



En reformerad budgetlag

Sammanfattning

I detta betänkande behandlas propositionen En reformerad budgetlag (prop. 2010/11:40). I propositionen föreslås att lagen (1996:1059) om statsbudgeten ersätts med en ny lag, budgetlagen, som också innehåller bestämmelserna i den nuvarande lagen (1988:1387) om statens upplåning och skuldförvaltning. Genom den nya budgetlagen förtydligas bestämmelserna om när bruttoredovisning ska ske och när avsteg från bruttoredovisningen får ske. Vidare sker en anpassning till den praktiska tillämpningen i fråga om bl.a. anslagstyperna och redovisningen mot anslag och inkomsttitlar. Vissa förenklingar föreslås när det gäller beställningsbemyndigandena och överlåtelser av fast egendom. Ytterligare bestämmelser som gäller regeringens befogenhet att förvärva egendom, statens utlåning och årsredovisningen för staten föreslås också. Bestämmelserna i lagen har formulerats så att de så långt som möjligt inte uttryckligen riktar sig till riksdagen, och riksdagens beslut om ändringar i budgetlagen med anledning av riksrevisionsreformen har beaktats. En anpassning har skett till reformeringen av regeringsformen.

Den nya budgetlagen, liksom följdlagstiftning, föreslås träda i kraft den 1 april 2011.

En motion (V) har väckts med anledning av propositionen.

Utskottet tillstyrker i allt väsentligt regeringens lagförslag. Utskottet tillstyrker även två bemyndiganden till regeringen som gäller förvärv av aktier respektive avstående från att utnyttja återköpserbjudande. Utskottet tillstyrker också att riksdagen ska godkänna regeringens förslag till dels riktlinjer för specialdestination av belastande avgifter, dels redovisning av vissa utgifter. Utskottet föreslår ett tillkännagivande till riksdagsstyrelsen om anpassningar av begrepp i riksdagsordningen till regeringsformens begrepp.

I betänkandet finns en reservation (V) och ett särskilt yttrande (S).

Innehållsförteckning

Sammanfattning	1
Utskottets förslag till riksdagsbeslut	3
Redogörelse för ärendet	5
Ärendet och dess beredning	5
Bakgrund	5
Propositionens huvudsakliga innehåll	5
Utskottets överväganden	7
Regleringen i regeringsformen och riksdagsordningen	7
Behovet av en ändrad reglering	9
Överskottsmål m.m.	12
Utgiftstak och utgiftsområden	14
Omfattningen av statens budget m.m.	18
Anslagstyper och anslagsvillkor	21
Redovisning mot inkomstitlar och anslag	23
Statens upplåning och skuldförvaltning	24
Beställningsbemyndiganden samt utlåning och garantier	24
Förvärv av aktier och finansiering av kapitaltillskott	26
Förvärv och överlåtelse av egendom	29
Uppföljning och prognoser	31
Årsredovisningen för staten m.m.	31
Övriga frågor	33
Reservation	37
Överskottsmål, utgiftstak och lånefinansiering av infrastruktur, punkt 1 (V)	37
Särskilt yttrande	40
Budgetlagen (S)	40
<i>Bilaga 1</i>	
Förteckning över behandlade förslag	41
Propositionen	41
Följdmotionen	42
<i>Bilaga 2</i>	
Regeringens lagförslag	43
<i>Bilaga 3</i>	
Reservantens lagförslag	60
<i>Bilaga 4</i>	
Yttranden från andra utskott	61

Utskottets förslag till riksdagsbeslut

1. Överskottsmål, utgiftstak och lånefinansiering av infrastruktur

Riksdagen antar regeringens förslag till budgetlag, såvitt avser 2 kap. 1, 2 och 4 §§ samt 7 kap. 2, 5 och 6 §§.

Därmed bifaller riksdagen proposition 2010/11:40 punkt 1 i denna del och avslår motion 2010/11:K1 yrkandena 1–6.

Reservation (V)

2. Lagförslagen i övrigt

Riksdagen antar regeringens förslag till

a) budgetlag, i den mån den inte omfattas av vad utskottet föreslagit under 1, med de ändringarna

dels beträffande 2 kap. 3 § att orden ”andra stycket” utgår,

dels beträffande 3 kap. 8 § att orden ”om inte riksdagen för ett visst anslag har beslutat om en lägre anslagskredit” i första stycket utgår och att kommatecknet efter ordet anspråk ersätts med en punkt,

dels beträffande 3 kap. 10 § att orden ”om inte riksdagen för ett visst anslag har beslutat annat” i första stycket utgår och att kommatecknet efter ordet ”år” ersätts med en punkt,

b) lag om ändring i riksdagsordningen,

c) lag om ändring i lagen (1988:1385) om Sveriges riksbank,

d) lag om ändring i lagen (2000:194) om införande av ny lagstiftning för allmänna pensionsfonder,

e) lag om ändring i aktiebolagslagen (2005:551),

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

g) lag om ändring i lagen (2008:814) om statligt stöd till kreditinstitut.

Därmed bifaller riksdagen proposition 2010/11:40 punkterna 1 i denna del och 2–7.

3. Bemyndigande att förvärva aktier i vissa fall

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

Därmed bifaller riksdagen proposition 2010/11:40 punkt 8.

4. Bemyndigande i fråga om återköpserbjudande

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

Därmed bifaller riksdagen proposition 2010/11:40 punkt 9.

5. Riktlinjer för specialdestination

Riksdagen godkänner regeringens förslag till riktlinjer för specialdestination av belastande avgifter (prop. avsnitt 6.2)

Därmed bifaller riksdagen proposition 2010/11:40 punkt 10.

6. Utgifter för varor och tjänster för transfereringar

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

Därmed bifaller riksdagen proposition 2010/11:40 punkt 11.

7. Anpassning av riksdagsordningen

Riksdagen ger som sin mening riksdagsstyrelsen till känna vad utskottet anfört om en översyn av vissa begrepp i riksdagsordningen och en anpassning av dessa till regeringsformens begrepp.

Stockholm den 17 februari 2011

På konstitutionsutskottets vägnar

Peter Eriksson

Följande ledamöter har deltagit i beslutet: Peter Eriksson (MP), Per Bill (M), Peter Hultqvist (S), Andreas Norlén (M), Helene Petersson i Stockaryd (S), Billy Gustafsson (S), Karl Sigfrid (M), Phia Andersson (S), Karin Granbom Ellison (FP), Hans Hoff (S), Hans Ekström (S), Tuve Skånberg (KD), Jonas Åkerlund (SD), Mia Sydow Mölleby (V), Ann-Britt Åsebol (M) och Åsa Torstensson (C).

