

Regeringsuppdrag

Rapport

Ekonomiska bindningar på statens budget

Tillämpning av reglerna som rör beställningsbemyndiganden



EKONOMISTYRNINGSVERKET

Publikationen kan laddas ner
från ESV:s webbplats esv.se.

Datum: 2017-12-18

Dnr: 3.1-01324/2017

ESV-nr: 2017:75

Copyright: ESV

Rapportansvarig: Naiem Rab

Förord

Ekonomistyrningsverket (ESV) fick i regleringsbrevet för 2017 i uppdrag att göra en kartläggning och analys av tillämpningen av beställningsbemyndiganden med avseende på vilken typ av avtal som ingåtts eller beslut om bidrag som fattats med stöd av dessa. I uppdraget ingår också att kartlägga och analysera varför det har varit nödvändigt att ingå fleråriga ekonomiska åtaganden om framtida utbetalningar.

I denna rapport redovisar ESV den genomförda kartläggningen och slutsatserna av analysen. Uppdraget har fortlöpande stämts av med Finansdepartementet.

I detta ärende har generaldirektör Clas Olsson beslutat. Utredare Naiem Rab har varit föredragande. I uppdraget har utredare Anna Kindberg, Anna Bengtsson, Anna Castwall, Joulia Cerón och expert Curt Johansson deltagit. I den slutliga handläggningen har också avdelningschef Pia Heyman och enhetschef Anne Bryne deltagit.

ESV överlämnar härmed rapporten Ekonomiska bindningar på statens budget och uppdraget är därmed avslutat.

Stockholm 18 december 2017

Clas Olsson

Naiem Rab

Innehåll

Förord	3
1 Sammanfattning	6
2 Inledning	7
2.1 Uppdrag.....	7
2.2 Problem och syfte.....	7
2.3 Bakgrund.....	8
2.4 Avgränsningar.....	8
2.5 Genomförande.....	9
2.6 Rapportens disposition.....	9
3 Grundläggande utgångspunkter för uppdraget	11
3.1 Viktiga begrepp om bemyndiganden.....	11
3.2 När uppstår ett juridiskt bindande avtal?.....	12
3.3 ESV:s tidigare arbete.....	13
3.4 Riksrevisionens iakttagelser för 2016.....	14
4 Bemyndiganden som riksdagen beslutar om under budgetåret	16
4.1 Inledande beskrivning.....	16
4.2 Tillämpning av undantagsregeln.....	18
4.3 Hur stor andel av bemyndiganderamarna utnyttjas?.....	18
4.4 Jämförelse mellan bemyndiganden 2016 och 2010.....	20
5 Hur styr regeringen bemyndiganden?	22
5.1 Vilka myndigheter har bemyndiganden?.....	22
5.2 Jämförelse mellan budgetpropositionen och myndigheternas regleringsbrev.....	24
5.3 Villkor om bemyndiganden i regleringsbrev.....	25
5.3.1 Indikativa eller bindande ramar.....	25
5.3.2 Slutår i regleringsbreven.....	26
5.3.3 Tolkning av villkor kopplat till enskilda bemyndiganden.....	27
5.3.4 Övriga iakttagelser om villkor.....	29
5.4 Medlemsavgifter.....	29
6 Hur redovisar och hanterar myndigheterna bemyndiganden?	32
6.1 Hur utnyttjar myndigheterna bemyndiganderamen?.....	32
6.2 Överskridande av bemyndiganderamar.....	33
6.3 Svårigheter att hantera senarelagd verksamhet.....	35
6.4 Äldre bemyndiganden.....	36
7 Enkätundersökning	38
7.1 Vem ingår myndigheten åtaganden mot?.....	38
7.2 Behöver myndigheter omvärdera sina åtaganden?.....	42
7.3 Myndigheter som har delat ansvar för bemyndiganden.....	43
7.4 Svårigheter att hantera bemyndiganden.....	44
7.5 Stöd från ESV.....	45

8	Analys och slutsatser av kartläggningen	46
8.1	Bemyndiganderamar på staten budget	46
8.2	Regeringens styrning av bemyndiganden i regleringsbrevet	47
8.2.1	Reglering av villkor	47
8.2.2	Äldre bemyndiganden	47
8.3	Vilka åtaganden är juridiskt bindande?	48
8.4	ESV: föreskrifter och allmänna råd	49
8.5	Frågor om hur myndigheterna hanterar bemyndiganden	49
9	Förslag till tydligare styrning och redovisning av bemyndiganden	51
9.1	Tydligare styrning i regleringsbrevet	51
9.2	Bemyndiganden som kan tas bort med stöd av nuvarande regelverk	53
9.3	Krav att redovisa äldre bemyndiganden	54
9.4	Ändringar i ESV:s föreskrifter och allmänna råd	56
9.5	Övriga förslag	57
10	Konsekvenser av ESV:s förslag	59
10.1	Konsekvenser för Regeringskansliet	59
10.2	Konsekvenser för myndigheter	59
10.3	Konsekvenser för ESV	60
	Referenser	61
	Lagar och förordningar	61
	Bilaga 1 Regler om beställningsbemyndigande	62
	Bilaga 2 Enkätfrågorna	68
	Bilaga 3 Tabeller	69
	Bilaga 4 Systemstöd	72

1 Sammanfattning

ESV har fått i uppdrag av regeringen att kartlägga och analysera tillämpningen av beställningsbemyndiganden.

Kartläggningen ska bland annat svara på vilken typ av avtal som ingåtts eller beslut om bidrag som fattats med stöd av dessa och varför det varit nödvändigt att ingå fleråriga ekonomiska åtaganden om framtida utbetalningar.

Kartläggningen genomfördes i två parallella spår, en dokumentstudie och en enkätundersökning. I kartläggningen framkom att styrning och redovisning av beställningsbemyndiganden behöver tydliggöras.

ESV lämnar i den här rapporten förslag till att det alltid bör framgå av bemyndigandetabellen i regleringsbrevet om fördelningen av infriade åtaganden mellan åren är styrande (bindande) eller indikativa samt vilket slutår som finns för respektive bemyndigande.

ESV föreslår att vissa beställningsbemyndiganden kan tas bort. Det gäller anslag 3:2 *Avgifter till internationella organisationer* (UO 16) och anslag 1:10 *Avgifter till internationella organisationer* (UO 21). ESV ser även en möjlighet att ettåriga bemyndiganden som uppgår till mindre belopp i förhållande till anvisat anslag skulle kunna tas bort. Därutöver är det möjligt att ta bort bemyndiganden för åtaganden för vissa varor och tjänster som uppgår till mindre belopp och ryms inom det som definieras som löpande verksamhet.

ESV föreslår att regeringen ändrar i 18 § anslagsförordningen (2011:223) och inför ett krav på att myndigheterna ska redovisa utestående åtaganden som finns kvar från tidigare bemyndiganden.

Ytterligare förslag som ESV lämnar är att regeringen bör göra en sammanställning av fleråriga överenskommelser med SKL om riktade statsbidrag och att dessa överenskommelser bör följas upp i budgetpropositionen (BP). ESV föreslår också att det bör utredas om det finns möjlighet till ett gemensamt systemstöd för bemyndigandehantering.

2 Inledning

I det här kapitlet beskriver vi uppdraget och dess problem och syften. Vi redogör för bakgrunden till uppdraget, avgränsningar samt hur uppdraget har genomförts. Slutligen presenterar vi rapportens disposition.

2.1 Uppdrag

ESV fick i regleringsbrevet för budgetåret 2017 ett uppdrag om beställningsbemyndiganden.

Uppdraget i regleringsbrevet lyder:

Myndigheten ska göra en kartläggning och analys av tillämpningen av beställningsbemyndiganden med avseende på vilken typ av avtal som ingåtts eller beslut om bidrag som fattats med stöd av dessa och varför det varit nödvändigt att ingå fleråriga ekonomiska åtaganden om framtida utbetalningar. I analysen ska ingå en bedömning av om beställningsbemyndiganden används på avsett sätt, inte minst med utgångspunkt i juridiskt bindande respektive icke juridiskt bindande åtaganden. Avstämning ska ske med Regeringskansliet (Finansdepartementet) under arbetets gång. Uppdraget ska redovisas till regeringen (Finansdepartementet) senast den 20 december 2017.

Ett beställningsbemyndigande krävs för att en myndighet ska kunna ingå bindande åtaganden som medför utgifter som ska finansieras med framtida anslag. Förvaltningsutgifter som är nödvändiga för myndighetens löpande verksamhet innefattas inte i bestämmelserna om beställningsbemyndigande, till exempel avtal om anställningar, hyra av kontorsmaskiner, köp av förbrukningsvaror.

2.2 Problem och syfte

Det finns idag inte någon samlad bild över hur myndigheterna hanterar beställningsbemyndigandena och vilka åtaganden som är juridiskt bindande för staten. Därutöver är det otydligt hur vissa villkor i myndighetens regleringsbrev bör tolkas och tillämpas och i vilka fall som regeringen bör begära ett beställningsbemyndigande av riksdagen. Riksrevisionen har även ansett att det finns oklarheter för hur beställningsbemyndiganden bör redovisas i årsredovisningen.

Syftet med uppdraget är att förse regeringen med underlag för en mera ändamålsenlig styrning av myndigheterna genom beställningsbemyndiganden.

Specifika frågeställningar som uppdraget ska ge svar på:

- Vilka ekonomiska åtaganden är inte juridiskt bindande?
- Finns det skillnader i hanteringen av beställningsbemyndiganden mellan olika anslag och typer av avtal?
- Varför har myndigheter ingått fleråriga avtal om att betala ut framtida anslag?
- Vilka oklarheter finns det i hanteringen av bemyndiganden?
- Finns det beställningsbemyndiganden som kan tas bort?
- Vilka svårigheter upplever myndigheterna i bemyndigandesystemet?

Frågeställningarna har utarbetats av ESV med utgångspunkt dels i uppdragsbeskrivningen, dels efter dialog med Finansdepartementet.

2.3 Bakgrund

Bakgrunden till uppdraget är att regeringen vill få en bättre bild av hur hanteringen av beställningsbemyndiganden går till på myndigheterna och i Regeringskansliet. Regeringen vill även veta om beställningsbemyndiganden används på det sätt som avses i regeringsformen (1974:152) och budgetlagen (2011:203).

Genom åren har också Riksrevisionen uppmärksammat ett antal problem i hanteringen av bemyndiganden hos myndigheterna. En annan bakomliggande faktor är att reglerna om beställningsbemyndiganden ändrades i väsentlig utsträckning under 2011 till följd av nya bestämmelser i budgetlagen.

Beställningsbemyndiganden upplevs också som krångliga och svåra att hantera i staten, både på myndigheter och i Regeringskansliet.

2.4 Avgränsningar

ESV begränsar kartläggningen till att gälla år 2016, av resursmässiga skäl. I vissa avsnitt har vi även tagit med tidigare år för jämförelser. ESV har inte gjort någon kartläggning av hur avtalen är utformade eller de anslagsvillkor som ligger till grund för de åtaganden som myndigheten redovisar.

Eftersom försvarsområdet redan är föremål för ett antal utredningar med fokus på organisationen har ESV i detta uppdrag valt att inte lämna några förslag på detta område.

Vi avgränsar ekonomiska bindningar till att omfatta beställningsbemyndiganden enligt 17 § första och andra stycket anslagsförordningen.

I rapporten använder vi vanligtvis benämningen bemyndigande i stället för beställningsbemyndigande. I avsnitt 5.4 *Medlemsavgifter* har vi dock valt att använda benämningen ”beställningsbemyndiganden”, då det är viktigt för att förstå skillnaden mot den allmänna benämningen ”bemyndigande”. Vi har också valt att använda benämningen anslag i rapporten, även om den korrekta benämningen för

myndigheter är anslagsposter eller delposter. Benämningen anslagspost har vi endast använt där vi har bedömt att det är viktigt för att öka tydligheten.

2.5 Genomförande

Kartläggningen har genomförts i två parallella spår, dokumentstudier och enkätundersökning. Både kvantitativa och kvalitativa metoder har använts.

Dokumentstudierna har utgått från de regelverk som är relevanta för uppdraget. Nuvarande regelverk finns i bilaga 1. För datainsamlingen har vi gått igenom samtliga bemyndiganden för 2016 och studerat budgetpropositionen, vårandringsbudget (VÄB), höständringsbudget (HÄB), samtliga regleringsbrev och årsredovisningar för de myndigheter som har redovisat bemyndiganden för 2016.

ESV har genomfört en enkätundersökning i syfte att få svar på ett antal frågor som de övriga källorna inte kunde svara på. Frågorna handlade om vilka avtal myndigheterna hade ingått och om de upplever svårigheter att tillämpa regelverket. Merparten av frågorna formulerades öppet för att inte styra in de svarande på redan kända problem i systemet. Myndigheter som hade bemyndiganden på under 20 miljoner kronor undantogs från undersökningen. Vi undantog även de länsstyrelser som hade bemyndiganden under anslaget 1:1 *Regionala tillväxtåtgärder*. ESV gjorde en kartläggning av dessa bemyndiganden i regeringsuppdraget *Bemyndigandesystemet under anslag regionala tillväxtåtgärder (ESV 2013:18)*.

2.6 Rapportens disposition

I kapitel 3 går vi igenom några grundläggande utgångspunkter för uppdraget och när det uppstår juridiskt bindande avtal. Dessutom beskriver vi ESV:s tidigare arbete med bemyndiganden från och med att den nya budgetlagen trädde i kraft 2011 samt Riksrevisionens synpunkter i den årliga rapporten till regeringen.

I det fjärde kapitlet beskriver vi vilka bemyndiganden som riksdagen har beslutat om för 2016 och hur dessa har utnyttjats. Här finns även en analys av bemyndiganden som understiger 20 miljoner kronor och en jämförelse mellan de bemyndiganden som fanns i budgetpropositionen för 2016 respektive 2010.

I kapitel 5 redogör vi för hur regeringen styr bemyndiganden och de villkor som finns i regleringsbreven. Till exempel när det gäller om fördelningen av infrianden i bemyndigandetabellen är indikativa eller bindande samt om det finns slutår i regleringsbrevet. ESV har även kartlagt vilka andra villkor som finns i regleringsbreven, som kan vara svåra att tolka eller där det inte finns en enhetlig tillämpning.

Hur myndigheter redovisar bemyndiganden och frågor som är kopplade till hanteringen beskriver vi i kapitel 6. Där finns en kort redogörelse för överskridande av bemyndiganden och svårigheterna med att hantera senarelagd verksamhet.

Resultatet av ESV:s enkätundersökning redovisar vi i kapitel 7. Här finns bland annat en sammanställning av myndigheternas åtaganden uppdelat på utgiftsområde. Vi redogör även för de problem som myndigheter ser med det nuvarande bemyndigandesystemet.

I kapitel 8 finns en sammanfattning av ESV:s slutsatser och analyser utifrån de föregående avsnitten. ESV:s förslag till ändringar redogör vi för i kapitel 9. Hur ESV:s förslag påverkar Regeringskansliet och myndigheterna finns i kapitel 10.

3 Grundläggande utgångspunkter för uppdraget

Bemyndigande är ett tillstånd som en statlig myndighet i vissa fall behöver för att få ingå ekonomiska åtaganden som medför utgifter som ska finansieras med framtida anslag. Den här typen av tillstånd behövs eftersom myndigheterna får anslag för endast ett år i taget medan mycket av det myndigheterna arbetar med sker på längre sikt än ett år. Reglerna om anslag och bemyndiganden kan härledas till regeringsformen och budgetlagen.

Även utan ett bemyndigande får myndigheten göra åtaganden för anställning av personal, hyra av utrustning, leveranser av tjänster och köp av förbrukningsmaterial – med stöd av 17 § tredje stycket anslagsförordningen. Rätten för myndigheter att teckna hyresavtal regleras i förordningen om statliga myndigheters lokalförsörjning (1993:528). Därutöver finns i kapitalförsörjningsförordningen (2011:210) särskilda regler för när myndigheter får leasa tillgångar. Åtaganden som är kopplade till den löpande verksamheten ligger dock utanför detta uppdrag.

3.1 Viktiga begrepp om bemyndiganden

Här följer en översiktlig genomgång av några begrepp som kan vara bra att ha som bakgrund till rapportens avsnitt om kartläggning och analys. En mera utförlig beskrivning av regelverket finns i bilaga 1.

När uppstår ett åtagande?

Ett åtagande uppkommer först när det finns en utfästelse till en bidragsmottagare att betala ut bidrag eller att beställa varor och tjänster som inte anses vara löpande verksamhet. Ett internt beslut på en myndighet som inte har kommunicerats utåt ska inte räknas som ett åtagande.

Kriterier för ett åtagande:

- Mottagaren har informerats genom ett skriftligt eller muntligt beslut.
- Redovisas normalt inte som skuld i balansräkningen.

Bemyndigandet är ettårigt

Det behövs ett nytt bemyndigande om nya åtaganden ska göras under budgetåret. Det förekommer att en myndighet har haft ett bemyndigande tidigare år och då ingått åtaganden som ännu inte har infriats. I de fall som myndigheten inte gör nya åtaganden behövs då inget nytt bemyndigande för det aktuella året. Det finns idag inga krav att redovisa utestående åtaganden som kvarstår från äldre bemyndiganden.

Undantagsregeln

För att underlätta för myndigheterna finns det en så kallad undantagsregel, som innebär att en myndighet utan bemyndigande får göra vissa åtaganden. Dessa rör

beställningar av varor eller tjänster, beslut om bidrag, ersättningar, lån eller liknande som medför utgifter under följande budgetår. Det gäller om de totala utestående åtagandena vid året slut högst uppgår till 10 procent av den anslagspost eller delpost som åtagandet avser¹. Det förutsätter dock att riksdagen inte har beslutat om ett bemyndigande för anslaget.

Begränsningsregeln

Förutom undantagsregeln, finns det också en begränsningsregel. Den anger att de totala åtagandena på samtliga anslagsposter och delposter under ett anslag på statens budget får uppgå till högst 10 miljoner kronor. I de fall där det finns flera poster som disponeras av andra myndigheter under anslaget och anvisat anslag totalt överstiger 100 miljoner kronor kan myndigheten bara ingå åtaganden kopplat till sin andel av anslaget. Begränsningsregeln behöver endast tillämpas om det totala anslagsbeloppet överstiger 100 miljoner kronor. Om myndigheten disponerar flera anslagsposter eller delposter kan myndigheten fritt fördela sin andel av begränsningsregeln mellan posterna. Det totala åtagandet får dock inte överstiga 10 procent av tilldelat anslag.

3.2 När uppstår ett juridiskt bindande avtal?

Av regeringsuppdraget framgår att ESV utöver kartläggningen även ska göra en bedömning av om bemyndiganden används som det är avsett, inte minst med utgångspunkt i om ett åtagande är juridiskt bindande respektive icke juridiskt bindande.

Frågan om ett åtagande är juridiskt bindande eller inte kan delas in i fyra kategorier:

- inomstatliga åtaganden,
- åtaganden där de ekonomiska villkoren inte är reglerade
- avsiktsförklaringar
- överenskommelser mellan staten och Sveriges kommuner och landsting (SKL).

