



Regeringsuppdrag

# Rapport

## Förslag till utvecklad finansiell styrning

esv

EKONOMISTYRINGSVERKET

**ESV:s rapporter innehåller regeringsuppdrag, uppdrag från myndigheter eller egeninitierade utredningar.**

Publikationen kan laddas ner som PDF och beställas från [www.esv.se](http://www.esv.se). Word-format kan tillhandahållas via Publikationsservice.

**Beställningar kan även göras via:**  
Ekonomistyrningsverket, Publikationsservice  
Box 45316, 104 30 Stockholm  
[publikationsservice@esv.se](mailto:publikationsservice@esv.se)  
Fax: 08-690 45 10

**Datum:** 2009-12-29

**Dnr:** 19-60/2009

**ISBN:** 978-91-7249-303-2

**Copyright:** ESV

**Rapportansvarig:** Christine Annemalm, ESV

**Layout:** Britt-Marie Willis och Marie Hellman, ESV

**Omslag:** PhotoAlto

**Tryckeri:** Tryckeriets namn, Ort År

# Innehåll

<b>1 Sammanfattning</b>	<b>5</b>
<b>2 Uppdraget utvecklad finansiell styrning</b>	<b>9</b>
2.1 Uppdraget	9
2.2 Genomförande	9
2.3 Rapportens inriktning och disposition	10
<b>3 Överväganden och förslag</b>	<b>11</b>
3.1 Utgångspunkter för förslagen till utvecklingen av den finansiella styrningen i staten	12
3.2 Anslagstyper på statsbudgeten	13
3.3 Anslagens storlek och indelning	23
3.4 Ändamålsbeskrivning för anslag	24
3.5 Verbala villkor	25
3.6 Tilläggsbudgetarna till statsbudgeten	27
3.7 Beställningsbemyndiganden	28
3.8 Styrning med avgifter och bidrag	30
3.9 Annan finansiering än anslag	36
3.10 Finansieringsöversikt	36
3.11 Kapitalförsörjning	37
<b>4 Finansiell styrning</b>	<b>39</b>
4.1 Om det finanspolitiska ramverket	40
4.1.1 Budgeteringsmarginalen	42
4.2 Vad är finansiell styrning?	43
<b>5 Statsbudgeten beslutas för ett år i taget men utgifterna beslutas på längre sikt</b>	<b>45</b>
5.1 Ettårig finansiering – flerårig styrning	45
<b>6 Styrning med anslag</b>	<b>49</b>
6.1 Regelverket för styrning med anslag	49
6.2 Tjugo år av förändringar	53
6.3 Styrning med anslag i praktiken	59
6.4 Reflektioner och noteringar om hur anslagen tilldelas myndigheterna	66
6.5 Synpunkter på tillämpningen av ramanslaget	69
<b>7 Om ändringar i den beslutade budgeten</b>	<b>71</b>
7.1 Om tilläggsbudget till statsbudgeten	71
7.2 Riksrevisionen om regeringens hantering av tilläggsbudgetar till statsbudgeten	71
7.3 Finansutskottet om tilläggsbudgetar till statsbudgeten	73
<b>8 Generella bemyndiganden och beställningsbemyndiganden</b>	<b>75</b>
8.1 Tillämpningen av beställningsbemyndiganden	77
<b>9 Styrning med avgifter och bidrag</b>	<b>81</b>
9.1 Vad är en avgift respektive ett bidrag?	81
9.2 Statens sammanlagda avgifts- och bidragsintäkter 2008	82

9.3 Inomstatliga avgifter och bidrag	83
9.4 Inomstatliga avgiftsflöden 2008	84
9.5 Inomstatliga bidragsflöden 2008	85
9.6 Hur anslag blir bidrag till annan myndighet	85
9.7 Reflektioner om styrning med inomstatliga avgifter och bidrag	87
9.8 Om tydligare styrning av avgiftsbelagd uppdragsverksamhet	88
9.9 Om avgiftssamråd	90
9.9.1 Samrådsprocessen	91
9.9.2 Sammanfattande reflektioner om avgiftssamråd	91
9.10 Disposition av och beslut om offentligrättsliga avgifter	93
<b>10 Styrning av annan finansiering än anslag</b>	<b>95</b>
<b>11 Styrning av kapitalförsörjning</b>	<b>97</b>
11.1 Räntekontomodellen	97
11.2 Lånemodellen	98
11.3 Dubbla betalningsflöden m.m.	100
11.4 Dubbla betalningsflöden kan vara tidsödande och administrativt betungande	100
11.5 Myndigheternas synpunkter på modellerna	101
<b>12 Andra utredningar om finansiell styrning</b>	<b>105</b>
<b>Bilaga 1 – Internationell utblick</b>	<b>109</b>
<b>Bilaga 2 – Författningar och avtal som innehåller beslut som innebär utgifter på statsbudgeten</b>	<b>117</b>
<b>Bilaga 3 – Beställningsbemyndiganden kopplade till anslag och poster 2008</b>	<b>121</b>
<b>Bilaga 4 – Översyn av avgiftssamråd</b>	<b>135</b>
<b>ESV:s publikationer 2009</b>	<b>137</b>

# 1 Sammanfattning

Ekonomistyrningsverkets (ESV) uppdrag är att utifrån regeringens behov av en ändamålsenlig och effektiv styrning av myndigheterna lämna förslag till en långsiktigt stabil utformning av den finansiella styrningen i staten. Vi kan konstatera att regeringen inom ramen för den finansiella styrningen har två viktiga uppgifter. Regeringen ska på ett effektivt sätt tilldela myndigheterna dispositionsrätt för de medel som myndigheterna behöver för att de i sin tur på ett effektivt sätt ska kunna utföra sina uppgifter och nå de resultat som riksdagen och regeringen beslutat om. Den finansiella styrningen av myndigheterna behöver utformas så att den motsvarar det bedömda styrbehovet och fungerar väl tillsammans med olika kombinationer av andra styrmedel. Samtidigt har regeringen ansvaret för att statsförvaltningen inte överskrider det tak för statens utgifter som riksdagen beslutat om. ESV:s bedömning är att det är avgörande för en långsiktigt stabil utformning av den finansiella styrningen i staten att regeringens behov av att samtidigt kunna hantera båda dessa krav kan tillgodoses.

”Den finansiella styrningen fungerar i grunden bra.” Detta uttalande har vi hört vid flera tillfällen under arbetet med detta uppdrag. Det har efter hand blivit allt tydligare att det man talar om är snarare hur den finansiella styrningen är tänkt att fungera, mot bakgrund av de incitament och modeller som systemet grundar sig på, än hur den finansiella styrningen successivt har kommit att tillämpas i praktiken.

I nuläget går det inte att med utgångspunkt i den anvisade anslagstypen få en uppfattning om hur den finansiella styrningen med ett anslag är utformad när anslaget tilldelats myndigheten. Det är också svårt att utifrån anslagens beloppsmässiga storlek, ändamålsbeskrivning, verbala villkor och underindelning i anslagsposter förstå vilken finansiell styrning som avses. Ramanslagen som skulle ge myndigheten en stor frihet att själva styra över resursfördelningen i sin verksamhet, är i dag ofta förenade med omfattande finansiella och verbala restriktioner. Även om riksdagen numera anvisar alla anslag på statsbudgetens utgiftssida som ramanslag begränsar regeringen i stor utsträckning myndigheternas möjligheter att utnyttja krediter och sparande i förhållande till ramanslagets konstruktion. ESV har dock inte kunnat identifiera någon enhetlig princip för när regeringen väljer att villkora anslagen på det ena eller andra sättet.

Den nuvarande tillämpningen av anslagssystemet har även kommit att bli administrativt tungrodd för regeringen och myndigheterna. ESV bedömer därför att både regeringen och de statliga myndigheterna behöver stabilare och mer förutsägbara planeringsförutsättningar än vad dagens tillämpning av den finansiella styrningen medger.

Huvudprincipen för finansiering i staten är finansiering med anslag som anvisas av riksdagen. Resurserna i form av anslag är medel för att uppnå de resultat som statsmakterna har beslutat inom ramen för det statliga åtagandet. Statsbudgetens anslag är det viktigaste instrumentet för att fördela medel till olika ändamål. ESV:s förslag till utvecklad finansiell styrning har därför ett tydligt fokus på utformningen av anslagssystemet. Det centrala styrdokumentet inom staten är statsbudgeten och i så stor utsträckning som möjligt ska statens verksamhet synas på den.

ESV föreslår därför bl.a. att riksdagen vid anvisning av anslag ska använda konstruktionerna för anslagstyperna myndighetsanslag, obetecknat anslag, reservationsanslag och ramanslag.

Den nya anslagstypen myndighetsanslag är avsedd för myndigheternas utgifter för förvaltningskostnader. Vilka utgifter som ska definieras som förvaltningskostnader bör specificeras närmare i regelverket. Myndighetsanslaget innebär både en sparande- och en kreditmöjlighet.

Anslagstypen obetecknat anslag medför ingen sparande- eller kreditmöjlighet. Anslagstypen är tänkt att användas när man vet hur mycket pengar som ska utbetalas och när i tiden det ska göras, som t.ex. vid utbetalning av statsbidrag till juridiska personer eller organisationer.

Av anslagstypen reservationsanslag följer ingen kreditmöjlighet men medel från anslaget får sparas till kommande budgetår. Anslagstypen är tänkt att användas då man vet hur mycket pengar som ska utbetalas men det kan finnas osäkerhet om när i tiden utbetalningen kan komma att göras, som t.ex. vid utbetalning av bidrag efter ansökan. Vidare bör anslagstypen användas i stället för beställningsbemyndiganden när det är fråga om inte allt för stora belopp och bindningstiden understiger tre år.

Anslagstypen ramanslag innebär både en sparande- och kreditmöjlighet och är tänkt att användas då det kan vara svårt att prognostisera det exakta resursbehovet på förhand och därför behövs det en viss flexibilitet kring årsskiftena. De främsta skillnaderna mellan ramanslaget och myndighetsanslaget är att ramanslaget avser sakverksamhet, har mer begränsade sparmöjligheter samt medför en rätt för regeringen till medgivet överskridande under vissa förutsättningar.

ESV:s förslag om olika anslagstyper leder till administrativa förenklingar och effektivare beslutsprocesser i hela styrkedjan samt skapar förutsättningar för att den finansiella styrningen av de statliga verksamheterna ska vara förutsägbar, transparent, ändamålsenlig och effektiv.

ESV lämnar även förslag till tydligare och enklare styrning av beställningsbemyndiganden och att regeringen tar initiativ till en översyn av tillämpningen av de inomstatliga avgiftsfinansierade och bidragsfinansierade verksamheterna för att fastställa vilka principer som bör gälla för dessa finansieringsformer. ESV bedömer att delar av den verksamhet som i dag är finansierad med inomstatliga avgifter och bidrag i stället kan finansieras med anslag direkt till de utförande myndigheterna.

ESV föreslår också att avgiftssamråd endast ska omfatta offentligrättsliga avgifter. Det innebär att obligatoriskt avgiftssamråd enbart bör genomföras för offentligrättsliga avgifter och således inte för avgifter i uppdragsverksamhet.



## 2 Uppdraget utvecklad finansiell styrning

### 2.1 Uppdraget

I regleringsbrevet för 2009 fick Ekonomistyrningsverket (ESV) regeringens uppdrag att utifrån regeringens behov av en ändamålsenlig och effektiv styrning av myndigheterna lämna förslag till en långsiktigt stabil utformning av den finansiella styrningen i staten.

Inom ramen för uppdraget skulle ESV bl.a. pröva nuvarande modeller för styrning av anslag, avgifter och kapitalförsörjning. Förslag till förändringar (förordningsändringar) i det korta tidsperspektivet lämnades till regeringen den 31 mars 2009 i delrapporten Utvecklad finansiell styrning (ESV 2009:13).

ESV lämnar förslag till hur den finansiella styrningen i staten kan utvecklas i denna slutrapport. Uppdraget är härmed avslutat.

I detta ärende har generaldirektör Hans Lindberg beslutat. Christine Annemalm har varit föredragande. I den slutliga handläggningen har också experten Charlotta Carlberg, funktionsansvarig Lasse Henricson, utredarna Karl Gutberg och Daniel Palm liksom avdelningschefen Susanne Jansson deltagit.

### 2.2 Genomförande

För att närmare identifiera utrymmet för förbättringar har ESV prövat nuvarande modeller för styrning av anslag, avgifter, kapitalförsörjning, låneramar, kreditramar, beställningsbemyndiganden m.m. Arbetet har bedrivits med en huvudsakligen empirisk ansats och analysen har utgått från den nuvarande utformningen av regelverket och tillämpningen av den finansiella styrningen.

Ett av flera underlag för prövningen är de författningar, föreskrifter och allmänna råd som reglerar den finansiella styrningen och dess processer. Dessutom har vi i analysen av tillämpningen av den finansiella styrningen av anslag, avgifter, bidrag och bemyndiganden använt information ut informationssystemet Hermes. Vi har huvudsakligen studerat budgetåret 2008.

Vi har också diskuterat frågor om finansiell styrning med tjänstemän i riksdagen, Regeringskansliet och myndigheter.

Vi har även använt underlag och rapporter med olika aspekter av finansiell styrning som ESV tagit fram under senare år bl.a. ESV 2007:43, Utvärdering av modeller för lån till anläggningstillgångar som används i myndigheternas verksamhet respektive räntekonto med kredit och ESV 2008:23, Tydligare styrning av avgiftsbelagd uppdragsverksamhet – utformning av bemyndiganden.

Arbetet har bedrivits i projektform. I projektet har ingått Ingalill Borild, Charlotta Carlberg, Lasse Henricson, Karl Gutberg, Daniel Palm och Christine Annemalm (projektledare).

Till projektgruppen har en referensgrupp bestående av medarbetare vid ESV varit knuten. I referensgruppen har ingått experterna Curt Johansson, Claes-Göran Gustavsson, Nils Eklund, Margareta Nöjd och Svante Hellman, enhetschefen Annika Lindberg samt utredarna Jonas Larsson och Erik Snejde.

### **2.3 Rapportens inriktning och disposition**

I uppdraget ingår att pröva nuvarande modeller för styrning med anslag, avgifter och kapitalförsörjning. I prövningen av dessa modeller har vi valt att lägga tyngdpunkten på modellen för styrning med anslag.

I avsnitt 3 finns ESV:s samlade överväganden och förslag till utvecklad finansiell styrning. I avsnitt 4 redovisar vi det finansiella ramverket och resonerar om innebörden av begreppet finansiell styrning.

Avsnitt 5 behandlar frågan om att statsbudgeten beslutas för ett år i taget men att många av de utgifter som statsbudgeten ska finansiera har beslutats för längre tidsperioder än ett år. Till avsnittet hör även bilaga 1 som är en internationell utblick över några andra länders finansiella styrning med fokus på budgetstyrningen och bilaga 2 med exempel på författningar och avtal som innehåller beslut som innebär utgifter på statsbudgeten.

I avsnitt 6 beskriver vi styrning med anslag. I avsnittet redovisas regelverket för styrning med anslag och resultatet av kartläggningen av den tillämpade styrningen.

I avsnitt 7 redovisar vi regeringens hantering av tilläggsbudget till statsbudgeten. Regelverket av generella bemyndiganden och beställningsbemyndiganden och tillämpningen av beställningsbemyndiganden behandlar vi i avsnitt 8 och i bilaga 3.

Styrning med avgifter och bidrag beskrivs i avsnitt 9. I avsnittet behandlar vi även styrning av avgiftsbelagd uppdragsverksamhet, avgiftssamråd och disposition och beslut om offentligrättsliga avgifter. Till avsnittet hör också bilaga 4 om översyn av avgiftssamråd.

Styrning med annan finansiering än anslag, dvs. donationer, sponsring, sanktionsavgifter m.m. framgår av avsnitt 10 och i avsnitt 11 behandlas frågan om styrning av kapitalförsörjning.

### 3 Överväganden och förslag

”Den finansiella styrningen fungerar i grunden bra.” Detta uttalande har vi hört vid flera tillfällen under arbetet med detta uppdrag. Uttalandet stämmer säkert, men det beror naturligtvis på vilket perspektiv betraktaren har och vilken verksamhet det handlar om. Det har efter hand blivit allt tydligare att det man talar om är snarare hur den finansiella styrningen är tänkt att fungera, mot bakgrund av de incitament och modeller som systemet grundar sig på, än hur den finansiella styrningen successivt har kommit att tillämpas i praktiken. Vi kan konstatera att regeringen inom ramen för den finansiella styrningen har två viktiga uppgifter. Regeringen ska på ett effektivt sätt tilldela myndigheterna dispositionsrätten till de medel som myndigheterna behöver för att de i sin tur på ett effektivt sätt ska kunna lösa sina uppgifter och leverera de resultat som riksdagen och regeringen beslutat om. Samtidigt har regeringen ansvaret för att statsförvaltningen inte överskrider det utgiftstak för statens verksamheter som riksdagen beslutat om. Vår bedömning är att det är avgörande för den finansiella styrningen i staten att regeringens behov att samtidigt kunna hantera båda dessa krav kan tillgodoses.

Riksdagen och regeringen har utvecklat och anpassat statsförvaltningen till det finanspolitiska ramverket som tillsammans med den stramare budgetprocessen ställer hårdare krav på att regeringen inte endast ska hålla utgifterna inom givna ramar utan även skapa utrymme för ett finansiellt sparande. Riksdagen och regeringen har konsekvent tillämpat utgiftstaket sedan möjligheten att använda ett sådant infördes och dessutom klarat att hålla statens takbegränsade utgifter under utgiftstaket alla budgetår. Därutöver har regeringen haft kravet på sig att nå uppsatta mål för det finansiella sparandet sedan det infördes 2000.<sup>1</sup>

Samtidigt som utgiftstaket har hållits har dessa goda förtecken skapat nya problem. Enligt budgetlagen ska regeringen, om utgiftstaket är i fara, prioritera utgiftstaket över verksamhet, vilket kan leda till både drastiska och kortsiktiga beslut om utgiftsminskande åtgärder och framflyttning av utgifter till nästa budgetår. Det finns ett flertal exempel på sådana beslut. Det tydligaste är frysningsen av anslagssparande och anslagskrediter som var en av flera åtgärder för att minska statens takbegränsade utgifter med cirka 8,5 miljarder kronor för att klara utgiftstaket 2005.<sup>2</sup> En faktor som i hög grad medverkat till problemen är att det under flera år inte funnits en tillräcklig budgeteringsmarginal i budgeten.

I praktiken är det så att drygt 60 procent av statsbudgetens utgifter är transferringar, m.m. och regelverket för dessa gäller ofta ”tills vidare”, dvs. tills något annat beslutats. Under löpande budgetår kan det vara svårt att snabbt ändra dessa regler. Förutom dessa finns det mer eller mindre långsiktiga utgiftsbindningar

1 Målet för det finansiella sparandet är inte lika skarpt som utgiftstaket på kort sikt eftersom det gäller över en konjunkturcykel och därför inte är lätt att mäta.

2 Se prop. 2005/06:1.

för staten i form av beställningsbemyndiganden och investeringar av olika slag. Dessutom har staten utgifter uppboundna i form av lokalhyror och anställd personal m.m. Riksdagens och regeringens handlingsfrihet och utrymme för finansiell styrning i det kortsiktiga budgetperspektivet är alltså förhållandevis litet. För att utgiftstaket inte ska riskera att spräckas krävs därmed att statsförvaltningen har goda möjligheter att göra bra prognoser och ha kontroll på dessa långsiktiga utgifter och hur de kommer att utvecklas.

Vi ser därför ett behov av att skapa en tydlig struktur för den finansiella styrningen i staten. Målsättningen är att föra ut de principer och krav som anges i det finanspolitiska ramverket i ”vardagsstyrningen” av myndigheterna och samtidigt förbättra regeringens möjligheter till en ändamålsenlig och effektiv styrning av myndigheterna. På så sätt kan vi inte bara stödja det finanspolitiska ramverket utan även stärka dess genomslag.

### **3.1 Utgångspunkter för förslagen till utvecklingen av den finansiella styrningen i staten**

Förslagen är tänkta att i linje med incitamenten för ”den nya budgetprocessen” bidra till att strama upp budgetprocessen, den finansiella styrningen och finansieringen av de statliga verksamheterna på statsbudgetens utgiftssida och samtidigt skapa förutsättningar för att den finansiella styrningen av de statliga verksamheterna ska vara förutsägbar, transparent, ändamålsenlig och effektiv.

Huvudprincipen för finansiering i staten är finansiering med anslag som anvisas av riksdagen. Anslag är medel för att uppnå de resultat som statsmakterna har beslutat inom ramen för det statliga åtagandet. Våra förslag har därför ett tydligt fokus på utformningen av anslagssystemet. Vi anser att det centrala finansiella styrdokumentet inom staten är statsbudgeten och att statens verksamhet i så stor utsträckning som möjligt ska synas på statsbudgeten.

Den finansiella styrningen av myndigheterna behöver utformas så att den tar tillräcklig hänsyn till att myndigheternas situationer och uppgifter är olika. Den finansiella styrningen måste också utformas så att den motsvarar det bedömda styrbehovet fungerar väl tillsammans med olika kombinationer av andra styrmedel. Det är nödvändigt med flexibla styrmodeller. Samtidigt är enkelhet och enhetlighet eftersträvänsvärt.

Vi vill också betona att våra förslag i stora delar bygger på varandra och att förslagen därför inte ska läsas isolerat var för sig. Detta gäller framför allt förslagen som berör anslagssystemet.

### 3.2 Anslagstyper på statsbudgeten

**ESV föreslår:**

att riksdagen vid anvisning av anslag ska använda anslagstyperna myndighetsanslag, obetecknat anslag, reservationsanslag och ramanslag. Anslagstyperna ska regleras i lagen om statsbudgeten och i anslagsförordningen. Regeringen ska i budgetpropositionen föreslå vilken anslagstyp som anslaget ska anvisas som med utgångspunkt från det samlade styrbehovet. Den nya anslagstypen myndighetsanslag är avsedd för myndigheternas utgifter för förvaltningskostnader. Vilka utgifter som ska definieras som förvaltningskostnader bör specificeras närmare i regelverket.

Anslagssystemets närmare utformning påverkar befogenhetsfördelningen mellan riksdagen, regeringen och myndigheterna samt möjligheterna att på ett effektivt sätt styra de skilda verksamheterna mot önskade resultat. Anslagssystemets utformning, förutsägbarhet och tillämpning är viktig för att verksamheterna vid de myndigheter som ska leverera resultaten ska kunna utföras på ett effektivt sätt. Budgetbeslut med olika tidshorisont och inriktning behöver därmed olika verktyg. Utformningen och inte minst tillämpningen av anslagssystemet påverkar i hög grad statsmakternas och särskilt myndigheternas möjligheter att hushålla väl med statens pengar.

I dag går det inte att med utgångspunkt i den anvisade anslagstypen få en uppfattning om hur den finansiella styrningen med ett anslag är utformad när anslaget tilldelats myndigheten. Den nuvarande tillämpningen av anslagssystemet har även kommit att bli alltför administrativt tungrodd för regeringen och myndigheterna.

Vi instämmer i kören av röster som argumenterar för att långsiktiga planeringsförutsättningar är viktiga för att myndigheterna ska kunna bedriva sin verksamhet effektivt. Vi bedömer därför att både regeringen och de statliga myndigheterna behöver stabilare och mer förutsägbara planeringsförutsättningar än vad dagens tillämpning av den finansiella styrningen medger och i någon form behöver även den fleråriga styrningen förstärkas. Sådana resonemang har vi velat tillgodose med de förslag om olika anslagstyper och hur de ska tillämpas som vi lämnar nedan. Vidare bedömer vi att våra förslag beträffande olika anslagstyper leder till administrativa förenklingar och effektivare beslutsprocesser i hela styrkedjan samt att beslut och beslutsunderlag blir tydligare och mer transparenta. En av de grundläggande tankarna bakom våra förslag är att riksdagen anvisar anslag för olika typer av verksamheter. Anslag som ska vara förutsägbara och tydliga i hela styrkedjan. På så sätt skapas mer stabila och långsiktiga planeringsförutsättningar, inte endast för myndigheterna utan även för regeringen och riksdagen.

I riksdagens beslut om att anvisa anslag ingår beslut om belopp, ändamål och anslagstyp.

Valet av *anslagstyp* markerar en befogenhetsfördelning mellan riksdagen och regeringen, samt mellan regeringen och myndigheterna genom att den anger hur regeringen och myndigheterna får använda anvisade medel framför allt med avseende på flexibiliteten vid budgetårsskiftena. Anslagstyperna innebär olika möjligheter att disponera anslagsbehållningar respektive låna från kommande budgetår.

Ramanslagen som var avsedda att ge myndigheten en stor frihet att själva styra över resursfördelningen i sin verksamhet, är i dag ofta förenade med finansiella och verbala restriktioner som innebär begränsningar för myndigheterna. Även om riksdagen numera anvisar alla anslag på statsbudgetens utgiftssida som ramanslag har vi noterat att regeringen i stor utsträckning begränsar myndigheternas möjligheter att utnyttja krediter och sparande i förhållande till ramanslagets konstruktion så att det tilldelade anslaget i praktiken har fått konstruktionen av obetecknade anslag eller konstruktionen av reservationsanslag, m.fl. Till exempel konstaterar vi att vid tilldelningen av anslagen för 2008 var endast 43 procent av anslagen ”rena” ramanslag. De 1 279 anslagsposterna som anslagen underindelades i villkorades så att

- 42 procent av anslagsposterna endast fick sparmöjlighet (vilket närmast kan liknas med reservationsanslagskonstruktionen),
- 36 procent av anslagsposterna fick både spar- och kreditmöjlighet (vilket motsvarar ramanslagets konstruktion),
- 13 procent av anslagsposterna fick varken kredit- eller sparmöjlighet (vilket motsvarar konstruktionen för obetecknat anslag),
- 7 procent av anslagsposterna fick endast kreditmöjlighet (vilket inte motsvarar någon av de anslagstyper som i dag finns reglerade i budgetlagen – vissa av dessa anslag var uppförda på statsbudgeten för första gången 2008 varför det är naturligt att det inte finns något sparande att disponera för myndigheten).

Vår undersökning visar alltså på att regeringen i praktiken i hög grad använder de anslagstyper som i dag är reglerade i budgetlagen och i anslagsförordningen. Däremot har vi inte kunnat hitta någon enhetlig princip för när regeringen väljer att villkora anslagsposterna på det ena eller andra sättet.

Vi anser att det är viktigt att riksdagen beslutar om vilken av de olika anslagstyperna som ska gälla för ett visst anslag. Av beslutet om anslagstyp följer ett beslut om på vilket sätt regeringen och myndigheterna har rätt att använda statens medel som kompletterar beslutet om till vilket ändamål statens medel ska användas. Det ger tydligare mandat och befogenheter för regeringen och myndigheterna t.ex. när det gäller på vilket sätt en verksamhet ska bedrivas och eller enligt vilka former bidrag m.m. ska eller kan utbetalas. Statsbudgeten blir därigenom mer transparent, vilket även underlättar vid prognoser och uppföljning av utfallet. Vi anser även att anslagsposterna bör ha samma anslagstyp som anslaget när regeringen tilldelar dem till myndigheterna.

De justeringar vi föreslår är kopplade till de anslagstyper som i dag finns reglerade i budgetlagen och anslagsförordningen, syftar till att tydliggöra skillnader i styrning av anslag för olika ändamål. Vi föreslår därmed att riksdagen på förslag av regeringen ska besluta om att någon av anslagstyperna myndighetsanslag, ramanslag, reservationsanslag eller obetecknat anslag ska användas vid anvisning av anslag.

Vi anser däremot inte att det finns något behov av att införa någon ny anslagstyp för att låta regeringen och myndigheter endast få utnyttja en kredit kopplad till ett anslag (och ingen samtidig sparmöjlighet). En sådan konstruktion används i dag i praktiken för 7 procent av anslagsposterna. Vi anser att om man skulle reglera en sådan anslagstyp skulle det innebära en regelmässig förskjutning av ökade utgifter till kommande budgetår. Detta eftersom en utnyttjad kredit, utan möjlighet att spara från ett annat budgetår, endast kan hanteras genom att föreslå ytterligare medel på kommande års anslag. Vi anser inte att ett sådant förslag skulle ligga i linje med tankarna kring utgiftstaket och en ettårig statsbudget.

Vår uppfattning är att om riksdagen, på regeringens förslag, anvisar anslag i form av olika anslagstyper leder det till minskad administration, både för regeringen och myndigheterna, genom att sparande- och kreditmöjligheter i mycket högre grad är givna på förhand. Förutsägbarheten om hur statens medel får användas ökar därigenom liksom hur ett eventuellt anslagssparande ska hanteras. Detta bidrar till en ökad tydlighet och transparens samt leder till en ökad effektivitet i statsförvaltningen.

Vi föreslår även att det generellt införs en tidsmässig livslängd för anslagen. För anslagstyper där det finns möjlighet att disponera en anslagsbehållning under kommande budgetår föreslår vi att regeringen får möjlighet att disponera en sådan behållning i högst tre år från det att anslaget senast var uppfört på statsbudgeten. Det anslagssparande som därefter återstår ska dras in. Detta gäller för de anslagstyper där det finns möjlighet att disponera en anslagsbehållning kommande budgetår, dvs. myndighetsanslag, ramanslag och reservationsanslag. Syftet är att det inte ska ligga anslagsbehållningar kvar i systemet för lång tid. Behövs medlen fortsättningsvis bör denna fråga underställas riksdagen.

Vi har även analyserat om det går att se en tydlig inriktning eller princip för hur regeringens bestämmer olika villkor för sparande och kredit på anslag och anslagsposter i förhållande till den typ av verksamhet som ska finansieras, eller vem som får disponera anslaget/anslagsposten, men har inte funnit någon sådan.

Vår slutsats är att eftersom regeringen vid tilldelningen av anslagen villkorar dem så att de flesta anslagen och anslagsposterna får villkor som i konstruktionen överensstämmer med andra anslagstyper finns det ett behov av att tillämpa fler anslagstyper än ramanslaget. Dessutom finns det ett behov av principer för till vilka verksamheter olika anslagstyper lämpligen kan användas.

Genom att regeringen i hög grad villkorar myndigheternas användning av ramanslagen och begränsar kredit- och sparandemöjligheter, både generellt i

förordning och specifikt i regleringsbrev tillfaller dessutom den flexibilitet som ramanslaget innebär i första hand regeringen, och inte myndigheterna. Genom att numera endast anvisa ramanslag överlåter dessutom riksdagen till regeringen att inom ramanslagets gränser för samtliga anslag på statsbudgetens utgiftssida, själv besluta om och begränsa myndigheternas möjligheter att utnyttja medlen över budgetårsgränserna.

Om de villkor som är förknippade med ramanslaget tas bort, så att anslaget inte får någon sparande- och/eller kreditmöjlighet, försvinner de incitament som var tanken med ramanslagen. Syftet med systemet med anslagsparande och anslagskrediter på ramanslag är att myndigheterna ska utnyttja sina anslagsmedel på ett ansvarsfullt, långsiktigt och effektivt sätt. På så sätt har den ursprungliga tanken med ramanslaget – att ge myndigheterna handlingsfrihet för att kunna utnyttja medlen på det mest effektiva sättet i många fall begränsats.

Det är dessutom i nuläget inte helt lätt att på ett enkelt sätt få en bild av vilka villkor som regeringen beslutat för varje anslag, anslagspost och i förekommande fall delpost. För att få reda på det är man hänvisad till att pussla ihop information om villkor som finns under olika rubriker i regleringsbrevet. Den som vill veta hur den finansiella styrningen av ett anslag är utformad måste ha god kännedom om var i regleringsbrevet man hittar informationen och hur den ska tolkas.

### *Myndighetsanslag*

Det finns en vilja att kunna skilja på vilka av statsbudgetens utgifter som är avsedda att finansiera förvaltningsutgifter och vilka som är avsedda att finansiera sakverksamheter. I dag är emellertid uppdelningen i förvaltningsanslag och sakanslag ingen formell indelning men regeringen delar ändå in anslagen i förvaltningsanslag och sakanslag och tillämpar informella principer om vilka utgifter som får eller bör belasta respektive anslag. Det finns dock inga formella kriterier att identifiera förvaltningsanslag utifrån.

Vi föreslår därför att riksdagen och regeringen inför en ny anslagstyp – myndighetsanslag – i budgetlagen. Vi föreslår även att regeringen slår fast en huvudregel för vad som ska betraktas som förvaltningskostnader och får belasta myndighetsanslag. Detta bör specificeras i regelverket. Genom förslaget formaliseras och stramas nuvarande praxis upp om vilka typer av utgifter som får belasta myndighetsanslag respektive andra anslagstyper.

Myndighetsanslaget bör definieras som anslag som är avsett för att finansiera den löpande driften av en verksamhet, t.ex. utgifter för personal, lokaler, kontorsutrustning och övrig förvaltning.

Utgifterna för förvaltningskostnader bör normalt överensstämja med de utgifter som redovisas i myndigheternas årsredovisning under rubriken ”verksamhetens kostnader” i resultaträkningen. Det är syftet, ändamålet och styrbehovet som ska vara avgörande för om anslagstypen myndighetsanslag eller någon av de

andra anslagstyperna ska användas. Vi är också medvetna om att det i flera fall inte är möjligt att få en absolut ”rätt” fördelning av utgifter för förvaltningsändamål och sakändamål kopplad till anslagen.

Vi anser att det är önskvärt att sträva mot att i mesta möjliga mån försöka budgetera och redovisa utgifter för förvaltningsändamål mot myndighetsanslag och övriga utgifter, för t.ex. transfereringar och investeringar, mot någon av anslagstyperna för sakverksamheten. I synnerhet bör man sträva efter att försöka renodla anslagen för sakverksamhet.

Vår undersökning visar att det finns ett antal anslagposter under 2008 som i hög grad är blandade med avseende på sakutgifter och utgifter för förvaltningsändamål. Vi anser dessa anslagposter bör ses över särskilt för att försöka ta reda på orsaken till varför det förekommer blandade utgifter på dessa. I vissa fall kan det kanske vara möjligt att dela upp anslagposterna. Detta skulle kunna ingå i den allmänna översyn om anslagens storlek och indelning som vi förordar nedan.

Om det i något enstaka fall skulle vara nödvändigt, att låta ett transfereringsanslag även få belastas med utgifter för förvaltningsändamål, anser vi detta bör hanteras genom att riksdagen anvisar anslaget som ett ramanslag och regeringen indelar anslaget i anslagposter där en anslagspost specifikt hanterar förvaltningskostnaderna kopplade till anslaget.

Förslaget syftar till att tydliggöra hur mycket pengar som är avsedda för myndigheternas förvaltning och hur mycket pengar som är avsedda för att finansiera sakverksamheten. Genom att anvisa och tilldela medel för utgifter för förvaltningskostnader på myndighetsanslag och medel för utgifter för sakverksamhet på någon av de övriga anslagstyperna blir detta lättare att budgetera och följa upp anslagsförbrukningen kopplat till olika typer av utgifter.

Regleringen av myndighetsanslaget i budgetlagen skulle kunna utformas som följande:

*Ett myndighetsanslag får regeringen tillfälligt överskrida genom att ta i anspråk en anslagskredit motsvarande högst tio procent av anvisat anslag. Tillgängliga medel under följande år reduceras med ett belopp motsvarande ianspråktagen anslagskredit.*

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

När det gäller anslagsförordningens reglering av den nya anslagstypen myndighetsanslag bör regeringen ange kreditens storlek, inom ramen för tio procent, genom särskilt beslut (regleringsbrevet). Myndigheterna bör i normalfallet ha en obegränsad rätt att disponera anslagssparande från ett myndighetsanslag.

Regleringen i anslagsförordningen skulle kunna utformas som följande:

*En myndighet får disponera ett myndighetsanslag med högst summan av ett tilldelat belopp och ett anslagssparande från föregående år eller ett tilldelat belopp minskat med utnyttjad anslagskredit från föregående år.*

*Med anslagssparande avses vad en myndighet vid budgetårets slut inte utnyttjat av ett myndighetsanslag.*

*Ett anslagssparande får föras över till följande budgetår.*

*Med en anslagskredit avses en rätt att överskrida ett budgetårs disponibla belopp på ett myndighetsanslag. Ett sådant överskridande minskar följande år det belopp som disponeras. Regeringen beslutar särskilt om en anslagskredits storlek.*

Konstruktionen myndighetsanslag kommer att innebära en flexibilitet kring budgetårsskiftet genom möjligheten att föra över outnyttjade medel till kommande budgetår eller låna pengar från kommande budgetår. Konstruktionen ger ett effektivt utnyttjande av statens medel i de fall myndigheterna har möjlighet att välja tidpunkt för anskaffning och då kan förlägga denna till då det är mest lämpligt utifrån verksamhetens behov. Syftet med konstruktionen myndighetsanslag är att systemet med anslagssparande och anslagskrediter ska ge myndigheterna möjlighet att planera utnyttjandet av sina anslagsmedel för förvaltningsändamål på ett ansvarsfullt, långsiktigt och effektivt sätt och undvika t.ex. utgiftsruscher i slutet av året. Förutom att regeringen vid tilldelningen anger kreditens storlek, inom ramen för tio procent kräver anslagstypen som regel inga ytterligare beslut eller ställningstaganden av riksdagen och regeringen, vare sig under löpande budgetår eller vid året slut.

Vi anser inte att det bör finnas möjlighet till medgivna överskridanden kopplade tillmyndighetsanslagen, eftersom det för dessa anslag inte bör uppstå sådana akuta, oförutsedda utgifter att de inte skulle kunna hanteras inom ramen för den maximala anslagskrediten alternativt kunna hanteras på tilläggsbudget. Detta ligger också i linje med de begränsningar regeringen i dag anger i budgetpropositionen i samband med att regeringen begär bemyndigande att under vissa förutsättningar få överskrida ett ramanslag.

När det gäller anslagssparandet anser vi att utgångspunkten bör vara att myndigheterna ska kunna räkna med att få disponera hela anslagssparande som uppstår på ett myndighetsanslag för att kunna planera sin verksamhet på ett effektivt och långsiktigt sätt.

Det kan ju förstås uppstå situationer då anslagssparandet kopplat till ett myndighetsanslag ändå måste anses som onormalt stort. Det kan finnas olika förklaringar till detta som att anslaget har varit felbudgeterat eller att verksamheten av någon anledning inte blivit av i den utsträckning som avsetts. Av den anledningen anser vi att bestämmelsen i 9 kap. 3 § förordningen (2000:605) om årsredovisning och budgetunderlag (FÅB) om myndigheters skyldighet att i budgetunderlaget redovisa den planerade användningen av anslagssparande som överstiger tre procent av tilldelat anslag bör omfatta myndighetsanslag. På så sätt får regeringen ändå en signal om större anslagssparanden kopplat till myndighetsanslaget och kan i det enskilda fallet göra en prövning av om orsaken till anslagssparandet har någon onormal anledning och då ta ställning till hur detta ska hanteras. Denna prövning görs då, till skillnad från den prövning av anslagssparandet som görs i

dag, efter det att anslagssparandet uppstått och då man vet vilket belopp anslagssparandet uppgår till därmed bättre kan redogöra för orsakerna till det. Regeringen har ju alltid möjlighet att besluta om indragning från ett anslag, men vi anser att myndigheter under normala förhållanden ska kunna räkna med att få disponera anslagssparandet från ett myndighetsanslag under kommande år.

Vi har gjort en undersökning av hur stor del av anslagssparandet från ramanslagen på statsbudgeten för 2008 som drogs in under första halvåret 2009 och som således bör ha varit en följd av treprocentsregeln i 11 – 11a §§ anslagsförordningen (1996:1189). Av det belopp på cirka 21 miljarder kronor som då drogs in var cirka 15 procent kopplade till förvaltningsanslag (cirka 3,2 miljarder kronor). Av de belopp som drogs in som var hänförligt till förvaltningsanslag var det i de flesta fall fråga om mycket små belopp. I några enstaka fall var det dock fråga om relativt stora belopp, det största på knappt 600 miljoner kronor. Sammantaget stod 12 förvaltningsanslag för indragning på drygt 2 miljarder kronor.

Förslaget till den nya anslagstypen myndighetsanslag innebär ingen förändring i nuvarande system för pris- och löneomräkning inklusive produktivitetsavdrag.

### *Obetecknat anslag*

I konstruktionen obetecknat anslag ligger att möjligheten att utnyttja de medel som ska användas för ändamålet genom riksdagsbeslutet är tydligt och förutsägbart för alla parter, riksdagen, regeringen och myndigheterna, genom att anslagskonstruktionen innebär en exakt beloppsangivelse utan möjlighet till kredit eller sparande. Anslagstypen kräver som regel inga ytterligare beslut eller ställningstaganden av riksdagen och regeringen, vare sig under löpande budgetår eller vid årets slut. Om det skulle finnas pengar kvar på anslaget vid årets slut görs en automatisk indragning av dessa medel.

Obetecknat anslag bör användas då riksdagen redan i anvisningsbeslutet har bestämt hur mycket pengar som ska användas för ett särskilt ändamål och när i tiden pengarna ska betalas ut. Detta är t.ex. fallet då en myndighet ska betala ut statsbidrag till juridiska personer, organisationer och organ m.fl. som görs med ett bestämt belopp vid givna tidpunkter, dvs. inte efter ansökan. Ett annat fall kan vara särskilda tidsbegränsade åtgärder där det årliga belopp som ska utbetalas är bestämt i förväg. Ett ytterligare fall kan vara direkt anskaffning av specifik utrustning eller föremål, som inte ska lånefinansieras.