Redogörelse för ärendet

Ärendet och dess beredning

Till grund för propositionen ligger betänkandet En reformerad budgetlag (SOU 2010:18) som överlämnades i mars 2010. Utredningen Översyn av budgetlagen hade bl.a. i uppdrag att föreslå en anpassning av lagen till arbetet med en ny regeringsform. Utredningen skulle även pröva om avvägningen mellan fasthet och flexibilitet i lagen var ändamålsenlig, främst med avseende på principerna om fullständighet och bruttoredovisning på statens budget och om det fanns behov av anpassningar av lagen till den utveckling som skett sedan lagens tillkomst. Betänkandet har remissbehandlats.

Propositionen har föranlett en motion (V).

Propositionens och motionens förslag finns förtecknade i *bilaga 1*.

Regeringens lagförslag finns i *bilaga 2*.

Finansutskottet har yttrat sig till konstitutionsutskottet över propositionen, *bilaga 4*.

Bakgrund

Lagen om statsbudgeten antogs 1996. Huvudsyftena var att ge en sammanhållen och tydlig reglering på finansmaktens område samt att stärka budgetdisciplinen. Bestämmelserna i lagen var till stor del en kodifiering av praxis. Ett viktigt steg för att strama upp processen ansågs vara att införa bestämmelser om utgiftstak i lagen.

Propositionens huvudsakliga innehåll

I propositionen föreslås att lagen (1996:1059) om statsbudgeten ersätts med en ny lag, budgetlagen, dit också bestämmelserna i den nuvarande lagen (1988:1387) om statens upplåning och skuldförvaltning överförs. Förslaget innebär bl.a. att anslagstyperna obetecknat anslag och reservationsanslag avskaffas. För det kvarvarande ramanslaget föreslås att villkoren ändras så att anslagssparande får användas längst två år efter det att anslaget senast var uppfört på statens budget. Vidare föreslås beträffande anslagskredit och anslagssparande en bestämmelse som innebär att riksdagen kan besluta att begränsa anslagsvillkoren i förhållande till de villkor som anges i lagen.

Inkomster av skatter och avgifter ska enligt förslaget redovisas det budgetår som intäkterna hänför sig till, och förvaltningsutgifter ska redovisas det budgetår som kostnaderna hänför sig till.

Förslaget innebär även att fleråriga ekonomiska åtaganden (beställningsbemyndiganden) inte längre ska vara obegränsade i tid och att regeringen ska ange under vilka år åtagandena beräknas medföra utgifter. Regeringen föreslås dock få ett bemyndigande i lagen att besluta om åtaganden som uppgår till högst 10 % av anvisat anslag, dock högst 10 miljoner kronor. Det föreslås en modell för den statliga utlåningen som ansluter till den garantimodell som tillämpas och som innebär att det ställs krav på att förväntade förluster vid statens utlåning ska vara finansierade. Bestämmelserna för garantier som staten ställer ut förtydligas med huvudregeln att en ränta eller avgift ska tas ut som motsvarar statens förväntade kostnad för ett lån eller ett garantiåtagande. Inkomster från räntor och avgifter som motsvarar förväntade förluster ska föras till reservkonton, och medel på dessa konton ska användas för att täcka konstaterade förluster i statens utlåning och åtaganden. Riksdagens medgivande ska krävas vid förvärv av aktier och andelar i företag eller vid kapitaltillskott, och förvärv av aktier och kapitaltillskott ska finansieras med anslag. Utlåning där risken för förlust är hög ska också finansieras med anslag om riksdagen inte beslutar om annan finansiering. Vidare föreslås en höjning av beloppsgränsen för att regeringen ska ha rätt att sälja fast egendom, från 50 miljoner till 75 miljoner kronor.

Vissa grundläggande bestämmelser om årsredovisningen för staten föreslås. Resultatredovisning ska lämnas i budgetpropositionen, vara anpassad till fördelningen av utgifter på utgiftsområden enligt riksdagsordningen och ske i förhållande till av riksdagen beslutade mål. I huvudsak föreslås att de nuvarande bestämmelserna om bruttoredovisning och undantag från bruttoredovisning ska vara oförändrade.

Den nya budgetlagen föreslås träda i kraft den 1 april 2011.

Förslag lämnas om riktlinjer för när specialdestination av belastande avgifter ska kunna ske. Regeringen föreslår att riksdagen också ska godkänna att utgifter för anskaffning av varor och tjänster som används för transfereringar ska redovisas mot anslag på samma grund som förvaltningsutgifter, dvs. det budgetår som kostnaderna hänför sig till.

Vidare föreslås att riksdagen ger regeringen bemyndiganden som gäller förvärv av aktier respektive återköpserbjudande.

Utskottets överväganden

Regleringen i regeringsformen och riksdagsordningen

Rätten att bestämma om inkomster till staten och att förfoga över statens tillgångar, främst genom beslut om utgifter, brukar sammanfattas under beteckningen finansmakten (prop. 1973:90 s. 212). I 9 kap. regeringsformen finns bestämmelser om finansmakten. Regleringen beskriver på ett övergripande sätt riksdagens och regeringens befogenheter på budgetområdet och kompletteras med bestämmelser i riksdagsordningen och lagen (1996:1059) om statsbudgeten. Enligt 9 kap. 1 § beslutar riksdagen om skatter och avgifter till staten samt om statens budget. Genom bestämmelsen markeras inte bara sambandet mellan befogenheten att besluta om statens inkomster och utgifter utan också att det är riksdagen som har det huvudsakliga ansvaret på finansmaktens område. Bestämmelsen ger inte en uttömmande beskrivning av möjligheten att besluta om avgifter. Även regeringen kan besluta om avgifter enligt vad som närmare anges i 8 kap. Enligt 9 kap. 2 § lämnar regeringen en budgetproposition till riksdagen. Riksdagen beslutar enligt 9 kap. 3 § om budget för det följande budgetåret och beslutar då om beräkning av statens inkomster och anslag för bestämda ändamål. Riksdagen kan besluta att statens inkomster får tas i anspråk för bestämda ändamål på annat sätt än genom anslag. I 9 kap. 6 § stadgas att riksdagen kan besluta om riktlinjer för statens verksamhet även för tid efter den följande budgetperioden.