Inomstatliga åtaganden

Ett åtagande mellan två myndigheter är inte bindande för staten. Den myndighet som anslaget kommer att betalas ut till kan dock ha bundit upp staten i ett utomstatligt åtagande i nästa led. Det kan alltså finnas en oklarhet om hela eller delar av ett inomstatligt åtagande är juridiskt bindande för staten. Det vill säga i vilken utsträckning som den bidragsmottagande myndigheten i sin tur har ingått ett juridiskt bindande avtal med en utomstående.

¹ 17 § andra stycket, *Anslagsförordning (2011:223)*.

Åtaganden där de ekonomiska villkoren inte är reglerade

En myndighet kan ha ingått ett avtal, där de ekonomiska åtagandena uppkommer eller kan beräknas först vid ett senare tillfälle. Det gäller exempelvis avtal där Jordbruksverket beslutar om olika former av jordbruksstöd. Verket beslutar i vissa fall om att en lantbrukare har rätt till stöd, men storleken på bidraget fastställs vid ett senare tillfälle. I dessa fall är det inte möjligt att fastställa det ekonomiska åtagandet med utgångspunkt från det enskilda avtalet.

Ett annat exempel på avtal som normalt inte är ett ekonomiskt åtagande är olika former av ramavtal, där staten förbinder sig att i framtiden använda en viss leverantör vid anskaffning av varor och tjänster. Det ekonomiska åtagandet uppstår i dessa fall först när en myndighet avropar avtalet.

Avsiktsförklaringar

Regeringen kan i olika sammanhang gå ut med olika former av avsiktsförklaringar om att de kommer att tillföra medel för specifika ändamål. Sådana avsiktsförklaringar kan lämnas i budgetpropositionen eller i särskilda regeringsbeslut. Det finns även exempel på att information om att regeringen planerar att tillföra medel har lämnats på Regeringskansliets webbplats. Det skulle kunna tolkas som att regeringen har tagit ställning om att tillföra medel.

Om regeringen har beslutat att tillföra anslag för ett bestämt ändamål uppstår ett bindande ekonomiskt åtagande först när en myndighet har ingått ett avtal om att betala ut bidrag eller göra ett visst köp. Det gäller även i de fall där avsiktsförklaringen finns med i budgetpropositionen och är beloppsbestämt. Det är dock viktigt att regeringen säkerställer att det finns ett bemyndigande under anslaget innan myndigheten gör ekonomiska åtaganden.

Överenskommelser mellan staten och SKL

Det finns ett stort antal överenskommelser mellan regeringen och SKL. I vissa fall är det svårt att avgöra om överenskommelserna uppfyller kraven i budgetlagen för att vara ett bemyndigande. Dessutom finns ibland oklarheter när det gäller att fastställa när i tiden ett ekonomiskt åtagande uppkommer. Om överenskommelsen är i form av en avsiktsförklaring eller ett ramavtal bör utgångspunkten vara att det inte finns något ekonomiskt åtaganden innan regeringens myndigheter har ingått ett avtal med en kommun eller landsting om att betala ut bidrag.

3.3 ESV:s tidigare arbete

Sedan den nya budgetlagen beslutades 2011 har ESV beslutat om föreskrifter och allmänna råd till 17 § anslagsförordningen och även tagit fram en handledning *Beställningsbemyndiganden och åtaganden i den löpande verksamheten* (ESV 2013:52) samt haft två regeringsuppdrag som rör bemyndiganden.

I handledningen redogör ESV för de grundläggande bestämmelserna om hur bemyndiganden bör redovisas i årsredovisningen och i budgetunderlaget.

I regleringsbrevet för 2012 fick ESV ett uppdrag av regeringen att utreda vilka åtaganden som myndigheter kan göra bland annat med stöd av det generella bemyndigandet i 17 § tredje stycket². Ett resultat av uppdraget var att ESV gjorde vissa förtydliganden i föreskrifter och allmänna råd i anslagsförordningen och kapitalförsörjningsförordningen.

I regleringsbrevet för 2013 fick ESV ett uppdrag av regeringen att göra en uppföljning av systemet för bemyndiganden under anslaget 1:1 (UO 19) regionala tillväxtåtgärder³. I rapporten har ESV tagit fram ett antal förslag på hur systemet kan förbättras så att det blir väl anpassat till anslagna medel, de olika stödets utformning samt till det stora antalet beslutsfattare.

3.4 Riksrevisionens iakttagelser för 2016

Riksrevisionen har efter den årliga revisionen⁴ rekommenderat att regeringen (och ESV) ser över relevanta förordningar och föreskrifter för hanteringen av bemyndiganden och tydliggör när det krävs bemyndigande för åtaganden.

De rekommenderade vidare att redovisningsreglerna förtydligas och att arbetet med att förbättra styrningen genom framförallt regleringsbrev fullföljs.

Riksrevisionen skrev att fyra myndigheter under 2016 överskridit sina bemyndiganderamar och att det visar på svagheter i myndigheternas interna styrning och kontroll.

Ytterligare iakttagelser som Riksrevisionen förde fram från den årliga revisionen för 2016, och som även fanns med i den årliga revisionen för 2015⁵:

- Det framgår inte alltid av regleringsbreven om fördelningen av infriade åtaganden mellan åren är indikativa eller bindande.
- Redovisningen av bemyndiganden blir ibland missvisande eftersom myndigheterna inte behöver redovisa de åtaganden som gjorts tidigare år men som ännu inte infriats, om inga nya åtaganden görs under året för det aktuella anslaget.
- Det finns otydligheter i reglerna för vad som utgör ett åtagande som kräver bemyndigande och det finns också en osäkerhet om vad som anses ingå i åtaganden för den löpande verksamheten.

² ESV 2012:34, *Generella beställningsbemyndigandet i anslagsförordningen – vilka ekonomiska åtaganden kan myndigheter göra?*

³ ESV 2013:18, *Bemyndigandesystemet under anslag Regionala tillväxtåtgärder.*

⁴ Årliga revisionen 2016, *Riksrevisorens årliga rapport 2017* (DNR 1.2.2-2017-0728).

⁵ Årliga revisionen 2015, *Riksrevisorens årliga rapport 2016* (DNR 1.2.2-2016-0787).

- Riksrevisionen ser risker med delat ansvar, där beslut om utbetalning kan fattas av en myndighet, men utbetalning görs av en annan myndighet som har bemyndiganderamen.

4 Bemyndiganden som riksdagen beslutar om under budgetåret

4.1 Inledande beskrivning

I budgetpropositionen för 2016 var den totala bemyndiganderamen cirka 428 miljarder kronor. Efter ändringar i VÄB och HÄB blev den slutgiltiga totala bemyndiganderamen 450 miljarder kronor, en ökning på 22 miljarder kronor. Anslaget *Trängselskatt i Stockholm* (UO 22) ökade mest, med 14 miljarder kronor. Därefter har ändringar med 4,3 miljarder kronor gjorts på anslaget *Vidmakthållande av statens transportinfrastruktur* (UO 22) och med 1,6 miljarder kronor på anslaget *Bidrag för sjukskrivningsprocessen* (UO 10).

Det fanns 100 anslag med bemyndiganden i budgetpropositionen för 2016, vilket utökades till 102 efter VÄB och HÄB. De som tillkom var under UO 17 *Stöd till trossamfund* i VÄB och på UO 23 *Konkurrenskraftig livsmedelssektor* i HÄB.

De utgiftsområden som har högst bemyndiganderamar är bemyndiganden under UO 22 *Kommunikationer*, UO 6 *Försvar och samhällets krisberedskap* och UO 7 *Internationellt bistånd*. Sammantaget står dessa tre utgiftsområden för över 70 procent av den totala bemyndiganderamen.

Antalet anslag med bemyndiganderamar varierar mellan utgiftsområdena. Tabell 1 visar bemyndigandena i storleksordning fördelade per utgiftsområde. Flest anslag med bemyndiganderamar har UO 16 *Utbildning och universitetsforskning* och UO 17 *Kultur, medier, trossamfund och fritid* med 15 stycken vardera. Inom 6 utgiftsområden finns det inga bemyndiganderamar⁶.

⁶ UO3 *Skatt, tull och exekution*, UO 11 *Ekonomisk trygghet vid ålderdom*, UO 12 *Ekonomisk trygghet för familjer och barn*, UO 25 *Allmänna bidrag till kommuner*, UO 26 *Statsskuldräntor m.m.* och UO 27 *Avgiften till Europeiska unionen*.

Tabell 1. Bemyndiganden 2016 i storleksordning per utgiftsområde, Budgetpropositionen och tillägg i HÄB och VÄB, tusental kronor

Utgiftsområde	BP16	Ändring i VÄB16	Ändring i HÄB16	Slutliga bemyndiganden beslutade av riksdagen	Antal anslag med bemyndigande
22 Kommunikationer	137 816 000	ja	ja	156 136 000	8
6 Försvar och samhällets krisberedskap	94 752 000			94 752 000	5
7 Internationellt bistånd	77 020 000			77 020 000	2
16 Utbildning och universitetsforskning	36 501 100	ja	ja	37 107 100	15
23 Areella näringar, landsbygd och livsmedel	27 006 000		ja	27 230 000	9
14 Arbetsmarknad och arbetsliv	23 731 000	ja		23 733 000	6
19 Regional tillväxt	6 993 000		ja	7 293 000	2
20 Allmän miljö- och naturvård	4 257 900	ja		4 457 900	10
21 Energi	4 237 000			4 237 000	8
18 Samhällsplanering, bostadsförsörjning och byggande samt konsumentpolitik	4 150 000	ja		4 610 000	4
10 Ekonomisk trygghet vid sjukdom och funktionsnedsättning	2 700 000		ja	4 256 500	1
24 Näringsliv	2 595 300	ja		3 055 300	3
9 Hälsovård, sjukvård och social omsorg	2 181 450			2 181 450	4
13 Jämställdhet och nyanlända invandrares etablering	2 100 000			2 100 000	2
17 Kultur, medier, trossamfund och fritid	897 000	ja		963 000	15
1 Rikets styrelse	241 200			241 200	2
4 Rättsväsendet	200 000			200 000	1
8 Migration	185 000			185 000	1
5 Internationell samverkan	159 500	ja		213 500	1
2 Samhällsekonomi och finansförvaltning	106 000			106 000	2
15 Studiestöd	4 000			4 000	1
Totalt alla UO	427 833 450			450 081 950	102

Bemyndiganderamarna varierar i betydande grad mellan olika myndigheter och verksamheter. De lägsta bemyndiganderamarna låg under tio miljoner kronor medan den högsta bemyndiganderamen var 91,6 miljarder kronor. Den fanns under anslaget 1:1 *Utveckling av statens transportinfrastruktur* (UO 22).

4.2 Tillämpning av undantagsregeln

Det finns en undantagsregel i budgetlagen som reglerar att regeringen inte behöver ett bemyndigande om utestående åtagande högst uppgår till 10 miljoner kronor. Tabell 2 visar vilka bemyndiganden som understiger 20 miljoner kronor samt utnyttjande.

Tabell 2. Bemyndiganden 2016 som understiger 20 miljoner kronor, tusental kronor

2016					
UO	Anslag	Benämning	Ram	Tilldelat anslag	Utnyttjande
9	1:8	Bidrag till psykiatri	18 450	1 080 893	12 950
14	1:7	Institutet för arbetsmarknads- och utbildningspolitisk utvärdering	9 000	39 360	8 212
15	1:6	Bidrag till vissa studiesociala ändamål	4 000	27 000	2 772
16	1:17	Skolforskningsinstitutet	19 000	40 441	17 997
17	1:5	Stöd till icke-statliga kulturlokaler	9 000	9 851	6 944
	4:4	Bidrag till bild- och formområdet	14 000	28 065	9 655
	13:5	Bidrag till riksdagspartiers kvinnoorganisationer	15 000	15 000	15 000
20	1:10	Klimatanpassning	19 900	116 928	18
	1:14	Internationellt miljösamarbete	14 000	33 900	1 052
21	1:3	Stöd för marknadsintroduktion av vindkraft	12 000	10 000	4 764
	1:6	Planeringsstöd för vindkraft	10 000	15 000	3 489
24	1:9	Geovetenskaplig forskning	5 300	5 793	3 357

Totalt 12 anslag har bemyndiganden som understiger 20 miljoner kronor, varav 5 anslag understiger 10 miljoner kronor. Alla dessa bemyndiganden överstiger dock den gräns på 10 procent av anvisat anslag som finns i budgetlagen. Samtliga ovanstående anslag behöver alltså ha bemyndiganderamar enligt budgetlagen.

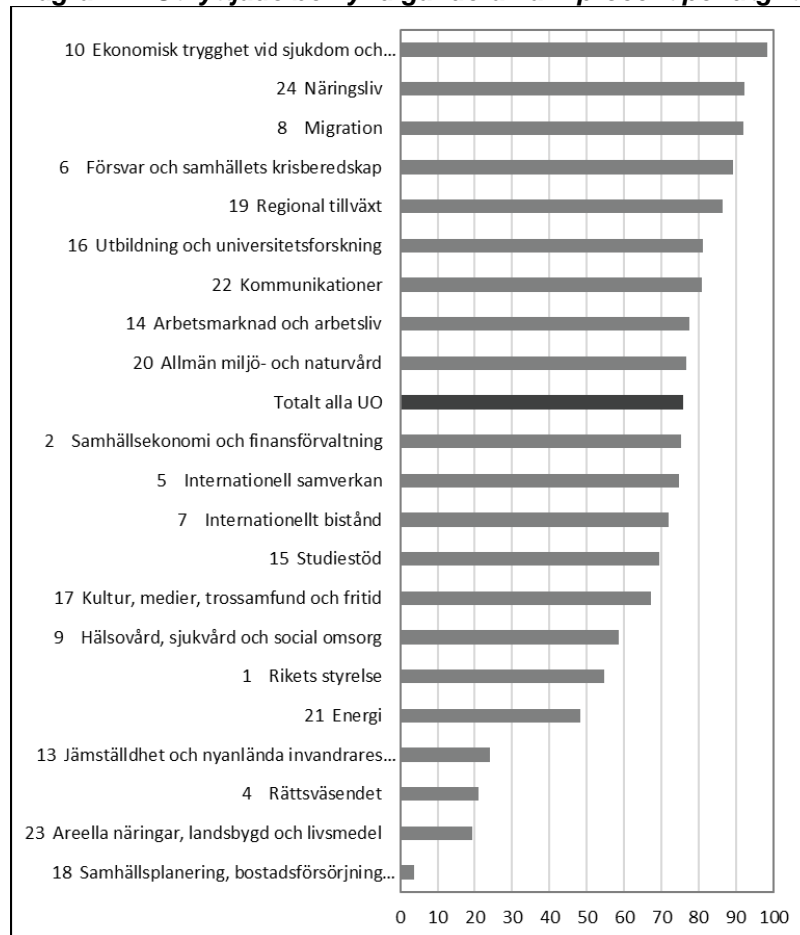
Därutöver finns ytterligare 17 stycken bemyndiganden i budgetpropositionen för 2016 som är på 20-50 miljoner kronor.

4.3 Hur stor andel av bemyndiganderamarna utnyttjas?

Hur stor del av de tilldelade bemyndiganderamarna som utnyttjas varierar stort mellan utgiftsområdena. Sett till alla bemyndiganden är 76 procent av den totala

bemyndiganderamen utnyttjad. Diagram 1 visar hur stor andel av bemyndiganderamarna som utnyttjas per utgiftsområde.

Diagram 1. Utnyttjade bemyndiganderamar i procent per utgiftsområde 2016



Det lägsta utnyttjandet av ramar finns under UO 18, UO 23 och UO 4.

En anledning till att det är ett lågt utnyttjande under UO 18 är att det införts ett nytt bemyndigande på 3 000 miljoner kronor under anslag 1:15 *Investeringsstöd för anordnade av hyresbostäder och bostäder för studerande* där utnyttjandet understeg 1 miljon kronor. Dessutom har bemyndigandet under anslag 1:13 *Upprustning av skollokal* ökat från 150 till 1 160 miljoner kronor. Utnyttjandet var dock bara 150 miljoner kronor. Boverket har i sin årsredovisning redovisat att de endast har utnyttjat 0,05 respektive 18 procent av tilldelade medel under ovanstående anslag, vilket talar för att verksamheten inte har kommit igång på det sätt som regeringen har planerat. En av förklaringarna till att utnyttjandet av bemyndigandet under anslag 1:15 blev lågt är att förordningen som reglerade investeringsstöd trädde i kraft den 15 november 2016 och att Boverket därmed inte hunnit ingå så många åtaganden.

Under UO 23 är det låga utnyttjandet av bemyndiganderamar huvudsakligen kopplat till anslag som Statens jordbruksverk disponerar. Främst för bemyndigandena under anslag 1:18 *Åtgärder för landsbygdens miljö och struktur* och 1:19 *Från EU-budgeten finansierade åtgärder för landsbygdens miljö och struktur*. Av de totala bemyndigandena på 24 205 miljoner kronor var 4 082 miljoner kronor utnyttjade i slutet av året. Den främsta anledningen var att bemyndiganderamarna i vissa delar omfattade hela programperioden 2014-2020 och att det dessutom blev förseningar i programstarten.

Under UO 4 är hela det låga utnyttjandet kopplat till Polismyndighetens bemyndiganden under anslag 1:18 *Från EU-budgeten finansierade insatser avseende EU:s inre säkerhet*. Utnyttjandet var 20 procent, vilket kan bero på att bemyndigandet är relativt nytt då det togs upp på budgeten först 2015 och verksamheten har inte hunnit byggas upp.

4.4 Jämförelse mellan bemyndiganden 2016 och 2010

För att se hur hanteringen av bemyndiganden har utvecklats över åren har vi gjort en jämförelse med bemyndiganderamarna för budgetåret 2010 som redovisas i tabell 3. Jämförelsen avser beslutade bemyndiganden enligt budgetpropositionen, VÄB eller HÄB⁷.

Tabell 3. Jämförelse mellan bemyndigande 2010 och 2016

	2010	2016
Antal anslag på statens budget	519	492
Antal anslag med bemyndigande	87 (17 %)	102 (21 %)
Totala ramar	297 mdkr	450 mdkr
Utnyttjande av ram	256 mdkr (86 %)	342 mdkr (76 %)
Minsta ram	1,8 mnkr	4 mnkr
Största ram	78 mdkr	91,6 mdkr
Antal över 1 mdkr	23	32
Antal under 10 mnkr	11	5

Antalet anslag med bemyndigande har ökat, från 87 anslag för budgetåret 2010 till 102 anslag för budgetåret 2016. Sedan budgetåret 2010 har den så kallade undantagsregeln⁸ införts, vilket sannolikt är en anledning till att antalet bemyndiganden som understiger 10 miljoner kronor har minskat från 11 till 5 stycken.

⁷ Ändringsbudget benämndes tilläggsbudget budgetåret 2010.

⁸ Undantagsregeln beskriver vi i bilaga 1 *Reglerna om beställningsbemyndigande*.