Regleringen i budgetlagen skulle kunna utformas som följande:

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

Regleringen i anslagsförordningen skulle kunna se ut på följande sätt:

*En myndighet får disponera ett obetecknat anslag med högst det tilldelade beloppet. Outnyttjade medel vid budgetårets slut får inte föras över till följande budgetår.*

### *Reservationsanslag*

I konstruktionen reservationsanslag ligger en förutsägbarhet för myndigheten om hur mycket pengar en verksamhet får kosta oavsett när i tiden pengarna betalas ut. Anslagskonstruktionen medger ingen kreditmöjlighet, men tanken med reservationsanslaget är att det ska möjliggöra lite större anslagsbehållningar mellan budgetåren, eftersom det anvisade anslagsbeloppet ska ange omfattningen av verksamheten oberoende av utbetalningstidpunkt. Anslagstypen kräver som regel inga ytterligare beslut eller ställningstaganden av riksdagen och regeringen, vare sig under löpande budgetår eller vid året slut. Det innebär att myndigheten kan driva sin verksamhet effektivt genom att inom ramen för det anvisade och tilldelade beloppet fatta nödvändiga beslut i den takt verksamheten kräver utan att behöva oro sig för på vilken sida av budgetårsskiftet pengarna ska betalas ut.

Vi anser att många av de särskilda beställningsbemyndiganden som i dag finns uppförda på statsbudgeten bör kunna tas bort och ersättas med reservationsanslag. Vår undersökning visar t.ex. att 23 procent av de bemyndiganderamar som riksdagen beslutar om understiger en ram på 15 miljoner kronor. Reservationsanslag bör användas i stället för bemyndigande när det är fråga om inte allt för stora belopp och bindningstiden understiger tre år. Är det fråga om stora belopp med långa eftersläpningar anser vi däremot att beställningsbemyndigandena bör användas eftersom det då inte är rimligt att låsa upp stora belopp och därmed utrymme under utgiftstaket.

Vi anser däremot inte att beställningsbemyndiganden bör användas vid en regelmässig eftersläpning mellan besluts- och utbetalningstidpunkt och eftersläpningen är relativt konstant över tiden, eftersom det då är relativt lätt att budgetera det belopp som behövs på anslag direkt.

Genom att anvisa och tilldela anslag som reservationsanslag blir det tydligt för alla parter att tanken är att pengarna på anslaget är avsedda för ett specifikt ändamål med att utbetalningen kan behöva göras senare än innevarande budgetår.

Vi anser därmed att konstruktionen reservationsanslag bör kunna användas då de belopp, som anvisas för de olika ändamålen, kan preciseras tämligen väl, men att det är svårt att på förhand beräkna den årliga belastningen på anslaget. Exempel på sådana fall är då bidrag betalas ut efter ansökan. Ett annat exempel är sådana bidrag som beslutas för viss tid som har en annan utbetalningsplan än budgetåret eller då utbetalning av ett bidrag förutsätter att flera villkor är uppfylla innan pengarna kan betalas ut.

Vi anser alltså att konstruktionen reservationsanslag bör kunna tillämpas i en betydligt vidare bemärkelse än för sådana tidsbegränsade program anslagstypen tidigare varit förknippad med.

Regleringen i budgetlagen skulle kunna utformas som följande:

*Ett reservationsanslag får inte överskridas. Outnyttjade medel får regeringen använ-*

*da längst tre år efter det att anslaget senast var uppfört på statsbudgeten.*

Regleringen i anslagsförordningen skulle kunna se ut på följande sätt:

*En myndighet får disponera ett reservationsanslag med högst summan av årets tilldelade belopp och eventuellt anslagssparande..*

*Med anslagssparande avses vad en myndighet vid föregående budgetårs slut inte utnyttjat av anslaget.*

### **Ramanslag**

I konstruktionen ramanslag ligger en flexibilitet kring budgetårsskiftet genom möjlighet att föra över outnyttjade medel till kommande budgetår eller låna pengar från kommande budgetår. Enligt förslaget får regeringen tillfälligt överskrida ett ramanslag genom att ta i anspråk en anslagskredit motsvarande högst tio procent av det anvisade anslaget. Tillgängliga medel under följande år reduceras med ett belopp som motsvarar den utnyttjade anslagskrediten. Med riksdagens bemyndigande får regeringen även besluta att ett ramanslag får överskridas, om detta är nödvändigt för att i en verksamhet täcka särskilda utgifter som inte var kända då anslaget anvisades eller för att ett av riksdagens beslutade ändamål med anslaget ska kunna uppfyllas.

Vid tilldelning av ett ramanslag till en myndighet kan regeringen begränsa myndighetens kreditmöjlighet ytterligare.

Vi föreslår att en myndighet om regeringen inte bestämmer annat får disponera ett anslagssparande med högst tre procent av ramanslaget under ett kommande budgetår. Vi föreslår att budgetlagen också begränsar regeringens möjlighet att disponera ett anslagssparande från ett ramanslag. Begränsningen innebär att regeringen endast får disponera ett anslagssparande på tio procent av ett anvisat ramanslag och att regeringen får utnyttja detta under längst tre år efter det att anslaget senast var uppfört på statsbudgeten.

Orsaken till att vi föreslår en beloppsmässig begränsning i regeringens rätt att disponera ett anslagssparande är att tydliggöra skillnaden som de olika anslagstyperna förutsätter. Tanken med ramanslaget är just möjligheten till flexibilitet kring årsskiftena och då bedömer vi att en flexibilitet på plus/minus tio procent borde vara tillräckligt för att tillgodose detta behov.

Vi anser att anslagstypen ramanslag kan vara lämplig att använda när det gäller bidrag som betalas ut till mottagare som uppfyller vissa kriterier som kan framgå av lag eller förordning eller motsvarande som t.ex. rättighetsstyrda transfereringar. Sådana utgifter baseras i hög grad på prognoser om antalet bidragsberättigade m.m. Sådana beräkningar kan innehålla olika grader av osäkerhet och kan naturligtvis slå åt olika håll, dvs. prognosen kan antingen vara en överskattning av det faktiska antalet eller en underskattning av det. Sådana eventuella avvikelser ifrån budget bör i normalfallet kunna hanteras inom ramen för sparande- och kreditmöjligheter kopplade till ett ramanslag. I nödfall har regeringen även möjlighet

att kunna ta i anspråk ett medgivet överskridande kopplat till ramanslaget. Ramanslagstypen bör även kunna bli aktuell att använda i andra fall då det är svårt att budgetera det exakta resursbehovet på förhand och då det därför behövs en viss flexibilitet kring årsskiftena.

Regleringen i budgetlagen skulle kunna utformas som följande:

*Ett ramanslag får regeringen tillfälligt överskrida genom att ta i anspråk en anslagskredit motsvarande högst tio procent av anvisat anslag. Tillgängliga medel under följande år reduceras med ett belopp motsvarande ianspråktagen anslagskredit.*

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

*Outnyttjade medel, upp till tio procent av anvisat anslag, får regeringen använda längst tre år efter det att anslaget var uppfört på statsbudgeten.*

Regleringen i anslagsförordningen skulle kunna se ut på följande sätt:

*En myndighet får disponera ett ramanslag med högst summan av ett tilldelat belopp och ett anslagssparande från föregående år upp till tre procent av det tilldelade anslaget från föregående år eller ett tilldelat belopp minskat med utnyttjad anslagskredit.*

*Med anslagssparande avses vad en myndighet vid budgetårets slut inte utnyttjat av ett ramanslag. Om inte regeringen har beslutat annat ska ett anslagssparande från föregående år som överstiger tre procent av det tilldelade anslaget från föregående år föras bort som en indragning.*

*Efter ett särskilt beslut av regeringen kan en myndighet även få disponera en del av ett anslagssparande från föregående år som överstiger tre procent av det tilldelade anslaget från föregående år eller ett angivet belopp i form av ett medgivet överskridande.*

*Med en anslagskredit avses en rätt att överskrida ett budgetårs disponibla belopp på ett ramanslag. Ett sådant överskridande minskar följande år det belopp som disponeras. Regeringen beslutar särskilt om en anslagskredits storlek.*

När det gäller den praktiska hanteringen av anslagssparandet bör utgångspunkten vara att myndigheterna har rätt att disponera tre procent av det anslagssparande som uppstått på ett ramanslag. Vi anser därmed att regeringen som regel inte ska pröva anslagssparandet som helhet, utan endast den del som eventuellt överstiger tre procent av det tilldelade ramanslaget. Regeringen bör inte heller i förväg pröva anslagssparandet före budgetårets slut, eftersom myndigheterna inte förrän den 1 mars året efter, enligt 9 kap. 3 § förordningen (2000:605) om årsredovisning och budgetunderlag, i samband med budgetunderlaget ska redovisa den planerade användning av anslagssparande som överstiger tre procent av tilldelat anslag. Myndigheterna bör därmed kunna räkna med att få disponera ett anslagssparande upp till tre procent av tilldelat ramanslag för att kunna hantera tillfälliga fluktuationer kring årsskiftet.

Vi anser vidare att regeringen bör ha möjlighet att vid akuta situationer och inom riksdagens bemyndigande överskrida ett ramanslag 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.

### 3.3 Anslagens storlek och indelning

#### ESV föreslår

att riksdagen och regeringen ska se över anslagens storlek och indelning. Syftet med översynen av anslagsindelningen är att det ska bli tydligare vilken verksamhet som anslaget ska finansiera och att förbättra förutsättningarna för styrning av verksamheten.

Beloppet anger ambitionsnivå eller omfattningen av det statliga åtagandet som preciseras genom ändamålet.

Vi konstaterar att anslagen på statsbudgeten varierar mycket beloppsmässigt. Vissa av anslagen på statsbudgeten uppgår till belopp på många miljarder. Andra anslag uppgår till endast några få miljoner kronor. Anslagens storlek kan och bör kunna variera beloppsmässigt. När det gäller anslagens storlek och indelning kan det i vissa fall vara svårt att få något grepp om vilken verksamhet som ett anslag ska finansiera när anslagen är beloppsmässigt stora. I dessa fall är problemet att det inte är tillräckligt tydligt vilken verksamhet som anslaget är tänkt att finansiera. Ett motsatt problem utgörs av vissa av de anslag som är beloppsmässigt mycket små och som i styrhänseende skulle kunna tjäna på att slås samman. Vi bedömer att anslagens underindelning i olika antal anslagsposter inte kan förklaras beroende på storleken på anslaget. Det finns beloppsmässigt mycket stora anslag som är underindelade i få anslagsposter och der finns beloppsmässigt små anslag som är underindelade i flera anslagsposter.

Inom flera områden finns det i dag exempel på heterogena anslag – både sakan-slag och förvaltningsanslag – på betydande belopp där storleken kan ifrågasättas ur ett finansierings- och styrningsperspektiv. Det försvårar transparensen genom att ändamålsbeskrivningarna blir alltför övergripande i förhållande till de belopp som anslaget uppgår till. Andra exempel på när anslagsstrukturen kan ifrågasättas är när regeringen i budgetpropositionen informerar riksdagen om hur den avser att underindela anslagen i poster. Eftersom riksdagen informeras om denna underindelning kan detta tyda på att det också är den indelning som är lämplig för riksdagen att besluta om, dvs. anslagsposterna kanske borde vara anslag. Dessutom har vi iakttagit att det i budgetpropositionen finns flera förslag med exakta beloppsangivelser för hur mycket av ett anslag som ska betalas ut till olika mottagare. Detta skulle också kunna vara ett tecken på att anslaget kan behöva delas upp. Av samma anledning finns det vissa beloppsmässigt mycket små anslag som även de kanske kan ifrågasättas ut ett finansierings- och styrningsperspektiv.

Om riksdagen beslutar på en ”för låg nivå” kan det uppstå onödiga låsningar som gör att handlingsutrymmet blir för litet för regeringen och myndigheter, vilket kan medföra en ineffektiv hantering. Små anslag med närbesläktade ändamål skulle därmed kunna slås samman. I andra fall kan det vara angeläget att fundera över fördelningen av medel mellan anslagen och om fördelningen mellan dem är den mest optimala. Vi anser dock att det inte är optimalt eller önskvärt att försöka hitta en genomsnittlig ”lagomnivå” för hur stort ett anslag bör vara. Anslagets storlek beror på vilken verksamhet det omfattar och ändamålet med anslaget.

Vissa tidigare utredningar har uttryckt en önskan om att minska antalet anslag på statsbudgeten. Utvecklingen av antalet anslag har också gått i den riktningen och sedan slutet av 1990-talet finns det nu betydligt färre anslag på statsbudgeten. Enligt vår uppfattning är dock det viktigaste inte att statsbudgetens utgiftssida innehåller så få anslag som möjligt utan vägledande för indelningen av statsbudgeten bör vara att anslagen är ändamålsenliga ur ett finansierings- och eller styrbehov.

Syftet med förslaget är att förtydliga finansieringen och den finansiella styrningen med anslag och balansera den i förhållande till annan styrning. Enligt ESV är storleken på varje anslag i kombination med ett till varje anslag preciserat ändamål viktigt för att uppnå en effektiv finansiering eller finansiell styrning. Den indelning som görs av anslagen ska understödja andra styrformer som t.ex. mål- och resultatstyrning och regelstyrning. Förslaget förutsätter en översyn av indelningen av statsbudgetens utgiftssida. Både fördelning av anslag och indelningen i anslagsposter samt delposter bör ses över. ESV:s förslag om att införa ett renodlat förvaltningsanslag – myndighetsanslaget – understryker även behovet av att se över anslagsstrukturen eftersom det i dag finns ett antal anslag som är blandade förvaltnings- och sakanslag. Förslaget påverkar styrningen och handlingsfriheten för riksdagen, regeringen och myndigheterna.

### 3.4 Ändamålsbeskrivning för anslag

#### ESV föreslår

att ändamålsbeskrivningarna för anslag tydligt ska framgå av varje budgetdokument. att anslagets benämning ska vara så beskrivande som möjligt.

Ändamålet preciserar det statliga åtagandet och talar mer eller mindre utförligt om vad pengarna får användas till. Beskrivningarna av vilka ändamål anslagen är tänkta att användas till är en viktig del i riksdagens beslut.

Regeringens förslag till ändamålsbeskrivning i budgetpropositionen är många gånger mycket kortfattade och i vissa fall saknas en ytterligare beskrivning av ändamålet för anslaget annat än benämningen. Texterna har ofta en historisk och tillbakablickande ton och ger närmast intryck av att presentera utfallet från

tidigare är snarare än att tala om vilka intentioner regeringen har med anslaget för kommande år, dvs. i ett styrande perspektiv.

I dag lyfts inte med automatik eventuella ändamålsbeskrivningar som ligger till grund för riksdagens beslut om anvisning av anslag över till myndigheterna genom regleringsbrev. I regleringsbrevet till myndigheterna återges inte vilket ändamål som riksdagen beslutat för anslaget. Delar av ändamålsbeskrivningar kan i vissa fall förekomma i verbala villkor till en anslagspost, men det kan vara oklart hur det i så fall förhåller sig till det av riksdagen beslutade ändamålet för anslaget som helhet, dvs. om det som anges där t.ex. är en begränsning, precisering, en del av ändamålet eller hela ändamålet för anslaget.

Genom att ändamålsbeskrivningarna generellt sett är alltför allmänt hållna eller helt saknas försvagas den finansiella styrningen. Vi anser att beskrivningarna av ändamålet för anslaget bör utvecklas, så att även de som inte är insatta i verksamheten kan få en god bild av vad pengarna är avsedda att användas till.

Ändamålsbeskrivningen bör vara framåtriktad, i syfte att styra anslagsutnyttjandet, och framgå av varje budgetdokument under en särskild rubrik med ”ändamål för anslaget”.

Då det är relevant bör regeringen även redogöra för beräkningsförutsättningar för regeringens förslag om anslagsnivån exempelvis

- faktorer som påverkar beräkningen av anslaget,
- antaganden som ligger till grund för föreslagen anslagsnivå,
- hänvisning till lag eller förordning som styr utbetalningen, och
- information om vilka övriga faktorer som styr anslagsutnyttjandet.

För att få tydlighet även för myndigheterna om hur anslaget får användas bör ändamålsbeskrivningen även kunna utläsas av regleringsbrevet till myndigheten som disponerar anslaget.

Det är inte alltid tydligt av benämningen på ett anslag vilken typ av verksamhet som det ska finansiera. Vi anser att anslagets benämning bör vara så beskrivande som möjligt.

### 3.5 Verbala villkor

#### ESV:s bedömning

ESV bedömer att det är viktigt att försöka hitta en bra balans i användandet av verbala villkor för anslagsposterna. Regeringen bör sträva efter en tydlig och förutsägbar styrning som gör att myndigheterna kan driva sin verksamhet på ett effektivt sätt. För mycket detaljer i villkoren kan ge upphov till låsningseffekter hos myndigheterna, med onödiga stopp och ryckighet i verksamheten. Dessutom kan för mycket detaljer ge ett omfattande merarbete i Regeringskansliet genom många ändringar i regleringsbrevet. För många ändringar av regleringsbrev leder i sin tur till att dessa dokument förlorar en del av sin styrande funktion.

Vi har gått igenom de villkor som regeringen i vissa fall anger i anslutning till

en anslagspost. Syftet med verbala villkor är att precisera hur myndigheterna får använda de medel som har tilldelats på en anslagspost.

Det visar sig att det är mycket olika hur och i vilken grad regeringen använder villkor. I vissa fall kan en anslagspost vara mycket detaljerat styrd genom ett stort antal villkor. Och i andra fall anges inga villkor alls.

Det är också olika vad som tas upp i de verbala anslagsvillkoren. Många gånger är det ytterligare information om vad anslagsposten får användas till eller hänvisningar till lagar, förordningar eller avtal och liknande som styr hur och till vad utbetalning från anslaget får göras. Ofta används restriktioner som ett högst, lägst eller exakt belopp som får användas för preciserade uppgifter, bidragsutbetalningar eller andra ändamål. I vissa fall har regeringen även bestämt på vilket sätt utbetalningen från anslaget ska göras.

Vi har även noterat att det i förvånansvärt hög utsträckning förekommer skrivningar i villkoren till anslagsposter som är något annat än ett villkor till den aktuella anslagsposten. Det kan t.ex. vara villkor som egentligen hör till ett annat anslag eller anslagspost eller/villkor/information som borde stå under en annan rubrik i regleringsbrevet. Det kan vara villkor som riktar sig till någon annan än den som disponerar anslagsposten eller annat som borde regleras i annan ordning än genom regleringsbrevet.

När regeringen väljer att i hög grad styra myndigheternas användning av anslagen genom villkor finns det exempel på att man inom samma anslagspost samtidigt använder restriktioner som högstsatta, lägstsatta och exakta beloppsangivelser. Ekvationen som myndigheterna har att hantera synes i dessa fall vara relativt komplicerad och kräver en nogsam bevakning med täta avstämningar och uppföljning. Inte sällan kräver dessa omfattande villkor ändringar under budgetåret, varför de i flera fall torde kräva ett omfattande administrativt arbete i Regeringskansliet. I vissa fall har det gjorts ändringar i villkoren så pass ofta som i snitt en gång per månad under 2008.

De beloppsangivelser som används i villkoren till anslagsposterna varierar mycket i storlek, från små belopp på några tusentals kronor till stora belopp på många miljoner kronor. När beloppen är mycket små kan man ställa sig frågan om det är nödvändigt att regeringen är så pass detaljerad i beslutet om vad anslaget får användas till. När beloppen är mycket stora kan man i stället undra om det inte skulle vara tydligare att avsätta en egen post under anslaget för beloppet. Det gäller i synnerhet om det är fråga om bidragsutbetalningar till andra myndigheter, eftersom den andra myndigheten då direkt kan få dispositionsrätt till posten.

Vi har inte kunnat finna något samband mellan anslagspostens beloppsmässiga storlek och hur många villkor som anges för en anslagspost.

### 3.6 Tilläggsbudgeterna till statsbudgeten

ESV instämmer i Riksrevisionens rekommendationer att regeringen ska vara mer återhållsam när det gäller omfattningen av tilläggsbudget och välkomnar Riksrevisionens rekommendation att regeringen bör överväga att pröva reglering av tilläggsbudgeten i samband med den aviserade översynen av budgetlagen.

Riksrevisionen har granskat regeringens hantering av tilläggsbudgeten.<sup>3</sup> Utgångspunkten för granskningen var att identifiera de aspekter som är avgörande för att även under löpande budgetår åstadkomma en stram budgetprocess och främja budgetdisciplinen.

Av granskningen framkom att i de 19 tilläggsbudgeterna (TB) till statsbudgeten mellan TB2 1999 och TB1 2008 ändrades i genomsnitt 69 anslag i varje tilläggsbudget. De flesta anslag som togs upp i tilläggsbudget till statsbudgeten var förvaltningsanslag (87 procent) och för mer än hälften av alla förslag till anslagsökningar hade det ökade medelsbehovet kunna klaras inom ramen för det anvisade anslaget. Mer än hälften av alla förändringar har varit anslagsökningar. Beträffande finansieringen av förslagen var andelen ofinansierade förslag, i kronor räknat, drygt 60 procent. Riksrevisionen pekade på att de finansieringsförslag som ändå funnits inte givit utgiftseffekter då finansieringen hämtats från anslag där regeringen bedömt att det skulle komma att finnas ett anslagssparande i slutet av året.

Riksrevisionen anser att det i flera fall kan ifrågasättas om det funnits ett behov av anslag på tilläggsbudget. Riksrevisionen visar att medelsbehoven i många fall hade kunnat tillgodoses inom årets anvisade medel, genom att ta i anspråk ett anslagssparande eller genom att utnyttja anslagskrediten. Riksrevisionen pekade även på att när regeringen föreslår minskning av anslag innebär det att det finns en möjlighet att ändamålet med anslaget inte uppfylls. För att riksdagen ska kunna bedöma vad en minskning av anslaget kan få för verksamhetseffekt på riksdagens tidigare beslut om ändamål och budget bör regeringen redovisa detta i samband med förslaget i tilläggsbudgeten. Riksrevisionen påpekar att regeringen i stort sett inte alls redovisar några verksamhetseffekter till följd av förslagen till anslagsminskningar.

Riksrevisionen konstaterade att:

”Regeringen riskerar att inte presentera ett heltäckande budgetförslag om tilläggsbudgeten blir alltför omfattande. Detta innebär att intentionen i budgetreformen, att på rationella grunder kunna prioritera mellan olika utgiftsområden och ändamål, inte uppfylls. Den samlade bild som framkommer i Riksrevisionens granskning är att det finns en uppenbar risk att regeringen gradvis fjärrar sig från budgetreformens intentioner.”<sup>4</sup>

<sup>3</sup> RiR 2008:17, Regeringens hantering av tilläggsbudgeten.

<sup>4</sup> RiR 2008:17, Regeringens hantering av tilläggsbudgeten.

Riksrevisionen anser att regeringen bör överväga att pröva en reglering av tilläggsbudgeten i samband med översynen av budgetlagen.

Vi vill här även lyfta fram finansutskottets bedömning av regeringens hantering av tilläggsbudgetarna.<sup>5</sup> Finansutskottet anser att det bör ställas samma krav på ett fullgott beslutsunderlag på förslag i tilläggsbudget som på förslag för det kommande budgetåret. Det är viktigt att processen kring tilläggsbudgeten är lika stram som processen kring budgetpropositionen. De krav som ställs på finansiering i tilläggsbudgeten bör vara lika höga som de krav som ställs i budgetpropositionen.

Enligt utskottets mening bör förslag på tilläggsbudget i första hand lämnas om medelsbehovet inte kan täckas med redan anvisade medel, inklusive anslagssparande. Om regeringen väljer att lämna förslag på tilläggsbudget trots att det finns utrymme på anslaget, bör regeringen motivera varför redan anvisade medel inte kan användas. Även anslagsminskningar bör regelmässigt motiveras utförligare.

Finansutskottet anser vidare att det inte är tillfredsställande att förslag till utgiftsminskningar genomgående endast motiveras med att de ska finansiera öknings av andra anslag. Utskottet menar att det av motiveringen även bör framgå varför ett specifikt anslag ska minskas för att det ska finansiera en ökning på ett annat anslag vilka verksamhetseffekter detta kommer att få. Beträffande finansieringen konstaterar utskottet, i enlighet med vad Riksrevisionen framför, att de nivå-sänkningar som görs på finansieringsanslagen förefaller föranledda av att anslagssparande finns på dessa anslag.

Vi vill även peka på att även de minsta marginella förändringarna av finansieringen av verksamhet innebär ett omfattande beredningsarbete i Regeringskansliet. De beslutade förändringarna måste sedan hanteras av de berörda myndigheterna som även de måste lägga ner tid och kraft på att hantera de förändrade förutsättningarna. Det är därför viktigt att göra så få förändringar som möjligt i budgeten under löpande budgetår. Fokus bör ligga på att tänka efter före och skapa en bra nivå på detaljeringsgraden i styrningen.

### 3.7 Beställningsbemyndiganden

#### ESV föreslår

att många av de ramanslag som i dag har särskilt beställningsbemyndigande bör omvandlas till reservationsanslag. Det gäller när bemyndiganderamen inte avser alltför stora belopp och bindningstiden understiger tre år.

att anslagsförordningens 20a § avskaffas.

att styrning och redovisning av beställningsbemyndiganden förtydligas och förenklas för de anslag som fortsättningsvis kommer att behöva bemyndiganderamar, dvs. för de anslag som har ramar på större belopp och med längre uppbindningstider ska förtydligas och förenklas.

att uppgifterna om beställningsbemyndiganden i budgetdokumenten ska förtydligas.

5 Bet. 1999/2000:FiU11.

Dagens system med beställningsbemyndiganden är komplicerat, svåröverskådlig och administrativt betungande. Vi anser därför att antalet beställningsbemyndiganden bör minska och avgränsas till de allra största verksamheterna.

Många av de bemyndiganden som i dag finns uppförda på statsbudgeten bör kunna tas bort och ersättas med reservationsanslag. Reservationsanslag bör användas i ökad utsträckning i stället för bemyndigande när det är fråga om inte allt för stora belopp och bindningstiden understiger tre år. Genom att anvisa och tilldela anslag som reservationsanslag blir det tydligt för alla parter att tanken är att anslaget är avsett för ett specifikt ändamål och där utbetalningen kan behöva göras senare än innevarande budgetår. För anslag där det regelmässigt uppstår en eftersläpning t.ex. av tidpunkten för utbetalning av ett bidrag från ett år till ett annat och eftersläpningen är relativt konstant över tiden bör bemyndiganden inte användas, eftersom det då är relativt lätt att budgetera det belopp som behövs på anslag.

Vi anser också att 20a § anslagsförordningen bör upphävas. Vår undersökning visar att bestämmelsen har gett upphov till ytterligare beställningsbemyndiganden sedan den infördes. Ett av syftena när bestämmelsen infördes var att minska antalet beställningsbemyndiganden som regeringen begärde från riksdagen.

Innan 20a § anslagsförordningen infördes var det för de anslag som regeringen hade tilldelat en myndighet en bemyndiganderam som reglerna om särskilda bemyndigande skulle tillämpas. Om en myndighet t.ex. skulle betala ut bidrag där det förekom en viss eftersläpning från beslutstillfället till det att beloppet betalades ut kunde regeringen, enligt regelverket, välja mellan att hantera sådan verksamhet inom ramen för sparande/reservationsmöjligheten kopplad till ett anslag eller att tilldela anslaget en bemyndiganderam.

När 20a § infördes tillkom en restriktion i regelverket som förbjöd myndigheter att ingå åtaganden i form av att beställa varor eller tjänster eller besluta om bidrag, ersättningar, lån eller liknande som medförde utgifter under följande budgetår över tre procent av ett tilldelat anslag. Åtagandet måste även rymmas inom det anslagssparande som myndigheten har vid årets slut. Det kom att innebära att anslag där det regelmässigt blev en viss tidsmässig förskjutning mellan tidpunkten för utbetalning och beslutstidpunkten kom att behöva en särskild bemyndiganderam. Detta kom även att gälla fall då det inte rörde sig om så stora pengar i absoluta tal och där det relativt väl gick att budgetera de bidrag som skulle betalas ut på årets anslag.

För större bemyndigandebelopp och med långa uppbindningstider (t.ex. infrastrukturinvesteringar, försvarsinvesteringar och biståndsverksamhet) bör system med bemyndigande finnas kvar, men ambitionen bör vara att dessa ska förtydligas och förenklas. Bemyndigandesystemet bör också i ökad grad kopplas samman med andra styrande beslut som t.ex. investeringsplaner och riktlinjebeslut. I varje budgetdokument bör varje beställningsbemyndigande tydligt kopplas till det anslag/anslagspost som det har ”in-tecknat” och som ska finansiera de framtida utgifterna.

En möjlig väg till förenkling av systemet med beställningsbemyndiganden skulle kunna vara att bemyndiganderamen inte längre avsåg en nettoberäkning mellan utestående åtaganden, nya åtaganden och infriade åtaganden, utan i stället det faktiska åtagandebelopp regeringen/myndigheterna får besluta om under året som innebär utgifter under senare budgetår. En sådan ram skulle behöva kompletteras med en budget över vilka belopp som beräknas infrias under respektive år i framtiden. Riksdagen skulle enligt en sådan modell varje år besluta om årets åtaganden kopplat till ett visst anslag. Regeringen skulle behöva få återkopplat varje år hur infrianden förhåller sig till tidigare budget och hur stor del av föreslagen anslagsnivå som avser infrianden av åtaganden från specifika år. En sådan modell skulle dock behöva utvecklas närmare i särskild ordning.

En ytterligare förenkling och ett förtydligande kopplat till systemet med beställningsbemyndiganden skulle kunna vara att från redovisningen mot bemyndiganderamen undanta de åtaganden som ingåtts med stöd av ett anslagssparande. I dessa fall rör det sig om verksamhet som myndigheten tilldelats anslag för, men som har blivit försenad. Riksdagen och regeringen har då redan anvisat och tilldelat anslag för verksamheten varför vi inte anser att den borde redovisas mot bemyndiganderamen.

I budgetpropositionen anges inte alltid en budget för hur regeringen har tänkt sig takten för infriandena av de åtaganden som ingås med stöd av beställningsbemyndigandet. I regleringsbrevet anges endast beräknade infriande specifikt för nästkommande år. Resterande belopp anges i klump. Ibland anges inte slutår. Vi anser att regeringen i budgetpropositionen och i tabellen för bemyndiganden i regleringsbrevet bör ange uppgifter om hur stora infriandena beräknas bli åtminstone för de närmaste tre åren. Detta i syfte att kunna jämföra hur stor del av kommande års anslagen som är in-tecknade genom bemyndiganden och hur de förhåller sig till utgiftstaket som beslutas för tre år. Dessutom bör slutår, för när samtliga infrianden har gjorts, anges.

### 3.8 Styrning med avgifter och bidrag

#### *Styrning med inomstatliga avgifter och bidrag*

##### **ESV föreslår**

att regeringen tar initiativ till en översyn av tillämpningen av den inomstatliga avgiftsbelagda verksamheten för att fastställa vilka principer som bör gälla för finansiering med inomstatliga avgifter.

att regeringen tar initiativ till en översyn av tillämpningen av den inomstatliga bidragsfinansierade verksamheten för att fastställa vilka principer som bör gälla för finansiering med inomstatliga bidrag.

Vissa inomstatliga (mellan myndigheter) bidrag som t.ex. beloppsbestämda bidrag mellan myndigheter bör i stället vara anslag eller anslagsposter direkt till den mottagande myndigheten.

Vi bedömer att delar av den verksamhet som i dag är finansierad med inomstatliga avgifter och inomstatliga bidrag – i stället kan finansieras med direkta anslag till de utförande myndigheterna.

Det finns inte något särskilt regelverk för inomstatliga bidrag och avgifter. Av tradition används ofta samma regelverk som är avsett att styra avgifter och bidrag som betalas in från utomstatliga motparter, även om detta inte direkt kan sägas vara syftet med den regleringen. Det finns även ett problem med att när det gäller inomstatliga betalningar mellan myndigheter är gränsen mellan inomstatliga avgifter och inomstatliga bidrag ofta oklar. Detta får till följd att en myndighet kan anse att den betalar en avgift när mottagande myndighet anser att den mottar ett bidrag. Detta försvårar uppföljning och minskar transparensen. Detta förhållande leder även till att redovisningen hos olika myndigheter inte blir konsekvent, vilket kan ge regeringen missvisande information i myndigheternas årsredovisningar. Det leder också till avstämningsproblem i årsredovisning för staten.

### Inomstatliga bidrag

Bidragsbetalningar mellan myndigheter har ökat den senaste tiden. Detta kan delvis bero på att möjligheten att fördela dispositionsrätt till anslag, som regleras i anslagsförordningen, inte kan tillämpas i praktiken.

Att det inte finns några generella bestämmelser om bidragsbetalningar mellan myndigheter är inte bra ur ett styrningsperspektiv. I vissa fall beslutar regeringen särskilt om vad som ska gälla ifråga om utbetalning av bidrag mellan myndigheter, men inte alltid. Avsaknad av en fastlagd princip när det gäller bidragsbetalningar mellan myndigheter kan leda till ett ineffektivt resursutnyttjande. Om inte en sådan princip slås fast finns risk för att bidrag betalas ut långt i förväg, och således anslagsavräknas hos den utbetalande myndigheten och balanseras i den mottagande myndighetens balansräkning till dess att den har utfört verksamheten eller transfererat bidraget vidare. En annan risk kan vara att den myndighet som ska få bidrag från en annan myndighet inledningsvis har stora kostnader och tvingas ligga ute med pengar innan den tar emot bidragsmedlen, vilket kan leda till likviditetsproblem och ökade räntekostnader.

En sådan ordning kan skapa otydlighet när det gäller uppföljning av vilken verksamhet som utförts för de medel som riksdagen och regeringen har beslutat om eftersom tidpunkten för bidragets utbetalning och den verksamhet som bidraget är avsett att finansiera kan skilja sig åt. På statsbudgeten registreras att verksamheten är utförd, men medlen kan ligga oförbrukade i en myndighet.

Det kan vara fördelaktigt om det exakta behovet av medel varierar att låta en myndighet ha ett sammanhållande ansvar för ett anslag och sedan betala det vidare i form av bidrag till andra myndigheter. Men vi anser att det kan finnas skäl att utveckla en annan, mer ändamålsenlig metod än bidragsbetalningar mellan myndigheter. I vissa fall kan det ur ett styrningsperspektiv, och i synnerhet om

det rör sig om större belopp, vara mer ändamålsenligt att den bidragsmottagande myndigheten tilldelas ett anslag eller en anslagspost i stället för ett bidrag från en annan myndighet.

### Inomstatliga avgifter

Styrning med inomstatliga avgifter kan vara fördelaktigt i vissa fall. Det kan t.ex. gälla när regeringen vill att den beställande myndigheten ska kunna påverka volym, innehåll, kvalitet etc. på den efterfrågade produkten.

Det kan däremot vara ottydligt för riksdagen hur och var en verksamhet inom ramen för anslaget ändamål genomförs om väsentliga belopp överförs mellan olika myndigheter, dvs. när en anslagsfinansierad myndighet beslutar om och köper tjänster från en annan myndighet. En långtgående delegering kan innebära att verksamheten blir ottydlig även för regeringen.

Valet mellan en finansiering med inomstatliga avgifter eller direkta anslag är också en fråga om det är statsmakterna eller myndigheten som ska besluta om omfattningen eller utbudet av en verksamhet.

Mot denna bakgrund anser vi att regeringen bör ta initiativ till en översyn av tillämpningen den inomstatliga avgiftsbelagda och bidragsfinansierade verksamheten för att fastställa vilka principer som bör gälla i valet mellan finansiering med anslag till den myndighet som beställer varan eller tjänsten eller till den myndighet som producerar varan eller tjänsten.

### *Styrning av myndigheternas avgiftsfinansierade uppdragsverksamhet*

#### **ESV föreslår**

att regeringen bör anpassa styrningen beroende på vad som är mest lämpligt i det enskilda fallet för avgiftsbelagd uppdragsverksamhet. Om avgiftsområden anges tydligare i bemyndigandet innebär det att regeringen i högre grad än i dag styr vad som ska ingå i det statliga åtagandet i form av avgiftsbelagd uppdragsverksamhet. Regeringen bör även ange de övriga ramar som den anser vara lämpliga i varje enskilt fall.

ESV anser att det är angeläget att styrningen av statsförvaltningen är så ändamålsenlig och tydlig som möjligt. När det gäller avgiftsbelagd uppdragsverksamhet innebär det att regeringen aktivt kan överväga att anpassa styrningen beroende på vad som är mest lämpligt i det enskilda fallet.

Regeringen bör ge myndigheten tydliga gränser för de olika roller som en myndighet kan ha. Om avgiftsområden anges tydligare i bemyndigandet innebär det att regeringen i högre grad än i dag styr vad som ska ingå i det statliga åtagandet i form av avgiftsbelagd uppdragsverksamhet. Regeringen anger de ramar som den anser vara lämpliga i varje enskilt fall. En fördel är att det både för myndigheten och utomstående intressenter blir tydligare vad uppdragsverksamheten ska omfatta för varor och tjänster.

Då regeringen med stöd av restkompetensen i regeringsformen på ett allmänt hålllet sätt bemyndigar en myndighet att avgiftsbelägga en verksamhet har regeringen svårare att utkräva ansvar av myndigheten. Om en myndighet får ett brett bemyndigande är det nämligen svårare att hävda att den överträtt sina befogenheter genom att utvidga uppdragsverksamheten, än om bemyndigandet anger tydliga gränser för verksamheten. Med en tydlig precision är det lättare att utkräva ansvar från myndighetsledningen.

I övrigt hänvisas till rapporten Tydligare styrning av avgiftsbelagd uppdragsverksamhet, utformning av bemyndiganden (ESV 2008:23). I rapporten har ESV föreslagit hur regeringen kan utforma styrningen när det är beslutat att en statlig myndighet ska bedriva uppdragsverksamhet.

### *Avgiftssamråd*

#### **ESV föreslår**

att avgiftssamråd endast ska omfatta offentligrättsliga avgifter. Det innebär att obligatoriskt årligt samråd enbart bör genomföras för offentligrättsliga avgifter och således inte för avgifter i uppdragsverksamhet. ESV:s övriga arbete inom avgiftsområdet kompletteras med utredningar av avgiftsbelagd verksamhet samt utökad stöd till Regeringskansliet och statens offentliga utredningar och kommittéer.

ESV motiverar förslaget med att regeringen under senare år har aktualiserat nya formaliserade krav för myndigheterna och deras ansvar för sin verksamhet, inklusive den avgiftsbelagda verksamheten. Kraven framgår bl.a. av myndighetsförordningen (2007:515), förordningen (2007:603) om intern styrning och kontroll samt internrevisionsförordningen (2006:1228). Riksdagen har beslutat om en konfliktlösningregel i konkurrenslagen (2008:579) beträffande myndigheters avgiftsbelagda uppdragsverksamhet. Det innebär bl.a. att Stockholms tingsrätt på talan av Konkurrensverket får förbjuda en statlig myndighet att tillämpa ett förfarande som snedvrider eller är ägnat att snedvrida förutsättningarna för en effektiv konkurrens. Förbud får dock inte meddelas om verksamheten eller förfarandet är försvarbart från allmän synpunkt.

Förutom dessa författningsmässiga förändringar har myndigheterna förbättrat den ekonomiadministrativa kompetensen under de drygt 30 år samrådsförfarandet funnits. Även revisorernas granskning av avgiftsbelagd verksamhet har förbättrats enligt vår bedömning. Samråden är en funktion där ESV, en extern part från myndigheten som tillämpar avgiften, granskar avgiftssättningen på förhand. ESV:s yttrande är dock inte bindande för myndigheten.

Offentligrättslig verksamhet är viktigast att förhandsgranska eftersom avgifterna anses vara tvingande eller belastande. De ligger statsrättsligt sett nära beskattningsområdet och inslaget av monopol är påtagligt för enskilda företag och personer. För offentligrättsliga avgifter finns dessutom krav på striktare reglering i lag, i

annat beslut av riksdagen eller av regeringen. Vidare finns statsrättslig praxis som innebär att avgifterna bör vara lika i hela landet och dessutom förutsebara för medborgare och företag som betalar avgifterna. Det finns därmed fler faktorer som kan kontrolleras ex ante i offentligrättslig verksamhet än i uppdragsverksamhet.

Avgifter som tas ut i uppdragsverksamhet avser varor eller tjänster en myndighet tillhandahåller och som är frivilligt efterfrågande av olika grupper i samhället. Trots att varorna eller tjänsterna bedöms som frivilligt efterfrågade kan dock t.ex. ett företag i hög grad vara beroende av en myndighets specifika varor eller tjänster.

Vi föreslår att regeringen beslutar att det generella, årliga samrådsförfarandet avskaffas för avgifter som tas ut i uppdragsverksamhet.

Ett alternativ till att obligatoriska samråd avseende avgifter i uppdragsverksamhet helt slopas kan t.ex. vara

- att myndigheten samråder med ESV enbart när ESV eller regeringen begär det,
- att myndigheten samråder med ESV enbart om principerna för prissättningen, eller
- att myndigheten samråder med ESV med längre intervall än ett år.

De resurser som ESV kan frigöra genom förslaget skulle ESV i stället kunna satsa på riktade utredningar om avgiftsbelagd verksamhet samt stöd till Regeringskansliet och statens offentliga utredningar och kommittéer i frågor om avgiftsbelagd verksamhet. ESV skulle naturligtvis även fortsättningsvis lämna råd och stöd till myndighet som avgifter och prissättning i uppdragsverksamhet.

### *Disposition av och beslut om offentligrättsliga avgifter*

#### **ESV:s förslag i delrapporten**

ESV anser att avgiftsintäkter i offentligrättslig verksamhet som inte är efterfrågestyrd bör redovisas mot inkomsttitel och myndigheten tilldelas anslag för att finansiera verksamhetens kostnader. Regeringen bör besluta om avgifternas storlek, men beslutet kan i vissa fall delegeras till myndigheten. Alternativt kan statsmakterna ange tak för avgiftsuttagen, eller på annat sätt ange tydliga ramar för avgiftens storlek eller verksamhetens omfattning.

Avgifterna i de verksamheter som är efterfrågestyrda, eller där anslagsbelopp är svåra att beräkna av andra skäl, bör däremot disponeras av myndigheten, men beslut om avgifternas storlek bör normalt fattas av regeringen.