Anslag och inkomster får inte användas på annat sätt än vad riksdagen har bestämt (9 kap. 7 §). Detta är ett annat sätt att uttrycka den redan i 1 kap. 4 § fastslagna regeln att riksdagen bestämmer hur statens medel ska användas. Regeringen förvaltar och förfogar över statens tillgångar (9 kap. 8 §). Bestämmelsen kan sägas vara en naturlig följd av att regeringen enligt 1 kap. 6 § styr riket (prop. 2009/10:80 s. 234). Regeringen får inte utan att riksdagen har medgett det ta upp lån eller göra ekonomiska åtaganden för staten.

Enligt 9 kap. 9 § beslutar riksdagen om grunder för förvaltningen av och förfogandet över statens tillgångar. Riksdagen kan också besluta att en åtgärd av ett visst slag inte får vidtas utan att riksdagen har medgett det.

Genom grundlagsreformen den 1 januari 2011 infördes en bestämmelse om att regeringen efter budgetperiodens slut lämnar en årsredovisning för staten (9 kap. 10 §). I förarbetena framhölls att årsredovisningen för staten är av central betydelse för riksdagens uppföljning av budgeten (SOU 2008:125 s. 580). Grundlagsutredningen och regeringen (prop. 2009/10:80 s. 235) ansåg att det var lämpligt att genom reglering på grundlagsnivå befästa att årsredovisningen för staten är ett centralt element i budgetprocessen.

I 9 kap. 11 § regeringsformen anges att ytterligare bestämmelser om riksdagens och regeringens befogenheter meddelas i riksdagsordningen eller särskild lag.

Den s.k. rambeslutsmodellen beslutades 1994, och nya bestämmelser i 5 kap. 12 § riksdagsordningen trädde i kraft den 1 januari 1996. Rambeslutsmodellen innebär att budgetbesluten fattas i två steg. I det första steget beslutar riksdagen genom ett beslut om inkomstberäkningarna och ramarna för 27 utgiftsområden. I det andra steget beslutar riksdagen om anslagen inom dessa områden genom ett beslut för vart och ett av områdena. Summan av anslagen inom varje område får inte överskrida den tidigare beslutade ramen. I paragrafen anges bl.a. att riksdagen genom lag får besluta att hänföra statsutgifterna till utgiftsområden. I tilläggsbestämmelsen 5.12.1 föreskrivs att statsutgifterna ska hänföras till 27 olika utgiftsområden.

Även i 3 kap. 2 § finns bestämmelser om budgetpropositionen. Den ska enligt bestämmelserna innehålla en finansplan och ett förslag till beslut om statsbudgeten. Om riksdagen med stöd av 5 kap. 12 § har fattat beslut om att hänföra statsutgifterna till utgiftsområden, ska förslaget till statsbudget innehålla en fördelning av anslagen på dessa utgiftsområden.

I tilläggsbestämmelsen 3.2.3 hänvisas till att ytterligare bestämmelser finns i lagen (1996:1059) om statsbudgeten.

I samband med att den sistnämnda lagen infördes tog konstitutionsutskottet upp frågan om riksdagens möjligheter att ställa villkor för utnyttjandet av anslagen (bet. 1996/97:KU3 s. 17). Utskottet framhöll att riksdagen hade en formellt sett obegränsad rätt när det gällde detaljregleringen i samband med utgiftsbemyndigandena. Riksdagens beslut att anvisa anslag (ändamål, anslagstyp och belopp) kunde alltså kompletteras med ytterligare villkor och med motivuttalanden som band regeringens och myndigheternas medelsanvändning. Enligt gällande rätt var riksdagen oförhindrad att sätta vilka villkor den ville vid angivande av anslagsändamålen, under förutsättning att villkoren stod i organiskt samband med anslagsändamålet i fråga och inte stred mot tidigare gjorda åtaganden. Sådana villkor kunde innebära precisering av mål, prioritering inom ett anslag, den regionala fördelningen av medlen, organisering av verksamheten, viss typ av insatser eller krav på återrapportering av resultat. Utskottet pekade på att avsikten med lagen inte var att påverka befogenhetsfördelningen mellan riksdagen och regeringen, och utskottet underströk att införandet av lagen inte innebar någon begränsning i riksdagens möjligheter att enligt regeringsformen besluta om ytterligare villkor för medelsanvisningen, utöver vad som framgick av budgetlagen och speciallagstiftningen inom respektive område.

I betänkandet tog utskottet också upp frågan om lagbestämmelsernas placering. Utskottet framhöll att flera av bestämmelserna i den föreslagna budgetlagen påverkade formerna för riksdagens handlande. Det kunde därför diskuteras om inte vissa eller alla bestämmelser i regeringens förslag borde tas in i riksdagsordningen i stället för att meddelas i en budgetlag.

Den främsta anledningen till detta skulle vara att de rörde riksdagens arbetsformer och att de hade ett sakligt samband med främst 3 kap. 2 § och 5 kap. 12 § riksdagsordningen. Där behovet av ett minoritetsskydd gjorde sig gällande borde i så fall bestämmelserna tas in i riksdagsordningens huvudbestämmelser, medan det i övrigt skulle vara tillräckligt med nya tillägsbestämmelser.

Utskottet ansåg att åtminstone de bestämmelser som rörde anslagstyperna och villkoren för anslagen var av den karaktären att de vid en förutsättningslös prövning egentligen skulle anses höra hemma i riksdagsordningen. En sådan förändring borde dock utredas för att genomföras på sikt. Utskottet föreslog ett tillkännagivande till talmanskonferensen om en utredning om budgetbestämmelsernas placering. Dessutom föreslog utskottet att det i en tillägsbestämmelse till 3 kap. 2 § riksdagsordningen skulle införas en hänvisning till att ytterligare bestämmelser om budgetprocessen fanns i lagen om statsbudgeten. Riksdagen beslutade i enlighet med utskottets förslag (rskr. 1996/97:27). Även Riksdagskommittén, som övervägde frågan, ifrågasatte om inte vissa bestämmelser i budgetlagen snarare hörde hemma i riksdagsordningen (2000/01:RS1 bil. 4). Behandlingen av Riksdagskommitténs betänkande ledde till att riksdagen beslutade att ge regeringen till känna att frågan borde utredas på sikt. En arbetsgrupp i Finansdepartementet, som 2003 lämnade ett förslag till en ny budgetlag (Ds 2003:49), delade inte uppfattningen att bestämmelser borde flyttas till riksdagsordningen utan framhöll att ett sätt att lösa de principiella frågorna skulle kunna vara att formulera om paragrafer. I skrivelsen Årsredovisningen för staten 2004 (skr. 2004/05:101 s. 244) anförde regeringen att det inte fanns tillräckliga skäl för att föreslå överflyttning av bestämmelser. Regeringen hänvisade till att den gällande ordningen inte vållat problem och till att det införts en bestämmelse i regeringsformen som upplyste om att ytterligare bestämmelser fanns i riksdagsordningen och särskild lag. Vid riksdagsbehandlingen av frågan hänvisade konstitutionsutskottet till möjligheten att formulera om bestämmelser som kunde anses rikta sig till riksdagen (yttr. 2004/05:KU6y). Utskottet ansåg också att frågan lämpligen kunde tas upp i samband med kommande översyn av budgetlagen. Finansutskottet delade konstitutionsutskottets uppfattning (bet. 2004/05:FiU28).

