

Datum  
2025-03-18

ESV dnr  
2025-00597

Handläggare  
Kenneth Eliasson  
Bo Henriksson

## Uppföljning och omprövning av delar i rapporten om budgetunderlagen

ESV-rapporten *En gemensam struktur för äskanden i budgetunderlagen* (ESV 2024:53) publicerades i slutet av förra året. Den behandlar behoven av och förutsättningarna för en ökad standardisering av de finansieringsförslag som myndigheterna lämnar i budgetunderlagen och som överstiger regeringens beräkningar av anslagsnivån. Som titeln antyder föreslår ESV en gemensam struktur för äskanden av höjda anslag.

ESV kunde nästan omgående konstatera att det finns behov av en ökad standardisering av hur myndigheterna presenterar sina finansieringsförslag. Den information som myndigheterna lämnar i samband med sina äskanden bör bli mer enhetlig, mer tydlig och mer transparent.

Två referensgrupper var knutna till uppdraget, en för myndigheter och en för departement. Referensgrupperna var sammansatta av företrädare för 15 myndigheter respektive sex departement, som vi träffade vid tre tillfällen. Dessa möten var avgörande för såväl vår kunskapsinhämtning som hur ESV:s förslag kom att utformas. Det fanns också ett stort engagemang i referensgrupperna. Vid det sista referensgruppsmötet med myndigheterna föreslog en av deltagarna att de gärna ville testa den struktur för äskanden som hade utkristalliserats. Från ESV:s sida tyckte vi det var en utmärkt idé, men vi var tydliga med att ESV inte kunde begära det av någon myndighet. Däremot förutskickade vi att ESV kanske skulle följa upp hur det gick.

I denna promemoria återvänder vi till referensgruppen för myndigheter. Vi har läst deras budgetunderlag för 2026–2028.

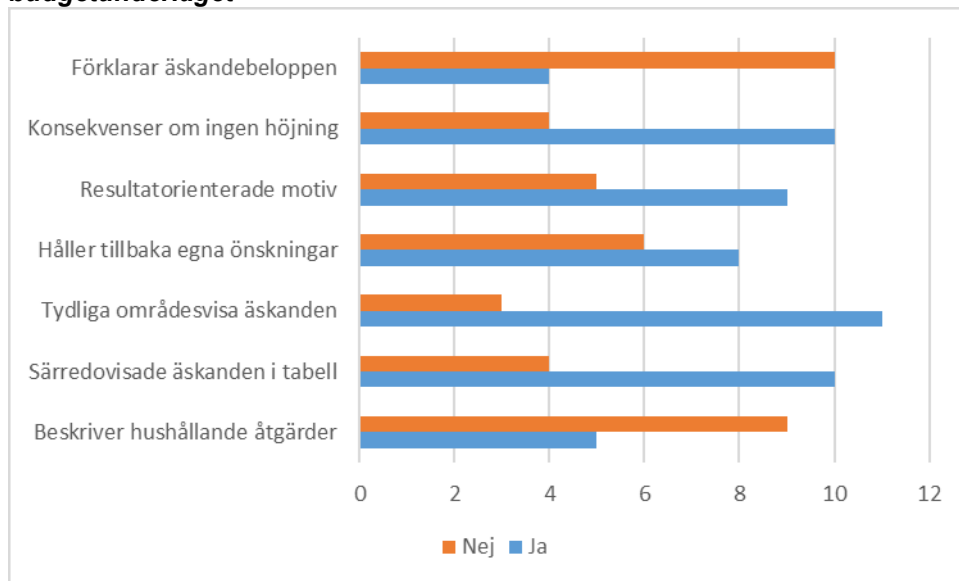
### Ingen total efterlevnad, men bra ändå

Av uppdragets 15 referensmyndigheter är det 14 som äskar höjda anslag för 2026. Av dessa 14 är det inte alla som har lyckats tillämpa alla förslag i ESV:s rapport, men i flera fall motsvarar deras äskanden ESV:s strukturförslag.

Bäst genomslag fick förslagen om tydliga äskanden, både i tabellen för finansieringsöversikten och i motiveringarna per område. Även förslaget att man

ska beskriva konsekvenser vid uteblivna anslagshöjningar gick det bra för. Sämst genomslag fick förslaget om transparens, dvs. att man ska redogöra för hur man har kommit fram till beloppen som äskas. Näst sämst gick det för förslaget om beskrivning av hushållande åtgärder, dvs. att man ska redogöra för interna omprioriteringar, omfördelningar och effektiviseringar. Se stapeldiagrammet nedan.