I den delrapport till detta regeringsuppdrag som ESV lämnade den 31 mars (ESV 2009:13) presenterade vi ett underlag för överväganden om beslutsnivån för avgifters storlek och myndigheters rätt till disposition av avgiftsintäkter i offentligrättslig verksamhet. Eftersom detta är en viktig del i styrningen av avgiftsbelagd verksamhet sammanfattar vi här de slutsatser som lämnades i delrapporten beträffande offentligrättsliga avgifter. I delrapporten utvecklas principerna närmare.

Bakgrunden är att riksdagen har beslutat om en huvudprincip för hur avgiftsin-  
komster ska hanteras. Huvudprincipen är att offentligrättsliga avgifter inte bör  
disponeras av myndigheten utan tillföras statskassan och redovisas under in-  
komsttitel. Myndighetens behov av rörelsemedel i den avgiftsbelagda verksamhe-  
ten tillgodoses genom att myndigheten tilldelas anslag för sina förvaltningskost-  
nader enligt samma regler som gäller för skattefinansierad verksamhet. Undantag  
från denna huvudprincip bör kunna göras om verksamhetsvolymen är så svår att  
bedöma på förhand att finansiering över anslag inte är ändamålsenlig. Praxis har  
emellertid förändrats och statsmakternas beslut har medfört att huvudprincipen  
inte längre tillämpas för merparten av avgiftsintäkterna.

Vi anser att frågan om när det kan vara lämpligt att myndigheterna får dispo-  
nera avgiftsintäkter inte ses isolerat från beslutsnivån avseende avgiftens storlek. I  
riksdagens och regeringens styrning av en avgiftsbelagd offentligrättslig verksam-  
het är det av väsentlig betydelse hur dessa två variabler kombineras. Det avgör hur  
mycket av beslutsmakten, avseende framför allt verksamhetens omfattning, som  
ska innehas av regeringen respektive ska delegeras till myndighetsnivån.

Nuvarande huvudprincip bör användas som en utgångspunkt för övervägan-  
den om huruvida myndigheten ska få besluta och/eller disponera avgifterna. Hu-  
vudprincipen bör således tillämpas om det inte finns skäl för att använda en annan  
princip. Vi anser emellertid att det har sina fördelar om det finns någon form av  
vägledning för regeringen, Regeringskansliet, kommittéer och andra intressenter  
som har anledning att överväga hur en given avgiftsfinansiering ska utformas.

ESV anser att då en annan modell än huvudprincipen ska tillämpas bör riks-  
dagen och regeringen i regel inte delegera beslut om både avgifternas storlek  
och dispositionsrätten till avgiftsintäkterna till myndigheten. Statsmakterna bör  
således normalt inte helt överlåta beslut om omfattningen av verksamheten till  
myndigheten.

Vi anser att avgiftsintäkter i offentligrättslig verksamhet som inte är efter-  
frågestyrd bör redovisas mot inkomsttitel och myndigheten tilldelas anslag för  
att finansiera verksamhetens kostnader. Regeringen bör besluta om avgifternas  
storlek, men beslutet kan i vissa fall delegeras till myndigheten. Alternativt kan  
statsmakterna ange tak för avgiftsuttagen, eller på annat sätt ange tydliga ramar  
för avgiftens storlek eller verksamhetens omfattning.

Avgifterna i de verksamheter som är efterfrågestyrda, eller där anslagsbelopp  
är svåra att beräkna av andra skäl, bör däremot disponeras av myndigheten, men  
beslut om avgifternas storlek bör normalt fattas av regeringen.

### 3.9 Annan finansiering än anslag

#### ESV föreslår

att det genomförs en översyn av de förordningar som i dag reglerar andra inkomster i myndigheternas verksamhet än anslag. Översynen bör vara inriktad på att samla reglerna för dessa inkomster i en och samma förordning, i syfte att tydliggöra begrepp och definitioner samt fastställa gemensamma bestämmelser respektive särbestämmelser.

Statliga myndigheter finansieras, förutom av anslag, med en rad olika slag av inkomster. Även om finansieringen via anslag svarar för den helt övervägande delen av myndigheternas finansiering förekommer även flera andra former av inkomster. De avser t.ex. avgifter, donationer, bidrag, sponsring, förseningsavgifter, skadestånd, försäljningsinkomster och andra ersättningar.

Dessa inkomster regleras i flera olika förordningar och med ibland delvis samma grunder och villkor för möjligheten att ta emot och disponera dessa. Att olika inkomster regleras i många olika förordningar gör att det kan vara svårt att hitta stöd för om en myndighet har rätt att disponera en viss ersättning eller inte. Att olika inkomster också omfattas av olika regler för när myndigheterna får disponera inkomster och hur dessa ska redovisas gör också att klassificeringen i vissa fall kan få en avgörande betydelse. Gränsdragningen är ibland inte helt entydig.

Vi anser därför att en översyn av de förordningar som i dag reglerar andra inkomster i myndigheternas verksamhet än anslag bör göras inom den närmaste framtiden. Översynen bör vara inriktad på att samla dessa inkomster i en och samma förordning, tydliggöra begrepp och definitioner samt fastställa gemensamma bestämmelser och särbestämmelser. Vi menar att detta skulle leda till en överskådlig och tydlig bild av regelverken för myndigheters rätt till disposition av sådana inkomster.

### 3.10 Finansieringsöversikt

#### ESV föreslår

att varje myndighets regleringsbrev ska innehålla en fullständig översikt över myndighetens finansiering.

I dag finns det i regleringsbrevet inte någon samlad översikt över hur en myndighet och myndighetens verksamhet finansieras. Många myndigheter har verksamheter som finansieras med flera olika finansieringsformer. Förutom att de olika villkoren som är knutna till de anslag som tilldelats myndigheten är spridd under olika rubriker är även informationen om de övriga finansieringsformerna och villkoren splittrad under olika rubriker i regleringsbrevet. Dessutom förekommer det tämligen ofta att det egna regleringsbrevet inte innehåller myndighetens hela

finansiering och att finansieringen och den finansiella styrningen av delar av myndighetens verksamhet finns i andra regleringsbrev än i myndighetens eget.

Vi anser att varje myndighets regleringsbrev som en informativ service till myndigheten ska innehålla en samlad och fullständig bild av myndighetens finansiering – en finansieringsöversikt.

### 3.11 Kapitalförsörjning

#### ESV:s förslag i delrapporten

ESV föreslår i delrapporten ett antal åtgärder för att förenkla myndigheternas hantering av dubbla betalningsflöden. Bland annat föreslår ESV att regeringen i ökad utsträckning efter särskild prövning, ska kunna besluta att en myndighet ska tillämpa ett annat förfarande än dubbla betalningsflöden.

Ett stort antal myndigheter har i dag betalningar i både räntebelagt och icke räntebelagt betalningsflöde. Betalningar som avser myndighetens egen verksamhet ska hanteras i det räntebelagda flödet. Andra utbetalningar, som transfereringar, ska göras från icke räntebelagt flöde, eftersom myndigheten normalt inte kan eller ska påverka betalningstidpunkten i dessa fall. Många myndigheter har pekat på problem med hantering och avstämning av dubbla betalningsflöden. Arbetet är både tidsödande och administrativt besvärligt.

I delrapporten (ESV 2009:13) pekar vi på (med hänvisning till en utredning i samband med ett tidigare regeringsuppdrag se ESV 2007:43) att det bör finnas möjligheter för vissa myndigheter att använda endast ett betalningsflöde, det vill säga antingen ett räntebärande eller ett icke räntebärande flöde. Myndigheter med enstaka mindre transfereringar bör kunna hantera samtliga betalningar via det räntebärande flödet. Andra myndigheter som i huvudsak betalar ut transfereringar och där förvaltningskostnaderna är mycket små, både i absoluta tal och i förhållande till bidragsbetalningarna, skulle kunna använda det icke räntebärande flödet för alla betalningar.

För de allra minsta myndigheterna är det generellt sett tveksamt om det är nödvändigt att ha räntekonto. Utgifterna består i dessa fall oftast av kostnader för löner och lokaler, dvs. sådana utbetalningar som myndigheterna har små möjligheter att påverka. Investeringsutgifterna begränsas dessutom i regel till kontorsutrustning varav en del kan finansieras med leasing.

Vi konstaterar att problemen med dubbla betalningsflöden till viss del är förknippade med att ramanslagsmodellen inte utnyttjas så som den var tänkt. Exempelvis omfattar sakanslag i vissa fall även förvaltningsutgifter. Vidare har regeringen beslutat att möjligheten att ge en myndighet rätt att fördela dispositionsrätten till en annan myndighet inte ska finnas vilket har lett till att omfattningen av bidragsbetalningar mellan myndigheter ökat.



## 4 Finansiell styrning

”Grundläggande för legitimiteten och förtroendet för den statliga verksamheten är att de statliga myndigheterna förmår att genomföra politiskt fattade beslut med beaktande av god hushållning med statens medel, men också i övrigt lever upp till allmänhetens förväntningar om att den statliga verksamheten bedrivs effektivt.”<sup>6</sup>

I stort sett varje utredning som behandlar frågor om finansiering och finansiell styrning i staten och av statliga åtaganden inleds med en genomgång av finansmakten och befogenhetsfördelningen mellan riksdagen och regeringen – så även denna.

Finansmakten ligger hos riksdagen och kan delas in i två delar; beskattning och budgetreglering. Finansmakten är alltså den sammanfattande beteckningen på riksdagens funktion att besluta om skatt till staten, dvs. statens inkomster och genom beslut om utgifter bestämma hur statens medel ska användas.<sup>7</sup> Bestämmelserna om finansmakten finns i regeringsformen där det står att riksdagen meddelar beslut om statens inkomster dvs. skatter och avgifter genom lag.<sup>8</sup> Tilldelning av medel till verksamheter och för ändamål som riksdagen beslutat om gör riksdagen genom anvisningsbeslut i samband med budgetregleringen.<sup>9</sup> Statsbudgeten har en inkomstsida och en utgiftssida. Inkomstsidan omfattar skatter och andra inkomster. Utgiftssidan omfattar den anslagsfinansierade verksamheten.

Den finansiella styrningen har alltid varit en viktig del av det statliga åtagandet, av förvaltningsuppgifternas fullgörande. I 1809 års regeringsform fanns följande bestämmelse som reglerar handhavandet av statens finanser:

”RF 1809 § 62: Sedan Stats-Werkets behof blifwit af Stats-Utskottet upgifne och af Riksens Ständer pröfwade, ankommer det på Riksens Ständer, at en deremot swarande Bewillning sig åtaga samt at tillika fastställa, huru serskilda summor deraf skola til serskilda ändamål användas, och desse summor under bestämda Hufwudtitlar uti Riks-Staten anslå.”

Regleringen av statens finanser, de lagfästa villkoren för staten eller tidigare kronan går långt tillbaka. För tusen år sedan finansierades sveakungarnas försörjning och hovhållning av det spridda godskomplexet Uppsala öd<sup>10</sup>. Kungen fick använda avkastningen, men han fick inte göra någonting som minskade godsets omfattning eller dess avkastning. Regeln att konungen inte fick minska på tillgångarna, en tidig motsvarighet till utgiftstaket, fanns i flera rikets författningar. I t.ex. 1634 års grundlag slogs statsinkomsternas företräde fast.

Statsvetare beskriver överenskommelsen om statens uppgifter som ett kontrakt mellan folk och stat. T.ex. skrev Leif Levin i Statvetenskapens grunder att:

”Politiken etablerades genom ett kontrakt, varigenom människorna köpte sig

6 Prop. 2006/07:1.

7 1 kap. 4 § regeringsformen.

8 8 kap. regeringsformen.

9 9 kap. 2 § regeringsformen.

10 Öd betydde ”rikedom”.

trygghet genom att avstå från frihet.”<sup>11</sup>

I nutid kan man säga att människorna avstår frihet, makt och pengar för att få trygghet, utbildning och välfärd. Utgångspunkten är ett statligt åtagande, att genomföra en förvaltningsuppgift. Förhållandet finns också formulerat i målet för utgiftsområdet Effektiv statsförvaltning:

”Att stärka statsförvaltningens förmåga att lösa sina uppgifter rättssäkert och effektivt till nytta för medborgare, näringsliv och beslutsfattare.”<sup>12</sup>

Det är de statliga uppgifterna som utgör skäl för utgifterna, ändamål motiverar medel. Ekonomin är till för verksamhetens fullgörande. Här finns en skillnad i förhållande till marknaden där verksamheten är till för det ekonomiska resultatet. Den här olikheten uppmärksammades av nationalekonomen Gunnar Myrdal på 1930-talet:

”Medan i det enskilda företaget debetposterna (kostnaderna) motiveras genom att de medföra eller framdeles med viss sannolikhet påräknas medföra kreditposter (intäkter) – varvid kostnaderna framstå räntabla i den mån de resulterande intäkterna täcka och i viss mån överskjuta dessa kostnader – så är förhållandet i den offentliga hushållningen alldeles omkastat. I denna är debetkostnaderna principiellt motiverade i sig själva, eller rättare sagt av de i budgetuppställningen icke närmare redovisade sociala hänsyn, som ligga bakom besluten om den genom utgifterna möjliggjorda offentliga verksamheten.”<sup>13</sup>

Den finansiella styrningens betydelse framgår av sista meningen i citatet; utgifterna möjliggör verksamhets som motiverats av sociala hänsyn.

De senaste årens arbete med att utveckla den ekonomiska styrningen i staten har haft sin utgångspunkt i budgetlagen krav på hög effektivitet och god hushållning i statens verksamhet samt regeringens ansvar för redovisning till riksdagen. Målen för utvecklingen av den ekonomiska styrningen är att:

- budgeten på ett bättre sätt ska ge en samlad bild av den statliga ekonomin
- sambandet mellan mål, resurser och resultat ska bli tydligare.

#### 4.1 Om det finanspolitiska ramverket

”Den reformerade budgetprocess som använts sedan 1996 bygger på de förändringar av de budgetpolitiska värderingarna som skett. Den reformerade budgetprocessen har medverkat till att hålla statsfinanserna i gott skick under en period då det hållits flera val till riksdagen och då olika politiska konstellationer haft majoritet i riksdagen. När det gäller taket för statens utgifter kan man konstatera att detta har tillämpats varje år sedan 1997 och att det aldrig har överskridits. Det politiska systemet har tagit utgiftstaket på allvar, och vid några tillfällen har man behövt vidta tämligen drastiska utgiftsminskande åtgärder för att undvika att överskrida taket.”<sup>14</sup>

11 Leif Lewin, Statvetenskapens grunder.

12 Prop. 2008/2009:1 bil 2. FiU2 2008/2009.

13 Gunnar Myrdal, Finanspolitikens ekonomiska verkningar (1934).

14 Bet. 2009/10:KU9.

Den finansiella styrningen och finansieringen av de statliga åtagandena i staten genomförs inom ramen för de restriktioner som det budgetpolitiska ramverket ställer på regeringen.

I mitten av 1990-talet gjordes flera förändringar av den ekonomiska styrningen i staten som bl.a. ledde till en stramare budgetprocess. År 1997 började budgetlagen gälla med utgiftstak för statens utgifter och 2000 fastslogs det övergripande budgetpolitiska målet om överskott i det finansiella sparandet för den offentliga sektorn.

För att stärka budgetprocessen i kommuner och landsting har de regler som tidigare hade funnits i kommunallagen om god ekonomisk hushållning kompletterats med ett krav på en balanserad budget. En balanserad budget betyder att kommuner och landsting ska ha en budget där intäkterna täcker kostnaderna.

Utgiftstaket, dvs. taket för statens utgifter är en viktig del i det nya budgetsystemet. Det är ännu så länge frivilligt för regeringen att använda ett utgiftstak vid beredningen av förslaget till statsbudget och genomförandet av den budgeterade verksamheten. Däremot gäller att om riksdagen har beslutat om ett utgiftstak så ska det hållas. Riksdagen har dock i dagarna beslutat att utgiftstaket ska bli obligatoriskt. Det innebär att det blir obligatoriskt för regeringen att i budgetpropositionen dels lämna förslag till utgiftstak för det tredje tillkommande budgetåret, dels redovisa sina bedömningar av ramarna för utgiftsområdena för det andra och tredje tillkommande budgetåret. Lagändringen träder i kraft den 1 januari 2010.<sup>15</sup>

De utgifter som redovisas under utgiftstaket är samtliga utgiftsområden utom statsskuldräntor m.m. samt ålderspensionssystemet utanför statsbudgeten. Om det finns risk för att ett beslutat tak för statens utgifter eller använda utgiftsramar kommer att överskridas, ska regeringen för att undvika detta vidta sådana åtgärder som den har befogenhet till eller föreslå riksdagen vilka åtgärder som är nödvändiga att vidta.<sup>16</sup> Ett alternativ är att regeringen i stället presenterar en långsiktig beräkning av hur statens inkomster, utgifter och lånebehov kommer att utvecklas som en följd av redan fattade beslut och under väl specificerade samhällsekonomiska förutsättningar.<sup>17</sup>

Riksdagen har beslutat att finanspolitiken ska inriktas mot ett överskott i de offentliga finanserna motsvarande 1 procent av BNP i genomsnitt över en konjunkturcykel. Detta s.k. överskottsmål är en central del av det finanspolitiska ramverket.

Regeringen menar att ett ramverk med tydliga mål och restriktioner skapar ordning i regeringens beslutsprocesser. Kravet på att finanspolitiken ska vara hållbar över tiden och inte tillåta att de offentliga finanserna försämras på samma sätt som under krisen i början av 1990-talet, tvingar regeringen att prioritera i sina beslut. Ramverket bidrar också till öppenhet om vilka förutsättningar som råder för finanspolitiken.

<sup>15</sup> Bet. 2009/10:KU9, rskr. 2009/10:99.

<sup>16</sup> 43 § lagen (1996:1059) om statsbudgeten.

<sup>17</sup> 44 § lagen (1996:1059) om statsbudgeten.

#### 4.1.1 Budgeteringsmarginalen

Regeringens bedömning av nivån på utgiftstaket brukar belysa två viktiga aspekter. Dels ska utgiftstaket fastställas på en nivå som är förenlig med överskottsmålet och en långsiktigt hållbar finanspolitik, dels ska utgiftstaket trendmässigt sjunka svagt som andel av BNP.

Marginalen till utgiftstaket är i första hand till för att hantera den normala osäkerheten i beräkningarna. Bufferten ska täcka in den osäkerhet, och därmed risk för utgiftsökningar, som alltid finns i ekonomiska bedömningar inklusive risken att konjunkturen vänder nedåt snabbare och kraftigare än väntat. Den ska även täcka in andra slags osäkerheter, till exempel förändrade beteenden när det gäller nyttjandet av arbetslöshets- respektive sjukförsäkringssystemet. Vidare ska den täcka in osäkerheter i omvärlden. Marginalen ska även rymma eventuella beslut om utgiftsökningar som regeringen planerar. Den både av regeringen och ESV rekommenderade osäkerhetsmarginalen uppgår till 1 procent av de takbegränsade utgifterna i början av året, 1,5 procent kommande år, 2 procent andra året och 3 procent tredje året. Det stegvis ökande kravet på marginal beror på att osäkerheten kring utgiftsutvecklingen ökar med tiden.<sup>18</sup>

För att få en uppfattning om storleken på budgeteringsmarginalen redovisar vi i tabellen den budgeteringsmarginal för kommande budgetår som regeringen föreslagit i respektive budgetproposition åren 1997 – 2009.

**Tabell Budgeteringsmarginal för kommande budgetår i respektive budgetproposition åren 1997-2009**

<i>Budgeteringsmarginal</i>		
<i>År</i>	<i>Miljarder kr</i>	<i>% av utgiftstak</i>
1997	10,1	10,1
1998	3,6	0,5
1999	3,3	0,4
2000	1,5	0,2
2001	1,2	0,2
2002	1,9	0,2
2003	0,4	0,05
2004	0,2	0,02
2005	0,2	0,03
2006	2,2	0,2
2007	15,8	1,7
2008	29,0	3,0
2009	37,6	3,8

Av tabellen framgår att den föreslagna marginalen har varit för liten i förhållande till ESV:s rekommendationer alla år mellan 1997 – 2006.

<sup>18</sup> ESV 2009:37, Prognos Statsbudgeten och de offentliga finanserna, december 2009.

## 4.2 Vad är finansiell styrning?

Begreppet ekonomisk styrning är en samlingsbeteckning för såväl finansiell styrning som resultatstyrning. I och med att målen för statlig verksamhet avser såväl ekonomin som verksamhetens resultat har begreppet ekonomisk styrning definierats så att det omfattar både mål- och resultatstyrning och finansiell styrning. Begreppet ekonomistyrning har därmed en innebörd av avsikt, medel och mål. Här är ekonomin, resurserna, inte ett mål utan ett medel för att uppnå målen eller det efterfrågade resultatet. Relationen mellan mål och medel är alltså – i staten – den omvända mot den för det marknadsorienterade företaget. Den ekonomiska styrningen i staten är ett verktyg för politikens förverkligande.

Den finansiella styrningen avser de delar av den ekonomiska styrningen som är inriktade på de resurser som används i verksamheten, medan mål- och resultatstyrningen avser de delar av den ekonomiska styrningen som är inriktade på de prestationer och effekter som blir resultatet av verksamheten.<sup>19</sup>

ESV:s definition av den ena delen av den ekonomiska styrningen – mål- och resultatstyrningen är ”ett styrsystem som innebär att mål anges för en verksamhet, att resultatinformation tas fram systematiskt och att resultatet analyseras och bedöms mot uppställda mål”. Den andra delen, dvs. den finansiella styrningen definieras i sin tur av ESV som ”styrning av en verksamhet genom angivande av finansiella ramar samt villkor och restriktioner knutna till dessa. De viktigaste finansiella styrmedlen inom staten är anvisning och tilldelning av anslag, dispositionsrätt till avgiftsinkomster, regler och villkor för anslag och avgifter, låneramar och kreditramar”.<sup>20</sup>

Det finns flera definitioner av både mål- och resultatstyrning och finansiell styrning. ESV och Finansdepartementet har olika definitioner av finansiell styrning. Vid ett snabbt ögonkast ger de intrycket av att på tämligen snarlika sätt beskriva samma sak. Men vid en närmare analys framträder en nyansskillnad.

ESV:s definition av finansiell styrning är:

”Styrning av en verksamhet genom angivande av finansiella ramar samt villkor och restriktioner knutna till dessa.”<sup>21</sup>

Enligt Finansdepartementet är finansiell styrning:

”Finansiella restriktioner som gäller för en verksamhet att nå vissa mål.”<sup>22</sup>

Enligt ESV är de viktigaste finansiella styrmedlen:

”anvisning och tilldelning av anslag, dispositionsrätt till avgiftsinkomster, regler och villkor för anslag och avgifter, låneramar och kreditramar.”<sup>23</sup>

19 Bet. 1999/2000:FiU13.

20 ESV:s ordbok, se [www.esv.se](http://www.esv.se).

21 ESV:s ordbok, se [www.esv.se](http://www.esv.se).

22 Ds 2000:63, Finansdepartementet, Ekonomisk styrning för effektivitet och transparens.

23 ESV:s ordbok, se [www.esv.se](http://www.esv.se).

I stället för begreppet styrmedel använder Finansdepartementet begreppet restriktioner och säger att:

”Genom den finansiella styrningen fastställs restriktioner i form av anslag, låneramar, bemyndiganden, villkor för avgiftsbelagd verksamhet samt tillgång till räntekonto med kredit och/eller statsverkets checkräkning (numera centralkonto i Riksbanken) för de resurser regeringen och myndigheterna får förfoga över.”<sup>24</sup>

ESV:s definition talar även om finansiella ramar vilket ger ett intryck av att det finns ett handlingsutrymme i nyttjandet av de finansiella medlen.

Finansdepartementets definition talar om finansiella restriktioner. Synonymer till restriktioner är begrepp som inskränkningar, förbehåll och begränsningar.

Skillnaderna i Finansdepartementets och ESV:s definitioner och beskrivningar av finansiell styrning visar på det spänningsfält som den finansiella styrningen befinner sig i mellan kravet på att den statliga verksamhetens utgifter håller sig under utgiftstaket och samtidigt skapa möjligheter för myndigheterna att genomföra sina verksamheter effektivt och uppnå de resultat som riksdagen och regeringen beslutat.

<sup>24</sup> Ds 2000:63, Finansdepartementet, Ekonomisk styrning för effektivitet och transparens.

## 5 Statsbudgeten beslutas för ett år i taget men utgifterna beslutas på längre sikt

I regeringsformens kapitel om finansmakten står det att

”riksdagen företager budgetreglering för närmast följande budgetår eller, om särskilda skäl föranleder det, för annan budgetperiod. Riksdagen bestämmer därvid till vilka belopp statsinkomsterna ska beräknas och anvisar anslag till angivna ändamål. Besluten härom upptages i en statsbudget.”

Statsbudgeten är alltså ettårig men regeringsformen ger samtidigt riksdagen möjligheter att fatta budgetbeslut för längre tidsperioder. I samma paragraf får riksdagen mandat att

”besluta om att särskilt anslag på statsbudgeten ska utgå för annan tid än budgetperioden”.

Regeringsformen ger också riksdagen befogenheter att ”i samband med budgetregleringen eller annars besluta riktlinjer för viss statsverksamhet för längre tid än anslag till verksamheten avser”. Exempel på sådana riktlinjebeslut är riksdagens beslut om utgiftstaket.

Enligt regeringsformen är därmed den svenska budgetregleringen ettårig om det inte finns särskilda skäl som föranleder en annan beslutsperiod. Beslut om anslag fattas alltså med ett års tidshorisont.

Även i ett internationellt perspektiv är det vanligt att statsbudgeten beslutas för ett år i taget. I praktiken är det dock i vissa fall stora skillnader mellan vad dessa ettåriga budgetbeslut omfattar. Till skillnad från i Sverige där budgetbeslutet omfattar samtliga utgifter (med några undantag) omfattar den årligt beslutade statsbudgeten i vissa länder endast delar av de statliga utgifterna. Mer om detta finns att läsa i bilaga 1.

### 5.1 Ettårig finansiering – flerårig styrning

Statens utgifter på anslag 2008 var drygt 790 miljarder kronor. I realiteten är det årliga beslutet om statsbudgetens utgifter ett beslut om att finansiera redan tidigare beslutade statliga åtaganden och verksamheter. För en stor del av statsbudgetens utgifter har statsmakterna på många områden genom lagar och avtal m.m. bundit upp sig på längre sikt. Belastningen på vissa anslag styrs på så sätt inte alls av den årliga medelstildelningen som sådan utan av det gällande regelverket. Kostnaderna för t.ex. barnbidrag bestäms inte av storleken för det anslag som anvisats för detta ändamål utan av antalet barn och nivån på bidragen. Det innebär att även om budgetbesluten är ettåriga i formell mening så domineras varje budget av ett arv från tidigare åtaganden som begränsar rörligheten på kort sikt. Budgetbeslutet är därmed en kombination av dels – och till absolut största

delen – beslut om den årliga finansieringen av statliga utgifter som statsmakterna redan beslutat om, dels och i ganska liten utsträckning ett beslut som kan betraktas som finansiell styrning på ettårsbasis.

För att identifiera det årliga behovet av finansiering av redan gjorda åtaganden har vi gjort en genomgång av statsbudgetens utfall för 2008. Kartläggningen har syftat till att få fram en bättre bild av hur de olika anslagen är uppbundna eller ”färdigstyrda”. Naturligtvis är det dock så att riksdagen och regeringen – om de så önskar – kan ändra dessa åtaganden och inriktningen på åtagandena med kort varsel.

Statsbudgeten är indelad i 27 utgiftsområden. Utifrån de 27 utgiftsområdenas totala omfattning minus räntorna på statsskulden på cirka 727 miljarder kronor är cirka 460 miljarder kronor, eller 63 procent av utgifterna på statsbudgeten uppbundna via författningar eller avtal.

Vi har försökt göra en uppskattning över vilka utgifter som kan ses som bundna av olika författningar eller av avtal i vilka staten har åtagit sig framtida utgifter. De utgifter som avses här inkluderar inte förvaltningsutgifter för t.ex. personal och lokaler och de åtaganden myndigheterna binder upp staten för i form av beställningsbemyndiganden. Vi har valt att dela upp de utgifter vi identifierar som bundna och diskutera dem utifrån uppdelningen nedan. De grupper av utgifter vi har identifierat är:

- avtalade utgifter, 52 miljarder kronor,
- socialförsäkringsutgifter, 213 miljarder kronor,
- utgifter med stöd av lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade (LSS), 18 miljarder kronor,
- bidrag för läkemedelsförmåner, 21 miljarder kronor,
- arbetslöshetsersättningar, 43 miljarder kronor,
- kommunal utjämning och, 62 miljarder kronor och
- övrigt, 49 miljarder kronor.

Övrigt inkluderar enskilda poster från flera utgiftsområden som t.ex. konsulärt bistånd, ersättning för skada vållad av vilda djur.

Vi har inte tagit hänsyn till eventuella tilläggsbudgetar utan endast de anslag som fanns med när statsbudgeten för 2008 beslutades.<sup>25</sup>

Det finns en hel del författningar och avtal som ställer krav på verksamhet i någon form och vi har här försökt avgöra från fall till fall hur vi ska kategorisera dem. Uppdelningen har inte varit okomplicerad och de gränsdragningar som gjorts kan diskuteras. Det finns ett antal områden där staten har ett åtagande, exempelvis på jämställdhets- och miljöområdena. Vi har dock inte kunnat hitta direkta krav på utgifter här även om de målsättningar som gjorts på området

<sup>25</sup> Då vi har använt 2008 års budget finns det vissa författningar som har ändrats eller upphävts sedan dess. Vi har här utgått från att det är 2008 års budget med då gällande regler som gäller och inte analyserat sådant djupare.

uppenbarligen förutsätter utgifter. En annan fråga har varit en del bidrag, främst på energiområdet, vilka vid första anblicken ger ett intryck av att vara sådana att det inte är anslaget storlek utan endast antalet meriterande sökande som kommer att bestämma utgifterna. Bidragen är samtidigt försedda med ett ”tak”, de beviljas med andra ord bara till de sökande som inkommer under den tid det finns pengar kvar på anslaget. Detta är några exempel men det finns självklart många andra.

I bilaga 2 går vi igenom de olika områdena lite närmare och redovisar några iakttagelser. I de avsnitt där vi tycker det är lämpligt ger vi exempel på författningar som driver utgifter. Genomgången är avsedd att balansera överblickbarhet med fullständighet, av denna anledning finns inte alla förordningar eller lagar med. Exempelvis finns en separat lag som reglerar förlängt barnbidrag<sup>26</sup>, men vi anser att det är mer relevant att bara hänvisa till lagen om allmänna barnbidrag<sup>27</sup>.

26 Lagen (1986:378) om förlängt barnbidrag.

27 Lagen (1947:529) om allmänna barnbidrag.



## 6 Styrning med anslag

”De viktigaste ekonomiska resurserna som riksdagen ställer till regeringens förfogande är de befogenheter som de anvisade anslagen rymmer, dvs. att göra åtaganden, godkänna betalningar och att genomföra utbetalningar.”<sup>28</sup>

”Den normala formen för ett statligt ekonomiskt åtagande är ett beslut om ett anslag på den statliga budgeten.”<sup>29</sup>

### 6.1 Regelverket för styrning med anslag

Genom att anvisa anslag till särskilda ändamål bestämmer riksdagen hur statens medel ska användas. Anslag är utgiftsmedel på statsbudgeten och är riksdagens viktigaste instrument för att fördela medel till olika ändamål i de statliga verksamheterna. Anslagssystemets närmare utformning och tillämpning påverkar befogenhetsfördelningen mellan riksdagen, regeringen och myndigheterna.

Riksdagen anvisar inte bara ett belopp för ett visst ändamål, utan anger också mer eller mindre utförligt de sakliga villkor eller syften som ska gälla för verksamheten. Beskrivningarna för vilka ändamål anslagen är tänkta att användas till är en viktig del i riksdagens beslut. Ibland anges villkoren i anslagsbeslutet, men i de flesta fall framgår de av en lag.

Riksdagens beslut att anvisa anslag (ändamål, anslagstyp och belopp) kan kompletteras med villkor och motivuttalanden som binder både regeringens och myndigheternas utnyttjande av de anvisade anslagen. Enligt konstitutionsutskottet har riksdagen formellt sett ”obegränsad rätt när det gäller detaljreglering av utgiftsbemyndigandena under förutsättning att villkoren står i organiskt samband med anslagsändamålet i fråga och inte strider mot tidigare gjorda åtaganden”.<sup>30</sup> Sådana villkor kan innebära precisering av mål, prioritering inom ett anslag, den regionala fördelningen av medlen, organisering av verksamheten, viss typ av insatser eller krav på återrapportering av resultat.

Anslagssystemets utformning och tillämpning påverkar i stor utsträckning också regeringens möjligheter att styra de statliga myndigheterna och deras verksamheter mot de önskade resultaten. Regeringen har stor handlingsfrihet och kan inom ramen för riksdagens beslut besluta om ytterligare begränsningar i villkoren för myndigheternas möjligheter att utnyttja anslagen. Regeringen får dessutom besluta att medel på ett anvisat anslag inte ska användas om det är motiverat av särskilda omständigheter i en verksamhet eller av statsfinansiella eller andra samhällsekonomiska skäl. Däremot får regeringen inte låta bli att utnyttja ett anslag enbart på grund av att den ogillar anslagets syfte eller omfattning. Regeringen är lika självklart också förpliktad att se till att de åtaganden som staten har till följd av lagar eller avtal fullgörs.<sup>31</sup>

28 SOU 2008:114, Finansmakten, rapport från en referensgrupp, Grundlagsutredningen.

29 Ds 1995:73, Fortsatt reformering av budgetprocessen, Finansdepartementet, s. 26.

30 Bet. 1996/97:KU3.

31 Bet. 1995/96:FIU8y.

### *Dispositionsrätt*

När riksdagen anvisat anslagen på statsbudgetens utgiftssida till regeringens disposition tilldelar regeringen via regleringsbrev en eller flera myndigheter dispositionsrätt till anslagen. Med dispositionsrätten följer en rättighet att använda statens medel för de ändamål som anslaget avser och inom ramen för de villkor som riksdag och regering har bestämt. Med dispositionsrätten följer även en skyldighet för myndigheten att avräkna utgifter mot anslaget och upprätta en anslagsredovisning.

I princip har endast myndigheter rätt att disponera anslag. Om andra organisationer än myndigheter ska få tillgång till medel från statsbudgeten måste en myndighet från sina tilldelade anslagsmedel betala ut bidrag till organisationen.

Regeringen kan, som nämnts ovan, besluta att en myndighet inte får disponera ett visst belopp av ett anslag som tilldelats myndigheten. Det finns två former för detta, indragning eller att ställa anslagsmedel till regeringens disposition.

När regeringen beslutar om indragning av ett anslag eller del av ett anslag innebär det att regeringen tar ifrån myndigheten dispositionsrätt som den tidigare fått. Medlen får då inte längre användas, varken av regeringen eller av myndigheten. Men regeringen kan också omfördela dispositionsrätten till en annan myndighet och ställa visst belopp till regeringens disposition. Det förekommer också att regeringen ställer anslagsmedel till Regeringskansliets disposition.

Regeringskansliets riktlinjer har Regeringskansliet i princip endast dispositionsrätt till anslag som gäller Regeringskansliets, Utrikesförvaltningens eller kommittéväsandets administration eller som avser beredning eller uppföljning av ett regeringsärende. Andra anslagsdispositioner bör beslutas av regeringen, om beslutet kräver ett ställningstagande från regeringen som politiskt organ, och annars av någon myndighet under regeringen.

Exempel på anslagsbemyndiganden som kan rymmas inom ramen för regeringskanslibeslut är sådana som handlar om, anordnande av eller deltagande i konferenser och andra möten, konsult hjälp med utredningar av teknisk karaktär, och information till allmänheten om ny lagstiftning och om andra beslut av regeringen och riksdagen.<sup>32</sup>

### *Inomstatliga bidrag till annan myndighet*

Om en annan myndighet än den myndighet som tilldelats ett anslag behöver få tillgång till medel från anslaget för att utföra verksamhet inom ramen för ändamålet kan myndigheten som tilldelats dispositionsrätten betala ut ett bidrag från anslaget till den andra myndigheten. En myndighet som tar emot bidrag från en annan myndighet kommer därmed inte själv att belasta anslaget. Den utbetalande myndigheten ska avräkna bidragsutbetalningen mot anslaget medan den mottagande myndigheten för upp bidraget som intäkt i sin resultaträkning. Se mer om bidrag i avsnitt 9.

<sup>32</sup> Ds 1998:39, Gula boken, handläggning av ärenden i Regeringskansliet.

### *I dag finns - formellt sett - tre anslagstyper*

För varje anslag ställer riksdagen upp villkor när det gäller möjligheten att överskrida anslaget och möjligheten att utnyttja anslaget under en längre period än budgetåret. Riksdagen gör det genom att i sitt beslut ange vilken anslagstyp det är fråga om. De anslagstyper som finns är obetecknat anslag, ramanslag och reservationsanslag. Hur regeringen får använda de anslag som riksdagen har anvisat regleras i budgetlagen.<sup>33</sup> Hur myndigheterna i sin tur får använda de anslag som regeringen har tilldelat myndigheten regleras i anslagsförordningen.<sup>34</sup>

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

Ett reservationsanslag får inte överskridas. Outnyttjade medel får regeringen använda längst tre år efter det att anslaget senast var uppfört på statsbudgeten. Reservationsanslaget var främst tänkt att användas för tidsbegränsade ändamål för olika typer av program och skulle markera ett åtagandes tidsbegränsade karaktär. I vissa andra fall har reservationsanslag valts för att det varit svårt att beräkna den årliga anslagsbelastningen. Reservationsanslag användes ursprungligen främst för medel till internationellt utvecklingsarbete, vissa investeringsutgifter, universitet och högskolor, forskning, vissa bidrag och vissa arbetsmarknadspolitiska åtgärder. Gemensamt för dessa ändamål var att de belopp, som skulle anvisas för de olika ändamålen, kunde preciseras tämligen väl, men att det var svårt att på förhand beräkna den årliga belastningen på anslaget.

Ett ramanslag får regeringen tillfälligt överskrida genom att ta i anspråk en anslagskredit motsvarande högst tio procent av det anvisade anslaget. Tillgängliga medel under följande år reduceras med ett belopp som motsvarar den utnyttjade anslagskrediten. Myndigheternas rätt till anslagskredit har varierat över tiden sedan ramanslaget infördes men vanligast har varit att regeringen har givit myndigheterna en betydligt mindre kredit än tio procent. Vid behov kan regeringen utöka myndigheternas rätt till anslagskredit upp till de maximala tio procent som lagen om statsbudgeten medger.

Outnyttjade medel från ett ramanslag får regeringen spara och använda under följande budgetår. Det finns i budgetlagen ingen gräns för, varken tidsmässig eller beloppsmässig, för hur länge regeringen har rätt att spara medel från ett ramanslag.

Med riksdagens bemyndigande får regeringen även 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 närvarande gäller att en myndighet får disponera ett anslagssparande med upp till tre procent av anslaget, om inte regeringen meddelat annat. Treprocentsregeln infördes 1999 för att begränsa de stora behållningar som ackumulerades på ramanslagen och som fördes över mellan åren. Vid tilldelningen får regeringen

33 3–10 §§.

34 Anslagsförordningen (1996:1189).

inte endast besluta om nivån på krediten eller möjligheten att disponera anslags-sparande utan även besluta om ett anslag eller post överhuvudtaget ska få kredit- och/eller möjlighet till anslagssparande.

När ramanslaget infördes användes det huvudsakligen för förvaltningsanslag men från och med 1997 används ramanslaget även för sakanslag.

#### *Anslag delas – informellt – in i förvaltningsanslag och sakanslag*

Informellt används begreppen förvaltningsanslag och sakanslag, även om dessa begrepp inte har någon enhetligt definition. Med förvaltningsanslag menas vanligen sådana anslag som finansierar den löpande driften av en myndighet. Om regeringen inte har beslutat något annat ska en myndighets samtliga utgifter för verksamheten, inklusive utgifter för hantering av utbetalningar av transfereringar, belasta myndighetens förvaltningsanslag. Med sakanslag menas då alla andra anslag, t.ex. anslag för transfereringar och investeringar.

Ett sätt att i praktiken särskilja förvaltningsanslag från sakanslag är att definiera de anslag vars medel betalas ut på räntekonto. Ett annat sätt är naturligtvis att utgå från benämningen och ändamålet för anslaget. Eftersom det av benämningen och ändamålet med anslaget eller anslagsposten i vissa fall inte är helt tydligt om anslaget eller anslagsposten kan anses vara ett förvaltningsanslag eller ett sakanslag har vi som förvaltningsanslag räknat sådana anslag eller anslagsposter som utbetalas i ett räntebelagt flöde till en myndighets räntekonto. Räntekontomodellen beskriver vi närmare i avsnitt 11. De anslag eller anslagsposter som betalas ut på räntekonto finns redovisade under tabellen utbetalningsplan i myndigheternas regleringsbrev.

#### *Anslag underindelas i poster*

Regeringen kan dela in anslagen i anslagsposter och anslagsposterna kan i sin tur delas in i delposter. I praktiken underindelar regeringen samtliga anslag i minst en anslagspost. Det innebär att regeringen för upp delbelopp för olika deländamål i form av anslagsposter och delposter. För anslags- eller delpost, liksom för anslag, anges ändamål, belopp, typ och eventuella villkor. Underindelningen av ett anslag i anslagsposter och delposter gör regeringen för att närmare reglera hur anslaget ska användas och avräknas. I styrhänseende är anslagsposter och delposter att jämställa med separata anslag. Skillnaden är att en anslagspost eller delpost normalt inte underställs riksdagen för beslut. Regeringens beslut om anslagsposter och delposter måste dock hålla sig inom riksdagens beslut om ändamål, belopp och villkor för det anslag som underindelas. En myndighet har inte rätt att omfördela anslagsbelopp mellan posterna – det får endast regeringen besluta om.