Behovet av en ändrad reglering

Regeringen framhåller i propositionen att tillkomsten av lagen om statsbudgeten har förenklat samarbetet mellan riksdagen och regeringen genom att bl.a. kompetenskonflikter har kunnat undvikas. Lagen bidrar vidare till att skapa en sammanhängande normhierarki på finansmaktens område. Det har därmed blivit enklare för tjänstemän och politiker att avgöra vilka regler som gäller och att direkt tillämpa dessa vid beredningen av olika

förslag. Ett samlat och tydligt regelverk bidrar även till att säkerställa en fast och mer likformig tillämpning av bestämmelserna om styrningen av olika verksamheter.

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

Det har emellertid riktats kritik mot vad som uppfattats som en alltför flexibel tillämpning av budgetlagens grundläggande bestämmelser om fullständighet och bruttoredovisning på statsbudgeten, och möjligheten att inom staten lånefinansiera infrastrukturinvesteringar har ifrågasatts. Regeringen understryker att finanspolitikens syfte är att skapa goda förutsättningar för tillväxt och sysselsättning genom en väl avvägd ekonomisk politik inom ramen för långsiktigt hållbara offentliga finanser. Lagen om statsbudgeten har enligt regeringen i detta sammanhang spelat en viktig roll genom att den lägger en tydlig grund för utformningen av statens budget.

Regeringen framhåller att lagen om statsbudgeten behöver anpassas till de ändringar som genomförts i regeringsformen. Det gäller de förhållandena att bestämmelser om regeringens skyldighet att lämna en årsredovisning numera finns i regeringsformen, att bestämmelserna om finansmakten i 9 kap. regeringsformen fått en delvis annan ordningsföljd och att vissa uttryckssätt ändrats.

Det finns vidare enligt propositionen ett behov av att förtydliga regeringen om bruttoredovisning på budgeten. Det har riktats kritik mot bl.a. tillämpningen av principen om att inkomster och utgifter ska redovisas brutto på statens budget, den s.k. bruttoprincipen. Avstegen har bl.a. ansetts beskära riksdagens möjlighet att utöva sin finansmakt, och finansutskottet har flera gånger betonat vikten av att bruttoprincipen upprätthålls när det gäller inkomster från belastande avgifter. Trots detta har det kommit att bli vanligare att just sådana avgiftsinkomster specialdestineras till en viss verksamhet än att de redovisas mot inkomstitel. När inkomster specialdestineras till en verksamhet redovisas de antingen vid sidan av inkomstitlar och anslag eller netto under anslag. Ett annat avsteg från bruttoredovisning på budgeten som har gjorts är att riksdagen i vissa fall har beslutat att utgifter för vissa åtgärder ska krediteras mot en skattskyldigs skattekonto. Därmed uppkommer nettobudgetering på budgetens inkomstsida. Detta har tidigare förekommit i stor omfattning för främst sysselsättningsfrämjande åtgärder samt för energi- och miljöinvesteringar. Ytterli-

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

När det gäller bl.a. anslagstyperna behövs enligt regeringen en anpassning till den praktiska tillämpningen. Lagen om statsbudgeten föreskriver att anslagstyperna obetecknat anslag, reservationsanslag och ramanslag ska användas när anslag anvisas till angivna ändamål, men i praktiken används bara ramanslaget. Riksdagen har vidare beslutat att vissa utgifter och inkomster ska redovisas mot anslag och inkomstitlar på andra grunder än de budgetlagen föreskriver. Det behövs därför en anpassning av reglerna också när det gäller redovisningen av förvaltningsutgifter och inkomster av skatter.

Erfarenheterna har vidare enligt regeringen visat att det kan finnas behov av att göra vissa förenklingar i regelverket, t.ex. när det gäller hanteringen av vissa beställningsbemyndiganden som gäller mindre belopp. Det finns också ett behov av att anpassa regleringen om överlåtelse av fast egendom till den prisutveckling som skett.

Enligt regeringen finns det dessutom ett antal områden där det nu saknas en reglering, men där det finns skäl att införa bestämmelser i budgetlagen. Den nuvarande lagen om statsbudgeten innehåller flera bestämmelser som reglerar regeringens befogenhet att överlåta egendom. Det får enligt regeringen anses ha uppkommit ett behov av reglering också när det gäller förvärv av aktier och andelar i företag.

Vidare finns det ett behov av ytterligare bestämmelser som gäller statens garantier och lån till andra rättssubjekt än staten som sammantaget avser mycket stora belopp och många gånger är förknippade med inte obetydliga risker för förluster. I regeringsformen och i budgetlagen finns bestämmelser om regeringens befogenheter att ställa ut garantier men det saknas bestämmelser om utlåning som motsvarar bestämmelserna om garantier.

Ytterligare bestämmelser om årsredovisningen behövs också mot bakgrund av att Riksrevisionen flera gånger har påtalat det olämpliga i att regeringen själv kan besluta om hur den egna redovisningen till riksdagen ska utformas när det gäller innehåll, vilka verksamheter som omfattas och hur resultaträkningen, balansräkningen och finansieringsanalysen ska ställas upp.

Mot bakgrund av att konstitutionsutskottet uttalat att flera av bestämmelserna i lagen om statsbudgeten påverkade formerna för riksdagens handlande och det kunde ifrågasättas om inte en del av bestämmelserna i stället kunde höras hemma i riksdagsordningen, bör enligt regeringen bestämmelserna i budgetlagen i första hand formuleras så att de så långt som möjligt inte uttryckligen riktar sig till riksdagen.

Överskottsmål m.m.

Utskottets förslag i korthet

Utskottet tillstyrker regeringens förslag till budgetlag såvitt avser 1 kap. och 2 kap. 1 § samt avstyrker ett motionsyrkande (V) om en annan lydelse av avser 2 kap. 1 § budgetlagen.