**Antal myndigheter som tillämpar ESV:s förslag till struktur för äskanden i budgetunderlaget**



Sammantaget bedömer ESV att uppdragets referensmyndigheter har skrivit bra och tydliga budgetunderlag. Det är uppenbart att flera av dem har dragit nytta av att de har varit referensmyndigheter i uppdraget. Även om det också är uppenbart att alla borde ha kunnat skriva ännu bättre budgetunderlag visar denna uppföljning att ESV:s förslag till struktur fungerar. Sett till de aspekter som bara ett fåtal referensmyndigheter klarar av bedömer ESV att gapet mellan normerna och praktiken skulle kunna överbryggas med hjälp av vägledning och annat stöd. Ett problem i samband med det kan dock vara att ESV:s medverkan till att åstadkomma en standardiserad struktur för äskanden kan kräva att regeringen ändrar i regelverket.

**Äskandeförbudet har ansetts hindra bättre budgetunderlag generellt**

Budgetunderlagets innehåll är reglerat i förordningen (2000:605) om årsredovisning och budgetunderlag (FÅB). Bestämmelserna om budgetunderlaget finns i förordningens nionde kapitel. Enligt den första paragrafen i det kapitlet ska myndighetens förslag om ökade utgifter kompenseras med förslag om motsvarande minskningar av utgifterna. Det innebär att myndighetens förslag till finansiering inte får överstiga regeringens beräkning av anslagsnivån.

Det är tillåtet att föreslå omfördelningar mellan olika anslagsposter. Undantagsvis får man även föreslå överföringar från anslag för andra verksamheter än de egna. Åskanden om höjda anslagsnivåer är däremot förbjudna och bannlysta.

Det är inte helt självklart att skriva regler och ge råd om något som inte får finnas. En gemensam struktur för åskanden kan förutsätta att åskandeförbudet slopas. I rapporten hävdar ESV att det är först när den förutsättningen är infriad som en struktur för åskanden kan standardiseras med regler och annat generellt stöd. Det saknas heller inte argument för att slopa åskandeförbudet.

### **Enligt ESV kan åskandeförbudet betraktas som en obsolet regel**

I rapporten tar ESV upp tre argument för ett slopat åskandeförbud. Det **första** argumentet utgår från en existentiell reflektion: myndigheterna finns till för att genomföra beslutad politik.

En myndighet under regeringen ska göra allt den kan för att genomföra det uppdrag som den har fått av regeringen. I rollen som myndighet ingår det också att uppmärksamma regeringen på hinder för genomförandet. Ett sådant hinder kan vara bristande finansiering. Myndigheterna har därför ett ansvar att äska höjda anslag vid behov, dvs. när anslagen inte räcker till för att genomföra beslutad politik.

På motsvarande sätt har regeringen ett ansvar att överväga och ibland ta till sig myndigheternas åskanden. En regering kan visserligen tona ner sina ambitioner på ett område, kanske för att kunna öka sina ambitioner på ett annat område. Men det är en annan sak. Här talar vi om ett allmänt och strikt tillämpat åskandeförbud. Det kan motverka all politikens möjligheter att få genomslag. Även prioriterad politik kan få sämre chanser att bli verkningfull.

Det **andra** argumentet utgår från en historisk reflektion: åskandeförbudet är en otidsenlighet. Åskandeförbudet infördes 1983 och publicerades i *Budgethandboken*, som dåvarande Riksrevisionsverket hade fått i uppgift att ta fram.

Den avgörande skillnaden mellan då och nu är att budgetprocessen var annorlunda då. Det fanns inget utgiftstak på den tiden. Budgetsaldot processades fram nedifrån och upp. Inte bara myndigheterna, utan också fackdepartementen och riksdagsutskotten bidrog till att statens utgifter ökade. Åskandeförbudet togs alltså fram i en tid när det var svårt att kontrollera ett skenande budgetsaldo. Det nuvarande finanspolitiska ramverket, med sitt fokus på en stram budgetprocess, är helt annorlunda. Åskandeförbudet är därför inte relevant på samma sätt i dag.

En inte oviktig detalj i sammanhanget är att *Budgethandboken* var en vägledning om myndigheternas anslagsframställningar. När åskandeförbudet kom för drygt 40 år sedan var det i form av en rekommendation, inte i form av en tvingande regel.

Det **tredje** argumentet tar fasta på den rådande praxis vi har observerat. Varken myndigheterna eller regeringen håller strikt på äskandeförbudet. 90 av 100 myndigheter äskar höjda anslag i budgetunderlaget. Nio av tolv myndigheter når framgång med sitt äskande i relation till vad regeringen föreslår i budgetpropositionen.