#### *Anslag kompletteras med verbala villkor*

Regeringen kan begränsa myndighetens handlingsfrihet till anslaget även genom

att formulera verbala villkor under anslaget. I ett sådant villkor ger regeringen närmare direktiv för hur anslagsmedlen får användas. Detta kan innebära att graden av frihet som följer av anslagstypen inskränks. Ett exempel på villkor är att regeringen har beslutat att högst ett visst belopp får användas för ett deländamål eller en viss aktivitet.

## 6.2 Tjugo år av förändringar

Under de 20 senaste åren har riksdagen och regeringen fattat beslut om och genomfört stora förändringar i den ekonomiska styrningen och budgetprocessen i staten. Stramheten har skärpts genom införande av rambeslutsmodellen och det finanspolitiska ramverket (se avsnitt 4). Många av förändringarna har handlat om den finansiella styrningen med anslag. Det är åtgärder som riksdagen och regeringen vidtagit för att strama upp budgetprocessen och statsbudgeten och samtidigt effektivisera användandet av statens medel.

### *Anslagsreformen – ramanslag*

Sedan ramanslaget infördes i början av 1990-talet har alltså statsbudgeten och budgetprocessen utvecklats och förändrats i riktning mot ökad stramhet. Även själva ramanslagskonstruktionen har stramats upp främst genom införandet av treprocentsgränsen för anslagssparande 1999.

Ramanslaget infördes på statsbudgeten i början av 1990-talet och var en avgörande beståndsdel i den förändrade ekonomiska styrningen. Från och med budgetåret 1993/94 blev ramanslaget den normala anslagsformen för myndigheternas förvaltningskostnader. Tanken med ramanslaget och den nya pris- och löneomräkningen som infördes samtidigt var att det skulle ge myndigheterna incitament att genomföra verksamheterna effektivt och att hushålla väl med anslagsmedlen.

Ramanslagsreformen innebar att statsmakterna skulle ta ställning till de faktiska kostnaderna för förvaltningsändamål på statsbudgeten. Utgångspunkten för riksdagens och regeringens budgetering och utgiftsbeslut blev nu i princip deras bedömningar av det tillgängliga resursutrymmet. Statsmakternas ansvar var att sätta en ekonomisk ram för respektive verksamhet. Den ekonomiska ramen uttryckte statsmakternas bedömning av vilka resurser de uppsatta verksamhetsmålen krävde för att kunna uppnås. Anslagsnivån skulle vara ett uttryck för beslutad och förväntad ambitionsnivå i verksamheten. En viktig grundbult för att systemet skulle kunna fungera på avsett sätt var att någon särskild tilldelning av anslagsmedel inte skulle lämnas under löpande budgetår. I budgetpropositionen 1993 förklarade regeringen att:

”De nya riktlinjerna för budgetering innebär att ett utrymme för förväntade kostnadsökningar budgetåret 1993/94 för samtliga resursslag har beaktats. Myndigheternas anslag motsvarar således det likviditetsutrymme som respek-

tive myndighet totalt disponerar och är ett uttryck för regeringens bedömning av vilka resurser som sammantaget skall stå till buds för att de verksamhetsmässiga målen skall kunna uppfyllas under 1993/94. - - - Myndigheterna får genom detta förslag information om vilket handlingsutrymme som ges i finansiellt avseende. Därigenom ökar möjligheterna att vidta åtgärder för att kunna uppnå de av statsmakterna uppställda målen för verksamheten.<sup>35</sup>

Inom den fastställda ramen – påsen pengar – och genom möjligheten att låna eller föra över anslagsmedel mellan budgetåren, skulle myndigheterna utforma sin verksamhet. Till skillnad från tidigare fick därmed myndigheterna för att främja en effektivare medelsanvändning nu stora befogenheter att själva bestämma hur tillgängliga medel skulle fördelas mellan kostnader för personal, lokaler och övriga förvaltningskostnader. Inom ramen för detta regelverk skulle en myndighet som sänkt sina kostnader kunna använda dessa medel i verksamheten eller spara dem i form av anslagssparande. Genom ramanslagets överföringsmöjligheter mellan budgetåren ville riksdagen och regeringen också komma till rätta med det tidigare problemet med en hög förbrukning av anslagsmedel mot slutet av året.

#### *Ramar för myndigheternas förvaltningskostnader – ny teknik för pris- och löneomräkning*

Ett viktigt syfte med reformen var att skapa en tydligare gräns mellan riksdagens och regeringens ansvar för den totala utgiftsutvecklingen och parternas ansvar för en ändamålsenlig lönebildning i staten, vilket bl.a. skulle medföra att riksdagens finansmakt kunde utövas med större tydlighet. Det tidigare systemet hade garanterat myndigheterna full kompensation för kostnadsökningar genom pris- och löneomräkningen och den särskilda förordning om anslagsöverskridande – den s.k. trollerikungörelsen – som tillämpades. När det gäller löner fick myndigheterna full kompensation för träffade centrala löneavtal genom att lönerna räknades om och anslagen justerades med hänsyn till det upp. Detta system gjorde emellertid att myndigheterna saknade incitament att ha kontroll på de lönekostnadsökningar som de centrala kollektivavtalen medförde. Anslagen var dessutom uppdelade på de olika kostnadsslagen och myndigheterna hade inte haft några möjligheter att föra medel mellan dessa kostnadslag.

Införandet av ramanslag innebar att en helt ny teknik vad gäller pris- och löneomräkning av myndigheternas förvaltningsanslag måste införas. Den nya tekniken frikopplade anslagsjusteringarna från den kostnadsutveckling som de centrala avtalen medförde. I stället skulle uppräknningen göras på andra grunder som innebär att det är de beslutade anslagsnivåerna för myndigheternas verksamhet som ska pris- och löneomräknas. Systemet med pris- och löneomräkning är ett generellt system med en automatisk beräkning. Systemet tar därför inte direkt hänsyn till den faktiska utgiftsutvecklingen på det enskilda anslaget.<sup>36</sup> De kostnader som

<sup>35</sup> Prop. 1992/93:100 bil. 1, s. 86.

<sup>36</sup> Om index för löneandelen och hyresandelen samt omräkningen av övriga förvaltningskostnader se prop. 2009/10:1.

ska räknas om är löner, hyror och övriga förvaltningskostnader och omräkningen görs med två års eftersläpning. Vid omräkningen används separata index för prisutvecklingen inom dessa tre utgiftsgrupper. Dessutom ska systemet bidra till att skapa förutsättningar för en produktivitet utveckling som motsvarar den som uppnås i den privata sektorn. Därför reduceras löneindex med ett produktivitetsavdrag som motsvarar produktivitet utvecklingen i den privata tjänstesektorn.

Transfereringar räknas inte om inom ramen för pris- och löneomräkningssystemet.<sup>37</sup>

### *Förändring av myndigheternas möjligheter till anslagssparande*

Inledningsvis fanns det inte någon begränsning för myndigheternas möjligheter att disponera anslagssparande på ramanslag. Finansdepartementets budgetavdelning ansåg att ett visst anslagssparande kunde vara motiverat och att det inte fanns någon generell ”lagomnivå” för sparandet. Nivån ansågs vara helt myndighetsrelaterad beroende på vilken verksamhet det gällde.<sup>38</sup> Budgetlagsutredningen bedömde att det inte var lämpligt med någon begränsning av det anslagssparande som får överföras till följande budgetår. En sådan regel skulle troligen påverka incitamentet till god medelshushållning på ett ogynnsamt sätt, menade utredningen. Begränsningen i möjligheterna att utnyttja anslagssparandet kan ge upphov till beteenden av den typ som fanns före ramanslagets införande, t.ex. att över-skjutande anslagsmedel utnyttjas mot slutet av budgetåret. Utredningen menade att utvecklingen av de överförda beloppen i stället skulle bevakas inom ramen för den ordinarie budgetprocessen.<sup>39</sup>

I budgetpropositionen för 1997 anförde därför regeringen att anslagsbehållningarna borde uppmärksammas i den årliga prövningen av myndigheternas resursbehov. Som underlag för en sådan prövning har myndigheterna därefter ålagts att i sitt budgetunderlag redovisa den planerade användningen av den ackumulerade anslagsbehållningen som vid räkenskapsårets slut uppgår till mer än tre procent av anslaget. En sådan redovisning lämnades för första gången 1998.

Men redan i 1998 års ekonomiska vårproposition tog regeringen nästa steg och redovisade att den hade för avsikt att strama upp reglerna för överföring av anslagssparande.<sup>40</sup> Bakgrunden var den konstaterade ökningen av det ackumulerade sparandet sedan ramanslagen infördes. I mitten av 1990-talet översteg de samlade medel som fördes över till följande budgetår de utnyttjade anslagskrediterna. Nettot uppgick till 11 miljarder kronor. Vidare var osäkerheten om förbrukningen av anslagsbehållningarna ett problem när utgiftsprognoserna visade att utgiftstaket var hotat.

Regeringen bedömde att den prövningen av myndigheternas anslagssparande inte hade varit tillräcklig och att en förändring var nödvändig för att få en bättre

37 Prop. 1992/1993:100.

38 Riksdagens revisorer, Budgeten som styrinstrument – förstudie 1997/98:11.

39 SOU 1996:14, Budgetlag – regeringens befogenheter på finansmaktens område, betänkande av Budgetlagsutredningen.

40 Prop. 1997/98:150.

finansiell styrning av myndigheterna. Också finansutskottet ställde sig principiellt positivt till åtgärder i detta syfte.<sup>41</sup> Mot denna bakgrund beslutade regeringen i februari 1999 om en ändring i anslagsförordningen. Ändringen innebär att anslagssparande som överstiger tre procent av anslaget inte utan regeringens medgivande får disponeras av myndigheten följande budgetår. En samlad prövning av anslagsbehållningarna på ramanslagen i enlighet med förordningsändringen gjordes våren 1999. Resultatet av denna prövning blev att en mindre del av de överskjutande behållningarna drogs in eller ställdes till regeringens disposition.

### *Riksdagen anvisar numera endast ramanslag*

Som vi har redovisat tidigare finns det enligt budgetlagen formellt sett tre anslagstyper som riksdagen kan använda för att anvisa regeringen dispositionsrätt till anslagsmedel. Men från och med budgetåret 2006 har samtliga anslag på statsbudgetens utgiftssida i praktiken ersatts med ramanslag. Det är regeringen som har tagit initiativet till denna förändring men regeringen har inte föreslagit någon ändring i budgetlagen. Det innebär att riksdagen om den så önskar kan besluta att medel ska anvisas på reservationsanslag och obetecknade anslag.

Regeringens motivering till att riksdagen inte längre skulle anvisa medel via reservationsanslag var att reservationsanslaget främst var tänkt att användas för tidsbegränsade ändamål som t.ex. för olika typer av program och skulle ”markera ett åtagandes tidsbegränsade karaktär”. Denna tidsbegränsning hade dock, enligt regeringen, i vissa fall visat sig vara illusorisk. I flera fall hade tidsbegränsade program avlösts av nya program med samma eller liknande ändamål. I andra fall hade anslaget tillförts ytterligare medel, varpå anslagsmedlen fått disponeras i ytterligare tre år. Regeringen menade därför att det kunde ifrågasättas om anslagsformen fyllde funktionen att markera ett åtagandes tidsbegränsade karaktär.

I vissa andra fall hade reservationsanslag valts för att det var svårt att beräkna den årliga anslagsbelastningen. Liknande förhållanden gällde dock även för andra ändamål där medlen tidigare anvisades över förslagsanslag eller reservationsanslag men nu anvisas över ramanslag. Därmed föll även det skälet för att använda reservationsanslag.

Enligt regeringen skulle det tidigare syftet med reservationsanslaget, att klara långsiktiga åtaganden, kunna uppnås genom att koppla ett beställningsbemyndigande till ramanslaget. Detta hade också redan införts på några områden, t.ex. i fråga om investeringar i vägar och järnvägar. Reservationsanslag skulle i princip användas endast för tidsbegränsade projekt där det var svårt att förutsäga utbetalningarnas förläggning i tiden.

Som motiv anförde regeringen även att de flesta reservationsanslagen avvecklats i samband med reformeringen av budgetprocessen under 1990-talet och eftersom det fanns relativt få reservationsanslag kvar fanns det inte tillräckliga skäl att ha kvar en särskild anslagstyp för dessa. Regeringen lyfte även fram som

41 Bet. 1997/98:FIU27, s. 21.

ett argument att Budgetprocessutredningen hade föreslagit att anslagsformen reservationsanslag skulle avskaffas.<sup>42</sup> Finansutskottet tillstyrkte regeringens förslag om att omvandla de reservationsanslag som fanns uppförda på statsbudgeten till ramanslag.<sup>43</sup>

När reservationsanslagen slutat tillämpas fanns det två anslagstyper kvar på statsbudgetens utgiftssida. Förutom ramanslaget anvisades även obetecknade anslag. År 2005 fanns 36 obetecknade anslag och 449 ramanslag på statsbudgetens utgiftssida. Anslagssumman för de obetecknade anslagen var samma år 7,5 miljarder kronor, medan summan av övriga anslag var cirka 730 miljarder kronor.

Regeringen ansåg att det inte var möjligt att urskilja någon tydlig princip för när ett obetecknat anslag användes utan tillämpningen närmast förklarades av att det var en tillfällighet om ett obetecknat anslag eller ett ramanslag användes på ett visst område. Att ett obetecknat anslag inte får överskridas och att oanvända medel inte får föras över till följande år ger en viss fasthet. Regeringen ansåg dock att motsvarande fasthet i förhållande till myndigheterna kunde uppnås för ramanslag genom att regeringen anger villkor för anslagsutnyttjandet.

Enligt regeringens uppfattning hade användningen av det obetecknade anslaget inte några påtagliga fördelar. Det var därför regeringens avsikt att de anslag, som i statsbudgeten för 2005 var uppförda som obetecknade anslag, i budgetförslaget för 2006 i stället skulle föras upp som ramanslag. I regleringsbrevet för berörda anslag avsåg dock regeringen att föreskriva att anslagssparande och anslagskredit inte fick förekomma.

Finansutskottet hade inget att invända mot den förändrade tillämpningen av anslagstyperna.<sup>44</sup> Det hade däremot kulturutskottet som uttryckte att ”ordningen förefaller /-/ något svårbegriplig.” Enligt kulturutskottet hade användningen av anslagstypen obetecknade anslag varit en väsentlig del av den finansiella styrningen inom utgiftsområdet där drygt en tredjedel av anslagen var obetecknade och svarade för 54 procent av utgiftsramen. Kulturutskottet uttalade att:

”En konsekvens av omvandlingen av obetecknade anslag till ramanslag är, som kulturutskottet ser det, att riksdagens årliga kontroll över de tidigare obetecknade bidragsanslagen minskar medan regeringens handlingsfrihet ökar. Ett ramanslag ger regeringen rätt att utnyttja en anslagskredit på upp till 10 % och de 17 omvandlade anslagen kan i princip tillfälligt överskridas med sammantaget upp till 0,5 miljarder kronor inom utgiftsområde 17. Regeringen får dessutom rätt att använda anslagssparandet kommande år. Utskottet noterar att regeringen, enligt 2005 års ekonomiska vårproposition, inte har för avsikt att utnyttja anslagskrediter eller anslagssparande för de anslag som i statsbudgeten för 2005 var uppförda som obetecknade anslag. Denna ordning kan möjligen fungera under 2006 men på sikt finns det risk för att den blir svår att upprätt-

42 SOU 2000:61, Utvärdering och vidareutveckling av budgetprocessen, betänkande av utredningen om utvärdering av budgetprocessen.

43 Bet. 2003/04:FiU10, rskr. 2003/04:42.

44 Bet. 2004/05:FiU20.

hålla. Särskilt som det inte, enligt vad regeringen själv anför, finns några tydliga principer för när obetecknade anslag ska användas, och därmed saknas även principer för när utnyttjande av anslagskredit eller anslagssparande inte ska tillåtas. Utskottet efterlyser därför information från regeringen om hur de anslag inom utgiftsområde 17 som omvandlats från obetecknade anslag till ramanslag kommer att hanteras framöver avseende möjligheterna att använda anslagskredit och anslagssparande. Utskottet anser även att regeringen borde ha kommenterat omvandlingen av obetecknade anslag till ramanslag under utgiftsområde 17 i den nu aktuella budgetpropositionen.<sup>45</sup>

### *Anslagen på statsbudgeten skulle bli färre*

I början av 1990-talet sågs riksdagens budgetbehandling över av Riksdagsutredningen. Utredningen föreslog ett flertal åtgärder för att stärka riksdagens roll i budgetarbetet. Riksdagsutredningen föreslog bl.a. att budgetpropositionen skulle vara fullständig och mer översiktlig, att budgeten skulle bli mer omfattande men med minskad detaljeringsgrad och innehålla färre anslag.

Frågan om antalet anslag på statsbudgetens utgiftssida diskuterades också av Budgetlagsutredningen som i sitt betänkande i mitten av 1990-talet pläderade för att antalet anslag kunde minskas.

”Med beaktande av de olika intressen som kan finnas anser Budgetlagsutredningen att målmedvetna ansträngningar bör göras att successivt minska antalet anslag på statsbudgeten.”<sup>46</sup>

Utredningen ansåg att ju färre anslag som tas upp på statsbudgeten desto större är möjligheterna att olika budgetavvikelse kan jämnas ut varandra (om de inte systematiskt går åt samma håll). Färre anslag skulle dessutom kunna öka regeringens möjligheter att omfördela medel för att nå optimala resultat inom ett givet anslag. Det skulle även bidra till en mer överskådlig bild av statens utgifter och förbättra förutsättningarna för en övergripande styrning. Men utredningen menade samtidigt att anslagen inte får vara så stora och heterogena att det blir omöjligt att på ett tillfredställande sätt ange anslagets ändamål och värdera verksamhetens resultat till angivna mål. Enligt utredningen gällde frågan om antalet anslag egentligen hur detaljerat riksdagen bör ange ändamålet med de anslag som anvisas. Det gällde alltså hur befogenheter i fråga om styrningen av den statliga verksamheten bör fördelas mellan riksdagen och regeringen.

I övergången mellan budgetåren 1995/96 och 1997 då antalet anslagstyper minskades från fyra till nuvarande tre, minskade antalet anslag från 677 till 490 i ett enda slag. Därefter har antalet anslag varje år uppgått till knappt 500.

45 Bet. 2005/06:KrU1.

46 SOU 1996:14, Budgetlag – regeringens befogenheter på finansmaktens område, betänkande av Budgetlagsutredningen.

### 6.3 Styrning med anslag i praktiken

#### *Anslagens storlek och indelning*

Vi konstaterar att ett flertal anslag 2008 är mycket stora och har ganska allmänt hållna ändamålsbeskrivningar. Det kan innebära att när ett stort anslag är avsett av finansiera många olika verksamheter kan det vara svårt att få överskådlighet och följa upp vad pengarna har använts till. Det kan även vara svårt att få något grepp om vilken verksamhet som ett anslag ska finansiera när vissa av anslagen är så beloppsmässigt stora. Beloppsmässigt mindre anslag skulle förbättra styrningen av verksamheten. Nackdelen med flera beloppsmässigt mycket små anslag kan i vissa fall vara en ökad detaljstyrning.

Storleken på anslaget med ett preciserat ändamål är viktigt för att uppnå en effektiv finansiering och finansiell styrning. Den indelning som görs av anslagen ska inte heller motverka andra styrformer utan bör understödja dessa. Anslagens storlek och ändamål är också viktiga att fundera kring för att kunna åstadkomma en bra koppling mellan resultat och ekonomi i den finansiella strukturen. Det är dock vare sig optimalt eller önskvärt att försöka hitta en genomsnittlig ”lagomnivå” för hur stort ett anslag bör vara. Anslagets storlek beror på vilken verksamhet det omfattar.

#### *År 2008 – 487 anslag underindelas i 1 279 anslagsposter och 87 delposter*

Det är mycket olika hur detaljerat regeringen väljer att underindela anslagen, dvs. hur många poster varje anslag får. Det är även mycket olika hur många anslag eller anslagsposter en och samma myndighet disponerar. Alla anslag som riksdagen anvisade regeringen budgetåret 2008 var ramanslag och i regleringsbrevet benämndes alla anslagsposter och delposter med (ram). Alla anslag har minst en anslagspost. De totalt 487 anvisade anslagen underindelade regeringen därefter i 1 279 anslagsposter och 87 delposter. Av tabellen framgår hur många av anslagen som underindelats i ett visst antal anslagsposter.

#### *487 anslag 2008 – anslagens underindelning i anslagsposter*

Antal ap	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	13	19	21	22	24	25	32
Antal anslag	255	99	42	27	11	11	13	7	5	5	1	4	1	1	1	2	1	1

Källa: Informationssystemet Hermes.

Drygt 50 procent – eller 255 stycken – av anslagen underindelades i endast en anslagspost och 20 procent – 99 stycken – av de anvisade anslagen underindelades i två anslagsposter. Ett anslag hade underindelats i så många som 32 anslagsposter.

Underindelningen i olika antal anslagsposter kan inte förklaras beroende på storleken på anslaget. Det finns beloppsmässigt mycket stora anslag som är underindelade i få anslagsposter och det finns beloppsmässigt små anslag som är underindelade i flera anslagsposter.

### *Ändamål och anslagens benämning*

I ESV:s studie 2007 noterade vi att det i regleringsbrev till myndigheterna inte fanns någon beskrivning av för vilket ändamål som riksdagen beslutat för anslaget.<sup>47</sup> I studien av de anslag som anvisades 2008 kan vi konstatera, i likhet med studien 2007, att det inte i något regleringsbrev fanns några ändamålsbeskrivningar till något enda anslag. Det som finns är namn eller benämningar på anslagen och anslagsposterna samt verbala villkor till anslagsposterna.

### *Endast 36 procent av anslagsposterna har ramanslagets villkor*

Sammanfattningsvis visade vår undersökning 2007 att riksdagen anvisade samtliga anslag på statsbudgeten i form ramanslag. När dessa anslag tilldelades myndigheterna var det endast cirka 30 procent av anslagsposterna som hade villkor som traditionellt är förknippade med ramanslagen. Vår undersökning av anslagen som riksdagen anvisade budgetåret 2008 bekräftade att riksdagen nu – i enlighet med regeringens intentioner – konsekvent anvisar samtliga anslag som ramanslag och i regleringsbrev benämndes alla anslagsposter och delposter med (ram). När dessa anslag tilldelades myndigheterna har regeringen villkorat var och en av samtliga anslagsposter (och delposter) så att det även denna gång endast var en dryg tredjedel av det totala antalet anslagsposter som hade sådana villkor som traditionellt förknippas med ramanslagen. Anslagsposterna (ap) utformades så att

- 42 procent (538 ap) endast hade sparmöjligheter,
- 36 procent (461 ap) hade både spar- och kreditmöjligheter,
- 13 procent (171 ap) fick vare sig spar- eller kreditmöjligheter, och
- 7 procent (86 ap) fick endast en kreditmöjlighet.

### *Endast 43 procent av anslagen är ”rena” ramanslag*

Av de 487 ramanslag som anvisades 2008 var det 211 ramanslag som när de tilldelades var ”rena” ramanslag, dvs. som var sådana anslag där samtliga underindelade anslagsposter var villkorade med både kredit- och sparmöjligheter. Därmed var 276 tilldelade anslag per definition inte ”rena” ramanslag. Det innebar att den enda anslagsposten eller de olika anslagsposterna på ett och samma anslag kunde ha villkor som traditionellt förknippas med helt andra anslagstyper än ramanslaget. På många anslag är anslagsposterna på ett och samma anslag villkorade på olika sätt. För vissa anslag innebar det att så många som fyra olika ”anslagstyper” kan vara representerade. Det fanns även anslag där de olika anslagsposterna på ett och samma anslag var villkorade på ett och samma sätt men med villkor som är förknippade med någon annan anslagstyp än ramanslagets.

På de 255 ramanslag som 2008 underindelades i endast en anslagspost var den enda anslagsposten för 172 av dessa villkorad som en ramanslagspost. Det innebar att 172 av de 255 anslag som underindelades i endast en anslagspost var

<sup>47</sup> ESV 2007:23, Resultat och styrning i statsförvaltningen.

”rena” ramanslag. De resterande 83 anslagen med endast en anslagspost var blandade anslag och villkorade så den enda anslagsposten på 18 anslag endast hade kreditmöjligheter. På 49 anslag hade anslagsposten endast sparmöjligheter och på 16 anslag hade den enda anslagsposten vare sig kredit- eller sparmöjligheter.

Av de 232 ramanslag som underindelades i två anslagsposter eller fler var 41 stycken ”rena” ramanslag. Däremot var 85 av anslagen de olika anslagsposterna sinsemellan villkorade på olika sätt så att de liknade flera olika ”anslagstyper” men minst en anslagspost var villkorad som ett ramanslag. På 25 av anslagen var de olika anslagsposterna sinsemellan villkorade så att de liknade flera olika ”anslagstyper” men ingen av posterna var villkorad som ett ramanslag. Sist har vi 81 anslag vars samtliga anslagsposter villkorats på samma sätt men ingen av anslagsposterna har villkor som överensstämmer med ramanslagets.

Vår undersökning visar därmed att regeringen ofta villkorar ramanslagen så att de för myndigheterna, i praktiken, kan anses ha karaktär av obetecknade anslag eller reservationsanslag, dvs. de anslagstyper som regeringen tagit initiativet till att riksdagen inte längre ska anvisa.

En effekt av att riksdagen nu anvisar samtliga anslag som ramanslag är att det i stället är regeringens befogenheter som ökar jämfört med om riksdagen anvisar anslag som obetecknade eller som reservationsanslag. Eftersom regeringen i hög grad villkorar myndigheternas användning av ramanslagen och begränsar kredit- och sparendemöjligheter både generellt i förordning och specifikt i regleringsbrev tillfaller den flexibilitet som ramanslaget innebär i första hand regeringen och inte myndigheterna.

Om de villkor som är förknippade med ramanslaget tas bort, så att anslaget inte får någon sparande- och/eller kreditmöjlighet, försvinner de incitament som var tanken med ramanslagen. Syftet med systemet med anslagssparande och anslagskrediter på ramanslag är att myndigheterna ska utnyttja sina anslagsmedel på ett ansvarsfullt, långsiktigt och effektivt sätt.

#### *Flera myndigheter har dispositionsrätt till samma anslag*

På 119 anslag, eller drygt 50 procent, av de 232 anslag som 2008 underindelats i två eller fler anslagsposter hade regeringen fördelat dispositionsrätten till en eller flera andra myndigheter (inklusive regeringen och Regeringskansliet) än den myndighet som anslaget tilldelats. Vi har undersökt hur regeringen har fördelat dispositionsrätten i förhållande till hur anslagsposterna (ap) har villkorats efter ”anslagstyp”.

- 538 ap hade endast sparmöjligheter – av dessa disponerade myndigheterna 459 ap, regeringen och Regeringskansliet 79 ap,
- 461 ap hade både spar- och kreditmöjligheter – av dessa disponerade myndigheterna 405 ap, regeringen och Regeringskansliet 56 ap,
- 171 ap hade vare sig spar- eller kreditmöjligheter – av dessa disponerade

- myndigheterna 141 ap, regeringen och Regeringskansliet 30 ap och
- 86 ap fick endast en kreditmöjlighet – av dessa disponerade myndigheterna 80 ap, regeringen och Regeringskansliet 6 ap.

Totalt 171, eller drygt 13 procent, av de 1 279 anslagsposterna som regeringen underindelade anslagen i 2008 disponerades av regeringen och Regeringskansliet. Vi konstaterar att myndigheterna, regeringen och Regeringskansliet har fått dispositionsrätt till anslagsposter av samtliga ”anslagstyper”. Vår undersökning visar därmed att möjligheter till sparande och/eller kredit på en anslagspost inte är förknippat med om det är en myndighet, regeringen eller Regeringskansliet som disponerar anslagsposten.

### *Sakanslag och förvaltningsanslag*

Vid tilldelningen av de 487 anslagen 2008 beslutade regeringen att av de 1 279 anslagsposterna skulle 468 anslagsposter, eller 37 procent av dessa betalas ut i ränteinflöde, dvs. att de med vår definition är ”förvaltningsanslagsposter”. Resterande 811 anslagsposter (ap), eller 63 procent var ”sakanslagsposter”. Fördelningen såg ut på följande sätt

- 538 ap hade endast sparmöjligheter – av dessa var 189 förvaltningsanslagsposter,
- 461 ap hade både spar- och kreditmöjligheter – av dessa var 272 förvaltningsanslagsposter,
- 171 ap fick vare sig spar- eller kreditmöjligheter – 2 ap var förvaltningsanslagsposter och
- 86 ap fick endast en kreditmöjlighet – 5 ap var förvaltningsanslagsposter.

Undersökningen visar att av förvaltningsanslagsposterna var knappt 60 procent villkorade som ramanslag och 40 procent var villkorade med endast sparmöjligheter. Det går därmed inte att dra slutsatsen att ett förvaltningsanslag, eller snarare en förvaltningsanslagspost, alltid har ramanslagets villkor.

Undersökningen visar även att det också finns anslag som är sammansatta av anslagsposter som är både förvaltningsanslag och sakanslag. Ett och samma anslag som underindelats i minst två anslagsposter kan ha anslagsposter som är ”förvaltningsanslagsposter” respektive ”sakanslagsposter”. Av de 487 ramanslagen som anvisades 2008 var när de tilldelades myndigheterna 192 ”rena” förvaltningsanslag, dvs. att samtliga anslaget underindelade poster var ”förvaltningsposter”. Flest anslag – 248 stycken – var ”rena” sakanslag, dvs. att samtliga anslagsposter var sakanslagsposter, och 47 anslag var blandat förvaltnings- och sakanslag, dvs. anslaget hade underindelats i minst två poster varav minst en förvaltningsanslagspost och en sakanslagspost.

### *Förvaltningskostnader och transfereringskostnader på samma anslagspost*

Förutom att det finns förvaltningsanslagsposter och sakanslagsposter finns det

anslagsposter som finansierar både förvaltningskostnader och transfereringar. När vi analyserar de olika posterna ser vi att det 2008 fanns 380 anslagsposter, eller 28 procent av samtliga anslagsposter, som finansierar både förvaltningskostnader och olika former av transfereringar på en och samma anslagspost. I många fall gäller det dock små andelar. För 226 anslagsposter, eller 60 procent av dessa poster, handlar det om mindre än 5 procent av det totala beloppet på anslagsposten. Samtidigt utgör detta 413 miljoner kronor som betalas ut i transfereringar från vad som i huvudsak är förvaltningsanslag och 573 miljoner kronor som betalas ut i förvaltningsutgifter från vad som i huvudsak är sakanslag.

### *Anslag kompletteras med verbala villkor*

ESV:s undersökning 2007 visade att de skriftliga villkoren till anslagsposterna i vissa fall var många och mycket detaljerade.<sup>48</sup> Det fanns t.ex. poster som hade både högstsatta, lägstsatta och exakta beloppsgränser som myndigheten måste hålla sig till. En stor del av villkorstexterna till anslagsposterna bestod dessutom av hänvisningar till lagrum. Vår undersökning av anslagen 2008 visar samma sak. Totalt fann vi 2 435 stycken skriftliga villkor, varav 564 stycken till poster som går i räntebelagt flöde, dvs. som är förvaltningsanslag. Som ett skriftligt villkor har vi räknat ett stycke text i villkorstext under anslagspost. Men ett och samma stycket kan naturligtvis i sig innehålla fler villkor och restriktioner.

Vi kan konstatera att sådant som anges i de verbala villkoren kopplade till anslagsposter är vanligtvis t.ex. information om vad medel från anslagsposten får användas till för typ av verksamhet samt hänvisningar till att utbetalning från anslagsposten får göras enligt bestämmelser i vissa lagar, förordningen eller med stöd av avtal och liknande. Vidare är det vanligt att regeringen ”öronmärker” medel på anslaget genom att föreskriva att högst, lägst eller exakt ett visst angivet belopp ska användas för viss verksamhet eller för vissa utbetalningar. I vissa fall föreskriver regeringen även i anslagsvillkoren på vilket sätt eller vid vilka tidpunkter utbetalningar av t.ex. bidrag ska göras från anslaget. I sex fall har vi funnit att regeringen redan i regleringsbrevet har givit myndigheter rätt att vid behov att i anspråk extra medel från ett anslag i form av ett medgivet överskridande.

Vid vår genomgång av de verbala villkoren till anslagsposterna har vi även funnit att relativt mycket av det som föreskrivs där egentligen är något annat än ett villkor till den aktuella anslagsposten. Det kan t.ex. vara villkor som egentligen hör till ett annat anslag eller anslagspost eller information som borde stå under en annan rubrik i regleringsbrevet. Det kan även vara villkor som riktar sig till någon annan än den som disponerar anslagsposten eller annat som borde regleras i annan ordning än genom regleringsbrevet.

Det varierar dock mycket mellan olika anslagsposter i vilken mån regeringen använder sig av verbala villkor. För många anslagsposter anges inga verbala villkor alls. I dessa fall styrs myndigheternas möjlighet att utnyttja medel från de anslag

<sup>48</sup> ESV 2007:23, Resultat och styrning i statsförvaltningen.

de fått dispositionsrätt till endast av benämningen på anslagsposten samt restriktioner kring sparande och kreditmöjligheter. Eftersom ändamålsbeskrivningar till själva anslagen inte anges i regleringsbrev kan det dessutom vara svårt för myndigheterna att kunna tolka hur en eventuellt utvecklad ändamålsbeskrivning enligt riksdagens beslut kan knytas till en specifik anslagspost, som naturligtvis kan vara en bland många.

För flera andra anslagsposter finns däremot mycket omfattande verbala villkor. När regeringen väljer att i hög grad styra myndigheternas användning av anslagen genom villkor finns det exempel på att man inom samma anslagspost samtidigt använder restriktioner som högstsatta, lägstsatta och exakta beloppsangivelser. Ekvationen som myndigheterna har att hantera synes i dessa fall vara relativt komplicerad och kräver en nogsam bevakning med täta avstämningar och uppföljning. Inte sällan kräver dessa omfattande villkor ändringar under budgetåret, varför de i flera fall torde kräva ett omfattande administrativt arbete i Regeringskansliet. I vissa fall har det gjorts ändringar i villkoren så pass ofta som i snitt en gång per månad under 2008.

I några fall förekommer även omfattande verbala villkor kopplade till förvaltningsanslag, vilka innebär restriktioner för hur myndigheten får utnyttja förvaltningsanslaget.

De beloppsangivelser som används i villkoren till anslagsposterna varierar mycket i storlek, från små belopp på några tusentals kronor till stora belopp på många miljoner kronor. När beloppen är mycket små kan man ställa sig frågan om det är nödvändigt att regeringen är så pass detaljerad i beslutet om vad anslaget får användas till. När beloppen är mycket stora kan man i stället undra om det inte skulle vara tydligare att avsätta en egen post under anslaget för beloppet. Det gäller i synnerhet om det är fråga om bidragsutbetalningar till andra myndigheter, eftersom den andra myndigheten då direkt kan få dispositionsrätt till posten.

Vi har inte kunnat finna något samband mellan anslagspostens beloppsmässiga storlek och hur många villkor som anges för en anslagspost.

### *Anslagssparande*

Anslagssparandet uppgick vid utgången av 2008 till 37 miljarder kronor. Det minskade med 3,7 miljarder kronor jämfört med 2007. Anslagsbehållningarnas andel av de anvisade anslaget varierade under perioden 2004-2008 mellan 4 procent och 5,6 procent.

#### *Förändring av anslagsbehållningar exklusive statsskuld räntor 2004-2008, miljoner kronor*

År	2004	2005	2006	2007	2008
Utgående ramöverföringsbelopp	25 576	25 404	34 593	40 719	37 003
Utgående ramöverföringsbelopp – andel av anvisat anslag i statsbudgeten	4 %	4 %	5 %	5,6 %	5 %

Detta är exklusivt högskolesektorn som genom sitt undantag från huvudregeln gällande anslagsavräkning i stället bokför överskjutande anslag som kapitalförändring i balansräkningen.

Sedan treprocentsgränsen för anslagssparande infördes 1999 har den diskuterats flitigt av olika myndighetsföreträdare i statsförvaltningen. Diskussionen har handlat om regeln som sådan, storleken på nivån för anslagssparande och regeringens tillämpning av regeln. Många bedömare anser att tre procent är en för låg nivå för att åstadkomma de incitament till effektiv användning av anslagsmedlen som sparmöjligheten ska ge och anser att den bör tas bort.

ESV har tidigare i olika utredningar lämnat förslag till effektivare hantering av anslagssparande och har föreslagit att tillämpningen av treprocentsregeln ska anpassas till de utgångspunkter som ligger bakom att sparmöjligheten införts. Viktiga faktorer att ta hänsyn till vid utformningen av nya regler för prövning av anslagssparande är möjligheten till förutsägbarhet och goda planeringsförutsättningar för myndigheterna så att de kan utnyttja sina resurser effektivt. Att treprocentsregeln har lett till ett kortsiktigt ekonomiskt tänkande har framförts i flera olika sammanhang.

Ytterligare ett exempel är att 2006 års Förvaltningskommitté föreslog att begränsningarna av myndigheternas anslagssparande skulle tas bort för att myndigheterna på så sätt skulle kunna ta tillvara möjligheter till effektiviseringar och kostnadsminskningar. Kommittén ansåg att det är viktigt att myndigheterna ges möjligheter till förutsägbarhet och goda planeringsförutsättningar så att de kan hushålla väl med sina medel.<sup>49</sup>

Förslagen har dock inte lett till någon ändring av regeln.

### *Att se vilka villkor som gäller för ett tilldelat anslag är ett pusslande med olika uppgifter*

I regleringsbrevet finns en rubrik för varje anslag med benämning och anslagsnummer. Under rubriken listas de underindelade posterna med postnummer, benämning och belopp samt med beteckningen (ram). Av samma lista framgår även vilken myndighet som disponerar de olika posterna. Direkt under anslagsposterna redovisas i förekommande fall de skriftliga villkoren till respektive post. Under en annan rubrik ”finansiella villkor” finns en tabell med information om vilka beslut regeringen har fattat för respektive post om möjligheten att utnyttja anslagskredit eller inte liksom om möjligheten att disponera ett upparbetat anslagssparande eller inte samt om nivån på det disponibla anslagssparandet. För att få reda på vilka anslag eller snarare vilka anslagsposter som är ”förvaltningsanslag” går man till rubriken ”utbetalningsplan”. Under rubriken finns en tabell med en utbetalningsplan med exakta belopp angivna för den månatliga (eller annan periodisering som regeringen beslutat) överföringen av medel till myndighetens räntekonto i

<sup>49</sup> SOU 2008:118, Styra och ställa – förslag till en effektivare statsförvaltning, slutbetänkande av 2006 års förvaltningskommitté.

Riksgälden. Under utbetalningsplanen redovisas de räntebärande anslagsposter/delposter som står till myndighetens disposition. Det är dessa poster som är förvaltningsanslagen.

För att få en bild av vilka villkor som regeringen beslutat för varje anslag, anslagspost och delpost är man hänvisad till att pussla ihop information om villkor som finns under olika rubriker i regleringsbrevet. Den som vill veta hur den finansiella styrningen för ett anslag är utformad måste därmed vara väl insatt i var i regleringsbrevet man hittar informationen och hur den ska tolkas.

#### **6.4 Reflektioner och noteringar om hur anslagen tilldelas myndigheterna**

Under arbetet med kartläggningen av den anvisade anslagen 2008 har vi – som vi har redovisat ovan – gjort iakttagelser om hur anslagen tilldelats och villkorats. Dessa iakttagelser har också kompletterats med andra erfarenheter som gjorts i andra sammanhang beträffande anslagens tilldelning och användning. De företeelser som vi tar upp här är inte nödvändigtvis sådana som är felaktiga eller olämpliga i det sammanhang de används men de visar på att det finns sätt att tilldela myndigheter anslag och ställa upp villkor för utnyttjandet av dem som skiljer sig mot hur det vanligen brukar göras och som komplicerar bilden ytterligare. Vi har inte gjort någon bedömning om hur vanliga de företeelser vi tar upp är och om de är representativa för någon grupp av myndigheter. Syftet med exemplen är att de ska visa att det finns sätt att styra tilldelningen av anslagen som inte alltid är självklara för den utomstående.

Vi har bland annat uppmärksammat olika företeelser som innebär att det i slutänden blir svårt att se hur ett anslag ser ut när det tilldelats en myndighet, hur många anslagsposter det finns under ett anslag, hur mycket pengar som totalt tilldelas olika myndigheter genom ett visst anslag samt hur mycket medel en viss myndighet totalt disponerar från olika anslag.

##### *Rörigt och otydligt hur många anslagsposter myndigheten disponerar*

Många myndigheter är tilldelade ett stort antal anslagsposter, däribland finns det myndigheter som dels disponerar anslagsposter som är ställda till dem i deras egna regleringsbrev, dels disponerar anslagsposter som återfinns i andra myndigheters regleringsbrev.

En myndighet i undersökningen disponerar 56 anslagsposter som myndigheten tilldelats i det egna regleringsbrevet. Myndigheten disponerar därutöver medel från anslagsposter i flera andra myndigheters regleringsbrev. Det innebär att regleringsbrevet inte ger information om myndighetens sammanlagda anslagsfinansiering. Myndigheten får dock information om att den disponerar anslagsposter i andra regleringsbrev genom att sådant regleringsbrev skickas som ”Likalydande till”, till myndigheten och eventuellt andra myndigheter som också

disponerar medel från anslagsposter i samma regleringsbrev. I informationssystemet Hermes går det dock att ta fram en rapport som visar alla anslagsposter som disponeras av myndigheten. Men för att få tillgång till den informationen måste man ha behörighet till Hermes samt kunskap om hur man får fram rapporten. Detta gör det svårt för någon som inte har behörighet i Hermes att få fram rapporten att skapa sig en bild över myndighetens anslagsfinansiering.