De totala bemyndiganderamarna ökade från 297 miljarder kronor till 450 miljarder kronor. Det är en ökning med 153 miljarder kronor, eller 52 procent. Samtidigt minskade utnyttjandegraden för bemyndiganderamarna. Samma utgiftsområden har störst avvikelse mellan bemyndiganderamen och utestående åtaganden under båda jämförelseåren, UO 7 *Internationellt bistånd* och UO 22 *Kommunikationer*.

5 Hur styr regeringen bemyndiganden?

I detta kapitel gör vi en genomgång av vilka myndigheter som har tilldelats ett bemyndigande och de villkor som finns i myndighetens regleringsbrev.

5.1 Vilka myndigheter har bemyndiganden?

I regleringsbreven för 2016 har myndigheter tilldelats bemyndiganden på nästan 450 miljarder kronor fördelade på 210 anslagposter.

Det är 69 myndigheter som har anslag med bemyndiganderamar 2016. Av dessa är 20 stycken kopplade till länsstyrelserna och anslaget 1:1 *Regionala tillväxtåtgärder*. Tabell 4 visar vilka myndigheter som har fått tilldelade beställningsbemyndigande i regleringsbreven 2016 och antalet bemyndiganden per myndighet.

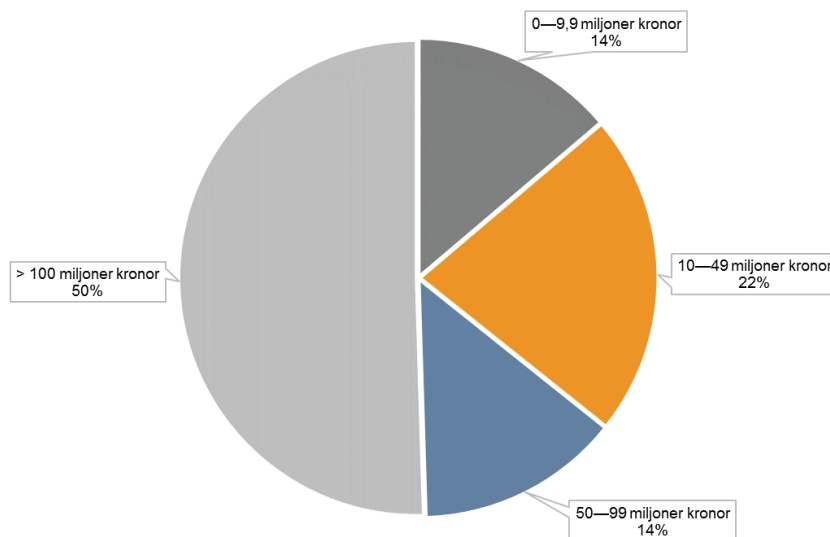
Tabell 4. Myndigheter med beställningsbemyndiganden 2016, tusental kronor

Myndighet	Tilldelade bemyndiganden i regleringsbrev	Antal bemyndiganden
Affärsverket svenska kraftnät	330 000	1
Arbetsförmedlingen	22 302 000	4
Arbetsmiljöverket	30 000	2
Boverket	5 234 000	8
Folkhälsomyndigheten	510 000	1
Forskningsrådet för hälsa, arbetsliv och välfärd	1 100 000	3
Forskningsrådet för miljö, areella näringar och samhällsbyggande	3 000 000	2
Försvarsmakten	93 900 000	2
Försäkringskassan	4 256 500	2
Havs- och vattenmyndigheten	330 000	2
Institutet för arbetsmarknads- och utbildningspolitisk utvärdering	9 000	2
Kammarkollegiet	954 500	5
Konstnärsnämnden	136 000	4
Lantmäteriet	19 900	1
Länsstyrelser under anslag 1:1 Regionala tillväxtåtgärder	897 000	20
Migrationsverket	255 000	1
Myndigheten för press, radio och tv	70 000	1
Myndigheten för samhällsskydd och beredskap	792 000	2
Myndigheten för tillgängliga medier	4 000	1
Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor	241 000	3
Myndigheten för yrkeshögskolan	4 510 000	3
Naturvårdsverket	2 490 000	8
Nordiska Afrikainstitutet	1 000	1
Nämnden för statligt stöd till trossamfund	46 000	1
Polismyndigheten	200 000	1
Post- och telestyrelsen	336 000	4
Regeringskansliet	3 500	1
Riksantikvarieämbetet	83 000	1
Riksdagsförvaltningen	186 200	2
Riksrevisionen	20 000	1
Rymdstyrelsen	4 800 000	2

Rådet för Europeiska socialfonden i Sverige	3 250 000	3
Skogsstyrelsen	120 000	2
Skolforskningsinstitutet	19 000	1
Socialstyrelsen	100 000	1
Specialpedagogiska skolmyndigheten	34 000	1
Statens energimyndighet	3 907 000	9
Statens fastighetsverk	30 000	1
Statens jordbruksverk	25 500 000	10
Statens kulturråd	341 000	6
Statens skolverk	8 109 000	9
Strålsäkerhetsmyndigheten	73 000	3
Styrelsen för internationellt utvecklingssamarbete	76 574 400	19
Svenska institutet	214 000	7
Sveriges geologiska undersökning	15 300	2
Tillväxtverket	6 511 000	20
Trafikverket	155 800 000	15
Universitets- och högskolerådet	153 000	1
Verket för innovationssystem	2 376 000	2
Vetenskapsrådet	19 604 950	6
Totalt	449 778 250	210

Antalet bemyndiganden varierar mellan utgiftsområdena. UO 19 *Regional tillväxt* har flest antal bemyndiganden med 40 stycken. Därefter följer UO 7 *Internationellt bistånd* som har 28 stycken bemyndiganden. Tre utgiftsområden har enbart en bemyndiganderam: UO 4 *Rättsväsendet*, UO 8 *Migration* och UO 15 *Studiestöd*.

Diagram 2. Bemyndiganderamar indelade i storleksklass, procent



Som diagram 2 visar så överstiger hälften av antalet bemyndiganden 100 miljoner kronor. Bland dem uppgick 33 bemyndiganden till mer än 1 miljard kronor. Av bemyndiganderamarna var 14 procent på under 10 miljoner kronor.

5.2 Jämförelse mellan budgetpropositionen och myndigheternas regleringsbrev

I tabell 5 har vi jämfört de slutliga bemyndigandena som riksdagen beslutat om 2016 med de bemyndiganden som regeringen tilldelat myndigheterna i regleringsbrevet.

Tabell 5. Slutliga bemyndiganden 2016 beslutade av riksdagen jämfört med bemyndiganden tilldelade myndigheterna i regleringsbrev, tusental kronor

Utgiftsområde	Slutliga bemyndiganden beslutade av riksdagen	Tilldelade bemyndiganden i regleringsbrev	Skillnad
1 Rikets styrelse	241 200	241 200	0
2 Samhällsekonomi och finansförvaltning	106 000	106 000	0
4 Rättsväsendet	200 000	200 000	0
5 Internationell samverkan	213 500	213 500	0
6 Försvar och samhällets krisberedskap	94 752 000	94 752 000	0
7 Internationellt bistånd	77 020 000	76 791 400	228 600
8 Migration	185 000	255 000	-70 000
9 Hälsovård, sjukvård och social omsorg	2 181 450	2 181 450	0
10 Ekonomisk trygghet vid sjukdom och funktionsnedsättning	4 256 500	4 256 500	0
13 Jämställdhet och nyanlända invandrares etablering	2 100 000	2 100 000	0
14 Arbetsmarknad och arbetsliv	23 733 000	23 729 000	4 000
15 Studiestöd	4 000	4 000	0
16 Utbildning och universitetsforskning	37 107 100	36 966 000	141 100
17 Kultur, medier, trossamfund och fritid	963 000	963 000	0
18 Samhällsplanering, bostadsförsörjning och byggande samt konsumentpolitik	4 610 000	4 610 000	0
19 Regional tillväxt	7 293 000	7 293 000	0
20 Allmän miljö- och naturvård	4 457 900	4 457 900	0
21 Energi	4 237 000	4 237 000	0
22 Kommunikationer	156 136 000	156 136 000	0
23 Areella näringar, landsbygd och livsmedel	27 230 000	27 230 000	0
24 Näringsliv	3 055 300	3 055 300	0
Totalt	450 081 950	449 778 250	303 700

Migrationsverket fick en utökad bemyndiganderam under anslag 1:8 UO 8 *Migration* från 185 till 255 miljoner kronor i sitt regleringsbrev i juni 2016. Utestående åtagande 2016 var 234 miljoner kronor. Regeringen har inte lämnat något förslag till riksdagen om att ändra bemyndigandet i VÄB eller HÄB.

Övriga skillnader beror på att regeringen har fått ett bemyndigande från riksdagen som är högre än vad regeringen har beslutat att tilldela i myndigheternas regleringsbrev. Normalt bör hela bemyndiganderamen som beslutats av riksdagen fördelas ut till myndigheter.

5.3 Villkor om bemyndiganden i regleringsbrev

I regleringsbreven anges villkor för den bemyndiganderam som en myndighet tilldelas. Vi har gått igenom alla villkor i de regleringsbrev som har bemyndiganden för 2016.

5.3.1 Indikativa eller bindande ramar

Regeringen kan i regleringsbrevet ta ställning till om fördelningen av infrianden per år i bemyndigandetabellen ska ses som bindande eller indikativ för myndigheten. Om det står att fördelningen är indikativ får myndigheten själv avgöra hur deras åtaganden ska fördelas mellan åren, så länge de håller sig inom den totala bemyndiganderamen. Det finns inte några bestämmelser i regelverket för hur myndigheterna ska tolka bemyndigandetabellen i regleringsbrevet. I ESV:s handledning *Beställningsbemyndiganden och åtaganden i den löpande verksamheten* framgår, att om regeringen inte har reglerat något, bör bemyndiganderamens fördelning i tabellen i regleringsbrevet ses som bindande för hur stora åtaganden myndigheten har rätt att göra för varje enskilt år.

För cirka 71 procent av anslagen har regeringen med olika tydlig formulering i regleringsbrevet angett, att fördelningen mellan åren är indikativ. I samtliga fall utom ett är det förenligt med riksdagens beslut om bemyndiganderamen. I detta fall är ramen i budgetpropositionen uppdelad per år, men regleringsbrevet anger ändå att fördelningen ska ses som indikativ⁹. Budgetpropositionens ramar för de indikativa ramarna i myndigheternas regleringsbrev är annars inte bindande för respektive år, utan avser totala ramar för perioden på respektive anslag. Det gör att regeringen kan vara flexibel om ramar till myndigheterna ska vara indikativa eller bindande.

ESV:s kartläggning visar att regeringen i några fall har gjort bemyndigandet delvis bindande. I Jordbruksverkets regleringsbrev har regeringen valt att reglera hur stora infriandena får vara under vissa anslag (anslag 1:18 och 1:19 under UO 23) respektive år. Ett annat exempel är anslaget 1:1 *Regionala tillväxtåtgärder* under UO

⁹ Utgiftsområde 23 anslag 1:2 *Insatser för skogsbruket*. Disponeras av Skogsstyrelsen.

19, där regeringen har lagt in en extra tabell för vad som maximalt får infrias nästkommande budgetår.

Det är inte ovanligt att det finns en bemyndiganderam som är större än det årliga anslaget. Ändamålet med anslaget är ofta vidare än vad som ryms under bemyndigandet. Det är viktigt att ta ställning till om stora bemyndiganderamar helt eller delvis behöver vara bindande. Om en myndighet binder upp en stor del av det framtida anslagsutrymmet finns ingen flexibilitet att ändra anslagets användning nästföljande år. Myndigheterna kan alltså i dessa fall binda upp framtida anslag på ett sätt som förhindrar statsmakterna att styra hur anslaget ska användas.

5.3.2 Slutår i regleringsbrev

I regleringsbrev ska regeringen reglera belopp och slutår för de bemyndiganderamar som myndigheterna tilldelats. Belopp och slutår ska vara begränsade av de ramar som riksdagen har beslutat för regeringen. Tabell 6 visar bemyndiganderamarna som saknar slutår fördelat per utgiftsområde.

Tabell 6. Bemyndiganderamar 2016 som saknar slutår i tabellen i regleringsbrevet

Utgiftsområde	Antal	Andel av totala anslag
1 Rikets styrelse	2	100%
2 Samhällsekonomi och finansförvaltning		0%
4 Rättsväsendet	1	100%
5 Internationell samverkan		0%
6 Försvar och samhällets krisberedskap	4	80%
7 Internationellt bistånd		0%
8 Migration		0%
9 Hälsovård, sjukvård och social omsorg	1	20%
10 Ekonomisk trygghet vid sjukdom och funktionsnedsättning		0%
13 Jämställdhet och nyanlända invandrares etablering		0%
14 Arbetsmarknad och arbetsliv	2	17%
15 Studiestöd	1	100%
16 Utbildning och universitetsforskning	1	5%
17 Kultur, medier, trossamfund och fritid	17	89%
18 Samhällsplanering, bostadsförsörjning och byggande samt konsumentpolitik	4	80%
19 Regional tillväxt		0%
20 Allmän miljö- och naturvård		0%
21 Energi		0%
22 Kommunikationer	12	63%
23 Areella näringar, landsbygd och livsmedel	1	7%
24 Näringsliv	2	50%
Totalt alla UO	48	23%

Totalt 48 stycken bemyndiganden saknar slutår i tabellen i regleringsbrevet. Av dessa har några bemyndiganden ett slutår i villkoret i regleringsbrevet, men det framgår inte i tabellen i regleringsbrevet.

Slutår saknas i en stor andel regleringsbrev med kortare tidsramar. Om bemyndigandetabellen i regleringsbrevet är bindande kan slutåret indirekt framgå av vilka kolumner i regleringsbrevet som innehåller belopp.

För 16 bemyndiganden är slutåret detsamma som nästföljande budgetår, vilket innebär att hela bemyndiganderamen endast avser ett år. Skolverket har 5 sådana bemyndiganden under UO 16. De två största bemyndigandena är under anslag 1:16 *Fler anställda i lågstadiet* som uppgick till 1 974 miljoner kronor och under anslag 1:19 *Bidrag till lärarlöner* som uppgick till 2 256 miljoner kronor.

Totalt har 22 bemyndiganden ett slutår som är tio år framåt i tiden eller längre. Sida är redovisningsansvarig för 19 av dessa åtaganden, men det är ofta Regeringskansliet eller regeringen som gör dessa åtaganden. Utöver Sida har Rymdstyrelsen, Naturvårdsverket och Trafikverket åtaganden med ett slutår som är tio år framåt i tiden eller längre.

5.3.3 Tolkning av villkor kopplat till enskilda bemyndiganden

Det är vanligt att det inte finns några ytterligare villkor utöver skrivningar om att fördelningen mellan år ska ses som indikativ. Avsaknaden av villkor innebär att det inte finns någon begränsning av vilken verksamhet myndigheten kan göra åtaganden för än de begränsningar som anslagsvillkoren sätter för det aktuella anslaget. Om tanken är att åtaganden inte ska få göras för hela anslagets ändamål, borde det finnas en begränsning till viss verksamhet inom anslaget.

Det finns några villkor i regleringsbreven som antingen är svåra att tolka eller att tillämpa av olika anledningar. Det innebär att styrningen av myndigheterna inte blir tydlig. Följande villkor av den typen har vi uppmärksammat i vår kartläggning av bemyndiganden.

Socialstyrelsen

Socialstyrelsen har ett bemyndigande under anslag 3:1 *Särskilda jämställdhetsåtgärder* (UO 13). I budgetpropositionen framgår att bemyndigandet behövs för att besluta om tvååriga statsbidrag till kvinno- och tjejjourer. Regeringen har beslutat om en förordning som reglerar det aktuella bidraget¹⁰.

Det framgår dock inte av regleringsbrevet till Socialstyrelsen att bemyndiganderamen enbart avser statsbidragen. Anslaget får användas till annan verksamhet än att betala ut statsbidrag. Socialstyrelsen skulle alltså kunna göra åtaganden för annat än statsbidragen, så länge de ryms inom anslagets ändamål.

¹⁰ Förordning (2015:454) om statsbidrag till kvinno- och tjejjourer.

På det sätt som bemyndigandet idag är reglerat skulle Socialstyrelsen kunna ingå åtaganden som avser all verksamhet som finansieras med anslaget, inte bara den som nämns i budgetpropositionen.

Statens fastighetsverk

Av regleringsbrevet för Statens fastighetsverk framgår att de har ett bemyndigande under anslag 1:10 *Bidragfastigheter* på totalt 30 miljoner kronor. I villkoren framgår att bemyndigandet avser ekonomiska bindningar för enskilda underhållsprojekt där kostnaden överstiger 10 miljoner kronor. Mindre projekt ska alltså betraktas som löpande och ska inte redovisas mot bemyndiganderamen.

ESV anser att det är svårt att tolka både vad som menas med ekonomiska bindningar och "enskilt underhållsprojekt". I ett underhållsprojekt finns olika former av åtaganden, där vissa är interna och andra kopplade till entreprenören. ESV anser att det är otydligt om även interna åtaganden ska inkluderas i bemyndiganderamen när formuleringen ekonomiska bindningar används, en formulering som inte kan härledas till regelverket.

ESV anser att det därutöver är otydligt vad som avses med "enskilda underhållsprojekt där kostnaden överstiger 10 miljoner kronor". Hur ska ett enskilt underhållsprojekt avgränsas? Det kan finnas flera underhållsprojekt på samma fastighet. ESV har inte hittat något annat exempel där endast vissa åtaganden tas med i bemyndigandet. Utgångspunkten bör vara att om det finns ett bemyndigande så ska alla åtaganden inkluderas i bemyndiganderedovisningen.

Försäkringskassan

Av Försäkringskassans regleringsbrev framgår det att myndigheten har flera bemyndigande under anslag 1:6 *Bidrag för sjukskrivningsprocessen*. Anslaget används bland annat för utgifter för statsbidrag och bidrag till berörda aktörer i sjukskrivningsprocessen. Försäkringskassan ska redovisa de ekonomiska åtaganden som regeringen ingår, inte de åtaganden som Försäkringskassan gör i respektive fall mot kommuner och landsting.

Överenskommelsen som bemyndigandet avser för 2016 gjordes mellan staten och SKL. Regeringen tog bort bemyndigandet i budgetpropositionen för 2017. Då regeringen planerar nya överenskommelser under 2018 så återkom bemyndiganden i budgetpropositionen för 2018.

ESV bedömer att det troligen finns åtaganden som redovisas under ramen som inte är juridiskt bindande.

Skogsstyrelsen

Skogsstyrelsen har fått ett bemyndigande under anslaget 1:2 (UO 23) *Insatser för skogsbruket* som i regleringsbrevet är indikativt medan det i budgetpropositionen är uppdelat per år, alltså bindande. Detsamma gällde för anslag 1:11 (UO 23) *Intervention för jordbruksprodukter* fram till VÄB, där ett totalbelopp beslutades utan årsfördelning.