Jämför reservation (V).

Propositionen

Förslaget till ny budgetlag innehåller inledningsvis ett kapitel om lagens tillämpningsområde, statens verksamhet och effektivitet och hushållning (1 kap. 1–3 §§). Det följande kapitlet är rubricerat Budgetpolitiska mål och utgiftsområden. I 2 kap. 1 § finns en bestämmelse om att regeringen ska till riksdagen lämna förslag till mål för den offentliga sektorns finansiella sparande (överskottsmål). Bestämmelsen motsvarar regleringen i 39 § lagen om statsbudgeten.

Motionen

I motion 2010/11:K1 av Lars Ohly m.fl. (V) yrkas att ordet ”överskottsmål” ska ersättas av ordet ”saldomål” (yrk. 3). Ett saldomål för de offentliga finanserna beaktar enligt motionärerna till skillnad mot systemet med utgiftstaken, dels hela den offentliga sektorn, dels både inkomster och utgifter.

När överskottsmålet infördes angavs, vid sidan av ambitionen att snabbt få ned de offentliga skuldkvoterna, den förväntade framtida demografiska utvecklingen som huvudmotiv. Tanken bakom överskottsmålet var att det behövdes ett överskott ”nu” för att kunna ha underskott ”sedan” när de demografiskt betingade utgifterna började stiga. Tankeramen bakom överskottsmålet föreföll alltså bygga på något diffust, outtalat, ”politikerkontrakt” där dagens politiker levererar överskott i de offentliga finanserna i förhoppning att kommande parlamentariska majoriteter om 30–40 år kontinuerligt ska underbalansera de offentliga finanserna. Därtill är resonemanget minst sagt problematiskt ur demokratisk synvinkel. Vilka välfärdsambitioner ett samhälle ska ha, och därmed vilka skatter som bör tas ut, är enligt motionen i allra högsta grad politiska frågor där det råder skilda åsikter. Numera visar emellertid Finansdepartementets långsiktsskalkyler att den offentliga sektorns finansiella sparande går med löpande överskott under hela kalkylens tidshorisont (som sträcker sig fram till 2099), och därmed faller enligt motionen hela motivet att det måste finnas ett överskott nu för att kunna ha underskott sedan.

Ett annat skäl som angavs, och som fortfarande anges, är att dagens generationer måste spara för att kommande generationer ska kunna få god offentlig service. Emellertid kommer kommande generationer enligt motionen inte att vara fattigare än dagens generationer, tvärtom, vilket Finansde-

partementets olika långsiktscalkyler visar. Överskottsmålet innebär de facto att det förs en form av kontinuerlig åtstramningspolitik, vilket leder till lägre sysselsättning och produktion.

Tidigare behandling

Den 1 augusti 2010 genomfördes ändringar i lagen om statsbudgeten som bl.a. innebar att det infördes en ny bestämmelse med rubriken ”budgetpolitiska mål” och med innebörd att regeringen ska till riksdagen lämna förslag till mål för den offentliga sektorns finansiella sparande (överskottsmål).

Som skäl för förslaget att lagfästa överskottsmålet anförde regeringen att det av en utvärdering framgick att utvecklingen av det finansiella sparandet var en viktig sammanfattande indikator på de effekter som utgår från den ekonomiska politik och budgetpolitik som riksdagen och regeringen för. I propositionen redovisades de viktigaste slutsatserna i utvärderingens rapport (Ds 2010:4), däribland följande (prop. 2009/10:100 s. 100):

När överskottsmålet infördes rådde fortfarande en viss oklarhet angående hur målet skulle tillämpas och vilken styrande effekt det skulle få. Tillämpningen av målet har över tiden tydliggjorts. Överskottsmålet har varit av stor betydelse för den relativt goda utvecklingen av de offentliga finanserna under 2000-talet. Målet har i dag bred politisk förankring. Mot denna bakgrund är det rimligt att lagfästa överskottsmålet såsom tidigare gjorts med utgiftstaket. Detta ligger också i linje med erfarenheter som visar att budgetpolitiska mål och regler som är lagfästa är mer verkningsfulla.

I författningskommentaren till den föreslagna 39 § angavs bl.a. att uttrycket överskottsmål är en benämning och att det saknar normativ innebörd samt att benämningen således inte utesluter att målet på sikt sätts på en nivå som innebär att de offentliga finanserna ska vara t.ex. i balans eller rent av visa ett mindre underskott.

Finansutskottet framhöll i ett yttrande till konstitutionsutskottet (yttr. 2009/10:FiU8y s. 3 f.) att det delade regeringens bedömning att det främsta motivet borde vara att skapa förutsättningar för långsiktigt hållbara finanser. Även andra motiv härledda ur erfarenheter med överskottsmålet visade enligt utskottet på målets relevans. Genom målet hade tillräckligt stora marginaler skapats så att alltför stora underskott undvikits i lågkonjunkturer även vid en politik som aktivt motverkade lågkonjunktur. Målet kan också bidra till att skapa förutsättningar för en jämn fördelning av resurser mellan generationerna och till ekonomisk tillväxt. I frågan om behovet av en lagreglering av överskottsmålet bedömde finansutskottet i likhet med regeringen att en lagreglering kunde bidra till att stärka det finanspolitiska ramverket. Finansutskottet anförde bl.a. att erfarenheterna av att införa en budgetlag entydigt visade att ett tydligt regelverk införts som gett förutsättningar för ett mer effektivt beslutsfattande när det gäller resursfördelning och styrning av den statliga verksamheten. Budgetlagen hade enligt utskottet vidare bidragit till fasthet i budgetprocessen, god bud-

getdisciplin och sunda statsfinanser. Mot den bakgrunden fanns ett värde i att lagreglera även överskottsmålet. Därtill kunde det enligt finansutskottet finnas en pedagogisk fördel med att budgetlagen innehöll en beskrivning av de viktigaste elementen i det finanspolitiska ramverket.

Konstitutionsutskottet ansåg (bet. 2009/10:KU39 s. 13) att en lagreglering av regeringens skyldighet att lämna förslag till riksdagen om ett överskottsmål och en redovisning av hur överskottsmålet uppnås bidrar till att stärka det finanspolitiska ramverket. Konstitutionsutskottet tillstyrkte regeringens förslag.