### *Många regleringsbrev till samma myndighet*

Som exemplet ovan visar är det fullt möjligt att en myndighet disponerar anslagsposter i flera regleringsbrev. Huruvida en anslagspost hamnar i den disponerande myndighetens regleringsbrev eller i något annat regleringsbrev beror till viss del på hur handläggarens behörighet i Hermes är utformad. I normalfallet ges handläggarna i Regeringskansliet behörighet i Hermes till de anslag som ligger under deras utgiftsområde och de myndigheter som ligger under deras departement. Detta innebär att en myndighet som disponerar anslagsposter från flera anslag inom ett och samma utgiftsområde kan få alla anslagsposter den disponerar i ett och samma regleringsbrev. Ges en myndighet dispositionsrätt till anslagsposter under andra utgiftsområden, som inte det egna departementet förfogar över, kan en sådan anslagspost antingen läggas i ett separat regleringsbrev avseende enbart det anslaget, eller i en annan myndighets regleringsbrev.<sup>50</sup>

Detta är dock inga principer som tillämpas konsekvent. Vi har hittat exempel där en myndighet, myndighet A, har fått ett regleringsbrev. Därutöver finns det ett regleringsbrev som är ställt till myndighet A men som avser ett annat anslag inom samma utgiftsområde som de anslagsposter den disponerar i det tidigare regleringsbrevet. Skillnaden är dock den att även fyra andra myndigheter disponerar poster under samma anslag i samma regleringsbrev.

Anslagsposterna som disponeras av de fyra myndigheterna i regleringsbrevet är anslagsposterna ap.9, ap.10, ap.7, ap.13, ap.11 och ap.12. Samtliga anslagsposter utom ap.13 betalas ut enligt utbetalningsplan till respektive myndighets räntekonto i Riksgälden, och kan genom detta betraktas som förvaltningsanslag, vilka är avsedda att användas för myndigheternas förvaltningskostnader.

Eftersom samtliga myndigheter som disponerar anslagsposter i regleringsbrevet avseende anslaget ligger inom samma departement, borde de ha funnits möjlighet att direkt lägga respektive anslagspost i varje enskild myndighets regleringsbrev. Det finns inget hinder mot att så som i detta fall skriva ett separat regleringsbrev för dessa anslagsposter, även om myndigheterna ligger under samma departement. Dock innebär det att antalet styrdokument blir fler utan att det tillförts några fler villkor eller uppdrag till de berörda myndigheterna. Hade regeringen i stället lagt de ovan nämnda anslagsposterna i varje enskild myndighets regleringsbrev hade översikten över myndigheternas finansiering blivit bättre och antalet styrdokument färre.

<sup>50</sup> En myndighet som ligger under det departementet som förfogar över anslagen inom utgiftsområdet.

En annan reflektion, i samma regleringsbrev som ovan, är att det vid en första anblick verkar saknas anslagsposter, då den första anslagsposten som tas upp är ap.7. Frågan som väcks är naturligtvis, var är de tidigare anslagsposterna och var ap.8 är. I vilket regleringsbrev dessa anslagsposter återfinns, om det finns fler eller om det är så att de inte längre finns, går inte att säga utifrån detta regleringsbrev.

#### *Vad avser ändringsbeslutet?*

Om förändringar i ett regleringsbrev behöver göras under året görs ett ändringsbeslut. Principen är att ett ändringsbeslut ska kunna förstås utan att man har tillgång till det ursprungliga regleringsbrevet. För att detta ska vara möjligt krävs att det tydligt framgår vad ändringsbrevet avser att ändra.

Det är inte ovanligt att ändringsbeslut enbart innehåller ett understruket belopp avseende en viss anslagspost. Huruvida det understrukna beloppet innebär en ökning eller minskning av tilldelade medel framgår då inte. Det är därför viktigt att information om vad en ändring avser ges i de inledande texterna till ändringsbeslutet. I de fall information saknas blir ändringsbeslutet otydligt och dess innehåll svårtolkat.

#### *Villkor i olika regleringsbrev*

Vi har sett att det finns villkor till anslagsposter i ett regleringsbrev som även omfattar anslagsposter under samma anslag, men som tilldelats en annan myndighet i ett annat regleringsbrev. Vi kan illustrera det med exemplet att myndighet A disponerar anslagsposterna ap. 1, ap. 2, ap. 3 och ap. 5 och myndighet B disponerar anslagspost ap. 4 under samma anslag. I villkoren till ap. 1 står skrivet att detta är ett generellt villkor som gäller för samtliga anslagsposter under anslaget. Detta innebär att villkoret även gäller ap. 4, vilket finns i en annan myndighets, myndighet B:s, regleringsbrev. I myndighet B:s regleringsbrev står inget om det generella villkoret och ingen information om att något sådant kan finnas. Om det generella villkoret i myndighet A:s regleringsbrev rör förhållanden i myndighet B:s regleringsbrev borde ett likalydande regleringsbrev sänts till dem (eller i vart fall en kopia av regleringsbrevet) men så har inte gjorts.<sup>51</sup>

<sup>51</sup> I slutet på varje regleringsbrev framgår om en kopia eller ett likalydande regleringsbrev sänts till andra myndigheter än den det är adresserat till.

## 6.5 Synpunkter på tillämpningen av ramanslaget

I flera tidigare undersökningar har ESV konstaterat att de flesta myndigheterna är positivt inställda till modellen med ramanslag och de incitament som är kopplade till anslaget.<sup>52</sup> Myndigheterna har betonat att tanken med ramanslaget är bra eftersom den ger flexibilitet och långsiktig planering av verksamheten genom förflyttning av medel mellan budgetåren. Ett sådant system, med sparande- och kreditmöjligheter, anses nödvändigt för att styra och planera verksamheten på ett stabilt och långsiktigt sätt. Däremot var myndigheterna mindre nöjda med tillämpningen av ramanslaget. Många myndigheter uttryckte att tanken med ramanslaget genom regeringens åtgärder – som t.ex. frysningen 2005 – har urholkats och inte längre fungerar. Myndigheterna påtalade också behovet av förutsägbarhet och fasta spelregler. En modell som plötsligt ändras i sina grundläggande fundament skapar osäkerhet hos myndigheterna. Kortsiktiga restriktioner och förändringar i tillämpningen av ramanslaget får tydliga effekter på hur myndigheterna använder sina anslag. Myndigheternas planeringsförutsättningar försämrats kraftigt samtidigt som incitamentet till god hushållning med statens resurser urholkas. Myndigheternas agerande anpassas till den tillämpade styrningen. Det finns en uppenbar risk att åtgärder av detta slag motverkar den långsiktighet och effektivitet i användningen av statens medel som ramanslaget skulle åstadkomma.

<sup>52</sup> Se t.ex. ESV 2007:23, Resultat och styrning i statsförvaltningen, ESV 2006:3, Frysningen 2005 – begränsningar av myndigheternas anslagssparande och anslagskredit, ESV 2007:43, Utvärdering av modeller för lån till anläggnings tillgångar som används i myndigheternas verksamhet respektive räntekonto med kredit.



## 7 Om ändringar i den beslutade budgeten

Under det löpande budgetåret kan det uppstå behov för regeringen att besluta om ändringar inom ramen för anslagsfinansieringen av myndigheterna. Besluten handlar om ändringar av anslagsbelopp och i de verbala villkoren till anslag och anslagsposter. Andra ändringar handlar om storleken på krediten och möjligheter att disponera anslagssparande m.m.

### 7.1 Om tilläggsbudget till statsbudgeten

Under det löpande budgetåret kan det uppstå oförutsedda behov i den statliga verksamheten som kräver medel utöver vad som finns anvisat av riksdagen i statsbudgeten. En myndighet kan finansiera ett mindre, tillfälligt budgetöverskridande genom att utnyttja en anslagskredit, dvs. ta ut ett förskott på nästkommande års anslag. Om det är fråga om större medelsbehov måste regeringen gå till riksdagen med förslag om tilläggsbudget.

Tilläggsbudget är en ändring av statsbudgeten under löpande budgetår. Enligt regeringsformen får riksdagen för löpande budgetår göra en ny beräkning av statsinkomster och ändra eller anvisa nya anslag.<sup>53</sup> Regeringen lämnar i normalfallet förslag till tilläggsbudget två gånger per år, i samband med vårpropositionen i april och budgetpropositionen i september. Någon närmare reglering av hur regeringen ska göra när den lämnar förslag om tilläggsbudget till riksdagen finns inte.

### 7.2 Riksrevisionen om regeringens hantering av tilläggsbudgetar till statsbudgeten

Riksrevisionen anser att det är önskvärt med en striktare tillämpning av tilläggsbudgeten och säger att:

”När riksdagen beslutat om statsbudgeten förfogar regeringen över statens medel. Två aspekter som kan undergräva budgetdisciplinen är för det första i vilken utsträckning som den beslutade budgeten är och uppfattas som bindande för regeringen och för det andra på vilket sätt regeringen har möjlighet att agera utifrån nya förutsättningar. Hur pass bindande budgetbeslutet är beror bland annat på vilka möjligheter det finns att ändra anslagen under löpande verksamhetsår.

/- -/

Tilläggsbudgeten har förhållandevis få regleringar, vilket gör att stramheten och budgetdisciplinen i genomförandefasen av budgeten i stor utsträckning bestäms av hur regeringen väljer att använda möjligheten att lämna förslag på tilläggsbudgeten. Granskningen visar att regeringen använder sig av det

<sup>53</sup> RF 9 kap. 5 §.

utrymme som finns för en kontinuerlig budgetprocess som därmed riskerar att bli mindre stram. Vidare saknas en helhetsbedömning när förslagen i tilläggsbudgeten bereds samtidigt som motiveringarna till förslagen är bristfälliga. En mer återhållsam användning av tilläggsbudgeten och ett förtydligande av Regeringskansliets interna riktlinjer är enligt vår mening nödvändigt för att strama upp regeringens arbete med tilläggsbudgeten.”<sup>54</sup>

Riksrevisionens uttalande baserades på en granskning av regeringens hantering av tilläggsbudgeten som Riksrevisionen presenterade 2008.<sup>55</sup> Utgångspunkten för granskningen var att identifiera de aspekter som är avgörande för att även under löpande budgetår åstadkomma en stram budgetprocess och främja budgetdisciplinen.

### *Riksrevisionens iakttagelser*

I de 19 tilläggsbudgetarna (TB) till statsbudgeten mellan TB2 1999 och TB1 2008 ändrades i genomsnitt 69 anslag i varje tilläggsbudget. Det innebär – i genomsnitt – att mer än 10 procent av anslagen förändras under löpande budgetår. Av antalet förändrade anslag var i genomsnitt 13 procent regelstyrda anslag. Huvuddelen av förändringarna – 87 procent – gällde alltså förändringar av anslagsbeloppen på förvaltningsanslag.

Mer än hälften av alla förändringar har varit anslagsökningar. I genomsnitt har statsbudgetens anslag ökats med 2,8 miljarder kronor per tilläggsbudget i de 24 tilläggsbudgetar som presenterats sedan TB2 1996 och TB1 2008. I relation till statsbudgetens totala omslutning är anslagsförändringarna små och innebar i genomsnitt per budgetår under undersökningsperioden en ökning av den ursprungliga statsbudgeten med 1,1 procent. Under samma period ökade statsbudgetens anslag totalt sett med 1,4 procent per år i nominella termer.

Beträffande finansieringen av förslagen var andelen ofinansierade förslag, i kronor räknat, drygt 60 procent. Vid en jämförelse mellan tilläggsbudget 1, i samband med den ekonomiska vårpropositionen, och tilläggsbudget 2, i samband med budgetpropositionen, fann Riksrevisionen att förslagen till ökningsanlag på tilläggsbudget 2 var betydligt större. Andelen förslag till anslagsökningar som inte hade något finansieringsförslag var 50 procent i tilläggsbudget 1 och 75 procent i tilläggsbudget 2. Riksrevisionen pekade på att de finansieringsförslag som ändå funnits inte givit utgiftseffekter då finansieringen hämtats från anslag där regeringen bedömt att det skulle komma att finnas ett anslagssparande i slutet av året.

Riksrevisionen anser att det i flera fall kan ifrågasättas om det funnits ett behov av anslag på tilläggsbudget. Riksrevisionen visar att medelsbehoven i många fall hade kunnat tillgodoses inom årets anvisade medel, genom att ta i anspråk ett anslagssparande eller genom att utnyttja anslagskrediten.

<sup>54</sup> Riksrevisorernas årliga rapport 2009, s. 14 f.

<sup>55</sup> RiR 2008:17, Regeringens hantering av tilläggsbudgeten.

Riksrevisionen gör en uppdelning i omfattande förslag, där anslagsökningen motsvarar minst 10 procent av anslaget, respektive små men bestående förslag, där anslagsökningen är mindre än 10 procent men motivet för ökningen får budgetkonsekvenser även för kommande år. En fjärdedel av förslagen är omfattande. Av de små anslagsökningarna kan 70 procent betraktas som bestående.

Riksrevisionen studerade också om anslagsökningen varit oförutsedd, dvs. går att härleda till förändringar i yttre omständigheter, eller om den varit egeninitierad. En fjärdedel av de förslag som karakteriseras som omfattande eller bestående kan betraktas som oförutsedda. Sammantaget är det knappt vart femte av regeringens förslag till tilläggsbudget som enligt Riksrevisionens bedömning uppfyller kraven för att behöva få tilläggsanslag.

Riksrevisionen pekade även på att när regeringen föreslår minskning av anslag innebär det att det finns en möjlighet att ändamålet med anslaget inte uppfylls. För att riksdagen ska kunna bedöma vad en minskning av anslaget kan få för verksamhetseffekt på riksdagens tidigare beslut om ändamål och budget bör regeringen redovisa detta i samband med förslaget i tilläggsbudgeten. Riksrevisionen påpekar att regeringen i stort sett inte alls redovisar några verksamhetseffekter till följd av förslagen till anslagsminskningar.

Riksrevisionen konstaterade att:

”Regeringen riskerar att inte presentera ett heltäckande budgetförslag om tilläggsbudgeten blir alltför omfattande. Detta innebär att intentionen i budgetreformen, att på rationella grunder kunna prioritera mellan olika utgiftsområden och ändamål, inte uppfylls. Den samlade bild som framkommer i Riksrevisionens granskning är att det finns en uppenbar risk att regeringen gradvis fjärrar sig från budgetreformens intentioner.”<sup>56</sup>

Riksrevisionen anser att regeringen bör överväga att pröva en reglering av tilläggsbudgeten i samband med översynen av budgetlagen.

### 7.3 Finansutskottet om tilläggsbudgetar till statsbudgeten

I samband med sitt betänkande över tilläggsbudget 2 hösten 2009 kommenterade finansutskottet Riksrevisionens granskning. Utskottet framhöll dock att regeringen har stramat upp tillämpningen av tilläggsbudget väsentlig i och med den nya budgetprocessen. Samtidigt ansåg finansutskottet att ytterligare åtgärder kan vidtas både för att främja en god budgetdisciplin och för att underlätta riksdagens behandling av tilläggsbudgetpropositioner.

Finansutskottet anser att det bör ställas samma krav på ett fullgott beslutsunderlag på förslag i tilläggsbudget som på förslag för det kommande budgetåret.<sup>57</sup> Det är viktigt att processen kring tilläggsbudgeten är lika stram som processen kring budgetpropositionen. De krav som ställs på finansiering i tilläggsbudgeten bör vara lika höga som de krav som ställs i budgetpropositionen.

<sup>56</sup> RiR 2008:17, Regeringens hantering av tilläggsbudgeten.

<sup>57</sup> Bet. 1999/2000:FiU11.

Enligt utskottets mening bör förslag på tilläggsbudget i första hand lämnas om medelsbehovet inte kan täckas med redan anvisade medel, inklusive anslagssparande. Om regeringen väljer att lämna förslag på tilläggsbudget trots att det finns utrymme på anslaget, bör regeringen motivera varför redan anvisade medel inte kan användas. Även anslagsminskningar bör regelmässigt motiveras utförligare.

Beträffande anslagsminskningarna anser finansutskottet att det inte är tillfredsställande att förslag till utgiftsminskningar genomgående endast motiveras med att de ska finansiera ökningar av andra anslag. Utskottet menar att det av motiveringen även bör framgå varför ett specifikt anslag ska minskas för att det ska finansiera en ökning på ett annat anslag vilka verksamhetseffekter detta kommer att få. Beträffande finansieringen konstaterar utskottet, precis som Riksrevisionen, att de nivåsänkningar som görs på finansieringsanslagen verkar bero på att det finns ett anslagssparande på dessa anslag.

Finansutskottet har tidigare uttalat att det är naturligt att regeringen lämnar förslag på tilläggsbudget vid omfattande eller bestående och oförutsedda utgiftsökningar. Det är enligt utskottets mening också naturligt att förslag på tilläggsbudget lämnas vid tillfälliga oförutsedda utgiftsökningar, som beror på en felaktig eller ändrad grund för anslagsberäkningen.

Finansutskottet anser att även omfattande utgiftsökningar kan vara motiverade att hantera på tilläggsbudget när utgiftsökningen inte ryms inom anvisade anslag. Som exempel nämns att det på tilläggsbudget 2 för 2008 var de två helt dominerande förslagen, i kronor räknat, de omfattande amorteringarna av väg- och järnvägsinvesteringar. Dessa är principiellt viktiga och bör genomföras när utrymme finns.

## 8 Generella bemyndiganden och beställningsbemyndiganden

Bemyndiganden, kopplat till anslag, används för att regeringen och myndigheter genom avtal eller på annat sätt ska kunna göra åtaganden som innebär utgifter senare än innevarande budgetår.

Regleringen av bemyndiganden har sin utgångspunkt i regeringsformens regel om att regeringen inte får använda statens medel på annat sätt än som riksdagen har bestämt.<sup>58</sup> Enligt regeringsformen får regeringen inte heller utan riksdagens bemyndigande ikläda staten ekonomiska förpliktelser.<sup>59</sup>

I budgetlagen och anslagsförordningen regleras dels generella bemyndiganden, dels särskilda beställningsbemyndiganden.

### *Generella bemyndiganden*

Och om generella bemyndiganden står det i 13 § budgetlagen att:

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

Det generella bemyndigandet riktar sig till regeringen och myndigheten och ger regeringen och myndigheterna rätt att ingå avtal m.m. som är nödvändiga för att den löpande verksamheten ska fungera tillfredsställande. Det kan t.ex. röra sig om anställning av personal, hyra av utrustning, leverans av tjänster och förbrukningsmateriel och liknande som medför utgifter under längre tid än det tilldelade anslaget avser. Det innebär att det generella bemyndigandet som regel är förknippat till utgifter inom ramen för myndigheternas förvaltningsanslag.

Det generella bemyndigandet, som ger myndigheten rätt att ta på sig åtaganden om utgifter av driftskostnadskaraktär, regleras 19 § anslagsförordningen. För dessa utgifter behöver myndigheten alltså inte något särskilt bemyndigande.

Om utgifterna inte är av driftskostnadskaraktär ska myndigheten emellertid i budgetunderlaget begära ett särskilt bemyndigande. Myndigheten tilldelas då en särskild bemyndiganderam. När ett bemyndigande utnyttjas ska åtaganden och infrianden redovisas mot bemyndiganderamen. Regler om särskilda bemyndiganden finns i 20a § anslagsförordningen.

### *Särskilda beställningsbemyndiganden*

I ESV:s ordbok definieras beställningsbemyndiganden endast i relationen mellan regeringen och myndigheterna. Där framgår att beställningsbemyndiganden är tillstånd som myndigheten behöver bl.a. för att få göra åtaganden om framtida utgifter som inte är avsedda att täckas av årets tilldelade medel.

<sup>58</sup> 9 kap. 2 §. RF.  
<sup>59</sup> 9 kap. 10 §. RF.

Om särskilda bemyndiganden står det i 12 § budgetlagen att:

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

Regeringen begär särskilt bemyndiganden, eller beställningsbemyndiganden, från riksdagen för att kunna ingå åtaganden om ekonomiska förpliktelser (beställa varor och tjänster samt besluta om bidrag, ersättning eller lån eller liknande) som innebär utgifter senare år än det budgetår budgeten avser. De åtaganden som det handlar om här är sådana som genom t.ex. avtal om leverans av varor eller tjänster eller beslut om utbetalning av bidrag, är bindande för staten och medför utgifter för flera, i vissa fall, många år efter den senast beslutade statsbudgeten. Ett bemyndigande avser ett budgetår. Så länge de behövs måste därför nya bemyndiganden begäras varje år. Utgifterna ska finansieras med ännu inte anvisade anslagsmedel. Genom riksdagens beslut om bemyndiganderamen kopplat till visst anslag får regeringen, och i de flesta fall senare myndigheten, rätt att upp till den av riksdagen beslutade ramen ingå åtaganden om ekonomiska förpliktelser som innebär utgifter under senare budgetår och som därmed kommer att belasta anslag som ännu inte finns uppförda på statsbudgeten.

Riksdagens beslut om ett särskilt bemyndigande, eller beställningsbemyndigande, är därmed knutet till ett särskilt anslag och på detta anslag kommer riksdagen under kommande budgetår att anvisa medel för att täcka de infrianden som regeringen behöver göra. När regeringen tilldelar bemyndiganderamen till myndigheterna knyter regeringen den till en specifik anslagspost under anslaget. Anslag tilldelas för att täcka budgetårets utgifter inklusive de infrianden som görs av åtaganden som ingåtts med stöd av ett särskilt bemyndigande. Ett års anslag används därmed dels för att finansiera infriandet av åtaganden som gjorts tidigare år med stöd av bemyndigandet, dels för infriandet av sådana åtaganden som både ingås och infrias under året. Det kan även finnas andra typer av utgifter som ska finansieras från anslaget och därmed belasta det, men som inte omfattas av bemyndiganderamen.

Systemet med bemyndiganden har flera syften, bl.a.;

- inhämta riksdagens godkännande att få ingå avtal och fatta beslut m.m. som innebär behov av anslagsmedel efter budgetårets utgång samt informera om hur mycket anslagsmedel som riksdagen kommer att behöva anvisa med anledning av bemyndigandet,
- ett löfte till myndigheterna att tilldelas anslagsmedel kommande år som täcker de åtaganden som myndigheten ingår med stöd av en tilldelad bemyndigande ram,
- förbättra stramheten i statsbudgeten genom att undvika alltför stora behållningar (genom anslagssparanden och f.d. reservationer) mellan åren, som kan uppstå om riksdag och regering i stället anvisar och tilldelar hela beloppet som behövs på anslag när myndigheten ska ingå åtagandet.

*Finansutskottet om beställningsbemyndiganden*

I samband med riksdagens budgetberedning hösten 2005 uttalade finansutskottet sin bedömning av tillämpningen av beställningsbemyndiganden. Enligt finansutskottets mening:

”bör begärd bemyndiganderam i huvudsak överensstämma med utestående åtaganden. Andra aspekter som utskottet anser är principiellt viktiga är att enskilda bemyndiganden är bestämda till ändamål och belopp samt att förslaget till riksdagsbeslut är tidsbestämt med en sluttidpunkt. Det bör i beslutet även anges årliga beloppsgränser i de fall bemyndigandet är stort i relation till anslaget.”<sup>60</sup>

*20a §*

Den 1 januari 2007 infördes en ny paragraf, 20a §, i anslagsförordningen. Den nya paragrafen innebar att myndigheter fick ett uttryckligt stöd att ingå ekonomiska åtagande, av den typ som regleras i 20 § anslagsförordningen, som medför utgifter under senare budgetår upp till max tre procent av ett tilldelat anslag och som ryms inom anslagssparandet vid årets slut. Detta gäller i fall myndigheten inte har tilldelats ett särskilt bemyndigande enligt 20 §. Om myndigheten hade tilldelats en särskild bemyndiganderam skulle samtliga ekonomiska förpliktelser medföra utgifter under senare budgetår rymmas inom och redovisas mot bemyndiganderamen.

Syftet med införandet skulle vara att dels förenkla hanteringen av särskilda bemyndiganden, dels att förhindra att myndigheter använder sig såväl ett särskilt bemyndigande som sparandemöjligheter kopplad till anslag för att ingå ekonomiska åtaganden som medför utgifter under följande budgetår.<sup>61</sup>

Syftet var vidare att minska antalet särskilda bemyndiganden som regeringen begärde från riksdagen genom att förhindra att myndigheterna begär särskilda bemyndiganden även för smärre åtaganden som medför utgifter under följande år trots att det finns ett anslagssparande på anslaget.

**8.1 Tillämpningen av beställningsbemyndiganden**

ESV har gått igenom samtliga beställningsbemyndiganden som regeringen begärde från riksdagen för 2008. De flesta bemyndigandena har regeringen begärt i budgetpropositionen för 2008.<sup>62</sup> Några har tillkommit eller utökats i samband med tilläggsbudget 1 och tilläggsbudget 2.<sup>63</sup> En sammanställning av beställningsbemyndigandena framgår av bilaga 3.

Som en jämförelse kan vi nämna att statens utgifter på anslag var drygt 790 miljarder kronor 2008 och det totala bemyndigandebeloppet för särskilda bemyndiganden, eller beställningsbemyndiganden, samma år var 340 miljarder

60 Bet. 2005/06:FiU1.

61 Delning av förordningsändring samt PM från Finansdepartementets Rättssekretariat den 9 november 2006.

62 Prop. 2007/08:1.

63 Prop. 2007/08:99 samt prop. 2008/09:2.

kronor, varav de största var:

- UO 22 Kommunikationer 127 miljarder kronor,
- UO 09 Hälsovård, sjukvård, social omsorg 67 miljarder kronor,
- UO 07 Internationellt bistånd 51,3 miljarder kronor och
- UO 06 Försvar samt beredskap mot sårbarhet 41,5 miljarder kronor.

Utestående åtaganden den 31 december 2008 uppgick till 215 miljarder kr.

På statsbudgeten för 2008 finns beställningsbemyndiganden om att ingå ekonomiska förpliktelser kopplat till 83 anslag. Regeringen begärde 72 av dessa i budgetpropositionen för 2008 och 11 har tillkommit under budgetåret. Vid tilldelningen av anslag till myndigheterna har regeringen fördelat ut bemyndiganderamarna på 190 anslagsposter eller delposter. Av denna totala ram har drygt 274 miljarder kronor fördelats vidare till myndigheterna genom regleringsbrev eller i sju fall genom regleringsbrev ställts till regeringens disposition

Den främsta orsaken till skillnaden mellan den bemyndiganderam som riksdagen beslutat om och den bemyndiganderam som tilldelats myndigheterna är att det bemyndigande om 65,2 miljarder kronor kopplat till anslaget 13:2 Bidrag till läkemedelsförmånerna inom utgiftsområde 9 som regeringen begärde i tilläggsbudget 2 aldrig tilldelades myndigheten.

Av de totala bemyndigandena som regeringen begärt för 2008 beräknar regeringen att infrianden kommer att göras nästkommande år, 2009, med knappt 81 miljarder kronor. Det innebär att av anslagsmedlen för 2009 är cirka 81 miljarder kronor redan in-tecknade genom ekonomiska förpliktelser av myndigheter med stöd av bemyndigandet.

### *Bindningstiden*

I budgetpropositionen anges i vissa fall med hur stora belopp respektive år infriandena man beräknar göra för att riksdagen ska få en bild över uppbindningen av anslagsutrymmet kommande år. Betydligt vanligare är dock att detta inte anges utan att regeringen endast lämnar förslag på bemyndiganderamens storlek.

I regleringsbreven ska regeringen specificera hur infriandena av de ekonomiska förpliktelser som myndighet ingår med stöd av bemyndigandet fördelar sig över tiden. Då endast nästkommande års infrianden specificeras (infrianden senare år anges i klump) är det svårt få en bild över hur stor andel av kommande års anslag som är uppbundet med anledning av bemyndigandet. I många fall saknas dessutom uppgift om slutår vilket ytterligare försvårar en sådan bild.

För 15 av de 83 anslag med bemyndiganderamar beräknar regeringen att infriande av de ekonomiska förpliktelser som görs med stöd av bemyndigandet i sin helhet görs under nästföljande år. Bemyndiganderamarna för dessa anslag uppgår tillsammans till 963 miljoner kronor. Detta utgör cirka 0,3 procent av den totala bemyndiganderamen som anvisats på statsbudgeten (963 miljoner kronor jämfört med knappt 340 miljarder kronor) eller 0,1 procent jämfört med utgiftstaket

för 2008 (963 miljoner kronor jämfört med 957 miljarder kronor).

För bemyndiganderamar fördelade på anslagsposter är det 29 av 190 där regeringen beräknar infriandet i sin helhet under nästföljande år.

För 69 stycken av 83 stycken anslag som tilldelats bemyndiganderamar har regeringen i regleringsbrevet till myndigheterna angivit beräknat slutår då de åtaganden om ekonomiska förpliktelser som myndigheterna får göra med stöd av bemyndigandet beräknas vara infriade. 14 stycken bemyndiganden saknar således uppgift om beräknad bindningstid.

Av dessa 69 bemyndiganderamar har 43 stycken (62 procent) ett slutår som ligger inom tre år från det att bemyndiganderamen tilldelats (dvs. infriandena beräknas göras 2011 eller tidigare). Jämfört med totala antalet bemyndiganderamar per anslag på statsbudgeten, så har 52 procent en bindningstid på högst tre år (43 av 83).

Summan av bemyndiganderamarna med en bindningstid på högst tre år är drygt 17 miljarder kronor. Detta utgör cirka 5 procent av den totala bemyndiganderamen som anvisats på statsbudgeten (drygt 17 miljarder kronor jämfört med knappt 340 miljarder kronor) eller 1,8 procent jämfört med utgiftstaket för 2008 (drygt 17 miljarder kronor jämfört med 957 miljarder kronor).

#### *Storleken på bemyndiganderamarna*

Storleksmässigt skiljer sig bemyndiganderamarna mycket åt. Den högsta bemyndiganderamen på statsbudgeten för 2008 är kopplad till anslaget 36:4 Banverket: Banhållning och sektorsuppgifter under utgiftsområde 22. Den uppgår till 74 miljarder kronor.

Den lägsta bemyndiganderamen på statsbudgeten för 2008 är kopplad till anslaget 42:3 Djurhälsovård och djurskyddsfrämjande åtgärder under utgiftsområde 23. Den uppgår till knappt 2 miljoner kronor.

Den högsta respektive lägsta bemyndiganderamen kopplad till poster är delposten 4.3 Räntor och återbetalning av lån under anslaget 36:4 Banverket: Banhållning och sektorsuppgifter under utgiftsområde 22 där bemyndiganderamen kopplad till delposten uppgår till drygt 56 miljarder kronor och anslagspost 3 Stöd till biodling under anslaget 42:3 Djurhälsovård och djurskyddsfrämjande åtgärder under utgiftsområde 23 där bemyndiganderamen kopplad till anslagsposten uppgår till knappt 2 miljoner kronor.

Relativt sett många bemyndiganderamar på statsbudgeten för 2008 uppgår till mindre belopp. 23 procent (19 av 83) av bemyndiganderamarna kopplad till anslag understiger 15 miljoner kronor. Räknat per anslagspost så är motsvarande andel 27 procent (52 av 190).

35 procent (29 av 83) av bemyndiganderamarna kopplade till anslag understiger 50 miljoner kronor. Per post är motsvarande andel 45 procent (85 av 190). Om man räknar hur stor andel bemyndiganderamen uppgår till i förhållande till det anvisade anslagets storlek så är det 13 stycken bemyndiganderamar som

uppgår till mindre än 10 procent av anslagets storlek. Vidare är det 25 stycken bemyndiganderamar som understiger 25 procent av anslagets storlek.

### *Myndigheter som hanterar särskilda bemyndiganden*

Under 2008 har 72 myndigheter tilldelats bemyndiganderamar. Flera av dessa myndigheter tilldelas flera bemyndiganderamar kopplade till olika anslagposter. Flest har NUTEK (20), Sida (16), Statens energimyndighet (9), Vägverket (10) och Regeringskansliet (9). Regeringen har ställt 7 bemyndiganderamar kopplade till olika anslagposter till regeringens disposition.

### *Redovisning mot bemyndiganderamar*

Många som vi har talat med anser att systemet med beställningsbemyndiganden är komplicerat. Det är svårt att förstå vad beloppen står för, hur systemet fungerar och hur de kopplar till andra beslut om myndigheternas finansiering. Det kan också många gånger vara svårt att budgetera exakt i vilken takt infriandena kommer att göras, eftersom det i vissa verksamheter inte är ovanligt med förseningar.

Bemyndigandesystemet är också förenat med en omfattande administration, i synnerhet för myndigheterna, genom att de ska följa upp alla de åtaganden och infrianden som görs mot bemyndiganderamen och hålla isär dem från övriga utgifter som anslaget kan omfatta.

Bemyndiganderamen som anger taket för de utestående åtaganden en myndighet får ha vid årets slut bestäms som en nettoberäkning av ingående åtagande från tidigare år, plus nya åtaganden som beräknas komma att göras under året och minus infrianden av åtaganden som har ingåtts tidigare år. Åtaganden som ingås och infrias under samma budgetår omfattas inte av ramen.

Det finns därmed flera faktorer som påverkar utrymmet till ramen. Det kan t.ex. bli problem om en verksamhet som utförs med stöd av särskilt bemyndigande blir försenad på så sätt att åtaganden som har beräknats infrias under året inte kan göra det. Det innebär att det utrymme som man beräknar ska frigöras under ramen inte blir av, vilket i sin tur kan leda till att myndigheten inte kan ingå fler åtaganden under året. Detta kan leda till onödiga stopp och förseningar i verksamheten.

### *Jämförelse med 2006*

Eftersom ett av syftena med att införa 20a § i anslagsförordningen sades vara att minska antalet särskilda bemyndiganden som regeringen begärde från riksdagen har vi jämfört hur många bemyndiganderamar kopplade till anslag som fanns på statsbudgeten 2006. Vår undersökning visar att antalet anslag med särskild bemyndiganderam har ökat mellan åren, från 70 anslag med bemyndiganderamar 2006 till 83 anslag med bemyndiganderamar 2008.

## 9 Styrning med avgifter och bidrag

Generella bestämmelser om avgiftsbelagd verksamhet finns i budgetlagen under rubriken statsbudgetens avgränsning samt i avgiftsförordningen.

Enligt budgetlagens bestämmelser ska regeringens förslag till statsbudget omfatta alla inkomster och utgifter, med vissa undantag, samt andra betalningar som påverkar statens lånebehov.<sup>64</sup> Statens inkomster och utgifter ska budgeteras och redovisas brutto på statsbudgeten. Det betyder att inkomster och utgifter budgeteras var för sig även om samma ändamål avses. Motsatsen är nettobudgetering vilken innebär att endast skillnaden mellan inkomster och utgifter budgeteras på statsbudgetens inkomst- eller utgiftssida. Motivet till att inkomster och utgifter på statsbudgeten redovisas brutto är att det ska ge en tydligare bild av statens åtaganden och underlätta förståelsen av statsbudgeten. Ska inkomsterna i en verksamhet endast bidra till att täcka verksamhetens utgifter, får utgifterna redovisas netto på anslag.<sup>65</sup> En verksamhet där statens kostnader helt ska täckas med verksamhetens intäkter ska inte budgeteras och inte heller redovisas på anslag eller inkomstittel.<sup>66</sup> Det gäller för stora delar av den avgiftsfinansierade verksamheten i staten.

Regeringen får besluta om dispositionen av avgiftsinkomster från frivilligt efterfrågade varor och tjänster (s.k. uppdragsverksamhet) som staten tillhandahåller, om inkomsterna helt eller delvis ska täcka statens kostnader för verksamheten.

En myndighet får ta ut avgifter för varor och tjänster som den tillhandahåller endast om det följer av en författning eller av ett särskilt beslut av regeringen.<sup>67</sup> I avgiftsförordningen ger regeringen myndigheterna ett generellt bemyndigande, för vissa verksamheter.<sup>68</sup>

Med ekonomiskt mål avses hur stor andel av kostnaderna som avgifterna ska täcka. Huvudregeln för statliga myndigheter är, om inget annat ekonomiskt mål har beslutats för verksamheten, att avgiften ska beräknas så att full kostnadstäckning uppnås.<sup>69</sup> Det innebär att intäkterna på sikt ska täcka samtliga kostnader som direkt eller indirekt kan hänföras till den avgiftsbelagda verksamheten.

### 9.1 Vad är en avgift respektive ett bidrag?

En myndighets verksamhet kan förutom anslag och vissa finansiella intäkter finansieras med avgifter och bidrag.

64 16 § lagen (1996:1059) om statsbudgeten.

65 17 § lagen (1996:1059) om statsbudgeten.

66 18 § lagen (1996:1059) om statsbudgeten.

67 3 § avgiftsförordningen (1992:191).

68 4 § avgiftsförordningen (1992:191).

69 5 § avgiftsförordningen (1992:191).

### *Avgifter*

Formellt sett är en avgift sådan ersättning som betalas för en specifik motprestation som helt eller delvis motsvarar kostnaderna för att tillhandahålla prestationen i fråga. Riksdagen beslutar om införandet av offentligrättsliga avgifter. En avgift betraktas som offentligrättslig om den innebär ett ingrepp i enskildas ekonomiska förhållanden. Riksdagen ska ha beslutat att verksamheten ska bedrivas samt att den ska vara avgiftsbelagd. Verksamheten ska också styras av bestämmelser i lagar och förordningar. En offentligrättslig avgift tas i regel ut för en verksamhet som är tvingande och som en myndighet bedriver med ensamrätt inom landet. Huvudprincipen är att offentligrättsliga avgifter inte disponeras av myndigheten, utan i stället tillförs statskassan.

Riksdagen kan delegera rätten att bestämma avgifternas storlek till regeringen. För att regeringen i sin tur ska kunna delegera rätten att bestämma sådana avgifters storlek till myndighet krävs riksdagens medgivande. Regeringen beslutar om införandet av avgifter som erläggs som ersättning för frivilligt efterfrågade varor eller tjänster. Rätten att bestämma storleken på sådana avgifter kan regeringen delegera till den myndighet som bedriver den avgiftsbelagda verksamheten.

Alla myndigheter som tar ut avgifter för varor och tjänster som myndigheten tillhandahåller ska varje år samråda med ESV om avgifterna innan myndigheten fattar beslut om avgiften. I de fall då regeringen bestämmer avgiftens storlek ska myndigheten samråda med ESV innan myndigheten lämnar sitt förslag till regeringen. Myndigheterna ska samråda med ESV även om avgifterna avses vara oförändrade. ESV kan medge undantag från den årliga samrådsskyldigheten. (Se mer om avgiftssamråd i avsnitt 9.9)

### *Bidrag*

Med bidrag avses medel som tas emot utan krav på motprestation. Det innebär att den som lämnar bidraget inte ställer krav på att som utbyte för bidraget få varor, tjänster eller särskilda förmåner. Att bidragsgivare anger vad pengarna ska användas till, t.ex. att bidraget ska användas till forskning inom ett specificerat område, innebär inte något krav på motprestation. Det är dock svårt att ange en entydig definition av vad ett bidrag är.

Bidragsfinansierad verksamhet förekommer bl.a. i högskolesektorn och kultursektorn. Staten betalar dessutom ut bidrag, t.ex. barnbidrag till hushåll, organisationsstöd eller olika former av stöd till näringslivet.

## **9.2 Statens sammanlagda avgifts- och bidragsintäkter 2008**

De sammanlagda avgiftsintäkterna för statliga myndigheter uppgick till 71,3 miljarder kronor 2008. Försvarets materielverk (FMV) var den myndighet som redovisade högst avgiftsintäkter 2008. FMV, Banverket och Vägverket svarar tillsammans för 37 procent av de totala avgiftsintäkterna, Affärsverket svenska

kraftnät och Luftfartsverket svarar för 19 procent av de totala avgiftsintäkterna.

De utomstatliga avgiftsintäkterna, dvs. avgifter som andra än statliga myndigheter betalat, uppgick 2008 totalt till 45,6 miljarder kronor<sup>70</sup>, vilket är en ökning med 5 miljarder kronor sedan 2007. Externa avgiftsintäkter får till skillnad från inomstatliga avgifter en statsfinansiell effekt. De myndigheter som har de största externa avgiftsintäkterna är affärsverken, FMV, Banverket, Vägverket och Kronofogdemyndigheten.

De sammanlagda bidragsintäkterna uppgick 2008 till 49 miljarder kronor. Av dessa var avsåg knappt 26 miljarder kronor bidrag från utomstatliga givare. Bidragen från utomstatliga givare har minskat med cirka en miljard kronor sedan 2007. Den större delen av bidragen från utomstatliga givare avser bidrag från EU. Utöver det tar Försäkringskassa och universitet och högskolor emot stora bidrag från utomstatliga givare. De inomstatliga bidragsintäkterna uppgick 2008 till cirka 23 miljarder kronor.

### 9.3 Inomstatliga avgifter och bidrag

Inomstatliga avgifter tas ut mellan statliga myndigheter. Det innebär att avgifter som tas ut mellan en myndighet och andra statliga organ som inte är statliga myndigheter inte betraktas som inomstatliga avgifter.

I praktiken har de inomstatliga avgifterna i princip behandlats på samma sätt som om de vore utomstatliga avgifter. Detta gäller givetvis inte när det funnits särskild anledning att förhålla sig på olika sätt till inomstatliga och utomstatliga avgifter. Enligt den praxis som utvecklats omfattas både inomstatliga och utomstatliga avgifter av avgiftsförordningens bestämmelser. Det innebär t.ex. att full kostnadstäckning som ekonomiskt mål gäller både för inomstatliga och utomstatliga avgifter, om statsmakterna inte uttryckligen beslutat om annat.

Inomstatliga avgifter särbehandlas normalt inte heller i andra ekonomiadministrativa förordningar om det inte anges särskilt.