5.3.4 Övriga iakttagelser om villkor

Enligt vissa regleringsbrev kan myndigheten omfördela bemyndiganderamar mellan anslagsposter och delposter under samma anslag, exempelvis för Trafikverkets anslag under UO22 och för Vetenskapsrådets anslag 3:1 under UO 16. Styrningen blir otydlig om regeringen delar upp anslaget på poster men tillåter att bemyndigandet kan föras över mellan anslagsposter. Myndigheten kan då binda upp mer medel än vad regeringen avser att tilldela under respektive anslagspost eller delpost.

I vissa regleringsbrev finns hänvisningar till 6 kap. 2 § budgetlagen när det gäller åtaganden i den löpande verksamheten. ESV anser att det är bättre att regeringen hänvisar till den förordning som reglerar detta, det vill säga 17 § tredje stycket anslagsförordningen eftersom budgetlagen främst riktar sig till regeringen.

5.4 Medlemsavgifter

ESV:s kartläggning visar att flera anslag under fyra utgiftsområden specifikt ska användas till att betala avgifter till internationella organisationer. Regeringen hanterar dessa anslag på olika sätt i budgetprocessen, vilket har skapat flera oklarheter. Det är otydligt vilket bemyndigande regeringen behöver från riksdagen för att betala ut medlemsavgifter och hur det behöver klargöras i anslagsvillkoren. Därutöver är det otydligt i vilken utsträckning som ett medlemskap innebär att staten binder upp sig för att vara medlem även kommande år.

I ESV:s kartläggning har det framkommit att regeringen hanterar medlemsavgifter på tre olika sätt.

- Regeringen begär ett beställningsbemyndigande som delegeras till myndigheten.
- Regeringen begär ett bemyndigande för att besluta om medlemskap under vissa år utan att det finns ett beställningsbemyndigande.
- Det finns varken ett beställningsbemyndigande eller ett beslut om att myndigheten får ingå åtaganden som rör medlemskapet.

Det finns även medlemsavgifter som myndigheter betalar ut från anslag med stöd av 2 kap. 7 § kapitalförsörjningsförordningen. Av ESV:s föreskrifter framgår att en myndighet eller en anställd hos myndigheten får vara medlem, om det är förenligt med myndighetens verksamhet. Det gäller så länge engagemanget i föreningen inte

är förenat med ytterligare ekonomiska åtaganden utöver vad som följer av medlemsavgiften. En myndighet kan alltså inte binda upp sig att vara medlem kommande år utan regeringens medgivande.

I förarbetena till budgetlagen finns skrivningar som tolkas som att regeringen behöver ha ett bemyndigande från riksdagen för att göra kapitaltillskott till företag som överstiger ett basbelopp. I den praxis som utvecklats de senaste åren har medlemsavgifter i viss utsträckning likställts med kapitaltillskott. Det kan vara en orsak till att medlemsavgifter hanteras på olika sätt i budgetprocessen. Frågan om medlemsavgifter rör alltså både vilka beslut som behövs för att betala ut medlemsavgifter, och om det behövs ett beställningsbemyndigande för att regeringen eller myndigheter ska kunna göra åtaganden som ska finansieras med framtida anslag.

Under UO 2 finns anslag 1:3 *Finansinspektionens avgifter till EU:s tillsynsmyndigheter* som Finansinspektionen disponerar för medlemsavgifter. Därutöver finns anslag 1:14 *Vissa garanti- och medlemsavgifter* som Kammarkollegiet disponerar, som delvis används till medlemsavgifter. Anslagen används bland annat till att betala ut medlemsavgifter till Bruegel, EIPA och i Europarådets utvecklingsbank. Det finns inte något bemyndigande för att besluta om medlemskap eller att ingå ekonomiska åtaganden för dessa medlemsavgifter. Under anslagsvillkoren regleras inte vilka bemyndiganden som myndigheterna har för att besluta om eller ingå ekonomiska åtaganden som ska finansieras av anslag.

Under UO 16 begär regeringen ett bemyndigande under anslag 3:2 *Avgifter till internationella organisationer* för att ingå ekonomiska åtaganden. Bemyndigandet ska gälla för internationella medlemsavgifter som ska finansieras med framtida anslag fram till 2022. Anslaget används bland annat till att betala ut medlemsavgifter till CERN och ERIC-konsortier. Det finns även ett beställningsbemyndigande i Vetenskapsrådets regleringsbrev för framtida medlemsavgifter.

Regeringen har en annan ordning när det gäller medlemsavgifter till kunskaps och innovationsplattform (KIC) under UO 16, till exempel under anslag 2:6. I detta fall begär regeringen ett bemyndigande för att besluta om medlemskap och under sex år betala en årsavgift på 0,5 miljoner kronor för respektive år. Regeringen har reglerat bemyndigandet under anslagsvillkoren i Lunds universitets regleringsbrev. Det finns dock inget beställningsbemyndigande.

Under UO 20 finns ett anslag 1:7 *Avgifter till internationella organisationer* för medlemsavgifter inom miljö och naturvård. Bland annat SMHI har 2016 betalat ut medlemsavgifter under anslaget på total 134 miljoner kronor, exempelvis till Eumetsat. Därutöver betalar Kammarkollegiet ut medlemsavgifter på nästan 100

miljoner kronor under samma anslag. Det finns inte något bemyndigande i BP för 2016 att besluta om medlemskap eller att ingå ekonomiska åtaganden. Inte heller under anslagsvillkoren i regleringsbrevet regleras vilka bemyndiganden som myndigheterna har för att besluta om eller för att ingå ekonomiska åtaganden som ska finansieras av anslag.

Under UO 21 begär regeringen ett bemyndigande under anslag 1:10 *Avgifter till internationella organisationer* för att ingå ekonomiska åtaganden. Bemyndigandet ska gälla för internationella medlemsavgifter inom energiområdet. I detta fall finns ett beställningsbemyndigande för Statens energimyndighet i regleringsbrevet.

Utöver ovanstående medlemsavgifter betalar flera myndigheter ut medlemsavgifter som finansieras från myndighetens förvaltningsanslag. Inom ramen för ESV:s uppdrag är det inte möjligt att kartlägga dessa medlemsavgifter eller vilka som överstiger ett basbelopp. ESV bedömer att det är troligt att myndigheterna betalar ut medlemsavgifter som överstiger ett basbelopp utan att de framgår av anslagsvillkoren i regleringsbrevet eller annat beslut av regeringen.

ESV har inte kunnat fastställa om det finns riksdagsbeslut från tidigare år för några av de medlemsavgifter som redovisas ovan.

6 Hur redovisar och hanterar myndigheterna bemyndiganden?

Myndigheterna ska rapportera utestående åtaganden som gjorts mot bemyndiganderamen i årsredovisningen i enlighet med 6 kap. 1 § FÅB och bilaga 3 till FÅB.

Det är inte ovanligt att det saknas slutår i regleringsbrevet. Flera myndigheter redovisar inte något slutår även om det finns reglerat i regleringsbrevet. Det går alltså inte att utläsa av årsredovisningen hur långa åtaganden som myndigheten har gjort mot bemyndiganderamen, och om de håller sig inom den tidsram som myndigheten har fått. Enligt ESV:s handledning *Beställningsbemyndiganden och åtaganden i den löpande verksamheten* framgår det i sista kolumnen i myndighetens bemyndiganderedovisning när infriande av åtaganden senast kommer att redovisas mot anslag. Handledningstexten är dock inte tvingande. Regelverket ställer alltså inte något krav på att det ska framgå av redovisningen hur långt fram i tiden myndighetens åtaganden sträcker sig.

Enligt ESV:s kartläggning är det framför allt myndigheter som inte har haft något bemyndigande tidigare år, som har fått anmärkningar från Riksrevisionen på redovisningen av sina bemyndiganden.

Det finns flera bemyndiganden med delat ansvar mellan myndigheter och Regeringskansliet. Det innebär att en myndighet har redovisningsansvaret, men Regeringskansliet eller regeringen gör åtaganden och beslutar i många fall även om utbetalningar. Därutöver finns det bemyndiganden där den redovisningsansvariga myndigheten har tillåtit att en annan myndighet kan göra åtaganden som ska redovisas mot anslaget. ESV ser att det finns problem med delat ansvar. Det finns både risk att bemyndiganderamen överskrids och att redovisningen inte blir korrekt. I handledningen *Beställningsbemyndiganden och åtaganden i den löpande verksamheten* tar ESV upp vad som är viktigt att tänka på när det finns ett delat ansvar.

6.1 Hur utnyttjar myndigheterna bemyndiganderamen?

Enligt FÅB ska en myndighet kommentera väsentliga skillnader mellan tilldelat bemyndigande och utestående åtagande. Gränsen för väsentligt anges till utnyttjande som är lägre än 75 procent. Det är flera myndigheter som inte lämnar några kommentarer till varför utnyttjandet understiger 75 procent. Antal bemyndiganden med utestående åtaganden 2016 som var lägre än 75 procent av bemyndigandet visar vi uppdelat på fem kategorier i tabell 7.

Tabell 7. Antal bemyndiganden med utestående åtaganden 2016 lägre än 75 procent av bemyndigandet

Andel utnyttjat bemyndigande %	Antal bemyndiganden	Andel %
mindre än 5	20	23%
5-24	9	10%
25-49	18	20%
50-69	27	30%
70-75	15	17%
Totalsumma	89	100%

Det är 89 bemyndiganden där åtagandena uppgår till lägre än 75 procent. Det fördelar sig på 41 myndigheter inom 16 utgiftsområden och då framförallt under UO 7 och UO 19.

Det finns flera anledningar till varför utnyttjandet har varit lägre än 25 procent eller ingenting alls. För 5 bemyndiganden som tillkom 2016 har myndigheterna inte hunnit bygga upp den verksamhet som ramarna avser. Fyra myndigheter har kommenterat i årsredovisningen att de inte behöver fatta fleråriga beslut, och därför redovisar de inga åtaganden i bemyndiganderedovisningen. Andra orsaker har varit senareläggningar eller minskad omfattning i verksamheten.

6.2 Överskridande av bemyndiganderamar

Vi har tittat på vilka myndigheter som har redovisat överskridande av bemyndiganderamar de tre senaste åren, 2014-2016. Därutöver finns myndigheter där Riksrevisionen har bedömt att myndigheterna har överskridit sina befogenheter.

Överskridande 2016

Statens fastighetsverk har 2016 redovisat att myndigheten har 45 miljoner kronor i utestående åtaganden, vilket är 15 miljoner kronor högre än bemyndiganderamen för anslag 1:1 *Bidragfastigheter* (UO 2). Det är dock otydligt hur man ska tolka villkoren som är kopplade till bemyndigandet, se avsnitt 5.3.

Post- och telestyrelsen har 2016 redovisat ett 6 miljoner kronor större åtagande än bemyndiganderamen för anslag 2:3 *Grundläggande betalningstjänster* (UO 22).

Riksrevisionen har framfört att Försäkringskassan under 2016 har ändrat sin hantering av beställningar under anslag 1:6 *Bidrag för sjukskrivningsprocessen* (UO 10). Det framgick dock inte av årsredovisningen. Enligt Riksrevisionen har Försäkringskassan inte heller gjort tillräckliga kontroller för att säkerställa att planerade beställningar ryms inom bemyndiganderamen. Det ledde till att myndigheten redovisade ett för lågt utestående åtagande i årsredovisningen för 2016,

samt att det Försäkringskassan borde redovisat inte hade rymts inom bemyndiganderamen.¹¹

Genom att ingå åtaganden för år 2021 har Havs- och vattenmyndigheten överskridit det av regeringen beslutade slutåret 2020 under anslag 12:2 *Åtgärder för havs- och vattenmiljö* (UO 20). Förhållandena framgår delvis i not till bemyndiganderedovisningen.

Överskridande 2015

Sametinget har enligt Riksrevisionen ingått åtaganden som beloppsmässigt överskred bemyndiganderamen.

Regeringen överskred den av riksdagen beslutade bemyndiganderamen för anslag 1:11 *Samarbete inom Östersjöregionen*. Sida redovisade inte överskridandet i bemyndiganderedovisningen, eftersom myndigheten i årsredovisningen tog hänsyn till omförhandlingar av befintliga avtal efter årsskiftet. Nuvarande regelverk är otydligt när det gäller hur myndigheterna i bemyndiganderedovisningen ska hantera omförhandlingar av befintliga åtaganden fram till den tidpunkt då årsredovisning lämnas.

Naturvårdsverket överskred enligt Riksrevisionen bemyndiganderamen enligt undantagsregeln i 17 § andra stycket anslagsförordningen.

Tillväxtverket redovisade ett överskridande av bemyndiganderamen för anslaget 1:1 *Regionala tillväxtåtgärder* under en anslagspost. Det är dock oklart om redovisningen var korrekt, då det fanns ett avtal som begränsade statens ansvar för de avtal som olika samverkansorgan ingår.

Överskridande 2014

Två myndigheter fick modifierade revisionsberättelser 2014, på grund av att de överskridit bemyndiganden. Försäkringskassan redovisade de åtagande som regeringen (Socialdepartementet) ingått via avtal med SKL, under anslag 1:6 *Bidrag för sjukskrivningsprocessen* (UO 10). Den andra myndigheten var Vetenskapsrådet under anslag 3:2 *Avgifter till internationella organisationer* (UO 16), som betalar Sveriges medlemskap i utländska organisationer. Vetenskapsrådet betalar avgifterna i utländsk valuta och de åtaganden som ingåtts är beroende av valutakursutvecklingen. Värdering gjordes till balansdagens kurs vilket medförde att de utestående åtagandena ökade.

¹¹ Enligt Riksrevisionens granskning av Försäkringskassan, *Revisionsrapport – Granskning av rutiner och kontroller för behörigheter och systemförändringar inom IT 2016* (DNR: 3.1.2-2016-0490).

Specialpedagogiska skolmyndigheten överskred bemyndiganderamen. Myndigheten ingick åtaganden utöver tilldelad ram avseende anslaget för 1.6 *Omvårdnadsinsatser* (UO 16).

Myndigheten för yrkeshögskolan ingick åtaganden för vilka det saknades beställningsbemyndiganden.

6.3 Svårigheter att hantera senarelagd verksamhet

För att en myndighet ska kunna göra en utbetalning behöver de i många fall ha fått en rekvisition eller motsvarande. En myndighet kan alltså inte betala ut bidrag förrän bidragsmottagaren har skickat in ett underlag. Det kan därför vara svårt att avgöra tidpunkten för en utbetalning och när myndigheter ingår åtagandet. Det är vanligt att bidragsmottagaren tror att den verksamhet som ligger till grund för utbetalningen kommer att komma igång tidigare än vad den faktiskt gör. Det får ofta till följd att verksamheten senareläggs mot vad som ursprungligen planerades. I viss utsträckning kan myndigheten löpande följa upp verksamheten för att se hur den fortskrider. I vissa fall kan dock oväntade händelser inträffa i slutet av året som är svåra att planera för.

En senarelagd verksamhet påverkar direkt utbetalningarna av bidrag. Det leder även till att utestående åtaganden inom bemyndiganderamen, som bedömdes vara inriade i stället kommer att finnas kvar vid årsskiftet. Senarelagd verksamhet leder alltså både till att utestående åtaganden ökar och till att utbetalningar av bidrag försenas, vilket kan få till följd att ett anslagssparande uppkommer.

Regeringen har vid flera tillfällen behövt ändra beställningsbemyndiganden löpande under året till följd av senarelagd verksamhet.

Regeringen kan lämna förslag till riksdagen om att öka bemyndigandet senast i höständringsbudgeten i samband med budgetpropositionen. Därefter kan regeringen endast omdisponera bemyndiganderamar mellan poster under anslaget. För att verksamheten ska fungera tillfredställande behöver myndigheterna i vissa fall ett visst utrymme under beställningsbemyndigandet för att kunna hantera senarelagd verksamhet.

Om en myndighet planerar att göra åtaganden i slutet av ett budgetår, men avtal ingås först efter budgetårsskiftet, påverkar det inte myndighetens utestående åtaganden förrän nästföljande år. Det är svårt att känna till om det finns ett utrymme i dessa fall. Regeringen kan normalt inte använda utrymmet som uppkommer när nya åtaganden senareläggs i slutet av ett budgetår, till att omdisponera bemyndiganderamar. När utestående åtaganden sammanställs för hela anslaget kan det dock se ut som om det finns utrymme i bemyndigandesystemet per den 31 december.

Det kan i enstaka fall uppkomma oväntade situationer som motiverar att regeringen har ett utrymme för att kunna höja bemyndiganderamar till följd av händelser som påverkar utestående åtaganden under en enskild post under anslaget. Det är dock viktigt att det ökade utrymmet inte blir utgiftsdrivande, vilket det skulle bli om det används för att ingå nya åtaganden.

6.4 Äldre bemyndiganden

Det finns inga krav på att myndigheter ska lämna upplysningar om utestående åtaganden för bemyndiganden som riksdagen har beslutat om tidigare budgetår (så kallade äldre bemyndiganden). Dessa kan i vissa fall vara betydande och regeringen behöver tilldela anslag för infriande av dessa åtaganden under flera efterföljande budgetår. Det finns inte heller någon information om att utestående åtaganden har ändrats från det tillfälle som bemyndigandet senast redovisades i myndighetens årsredovisning.

Det är inte ovanligt att myndigheter gör åtaganden under ett eller ett fåtal år, men att infriandena sker under flera kommande budgetår. I dessa fall kommer information om utestående åtaganden endast att finnas om det finns bemyndiganden för det aktuella året. Exempel på bemyndiganden som var uppförda på statens budget 2016 men som blev äldre bemyndiganden 2017 är anslag 2:2 *Insatser för vaccinberedskap* (UO 9) och 1:6 *Bidrag för sjukskrivningsprocessen* (UO 10).

Regeringen har i budgetpropositionen för 2017 tagit bort bemyndigandet under anslaget 2:2 *Insatser för vaccinberedskap* (UO 9), för att regeringen bedömde att det inte behövdes göra några nya åtaganden. Av de utestående åtagandena som uppgick till 283 miljoner kronor 2016, beräknade Folkhälsomyndigheten att 198 miljoner kronor kommer att betalas ut 2018-2020.

När det gäller anslaget 1:6 *Bidrag för sjukskrivningsprocessen* (UO 10) fanns ett bemyndigande fram till 2016. I budgetpropositionen för 2017 bedömde regeringen att det inte fanns några behov av att göra nya åtaganden, vilket innebar att bemyndigandet togs bort från statens budget 2017. De utestående åtagandena uppgick till 4 192 miljoner kronor i årsredovisning för staten 2016. Av dessa åtaganden beräknade Försäkringskassan att 2 446 miljoner kronor skulle påverka anslaget 2018 och 2019. I budgetpropositionen för 2018 har regeringen lämnat förslag om ett bemyndigande på 1 033 miljoner kronor för hur stora de utestående åtagandena får vara per den 31 december 2018. De åtaganden som kommer redovisas är dock till stor del kopplade till åtaganden som regeringen har gjort före 2017. Regeringen har i budgetpropositionen för 2018 även lämnat information till riksdagen om att de kommer göra åtaganden under 2017 som omfattar högst 250 miljoner kronor, trots att det inte finns något bemyndigande under anslaget.