Finansutskottets yttrande

Finansutskottet hänvisar till att bestämmelsen om ett obligatoriskt överskottsmål trädde i kraft den 1 augusti 2010 och att det i skälen till regeringens förslag (prop. 2009/10:100 s. 93) angavs att målet för den offentliga sektorns finansiella sparande även i fortsättningen borde benämnas överskottsmålet. Finansutskottet anser, liksom regeringen, att begreppet överskottsmål är väletablerat och bör behållas. Ett byte av begrepp försvagar trovärdigheten kring målet i ett läge då det är särskilt viktigt att vända det nuvarande underskottet till ett överskott. Finansutskottet föreslår att motionsyrkandet avstyrks.

Konstitutionsutskottets ställningstagande

Konstitutionsutskottet delar finansutskottets bedömning och avstyrker motion 2010/11:K1 yrkande 3 (V). Konstitutionsutskottet tillstyrker regeringens förslag till budgetlag när det gäller 1 kap. och 2 kap. 1 §.

Utgiftstak och utgiftsområden

Utskottets förslag i korthet

Utskottet tillstyrker regeringens lagförslag, såvitt avser 2 kap. 2-4 §§ Utgiftstak och utgiftsområden, dock med en mindre ändring som gäller en hänvisning i 2 kap. 3 §. Utskottet avstyrker motionsyrkanden (V) om avslag på regeringens förslag såvitt avser 2 kap. 2 och 4 §§ budgetlagen.

Jämför reservation (V).

Propositionen m.m.

Regeringen föreslår en bestämmelse i 2 kap. 2 § i den nya budgetlagen med innebörd att regeringen i budgetpropositionen ska lämna förslag till tak för statens utgifter (utgiftstak) som ska användas i beredningen av för-

slaget till statens budget och i genomförandet av den budgeterade verksamheten. Förslaget ska enligt paragrafens andra stycke avse det tredje tillkommande budgetåret.

I 2 kap. 3 § finns en bestämmelse om att regeringen i budgetpropositionen ska redovisa en beräkning av hur utgifterna fördelas på utgiftsområdena för det andra och tredje tillkommande budgetåret, om riksdagen har beslutat att hänföra statens utgifter till utgiftsområden.

Enligt den föreslagna bestämmelsen i 2 kap. 4 § budgetlagen ska regeringen om det finns risk för att ett beslutat utgiftstak kommer att överskridas för att undvika detta vidta sådana åtgärder som den har befogenhet till eller föreslå nödvändiga åtgärder.

Bestämmelserna motsvarar regleringen i 40–42 §§ lagen om statsbudgeten och någon ändring i sak är inte avsedd.

Motionen

Lars Ohly m.fl. (V) yrkar i motion 2010/11:K1 att riksdagen avslår regeringens förslag till 2 kap. 2 § budgetlagen (yrk. 1) och därmed även att riksdagen avslår regeringens förslag till 2 kap. 4 § budgetlagen (yrk. 2). Motionärerna framhåller att man bör visa stor försiktighet med vad som regleras i budgetlagen. Huvudprincipen bör vara att regeringen i samband med budgetpropositionen och den ekonomiska vårpropositionen lägger fram sitt förslag till finanspolitiskt ramverk och riktlinjerna för den ekonomiska politiken och begär stöd för denna snarare än att dessa ska regleras i en budgetlag.

Motionärerna framhåller att systemet med utgiftstak länge har varit en del av det finanspolitiska ramverket. Det kan finnas goda skäl för en regering att använda sig av utgiftstak i budgetpolitiken eftersom varje regering är i behov av olika former av styrmedel och restriktioner under budgetprocessen. Det finns emellertid ett antal brister med dagens system.

Utgiftstaken sätter en övre gräns för de statliga utgifterna tre år framåt. Något motsvarande golv för statens inkomster finns inte. Systemet har därmed enligt motionen en tydlig ideologisk slagsida eftersom statsbudgeten utifrån ett givet reformutrymme innehåller en explicit restriktion på statsbudgetens utgiftssida utan någon motsvarighet på dess inkomstsida.

En stor del av statens utgifter är konjunktur känsliga och påverkas i hög grad av pris- och löneutvecklingen. När ekonomin går in i en kraftig lågkonjunktur ökar utgifterna för bl.a. arbetslöshetsersättningen. Det kan då uppkomma situationer som innebär att utgiftstaken blir hotade och att man därmed saknar förmågan att motverka lågkonjunkturen med en aktiv arbetsmarknadspolitik. Därför är det enligt motionen oklokt att sätta ett tak för statsbudgetens utgifter tre år i förväg och synnerligen olämpligt att detta ramverk återfinns som ett tvång för regeringen i form av en reglering i budgetlagen.

Tidigare behandling

I lagen (1996:1059) om statsbudgeten fanns ursprungligen bestämmelser om utgiftstak som innebar att användningen av utgiftstak var frivillig. Vid behandlingen 1996 av regeringens förslag till lag om statsbudgeten framhöll konstitutionsutskottet (bet. 1996/96:KU3 s. 44) att om riksdagen beslutat om utgiftstak eller använt utgiftsramar är det naturligt att regeringen presenterar prognoser som belyser om ett beslutat utgiftstak eller ramarna för utgiftsområdena kommer att hålla och att skillnader i belopp förklaras. Om det finns risk för att ett beslutat utgiftstak eller använda utgiftsramar kommer att överskridas är det också naturligt för regeringen att i samband med att prognoserna redovisas redogöra för vilka beslut regeringen fattat eller avser att fatta respektive vilka åtgärder den föreslår att riksdagen ska vidta för att motverka överskridandet. Konstitutionsutskottet underströk vikten av att så sker.

Den 1 januari 2010 trädde ändringar i kraft (40 §) som innebär att det blev obligatoriskt för regeringen att lämna förslag till utgiftstak för det tredje året (prop. 2009/10:5, bet. 2009/10:KU9, rskr. 2009/10:5) och att regeringen i budgetpropositionen ska redovisa sina bedömningar av ramarna för utgiftsområdena för det andra och tredje tillkommande budgetåret. Konstitutionsutskottet framhöll i sitt ställningstagande att systemet med fleråriga tak för statsutgifterna hade stramat upp budgetprocessen och att det faktum att taken fastställts tre år i förväg hade gett stadga och långsiktighet i budgetprocessen. Konstitutionsutskottet bedömde att regeringens användning av utgiftstak borde göras obligatoriskt. Konstitutionsutskottet delade regeringens bedömningar om dels att det treåriga perspektivet är ett viktigt element i den reformerade budgetprocessen som stärker det finanspolitiska ramverket och ger uttryck för budgetprocessens långsiktiga karaktär, dels att det är lämpligt att regeringen förutom att lämna förslag till ramar för det följande budgetåret i budgetpropositionen även redovisar sin beräkning av hur utgifterna ska fördelas på utgiftsområdena de därpå följande två åren. Konstitutionsutskottet ansåg i likhet med finansutskottet att ett utgiftstaks avgränsning och utformning ytterst är beroende av politiska bedömningar, som kan variera över tiden och att den närmare utformningen och avgränsningen av utgiftstaken därför inte bör regleras i lag. Konstitutionsutskottet betonade vikten av att vara vaksam på hur utgifter hanteras i förhållande till utgiftstaket, till behovet av tekniska justeringar och till hur den finansiella stramheten upprätthålls.

