialförsäkringen.

Statens jordbruksverk har inbjudits att yttra sig men avstått.

Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 30 november 2010

Närvarande: Statsministern Reinfeldt, ordförande, och statsråden Ask, Ohlsson, Norman, Attefall, Hatt

Föredragande: statsrådet Norman

Regeringen beslutar proposition 2010/11:40 En reformerad budgetlag