Ett annat bemyndigande som var uppfört på statens budget 2016, men som har blivit ett så kallat äldre bemyndigande 2017 är anslag 1:8 *Bidrag för psykiatri* (UO 9). Även för detta anslag kommer det att finnas kvar utestående åtaganden i slutet av 2017 som kommer att finansieras av anslag först 2018.

7 Enkätundersökning

Enkätundersökningen genomfördes i syfte att samla in information som inte fanns i de styrande dokumenten. Enkäten bestod av åtta frågor som redovisas i bilaga 2 och skickades till 41 myndigheter varav 39 svarade¹². För att kunna göra en bedömning av i vilken omfattning myndigheter binder statliga medel i juridiskt bindande åtaganden, ville vi få fram en fördelning mellan statliga och icke statliga åtaganden. En fråga i enkäten handlade därför om att fördela myndigheternas åtaganden efter typ av mottagare. De resterande frågorna var mera öppna och gav utrymme för att beskriva hur myndigheterna hanterar sina bemyndiganderamar.

7.1 Vem ingår myndigheten åtaganden mot?

Myndigheterna fick fördela sina utestående åtaganden 2016, per anslagspost, i olika kategorier beroende på om åtagandena avsåg verksamhetskostnader eller transfereringar och utifrån vem som var mottagare.

Två kategorier avsåg avtal om inköp av varor och tjänster från:

- statliga leverantörer
- icke statliga leverantörer.

Sex kategorier avsåg åtaganden för bidrag till:

- myndigheter
- ideella organisationer
- utlandet
- kommuner och landsting
- företag
- hushåll.

Svaren har sammanställts per utgiftsområde enligt tabell 8. Sammanställningen redovisar åtaganden för bemyndiganderamar för 448,7 miljarder kronor av de totala ramarna som uppgick till 450 miljarder kronor.

Trafikverkets åtaganden på anslagsposter som avser räntor och amorteringar av lån för vägar och järnvägar räknas som inomstatliga åtaganden. Dessa uppgår till 59,5 miljarder kronor.

¹² De två myndigheter som vi inte har fått in underlag från är Specialpedagogiska skolmyndigheten och Strålsäkerhetsmyndigheten.

Tabell 8. Utestående åtaganden 2016 per mottagare, i procent

Utgiftsområde	Bemyndig anderam	Utestående 2016	Bidrag							Avtal	
			Myndigheter	Ideella	Utländet	Kommuner landsting &	Företag	Hushåll	Övriga	Statliga	Ej statliga
1 Rikets styrelse	241 200	132 159		98%				2%			
2 Samhälls- ekonomi och finansförvaltning	106 000	79 839	16%	28%							56%
4 Rättsväsendet	200 000	42 074	100%								
5 Internationell samverkan	213 500	159 492	5%	58%	32%	1%	5%				
6 Försvar och samhällets krisberedskap	94 692 000	84 397 792	1%								99%
7 Internationellt bistånd	76 761 900	55 421 492	2%	6%	92%						
8 Migration	255 000	234 442	54%	15%		29%	2%				
9 Hälsovård, sjukvård och social omsorg	2 181 450	1 370 153	69%			6%	4%				21%
10 Ek trygghet vid sjukdom ...	4 256 500	4 191 928	6%	9%		82%			3%		
13 Jämställdhet och nyanlända invandrades etablering	2 100 000	504 220	2%	25%		2%	1%	70%			
14 Arbetsmarknad och arbetsliv	23 720 000	18 371 425	7%	13%		24%	46%	10%			
16 Utbildning och universitetsforskning	36 913 000	30 127 345	43%	2%	25%	19%	11%				
17 Kultur, medier, trossamfund och fritid	963 000	647 172		62%	1%	5%	14%	18%			
18 Samhällsplanering, bostadsförsörjning...	4 610 000	168 558		2%		71%	27%				
19 Regional tillväxt	6 396 000	5 623 204	22%	2%	5%	17%	47%		3%		4%
20 Allmän miljö- och naturvård	4 420 000	3 414 212	74%	1%		1%	18%			3%	3%
21 Energi	4 237 000	2 050 771	41%	4%	1%	3%	51%				
22 Kommunikationer	156 136 000	126 258 412	48%			14%	4%	1%			33%
23 Areella näringar, landsbygd och livsmedel	27 230 000	5 291 243	24%	4%	1%	4%	42%	25%			
24 Näringsliv	3 050 000	2 814 417	52%	4%		4%	38%		1%		
TOTALT	448 682 550	341 300 350									

Totalt hade 50 anslag på statens budget inomstatliga åtaganden. I tabell 9 redovisar vi statliga åtagande som fördelas på 47 av dessa anslag. Vi har exkluderat Försvarsmaktens inomstatliga åtaganden enligt avgränsningar i avsnitt 2.5. Därutöver har vi även valt att ta bort Trafikverkets inomstatliga åtaganden för räntor och amorteringar på inomstatliga lån i Riksgälden.

Tabell 9. Anslag med inomstatliga åtaganden, tusental kronor.

UO	Anslag	Benämning	Ram	Utestående 2016	Statliga
16	3:1	Vetenskapsrådet: Forskning och forskningsinformation	17 520 000	15 082 996	12 822 150
19	1:4	Europeiska regionala utvecklingsfonden perioden 2014-2020	4 300 000	4 041 837	1 172 133
20	2:2	Forskningsrådet för miljö, areella näringar och samhällsbyggande: Forskning	1 600 000	1 275 780	1 097 171
24	1:2	Verket för innovationssystem: Forskning och utveckling	2 300 000	2 183 344	982 505
20	1:4	Sanering och återställning av förorenade områden	1 420 000	943 817	943 817
9	7:2	Forskningsrådet för hälsa, arbetsliv och välfärd: Forskning	1 000 000	928 677	882 243
7	1:1	Bistandsverksamhet	76 761 900	55 421 492	857 984
23	1:25	Forskningsrådet för miljö, areella näringar och samhällsbyggande: Forskning och samfinansierad forskning	1 400 000	1 038 742	830 994
21	1:4	Energiforskning	3 500 000	1 783 073	766 722
14	1:6	Europeiska socialfonden m.m. för perioden 2014-2022	3 250 000	3 033 574	594 880
6	2:4	Krisberedskap	712 000	683 427	512 570
14	1:4	Lönebidrag och Samhall m.m.	13 400 000	11 641 913	465 677
24	1:5	Näringslivsutveckling	750 000	631 073	465 019
20	1:3	Åtgärder för värdefull natur	350 000	262 463	251 964
10	1:6	Bidrag för sjukskrivningsprocessen	4 256 500	4 191 928	233 280
20	1:12	Åtgärder för havs- och vattenmiljö	300 000	256 230	222 920
16	3:4	Rymdforskning och rymdverksamhet	1 600 000	1 179 591	212 326
23	1:18	Åtgärder för landsbygdens miljö och struktur	14 205 000	2 311 048	208 697
14	1:3	Kostnader för arbetsmarknadspolitiska program och insatser	7 010 000	3 636 848	204 153
23	1:19	Från EU-budgeten finansierade åtgärder för landsbygdens miljö och struktur	10 000 000	1 711 008	154 854
22	1:2	Vidmakthållande av statens transportinfrastruktur	25 000 000	21 047 300	126 649
8	1:8	Från EU-budgeten finansierade insatser för asylsökande och flyktingar	255 000	234 442	126 599
		Övriga	12 136 950	7 489 945	601 270
		Totalt	203 027 350	141 010 549	24 736 577

De totala inomstatliga åtagandena bedöms vara 24,7 miljarder kronor. I tabell 9 redovisar vi 25 anslag som har inomstatliga åtaganden som understiger 100 miljoner kronor under Övriga anslag. En total sammanställning över anslag finns i bilaga 3.

De största inomstatliga åtagandena, cirka 18 miljarder kronor avser forskningsmedel som redovisas i tabell 10.

Tabell 10. Bemyndiganden med forskningsmedel 2016, tusental kronor

UO	Anslag	Ap.	Ap. benämning	Ram	Utestående åtaganden	Varav statliga
16	3:1	5	Forskningsfinansiering och forskningsinfrastruktur	17 330 700	14 937 371	12 696 765
20	2:2	1	Forskningsrådet för miljö, areella näringar...	1 600 000	1 275 780	1 097 171
24	1:2	1	Verket för innovationssystem	2 300 000	2 183 344	982 505
9	7:2	1	Forskningsrådet för hälsa, arbetsliv...	1 000 000	928 677	882 243
23	1:25	1	Forskningsstöd	1 400 000	1 038 742	830 994
21	1:4	11	Forskning, utveckling och innovation	3 492 000	1 783 073	766 722
7	1:1	32	Forsknings-samarbete	2 376 906	1 242 910	223 724
16	3:4	1	Rymdforskning - del till RS	1 600 000	1 179 591	212 326
7	1:1	40	Utvecklingsforskning	185 500	180 949	180 949
22	1:2	4	Forskning och innovation	205 000	308 900	126 649
16	3:1	6	Klinisk behandlingsforskning	153 300	131 065	123 201
9	4:5	12	Forskning inom äldreområdet	70 000	52 000	49 400
14	2:5	3	Forskning om arbetsliv: Forte	30 000	30 000	30 000
9	1:8	2	Forskartjänster inom psykiatri	18 450	12 950	12 950
2	1:16	1	Finansmarknadsforskning	76 000	34 839	12 890
14	2:5	2	Forskning om arbetsliv	10 000	10 000	10 000
20	1:5	1	Miljöforskning	102 000	83 140	4 988
16	3:1	1	Kliniska studier	36 000	14 560	2 184
				31 985 856	25 427 891	18 245 661

Det finns 18 anslagsposter i sammanställningen där det framgår av anslagspostens benämning, eller av anslagets benämning, att medel ska användas till forskning. Bemyndiganderamar till dessa anslagsposter disponeras av 10 myndigheter¹³.

Vanligtvis förvaltas forskningsmedel av universitet och högskolor men forskningsgrupper kan även använda sina beviljade medel till att ingå medlemskap i forskningsorganisationer eller köpa dyrbar utrustning.

¹³ Vetenskapsrådet, Forskningsrådet för miljö, areella näringar och samhällsbyggande (Formas), Forskningsrådet för hälsa, arbetsliv och välfärd (Forte), Verket för innovationssystem (Vinnova), Rymdstyrelsen, Naturvårdsverket, Styrelsen för internationellt utvecklingssamarbete (Sida), Arbetsmiljöverket, Statens energimyndighet och Trafikverket.

Det finns ytterligare tre anslag med forskningsmedel som inte är med i sammanställningen. Två av dem undantogs enkätundersökningen eftersom bemyndiganderamarna understeg beloppsgränsen enligt avgränsning i avsnitt 2.5. Det tredje anslaget disponeras av en myndighet som inte svarade på enkäten. De totala bemyndigandena 2016 för dessa tre anslag var 84,3 miljoner kronor och de utestående åtaganden var 75,3 miljoner kronor. Det finns ingen uppskattning av de statliga åtagandena för de tre anslagen.

7.2 Behöver myndigheter omvärdera sina åtaganden?

Cirka 74 procent av myndigheterna behöver hantera förändringar i verksamheten som påverkar fördelningen mellan infriade och utestående åtaganden för ett givet år. Detta påverkar i sin tur utrymme för nya beslut. Även tidigare beräkningar av bemyndiganderamar för fleråriga åtaganden behöver revideras när förändringarna inträffar.

De förändringar som myndigheterna behöver hantera är att utbetalningar förskjuts i tiden eller att kostnader blir lägre eller högre. Det är 14 myndigheter som anger att fördelningen mellan åren förändrats efter beslut om åtagandet. Det är 10 myndigheter som anger att förseningar av infrianden är vanligt förekommande i deras verksamhet. Trafikverket omvärderar årligen sina befintliga åtaganden. Verksamheten avser till största delen fleråriga avtal för infrastrukturinvesteringar. Det är vanligt att produktionsstakten förändras, vilket påverkar hur infriandet av åtaganden fördelas över avtalsperioden. Ändrings- och tilläggsarbeten medför kostnader som inte har beaktats vid tidigare beräkningar.

Försäkringskassan har bemyndiganderamar för avtal med kommuner och landsting. I den verksamheten förekommer det att man ändrar tidpunkten för det planerade infriandet. Utöver det är överenskomna utbetalningar villkorstyrda och uteblir om villkoren inte uppfylls. Om det påverkar de framtida utgifterna omvärderas de kvarstående åtagandena vid årets slut.

Vetenskapsrådet har samarbeten med internationella forskningsorganisationer som avser större infrastrukturella forskningsprojekt. Förhandlingar mellan organisationerna och beslutsgången hos de övriga samarbetsparterna försenar de planerade utbetalningarna.

En annan anledning till att myndigheterna behöver se över sina åtaganden är att man använder schabloner för att beräkna framtida behov av beställningsbemyndigande. Jordbruksverkets åtaganden för miljöersättningar och stöd till ekologisk produktion är inte beloppsbestämda utan tas upp till det belopp som förväntas belasta framtida anslag. Dessa åtaganden räknas om varje år. Statens skolverk och Myndigheten för yrkeshögskolan gör utbetalningar efter att de faktiskt genomfört utbildningarna, men

bemyndiganderamarna beräknas efter de planerade utbildningarna. Myndigheten för yrkeshögskolan justerar sina utestående åtaganden löpande. Post- och telestyrelsen beräknar sina framtida åtaganden utifrån tidigare års kostnadsutveckling. Ersättning för löpande tjänster kan variera från år till år, till exempel portokostnader för blindskriftsförsändelser. Om avtalen är fleråriga och användningen förändras justeras prognoserna för de befintliga åtagandena.

Flera myndigheter anger att både belopp och tid för infriande kan vara osäkra när bemyndiganderamar ska beräknas eftersom utbetalningar är villkorstyrda eller verkställs efter att resultatet uppnås eller efter att kostnaderna upparbetats. Deras åtaganden behöver omvärderas eller justeras i tiden. Till den här gruppen hör Migrationsverket, Försäkringskassan, Arbetsförmedlingen och Tillväxtverket.

Rymdstyrelsen och Vetenskapsrådet har bemyndiganderamar för avgifter till internationella organisationer. Dessa åtaganden justeras årligen efter förändringar i valutakurser. Även Naturvårdsverket har åtaganden i valuta som behöver räknas om på grund av kursförändringar.

Riksantikvarieämbetet behöver årligen justera bemyndiganderamar för åtaganden som länsstyrelsen ingår eftersom länsstyrelsen ändrar sina beslut.

7.3 Myndigheter som har delat ansvar för bemyndiganden

Cirka 26 procent av myndigheterna har anslag med delat ansvar för bemyndiganderamar. Det innebär att en myndighet tilldelas en bemyndiganderam och har återrapporteringskyldighet för den men att det är en annan myndighet som ingår åtaganden för statens räkning. Fyra myndigheter disponerar anslag med bemyndiganderamar för åtaganden som länsstyrelserna ingår. Det är Statens jordbruksverk, Boverket, Naturvårdsverket och Riksantikvarieämbetet.

Tillväxtverkets anslag för regionala tillväxtåtgärder har en bemyndiganderam för åtaganden som landsting och kommuner beslutar om.

Försäkringskassan, Vetenskapsrådet och Sida hanterar åtaganden som Regeringskansliet/regeringen ingår.

Försvarmaktens bemyndiganderamar avser åtaganden som deras statliga leverantörer ingår, främst Försvarets materielverk (FMV) men även Totalförsvarets forskningsinstitut (FOI), Fortifikationsverket och Sjöfartsverket.

Kammarkollegiet hanterar bemyndiganderamar som avser utbetalningar enligt beslut som regeringen fattar. Myndigheten återrapporterar bemyndiganderamar i sin årsredovisning men har ingen kontroll över belopp och beslut som fattas inom dessa

ramar. Myndigheten friskriver sig från ansvar genom att kommentera i bemyndiganderedovisningen att det är regeringen som fattar beslut om utbetalningar.

7.4 Svårigheter att hantera bemyndiganden

Flera myndigheter har verksamheter som är svåra att prognostisera på det sätt som bemyndigandehantering kräver.

Trafikverket tar upp att de har svårt att beräkna framtida behov av bemyndiganderamar. I deras komplexa verksamhet ändras åtaganden i förhållanden till den begärda bemyndiganderamen. Som ett exempel nämner de att produktionstakten kan förändras på grund av överklaganden. Möjligheten att ändra en bemyndiganderam är begränsad. Det kan göras två gånger om året, vid VÄB och vid HÄB. Vid beslutstillfälle kan osäkerhet uppstå om myndigheten kan teckna nya avtal eller utlösa optioner i underhållskontrakten. Detta kan resultera i att man stoppar investeringsprojekt eller underhållsåtgärder på grund av risk för ramöverskridande. I budgetpropositionens skäl för regeringens förslag till bemyndiganderamen för 2016, står det att det finns behov av buffert i bemyndiganderamen. Trafikverket tycker att bufferten är liten och inte motsvarar behovet. Helst vill myndigheten ha en bemyndiganderam som motsvarar den nationella transportplanen som riksdagen beslutar om.

Andra myndigheter som har svårt att beräkna sina bemyndiganderamar på grund av verksamhetens karaktär är Polismyndigheten, Migrationsverket, Försvarmakten, Svenska ESF-rådet och Vinnova.

Ett annat förekommande problem är att myndigheterna saknar systemstöd för att hantera stora mängder av information som ska beaktas vid beräkning av bemyndiganderamar. Nio myndigheter anger, på ett eller annat sätt, att det inte finns bra systemstöd för bemyndigandehantering. De flesta myndigheter använder Excel i kombination med ett eller flera andra system, se bilaga 4. Att ha flera olika system i bemyndigandehantering upplevs också som ett problem eftersom informationen från olika databaser måste sammanställas och beaktas.

Försäkringskassan, Naturvårdsverket, Tillväxtverket och Kammarkollegiet tar upp problematiken med delat ansvar. Tillväxtverket hanterar bemyndiganderamen för anslag för regionala tillväxtåtgärder där 20 olika organ, landsting och kommuner, gör åtaganden som belastar de underliggande anslagsposterna. Administrationen är tung och landsting och kommuner upplever den som svår och krånglig. Naturvårdsverket lägger mycket arbete på att få en samlad bild av de beslut som länsstyrelserna fattar på anslaget för åtgärder för värdefull natur.

Försäkringskassan ansvarar för redovisning av vissa ekonomiska åtaganden som Regeringskansliet/regeringen ingår. Myndigheten upplever det som problematiskt att ha kontroll över de ingångna åtagandena så att de inte överskrider bemyndiganderamen.

Rymdstyrelsen och Vetenskapsrådet hanterar åtaganden i utländsk valuta. De har problem med att beräkna och redovisa sina bemyndiganderamar, eftersom valutakursförändringar gör att åtaganden inte stämmer överens med de faktiska utbetalningarna.

Det nämns också att det kan vara svårt att tolka och tillämpa regelverket. En myndighet beskriver att det finns problem med intern ansvarsfördelning då ekonomifunktionen hanterar bemyndiganderamar, samtidigt som beslutsfattare i verksamheten har begränsad kunskap om bemyndigandesystemet.

Nio myndigheter upplever inte några problem i sin bemyndigandehantering.