Avgiftsbeläggning av en tjänst eller verksamhet som enbart berör olika myndigheter är alltså en metod att omfördela resurser inom staten. Det handlar med andra ord om interndebiteringar som ett sätt att åstadkomma resursfördelning. Det innebär i princip att de varor och tjänster som produceras hos en myndighet avgiftsbeläggs och att anslagsmedel i stället anvisas och tilldelas den myndighet som köper och använder tjänsten eller produkten. Finansieringen av den utförande myndighetens verksamhet blir helt eller delvis beroende av avgiftsintäkter från andra myndigheter. Genom att efterfrågan styrs av den beställande myndigheten är tanken att det finns förutsättningar för en bättre efterfrågeanpassning av verksamhetsvolym och utbud av olika tjänster hos utföraren än om verksamheten är anslagsfinansierad. I huvudsak handlar omfördelningen om att anslagsmedel

<sup>70</sup> Dessa uppgifter framgår av Avgifter 2008 (ESV 2009:14). De externa avgiftsintäkterna enligt Underlag till årsredovisningen för staten (ESV 2009:11) uppgår till ett något lägre belopp beroende på en annan klassificering av vissa intäkter.

från en myndighet betalas vidare i form av avgifter till en annan myndighet. Men det behöver inte alltid vara anslagsmedel som betalas vidare utan det kan även röra sig om exempelvis bidrag eller avgifter från både inomstatliga och utomstatliga motparter.

En myndighet kan av sina anslagsmedel betala ut bidrag till en annan myndighet. Det handlar då om inomstatliga bidrag till en annan myndighet. En myndighet som tar emot bidrag från en annan myndighet har inte rätt att belasta anslaget. Den utbetalande myndigheten ska avräkna bidragsutbetalningen mot anslaget medan den mottagande myndigheten för upp bidraget som intäkt i sin resultaträkning.

Bidrag betalas ut utan något krav på egentlig motprestation. När det gäller inomstatliga transaktioner kan det i vissa fall vara svårt att avgöra om det är fråga om en avgift eller ett bidrag, t.ex. då en uppdragsbeskrivning endast är vagt och övergripande formulerad.

#### **9.4 Inomstatliga avgiftsflöden 2008**

De inomstatliga avgiftsintäkterna i staten uppgick till 25,7 miljarder kronor 2008, vilket är en minskning med 2,4 miljarder kronor jämfört med 2007. Av de totala avgiftsintäkterna är 36 procent hänförliga till sådana avgifter som betalas mellan olika statliga myndigheter. Om vi exkluderar affärsverken är 44 procent inomstatliga transaktioner, jämfört med 50 procent 2007. De inomstatliga avgifterna är framför allt vanliga inom försvarssektorn. Att de inomstatliga avgiftsintäkterna minskat 2,4 miljarder kronor sedan 2007 beror främst på lägre inomstatliga avgiftsintäkter hos FMV.

Vid även en mycket översiktlig analys av avgiftsflöden mellan myndigheter är det lätt att se att ett fåtal myndigheter står för de absolut största volymerna inomstatliga avgifter. De är försvarsmyndigheterna men även Vägverket och Banverket svarar för stora inomstatliga betalningar. Efter en mer ingående granskning har vi kunnat observera att det går stora flöden inomstatliga avgifter fram och tillbaka flera gånger mellan försvarsmyndigheterna. Det är inte så enkelt så att flödena entydigt går från en myndighet till de andra.

På ett liknande sätt har grupper av myndigheter omfattande inomstatliga avgiftsbetalningar mellan sig. Här märks länsstyrelserna och högskolesektorn. Det finns även enskilda myndigheter som har verksamhet som berör enskilda sektorer eller i stort sätt hela statsförvaltningen. Ett exempel är Verket för högskoleservice som tar in pengar från alla högskolor och ESV som tar in pengar från i stort sätt alla myndigheter. SCB och Lantmäteriet är andra myndigheter som har stora mellanhavanden med andra myndigheter.

Vi kan även se att storleken på transaktionerna varierar mycket. Även om det finns poster som är på miljardbelopp så finns det också många småposter. I många fall uppgår inte de totala mellanhavandena till tusentals kronor utan stannar på några hundra kronor.

## 9.5 Inomstatliga bidragsflöden 2008

Totalt betalade olika myndigheter under 2008 ut cirka 23 miljarder kronor i bidrag till andra myndigheter, dvs. inomstatliga bidrag. Av dessa skulle cirka 11 miljarder kronor transfereras vidare från den mottagande myndigheten och cirka 12 miljarder kronor skulle användas i de mottagande myndigheternas egna verksamhet. Den del av de inomstatliga bidragen som ska användas i den mottagande myndighetens verksamhet har ökat markant under 2000-talet från cirka 6 miljarder kronor 2001 till cirka 12 miljarder kronor 2008.

Vi konstaterar samtidigt att det vid utgången av budgetåret 2008 fanns 8,1 miljarder kronor i ackumulerade, anslagsavräknade och ännu oförbrukade inomstatliga bidrag i staten.<sup>71</sup> Dessa bidrag hade ännu inte omsatts i verksamhet.

När det gäller att lämna bidrag till andra myndigheter är det fem myndigheter som bidrar med över 1 miljard kronor. Av dessa är Arbetsförmedlingen störst. Det beror på att de stöd som betalas ut för exempelvis lönebidrag betraktas som inomstatliga bidrag då medlen ur myndigheternas perspektiv inte lämnar staten även om i slutändan det är de enskilda arbetstagarna som får medlen i form av lön. Genomgående är det så att det är ett fåtal myndigheter som betalar ut stora belopp, 16 myndigheter betalade ut mer än 250 miljoner kronor var i inomstatliga bidrag under 2008.

Totalt 90 myndigheter tar emot medel från andra myndigheter avsedda att transfereras vidare. Av dessa är det 5 myndigheter som tar emot mer än 250 miljoner kronor. I bland dessa tar Försäkringskassan i särklass emot mest.

Totalt tar 189 myndigheter emot bidrag från andra myndigheter som de använder i den egna verksamheten. I många fall rör det dock sig bara om i sammanhanget mindre belopp, 34 myndigheter tog emot mindre än 1 miljon kronor och 93 stycken tog emot mindre än 10 miljoner kronor under 2008. Det var 18 myndigheter som tog emot de största beloppen, över 100 miljoner kronor. Socialstyrelsen var den största enskilda mottagaren. I övrigt var det framförallt universitet/högskolor eller länsstyrelser som tog emot stora belopp.

När det gäller bidrag och vidareförmedling av bidrag är universitet och högskolor framträdande. Deras mellanhavanden med Vetenskapsrådet och andra myndigheter är både stora och många. På samma sätt är länsstyrelserna ett tydligt exempel när det gäller vidareförmedling av bidrag. De tar alla emot medel som är avsedda att förmedlas vidare.

## 9.6 Hur anslag blir bidrag till annan myndighet

I 6 § anslagsförordningen finns regler om hur en myndighet kan fördela dispositionsrätten till en anslagspost till en annan myndighet. Sedan Hermes infördes kan dock funktionen av att fördela dispositionsrätt till ett anslag eller en anslagspost till en annan myndighet inte längre tillämpas i praktiken.

<sup>71</sup> Skr. 2008/09:101, Årsredovisning för staten, s. 56.

Ett annat sätt för en myndighet att uppnå en liknande fördelning av medlen till en annan myndighet är att betala ut bidrag till den mottagande myndigheten. Den myndighet, myndighet A, som har tilldelats dispositionsrätten till anslaget betalar ut medel i form av bidrag till den mottagande myndigheten, myndighet B. Den utbetalande myndigheten, myndighet A, anslagsavräknar motsvarande belopp som utbetalas och den mottagande myndigheten, myndighet B, tar emot medlen som bidrag och bokför dem som en intäkt av inomstatligt bidrag. I den mån bidraget inte har används vid årets slut bokförs resterande medel som ett oförbrukat bidrag i balansräkningen hos den mottagande myndigheten.

Ibland uppges skälet till denna form av bidragsutbetalningar mellan myndigheter som ett sätt att låta en myndighet få huvudansvaret för en uppgift och över de disponerade medlen samt en möjlighet att styra vilken annan myndighet som också ska utföra arbetsuppgifter för att uppfylla ändamålet med anslagsposten.

I vår undersökning har vi sett exempel på där en myndighet, myndighet A, disponerar medel under ett anslag där en anslagspost är avsedd att användas för bidragsutbetalningar för ett visst ändamål. Under villkoren till anslagsposten har det varit specificerat till vilka myndigheter bidrag ska utbetalas. I detta fall har alltså regeringen valt att bestämma vilka de mottagande myndigheterna är och lämnar därmed ett mindre utrymme för myndigheten A att styra över medlen.

Efter att ha studerat även de mottagande myndigheternas regleringsbrev har vi i flera fall sett att regeringen inte bara har bestämt vilka mottagarna är utan även fastställt hur mycket som ska betalas ut som bidrag till respektive myndighet från anslagsposten som disponeras av myndighet A. Myndighet A har i många fall ingen möjlighet att bestämma hur stora belopp respektive mottagande myndighet ska få eftersom det redan har bestämts i flera av de mottagande myndigheternas regleringsbrev.

Bidragsutbetalningar mellan myndigheter innebär att medlen anslagsavräknas i samband med att det utbetalats. Vid en uppföljning av anslagsförbrukningen ser det då ut som om verksamheten har utförts. För att se att verksamheten verkligen blivit genomfört krävs därmed även en uppföljning av vad den bidragsmottagande myndigheten redovisning av hur bidragsmedlen har används.

Förutom den stora begränsningen av styrmöjligheten för den bidragsutbetalande myndigheten innebär det stora risker för kommunikationsproblem. I det mest extrema fall vi uppmärksammat i undersökningen måste den bidragsutbetalande myndigheten hålla rätt på hur mycket bidrag som ska betalas ut till respektive mottagande myndighet genom information som finns i över 20 andra myndigheters regleringsbrev. Detta behöver naturligtvis inte innebära något problem i praktiken men risken för problem torde öka i takt med antalet andra styrdokument och villkor i dem som påverkar hur en anslagspost utnyttjas.

### 9.7 Reflektioner om styrning med inomstatliga avgifter och bidrag

Vi kan se att i dag utgör cirka en tredjedel av de totala avgiftsintäkterna i staten inomstatlig transaktioner mellan myndigheterna. De stora volymerna finns i försvarssektorn och fastighetssektorn, men många myndigheter har avgiftsfinansierad verksamhet i någon utsträckning. Detta kan skapa problem när det gäller att få en överskådlighet i hur den finansiella styrningen utövas och följs upp. Det finns självklart ett behov av flexibilitet i systemet, men om inomstatliga transaktioner blir alltför omfattande kan det bli svårt att få en överblick över hur statens medel kommer att användas.

De inomstatliga bidragen har ökat under 2000-talet. Detta skulle delvis kunna förklaras av att det inte längre är möjligt för myndigheter att fördela dispositionsrätten till anslag.

Vi har konstaterat att mycket pengar redovisas i balansräkningen hos myndigheterna som oförbrukade inomstatliga bidrag. Eftersom bidragen är anslagsavräknade ser det vid uppföljning av statsbudgeten ut som om verksamheten har utförts, men eftersom pengarna ligger som oförbrukade hos en annan myndighet innebär det att verksamheten ännu inte blivit genomförd.

För att minska dessa problem med stora bidragsbetalningar mellan myndigheter bör man i vissa fall, särskilt då det rör sig om större belopp, i stället kunna indela anslaget i poster och tillföra dispositionsrätten till de myndigheter som ska utföra verksamhet inom ramen för anslaget. I andra fall, då detta inte är möjligt, bör man kunna vara tydligare när det gäller att fastställa lämpliga tidpunkter för utbetalning av bidragen, för att undvika att stora belopp ligger kvar hos myndigheterna som oförbrukade inomstatliga bidrag.

Det finns olika motiv till varför inomstatliga avgifter tas ut i olika fall. I vissa fall rör det sig om mycket stora avgiftsströmmar av ett visst slag mellan två myndigheter. Det kan i dessa fall finnas endast en beställare och en producent/utförare. I vissa fall kan det finnas särskilda skäl för att man väljer en sådan modell. Regeringen kan vilja delegera beslutet till den myndighet som gör beställningarna och på sätt bli den som styr produktionen hos den andra myndigheten. Men i andra fall kan styrningen bli otydlig och då kan en direkt anslagsfinansiering vara att föredra. I dessa fall är det relativt lätt för riksdagen och regeringen att budgetera omfattningen av verksamheten och i stället tilldela anslag direkt till den myndighet som ska producera varorna eller tjänsterna.

I andra fall kan det vara fråga om avgifter som en myndighet tar ut av många andra myndigheter i statsförvaltningen. Ofta uppgår de avgifter som respektive myndighet betalar till ganska små belopp. I dessa fall kan det vara svårare att budgetera omfattningen av verksamheten och tilldela myndigheten anslag direkt, eftersom det kan vara svårt att förutse efterfrågan på de varor och tjänster som myndigheten producerar. I vissa fall tillhandahåller myndigheten även samma varor och tjänster mot avgift till utomstatliga köpare, vilket ytterligare är ett motiv till en avgiftsbeläggning av andra myndigheter.

Vi anser att man bör titta närmare på dessa konstruktioner och väga för- och nackdelar med finansieringsmodellen i de olika situationerna samt utreda konsekvenser och effekter av finansiering i form av avgifter eller anslag.

Vi anser sammantaget att delar av det som i dag är inomstatliga bidrag eller avgifter borde kunna betalas ut i form av direkta anslag till den myndighet som ska utföra verksamheten.

### 9.8 Om tydligare styrning av avgiftsbelagd uppdragsverksamhet

År 2008 lämnade ESV förslag till hur den avgiftsfinansierade uppdragsverksamheten ska kunna styras på ett tydligare sätt (ESV 2008:23). Uppdragsverksamhet är sådan avgiftsbelagd verksamhet som efterfrågas frivilligt. De avgiftsflöden mellan olika statliga myndigheter – inomstatliga avgifter – som vi redovisar ovan ingår i den avgiftsfinansierade uppdragsverksamheten. Den avgiftsfinansierade uppdragsverksamheten kännetecknas av att:

- regeringen har rätt att besluta om att avgiften ska införas,
- regeringen har rätt att bestämma avgiftens storlek, men har i regel delegerat rätten till myndigheten,
- varor och tjänster är frivilligt efterfrågade, och
- det kan finnas mer än en producent.

Ett sätt att avgränsa avgiftsbelagd uppdragsverksamhet är att säga att all statlig avgiftsbelagd verksamhet som inte klassificeras som offentligrättslig verksamhet är uppdragsverksamhet. Det innebär att uppdragsverksamhet innefattar en rad disparata verksamheter och innefattar både försäljning mellan myndigheter och myndigheters försäljning till kunder utanför den statliga förvaltningen. Den omfattar verksamhet oavsett om den är konkurrensutsatt eller inte. Enligt modellen är produkterna normalt sett frivilligt efterfrågade och det ekonomiska målet är full kostnadstäckning. Med produkter avses både varor och tjänster. Detta avsnitt omfattar därmed och utan åtskillnad både avgiftsfinansierad uppdragsverksamhet mellan myndigheter i staten och avgiftsfinansierad uppdragsverksamhet som riktar sig till kunder utanför de statliga myndigheterna.

För att få bedriva avgiftsfinansierad uppdragsverksamhet måste en myndighet ha ett bemyndigande. Enligt vår uppfattning är en grundfråga om de bemyndiganden som styr avgiftsbelagd uppdragsverksamhet kan och bör förtydligas, och i så fall hur. ESV har lämnat förslag till hur regeringen kan utforma styrningen när det redan är beslutat att uppdragsverksamheten ska bedrivas. Avsikten var att bidra till en tydligare styrning av statlig uppdragsverksamhet genom att ge förslag till formuleringar och uppslag till andra villkor ifall regeringen önskar styra främst inriktning och omfattning av en viss uppdragsverksamhet.

ESV anser att det är angeläget att styrningen av statsförvaltningen är så ändamålsenlig och tydlig som möjligt. När det gäller avgiftsbelagd uppdragsverksamhet innebär det att regeringen aktivt kan överväga att anpassa styrningen

beroende på vad som är mest lämpligt i det enskilda fallet. Regeringen bör ge myndigheten tydliga gränser för de olika roller som en myndighet kan ha. Om avgiftsområden anges tydligare i bemyndigandet innebär det att regeringen i högre grad än i dag styr vad som ska ingå i det statliga åtagandet i form av avgiftsbelagd uppdragsverksamhet. Regeringen anger de ramar som den anser vara lämpliga i varje enskilt fall. En fördel är att det både för myndigheten och utomstående intressenter blir tydligare vad uppdragsverksamheten ska omfatta för varor och tjänster.

ESV anser att regeringen i första hand bör använda myndighetens instruktion för att lämna och precisera ett bemyndigande att bedriva viss uppdragsverksamhet. Ett kriterium för ett tydligt bemyndigande är att verksamheten har någon form av avgränsning. Ett sätt att göra det är att undvika att lägga till formuleringar som att ”myndigheten även i övrigt får...” En variant på hur verksamhetsområdet kan anges mer noggrant kan vara formuleringen ”uppdragsverksamheten får endast omfatta följande verksamheter...”, följt av en uppräknning av de verksamheter som myndigheten ska ta betalt för. Det kan också i bemyndigandet anges att vissa verksamheter inte får bedrivas.

Uppdragsverksamheten för en myndighet kan även begränsas genom att regeringen anger de kundgrupper som myndigheten får sälja varor och tjänster till. Det kan t.ex. gälla att myndigheten endast får utföra avgiftsbelagda uppdrag åt andra statliga myndigheter. ESV anser att det tydligt ska framgå om en myndighet har rätt att ta ut avgifter och att det uttryckligen anges i formuleringen av bemyndigandet. För att göra betydelsen av begreppen ”får” och ”ska” tydlig kan bemyndigandet till myndigheten delas upp i flera delar som t.ex. ”Myndigheten får bedriva uppdragsverksamhet. Om myndigheten bedriver uppdragsverksamhet ska avgift tas ut”.

Om regeringen har beslutat att en uppdragsverksamhet får bedrivas är det bra om syftet med verksamheten redovisas öppet och transparent. Även motiven till varför myndigheten ska bedriva verksamheten och andra förutsättningar som ligger till grund för att verksamheten bedrivs bör redovisas.

Uppdragsverksamheten kan även begränsas genom olika villkor eller restriktioner. De kan gälla direktiv i termer som t.ex. högsta försäljningsvärde, begränsad geografisk marknad, avgränsning i tiden eller maximal marknadsandel. ESV anser att det kan vara lämpligt att överväga om uppdragsverksamheten regelbundet bör utvärderas i syfte att ompröva vilken uppdragsverksamhet som myndigheten ska bedriva.

ESV menar även att regeringen bör överväga att bestämma särskilda uppdragsvillkor för vissa myndigheter med avgiftsbelagd uppdragsverksamhet. Uppdragsvillkor kan t.ex. handla om inriktning och omfattningen av uppdragsverksamheten. Villkoren kan avse myndigheter med betydande uppdragsverksamhet. Andra kriterier för när särskilda uppdragsvillkor kan övervägas är om uppdragsverksamheten bedrivs i potentiell eller faktisk konkurrens med privata företag. Uppdragsvillkoren bör redovisas öppet och lättillgängligt för allmänhet och företag.

## 9.9 Om avgiftssamråd

Alla statliga myndigheter utom affärsverk har i drygt 30 år varit skyldiga att varje år samråda om sina avgifter med den centrala myndigheten för avgiftsfrågor.

Nuvarande utformning av avgiftssamråden har i stort sett varit oförändrad sedan den 1 juli 1992 då avgiftsförordningen trädde i kraft. Samrådsfunktionen enligt 7 § avgiftsförordningen<sup>72</sup> motiveras bl.a. av behovet av en enhetlig bedömning av avgiftsuttag i relation till ställda ekonomiska mål. Ett grundläggande syfte med avgiftssamråden, enligt regeringens förordningsmotiv till avgiftsförordningen,<sup>73</sup> var att lägga fast riktlinjer och regelverk för avgiftsbelagd verksamhet.<sup>74</sup> I bilaga 4 utvecklas frågan om avgiftssamråden mer i detalj.

Enligt 7 § avgiftsförordningen ska myndigheterna samråda med ESV om de avgifter de tar ut eller avser att ta ut. För affärsverken gäller endast vissa paragrafer i avgiftsförordningen och 7 § är inte en av dessa. Regeringen kan undanta en myndighet från samrådsskyldigheten. Även ESV kan bevilja undantag från samrådsskyldigheten i samrådsyttrandet med stöd av 7 § i avgiftsförordningen. Några skäl till att undantag ska ges är bl.a. att det ekonomiska målet har uppnåtts under de senaste åren och att myndigheten har en ändamålsenlig redovisning.

Regeringen kan även besluta att ett affärsverk, bolag eller annan organisation utanför myndighetssektorn att samråda med ESV. Dessa samråd genomförs då med stöd av andra författningar än avgiftsförordningen. Regeringen har t.ex. i regleringsbrev ställt krav på att affärsverket Statens järnvägar ska samråda med ESV om de avgifter som det tar ut.

I 4 § avgiftsförordningen finns ett generellt bemyndigande, eller tillstånd, som gör att en myndighet under vissa förutsättningar själv kan besluta om att ta betalt för vissa angivna varor och tjänster. Efter prövning i varje enskilt fall beslutar ESV hur samrådsskyldigheten ska fullgöras. I normalfallet kontrollerar ESV endast om verksamheten ryms inom någon av de tio punkter som anges i 4 § avgiftsförordningen och om verksamheten är av mindre omfattning eller av tillfällig natur. Om de sammanlagda intäkterna enligt 4 § varken är av mindre omfattning eller tillfällig natur kontrollerar ESV om myndigheten har undantag från begränsningarna i andra stycket 4 § avgiftsförordningen. Normalt rekommenderar ESV att det ekonomiska målet full kostnadstäckning tillämpas för verksamhet som kan anses vara konkurrensutsatt och som bedrivs med stöd av 4 § avgiftsförordningen. Om kriterierna är uppfyllda har ESV vanligtvis inget att invända. Med stöd av 7 § andra stycket avgiftsförordningen medges i regel undantag från årlig samrådsskyldighet om dessa avgifter.

Samråd om avgifter innebär en översiktlig bedömning av de avgifter som myndigheterna tar ut. Samrådsförfarandet kan bidra till att

- avgifterna sätts utifrån det ekonomiska mål som beslutats för verksamheten,

<sup>72</sup> Avgiftsförordningen (1992:191).

<sup>73</sup> Förarbeten avser även prop. 1989/90:138, 1989/90:FiU38 och rskr. 1989/90:289.

<sup>74</sup> Riksdagen framhåller inga avvikande synpunkter på regeringens riktlinjer som bl.a. innehöll ett fortsatt samrådsförfarande (1991/92:FiU20, rskr. 128).

- inga väsentliga kostnader som avgifterna ska täcka saknas,
- regler och riktlinjer på området beaktas,
- den enskilda myndigheten kan få råd om kalkylering och prissättning så att myndigheter utvecklar sin kompetens och tillämpning avseende kalkylering och prissättning,
- ESV bygger upp kunskap genom erfarenheter och praxis som förmedlas till myndigheter och som kan användas vid utformning av regler, riktlinjer och handledningar för avgiftsbelagd verksamhet,
- myndigheterna regelbundet omprövar avgifterna,
- regeringens och Regeringskansliets arbete med styrning av avgiftsbelagd verksamhet avlastas. ESV:s samrådsyttrande utgör ett beslutsunderlag för regeringen i de fall regeringen beslutar om avgiftsnivåerna.

### 9.9.1 Samrådsprocessen

I huvudsak innefattar ESV:s granskning att avgifterna sätts utifrån det ekonomiska mål som beslutats för verksamheten. Bedömningen omfattar att de kostnader som avgifterna ska täcka är identifierade och rimligt beräknade samt att vissa övriga regler och riktlinjer på området beaktats. ESV:s granskning är översiktlig.

Tanken är att genom att en oberoende part (ESV) granskar förutsättningarna för avgiftssättningen hos myndigheterna kan en mer enhetlig och ändamålsenlig prissättning i statsförvaltningen åstadkommas. Det finns emellertid vissa begränsningar i nuvarande samrådsfunktion. ESV kan t.ex. inte

- med någon noggrannhet avgöra om enskilda kostnadsnivåer är rättvisande,
- med någon tillförlitlighet bedöma om verksamheten bedrivs kostnads effektivt,
- i någon större utsträckning kontrollera om lämnade uppgifter är korrekta och
- bedöma om ambitionsnivån för verksamheten är optimal utifrån efterfrågan och verksamhetens mål.

ESV kan inte garantera att en avgiftsbelagd verksamhet bedrivs i enlighet med lagar och bestämmelser samt andra restriktioner från statsmakterna eller internationella åtaganden. Att ESV ska ha ansvaret för prissättningen i statsförvaltningen och säkerställa att samtliga avgifter i staten är korrekta har aldrig varit syftet med samrådsfunktionen. ESV:s synpunkter och kommentarer i samrådsyttranden utgör därför en bedömning av redovisade förhållanden avseende om prissättningen är rimlig utifrån rådande praxis och regelverk.

### 9.9.2 Sammanfattande reflektioner om avgiftssamråd

De effekter, som redovisats i bilaga 4, som grundar sig på tidigare erfarenheter gäller enligt vår bedömning även i dag. Effekterna är dock inte lika starkt kopplade till avgiftssamråd som de antagligen var vid samrådsförfarandets början för drygt 30 år sedan. Flera andra faktorer har påverkat avgiftssättningen i statliga

myndigheter. Det kan därför fortfarande finnas skäl för att bedriva samrådsverksamhet avseende avgifter, men det är inte lika angeläget som det en gång var.

I stora drag är samrådsförfarandet jämförbart oavsett om det rör sig om offentligrättslig verksamhet eller uppdragsverksamhet. Den stora skillnaden ur ett medborgarperspektiv är i stället att det är viktigare att offentligrättsliga avgifter är rimliga och i enlighet med statsmakternas riktlinjer eftersom de är tvingande för den som ska betala avgiften. För- och nackdelar med avgiftssamråd avseende avgifter i uppdragsverksamhet är jämförbara med motsvarande i offentligrättslig verksamhet. Men eftersom avgifter för uppdragsverksamhet betalas frivilligt torde det inte vara lika viktigt att ESV eller någon extern part bedömer rimligheten i avgifterna. Det bör kunderna själva kunna göra. Riktlinjerna från statsmakterna och allmänna principer om hur dessa avgifter får utformas är också mer flexibla än riktlinjerna för offentligrättslig verksamhet. För offentligrättsliga avgifter finns krav på striktare reglering i lag eller i annat beslut av riksdagen. Vidare finns statsrättslig praxis som innebär att avgifterna bör vara lika i hela landet och dessutom förutsebara. Det finns därmed fler faktorer som kan kontrolleras ex ante i offentligrättslig verksamhet än i uppdragsverksamhet.

Problem som brukar nämnas med avgifter i uppdragsverksamhet är när avgifterna tas ut i kontaktytor mellan privat och offentlig verksamhet. En förhandsgranskning av avgifterna, dvs. avgiftssamråd, medför inte att alla de problem som kan uppstå elimineras eller reduceras. Problemen löses effektivare med andra åtgärder som t.ex. tydliga bemyndiganden och villkor från regeringen<sup>75</sup> och konkurrenslagstiftningen, särskilt med konfliktlösningsinstitut fr.o.m. 2010.

Det som kan förhandsgranskas är att principerna för avgiftssättningen är rimliga. ESV kan påpeka tveksamma förhållanden för myndigheten i fråga och dess huvudman. Problem i tillämpning, och t.ex. nivån på enskilda avgifter eller mer begränsade avgiftsområden, kan inte avhjälpas eller begränsas med en förhandsgranskning. Vid överväganden om efterhandsgranskning av avgiftsbelagd verksamhet bör ESV:s roll nogta övervägas så att verksamheten inte betraktas som revision.

Allmänt sett kan samrådet få positiva effekter. Utfallet av intäkter och kostnader kan ESV på en övergripande nivå bedöma mot det ekonomiska mål som är fastställt för verksamheten. Om vissa regler och riktlinjer följs kan också kontrolleras. Vidare kan både ESV och myndigheten öka kunskaperna inom avgiftsområdet.

Samrådsfunktionen har förmodligen störst inverkan på avgiftssättningen för myndigheter som inte är så insatta i avgiftsområdet, men även för myndigheter som av någon anledning avviker från praxis eller riktlinjer.

En nackdel är att ansvaret för prissättningen i viss mån flyttas över till ESV. Det är inte så, men det händer att samrådsförfarandet av myndigheter åberopas som ett godkännande av myndighetens avgifter.

Konkurrensaspekter i avgiftsbelagd verksamhet och även i samråd aktualiseras

<sup>75</sup> ESV 2008:23, Tydligare styrning av avgiftsbelagd uppdragsverksamhet – utformning av bemyndiganden.

mer nu än tidigare. De förslag som finns är bl.a. krav på särredovisning av konkurrensutsatt verksamhet i årsredovisningar som framförts av Konkurrensverket och Förvaltningskommittén. Krav på särredovisning för större myndigheter finns även i lagen (2005:590) om insyn i vissa finansiella förbindelser m.m. Det kan naturligtvis ifrågasättas om dessa redovisningsfrågor tillhör förhållanden som ska inkluderas i en samrådsfunktion. Det grundläggande skälet att ta med dessa frågor här är att frågor om statlig verksamhet och konkurrensförhållanden fått ökad betydelse sedan Sverige blev medlem i EU. Det är dock enligt vår mening mycket tveksamt om en förhandsgranskning kan lösa de problem som ligger till grund för kraven.

### 9.10 Disposition av och beslut om offentligrättsliga avgifter

I den delrapport till detta regeringsuppdrag som ESV lämnade den 31 mars (ESV 2009:13) presenterade vi ett underlag för överväganden om beslutsnivån för avgifters storlek och myndigheters rätt till disposition av avgiftsintäkter i offentligrättslig verksamhet. Offentligrättsliga avgifter innebär ingrepp i enskildas personliga eller ekonomiska förhållanden. Föreskrifter om förhållandet mellan enskilda och det allmänna som gäller dessa tvingande avgifter meddelas genom lag. Eftersom detta är en viktig del i styrningen av avgiftsbelagd verksamhet sammanfattar vi här de slutsatser som lämnades i delrapporten beträffande offentligrättsliga avgifter.

Bakgrunden är att riksdagen i början av 1990-talet har beslutat om en huvudprincip för hur avgiftsinkomster ska hanteras. Huvudprincipen är att offentligrättsliga avgifter inte bör disponeras av myndigheten utan tillföras statskassan och redovisas under inkomsttitel. Myndighetens behov av rörelsemedel i den avgiftsbelagda verksamheten tillgodoses genom att myndigheten tilldelas anslag för sina förvaltningskostnader enligt samma regler som gäller för skattefinansierad verksamhet. Undantag från denna huvudprincip bör kunna göras om verksamhetsvolymen är så svår att bedöma på förhand att finansiering över anslag inte är ändamålsenlig.

Praxis har emellertid förändrats och statsmakternas beslut har medfört att huvudprincipen inte längre tillämpas för merparten av avgiftsintäkterna. Avgiftsutredningen efterlyste riktlinjer för när det kan vara lämpligt att en myndighet får disponera avgiftsintäkter i en offentligrättslig verksamhet.<sup>76</sup> Den har också övervägt hur principerna för avgifterna ska hanteras i ett effektivitetsperspektiv.

I 9 kap. 2 § regeringsformen anges att statens medel inte får användas på något annat sätt än riksdagen har bestämt. Av 9 kap. 2 § andra stycket andra meningen framgår att riksdagen kan bestämma att medel tas i anspråk i annan ordning än genom budgetreglering. Man brukar här tala om specialdestination. Med specialdestination avses att inkomster, vanligen från avgifter, direkt används för att täcka utgifter. Inkomsterna beräknas då inte av riksdagen och de tas inte upp på

76 SOU 2007:96, Avgifter, betänkande av Avgiftsutredningen.

inkomsttitel. I stället beslutar riksdagen att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får disponera avgiftsinkomsterna.

ESV anser att frågan om när det kan vara lämpligt med specialdestinering inte ses isolerat från beslutsnivån avseende avgiftens storlek. När det gäller specialdestinering av avgiftsintäkter hänger kriterierna för när en sådan är lämplig eller olämplig intimt samman med vilken beslutsnivå som tillämpas, dvs. om det är riksdagen, regeringen eller myndigheten som beslutar om avgifternas storlek.

I riksdagens och regeringens styrning av en avgiftsbelagd offentligrättslig verksamhet är det av väsentlig betydelse hur dessa två variabler kombineras. Det avgör hur mycket av beslutsmakten, avseende framför allt verksamhetens omfattning, som ska innehas av regeringen respektive ska delegeras till myndighetsnivån. Det finns även andra viktiga faktorer att ta hänsyn till när det gäller att styra den avgiftsbelagda verksamheten förutom dispositionsrätten till avgiftsintäkterna och vem som beslutar om avgifternas storlek. Sådana faktorer är t.ex. ekonomiskt mål för verksamheten och avgiftskonstruktion, exempelvis om avgiften tas ut som fast avgift eller enligt tidstaxa.

Vi anser inte att det är nödvändigt att införa någon ny huvudprincip. Nuvarande huvudprincip bör användas som en utgångspunkt för överväganden om huruvida myndigheten ska få besluta och/eller disponera avgifterna. Huvudprincipen bör således tillämpas om det inte finns skäl för att använda en annan princip.

Vi anser emellertid att det har sina fördelar om det finns någon form av vägledning för regeringen, Regeringskansliet, kommittéer och andra intressenter som har anledning att överväga hur en given avgiftsfinansiering ska utformas. Även om huvudprincipen är utgångspunkten kan andra principer övervägas i enskilda fall. Valet av modell beror på hur statsmakterna prioriterar olika kvaliteter hos de beskrivna modellerna.

Vi anser att då en annan modell än huvudprincipen ska tillämpas bör riksdagen och regeringen i regel inte delegera beslut om både avgifternas storlek och dispositionsrätten till avgiftsintäkterna till myndigheten. Statsmakterna bör således normalt inte helt överlåta beslut om omfattningen av verksamheten till myndigheten.

Avgiftsintäkter i verksamhet som inte är efterfrågestyrd bör redovisas mot inkomsttitel och myndigheten tilldelas anslag för att finansiera verksamhetens kostnader. Regeringen bör besluta om avgifternas storlek, men beslutet kan i vissa fall delegeras till myndigheten. Alternativt kan statsmakterna ange tak för avgiftsuttagen, eller på annat sätt ange tydliga ramar för avgiftens storlek eller verksamhetens omfattning.

Avgifterna i de verksamheter som är efterfrågestyrda, eller där anslagsbelopp är svåra att beräkna av andra skäl, bör däremot disponeras av myndigheten, men beslut om avgifternas storlek bör normalt fattas av regeringen. I delrapporten utvecklas principerna närmare (ESV 2009:13).

## 10 Styrning av annan finansiering än anslag

Statliga myndigheter finansieras förutom av anslag med en rad olika slag av inkomster. Även om skattefinansieringen via anslag svarar för den helt övervägande delen av myndigheternas finansiering förekommer andra inkomster. Exempel på sådana inkomster är t.ex. avgifter, donationer, bidrag, sponsring, förseningsavgifter, skadestånd, försäljningsinkomster och andra ersättningar.

Regler för sådana inkomster finns, eller refereras till, i olika förordningar, exempelvis:

- avgiftsförordningen (1992:191),
- kapitalförsörjningsförordningen (1996:1188),
- donationsförordningen (1998:140),
- förordningen (1996:1190) om överlåtelse av statens fasta egendom m.m. och
- förordningen (1996:1191) om överlåtelse av statens lösa egendom.

Huvudprincipen i avgiftsförordningen är att myndigheter behöver ett särskilt bemyndigande för att ta ut och disponera avgiftsinkomster. Men det finns även generella bestämmelser som ger myndigheter rätt att ta ut och disponera avgiftsinkomster i vissa fall om verksamheten är av tillfällig natur eller mindre omfattning eller att ta betalt för kopior och avskrift av allmänna handlingar.

I kapitalförsörjningsförordningen finns bestämmelser om myndigheters rätt att disponera försäljningsinkomster samt vissa icke-statliga medel (som t.ex. sponsring, ersättning för rättegångskostnader, försäkringsersättning, ersättning för skada och andra kostnadsersättningar). I kapitalförsörjningsförordningen regleras även under vilka förutsättningar en myndighet har rätt att disponera ett överskott ifrån en avgiftsbelagd verksamhet.

I donationsförordningen regleras myndighet myndigheters rätt att ta emot donationer, som ju är en typ av bidrag. Dock hanterar förordningen inte alla typer av bidrag.

Förutsättningar för försäljning av fast och lös egendom framgår av förordningen om överlåtelse av statens fasta egendom m.m. respektive förordningen om överlåtelse av statens lösa egendom. Myndigheternas rätt att disponera inkomsterna i respektive fall framgår dock av kapitalförsörjningsförordningen.

Dessutom förekommer det att vissa inkomster specialregleras, t.ex. om det är fråga om en specifik ersättning för en myndighet eller en grupp av myndigheter eller om det är osäkert om inkomsten omfattas av någon av de generella förordningarna.

Sammantaget gör detta att det kan vara svårt att få en överblick och kunna hålla reda på vilka regler som gäller för olika typer av inkomster. Att olika inkomster regleras i många olika förordningar gör dessutom att det kan vara svårt

att hitta stöd för om den mottagande myndigheten har rätt att disponera en viss ersättning eller inte, eftersom detta kräver en god och övergripande kunskap om regelverkets uppbyggnad.

Ibland kan gränsdragningen mellan hur en inkomst ska klassas dessutom vara svår att dra. Beroende av vilken typ av inkomst det är fråga om följer t.ex. olika restriktioner för om och hur myndigheten har rätt att ta emot och disponera inkomsten, hur stor inkomst myndigheten har rätt att ta emot och hur denna ska redovisas. Hur en intäkt klassificeras kan vidare få betydelse för om den även omfattas av andra regelverk utöver de ekonomiadministrativa bestämmelserna, som t.ex. skattelagsstiftningen.

För vissa av inkomsterna finns regler och restriktioner som delvis sammanfaller och därmed anges på motsvarande sätt i olika förordningar, men för olika typer av inkomster. Sådana regler och restriktioner skulle bli tydligare om de i stället kunde anges på ett ställe. Vi uppdateringar av regelverket kan annars finnas en risk att man inte får exakt samma ordalydelse för bestämmelser som bör tolkas på samma sätt.

I andra fall finns särskilda regler och restriktioner kopplade till en viss typ av inkomst. För sådana särregleringar är det extra viktigt att man kan få en tydlig och klar definition över olika typer av inkomster för att särskilt kunna peka ut de typer som bestämmelsen omfattar.

Vi anser att den styrning som kommer till uttryck i de förordningar som reglerar andra inkomstslag än anslag bör kunna samlas en förordning, eller åtminstone färre förordningar än i dag. En sådan översyn bör ta sikte på att tydliggöra begrepp och definitioner samt att precisera gemensamma bestämmelser och särbestämmelser. Syftet skulle vara att ge ett mer överskådligt och tydligt regelverk för myndigheterna för de inkomster som de disponerar.

## 11 Styrning av kapitalförsörjning

Kapitalförsörjning handlar om att förse myndigheter med kapital. Det finns två huvudmodeller för kapitalförsörjning i staten. Den första är att myndigheterna tar upp lån i Riksgälden för att finansiera investeringar i anläggningstillgångar som används i en myndighets verksamhet. Den andra är att myndigheterna får tillgång till ett räntekonto med kredit hos Riksgälden för de medel myndigheten disponerar i sin verksamhet.

Syftet med dessa båda modeller är att ge myndigheterna tillgång till kapital, samtidigt som statens kapitalkostnader ska föras ut på de verksamheter där kostnaderna uppstår. Tanken är att modellerna ska ge incitament till en god kassahållning i staten. Detta avsnitt baseras på ESV:s och Riksgäldens utvärdering av modellerna 2007.<sup>77</sup>

### 11.1 Räntekontomodellen

Räntekontomodellen innebär att de myndigheter som har tilldelats ett räntekonto i Riksgälden ska använda det för de medel myndigheten disponerar i sin verksamhet. Till räntekontot ska myndigheten föra alla inbetalningar av sådana medel som myndigheten själv får disponera för att finansiera den egna verksamheten. Det vill säga alla inbetalningar avseende sådana avgifter, bidrag och andra likvida medel som myndigheten själv får disponera och som används för att finansiera den egna verksamheten. Utbetalningar för motsvarande utgifter ska myndigheterna göra via räntekontot.

Till räntekontot finns en kredit kopplad. Regeringen beslutar varje år om storleken på krediten. Den kreditram som regeringen beslutar om anger det maximala kreditutnyttjande som myndigheten får ha vid varje given tidpunkt.

Räntekontot tillförs de anslag som myndigheten ska använda i den egna verksamheten, dvs. förvaltningsanslagen. När och med vilket belopp överföringen av anslag ska göras till räntekontot framgår av regleringsbrevet. Normalt överförs en tolfedel av anslaget den 25:e i varje månad. Även avgifter och bidrag som myndigheten får disponera i sin verksamhet tillförs räntekontot.

Löpande in- och utbetalningar som har med myndighetens egen verksamhet att göra görs via bankkonton i ett räntebärande flöde (räntekontot) kopplat till statens centralkonto i Riksbanken. Bokföringen på räntekontot baseras på information om betalningarna i banksystemet. Nettot av en dags in- och utbetalningar bokförs på kontot. Saldot på kontot visar myndighetens tillgodohavande eller skuld. Myndigheten får ränta på inestående belopp eller betalar ränta på kredit som har utnyttjats. Räntan beräknas dag för dag.

<sup>77</sup> ESV 2007:43, Utvärdering av modeller för lån till anläggningstillgångar som används i myndigheternas verksamhet respektive räntekonto med kredit.