Samtidigt ändrades bestämmelsen i 42 § lagen om statsbudgeten om utgiftskontroll. Det hade enligt regeringen visat sig att den föreskrivna utgiftskontrollen i praktiken inte skedde mot ramarna för utgiftsområdena utan endast mot utgiftstaket. Regleringen föreslogs bli ändrad så att den överensstämmer med den praxis som kommit att utvecklas genom att hänvisningen till utgiftsramar togs bort. Konstitutionsutskottet, som tillstyrkte regeringens lagförslag i den delen, delade finansutskottets uppfattning att den föreslagna ändringen av regeringens utgiftskontroll inte påverkar reger-

ingens skyldighet att även fortsättningsvis i enlighet med riksdagsordningens bestämmelser föreslå en ändrad utgiftsram om den föreslår en ändring av ett anslag som innebär att en utgiftsram påverkas.

Finansutskottets yttrande

Finansutskottet anser i motsats till motionärerna, att systemet med fleråriga tak för statsutgifterna har stramat upp budgetprocessen och att det faktum att taken fastställs tre år i förväg ger en ändamålsenlig stadga och långsiktighet i budgetprocessen.

När det gäller yrkandet i motionen att riksdagen ska avslå bestämmelserna i 2 kap. 4 § i budgetlagen hänvisar finansutskottet till att bestämmelsen motsvarar regleringen i 42 § lagen (1996:1059) om statsbudgeten och gällde även före det att utgiftstaket gjordes obligatoriskt. Finansutskottet framhåller att det inte hade något att erinra mot införandet av bestämmelsen, som innebär att om det finns risk för att ett beslutat utgiftstak kommer att överskridas, ska regeringen för att undvika detta vidta sådana åtgärder som den har befogenhet till eller föreslå riksdagen nödvändiga åtgärder (yttr. 1995/96:FiU8y). Finansutskottet anser att genom bestämmelsen har statsmakterna åtagit sig att noga följa utvecklingen under genomförandefasen och att vid behov vidta åtgärder för att bringa utgiftsutvecklingen under kontroll, vilket är en förutsättning för ordning och reda i de offentliga finanserna. Finansutskottet avstyrker motionsyrkandet.

Konstitutionsutskottets ställningstagande

Som finansutskottet framhåller har systemet med fleråriga tak för statsutgifterna stramat upp budgetprocessen. Konstitutionsutskottet har tidigare också understrukit att det faktum att taken fastställs tre år i förväg har gett stadga och långsiktighet i budgetprocessen. Systemet med utgiftstak har visat sig hålla även under en finanskris. Detta har som regeringen framhöll vid införandet av ett obligatoriskt utgiftstak (prop. 2009/10:5) samband med att det fleråriga taket är beräknat så att det ska finnas utrymme för en viss utgiftsexpansion i en lågkonjunktur, när också statens inkomster minskar. Användningen av utgiftstak medverkar således till en stabilisering av statens utgifter över konjunkturcykeln.

Konstitutionsutskottet vidhåller sin tidigare bedömning att systemet med fleråriga utgiftstak har stramat upp budgetprocessen och att det treåriga perspektivet är ett viktigt element i den reformerade budgetprocessen som stärker det finanspolitiska ramverket och ger uttryck för budgetprocessens långsiktiga karaktär.

Finansutskottet framhåller att genom bestämmelsen i 2 kap. 4 § har statsmakterna åtagit sig att noga följa utvecklingen under genomförandefasen och att vid behov vidta åtgärder för att bringa utgiftsutvecklingen under

kontroll, vilket är en förutsättning för ordning och reda i de offentliga finanserna. Konstitutionsutskottet vill liksom tidigare understryka vikten av att åtgärderna redovisas.

Konstitutionsutskottet tillstyrker mot den angivna bakgrunden i allt väsentligt regeringens förslag såvitt avser 2 kap. 2–4 §§ budgetlagen. Emellertid bör hänvisningen i 2 kap. 3 § budgetlagen till riksdagsordningen avse 5 kap. 12 § riksdagsordningen. Orden ”andra stycket” bör därför utgå. Konstitutionsutskottet avstyrker motion 2010/11:K1 yrkandena 1 och 2 (V).

Omfattningen av statens budget m.m.

Utskottets förslag i korthet

Utskottet tillstyrker regeringens förslag till budgetlag såvitt avser 3 kap. 1–7 §§. Utskottet föreslår också, i enlighet med förslagspunkt 10 i propositionen, att riksdagen godkänner det förslag till riktlinjer för specialdestination av belastande avgifter som läggs fram i propositionen (avsnitt 6.2).

Propositionen

Regeringen föreslår att den nya budgetlagen ska innehålla ett kapitel rubricerat Budgetering (3 kap.), som inleds med bestämmelser om att inkomstitlar och ramanslag ska användas (1–2 §§).

I 3–7 §§ finns bestämmelser om omfattningen av statens budget. Utgångspunkten ska även i fortsättningen vara att statens inkomster och utgifter ska budgeteras och redovisas brutto på statens budget (4 §). Undantag från bruttoredovisning (6 §) ska göras då riksdagen har beslutat att en inkomst ska specialdestineras till en viss verksamhet. Inkomster av skatter ska dock alltid budgeteras och redovisas mot inkomstitlar. Om inkomster som specialdestinerats till en verksamhet helt eller till en bestämd del ska täcka utgifterna i verksamheten, ska inkomsterna och motsvarande utgifter inte heller budgeteras eller redovisas mot anslag. Om inkomsterna till en obestämd del ska täcka utgifterna i en verksamhet, ska inkomsterna redovisas mot anslag (nettoredovisning).