7.5 Stöd från ESV

ESV tog 2013 fram handledningen *Beställningsbemyndiganden och åtaganden i den löpande verksamheten* (ESV 2013:52). I enkäten frågade vi om myndigheterna använder handledningen, och om den behöver kompletteras.

Svaren visar att 8 myndigheter inte har använt handledningen och att 9 myndigheter har gjort det i en begränsad omfattning. De 22 myndigheter som använder handledningen har lämnat förslag på frågor som de saknar i handledningen.

Förslag till kompletteringar:

- definition av ett åtagande, när det uppstår (datum)
- bindande eller indikativa ramar
- bankgarantier
- åtaganden i utländsk valuta.

8 Analys och slutsatser av kartläggningen

I detta kapitel beskriver vi ESV:s analys och de slutsatser vi kommit fram till utifrån kartläggningen av bemyndiganderamarna på statens budget. Hur styr regeringen bemyndiganden i regleringsbrev? Vilka åtagande är juridiskt bindande? Finns det behov av att tydliggöra föreskrifterna och de allmänna råden för hur villkoren i regleringsbrev bör tolkas och tillämpas.

8.1 Bemyndiganderamar på staten budget

Det fanns 102 bemyndiganden på statens budget 2016 och de totala ramarna uppgick till 450 miljarder kronor.

Det är 16 bemyndiganden som är ettåriga, det vill säga att hela bemyndigandet kommer att infrias nästföljande budgetår. ESV anser att det är viktigt att regeringen begär ett bemyndigande av riksdagen för dessa åtaganden. Däremot bör regeringen överväga hur dessa skulle kunna följas upp utan att det finns ett krav på att upprätta en bemyndiganderedovisning. Eventuellt skulle regeringen kunna reglera bemyndigandet som ett anslagsvillkor under berört anslag.

ESV bedömer att medlemsavgifter bör hanteras på ett enhetligt sätt vilket medför att två bemyndiganden skulle kunna tas bort på statens budget.

När regeringen lämnar förslag på nya bemyndiganden är det inte ovanligt att ramen är relativt hög redan första året och utnyttjandet blir lågt. Det gäller exempelvis för anslag 1:15 *Investeringsstöd för anordnade av hyresbostäder och bostäder för studerande* där ramen var 3 000 miljoner kronor, men utnyttjandet var lägre än en miljon kronor. Det finns motsvarande problem med lågt utnyttjande för bemyndiganden som avser EU-projekt. Regeringskansliet bör ha en bättre dialog med de myndigheter som gör åtaganden när bemyndigandet fastställs för att undvika att det blir ett lågt utnyttjande av bemyndiganderamen. Bemyndigandet skulle istället successivt kunna byggas upp i takt med att åtaganden uppstår.

Det finns flera bemyndiganden som är kopplade till en överenskommelse mellan staten och SKL som ska finansieras av framtida anslag och som regeringen är redovisningsansvarig för. ESV ser flera problem med dessa bemyndiganden. Överenskommelser sker ofta genom ett fåtal avtal under en begränsad tid, men utbetalningar av anslag görs vanligtvis under flera budgetår. I vissa delar är inte överenskommelserna juridiskt bindande för staten då de endast sätter ramar för hur ersättningar ska beräknas. Om staten inte planerar att göra nya överenskommelser under ett år kommer bemyndigandet att försvinna från staten budget, se avsnitt 6.4 *Äldre bemyndiganden*. Dessa överenskommelser har ofta stora konsekvenser för framtida anslag på statens budget. De nuvarande reglerna om bemyndiganden ger

inte en bra bild över vilka beslut riksdagen har fattat och vilka åtaganden som staten infriat samt vilka som kommer påverka framtida anslag. ESV anser att man skulle behöva utveckla nya former för att redovisa fleråriga överenskommelser mellan staten och SKL.

8.2 Regeringens styrning av bemyndiganden i regleringsbrevet

8.2.1 Reglering av villkor

Det är idag oklart hur myndigheterna bör tolka och tillämpa bemyndigandetabellen och övriga villkor kopplade till bemyndiganden. Formerna för att reglera bemyndiganden behöver utvecklas. Det gäller regleringar för om infriande av bemyndiganden är bindande eller inte och vilket slutår som gäller för respektive bemyndigande. Det är även viktigt att villkoren i regleringsbreven rymms inom de bemyndiganden som regeringen har fått från riksdagen.

ESV anser att det bör vara tydligt angivet i bemyndigandetabellen i regleringsbreven om fördelningen av infrianden mellan budgetår är indikativa eller bindande.

Detsamma gäller för slutår som enligt ESV alltid bör läggas in i bemyndigandetabellen. Om regleringen av bemyndiganden blir tydligare blir det även möjligt för ESV att reglera hur myndigheterna ska tolka regleringsbrevet.

Därutöver finns några bemyndiganden där villkoren behöver förtydligas. Det gäller framförallt anslag 1:10 *Bidragfastigheter* (UO 2) där det idag är oklart hur villkoren ska tolkas och tillämpas.

8.2.2 Äldre bemyndiganden

Idag finns inga skyldigheter för myndigheterna att redovisa åtaganden som finns kvar från tidigare bemyndiganden. Det medför att det är svårt att få en överblick av hur åtaganden har förändrats och vilka åtaganden som kommer att finansieras av framtida anslag. Flera bemyndiganden som var upptagna på statens budget 2016 har blivit så kallade äldre bemyndiganden. Om åtaganden infrias efterföljande budgetår finns inga krav på att lämna någon information om detta i årsredovisningen. Det är dock vanligt att infrianden kommer att ske under många år framöver, och att de även uppgår till väsentliga belopp. Till exempel under anslag 1:6 *Bidrag för sjukskrivningsprocessen* (UO 10) där 2,5 miljarder kronor av de utestående åtagandena kommer att infrias genom bidragsutbetalningar under 2018 och 2019. ESV anser att det bör regleras så att myndigheter även ska redovisa utestående åtaganden som kvarstår från så kallade äldre bemyndiganden. Det är även en synpunkt som Riksrevisionen har framfört i sin årliga rapport till regeringen 2016.

8.3 Vilka åtaganden är juridiskt bindande?

Regeringen behöver riksdagens medgivande för att göra ekonomiska åtaganden för staten som ska finansieras av framtida anslag¹⁴. I strikt mening är det alltså enbart för att ingå utomstatliga åtaganden som regeringen behöver få mandat från riksdagen. Ett åtagande mellan två statliga myndigheter innebär inte något ekonomiskt åtagande för staten, bara för den ena myndigheten gentemot den andra. De bemyndiganderamar som beslutas av riksdagen avser både inom- och utomstatliga åtaganden.

I vissa verksamheter är det sannolikt att den bidragsmottagande myndigheten kan behöva ingå utomstatliga åtagande för inomstatliga bidrag. Det är alltså oklart i vilken utsträckning som hela eller delar av ett inomstatligt åtagande är juridiskt bindande för staten. Den typen av inomstatliga åtaganden finns framförallt mellan myndigheter som hanterar forskningsmedel.

Regeringen skulle sannolikt vilja få information om vilka inomstatliga åtaganden som inte är uppbundna i ekonomiska åtaganden för staten som helhet. En möjlighet skulle kunna vara att bemyndiganderamen delegeras till respektive lärosäten, och att de i sin tur lämnar uppgifter om vilka ekonomiska åtaganden de har gjort. En annan möjlighet skulle kunna vara att generellt förbjuda den bidragsmottagande myndigheten att göra åtaganden innan bidraget har betalats ut. Då skulle inte några inomstatliga åtaganden kunna anses vara juridiskt bindande för staten. ESV anser dock inte att det är lämpligt att införa något av dessa förslag. Det skulle antingen skapa betungande administration med otydligt ansvar eller försvåra för lärosätena att planera sin verksamhet.

De inomstatliga åtagandena i förhållande till de totala åtagandena är relativt små. ESV bedömer därför att komplexiteten att ha ett generellt system där inomstatliga åtaganden särskiljs inte kan motiveras.

Därutöver anser ESV att skillnader mellan avsiktsförklaringar och ekonomiska åtaganden behöver klargöras i regelverket. Det behöver även klargöras att myndigheter måste kunna fastställa de ekonomiska konsekvenserna för att ett åtagande ska tas upp i bemyndiganderedovisningen. Regeringen kan dock besluta om annat, till exempel att åtaganden i redovisningen ska tas upp till det belopp som förväntas belasta framtida anslag.

¹⁴ Enligt 9 kap. 8 §, *Regeringsform (1974:152)*.

8.4 ESV: föreskrifter och allmänna råd

ESV anser att föreskrifter och allmänna råd behöver tydliggöra hur myndigheterna bör tolka och tillämpa villkoren i regleringsbrev. Det gäller exempelvis vad som avses med indikativ fördelning och slutår.

Idag finns vissa föreskrifter om när omvärderingar av åtaganden bör ske. I ESV:s allmänna råd till 17 § anslagsförordningen regleras att en omvärdering bör ske av åtaganden som kvarstår från tidigare år om ny information finns som väsentligt påverkar de framtida utgifterna som ska finansieras från anslag. Därutöver finns bestämmelser i anslagsförordningen om att åtagande i utländsk valuta bör värderas till balansdagens kurs. Riksrevisionen har även ifrågasatt om det är möjligt att göra omvärderingar av åtaganden för händelser efter balansdagen¹⁵. ESV bedömer att det behöver klargöras till vilket belopp som tidigare gjorda åtaganden bör redovisas i bemyndiganderedovisningen. Det gäller när tidigare redovisade åtaganden bör ändras och i sådana fall till vilket belopp. ESV anser också att benämningen ”omvärdering” kan leda tanken fel då den tolkas på annat sätt vid värderingar av fordringar och skulder.

Idag finns inga krav på att redovisa vilka utestående åtaganden som finns kvar på så kallade äldre bemyndiganden. Om en myndighet inte planerar att göra några nya åtaganden behöver inte regeringen begära ett bemyndigande från riksdagen för att infria åtaganden som har gjorts tidigare år. Däremot om nya åtaganden behöver göras ska även tidigare gjorda åtaganden redovisas i bemyndiganderedovisningen, vilket kan anses ologiskt. Det finns exempel på att vissa bemyndiganden har lyfts in och ut på statens budget. ESV anser att det behöver utvecklas former för att redovisa så kallade äldre bemyndiganden i myndigheternas årsredovisningar.

8.5 Frågor om hur myndigheterna hanterar bemyndiganden

I bemyndiganderedovisningen finns vissa benämningar och begrepp som utomstående kan ha svårt att förstå, exempelvis ekonomiska åtaganden, infrianden och omvärderingar. De myndigheter som har bemyndiganden anser dock att det inte är benämningarna som är problemet utan tillämpningen. I enkätundersökningen har flera myndigheter svarat att det är svårt att hantera senarelagd verksamhet och även att det är svårt att veta när omvärdering bör ske. Det ställer krav på att det behöver finnas utrymme i bemyndigandesystemet för att kunna hantera senarelagd verksamhet. För att förhindra att utrymmet blir utgiftsdrivande bör regeringen överväga att begränsa på vilket sätt som utrymmet kan utnyttjas. ESV ser dock att det finns vissa svårigheter att definiera utrymmet för senarelagd verksamhet.

¹⁵ Enligt Riksrevisionens granskning av *Styrelsen för internationellt utvecklingssamarbete Revisionsrapport – Årsredovisning 2015* (DNR 3.1.2-2015-0637).

Vidare framgår det från enkäten att myndigheterna vill ha mera stöd i sin bemyndigandehantering. Myndigheterna lämnade förslag på några områden som ESV behöver utveckla eller förtydliga i handledningen *Beställningsbemyndiganden och åtaganden i den löpande verksamheten*.

9 Förslag till tydligare styrning och redovisning av bemyndiganden

I detta kapitel lämnar ESV förslag på hur regeringen kan få en tydligare styrning och redovisning av bemyndiganden.

9.1 Tydligare styrning i regleringsbrevet

ESV:s förslag

- Det bör alltid framgå av regleringsbrevet om fördelningen av infriande är bindande eller indikativ. Det bör anges i anslutning till bemyndigandetabellen.
- Det bör alltid finnas ett slutår för bemyndiganden under respektive anslag i bemyndigandetabellen.
- I regleringsbrevet bör man i förekommande fall hänvisa till förordningar i stället för budgetlagen.
- Regeringskansliet bör göra en översyn av villkoren i några myndigheters regleringsbrev.

Det är inte tydligt i regleringsbrevet om fördelningen i bemyndigandetabellen är bindande eller indikativ. I vissa fall har Regeringskansliet inte skrivit in i regleringsbrevet att beloppen för infriande åtaganden i bemyndigandetabellen är indikativ, även om det varit avsikten. ESV föreslår därför att regeringen alltid bör skriva in i regleringsbrevet, i anslutning till bemyndigandetabellen, om fördelningen av infriandena är bindande eller indikativ.

ESV ser att det kan finnas behov av att reglera hur stora infriandena får vara under antingen ett visst anslag eller ett visst år utan att göra hela bemyndigandetabellen bindande. Att göra hela bemyndigandetabellen bindande kan vara ett trubbigt verktyg, om det behövs olika villkor för myndigheternas bemyndiganden. Det bör dock vara tydligt vilka bemyndiganden som är bindande respektive indikativa.

Regeringen bör alltid skriva in i bemyndigandetabellen vilket slutår som finns för respektive bemyndigande. Det förekommer både att slutår är oregrerat och att det regleras i text i anslutning till bemyndigandetabellen. För att öka tydligheten anser ESV att slutår bör regleras på ett enhetligt sätt och även skrivas in i de fall som bemyndigandetabellen är bindande.

För att säkerställa att ovanstående villkor framgår av regleringsbrevet bör Regeringskansliet:

- tydliggöra detta i anvisningar för arbetet med regleringsbrev
- lägga in det som ett obligatoriskt krav i Hermes när en bemyndigandetablell tas in i regleringsbrevet.

I regleringsbrev under avsnittet beställningsbemyndigande finns i vissa fall hänvisningar till 6 kap. 2 § budgetlagen. ESV tycker att regeringen i stället bör hänvisa till 17 § tredje stycket anslagsförordningen.

I kartläggningen har ESV uppmärksammat att regeringen i vissa fall angivit villkor i regleringsbrev för myndigheterna där man inte har haft bemyndigande av riksdagen. ESV anser att det är viktigt att säkerställa att villkoren som finns i regleringsbrev ryms inom de befogenheter som regeringen har fått av riksdagen.

Bemyndigandet under anslaget Bidragsfastigheter

Av regleringsbrevet för Statens fastighetsverk framgår det att de har ett bemyndigande under anslag 1:10 *Bidragsfastigheter* (UO 2) på totalt 30 miljoner kronor. I villkoren framgår att bemyndigandet avser ekonomiska bindningar för enskilda underhållsprojekt där kostnaden överstiger 10 miljoner kronor. Mindre projekt ska alltså betraktas som löpande och ska inte redovisas mot bemyndiganderamen.

ESV anser att regeringen bör klargöra villkoren så att de anger antingen att alla utomstatliga åtaganden ska redovisas mot bemyndiganderamen eller att samtliga åtaganden ryms inom bemyndigandet att göra åtaganden i den löpande verksamheten (6 kap. 2 § budgetlagen).

Bemyndigandet under anslag Särskilda jämställdhetsåtgärder

Socialstyrelsen har ett bemyndigande under anslag 3:1 *Särskilda jämställdhetsåtgärder* (UO 13). I budgetpropositionen framgår att bemyndigandet behövs för att besluta om tvååriga statsbidrag till kvinno- och tjejjourer.

ESV anser att det behöver tydliggöras i Socialstyrelsens regleringsbrev att myndigheten endast får ingå ekonomiska åtaganden som avser statsbidrag till kvinno- och tjejjourer.

9.2 Bemyndiganden som kan tas bort med stöd av nuvarande regelverk

ESV:s förslag

- Det behöver klargöras hur medlemsavgifter ska hanteras i budgetprocessen.
- Beställningsbemyndiganden hänförliga till medlemsavgifter bör tas bort på statens budget.
- Om det finns behov att binda upp framtida anslag bör regeringen begära ett särskilt bemyndigande för medlemsavgifter.
- Regeringskansliet bör överväga att begära ett särskilt bemyndigande för åtaganden där infriande ska ske nästföljande budgetår, om beloppen är låga i förhållande till anvisat anslag.
- Regeringskansliet bör överväga att ta bort åtaganden som kan inrymmas i benämningen förvaltningsutgifter.

Medlemsavgifter i budgetprocessen

Det finns idag en oklarhet vilka beslut som riksdagen historiskt har gjort när det gäller framförallt medlemskap i internationella organisationer. ESV föreslår att regeringen bör införa en tydlig ordning hur befintliga och nya medlemsavgifter bör hanteras i budgetprocessen.

ESV föreslår att två beställningsbemyndiganden för medlemsavgifter tas bort. Det gäller anslag 3:2 *Avgifter till internationella organisationer* (UO 16) och anslag 1:10 *Avgifter till internationella organisationer* (UO21).

Regeringen bör begära ett särskilt bemyndigande från riksdagen för att binda upp framtida anslag för medlemsavgifter. Hur lång tid som bemyndigandet ska avse bör regeringen ta ställning till från fall till fall. Det kan förutom för ovanstående två anslag även kunna vara aktuellt för övriga anslag som vi redogör för i avsnitt 5.4 *Medlemsavgifter*.

ESV bedömer att det inte behövs ett bemyndigande för att myndigheter under regeringen ska kunna vara medlem i en förening och betala sådan medlemsavgift eller motsvarande som framgår av stadgarna för föreningen. Detta bör gälla så länge engagemanget i föreningen inte är förenat med ekonomiska åtaganden som binder upp framtida anslag. Det kan dock behöva tydliggöras i anslagsvillkoren att anslag får användas för att finansiera medlemsavgifter.

Ettåriga bemyndiganden och åtaganden i den löpande verksamheten

Många myndigheter som tidigare inte har haft ett bemyndigande har svårt att bedöma vilka krav som gäller när de tilldelas ett beställningsbemyndigande. Det framgår av ESV:s kartläggning. ESV anser att regeringen i vissa fall bör överväga nyttan av bemyndigandesystemet i förhållande till de administrativa kostnaderna. ESV ser två

möjligheter till att bemyndigandesystemet skulle kunna bli mer ändamålsenligt. I båda fallen kräver det dock ett riksdagsbeslut.

En möjlighet är att ettåriga bemyndiganden som uppgår till mindre belopp i förhållande till anslaget skulle kunna tas bort. Regeringen skulle i stället kunna begära ett särskilt bemyndigande av riksdagen. Ett sådant bemyndigande skulle sedan kunna tas in under anslagsvillkoren i myndigheternas regleringsbrev. När det gäller ettåriga bemyndiganden har regeringen redan tilldelat anslag för det budgetår som bemyndigandet avser innan redovisningsskyldigheten inträder. Dessutom kan en stor del av åtagandena redan ha infriats före årsredovisningen lämnas till regeringen.