In- och utbetalningar av medel som myndigheterna inte disponerar i den egna verksamheten, t.ex. transfereringar, ska som regel skötas via ett icke räntebelagt betalningsflöde kopplat till statens centralkonto i Riksbanken (SCR).

### *Riksdagen beslutar om en total ram*

Varje år fattar riksdagen beslut om den totala ramen för de krediter regeringen har möjlighet att använda för att finansiera rörelsekapital som används i statens verksamhet. För 2008 uppgick den totala ramen till 19,8 miljarder kronor. Riksgälden fastställer ränta och andra kreditvillkor på marknadsmässig grund.

Därefter fördelar regeringen kreditramen till de myndigheter som har tilldelats räntekonto. Beslutet om att en myndighet ska ha tillgång till ett räntekonto i Riksgälden och storleken på krediten kopplad till räntekontot förs in i respektive myndighets regleringsbrev. I regleringsbrevet fastställer regeringen också de anslag, eller snarare vilka anslagsposter, som ska tillföras räntekontot. Som underlag för regeringens beslut om en kreditram ligger det förslag som myndighetens lämnat i budgetunderlaget.

### *Syftet med räntekontomodellen*

Räntekontomodellen infördes 1993 och modellen ingick som ett led i riksdagens och regeringens arbete med att utveckla den finansiella styrningen i staten.

Det fanns flera syften med införandet av modellen. Ett syfte var att föra ut statens kapitalkostnader på de verksamheter där kostnaderna uppkommit. Det skulle skapa bättre förutsättningar i avgiftsbelagd verksamhet för såväl en rättvisande redovisning som konkurrens på så lika villkor som möjligt mellan privat och offentlig sektor.

Ett annat syfte var att förbättra kassahanteringen i staten som helhet. Varje myndighet skulle ges incitament att inom bestämda betalningsfrister senarelägga utbetalningar från myndigheten och tidigarelägga inbetalningar till myndigheten samt bevaka utestående fordringar. En effektiv kassahållning ger upphov till ett mindre upplåningsbehov och därmed lägre räntekostnader för staten som helhet. Även i samspelet myndigheter emellan skulle modellen bidra till en effektivare hantering av inomstatliga transaktioner. På motsvarande sätt innebär räntekontomodellen att uppbyggnaden av anläggningstillgångar är räntebelagd oberoende av när myndigheten tar upp lån för att finansiera anskaffningen av anläggningstillgångar som används i verksamheten (lånemodellen).

Modellen med räntekonton ger också goda möjligheter till uppföljning av myndigheternas anslagstilldelning, övriga intäkter i verksamheten, utgifter och saldon.

## **11.2 Lånemodellen**

Lånemodellen innebär att myndigheter ska finansiera investeringar i anläggningstillgångar som används i verksamheten med lån i Riksgälden.<sup>78</sup> Modellen ska

<sup>78</sup> 5 § kapitalförsörjningsförordningen (1996:1188).

tillämpas av alla myndigheter som inte har ett uttryckligt undantag från bestämmelserna.

I riksdagens samlade beslut om statsbudgeten varje höst ingår beslutet om en total ram för de lån som regeringen har möjlighet att använda för att finansiera anläggningstillgångar som används i statens verksamhet. För 2008 uppgick den totala ramen till 30,3 miljarder kronor.

Regeringen fördelar låneramen till de myndigheter som omfattas av lånemodellen. Regeringens beslut om en myndighets låneram framgår av respektive myndighets regleringsbrev. Som underlag till regeringens beslut om låneram ligger myndigheternas uppgifter om investeringar i anläggningstillgångar enligt budgetunderlagets. Med låneram avses vad myndigheten vid varje given tidpunkt högst får ha som låneskuld i Riksgälden.

På det anslag som ska finansiera en myndighets egen verksamhet anvisas och tilldelas medel för räntor och amorteringar på de lån som avser anläggningstillgångar som används i anslagsfinansierad verksamhet. Anläggningstillgångar som används i annan verksamhet ska också lånefinansieras, men då finansieras räntor och amorteringar med exempelvis avgiftsinkomster om tillgången används i avgiftsfinansierad verksamhet.

### *Syftet med lånemodellen*

Lånemodellen infördes, även den, 1993 som ett led i riksdagens och regeringens arbete med att utveckla den finansiella styrningen i staten. Ett av syftena med modellen var att öka kostnadsmedvetandet hos myndigheterna genom att tydliggöra räntekostnaderna samt att så långt det är möjligt redovisa kostnader i den verksamhet där de uppstår. Dessutom kunde anslagsnivåerna hållas på en jämnare nivå eftersom myndigheten inte behöver ha likviditet som täcker anskaffningen av tillgången i och med att anslagsbelastningen sker i takt med amorteringen av lånet. Det gör myndigheten friare att välja när i tiden investeringen bäst ska göras.

Lånemodellen understödde också den mål- och resultatstyrning som var den huvudreform inom ramen för vilken lånemodellen infördes. Den bidrog till att utgiftsmässiga anslag och kostnader för anslagsfinansierad verksamhet beloppsmässigt i huvudsak stämmer överens.

Den nuvarande (nya) lånemodellen infördes den 1 juli 2002 och bygger på att myndigheterna använder ett till låneramen kopplat avistakonto, som fungerar som en löpande kredit med rörlig ränta och baseras på Riksbankens reporänta. Räntan betalas kvartalsvis i efterskott. När myndigheten drar medel från avistakontot har den tagit upp ett lån. Myndigheterna får därmed ökad handlingsfrihet eftersom de när som helst under året kan ta upp nya lån eller göra amorteringar.

För att minska ränterisken har myndigheterna även möjlighet att komplettera avistalånet med ett eller flera lån till fast ränta. Det långfristiga lånet (bulletlånet) har en löptid som överstiger ett år och amorteras på lånets förfallodag. Räntan

baseras på räntan för statsobligationer. Räntan betalas kvartalsvis, halvårsvis eller årsvis i efterskott. Förfallodagar för ränta fastställs när lånet tas upp.

Modellen ger alltså myndigheterna möjlighet att i princip endast ha ett lån utan krav på matchning mellan lånets löptid och tillgångarnas ekonomiska livslängd. Myndigheternas samlade lån får inte väsentligt avvika från motsvarande tillgångars bokförda värden. Avstämningen mellan myndighetens samlade lån och motsvarande tillgångars bokförda värde ska göras två gånger per år, den 30 juni samt 31 december. Lån behöver dock inte tas upp förrän påföljande halvår för tillgångar som har anskaffats efter den 30 november respektive den 31 maj.

Vid avstämningen ska myndigheterna jämföra det bokförda värdet på de anläggningstillgångar som enligt huvudboken ska lånefinansieras, med utnyttjat avistalån samt eventuella långfristiga lån till anläggningstillgångar i Riksgälden. Om det bokförda värdet på anläggningstillgångarna vid avstämningstidpunkten är väsentligt lägre än den totala skulden till Riksgälden ska myndigheterna amortera på avistalånet genom att betala in mellanskillnaden från räntekontot. Om det bokförda värdet på anläggningstillgångarna är väsentligt högre än lånet hos Riksgälden ska myndigheten öka skulden till Riksgälden genom att antingen belasta avistalånet eller ta upp ett långfristigt lån.

Antalet lån har minskat kraftigt sedan den nya modellen infördes och 2007 fanns det endast 339 lån kvar.

### **11.3 Dubbla betalningsflöden m.m.**

Med dubbla betalningsflöden menas att en myndighet dels har ett räntebelagt betalningsflöde kopplat till räntekontot för att hantera betalningar till och från myndighetens egen verksamhet dels ett icke räntebelagt betalningsflöde kopplat till SCR för utbetalningar av transfereringar m.m. från sakanslag samt inbetalningar av medel som myndigheten inte disponerar i den egna verksamheten.

Ett stort antal myndigheter har därmed i dag betalningar som går i både räntebelagt och icke räntebelagt betalningsflöde. Många av dessa myndigheter har pekat på problem med hantering och avstämning av dubbla betalningsflöden. Arbetet är både tidsödande och administrativt besvärligt.

### **11.4 Dubbla betalningsflöden kan vara tidsödande och administrativt betungande**

ESV anser att det bör finnas möjligheter för vissa myndigheter att använda endast ett betalningsflöde, det vill säga antingen ett räntebärande eller ett icke räntebärande flöde. Myndigheter med enstaka mindre transfereringar bör kunna hantera samtliga betalningar via det räntebärande flödet. Andra myndigheter som i huvudsak betalar ut transfereringar och där förvaltningskostnaderna är mycket små, både i absoluta tal och i förhållande till bidragsbetalningarna, skulle kunna använda det icke räntebärande flödet för alla betalningar.

För de allra minsta myndigheterna är det generellt sett tveksamt om det är nödvändigt att ha räntekonto. Utgifterna består i dessa fall oftast av kostnader för löner och lokaler, det vill säga sådana utbetalningar som myndigheterna har små möjligheter att påverka. Investeringsutgifterna begränsas dessutom i regel till kontorsutrustning varav en del kan finansieras med leasing.

Det finns vissa situationer då modellen med dubbla betalningsflöden blir extra tidsödande och tung att administrera. Det kan t.ex. bli fallet då

- myndigheter ska finansiera förvaltningsutgifter från ett sakanslag,
- myndigheter har många bidragsbetalningar från andra myndigheter där bidraget antingen kan användas av myndigheten själv eller transfereras vidare för att användas av någon annan,
- myndigheter har en stor andel fakturor som ska finansieras från anslag som hanteras i olika betalningsflöden, t.ex. vid transfereringar in natura, eller då
- myndigheter fakturerar flera typer av avgifter i samma faktura där myndigheten disponerar vissa avgiftsinkomster medan andra ska redovisas mot inkomstitel.

Vi konstaterar att problemen med dubbla betalningsflöden till viss del är förknippade med att sakanslag i vissa fall även omfattar förvaltningsutgifter. Vidare har möjligheten för regeringen att ge en myndighet rätt att fördela dispositionsrätten till en annan myndighet inte kunnat användas vilket har lett till att omfattningen av bidragsbetalningar mellan myndigheter ökat.

### 11.5 Myndigheternas synpunkter på modellerna

I utvärderingen av modellerna frågade ESV och Riksgälden företrädare för olika myndigheter hur de ser på både räntekontomodellen och lånemodellen. De synpunkter som redovisas här nedan är hämtade ur den undersökningen.<sup>79</sup>

När det gäller räntekontomodellen är flera myndigheter kritiska till systemet med dubbla betalningsflöden. Systemet innebär i vissa fall ett omfattande merarbete och kräver extra administration. Många myndigheter ifrågasätter därför om det inte är så att nyttan av modellen överstiger kostnaden för den.

Flera myndigheter anser att faktorer som lägre räntor, system för betalningsbevakning, en stor andel bundna utgifter och treprocentsregelns tillkomst har gjort att de ursprungliga syftena med räntekontomodellen inte längre är giltiga. Det är framförallt systemet med dubbla betalningsflöden som myndigheterna upplever som problematiskt. I de allra flesta fall ingår myndigheternas anslag för förvaltningsutgifter i det räntebärande betalningsflödet, dvs. anslaget betalas ut till myndigheternas räntekonto i Riksgälden. Om en myndighet också disponerar anslag för andra ändamål, t.ex. för transfereringar, hanteras dessa anslag vanligtvis i ett icke räntebärande betalningsflöde.

<sup>79</sup> Se ESV 2007:43, Utvärdering av modeller för lån till anläggningstillgångar som används i myndigheternas verksamhet respektive räntekonto med kredit.

Till räntekontot ska myndigheterna dessutom föra övriga medel, t.ex. avgifter och bidrag, som de disponerar i verksamheten. Information om utbetalningar tillförs på motsvarande sätt räntekontot.

När det gäller lånemodellen var i stort sett alla myndigheterna positiva till lånemodellen och hur den fungerar i dag. Något universitet har framfört önskemål om att reglerna om bidragsfinansierade anläggningstillgångar ändras så att myndigheten inte behöver ta upp lån för hela anskaffningsvärdet när de får externa bidrag som svarar för en del av finansieringen av tillgången.

### *Administrativt betungande*

Myndigheter som har dubbla betalningsflöden måste hålla isär betalningar som hör till det räntebärande betalningsflödet respektive det icke räntebärande betalningsflödet. Betalningstransaktionerna måste därmed stämmas av mot statsredovisningen. Att betalningarna hamnar i fel flöde kan bland annat bero på att inbetalning av ett belopp till en myndighet görs till fel bankkonto, på interna omföringar/fördelningar mellan olika finansieringskällor som hör till olika betalningsflöden eller på att löner endast kan betalas ut från räntekontot.

För myndigheter som har en stor andel fakturor som ska delas mellan de båda betalningsflödena kan administrationen i form av betalningar mellan de båda flödena bli omfattande. Det kan t.ex. bli fallet då myndigheter som har rätt att belasta ett sakanslag med förvaltningsutgifter. Detsamma gäller myndigheter som har många bidragsbetalningar från andra myndigheter eller organisationer där de uppgifter bidraget lämnas för antingen kan utföras av myndigheten själv eller transfereras för att utföras av någon annan.

ESV och Riksgälden konstaterar att problemen med dubbla betalningsflöden till stor del är förknippade med att ramanslagsmodellen inte utnyttjas så som den var tänkt. Exempelvis förekommer i stor utsträckning förvaltningsutgifter på sakanslag och regeringen har begränsat myndigheternas rätt att disponera anslags-sparande från föregående år genom införandet av treprocentsregeln. Dessutom finns inte heller längre möjlighet för myndigheter att fördela dispositionsrätten till ett anslag. Införandet av treprocentsregeln och borttagandet av möjligheten att fördela dispositionsrätten till ett anslag har lett till att bidragsbetalningar mellan myndigheterna har ökat.

Dubbla betalningsflöden innebär för vissa myndigheter ett relativt omfattande merarbete, jämfört med ett system med endast ett betalningsflöde. Det är därför viktigt att ställa sig frågan om nyttan av merarbetet motiverar kostnaderna för det.

### *Myndigheternas kassahållning*

Räntenivån har under de senaste åren varit betydligt lägre än då räntekontomodellen infördes vilket har bidragit till att incitamenten om att förbättra kassahand-teringen med hjälp av räntekonton försvagats. Dessutom finns det många andra

system eller regler som gör att myndigheterna aktivt arbetar med en effektiv kassahållning. Det finns till exempel system för betalningsbevakning och elektronisk fakturering som styr tidpunkten för betalningarna. Vidare finns regler, t.ex. i förordningen (2006:1097) om statliga myndigheters betalningar och medelsförvaltning, som ställer krav på att myndigheterna hanterar betalningar på ett för staten som helhet effektivt och säkert sätt. I förordningen (1993:1138) om hantering av statliga fordringar finns bl.a. bestämmelser om fakturering, betalningsbevakning, räntor vid försenad betalning samt indrivning.

Vissa myndigheter kan dessutom ha en stor andel av sina kostnader bundna genom avtal som gör att de inte har möjlighet att påverka när i tiden och med hur stort belopp betalning ska göras. Det är till exempel inte ovanligt att 80–85 procent av en liten myndighets utgifter består av löner och lokaler.

#### *Viktigare för vissa verksamheter att kunna föra ut kapitalkostnader*

När det gäller frågan om att föra ut statens kapitalkostnader på olika verksamheter anser både ESV och Riksgälden att räntekontomodellen i flera fall fyller sitt syfte genom att skapa positiva incitament och en rättvisande redovisning. Detta gäller exempelvis för myndigheter med avgiftsfinansierad verksamhet för vilken det ekonomiska målet är full kostnadstäckning och där myndigheten disponerar inkomsterna. Det är då viktigt att de ränteintäkter eller räntekostnader som uppstår i den avgiftsbelagda verksamheten ingår i underlaget för beräkning av avgiftens storlek och på så sätt tillfaller eller belastar dem som ska betala avgifterna.

Även för myndigheter som har anläggningstillgångar som uppgår till större värden och för myndigheter som utvecklar immateriella tillgångar anser ESV och Riksgälden att räntekontomodellen fyller en funktion. Syftet att föra ut statens kapitalkostnader gäller inte minst för lånemodellen. Om myndigheter som har lite större investeringar i anläggningstillgångar skulle behöva betala ränta för lån kopplat till anskaffningen av anläggningstillgången, men inte för likvida medel, skulle det skapa incitament att försöka undvika att lånefinansiera anskaffningen av anläggningstillgången. Detta skulle direkt motverka syftet att föra ut statens kapitalkostnader på dess olika verksamheter. En sådan modell med ränteincitament endast kopplade till lån, skulle för myndigheter som bedriver utvecklingsarbete till exempel kunna påverka myndighetens benägenhet att aktivera utgifterna. När det gäller myndigheter som finansierar sin verksamhet med bidrag från externa givare och liknande får räntekontomodellen betydelse i den mån myndigheten har möjlighet att påverka när i tiden bidraget ska betalas ut. Myndigheten, liksom staten som helhet, tjänar på att bidraget betalas in så tidigt som möjligt. Ju senare bidrag ska betalas till myndigheten desto större risker, t.ex. i form av utebliven betalning, utsätter sig myndigheten för.

Vid avgiftsfinansierad och bidragsfinansierad verksamhet är också kassahållningsaspekten viktig.



## 12 Andra utredningar om finansiell styrning

Vi har gjort en genomgång av ett trettiotal utredningar, rapporter och andra publikationer som på olika sätt berör eller har beröring på området finansiell styrning.

Vi konstaterar kortfattat att de flesta utredningarna i den finansiella styrningen efterlyser större inslag av:

- långsiktighet,
- tydlig styrning,
- flexibel styrning och
- stabila planeringsförutsättningar.

En återkommande poäng i flera utredningar är att planeringsförutsättningarna för myndigheterna behöver förbättras. På detta tema återkommer flera utredningar till att i någon form borde den fleråriga styrningen förstärkas. Här läggs sedan beroende på sektor förslag som fleråriga avtal eller fleråriga anslag fram som exempel på hur detta bör lösas. Oavsett den exakta formen på styrverktyget är dock en tidsperiod på ungefär tre år vanligt återkommande. 2006 års förvaltningskommitté ansåg att det finns skäl att tillämpa olika tidsgränser i den statliga budgetprocessen. I stället för nuvarande ettåriga budgetreglering, som medför begränsningar vad gäller planeringsförutsättningar, framförhållning och incitament för att hushålla väl med tilldelade medel, skulle budgetperioden för vissa myndigheter kunna utsträckas till upp till fyra år.

Kommittén ansåg att en utsträckning av anslagsperioden med upp till fyra år påtagligt skulle förbättra möjligheterna att koppla samman effekterna av åtgärderna som vidtas i statliga myndigheter och dess kostnader. Längre anslagsperioder kunna även kunna leda till att den administration som är knuten till budgetprocessen kan minska. Det skulle sannolikt frigöra utrymme, framför allt i Regeringskansliet men också i myndigheterna, för annat arbete. De myndigheter som inledningsvis bör komma i fråga för längre budgetperioder är enligt Förvaltningskommitténs bedömning sådana med en hög grad av stabilitet vad gäller uppgifter, dimensionering och relationer till sin omvärld. I många fall kan det dessutom gälla myndigheter med en i huvudsak lagstyrd och beloppsmässigt mindre verksamhet. På basis av erfarenheterna i ett sådan inledande steg kan sedan större myndigheter, m.fl. övervägas för en motsvarande ordning.

Värt att observera är dock att de signaler som kommer från Grundlagsutredningen går åt motsatt håll och anser att bemyndigandestrukturen är ett tillräckligt verktyg för att hantera problemen. Utgiftstaket anses ha haft positivt och det kan vara värt att lyfta fram att det handlar om en företeelse där ekonomiska ramar beslutas på tre års sikt.

En annan återkommande synpunkt är att det efterfrågas tydligare styrning från

statsmakterna av myndigheterna. Genomgående här är myndigheterna anses kapabla att ta ett större ansvar för att utforma den egna kortsiktiga styrningen men att det behövs en bättre långsiktig styrning från statsmakternas sida.

Flera utredningar tar i olika sammanhang upp behovet av verksamhetsanpassning och att myndigheternas situationer och uppgifter är så pass olika att det är nödvändigt med flexibla styrmodeller. Samtidigt påpekar resursutredningen att när det gäller tilldelning av resurser är enkelhet och enhetlighet eftersträvansvärt.

Ett annat förslag är att alla tre anslagstyperna ramanslag, reservationsanslag och obetecknade anslag, dvs. samtliga anslagstyper, skulle avskaffas. Förslaget innebar att det endast skulle finnas en anslagstyp och denna anslagstyp skulle benämnas anslag och att samma anslagsvillkor skulle gälla för alla anslag. Det nya anslaget skulle ha en flexibilitet i form av anslagssparande och anslagskredit precis som ramanslaget.

Exempel på utredningar som berört frågor om finansiell styrning är:

- SOU 2005:48, Ett utvecklat resurstilldelningssystem för högskolans grundutbildning, betänkande av Resursutredningen.
- SOU 2007:75, Att styra staten – regeringens styrning av sin förvaltning, betänkande av Styret utredningen
- SOU 2007:81, Resurser för kvalitet, slutbetänkande av Resursutredningen.
- SOU 2007:96, Avgifter, betänkande av Avgiftsutredningen.
- SOU 2008:115, Finansmakten, rapport från en referensgrupp, Grundlagsutredningen.
- SOU 2008:121, Innovationer och företagande – Sveriges framtid, betänkande av Företagsfinansieringsutredningen.
- SOU 2008:31, Miljödömsstolarna - domkretsar - lokalisering – handläggningsregler, betänkande av Miljöprocessutredningen.
- SOU 2008:104, Självständiga lärosäten, betänkande av Autonomiutredningen.
- SOU 2008:118, Styra och ställa – förslag till en effektivare statsförvaltning, slutbetänkande av 2006 års förvaltningskommitté.
- SOU 2008:119, Underlagsrapporter till 2006 års förvaltningskommitté.
- SOU 2009:16, Betänkande av Kulturutredningen.
- Ds 2003:49, Nya Principer för utformning av statsbudgeten – konsekvenser för budgetlagen.
- Ds 2009:19, Stärkt finanspolitiskt ramverk – översyn över budgetlagens bestämmelser om utgiftstak.
- ESV 2003:12, Årsredovisningar i omvärlden – lika men ändå olika.
- ESV 2004:25, Konsten att styra – en analys av dokument i den statliga budgetprocessen.
- ESV 2005:10, Styrningen av försvaret - Ekonomistyrningsverkets rapport till Försvarsstyrningsutredningen.

- ESV 2006:3, Frysningen 2005 – begränsningar av myndigheternas anslags-sparande och anslagskredit,
- ESV 2007:34, Styrning av statliga myndigheters tjänsteexport.
- ESV 2007:23, Resultat och styrning i statsförvaltningen.
- ESV 2007:43, Utvärdering av modeller för lån till anläggningstillgångar som används i myndigheternas verksamhet respektive räntekonto med kredit.
- ESV 2008:23, Tydligare styrning av avgiftsbelagd uppdragsverksamhet – utformning av bemyndiganden.
- ESV 2009:16, Kartläggning av regleringsbrev.
- RRV 1998:57, Kartläggning av resultatinformation från regering till parlament i sju länder.
- Performance Budgeting in OECD Countries, OECD 2007, ISBN 978-92-64-03403-7



## Bilaga 1– Internationell utblick

Vi har gjort en översikt av några andra länders finansiella styrning. Vi har fokuserat på budgetstyrningen. Vi vill inledningsvis säga att vi inte eftersträvat att fullständigt redovisa dessa länders finansiella system, utan har koncentrerat oss på att beskriva statsbudgetens innehåll samt företeelser som uppenbart skiljer sig från våra förhållanden.

Att jämföra olika länders budgetsystem är svårt. Även förvaltningar som på vissa sätt är mycket lika har stora skillnader. Exempelvis har Sverige och Finland vid första anblicken många likheter men myndighetsstrukturerna är väsensskilda.

En observation är att de kontinentala budgetsystemen i mycket högre grad reglerar hur innehållet i budgeten ska vara uppställt än de nordiska länderna som har ett större fokus på vad den ska innehålla för information.

En annan observation är att de länder som i någon form anammade förändringarna kring New Financial Management har genomfört reformer som kan sägas flytta fokus från finansiering till att använda budgeten som ett styrmedel i sig.

Vi kan även konstatera att även om budgetbesluten generellt sett är ettåriga är det mycket olika vilka utgifter det årliga budgetbeslutet omfattar. Som ett exempel kan nämnas att till skillnad från Sverige exkluderar flera länder som t.ex. USA, Frankrike och Kanada långsiktigt uppbyggda statliga utgifter från det årliga budgetbeslutet.

Kortfattat kan vi konstatera att det är genomgående stora skillnader i de olika ländernas statsbudgetar. Exempelvis är det stora skillnader i

- vad budgeten omfattar,
- synen på budgeten och
- förhållandet mellan parlament och regering.

### *Frankrike*

Frankrike har en omfattande hierarki av lagar och förordningar som styr budgetarbetet. Överst är konstitutionen men den viktigaste lagen är den så kallade LOLF (Loi Organique relative aux Lois de Finances). LOLF är en central budgetlag som håller samman andra lagar med bäring på budgeten och reglerar vad som ska regleras i förordningar osv. LOLF är en relativt ny lag. Den infördes 2001 och det är först de senaste åren som den anses fullt genomförd. I konstitutionen är olika delar av processen olika hårt reglerad. Exempelvis ställer konstitutionen upp gränser för hur länge debatten får pågå i parlamentets kammare.

De statliga utgifterna i Frankrike kan grovt delas upp i tre delar. Dels den delen som omfattas av den årliga statsbudgeten, en del som inte behandlas i budgetarbetet annat än som information, dels en del som går direkt till regional nivå. Den del som går till regional nivå styrs av ett separat och omfattande lagverk. Den

tredje delen som inte egentligen omfattas av statsbudgeten är den största och innehåller bland annat pensionssystemet och arbetslöshetsförsäkringarna.

Bakgrunden till att LOLF stiftades var att budgetprocessen ansågs trög och komplicerad. Budgeten beslutades i en klump och den innehöll inte tillräckligt med information om hur medlen skulle användas och vilka resultat som förväntades. Snarare bestod budgeten av en stor mängd utgiftsposter – under vissa perioder flera tusen. Vidare hade parlamentet mycket begränsade möjligheter att påverka det faktiska innehållet i budgeten och man ansåg att det fanns oklarheter om vem som hade ansvaret för budgeten.

Det nya systemet innebär att budgeten är uppdelad i olika program där olika parlamentsutskott kan följa hur medel är avsedda att användas. På detta följer också att budgeten inte beslutas som en helhet utan det finns en möjlighet för parlamentet att ändra en del utan att behöva ändra allt. Detta ska ge ett underlag för budgetuppföljning från parlamentets sida. I reformarbetet finns också en ambition att flytta ut mer ansvar till regional nivå och att införa ett inslag av kostnadsmässighet i de statliga finanserna.

Den franska regeringen har dock kvar ett omfattande inflytande på budgeten. Parlamentets kammare kan inte öka budgetens omfattning utan endast ändra inom områdena. Regeringen har även en möjlighet att trumfa igenom en budget som parlamentet förkastat. I så fall kan bara en misstroendeomröstning stoppa budgeten.

Via LOLF finns det nu krav på att olika projekt ska förses med fyraåriga uppskattningar av kostnader och eller intäkter. LOLF har även stärkt principen att budgeten ska vara ettårig. Denna princip fanns även innan men var inte lika hårt reglerad. Den franska budgeten är även tvådelad såtillvida att hälsovårdsbudgeten följer andra regler än den övriga budgeten. Hälsovårdsbudgeten har även en egen lag. Det finns även en mängd specialposter, öronmärkta medel med mera vilka följer lite andra regler än de övriga delarna.

Det finns vissa möjligheter att låna mellan olika års anslag, och generella regler för att spara icke utnyttjade medel (3 procent). Vissa anslag är dock inte möjliga att spara alls och ett utökat sparande måste beslutas av parlamentet.

## USA

Här belyser vi några drag ur den federala budgetprocessen i USA och kommer inte att gå in på de olika regler som används av de olika delstaterna.

I den amerikanska konstitutionen finns detaljerade regler för framförallt kongressens och senatens roll när budgeten ska ställas upp. Däremot är presidentens roll i budgetprocessen i stort sett oreglerad i konstitutionen och det har därför tillkommit en serie författningar som reglerar detta område. Budgeten är till största delen lagstyrd, men det rör sig om många lagar, inte en central budgetlag. Det finns även lagar som styr både hur själva budgetprocessen ska fungera och sådana som mer fokuserar på vad budgeten ska innehålla.

Den amerikanska budgeten är i huvudsak kassamässig, dvs, utgår från de faktiska betalningarnas tidpunkt. I huvudsak kan detta sägas motsvara den svenska modellen för hur sakanslag avsedda för exempelvis transfereringar avräknas. Den modell som finns för svenska myndigheters förvaltningsanslag med i praktiken fullständiga periodiseringar förekommer inte i förhållande till den amerikanska budgeten.

Utgifterna i den amerikanska statsbudgeten kan delas upp i flera skärningar. Något som skiljer sig från det svenska arbetssättet är uppdelningen i å ena sidan så kallade ”discretionary spending” och å andra sidan ”mandatory spending”. Parlamentet beslutar egentligen bara om anslag för den del som kallas ”discretionary spending”. Den del som kallas ”mandatory spending” styrs av lagregler. Exempel på ”discretionary spending” är vad vi skulle benämna försvarsanslag, förvaltningsanslag med mera. Exempel på ”mandatory spending” är vad vi skulle benämna sakanslag för transferingar, betalningar statskuldräntor m.m. Logiken är den att det ena är sådant som behöver beslutas om varje år beroende på behov och politiska prioriteringar. Det andra är sådant där utbetalningarna inte bestäms direkt av beloppen på budgeten utan av olika lagar eller avtal.

Utan att gå in djupare på det komplicerade samspelet mellan parlamentets två kammare och de olika kommittéer som sköter stora delar av det faktiska budgetarbetet är det värt att notera att budgetar oftast tas i form av så kallade ”omnibus-bills”. Detta innebär att ett beslut om en budget egentligen är en stor mängd mindre budgetar som tas i klump. Det finns stora möjligheter för enskilda parlamentsledamöter att ”hänga på” egna projekt till den totala budgeten. Regelverket kring det budgetarbetet är dock utformat för att skapa en möjlighet att ta bort enskilda tillägg om de bedöms vara av en sådan natur att de skulle kunna förhindra att den större budgeten går igenom. Här spelar de olika kommittéerna en stor roll. Värt att notera är också att parlamentet har en omfattande möjlighet att detaljstyra den exekutiva grenens finansiering. Olika kommittéer kan kalla till sig företrädare för exempelvis motsvarigheten till våra departement och myndigheter för att få utträtt precis hur medel har använts eller hur olika verksamheter genomförts, m.m. Detta är ett uttryck för den princip om maktindelning och maktbalans som genomsyrar den amerikanska administrationen.

Periodvis har det i USA tillämpats en form av lagstyrning av mandatory expenditure som i korthet gått ut på att om en lag innebär nya utgifter för staten måste andra lagändringar avsedda att leda fram till motsvarande besparingar göras. Modellen har kallats ”pay as you go” och var lagfäst under perioden 1990–2002. Lagen avskaffades inte men var, som många amerikanska lagar, tidsbestämd. När lagen löpte ut förnyades den helt enkelt inte. År 2007 fattades ett beslut om att återinföra systemet, dock inte i form av en lag. Kongressen fattade dock ett principbeslut om att tillämpa principen. Detta beslut har man dock helt gått ifrån med hänvisning till finanskrisen. Det pågår samtidigt en diskussion om att återinföra systemet i någon form då det råder en relativt stor politisk enighet om att budgetunderskotten under de kommande åren behöver minskas.

Systemet har både framhållits som en viktig orsak till den positiva budgetutvecklingen i USA under 1990-talets senare del och utsatts för en massiv kritik. En stor del av kritiken har riktat in sig på att systemet från början innehöll ett antal undantag och allteftersom ansågs helt ineffektivt då en majoritet av nya förslag inte omfattades.

### *England*

England tillämpar Westminstermodellen som bland annat innebär att det inte finns en dokumenterad grundlag. Westminstermodellen är uppkallad efter den brittiska parlamentsbyggnaden och Storbritannien är ursprungsland för modellen som används i flera andra anglosaxiska länder. Statsbudgeten styrs av ett flertal lagar, förordningar och procedurregler. Observera att England har ett system som innebär att i vissa fall kan lagstiftningsrätt delegeras till myndigheter samt att det finns en mängd olika typer av beslut från myndigheter och regeringen som är tvingande.

England har ett system som innebär att regeringen föreslår skatter och verksamhet som behöver finansieras och att det sedan är upp till parlamentet att godkänna eller förkasta, parlamentet förväntas inte (eller är ens tillåtet) att föreslå egna utgifter (detta är i olika grad sant för alla de länder som tillämpar Westminstermodellen). Regeringen har på så sätt ett stor inflytande över statsbudgetens utformning. England har inslag av kostnadsmässighet i sin budget något som också beslutats i lag. Parlamentet beslutar inte om varje enskilt anslag utan om ett antal mer övergripande program som innehåller flera anslag på olika områden. I England ingår även pensionssystemet och arbetslöshetsförsäkringarna budgeten även om de redovisas separat.

Finansieringen av sjukvårdsektorn bygger på de prognoser som görs med hänsyn till de beslut om utgifter som är fattade i lagar m.m. Parlamentet godkänner detta i och med budgeten.

England har ett system som påminner om det svenska utgiftstaket med en del skillnader. ”Utgiftstak”, spending review, görs dels för de totala statliga utgifterna men även, om än inte lika ofta för de olika departementen separat. En regel som genomförts på beslut från finansministeriet i syfte att hålla nere utgifter är den så kallade ”gyllene regeln”. I detta sammanhang innebär den att staten bara får låna medel för att göra investeringar, inte för att finansiera konsumtion. Det finns även en regel om att skuldsättningen inte får överstiga 40 procent av BNP under en konjunkturcykel.

Huvudprincipen i England är att anslagen ska vara ettåriga och att inget får lånas mellan åren. För områden där det finns beslutade utgiftstak för flera år (vanligtvis två eller tre) kan dock finansministeriet besluta om upp till fullständig frihet att använda medlen inom de ramar som finns. Tanken här är att uppmuntra till ett effektivt användande av medlen genom att låta den berörda myndigheten bestämma när i tiden medlen kan göra mest nytta.

### *Nya Zeeland*

Nya Zeeland tillämpar en variant av Westminstermodellen. Sedan mitten av 1980-talet har Nya Zeeland dock drastiskt reformerat sitt budgetsystem. Detta inkluderar lagar som styr budgeten, lån och finansieringsfrågor men även en långtgående kostnadsmässighet i redovisningen. Nya Zeeland har varit ett av föregångsländerna när det gäller att skifta över till en kostnadsmässig redovisning och användning av finansiella instrument för att styra den offentliga sektorn. Detta var delvis ett resultat av mycket dåliga statliga finanser under början av 1990-talet som tvingade fram reformer. Här fanns också en mängd reformer avsedda att öka inblicken i hur den offentliga sektorn arbetar och i vissa delar stärka parlamentets roll gentemot regeringen. Exempelvis måste alla ekonomiska beslut grundas i ett parlamentsbeslut och motsvarigheten till en riksrevisor kan, om han eller hon tycker att situationen kräver det, tvinga en minister att förklara sig för parlamentet. Dock är regeringens roll gentemot parlamentet stark då regeringen exempelvis kan lägga in veto mot eventuella förslag till förändringar i budgeten från parlamentets sida.

Nya Zeeland tillämpar ett system med relativt fristående myndigheter med ämbetsmän som chefer. I början av 2000-talet infördes tidsbestämda mandat för myndighetscheferna. För styrningen av myndigheterna tillämpas en form av beställar- utförarmodell. Varje minister träffar avtal med ”sina” myndighetschefer. Avtalen reglerar vilka resultat myndigheterna ska leverera och vilka resurser de får för det.

### *Kanada*

Kanada är en federation. Vi kommer här inte att gå in på provins- eller territori-enivå utan endast diskutera den federala nivån.

Kanada tillämpar i stor utsträckning Westminstermodellen. Budgetprocessen styrs av ett antal lagar och förordningar, allt är dock inte reglerat, exempelvis finns det inte någon reglerad tidpunkt för när en budget måste vara lämnad från regeringen till parlamentet inför att den ska beslutas. Det finns heller inte regler i någon lag som bestämmer vilka kommittéer som ska behandla budgeten eller ens om det ska finnas några kommittéer alls, detta regleras i en form av arbetsordning. Det var först 1985 som parlamentets ansvar för uppställandet av budgeten formaliserades i lag. Parlamentets måste dock godkänna eventuella ändringar av skatter eller utgifter.

På ungefär samma sätt som i USA omfattar den budget som parlamentet beslutar inte de utgifter som är lagstyrda. Övriga delar inkluderas i det underlag som lämnas till parlamentet men detta är bara i syfte att informera. Därmed omfattar den budget som parlamentet beslutar i praktiken bara cirka 30 procent av de totala federala utgifterna.

Parlamentet har, som i relativt många andra länder, lite att säga till om i budgetarbetet utan godkänner snarare det förslag som regeringen har lagt fram. Det

är bara regeringen som har möjlighet att lägga fram en budget för beslut och även möjligheten att ändra i det förslag som lagts är mycket begränsad.

Parlamentet får bara godkänna budgeten – godkänna den men inte anslå alla de medel som budgeten ursprungligen innehöll – eller avslå budgeten. Parlamentet är förbjudet att föreslå nya utgifter. Det är även så att av tradition betraktas varje budget som en förtroendeomröstning för regeringen. Detta innebär att om parlamentet röstar ner budgeten så måste regeringen ombildas.

Den kanadensiska budgeten har kostnadsmässiga inslag. Huvudprincipen är att anslagen är ettåriga men det finns dock många undantag och specialregler. Vissa anslag får inte sparas alls samtidigt som andra får sparas i upp till två år. Det finns riktlinjer för exempelvis vissa förvaltningsanslag men annars beslutas detta från fall till fall.

Kanada har under olika perioder haft lagar som reglerat utgifter. Mellan 1992 och 1995 fanns det en lag, Spending Control Act 1992, som satte tak för utgifterna för varje år. Lagen medgav att utgifterna kunde överstiga taket ett enskilt år men detta skulle i så fall kompenseras under de två följande åren. Lagen omfattade dock inte hela budgeten och förnyades inte efter det att den löpt ut. Kanada har i dag ekonomiska mål för budgetarbetet som innebär att budgeten ska vara balanserad eller visa överskott.

### *Finland*

Sverige och Finland har många likheter när det gäller hur statsfinanserna är reglerade. Det finns grundläggande bestämmelser i grundlagen och sedan en sammanhållande budgetlagstiftning med tillhörande förordningar.

Även när det gäller avräkning av anslag finns det stora likheter mellan Finland och Sverige.

En grund i budgetprocessen är de så kallade anslagsramarna. Anslagsramarna beslutas för fyra år och anger en prioritering mellan olika verksamhetsområden. Syftet är att få ett mer långsiktigt tänkande samt en grund för hur resurser ska fördelas. Fördelningen av anslagsramarna förhandlas fram inom regeringen.

Budgeten utgår från en bruttoprincip och inkluderar prognoser på intäkter och utgifter. De olika anslagen ska förutom rena sifferdata vara förenade med motive-ringar och ändamålsbeskrivningar för de olika anslagen.

När budgeten är beslutat genomför de olika departementen en mer exakt fördelning av anslagen inom sina respektive områden, dels för att mer exakt fördela resurser mellan olika verksamhetsområden men även för att uppfylla de krav på redovisning som parlamentet efterfrågat. Observera att denna redovisning inte gäller budgetutfall utan ska tjäna som en grund för budgetuppföljning.

### *Tyskland*

Tyskland har en omfattande lagstyrning av budgetprocessen. De flesta av lagarna som styr budgeten är från 1960-talet och lagarna är skrivna så att de på ett mycket detaljerat sätt styr processerna kring budgeten. Tyskland är en federal stat och även om vi inte här kommer att gå in på annat än den federala nivån är kan det vara intressant att observera att lagstiftningen på budgetområdet styr budgetarbetet på alla nivåer i staten även om det finns kompletterande lagstiftning på alla nivåer. Detta innebär exempelvis att det finns krav på budgetdisciplin god hushållning på alla nivåer. Det har dock påpekats att detta inte alltid fungerat så väl som man önskat i ekonomiska kristider.

Ett exempel på hur stark lagregleringen är kan vara att när regeringen måste begära ett godkännande av förordningar och liknade från riksdagen. Flera principer för budgeten finns inarbetade i konstitutionen däribland att budgeten ska vara ettårig, att en ny budget måste vara beslutad innan det gamla budgetåret är slut och att budgeten ska vara balanserad. En viktig princip är också att alla statens utgifter och inkomster ska vara inkluderade i budgeten. Tyskland har också en regel om att de lån som staten tar upp inte får överstiga den totala mängden investeringar som görs. Detta är identiskt med det system som finns i England men som i Tyskland är grundlagsfäst (i England är det baserat på ett beslut från finansministeriet).

Riksdagen har möjligheter att påverka budgeten även om många förändringar måste genomföras i samråd med regeringen och det finns exakta regler för hur olika förslag från riksdagen ska arbetas in. Riksdagen är främst begränsad genom att den inte får lägga fram nya förslag som skulle innebära nya utgifter. I praktiken beslutar riksdagen om exempelvis lönenivåer och antal anställda i statsförvaltningen.

Under den senare delen av 1990-talet förändrades regelverket för att skapa möjligheter att flytta anslagsmedel mellan olika år. Tidigare var det endast möjligt när det gällde medel som var öronmärkta för ett särskilt projekt. Efter reformerna finns det nu möjlighet att om ett behov finns att få dispens från finansministeriet för att flytta medel mellan två budgetår.