Några myndigheter fick mer än en uppräknig enligt PLO, men mindre än vad de hade äskat. Vissa myndigheter fick i stort sett samma belopp som de hade äskat. Ett par myndigheter fick mer än vad de hade äskat. I både budgetunderlagen och budgetpropositionen är motiven för att höja anslagen i stort sett likalydande.

### Vad händer nu?

I skrivande stund bereds ESV:s rapport i Regeringskansliet. Regeringen frågade om myndigheternas äskanden bör och kan standardiseras. ESV svarade att det *bör* införas en gemensam struktur för äskanden och att regler och annat generellt stöd för en sådan standardisering *kan* tas fram när äskandeförbudet är slopat. Därefter har det tänkts några varv till. Den sista delen i ESV:s svar, den om den saknade förutsättningen, var möjligen inte fullt ut skärskådad i rapporten.

Sedan ESV lämnade rapporten har diskussionen om vad ESV kan och inte kan göra fortsatt. Inom ESV har det ifrågasatts om vi inte var orimligt rigida när det gäller äskandeförbudet. Vilken kraft har egentligen äskandeförbudet? Om äskandeförbudet är en obsolet regel hos myndigheterna och regeringen, bör inte också ESV strunta i den regeln? Och oavsett om äskandeförbudet finns eller inte, skulle inte ESV kunna ta fram åtminstone en vägledning om saken? Till försvar för ståndpunkten att vi håller aktiviteterna vilande till dess att äskandeförbudet är formellt slopat har det anförts att vi behöver arbeta i enlighet med legala principer. Men, som diskussionen har rört sig och argumenten utvecklats, också den som är otålig har anförts legala principer för sin sak. Det är inte säkert att äskandeförbudet har stöd i budgetlagen. Länkarna i kedjan mellan riksdagens lag, regeringens förordning och myndighetens föreskrift skulle därmed kunna ha svagheter på flera ställen.

I rapporten hävdar ESV att föreskriften till äskandeförbudet – att äskandeförbudet ska tillämpas i normalfallet – saknar stöd i förordningen. Äskandeförbudet enligt 9 kap. 1 § FÅB ger inte utrymme för något undantag. Legalt sett gäller därför inte ESV:s undantagsbestämmelse om äskandeförbudet.

I budgetlagens (2011:203) första kapitel, tredje paragrafen, är det fastställt att i statens verksamhet ska hög effektivitet eftersträvas och god hushållning iakttagas. Att eftersträva hög effektivitet i staten betyder att de uppgifter som ska utföras antingen ska bedrivas så verkningsfullt som möjligt (måleffektivt) eller så verkningsfullt som möjligt till minsta möjliga kostnad (kostnadseffektivt). Att iaktta god hushållning betyder att man fördelar begränsade medel så att inget ändamål maximeras, eller att man prioriterar mellan olika ändamål så att något

ändamål maximeras till priset av att allt annat optimeras på en lägre nivå. Att hushålla handlar om att göra saker tillräckligt bra med begränsade resurser.

Bestämmelsen enligt 1 kap. 3 § budgetlagen kan uttryckas som att de flesta uppgifterna i staten ska bli *tillräckligt* verkningsfullt genomförda. Någon uppgift ska även kunna bli mer än så. Däremot får ingen uppgift bli *otillräckligt* verkningsfullt genomförd. Men om en statlig uppgift inte kan genomföras ens tillräckligt verkningsfullt till minsta möjliga kostnad, och om det beror på bristande finansiering, så kan det finnas skäl att hävda att äskandeförbudet i det fallet saknar stöd i budgetlagen.

Det är alltså här som ESV:s interna diskussion har landat. Slutsatsen om äskandeförbudets bristande (logiska) stöd i budgetlagen behöver kanske inte vara juridiskt korrekt. Allt sammantaget finns det ändå skäl för ESV att ompröva ståndpunkten att regler och annat generellt stöd för en standardisering får tas fram först när äskandeförbudet är slopat.

Det är rimligt att skilja på regler och annat generellt stöd. Att ta fram ett stödmaterial (vägledning, exempel, utbildningspass) om hur tydliga och transparenta äskanden kan framställas bör vara oproblematiskt. Att ge ut föreskrifter om saken kan däremot kräva en ny förordningstext.

Som uppföljningen av uppdragets referensmyndigheter indikerar behövs det förmodligen heller inga regler för att åstadkomma en förflyttning. Ett stödmaterial kan vara tillräckligt.