ESV anser att det därutöver är möjligt att ta bort bemyndiganden för åtaganden för vissa varor och tjänster. Om de uppgår till mindre belopp skulle dessa åtaganden kunna rymmas inom det som definieras som löpande verksamhet. Ett sådant exempel är bemyndiganden under anslag 1:1 *Bidragsfastigheter* (UO 2) som både har ett lågt belopp och som dessutom är ettårigt.

9.3 Krav att redovisa äldre bemyndiganden

ESV:s förslag

- Att regeringen ändrar i 18 § anslagsförordningen och inför ett krav på att myndigheterna ska redovisas utestående åtaganden som finns kvar från tidigare bemyndiganden.

Idag finns ingen skyldighet för myndigheterna att redovisa åtaganden som finns kvar från tidigare års bemyndiganden, det vill säga äldre bemyndiganden. Det medför att det är svårt att få en överblick över både hur dessa har förändrats och vilka åtaganden som kommer att belasta framtida anslag.

Utestående åtaganden som finns kvar från äldre bemyndiganden påverkas både av att anslagsmedel betalas ut men även av andra justeringar som är hänförliga till justeringar av åtaganden eller att myndigheten bedömer att tidigare åtaganden inte behöver infrias.

ESV anser att det bör regleras att myndigheterna ska redovisa utestående åtaganden som finns kvar från äldre bemyndiganden. Det är även en synpunkt som Riksrevisionen har framfört bland annat i sin årliga rapport till regeringen 2016. ESV föreslår att regeringen reglerar redovisningen av så kallade äldre bemyndiganden i 18 § anslagsförordningen.

Förslag till ändringar av 18 § anslagsförordningen (2011:223)

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

Samtliga åtaganden enligt 17 § första stycket som medför utgifter under följande budgetår ska redovisas mot bemyndiganderamen.

Samtliga åtaganden enligt 17 § första stycket som medför utgifter under följande budgetår ska redovisas mot bemyndiganderamen.

I bemyndiganderedovisningen ska myndigheten även redovisa utestående åtaganden från bemyndiganden som tidigare varit upptagna på statens budget. Redovisning ska ske uppdelat på de anslag som myndigheten disponerar.

Det är viktigt att redovisningen sker på ett sätt som gör att äldre bemyndiganden inte sammanblandas med bemyndiganden som är hänförliga till budgetåret. Därför bör åtaganden som finns kvar från äldre bemyndiganden redovisas i ett särskilt avsnitt i anslagsredovisningen. Redovisningsansvaret bör gälla för anslag som myndigheten disponerar.

När regeringen har fattat beslut om att ändra förordningen kan ESV göra förtydliganden av föreskrifter och allmänna råd till 18 § anslagsförordningen och 6 kap. 1 FÅB.

ESV anser att det inte är lämpligt att redovisa den bemyndiganderam som fanns när bemyndigandet senast var upptaget på statens budget, om regeringen inte särskilt beslutar om detta. Det kan vara svårt för den enskilda myndigheten att veta vilken bemyndiganderam som de bör lägga in i redovisningen för äldre bemyndiganden. Det behöver inte vara samma myndighet som tidigare har tilldelats bemyndigandet som är redovisningsansvarig. Därutöver kan anslagsnomenklaturen ha ändrats sedan bemyndigandet senast var upptaget på statens budget. ESV anser att om det ska finnas ett krav att ta upp den tidigare bemyndiganderamen i redovisningen bör ramen i sådana fall framgå av myndighetens regleringsbrev.

9.4 Ändringar i ESV:s föreskrifter och allmänna råd

ESV:s förslag

- ESV tydliggör vad som avses med indikativ och bindande fördelning av infriande åtaganden i föreskrifter och allmänna råd till 17 § anslagsförordningen.
- ESV tydliggör vad som avses med slutår i föreskrifter och allmänna råd till 17 § anslagsförordningen.
- ESV reglerar när och på vilket sätt som tidigare gjorda åtaganden ska justeras i föreskrifter och allmänna råd till 17 § anslagsförordningen.
- Efter att regeringen har ändrat anslagsförordningen reglerar ESV hur äldre bemyndiganden ska redovisas i föreskrifter och allmänna råd till 18 § anslagsförordningen samt till 6 kap. 1 § FÅB.

Det framgår inte i några bestämmelser hur bemyndigandetabellen i myndigheternas regleringsbrev ska tolkas. ESV har gett viss vägledning i handledningen *Beställningsbemyndiganden och åtaganden i den löpande verksamheten*. För att ESV ska kunna införa bestämmelser är det viktigt att bemyndigandetabellen utformas på ett enhetligt och konsekvent sätt. ESV har lämnat förslag under avsnitt 9.1 för att regleringsbreven ska bli tydligare för att uppnå en effektiv och ändamålsenlig styrning. Ett tydliggörande av regleringsbreven skulle även möjliggöra att ESV kan utforma föreskrifter för hur benämningarna som används i bemyndigandetabellen ska tolkas och tillämpas.

Idag finns vissa föreskrifter om när omvärderingar av åtaganden bör ske. ESV anser att dessa regler behöver utvecklas för att tydliggöra till vilket belopp som myndigheterna bör redovisa tidigare gjorda åtaganden. Det gäller alltså både när tidigare redovisade åtaganden bör ändras och i sådana fall till vilket belopp. ESV anser även att benämningen ”omvärdering” kan leda tanken fel då den tolkas på annat sätt vid värderingar av fordringar och skulder. Det behöver även tydliggöras i regelverket vad som avses med ekonomiska åtaganden.

Redovisning av äldre beställningsbemyndiganden

Myndigheterna behöver idag inte redovisa utestående åtaganden som finns kvar på bemyndiganden som inte längre är uppförda på statens budget, så kallade äldre bemyndiganden. Om regeringen inför bestämmelser om äldre bemyndiganden kan ESV ge ut bestämmelser hur redovisningen ska utformas i föreskrifter och allmänna råd till 18 § anslagsförordningen och 6 kap. 1 § FÅB.

Redovisningen av så kallade äldre bemyndiganden skulle kunna utformas enligt tabell 11. Eventuellt skulle en kolumn kunna införas även för ingående åtaganden, det vill säga de åtaganden som fanns i början av budgetåret. ESV kommer i regelgivningsprocessen ta ställning till den närmare utformning och vilka benämningar som bör användas.

Tabell 11. Exempel: Redovisning av äldre beställningsbemyndiganden

Anslag	Utestående åtaganden på äldre bemyndiganden	Utestående åtaganden på äldre bemyndiganden fördelat per år		
		2018	2019	2020
X:X				
Anslagspost 1				
Anslagspost 2				

9.5 Övriga förslag

ESV:s förslag

- Regeringen bör göra en sammanställning av fleråriga överenskommelser med SKL om riktade statsbidrag. Överenskommelserna bör följas upp i budgetpropositionen.
- Det bör utredas om det finns möjligheter till ett gemensamt systemstöd för bemyndigandehantering.

Överenskommelser mellan staten och SKL

Det finns idag inte någon sammanställning av fleråriga överenskommelser med SKL som rör riktade statsbidrag. Det är framförallt enskilda tjänstemän inom Regeringskansliet och SKL som efterfrågat en sammanställning. Den har bedömts både underlätta arbetet och vara nödvändig för att få en överblick av vilka statsbidrag som kommer att betalas ut till kommuner och landsting. Överenskommelser om riktade statsbidrag kan finnas under flera utgiftsområden, men de är vanligast förekommande inom UO 9 och UO 10. De flesta överenskommelser mellan staten och SKL är dock ettåriga och finansieras av tilldelade anslag under året. Dessa påverkas inte av ovanstående förslag.

Idag begär regeringen ett bemyndigande av riksdagen om det finns ett ekonomiskt åtaganden som är juridiskt bindande och som kommer finansieras av framtida anslag. Det är därutöver vanligt att regeringen lämnar olika former av avsiktsförklaringar när det gäller fleråriga överenskommelser som innebär att de inte i formell mening är juridiskt bindande.

ESV anser att regeringen bör överväga att införa en sammanställning av fleråriga överenskommelser som rör riktade statsbidrag som sannolikt kommer påverka framtida anslag, även om de inte är juridiskt bindande. En sådan sammanställning skulle kunna lämnas i budgetpropositionen.

En uppföljning av överenskommelser om riktade statsbidrag skulle kunna ske i budgetpropositionen. Uppföljningen bör visa hur statsbidraget finansieras, totalt belopp av överenskommelsen, de år som överenskommelsen avser, utbetalda

statsbidrag och beräknade utbetalade statsbidrag för kommande budgetår. Tabell 12 är ett exempel på hur en sådan uppföljning skulle kunna se ut.

Tabell 12. Exempel: Uppföljning av utestående överenskommelser mellan staten och SKL om riktade statsbidrag i miljoner kronor

	Anslag	Totalt belopp av överens- kommelsen	Tidperiod	Utbetalda statsbidrag	Beräknade statsbidrag kommande år
Överenskommelse om psykisk ohälsa (BP XX)					
Överenskommelser om förlossningsvård och kvinnors hälsa (BP XX)					
Överenskommelse om patientmiljarden (BP XX)					
Summa					

Ett gemensamt systemstöd

Några myndigheter har i enkätundersökningen lyft fram att de saknar systemstöd för att hantera beställningsbemyndiganden. Det finns dock några myndigheter som har utvecklat egna stödsystem för att hantera de krav som finns i regelverket om beställningsbemyndigande. ESV har inte inom ramen för detta uppdrag kunnat utvärdera dessa system. Det bör utredas om det finns något gemensamt system som skulle kunna användas av myndigheter som saknar systemstöd för att hantera beställningsbemyndiganden och hur ett sådant system långsiktigt skulle kunna finansieras.

10 Konsekvenser av ESV:s förslag

I detta kapitel redogör vi för konsekvenserna av ESV:s förslag uppdelat på Regeringskansliet, myndigheterna och ESV.

10.1 Konsekvenser för Regeringskansliet

Regeringskansliet behöver införa ett redovisningskrav i 18 § anslagsförordningen för äldre beställningsbemyndiganden.

Det är viktigt att Regeringskansliet kan säkerställa att det skrivs in i bemyndigandetabellen om fördelningen av infriande åtagandena mellan åren är bindande eller indikativa samt slutår. På sikt bör det läggas in som ett obligatoriskt krav i Hermes när en bemyndigandetablell tas in i regleringsbrev.

Regeringskansliet behöver överväga om det bör utvecklas ny hantering i budgetprocessen för ettåriga bemyndiganden och om bemyndigandet för bidragsfastigheter under UO 2 kan tas bort. Villkoren för Socialstyrelsen behöver tydliggöras. Därutöver behöver det klargöras hur medlemsavgifter ska hanteras i budgetprocessen.

ESV föreslår i avsnitt 9.1 att regeringen i förekommande fall bör göra hänvisningar till anslagsförordningen i stället för budgetlagen. Regeringskansliet behöver göra en översyn och ändra dessa hänvisningar.

Regeringskansliet bör överväga att utveckla nya former för att sammanställa fleråriga överenskommelser mellan staten och SKL när det gäller riktade statsbidrag. En sådan sammanställning bör gälla för samtliga överenskommelser. Det vill säga även för sådana överenskommelser som de ekonomiska åtagandena inte är juridiskt bindande.

Det behöver utredas om det finns någon möjlighet till ett gemensamt systemstöd för bemyndigandehantering och hur ett sådant system långsiktigt skulle kunna finansieras.

10.2 Konsekvenser för myndigheter

Det blir en tydligare reglering av beställningsbemyndiganden i regleringsbrevet vilket gör att regeringens styrning blir mer ändamålsenlig.

Om regeringen beslutar om att införa ett redovisningskrav för äldre beställningsbemyndiganden innebär det ett visst merarbete för några myndigheter som har sådana bemyndiganden.

ESV har för avsikt att tydliggöra vissa bestämmelser om beställningsbemyndiganden. Det gäller både hur bemyndigandetabellen i regleringsbrevet ska tolkas och hur justeringar av tidigare gjorda åtaganden bör göras. Därutöver kommer ESV införa nya bestämmelser om äldre bemyndiganden, om regeringen beslutar om att göra nödvändiga förordningsändringar. Regeländringarna förbättrar effektiviteten genom att öka förståelsen och skapar en enhetlig tillämpning av bemyndigandesystemet.

Därutöver kommer vissa bemyndiganden tas bort, vilket minskar myndigheternas administration.

10.3 Konsekvenser för ESV

Reglerna om beställningsbemyndiganden behöver tydliggöras i ESV:s föreskrifter och allmänna råd till 17 § anslagsförordningen. Om regeringen inför ett krav att redovisa äldre beställningsbemyndiganden behöver ESV ta fram ny föreskrifter och allmänna råd till 18 § anslagsförordningen och 6 kap. 1 § FÅB.

ESV behöver efter regeländringarna uppdatera handledningen *Beställningsbemyndiganden och åtaganden i den löpande verksamheten*.

Referenser

En reformerad budgetlag SOU 2010:18

Bemyndigandesystemet under anslaget Regionala tillväxtåtgärder (ESV 2013:18)

Förteckning över myndigheter i den statliga redovisningsorganisationen, ESV

Riksrevisorernas årliga rapport 2017, 2016 och 2015, Riksrevisionen

Lagar och förordningar

Regeringsformen (1974:152)

Budgetlagen (2011:203)

Anslagsförordningen (2011:223)

Förordningen (2000:605) om myndigheters årsredovisning och budgetunderlag (FÅB)

Förordningen om statliga myndigheters lokalförsörjning (1993:528)

Förordning (2015:454) om statsbidrag till kvinno- och tjejjourer

Bilaga 1 Regler om beställningsbemyndigande

Regelverken bakom bemyndigandehanteringen är regeringsformen (1974:152), budgetlagen (2011:203), anslagsförordningen (2011:223) och förordningen om årsredovisning och budgetunderlag (2000:605).

Regeringsformen

Reglerna om beställningsbemyndigande har sin grund i regeringsformen. I 9 kap.8 § står det att *regeringen får inte utan att riksdagen har medgett det ta upp lån eller göra andra ekonomiska åtaganden för staten.*

Budgetlagen

Regeringens befogenheter regleras i budgetlagen. *För det ändamål och intill det belopp som riksdagen beslutar för budgetåret får regeringen beställa varor och tjänster samt besluta om bidrag, ersättningar, lån eller liknande som medför utgifter under senare budgetår än det budgeten avser* (6 kap. 1 § första stycket). Regeringen ska när de begär ett bemyndigande ange under vilka år det ekonomiska åtagandet beräknas medföra utgifter.

Regeringen får dock utan särskilt bemyndigande göra ekonomiska åtaganden för staten om dessa uppgår till högst tio procent av ett anvisat anslag, dock högst tio miljoner kronor (6 kap. 1 § andra stycket).

Budgetlagen anger vilka ekonomiska åtagande som regeringen kan göra utan beställningsbemyndigandet. Det är åtagande som nödvändiga för att den löpande verksamheten ska fungera (6 kap. 2 §).

Anslagsförordningen

Myndigheternas befogenheter att ingå ekonomiska åtaganden regleras i anslagsförordningen. Enligt 17§ första stycket får en myndighet *för det ändamål och intill det belopp som regeringen beslutat för budgetåret, beställa varor eller tjänster samt besluta om bidrag, ersättning, lån eller liknande, som medför utgifter under följande budgetår.*

Det finns **undantagsregeln** och **begränsningsregeln** i 17 § andra stycket. *En myndighet får dock utan bemyndigande ingå sådana åtaganden som avses i första stycket om de totala utestående åtagandena vid årets slut högst uppgår till tio procent av den anslagspost eller delpost som åtagandet avser. Om det totala tilldelade beloppet överstiger 100 miljoner kronor, gäller dessutom att en*

myndighets totala åtaganden inte får överstiga det belopp som man får genom att multiplicera 10 miljoner kronor med summan av de poster som myndigheten disponerar av anslaget, dividerat med det totala tilldelade beloppet.

För åtaganden som avser framtida förvaltningsutgifter finns det ett **generellt bemyndigande** i 17 § tredje stycket. *En myndighet får vidare utan bemyndigande träffa avtal om anställning av personal, hyra av utrustning, leverans av tjänster och förbrukningsmateriel och liknande som medför utgifter under längre tid än tilldelat anslag avser, om detta är nödvändigt för att myndighetens löpande verksamhet ska fungera tillfredsställande. När det gäller rätten för myndigheter att teckna hyresavtal regleras det i förordningen om statliga myndigheters lokalförsörjning (1993:528).*

ESV:s föreskrifter till 17§

Föreskrifter till 17§ förklarar vilka åtaganden som ska omfattas av beställningsbemyndigande och hur dessa ska beräknas.

Bemyndigandet anger det högsta belopp som myndighetens samtliga åtaganden för ett visst ändamål får uppgå till i slutet av budgetåret.

Med åtagande avses i detta sammanhang ett avtal eller en utfästelse som är bindande och som leder till framtida utgifter vilka ska finansieras med anslag. En utfästelse om ett bidrag är bindande om en handling blivit överlämnad till mottagaren eller om andra omständigheter visar att utfästelsen är avsedd att vara känd.

Utestående åtaganden vid årets slut är:

Ingående åtaganden som har gjorts tidigare budgetår

+ Nya åtaganden som görs under året och som medför utgifter under ett följande budgetår

- Infrianden av gjorda åtaganden från tidigare år.

Infriandet sker då utgiften som åtagandet ger upphov till redovisas mot anslaget.

Bemyndigandet avser ett budgetår. I förekommande fall måste därför ett nytt bemyndigande finnas inför varje år. Om myndigheten inte har för avsikt att göra nya åtaganden behöver dock inte ett nytt bemyndigande tilldelas.

Ett bemyndigande att göra åtaganden kan vid behov lämnas vidare till en annan myndighet. Den myndighet som har tilldelats ett bemyndigande av regeringen ska

säkerställa att samtliga utestående åtaganden som ska infrias genom utnyttjande av framtida anslag kan rymmas inom bemyndigandet.

I föreskrifter till 17§ finns förtydligande av undantagsregel och begränsningsregel och hur tilldelat anslag ska beräknas.

Med tilldelat anslag avses:

+ Årets tilldelning enligt regleringsbrev eller annat regeringsbeslut

+/- Omdisponeringar av anslagsbelopp

- Indragningar hänförliga till tilldelat anslag.

Om flera myndigheter tilldelas var sitt belopp av ett anslag ska myndighetens andel enligt begränsningsregeln beräknas med utgångspunkt i anvisat anslag på statens budget. Förändringar av tilldelade medel, omdisponeringar eller indragningar under året påverkar dock inte myndighetens andel enligt begränsningsregeln.

Om en myndighet har tilldelats ett bemyndigande ska dock samtliga åtaganden för det avsedda ändamålet redovisas mot bemyndigandet, varför undantagsregeln inte kan tillämpas.

En myndighet får inte göra åtaganden som förutsätter ökad tilldelning av anslag.

ESV:s allmänna råd till 17§

ESV:s allmänna råd till 17§ förtydligar förordningens bestämmelser.

Ett tilldelat bemyndigande är kopplat till ett specifikt anslag eller en specifik anslagspost som de framtida utgifterna ska redovisas mot.