#### Källor:

The Legal Framework for Budget Systems, OECD Journal of Budgeting, Vol 4 Nr 3 IGPDE Newsletter / Research - Studies - Intelligence Watch no. 28- September 2008

<http://www.gpoaccess.gov/USbudget/index.html>

<http://www.whitehouse.gov/omb/>

[http://www.hm-treasury.gov.uk/about\\_budguide.htm](http://www.hm-treasury.gov.uk/about_budguide.htm)

[http://www.hm-treasury.gov.uk/spend\\_plancontrol.htm](http://www.hm-treasury.gov.uk/spend_plancontrol.htm)

<https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/as.html#Econ>

[http://www.oecd.org/document/14/0,3343,  
en\\_2649\\_34119\\_2074062\\_1\\_1\\_1\\_1,00.html](http://www.oecd.org/document/14/0,3343,en_2649_34119_2074062_1_1_1_1,00.html)

<http://en.wikipedia.org/wiki/PAYGO>

[http://budget.house.gov/analyses/08paygo\\_validation.pdf](http://budget.house.gov/analyses/08paygo_validation.pdf)

<http://www.treasury.govt.nz/economy/regulation>

Material från den Svenska ambassaden i Paris, Powerpointpresentationer och utdrag ur översatt lagtext.

## Bilaga 2 – Författningar och avtal som innehåller beslut som innebär utgifter på statsbudgeten

### *Utgifter med stöd av avtal*

De totala utgifterna med stöd av avtal var 2008 cirka 52 miljarder kronor. Inklusiv räntor på statsskulden omfattar posten cirka 92 miljarder kronor.

I den här gruppen lägger vi in sådana utgifter som är uppbundna via avtal i olika former. Här hamnar avgifter och åtaganden som följer av Sveriges medlemskap i den Europeiska gemenskapen, motsvarande utgifter för Sveriges engagemang i FN, WTO; WHO m.fl. internationella organisationer. Även samarbeten som utbyte av TV-sändningar mellan Sverige och Finland hamnar i denna grupp. Det är dock inte bara internationella åtaganden som styrs av avtal. När det gäller relationen till AB Göta kanal, Ingenjörskademin m.fl. finns det åtaganden som sträcker sig över ett antal år. När vi inkluderar räntorna på statsskulden ingår även de i denna grupp.

Staten har utgifter för medlemskap i och avgifter till bland andra FN, WHO, IAEA, Internationella arbetsorganisationen, Nordiska ministerrådet, europeiska gemenskapen, Unesco och WTO. I övrigt rör det sig om samarbeten på områden som trafikskyltar, rättsskipning, kommunikationer, avveckling av Barsebäck med mera.

### *Socialförsäkringsutgifter*

Den största utgiften i denna grupp uppgår till cirka 213 miljarder kronor. Vi har valt att låta urvalet till denna grupp utgå från socialförsäkringslagen<sup>80</sup> även om denna snarare räknar upp vilka personer som är berättigade till ersättning enligt ett antal andra lagrum snarare än direkt bestämmer olika ersättningsnivåer. Exempel på lagar som sedan reglerar de utgifter som uppstår är lagen (1962:381) om allmän försäkring, lagen (1976:380) om arbetsskadeförsäkring, lagen (1947:529) om allmänna barnbidrag och lagen (2001:761) om bostadstillägg till pensionärer. Här handlar det genomgående om rättighetslagstiftning där det i lagstiftningen direkt regleras hur mycket pengar olika personer som uppfyller särskilda kriterier är berättigade till.

Detta är en grupp utgifter som är styrda av lagar, men dessa lagar kan naturligtvis ändras över tiden och ibland genomförs förändringar snabbt. Utgifterna är helt avhängig lagarna på området både vad gäller ersättningsnivåer och vilka grupper individer som är berättigade.

<sup>80</sup> Socialförsäkringslagen (1999:799).

*Lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade*

Ett exempel på författning som styr socialförsäkringsutgifter är lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade (LSS). LSS har en direkt påverkan på utgifterna som uppgick till cirka 18 miljarder kronor 2008 och betalas i huvudsak ut som stöd till kommuner. Det rör sig dock inte om en enda anslagspost då det även finns anslag för kommunal utjämning som huvudsakligen bara används i detta syfte. Även inom den kommunalekonomiska utjämningen finns det delar som är direkt kopplade till LSS.

*Läkemedelsförmåner*

Ett annat exempel är bidrag för läkemedelsförmåner som är ett enskilt anslag på 21 miljarder kronor. Bidraget baseras på ett avtal och enligt vår tolkning godkänner riksdagen i och med budgeten det belopp som avtalats. Avtalen rullar på ett par års sikt och det har fungerat på detta sätt sedan 1998. Grunden till avtalet är lagen (2002:160) om läkemedelsförmåner. Bidragsbeloppen bestäms i förhandlingarna mellan staten och Sveriges Kommuner och Landsting.

*Arbetslöshetsersättningar*

Posten uppgår till cirka 43 miljarder kronor och utgörs av de anslag som finns under utgiftsområde 13 till bidrag för arbetslöshetsförsäkring och lönebidrag m.m.

Arbetslöshetsersättningarna styrs i första hand av en mängd förordningar. Exempelvis förordningen (1997:836) om arbetslöshetskassor och förordningen (2000:630) om särskilda insatser för personer med funktionshinder som medför nedsatt arbetsförmåga med flera. Genomgående finns här ett visst spelrum och då posterna innehåller många delar och villkor går det inte rakt av att säga att hela posten skulle vara styrd av lag eller annan författning. Samtidigt finns det här ett dominerande inslag av regelstyrning när det gäller hur och när medel betalas ut.

Exempel på författningar är lagen (1997:238) om arbetslöshetsförsäkring, förordningen (1997:836) om arbetslöshetskassor, lagen (1962:381) om allmän försäkring, förordningen (1996:1100) om aktivitetsstöd, lagen (1962:381) om allmän försäkring i form av bidrag till arbetshjälpmiddel och förordningen (2000:630) om särskilda insatser för personer med funktionshinder.

*Kommunal utjämning*

Ett anslag på cirka 62 miljarder kronor som betalas ut till kommuner och landsting. Anslaget styrs av lagen (2204:773) om kommunalekonomisk utjämning. Enligt lagen har regeringen vissa möjligheter att styra hur stödet ska beräknas och i lagen finns även en skyldighet för Skatteverket att beräkna vissa exakta nivåer. Regeringen fastställer stödets nivå, vilken kan ändras med kort varsel. Det är möjligt för en kommun att överklaga Skatteverkets beslut till regeringen. Utgångspunkten för storleken på stödet är framför allt antalet medborgare i olika kategorier, i varje kommun.

*Övrig – fler exempel på författningar som styr utgifter*

Posten uppgår till cirka 49 miljarder kronor och består av cirka 38 olika anslag från vitt skilda utgiftsområden. En slags utgifter som återkommer inom flera olika utgiftsområden är anslag som ska täcka utgifter för ersättningar för olika typer av skador. Exempelvis ersättning av skador på grund av brott och skador som förorsakats av vilda djur m.m. Exempel på olika författningar som styr rätten till ersättning är brottskadelagen (1978:413), lagen (1998:714) om ersättning vid frihetsberövanden och andra tvångsåtgärder och viltskadeförordningen (2001:724).

En stor post är utgifter för studiestöd som i huvudsak styrs av studiestödslagen (1999:1395). Studiestödslagen reglerar exakta belopp, tidpunkter för utbetalning och förutsättningar för att få studiestöd m.m. Ett annat exempel är förordningen (1995:667) om bidrag till vissa funktionshindrade elever i gymnasieskolan.

Andra exempel där det är författningar som styr utbetalningarna är förordningen (1994:361) om mottagande av asylsökande m.fl., förordningen (1996:1357) om statlig ersättning för hälso- och sjukvård till asylsökande, förordningen (1990:927) om statlig ersättning för flyktingmottagande, förordningen (2002:1118) om statlig ersättning för asylsökande m.fl. Vidare kan vi nämna förordningen om särskilt utbildningsstöd (2005:1074), förordningen (2000:7) om statsbidrag till handikapporganisationer och förordningen (1988:890) om bistöd till personer med funktionshinder.

Inom denna del finns även ett flertal mindre verksamhetsområden av vitt skild natur. Exempelvis styr presstödsförordningen (1990:524), förordningen (1988:582) om statligt stöd till radio- och kassettidningar och författningssamlingsförordningen (1976:725) en del utgifter. Lagen (1972:625) om statligt stöd till politiska partier är en annan lag som preciserar vissa utgifter. Ett exempel på en lag som ställer opreciserade krav på eventuella utgifter är lagen (2003:491) om konsulärt ekonomiskt bistånd.

*Författningar*

Presstödsförordningen (1990:524)

Förordningen (1988:582) om statligt stöd till radio- och kassettidningar, Författningssamlingsförordningen (1976:725)

Brottskadelagen (1978:413)

Lagen (1988:609) om målsägandebiträde

Rättshjälpslagen (1996:1619)

Lagen (1999:997) om särskild företrädare för barn

Lagen (2003:491) om konsulärt ekonomiskt bistånd

Lagen (2003:778) om skydd mot olyckor

Lagen (2002:1023) med instruktion för Riksrevisionen

Förordningen (1994:361) om mottagande av asylsökande m.fl.

Förordningen (1996:1357) om statlig ersättning för hälso- och sjukvård till asylsökande

Förordningen (2002:1118) om statlig ersättning för asylsökande m.fl.  
Förordningen (2007:640) om återetableringsstöd till vissa utlänningar  
Förordning om särskilt utbildningsstöd (2005:1074)  
Förordningen (2000:7) om statsbidrag till handikapporganisationer,  
Förordningen (2001:638) om statsbidrag till utrustning för elektronisk kommunikation  
Förordning (1988:890) om bilstöd till personer med funktionshinder  
Lagen (1977:265) om statlig personskadeskydd  
Lagen (1988:1463) om bidrag vid adoption av utländska barn  
Lagen (2000:461) om efterlevandepension och efterlevandestöd till barn  
Lagen (1998:674) om inkomstgrundad ålderspension  
Lagen (1993:737) om bostadsbidrag  
Förordningen (1990:927) om statlig ersättning för flyktingmottagande,  
Förordningen (1990:1361) om lån till hemutrustning för flyktingar och vissa andra utlänningar  
Lagen (1997:238) om arbetslöshetsförsäkring  
Lagen (1997:239) om arbetslöshetskassor  
Lönegarantilagen (1992:497)  
Studiestödslagen (1999:1395)  
Förordningen (1995:667) om bidrag till vissa funktionshindrade elever i gymnasieskolan  
Förordningen (2001:362) om bidrag vid korttidsstudier  
Förordningen (2001:160) om statsbidrag till kommuner som tillämpar maxtaxa inom förskoleverksamhet och skolbarnsomsorg  
Förordningen (2001:161) om statsbidrag för kvalitetssäkrande åtgärder inom förskoleverksamhet och skolbarnsomsorg till kommuner som tillämpar maxtaxa,  
Förordningen (2003:120) om elcertifikat  
Epizootilagen (1999:657)  
Zoonoslagen (1999:658)  
Lagen om provtagning på djur m.m. (1992:1638)  
Viltskadeförordningen (2001:724).

## Bilaga 3 – Beställningsbemyndiganden kopplade till anslag och poster 2008

### Beställningsbemyndiganden kopplade till anslag och poster 2008

UO/Anslag/Post	Belopp	Disp av...	Bemyndram SB	Bemyndram RB	Infri 2009	Slutår
<b>1. Rikets styrelse</b>	<b>10 937 658</b>		<b>185 200</b>			
4601 allm val o demokrati	26 090		15 000			
4601 ap 2 mångvet demokr forsk	5 000	VR		15 000	5 000	2011
9006 Stöd till pol partier	170 200		170 200			
9006 ap 1 Stöd till pol partier	170 200	RD		170 200	170 200	2010
<b>2. Samh. Ek. och finansförv.</b>	<b>11 105 694</b>		<b>50 000</b>			
0112 Bidragsfastigheter	290 000		50 000			
0112 ap 1 bidragsfastigheter	290 000	SFV		50 000	50 000	2010
<b>3. Skatt, tull o exekution</b>	<b>9 175 600</b>		<b>0</b>			
<b>4. Rättsväsende</b>	<b>31 380 237</b>		<b>0</b>			
<b>5. Int. Samverkan</b>	<b>1 654 966</b>		<b>126 000</b>			
0509 Svenska institutet	86 396		10 000			
0509 ap 1 Svenska institutet	86 396	SI		10 000	6 000	-
0511 Samarbete inom Östersjöreg	171 715		116 000			
0511 dp 1.1 Sidas östersjöenhet	24 168	SIDA		10 000	10 000	2011
0511 dp 1.2 Samarb inom miljöomr	67 000	SIDA		57 000	35 000	2011
0511 dp 1.3 ...mänskliga rättigh.	10 000	SIDA		16 000	10 000	2011
0511 dp 2.1 Visbyprogrammet	54 047	SI		28 000	25 000	2011
0511 dp 2.2 Ledarskapsprogram	10 000	SI		3 000	3 000	2011
0511 ap 3 Samarb inom Östersjöreg.	3 700	RK/UD		2 000	1 000	2011
<b>6. Försvar o beredskap</b>	<b>43 880 510</b>		<b>41 487 000</b>			
0602 Material & anläggningar	17 222 697		40 540 000			

0602 ap 2 Anskaffn av mtrl & anläggningar	12 937 697	FM	34 400 000	9 000 000	-
0602 ap 4 Materialnära verks samt avveckling	4 285 000	FM	6 140 000	6 000 000	-
0702 ...åtgärder mot jordskred & naturolyckor	39 850		25 000		
0702 ap 1 ...åtg. mot jordskred & naturolyckor	39 850	SRV	25 000	18 000	2010
0705 Krisberedskap	1 636 687		808 000		
0705 ap 1 Svåra påfrestn på samh i fred	1 196 715	KBM	270 000	163 000	2014
0705 ap 2 Åtg för skydd elektroniska komm	100 000	PTS	73 000	60 000	2014
0705 ap 3 Elberedskasåtgärder	250 000	SVK	465 000	65 000	2014
3401 Staten strålskyddsinstitut	122 624		15 000		
3401 ap 2 Forskning	6 000	SSI	15 000	6 600	2011
3403 St kärnkraftsinsp: Kärnsäkerhetsforsk	74 125		42 000		
3403 ap 1 St kärnkraftsinsp: Kärnsäkerhetsforsk	27 063	SKI	42 000	21 000	2011
3404 Strålsäkerhetsmyndigheten	161 464		57 000		
3404 ap 1 Strålsäkerhetsmynd - del till SSM	161 464	SSM	57 000	32 000	2011
<b>7. Int. Bistånd</b>	<b>27 702 071</b>		<b>51 330 000</b>		
0801 Biståndsverksamhet	25 485 522		49 502 000		
0801 ap 1 Hum insatser och konflikt-hantering	2 010 000	SIDA	850 000	450 000	2015
0801 ap 2 Informationsinsatser	35 000	SIDA	10 000	10 000	2015
0801 ap 3 Globala utvecklingsinsatser	2 080 000	SIDA	2 900 000	1 061 000	2015
0801 ap 5 Stöd till enskilda org	1 245 000	SIDA	2 290 000	1 350 000	2015
0801 ap 6 Asien	1 710 000	SIDA	4 058 000	1 800 000	2015
0801 ap 7 Latinamerika	900 000	SIDA	1 500 000	700 000	2015
0801 ap 9 Afrika	4 740 000	SIDA	8 500 000	3 900 000	2015
0801 dp 11.1 Gäststipendier & exp utbyte	14 150	SI	3 000	1 000	2010

0801 dp 11.3 Led progr & utbytesprogr	10 000	SI	2 000	2 000	2010
0801 ap 13 Int finan- sieringsinstitutioner	2 595 012	RK/UD	13 916 000	2 894 619	2020
0801 ap 15 Europeis- ka utvecklingsfonden	1 100 000	RK/UD	6 819 000	0	2020
0801 ap 17 Mellanös- tern och Nordafrika	410 000	SIDA	980 000	400 000	2015
0801 dp 26.1 ...ODA- länder	130 000	SIDA	238 000	138 000	2015
0801 dp 26.2 ...icke ODA-länder	72 000	SIDA	142 000	142 000	2015
0801 dp 29.1 Organi- sations- och temastöd	2 507 500	RK/UD	2 525 000	952 615	2020
0801 ap 30 Ekono- miska program	606 000	RK/UD	2 627 000	174 775	2020
0801 dp 31.2 ...icke ODA-land	37 200	RK/UD	6 000	6 000	2020
0801 ap 32 Forsk- ningssamarbete	950 000	SIDA	1 600 000	800 000	2015
0801 ap 33 U-krediter	215 000	SIDA	500 000	266 911	2015
0805 Riksrevisionen: Int utvecklingsarb	40 000		28 000		
0805 ap 1 Riksrevisio- nen: Int uppdrag del till RR	40 000	RIR	28 000	17 790	-
4901 Reformarbete i Östeuropa	1 219 100		1 800 000		
4901 ap 1 Reform- samarbete i Östeu- ropa	38 660	RK/UD	20 750	10 750	2010
4901 ap 5 Reform- samarbete i Östeu- ropa	15 700	SI	4 000	2 000	2010
4901 ap 6 Reform- samarbete i Östeu- ropa	1 118 000	SIDA	1 742 000	1 117 000	2013
4901 ap 10 Ref sam i Östeuropa (flyttat fr ap 3)	13 140		5 000	3 500	2011
<b>8. Migration</b>	<b>6 145 413</b>		<b>0</b>		
<b>9. Hälsov., sjukv. o soc. oms.</b>	<b>50 754 889</b>		<b>67 134 500</b>		
1302 Bidrag till läke- medelsförmånerna	21 000 000		65 200 000		
ej tilldelat					
1409 Insatser för vac- cinberedskap	300 000		672 000		
1409 ap 2 Insatser vaccinber - reg disp	300 000	reg	672 000	272 000	2011
1603 Statsbidrag sär- skilt utbildningsstöd	178 783		83 000		

1603 ap 4 Statsbidrag särskilt utb stöd	172 328	SS	83 000	83 000	2010
1701 Stimulansbidrag & åtg inom äldrepolitik	2 388 137		530 000		
1701 ap 1 Stimulansbidrag FoU äldreområdet	9 940	SS	10 000	10 000	-
1701 ap 5 Stöd till longitudinella omr databas	11 940	reg	10 000	10 000	-
1701 ap 9 Nationellt kompetenscentrum	10 000	SS	10 000	10 000	-
1701 ap 10 Investeringstöd	500 000	BOV	500 000	300 000	2010
1802 Statens institutionsstyrelse	779 842		3 500		
1802 ap 1 Statens institutionsstyrelse	779 842	SIS	3 500	2 000	-
2602 FAS, forskning	342 007		646 000		
2602 ap 1 FAS, forskning	342 007	FAS	583 000	400 000	2013
<b>10. Ek. trygghet sjukv o handikapp</b>	<b>117 999 388</b>		<b>8 900</b>		
1906 Försäkringskassan	6 669 376		8 900		
1906 ap 1 Förvaltningsmedel	6 669 376	FK	8 900	8 000	2010
<b>11. Ek. trygghet ålderdom</b>	<b>42 948 000</b>		<b>0</b>		
<b>12. Ek. trygghet familj o barn</b>	<b>66 696 808</b>		<b>0</b>		
<b>13. Arbetsmarknad</b>	<b>61 760 699</b>		<b>12 919 093</b>		
2203 Köp av arb markn utb & övriga kostn	4 848 336		3 000 000		
2203 ap 1 Köp av arbetsmarknadsutbildn m.m.	4 819 536	AF	2 975 000	1 485 000	2011
2203 ap 3 Försöksverks m sysselsättn sk åtg	28 800	reg	25 000	20 000	2011
2204 Lönebidrag och samhäll	13 979 604		7 908 293		
2204 ap 1 Lönebidrag m.m.	9 759 787	AF	7 908 293	5 150 000	2011
2207 Europeiska socialfonden m.m.	970 000		2 000 000		
2207 ap 3 Europeiska soc fonden för ...	750 000	ESF-rådet	1 560 000	585 000	2015

2207 ap 4 Statlig medfinansiering av ...	220 000	ESF-rådet	440 000	165 000	2015
2208 Inst för arbetsmarknadspol utvärd	26 278		10 800		
2208 ap 2 Finansieringsbidrag	2 743	IFAU	5 400	2 700	2011
2208 ap 3 Finansieringsbidrag, eff av utb	2 743	IFAU	5 400	2 700	2011
<b>14. Arbetsliv</b>	<b>1 195 617</b>		<b>101 391</b>		
2301 Arbetsmiljöverket	592 983		38 391		
2301 ap 1 förvaltningskostnader	461 393	AMV	18 391	18 391	2010
2301 ap 6 reg disp	20 003	RK/A-dep	20 000	20 000	2010
2401 Särskilda jämställshetsåtg	392 660		63 000		
2401 ap 4 del till FAS	30 000	FAS	63 000	24 500	2010
<b>15. Studiestöd</b>	<b>20 297 353</b>		<b>6 000</b>		
2505 Bidrag till studiesoc ändam	29 500		6 000		
2505 ap 1 Bidrag till studiesoc...	29 500	TPB	6 000	5 000	2010
<b>16. Utbildning o forskning</b>	<b>46 373 655</b>		<b>11 819 743</b>		
2503 Utv av skolväsende m.m.	779 338		253 000		
2503 ap 6 kompetensutveckl.	130 000	MSU	160 000	100 000	2010
2503 ap 8 Efter reg beslut MSU	545 838	MSU	93 000	92 893	2010
2504 specialpedagogiska inst.	369 892		11 500		
2504 ap 1 Specialpedagogiska inst.	369 892	SIT	11 500	5 100	2010
2511 Fortbildning av lärare	697 087		2 200 000		
2511 ap 1 Fortbildning av lärare	697 087	SKOL	2 200 000	890 000	2010
2515 Bidrag till KY	1 100 251		1 532 743		
2515 ap 1 Bidrag till KY	1 100 251	KY	1 532 743	1 280 897	2012
2570 Särskilda utgifter inom U/H m.m.	488 463		3 000		
2570 ap 5 sv.underv. & ap 6 vissa stipendier	4571 + 812	KAM	3 000	3 000	2009
2577 int programkontoret f utb.	50 587		8 000		

2577 ap 2 int kont inom skola m.m.	13 800	I PRO	8 000	8 000	2010
2582 spec pedagogiska skol mynd	325 393		11 500		
2582 ap 1 spec pedagogiska skol..	325 393	SPSK	11 500	7 000	-
2601 VR: forskning & forsk info	3 592 881		6 950 000		
2601 ap 1 hum sam forsk	257 752	VR	482 200	244 350	2013
2601 ap 2 med forsk	804 142	VR	1 546 000	814 976	2013
2601 ap 3 nat tek forsk	969 188	VR	2 049 400	997 000	2013
2601 ap 4 utb vet forsk	145 235	VR	282 400	139 680	2013
2601 ap 5 forsk fin & infrastruktur	1 416 564	VR	2 590 000	1 271 994	2013
2603 rymdforskning	169 385		850 000		
2603 ap 1 rymdforsk del till RS	169 385	RS	850 000	180 000	2013
<b>17. Kultur, medier, trosamf o fritid</b>	<b>10 109 728</b>		<b>362 000</b>		
2502 Bidrag t vissa handikappåtg	79 772		12 000		
2502 ap 5 stud med funkt.hinder	42 393	SS	12 000	12 000	2010
2807 Bidrag teater, dans & musik	148 703		80 000		
2807 ap 1 musikgr. & arrangörer	137 881	KUR	80 000	80 000	2010
2811 Tal- o punktskriftsbiblioteket	70 104		5 000		
2811 ap 1 Tal- o punktskriftsbibl	70 104	TPB	5 000	2 500	2011
2815 Konstnärlig gestaltning..	36 626		10 000		
2815 ap 1 Förvärva av konst för gest...	33 100	SK	10 000	7 500	2011
2820 ers. & bidrag t konstnärer	305 231		155 000		
2820 ap 1 ers/bidr t bild & formkonstn	70 914	KN	47 000	7 000	2018
2820 ap 4 långtidsstipendier	12 608	KN	91 000	12 500	2018
2820 ap 6 ...musik, teater, dans	32 361	KN	15 000	3 000	2018
2820 ap 9 ... författare, översätt..	5 119	KN	2 000	400	2018
2825 Bidrag till kulturmiljövård	256 718		100 000		

2825 ap 1 bidr t kulturmiljövård	252 718	RAÄ	100 000	70 000	2011
<b>18. Samh. Plan, bostadsförs, bygg</b>	<b>1 808 637</b>		<b>102 000</b>		
3104 Bidrag till åtg mot radon i bostäder	32 802		32 000		
3104 ap 1 Bidrag till åtg mot radon i bostäder	32 802	BOV	32 000	27 000	2010
3108 Omstrukt av kommunal bostadsföretag	70 000		70 000		
3108 ap 4 stöd till omstrukt av kommunal bost ftg	70 000	BKN	70 000	-	2011
<b>19. Regional utveckling</b>	<b>3 350 174</b>		<b>5 700 000</b>		
3301 Regional tillväxt åtgärder	1 495 837		2 700 000		
3301 ap 1 LST Stockholms län	8 300	LST St	12 000	1 000	2016
3301 ap 2 LST Uppsala län	3 960	LST Up	7 000	5 000	2016
3301 ap 3 LST Södermanlands län	6 240	LST Sö	10 000	3 200	2016
3301 ap 4 LST Östergötalands län	8 200	LST Ös	12 000	10 241	2016
3301 ap 5 LST Jönköpings län	9 320	LST Jö	15 000	8 016	2016
3301 ap 6 LST Kronobergs län	8 650	LST Kr	15 000	10 981	2016
3301 ap 7 LST Kalmar län	2 115	LST Ka	4 000	1 700	2016
3301 ap 8 LST Gotlands län	1 230	LST Go	2 500	1 000	2016
3301 ap 9 LST Blekinge län	15 320	LST Bl	19 000	15 320	2016
3301 ap 10 LST Skåne län	895	LST Sk	2 000	1 000	2016
3301 ap 11 LST Hallands län	3 560	LST Ha	5 000	1 414	2016
3301 ap 12 LST Västra Götalands län	3 480	LST VG	7 000	4 200	2016
3301 ap 13 LST Värmlands län	37 300	LST Ör	63 000	35 000	2016
3301 ap 14 LST Örebro län	16 680	LST Vär	28 000	19 250	2016
3301 ap 15 LST Västmanlands län	32 900	LST VÄL	58 000	37 900	2016
3301 ap 16 LST Dalarnas län	30 640	LST Da	70 000	38 000	2016

3301 ap 17 LST Gävleborgs län	62 510	LST Gä	100 000	40 348	2016
3301 ap 18 LST Västernorrlands län	115 500	LST Vän	200 000	120 185	2016
3301 ap 19 LST Jämtlands län	212 000	LST Jä	205 000	135 000	2016
3301 ap 20 LST Västertottens län	111 500	LST VåB	200 000	140 000	2016
3301 ap 21 LST Norrbottens län	139 000	LST No	324 000	139 000	2016
3301 dp 22.1 NUTEK	344 500	NUTEK	710 000	195 000	2016
3301 dp 22.2 Samverkansorgan i Kalmar län	40 185	NUTEK	51 000	-	2016
3301 dp 22.3 Samverkansorgan i Gotlands län	23 370	NUTEK	36 000	-	2016
3301 dp 22.4 Skånes läns landsting	17 005	NUTEK	22 000	-	2016
3301 dp 22.5 Västra götlands läns landsting	66 120	NUTEK	94 000	-	2016
3301 dp 22.6 Samverkansorgan i Uppsala län	5 940	NUTEK	9 000	-	2016
3301 dp 22.7 Samverkansorgan i Östergötlands län	12 300	NUTEK	15 000	-	2016
3301 dp 22.8 Samverkansorgan i Blekinge län	22 980	NUTEK	29 000	-	2016
3301 dp 22.9 Samverkansorgan i Hallands län	5 340	NUTEK	6 500	-	2016
3301 dp 22.10 Samverkansorgan i Dalarnas län	45 960	NUTEK	70 000	-	2016
3301 dp 22.11 Samverkansorgan i Södermanl. län	9 360	NUTEK	13 000	-	2016
3301 dp 22.12 Samverkansorgan i Jönköpings län	13 980	NUTEK	18 000	-	2016
3301 dp 22.13 Samverkansorgan i Örebro län	25 020	NUTEK	28 000	-	2016
3301 dp 22.14 Samverkansorgan i Värmlands län	37 300	NUTEK	56 000	-	2016
3301 dp 22.15 Samverkansorgan i Gävleborgs län	26 790	NUTEK	51 000	-	2016

3301 dp 22.16 Samverkansorgan i Kronobergs län	8 650	NUTEK	13 000	-	2016
3301 dp 22.17 Samverkansorgan i Västerbottens län	15 000	NUTEK	37 000	-	2016
3301 ap 26 reg disp	37 237	reg	83 000	15 000	2016
3306 Europeiska regionala utveck- lingsfonden	950 000		3 000 000		
3306 ap 3 Regionala strukturfondsprog ...	915 000	NUTEK	2 885 000	864 000	2013
3306 ap 3 Territoriellt program SV - No ...	35 000	LST Jä	115 000	35 000	2013
<b>20. Allm. miljö- och naturvård</b>	<b>4 721 620</b>		<b>2 097 000</b>		
2602 Formas: Forsk- ning	402 904		820 000		
2602 ap 2 Formas: Forskning	402 904	FORMAS	820 000	350 000	2013
3402 Miljöövervak- ning m.m.	302 856		65 000		
3402 ap 1 Miljööver- vakning	216 500	NVV	50 000	35 000	2011
3402 ap 8 Program för utsläpp & avfall	58 556	NVV	15 000	10 000	2011
3403 Åtgärder för biologiskt mångfald	1 913 297		280 000		
3403 ap 2 ...inv för naturvård & skötsel ...	1 695 297	NVV	280 000	65 000	-
3404 Sanering & återst av förorenade områden	455 023		600 000		
3404 ap 1 Sanering & efterbehandling...	447 023	NVV	600 000	200 000	2015
3405 Miljöforskning	86 864		130 000		
3405 ap 1 Miljöforsk- ning	86 864	NVV	130 000	86 312	2011
3412 Havsmiljö	100 000		100 000		
3412 ap 1 Havsmiljö	97 000	NVV	100 000	40 000	2010
3413 Insatser för int klimatinvesteringar	50 100		72 000		
3413 ap 1 Ins int kli- mat - del till STEM	44 100	STEM	72 000	17 833	2012
3414 Int miljö- och kärnsäkerhetssamarb med..	60 000		30 000		
3414 ap 2 Int miljö- och kärnsäk - del till SKI	21 600	SKI	30 000	23 500	2011

3414 ap 8 Int miljö- och kärnsäk - del till SSM	23 550	SSM	23 000	16 000	2011
<b>21. Energi</b>	<b>2 838 002</b>		<b>4 027 000</b>		
3502 ...insatser för energieffektivisering	140 000		480 000		
3502 ap 1 Kommunal energirådgivning	106 000	STEM	465 000	115 000	2012
3502 ap 2 Information, utbildning m.m.	32 000	STEM	15 000	5 000	2012
3503 Insatser för uthållig energianvändning	120 000		260 000		
3503 ap 1 Insatser f uthållig energianvändning	90 000	STEM	260 000	65 000	2012
3504 Stöd för marknadsintr av vindkraft	70 000		280 000		
3504 ap 1 Teknikutv & marknadsintro...	70 000	STEM	280 000	105 000	2012
3505 Energiforskning	874 899		2 265 000		
3505 ap 1 Str energisystemkomp på STEM	16 000	STEM	6 000	3 000	2012
3505 ap 2 Basteknologier	556 732	STEM	1 499 000	542 000	2012
3505 ap 3 Allm energisystem - och klimatstud	25 000	STEM	95 000	25 000	2012
3505 ap 4 Bioenergi & alt drivmedel	240 000	STEM	640 000	240 000	2012
3505 ap 6 Int samarbete	7 000	reg	5 000	3 000	2012
3505 ap 7 Till reg disp	6 167	reg	20 000	7 000	2012
3509 Stöd för energiinvest i off lokaler	700 000		300 000		
3509 ap 1 Stöd för energiinvest i off lokaler	700 000	BOV	300 000	300 000	2010
3510 Stöd för konvert fr direktverkande el	330 000		420 000		
3510 ap 1 Stöd för konvert fr direktverkande el	330 000	BOV	420 000	250 000	2010
3511 Stöd för installation av solvärme	27 000		22 000		
3511 ap 1 Stöd till inst av solvärme i komm lok	27 000	BOV	22 000	10 000	2010
<b>22. Kommunikationer</b>	<b>35 760 093</b>		<b>127 120 000</b>		
3602 Vaghållning och statsbidrag	17 700 663		47 800 000		

3602 ap 1 Sekorsupp- gifter	539 000	VV	536 000	265 000	-
3602 dp 3.1 Inv i nationell vägplan	3 248 000	VV	8 275 000	2 275 000	-
3602 dp 3.2 Inv i regional vägplan	2 005 000	VV	2 298 000	1 410 000	-
3602 dp 3.4 Drift och underhåll	8 070 552	VV	10 212 000	4 089 000	-
3602 dp 3.5 Räntor & åtbet av lån för vägar	881 000	VV	24 942 000	1 231 000	-
3602 dp 3.6 Bärings- het, tjälsäkr och rekonstr	1 301 000	VV	687 000	488 000	-
3602 dp 4.1 Bidrag för drift & bygg av ensk väg	831 000	VV	581 000	581 000	-
3602 dp 4.2 Stor- stadsöverenskom- melser	36 000	VV	48 000	48 000	-
3602 dp 4.3 Bidrag i regionala planer	267 000	VV	221 000	113 000	-
3604 Banverket: banhålln & sektors- uppgifter	13 670 557		74 000 000		
3604 ap 3 Sektors- uppgifter	189 000	BV	139 000	70 000	-
3604 dp 4.1 Inv i nationell plan	7 151 000	BV	14 604 000	5 927 000	-
3604 dp 4.2 Drift, underhåll & trafikled- ning	4 609 942	Bv	3 183 000	1 910 000	-
3604 dp 4.3 Räntor & återbet av lån	1 115 000	BV	56 074 000	4 533 000	-
3612 Trafikavtal	986 000		4 600 000		
3612 ap 1 Trafikupp- handling	986 000	RT	4 600 000	926 614	2022
3702 Ers för särsk tj för funktionshin- drade	144 749		240 000		
3702 ap 1 Ers särsk tj för funktionshin- drade	144 749	PTS	240 000	133 000	2012
3703 Ers till Posten AB för grundl kas- saserv m.m.	280 000		480 000		
3703 ap 3 reg disp för grundläggande bet tj	280 000	RK/N-dep	480 000	220 000	2010
<b>23. Jord- o skogs- bruk, fiske m.m.</b>	<b>17 432 854</b>		<b>10 575 275</b>		
2601 Formas: Forsk- ning & samfin forsk- ning	321 709		910 000		

2601 ap 1 Forskningsstöd	321 709	FORMAS	910 000	300 000	2013
4102 Insatser för skogsbruket	379 873		30 000		
4102 ap 1 Bidrag till skogsbruket	45 373	SVO	30 000	30 000	-
4203 Djurhälsovård & djurskyddsfr åtg	19 708		1 775		
4203 ap 3 Stöd till biodling	1 775	SVA	1 775	1 775	-
4204 Bekämpande av smittsamma husdjursjukd	124 349		4 500		
4204 ap 1 Bek av smittsamma husdjursjukd	50 000	SVA	2 000	2 000	-
4204 ap 4 Bidrag till ...sjukdomskontroller	35 000	SVA	2 500	2 500	-
4303 Gårdsstöd och djurbidrag	6 874 798		170 000		
4303 ap 1 Gårdsstöd & djurbidrag	6 862 898	SJV	170 000	170 000	-
4304 Intervention & exportbidrag jordbr prod	1 007 504		245 000		
4304 ap 1 Off lagring, övrig intervent & exp bidr	815 504	SJV	100 000	50 750	2011
4304 ap 4 Stöd till biodling	2 000	SJV	2 250	2 250	2011
4304 ap 5 Omstruktureringsfond f socker	190 000	SJV	142 750	78 000	2011
4307 Strukturstöd till fisket m.m.	28 000		32 000		
4307 ap 2 ... Europeiska fiskerifonden	28 000	FIV	32 000	16 000	2010
4308 Från EG-budgeten finansierade åtg...	70 000		70 000		
4308 ap 2 ...Europeisk fiskerifonden 07 -13	70 000	FIV	70 000	35 000	2010
4314 Konkurrenskraftig livsmedelssektor	31 480		8 000		
4314 ap 3 ...bidra till innov, utv & högre komp..	18 480	SJV	8 000	8 000	2009
4401 Åtg landsbygdens miljö & struktur	3 018 431		4 900 000		
4401 ap 7 Återför skatt på handelsgödsel	183 425	SJV	8 134	3 534	-

4401 ap 8 Lands- bygdsprogram 07 - 13	2 502 431	SJV	4 891 866	1 688 081	-
4402 Från EG-bud- geten finansierade åtg...	2 491 262		4 200 000		
4402 ap 7 Lands- byggdsprogr 07 - 13	2 347 262	SJV	4 200 000	1 528 596	-
4501 Främjande av rennäringen	46 718		4 000		
4501 ap 2 Främjande av rennäringen	46 718	SA	4 000	4 000	-
<b>24. Näringsliv</b>	<b>4 848 563</b>		<b>4 476 000</b>		
2602 Vinnova: Forsk- ning o utveckling	1809966		1 800 000		
2602 ap 1 Vinnova	1809966	VINNOVA	1 800 000	1 000 000	2012
3802 Näringslivsut- vecklingen m.m.	579 146		470 000		
3802 ap1 Entrepren, info o vägledn, ftgs- utv ...	333 146	NUTEK	170 000	80 000	2011
3802 ap 3 Miljövänlig företagsutveckling	100 000	STEM	150 000	70 000	2011
3802 ap 5 Till reger- ingens disp	59 000	reg	150 000	75 000	2011
3805 Geologisk un- dersökningsverksam- het m.m.	170 946		6 000		
3805 ap 1 Geologisk undersökningsverks m.m.	170 946	SGU	6 000	2 000	2010
3812 Rymdverksam- het	616 382		2 200 000		
3812 ap 1 Rymdverk- samhet - del till RS	616 382	RS	2 200 000	459 000	2013
<b>25. Allm bidrag till kommuner</b>	<b>64 519 511</b>		<b>0</b>		
<b>26. Statsskuldräntor m.m.</b>	<b>40 757 000</b>		<b>0</b>		
<b>27. Avgift till EG</b>	<b>30 121 940</b>		<b>0</b>		
<b>Totalt</b>	<b>766 276 680</b>		<b>339 627 102</b>	<b>274 322 852</b>	<b>80 927 341</b>



## **Bilaga 4 – Översyn av avgiftssamråd**

Se särtryck Översyn av avgiftssamråd – Bilaga 4 till regeringsuppdraget Förslag till utvecklad finansiell styrning.



## ESV:s publikationer 2009

- 2009:1 EA 2009 - Ekonomiadministrativa bestämmelser för statlig verksamhet
- 2009:2 Behovet av prognosinrapportering
- 2009:3 Ekonomiadministrativa värden (EA-värden) avseende 2008
- 2009:4 Underlag för beräkning av övergångseffekter
- 2009:5 Budgetprognos 2009:1
- 2009:6 Polisen - styrning och uppföljning
- 2009:7 Åklagarmyndighetens interna styrning och kontroll
- 2009:8 Inkomstliggaren 2009
- 2009:9 ESV:s årsredovisning 2008
- 2009:10 ESV:s nya prognosmetod för bolagsskatten
- 2009:11 Underlag till årsredovisning för staten 2008
- 2009:12 Statsbudgetens utfall 2008
- 2009:13 Utvecklad finansiell styrning – Delrapport
- 2009:14 Avgifter 2008
- 2009:15 ESV:s årliga rapport 2009 om den statliga internrevisionen
- 2009:16 Kartläggning av regleringsbrev
- 2009:17 Modell för momskompensation
- 2009:19 Prognosutvärdering 2008
- 2009:20 Statens finanser 2008 - Ohälsan och arbetslösheten
- 2009:21 Budgetprognos 2009:2
- 2009:22 Tisserier statsbudgeten 2008
- 2009:23 Beskrivning av ESV:s uppdrag att redovisa underlag för prisomräkning av lokalkostnadsdelen i anslagsbaserna
- 2009:24 Tidsserier för Årsredovisning för staten
- 2009:25 Prognos - Statsbudgeten och de offentliga finanserna
- 2009:26 Baskonotplan för statliga myndigheter 2009
- 2009:27 Regionala skyddsombud - förslag till nya rutiner för administration och redovisning av dett statliga stödet till regional skyddsombudsverksamhet
- 2009:28 Statens verksamhetskostnader i nyckeltal 2008
- 2009:29 Handledning - Resultatredovisning
- 2009:30 Att styra statliga åtaganden som utförs av privaträttsliga organ
- 2009:31 Allmänna handlingar i elektronisk form
- 2009:34 E-beställningar i staten - statusrapport
- 2009:36 Handledning - Leasing
- 2009:37 Prognos december 2009 - Statsbudgeten och de offentliga finanserna
- 2009:38 Handledning - Intern styrning och kontroll
- 2009:39 Förslag till utvecklad finansiell styrning



**ESV ansvarar för en ändamålsenlig ekonomisk styrning av staten.**

- Vi utvecklar och förvaltar en effektiv ekonomisk styrning av statlig verksamhet.
- Vi tar fram bra besluts- och diskussionsunderlag för den ekonomiska politiken.
- Vi bidrar till en korrekt hantering av Sveriges EU-medel.

**ESV har bred och djup kompetens och arbetar i nära samverkan med Regeringskansliet och myndigheterna.**