



DATUM
2010-05-27
ERT DATUM
2010-03-15

DIARIENR
2010/51-4
ER BETECKNING
Fi2010/1618

Regeringskansliet
Finansdepartementet
10333 Stockholm

En reformerad budgetlag (SOU 2010:18)

Erfarenheterna av det finanspolitiska ramverk som infördes i mitten av 1990-talet är i huvudsak positiva. Som en del i detta ramverk har budgetlagen troligen bidragit till en ökad fasthet i budgetprocessen. Det förhållande att riksdagen har möjlighet att fatta särskilda beslut som avviker från bestämmelserna i budgetlagen gör det dock svårt att bedöma vilka konsekvenser utformningen av budgetlagen får. Betydelsen av regelverket beror i slutändan på hur regering och riksdag väljer att leva upp till och tolka bestämmelserna.

Utredningens förslag framstår som i huvudsak väl avvägda. Statskontoret avstyrker dock förslagen om mål och resultat (kap.12) och har även synpunkter på förslagen som berör omfattningen av statens budget (kap 4) och beställningsbemyndiganden (kap 8). Övriga förslag lämnas utan erinran.

Omfattningen av statens budget (kap. 4)

Statskontoret delar utredningens utgångspunkt om att bruttoprincipen är viktig för att statens budget ska utgöra ett gott underlag för riksdagens beslut om den ekonomiska politiken och för att för att upprätthålla disciplinen kring utgiftstaket. Att bruttoprincipen upprätthålls är särskilt viktigt eftersom budgetlagen inte innehåller några bestämmelser om hur det statliga utgiftstaket ska definieras.

Det finns dock behov av att göra avsteg från bruttoprincipen. Det gäller i synnerhet när det gäller avgiftsinkomster som direkt finansierar myndigheters verksamhet. Utredningen menar att det i många fall finns goda skäl att besluta om specialdestination av avgiftsinkomster och anser därför att det inte är angeläget att generellt minska den nuvarande graden av specialdestination av avgiftsinkomster.

För att undvika att beslut om avsteg från bruttoprincipen görs på felaktiga grunder föreslår utredningen att riksdagen i särskild ordning fattar beslut om riktlinjer för när specialdestination av betungande avgifter och krediteringar av skattekonto ska kunna komma i fråga.

Statskontoret motsätter sig inte att sådana riktlinjer upprättas. Det kan dock ifrågasättas vilket praktiskt värde riktlinjerna kommer att få. Dels är sådana riktlinjer inte rättsligt bindande och dels framstår vissa av riktlinjerna som

alltför vaga för att ge praktisk vägledning. Specialdestination av avgiftsintäkter kan t.ex. motiveras om avvikelsen från bruttoredovisningen ”främjar möjligheterna till hög effektivitet och service i verksamheten eller något annat uttalat mål” (s. 70).

Eventuella riktlinjer måste även betraktas mot bakgrund av att Avgiftsutredningen (SOU 2007:96) visade att bruttoredovisning inte längre är en huvudregel när det gäller redovisning av avgiftsintäkter. Den föreliggande utredning anser inte heller att det är angeläget att generellt minska den nuvarande graden av specialdestination av avgiftsintäkter. Mot denna bakgrund framstår det inte som så angeläget att formulera särskilda riktlinjer för när avgiftsfinansiering av verksamhet ska kunna komma ifråga. Det centrala enligt Statskontorets mening är att utgiftstaket justeras när förändringar av redovisningen genomförs.

Beställningsbemyndiganden (kap 8)

Antalet beställningsbemyndiganden har ökat kraftigt under senare år. År 2010 begärde regeringen bemyndiganden för 276 miljarder kronor. Ett skäl till att de ökat är att bemyndiganden ersatt användningen av reservationsanslag.

Statskontoret delar utredningens bedömning att användningen av beställningsbemyndiganden är en bättre ordning än den gamla ordningen då reservationsanslag användes för att finansiera mer långsiktiga investeringar. Användningen av reservationsanslag kunde innebära att stora outnyttjade behållningar kunde uppkomma på anslagen. Statskontoret tillstyrker även utredningens förslag om att en begäran om beställningsbemyndigande ska åtföljas av en beräkning vilka år de antas medföra utgifter.

Statskontoret ser dock med viss oro på att antalet beställningsbemyndiganden har ökat under senare år. Det finns en risk att bemyndigandena verkar kostnadsdrivande på sikt. Det gäller i synnerhet när det är fråga om ekonomiskt omfattande bemyndiganden. Riksdagen har även flera gånger kritiserat regeringens förslag till beställningsbemyndiganden, bl.a. för att ändamålet med dem ofta är oklara. Statskontoret anser därför att någon form av riktlinjer för användningen av beställningsbemyndiganden borde övervägas för att motverka att sådana bemyndiganden slentrianmässigt begärs.

Mål och resultat (kap. 12)

Utredningen föreslår att regeringens skyldighet att redovisa mål och resultat preciseras ytterligare i budgetlagen. Utredningen föreslår att regeringen i budgetpropositionen ska lämna en redovisning av de resultat som uppnåtts i verksamheten i förhållande till de av riksdagen beslutade målen.

Riksdagen har givetvis ett behov av relevant resultatinformation. Statskontoret avstyrker dock av flera skäl utredningens förslag. Ett principiellt skäl



är att förslaget indirekt binder riksdagen att formulera mål för verksamheten. Utredningen skriver att det är naturligt och önskvärt att den politiska viljeinriktningen formuleras i termer av mål och att den politiska diskussionen bör föras i måltermer. Statskontoret anser att det olämpligt att i en lag som reglerar regeringens skyldigheter och befogenheter på finansmaktens område ange hur riksdagen ska agera och än mindre hur den politiska diskussionen ska föras.

Förslaget riskerar även att leda till att styrningen blir mindre verksamhetsanpassad. Ett syfte med de senaste årens förändringar av den ekonomiska styrningen inom staten har varit att göra den mer långsiktig och högre grad anpassad till myndigheternas verksamheter och regeringens styrbehov. Statskontoret stöder i huvudsak dessa förändringar och menar att resultatstyrningen bör vara flexibel och selektiv.¹ En konsekvens av detta kan bli att redovisningen till riksdagen varierar mellan utgiftsområden och mellan år. Utredningens förslag om att regeringen, inom alla utgiftsområden, ska redovisa resultat i förhållande till vissa mål innebär att denna flexibilitet och verksamhetsanpassning av resultatredovisningen riskerar att omintetgöras.

Det framstår inte heller som nödvändigt att regeringens redovisning till riksdagen alltid sker inom ramen för budgetpropositionen. Ibland kan det vara lämpligare att denna redovisning sker i samband med att en särproposition lämnas till riksdagen.²

Mot denna bakgrund anser Statskontoret att det är bättre att formerna för resultatredovisning utvecklas genom en aktiv dialog mellan regeringen och riksdagen och inte regleras i budgetlagen. Formerna för redovisningen måste anpassas både till regeringens och riksdagens behov och förutsättningar.

Generaldirektör Yvonne Gustafsson har beslutat i detta ärende. Utredningschef Annika Nordlander Finn och utredare Johan Lantto, föredragande, var närvarande vid den slutliga handläggningen.

Yvonne Gustafsson

Johan Lantto

¹ Se Statskontorets remissvar till betänkandet *Att styra staten* (SOU 2007:75).

² Regeringen framförde en motsvarande synpunkt i budgetpropositionen för år 2010, prop 2009/10, avsnitt 12.5.1