Regeringens beslut att tilldela ett bemyndigande för ett visst ändamål anges i myndighetens regleringsbrev. I regleringsbrevet anges även en plan över när de åtaganden myndigheten gör med stöd av bemyndigandet beräknas komma att infrias och ett slutår för infriandena.

En myndighet bör omvärdera åtaganden som kvarstår från tidigare år om ny information finns som väsentligt påverkar de framtida utgifter som ska finansieras från anslag. Ett åtagande i utländsk valuta bör värderas till balansdagens kurs.

Bestämmelser om hur ett bemyndigande ska beräknas och redovisas i budgetunderlaget finns i 9 kap. 3 § förordningen (2000:605) om årsredovisning och budgetunderlag.

En myndighet bör kontrollera om det finns ett tilldelat bemyndigande mot anslaget innan den gör ekonomiska åtaganden med stöd av undantagsregeln.

Begränsningsregeln behöver tillämpas endast om det totala anslagsbeloppet överstiger 100 miljoner kronor. Om myndigheten disponerar flera anslagsposter eller delposter på ett anslag kan myndigheten fritt fördela sin andel av begränsningsregeln mellan posterna. Det totala åtagandet får dock aldrig överstiga 10 procent av tilldelat anslag.

Enligt 18§ anslagsförordningen ska samtliga åtaganden enligt 17 § första stycket som medför utgifter under följande budgetår redovisas mot bemyndiganderam.

ESV:s föreskrifter till 18§

De uppgifter som myndigheten lämnar om hur ett bemyndigande utnyttjats, ska vara verifierbara. Under året ska löpande noteringar föras om de åtaganden och infrianden myndigheten gör med stöd av ett beställningsbemyndigande.

Den myndighet som tilldelats ett beställningsbemyndigande ska även redovisa åtaganden som andra myndigheter har gjort och som ska infrias genom utnyttjande av medel från det aktuella anslaget.

ESV:s allmänna råd till 18§

Ett bemyndigande ska redovisas enligt uppställningsformen för redovisning av beställningsbemyndigande i årsredovisningen i bilaga 3:2 till förordningen (2000:605) om årsredovisning och budgetunderlag.

Om en myndighet gör åtaganden på uppdrag eller enligt medgivande av den myndighet som tilldelats bemyndigandet, bör sådana uppgifter lämnas myndigheterna emellan att det kan säkerställas att de totala utestående åtagandena ligger inom ramen för bemyndigandet och att de kan redovisas av den myndighet som tilldelats bemyndigandet.

Förordningen om myndigheters årsredovisning och budgetunderlag (2000:605), FÅB

Regler för hur myndigheter ska redovisa beställningsbemyndiganden finns i förordningen om myndigheters årsredovisning och budgetunderlag (FÅB).

Av anslagsredovisningen ska det även framgå i vilken utsträckning myndigheten med stöd av ett sådant bemyndigande som avses i 17 § första stycket anslagsförordningen

(2011:223) beställt varor eller tjänster eller beslutat om bidrag, ersättning, lån eller liknande som medför utgifter under följande budgetår (6 kap. 1 § andra stycket).

ESV:s föreskrifter till 6 kap. 1 §

Redovisning ska ske enligt den indelning som ett beställningsbemyndigande har tilldelats av regeringen.

Har en myndighet tilldelats ett beställningsbemyndigande enligt 17 § första stycket anslagsförordningen (2011:223) ska myndigheten redovisa samtliga åtaganden vid budgetårets slut som medför utgifter under följande budgetår mot bemyndigandet.

En myndighet som har gjort åtaganden med stöd av undantagsregel enligt 17 § anslagsförordningen ska lämna information om detta i not till anslagsredovisningen.

Myndigheten ska i not till anslagsredovisningen kommentera väsentliga skillnader mellan tilldelat bemyndigande och utestående åtagande. Överskridande av ett tilldelat bemyndigande ska alltid förklaras.

ESV:s allmänna råd till 6 kap. 1 §

ESV:s allmänna råd till 6 kap. 1 § förtydligar att kommentarer bör lämnas för väsentliga skillnader i bemyndiganderedovisningen. *Om utestående åtaganden uppgår till mindre än 75 procent av bemyndigandet bör skillnaden anses vara väsentlig. Ett överskridande kan avse både att bemyndigandet överskridits till sitt belopp och i fråga om sluttidpunkt.*

Enligt 9 kap.3§ första stycket ska information om beställningsbemyndigande lämnas i budgetunderlaget. Budget underlaget ska innehålla *de förslag till bemyndiganden enligt 17 § första stycket anslagsförordningen (2011:223) som myndigheten behöver för att få göra åtaganden som medför utgifter under följande budgetår.*

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

ESV:s föreskrifter till 9 kap. 3§

Om myndigheten behöver ett bemyndigande för att kunna göra åtaganden enligt 17 § första stycket anslagsförordningen (2011:223) som medför utgifter efter det budgetår som budgetunderlaget avser ska myndigheten i budgetunderlaget för varje slag av åtagande och ändamål ange det begärda bemyndigandebeloppet. Myndigheten ska ange berört anslag och till vilket årligt belopp de framtida utgifterna beräknas uppgå. Därutöver ska myndigheten även ange ett slutår för åtagandenas infriande.

Om myndigheten tidigare tilldelats ett bemyndigande för samma ändamål ska utfallet redovisas respektive prognostiseras för År -1 och År 0.

För respektive ändamål och anslag ska uppgifter lämnas enligt följande struktur. Uppgifterna ska anges i tusental kronor.

	År -1 Utfall	År 0 Prognos	År 1 Beräkn.	År 2 Beräkn.	År 3 Beräkn.	År 4-XX 5 Beräkn.
Ingående åtaganden 1				-	-	-
+ Nya åtaganden 2				-	-	-
- Infriade åtaganden 3						
Utestående åtaganden vid årets slut 4				-	-	-
Tilldelad/föreslagen bemyndiganderam				-	-	-

1 Ingående åtaganden: Åtaganden som gjorts tidigare år med stöd i bemyndigande.

2 Nya åtaganden: Åtaganden som beräknas göras under året och som medför utgifter under följande budgetår.

3 Infriade åtaganden: Infriande av åtaganden gjorda under tidigare år med stöd i bemyndiganden.

4 Utestående åtaganden: Summan av alla åtaganden vid årets slut som gjorts eller beräknas göras med stöd av ett tilldelat bemyndigande under innevarande eller tidigare år och som kommer att leda till utgifter under följande budgetår.

5 Slutår: Myndigheten ska här ange ett slutår för åtagandenas infrianden, exempelvis 2015-2018.

ESV:s allmänna råd till 9 kap. 3§

För år 1 i tabellen ovan bör föreslagen bemyndiganderam överensstämma med de beräknade utestående åtagandena vid utgången av år 1.

Om en myndighet planerar att göra ett åtagande ett visst budgetår och infriandet av detta åtagande i sin helhet görs under samma budgetår redovisas inte åtagandet och infriandet mot bemyndiganderamen.

Bilaga 2 Enkätfrågorna

- Uppskatta på ett ungefär andelen i procent av era åtaganden under respektive bemyndigande som hänför sig till följande kategorier. Observera att totalen ska summera till 100 procent.

Anslagsnummer	Ap.	Bemyndiganderam	Bidrag till:						Egen verksamhet:			100%	
			myndigheter	ideella organisationer	utlandet	kommuner och landsting	företag	hushåll	Inköp av varor och tjänster, inomstatlig leverantör	Inköp av varor och tjänster, utomstatlig leverantör	Övrigt		

- Förekommer det att planerade infrianden ändras mellan den tidpunkt avtalet ingås och utbetalningstillfället?
 - Om det förekommer, vad brukar vara orsaken?
- Har ni behov av att omvärdera tidigare års åtaganden?
 - Om det förekommer, vad brukar vara orsaken?
- Är det någon annan myndighet/Regeringskansliet som ingår åtaganden för era bemyndiganden?
 - Om det förekommer, vem är det som ingår åtagandena?
- Vilka svårigheter upplever ni i den praktiska hanteringen av beställningsbemyndiganden?
- Vilket systemstöd använder sig ni av vid hanteringen av beställningsbemyndiganden?
- Använder ni ESV:s handledning om beställningsbemyndigande?
 - Finns det något i handledningen som skulle behöva klargöras?
- Övriga synpunkter

Bilaga 3 Tabeller

Beställningsbemyndiganden 2016, tusental kronor

Utgiftsområde	Anslag	Bemyndigande	Utestående åtagande
			2016-12-31
1 Rikets styrelse	6:6	171 200	129 098
	8:1	70 000	3 061
2 Samhällsekonomi och finansförvaltning	1:10	30 000	45 000
	1:16	76 000	34 839
4 Rättsväsendet	1:18	200 000	42 074
5 Internationell samverkan	1:11	213 500	159 492
6 Försvar och samhällets krisberedskap	1:3	70 900 000	64 208 135
	1:4	23 000 000	19 482 653
	2:2	80 000	23 577
	2:4	712 000	683 427
	3:1	60 000	53 643
7 Internationellt bistånd	1:1	76 771 400	55 425 969
	1:5	20 000	-
8 Migration	1:8	255 000	234 442
9 Hälsovård, sjukvård och social omsorg	1:8	18 450	12 950
	2:2	510 000	283 000
	4:5	653 000	52 000
	7:2	1 000 000	928 677
10 Ekonomisk trygghet vid sjukdom och funktionsnedsättning	1:6	4 256 500	4 191 928
13 Jämställdhet och nyanlända invandras etablering	1:4	2 000 000	424 502
	3:1	100 000	79 718
14 Arbetsmarknad och arbetsliv	1:3	7 010 000	3 636 840
	1:4	13 400 000	11 641 913
	1:6	3 250 000	3 033 574
	1:7	9 000	8 212
	2:1	20 000	19 090
	2:5	40 000	40 000
15 Studiestöd	1:6	4 000	2 772
16 Utbildning och universitetsforskning	1:5	2 701 900	983 431
	1:6	34 000	31 953
	1:7	665 000	663 112
	1:10	453 200	187 067
	1:13	58 900	-
	1:14	4 400 000	4 165 964
	1:16	1 974 000	985 750
	1:17	19 000	17 997
	1:19	2 256 000	2 204 523
	2:64	50 000	45 887
	3:1	17 520 000	15 082 996
	3:2	1 881 000	1 732 308
	3:4	1 600 000	1 179 591
	3:6	3 200 000	2 806 301
	4:1	153 000	90 415
17 Kultur, medier, trossamfund och fritid	1:2	25 000	-
	1:3	100 000	-
	1:5	9 000	6 944
	1:6	40 000	-
	2:2	137 000	103 379
	3:1	25 000	24 760
	4:4	14 000	9 655
	5:2	136 000	99 658
	7:2	83 000	66 561
	9:2	46 000	14 340
	12:2	212 000	212 000

	13:2	32 000	27 398
	13:3	29 000	22 131
	13:5	15 000	15 000
	14:2	60 000	45 346
18 Samhällsplanering, bostadsförsörjning och byggande samt	1:2	50 000	10 620
	1:12	400 000	49 575
	1:13	1 160 000	107 564
	1:15	3 000 000	799
19 Regional tillväxt	1:1	2 993 000	2 268 428
	1:4	4 300 000	4 041 837
20 Allmän miljö- och naturvård	1:2	100 000	69 535
	1:3	350 000	262 463
	1:4	1 430 000	952 066
	1:5	102 000	83 140
	1:10	19 900	18
	1:12	300 000	256 230
	1:14	14 000	1 052
	1:16	42 000	30 623
	1:18	500 000	492 488
	2:2	1 600 000	1 275 780
21 Energi	1:2	260 000	80 464
	1:3	12 000	4 764
	1:4	3 500 000	1 783 073
	1:6	10 000	3 490
	1:8	70 000	15 669
	1:9	330 000	126 971
	1:10	30 000	14 730
	1:11	25 000	21 611
22 Kommunikationer	1:1	91 600 000	79 670 946
	1:2	25 000 000	21 047 300
	1:7	7 500 000	5 865 700
	1:11	27 500 000	17 865 500
	1:14	4 200 000	1 487 700
	2:2	190 000	189 971
	2:3	36 000	42 079
	2:5	110 000	80 216
23 Areella näringar, landsbygd och livsmedel	1:2	120 000	21 080
	1:11	115 000	86 867
	1:13	170 000	15 547
	1:14	830 000	46 951
	1:16	210 000	-
	1:18	14 205 000	2 311 048
	1:19	10 000 000	1 771 008
	1:20	180 000	60 000
	1:25	1 400 000	1 038 742
24 Näringsliv	1:2	2 300 000	2 183 344
	1:5	750 000	631 073
	1:9	5 300	3 357
		449 778 250	342 076 471

Anslag med statliga åtaganden 2016, tusental kronor

UO	Anslag	Benämning	Ram	Utestående	Statliga
16	3:1	Vetenskapsrådet: Forskning och forskningsinformation	17 520 000	15 082 996	12 822 150
19	1:4	Europeiska regionala utvecklingsfonden perioden 2014-2020	4 300 000	4 041 837	1 172 133
20	2:2	Forskningsrådet för miljö, areella näringar och samhällsbyggande: Forskning	1 600 000	1 275 780	1 097 171
24	1:2	Verket för innovationssystem: Forskning och utveckling	2 300 000	2 183 344	982 505
20	1:4	Sanering och återställning av förorenade områden	1 420 000	943 817	943 817
9	7:2	Forskningsrådet för hälsa, arbetsliv och välfärd: Forskning	1 000 000	928 677	882 243
7	1:1	Biståndsverksamhet	76 761 900	55 421 492	857 984
23	1:25	Forskningsrådet för miljö, areella näringar och samhällsbyggande: Forskning och	1 400 000	1 038 742	830 994
21	1:4	Energiforskning	3 500 000	1 783 073	766 722
14	1:6	Europeiska socialfonden m.m. för perioden 2014-2022	3 250 000	3 033 574	594 880
6	2:4	Krisberedskap	712 000	683 427	512 570
14	1:4	Lönebidrag och Samhall m.m.	13 400 000	11 641 913	465 677
24	1:5	Näringslivsutveckling	750 000	631 073	465 019
20	1:3	Åtgärder för värdefull natur	350 000	262 463	251 964
10	1:6	Bidrag för sjukskrivningsprocessen	4 256 500	4 191 928	233 280
20	1:12	Åtgärder för havs- och vattenmiljö	300 000	256 230	222 920
16	3:4	Rymdforskning och rymdverksamhet	1 600 000	1 179 591	212 326
23	1:18	Åtgärder för landsbygdens miljö och struktur	14 205 000	2 311 048	208 697
14	1:3	Kostnader för arbetsmarknadspolitiska program och insatser	7 010 000	3 636 848	204 153
23	1:19	Från EU-budgeten finansierade åtgärder för landsbygdens miljö och struktur	10 000 000	1 711 008	154 854
22	1:2	Vidmakthållande av statens transportinfrastruktur	25 000 000	21 047 300	126 649
8	1:8	Från EU-budgeten finansierade insatser för asylsökande och flyktingar	255 000	234 442	126 599
19	1:1	Regionala tillväxtåtgärder	2 096 000	1 581 367	96 809
16	4:1	Internationella program	153 000	90 415	63 290
20	1:2	Miljöövervakning m.m.	100 000	69 525	62 879
9	4:5	Stimulansbidrag och åtgärder inom äldrepolitiken	653 000	145 526	49 400
23	1:14	Från EU-budgeten finansierade strukturstöd till fisket m.m.	830 000	46 951	42 725
4	1:18	Från EU-budgeten finansierade insatser avseende EU:s inre säkerhet	200 000	42 074	42 074
16	1:14	Statligt stöd till yrkeshögskoleutbildning	4 400 000	4 165 964	41 660
14	2:5	Arbetslivspolitik	40 000	40 000	40 000
20	1:16	Skydd av värdefull natur	42 000	30 623	30 623
21	1:2	Insatser för energieffektivisering	260 000	80 464	21 508
23	1:13	Strukturstöd till fisket m.m.	170 000	15 547	15 081
21	1:8	Energiteknik	70 000	15 669	13 789
9	1:8	Bidrag till psykiatri	18 450	12 950	12 950
2	1:16	Finansmarknadsforskning	76 000	34 839	12 890
21	1:9	Elberedskap	330 000	126 971	12 697
21	1:11	Lokal och regional kapacitetutveckling för klimat- och energiomställning	25 000	21 611	11 670
13	1:4	Ersättning för insatser för vissa nyanlända invandrare	2 000 000	424 502	8 490
5	1:11	Samarbete inom Östersjöregionen	213 500	159 492	7 662
20	1:5	Miljöforskning	102 000	83 140	4 988
21	1:3	Stöd för marknadsintroduktion av vindkraft	12 000	4 764	4 049
22	2:2	Ersättning för särskilda tjänster för personer med funktionsnedsättning	190 000	198 971	1 990
21	1:6	Planeringsstöd för vindkraft	10 000	3 490	1 884
22	2:5	Driftsäker och tillgänglig elektronisk kommunikation	110 000	80 216	1 602
21	1:10	Avgifter till internationella organisationer	30 000	14 730	442
20	1:14	Internationellt miljösamarbete	6 000	146	117
Totalt			203 027 350	141 010 549	24 736 577

Bilaga 4 Systemstöd

Myndighet	Inget	Agresso	Excel	Access	Milestone	Ärendehanterings system	Övriga system	Övriga egna system	Får hjälp från
Affärsverket svenska kraftnät								x	
Arbetsförmedlingen								x	
Arbetsmiljöverket			x						
Boverket								x	
Folkhälsomyndigheten	x								
Forskningsrådet för hälsa, arbetsliv och välfärd		x	x			x			
Forskningsrådet för miljö, areella näringar och samhällsbyggande		x		x		x			
Försvarsmakten			x					x	FMV
Försäkringskassan			x						
Havs- och vatten myndigheten			x		x				
Kammarkollegiet			x						
Konstnärsnämnden			x						
Migrationsverket		x	x			x	x		
Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor	x								
Myndigheten för press, radio och tv		x							SCC
Myndigheten för samhällsskydd och beredskap			x						
Myndigheten för stöd till trossamfund								x	
Myndigheten för yrkeshögskolan				x				x	
Naturvårdsverket			x			x			
Polismyndigheten		x	x						
Post- och telestyrelsen			x						
Riksantikvarieämbetet		x							
Riksdagsförvaltningen		x							
Rymdstyrelsen			x						
Rådet för Europeiska socialfonden i Sverige		x				x			
Skogsstyrelsen								x	
Socialstyrelsen	x								
Statens energimyndighet		x	x			x			
Statens fastighetsverk			x						
Statens jordbruksverk			x					x	
Statens kulturråd			x			x			
Statens skolverk			x						
Styrelsen för internationellt utvecklingssamarbete								x	
Svenska institutet	x								
Tillväxtverket						x			
Trafikverket			x				x		
Universitets- och högskolerådet			x						
Verket för innovationssystem								x	
Vetenskapsrådet			x			x			

ESV gör Sverige rikare

- Vi har kontroll på statens finanser, utvecklar ekonomistyrningen och granskar Sveriges EU-medel.
- Vi arbetar i nära samverkan med Regeringskansliet och myndigheterna.