Regeringen föreslår att riksdagen fastställer riktlinjer för när specialdestination av inkomster från belastande avgifter ska kunna ske. Specialdestination av inkomster från belastande avgifter ska kunna ske om

- det är avgifter i en verksamhet vars omfattning styrs av efterfrågan, även om denna föranleds av ett rättsligt tvång,
- verksamhetens intäkter, kostnader och resultat särredovisas och framgår av myndighetens årsredovisning,

- specialdestinationen motiveras av att den främjar möjligheterna till hög effektivitet och service i verksamheten,
- en god styrning och kontroll av verksamheten kan säkerställas, samt
- utgiftstaket justeras så att det behåller den avsedda finansiella stramheten.

En bestämmelse om att utgifter inte får budgeteras och redovisas mot inkomstitlar föreslås (5 §). I 7 § finns en bestämmelse om att regeringen får förfoga över avgiftsinkomster från frivilligt efterfrågade varor och tjänster som staten tillhandahåller och besluta om att inkomsterna ska budgeteras och redovisas mot inkomstitel eller specialdestineras till en viss verksamhet. Bestämmelsen motsvarar i sin första del regleringen i 19 § lagen om statsbudgeten.

Finansutskottets yttrande

Finansutskottet hänvisar till att det tidigare riktat kritik mot vad som uppfattats som en alltför flexibel tillämpning av budgetlagens grundläggande bestämmelser om fullständighet och bruttoredovisning på statsbudgeten (se t.ex. bet. 1997/98:FiU1 s. 225, bet. 1999/2000:FiU20 s. 231 f. och s. 252 f.). Finansutskottet pekar på att avsteg som gjorts från huvudprinciperna har medfört att utgiftstaket för staten inte fått verka fullt ut som budgetrestriktion och även på att regeringen i propositionen betonar att utgångspunkten i den nya budgetlagen är att inkomster och utgifter ska redovisas brutto på statens budget. Mot den bakgrunden välkomnar finansutskottet förslaget om att förtydliga bestämmelsen om undantaget från bruttoredovisning för specialdestinerade inkomster och om en ny bestämmelse om att utgifter inte får budgeteras och redovisas mot inkomstitlar.

Finansutskottet understryker att utgångspunkten är att statens inkomster och utgifter ska budgeteras och redovisas brutto på statens budget och att specialdestination av inkomster är ett undantag från denna princip. Finansutskottet pekar på att regeringen i propositionen konstaterar att när det gäller belastande (offentlighetsrättsliga) avgifter har en hel del undantag gjorts från principen om bruttoredovisning. Finansutskottet har tidigare betonat vikten av att upprätthålla bruttoprincipen när det gäller inkomster från belastande avgifter (se t.ex. bet. 2003/04:FiU2 s. 37). Den allvarligaste nackdelen med att avgifter specialdestineras och att avvikelser görs från bruttoredovisningsprincipen är att det försvårar för riksdagen att få en fullständig bild av statens verksamhet och att pröva hur inkomster och utgifter ska prioriteras mellan olika ändamål. Mot den bakgrunden ställer sig finansutskottet positivt till förslaget om riktlinjer för när specialdestination av belastande avgifter ska kunna ske (förslagspunkt 10).

Genom regeringens avsikt att, i kommande förslag om specialdestination av belastande avgifter, beskriva hur förslaget förhåller sig till riktlinjerna anser finansutskottet att regeringens avvägning mellan att å ena sidan låta utgifter i en verksamhet underkastas riksdagens prövning, å andra

sidan främja en effektiv styrning av den statliga verksamheten blir tydligare än tidigare. I detta sammanhang är det dock enligt finansutskottet värt att notera att riktlinjerna inte begränsar riksdagens möjlighet att enligt 9 kap. 3 § regeringsformen besluta att statens inkomster får tas i anspråk för bestämda ändamål på annat sätt än genom beslut om anslag. Finansutskottet vill dock återigen understryka att utgångspunkten är att statens inkomster och utgifter ska budgeteras och redovisas brutto på statens budget och att specialdestination av inkomster är ett undantag från denna princip.

Av riktlinjerna för specialdestination av belastande avgifter framgår att specialdestination ska kunna ske om utgiftstaket justeras så att det behåller den avsedda finansiella stramheten. Finansutskottet ser positivt på att regeringen förbinder sig att göra tekniska justeringar av utgiftstaket vid undantag från bruttoprincipen och vill påminna om att detta stärker tilltron till såväl utgiftstaket som budgetdisciplinen.

En annan av riktlinjerna är att den avgiftsfinansierade verksamheten i myndighetens redovisning bör särredovisas så att intäkter, kostnader och resultat framgår av myndighetens årsredovisning. Finansutskottet noterar med tillfredsställelse att även icke finansiella resultat bör redovisas eftersom detta betyder att riksdagen får möjlighet att följa hur verksamheten utvecklas även om den inte redovisas brutto mot inkomstitlar och anslag.

Konstitutionsutskottets ställningstagande

Konstitutionsutskottet delar finansutskottets bedömning och tillstyrker följaktligen regeringens lagförslag såvitt avser 3 kap. 1–7 §§ budgetlagen.

Konstitutionsutskottet delar också finansutskottets bedömning när det gäller värdet av riktlinjer för specialdestination av belastande avgifter. Regeringen har i propositionen förklarat sin avsikt att i kommande förslag om specialdestination av belastande avgifter beskriva hur förslaget förhåller sig till de uppsatta riktlinjerna. Som finansutskottet framhåller innebär detta att regeringens avvägningar blir tydligare när det gäller å ena sidan vikten av riksdagens prövning av utgifter i en verksamhet, å andra sidan behovet av att främja en effektiv styrning av den statliga verksamheten.

Konstitutionsutskottet föreslår följaktligen också, i enlighet med förslagspunkt 10 i propositionen, att riksdagen godkänner det förslag till riktlinjer för specialdestination av belastande avgifter som läggs fram i propositionen (avsnitt 6.2).

Anslagstyper och anslagsvillkor

Utskottets förslag i korthet

Utskottet tillstyrker i allt väsentligt regeringens förslag till budgetlag såvitt avser 3 kap. 8–12 §§ under rubriken Villkor för ramanslag, dock med de ändringarna beträffande 3 kap. 8 och 10 §§ att orden ”om inte riksdagen för ett visst anslag har beslutat om en lägre anslagskredit” respektive ”om inte riksdagen för ett visst anslag har beslutat annat” utgår.

Propositionen

Regeringen föreslår att anslagstyperna reservationsanslag och obetecknat anslag avskaffas. Vidare föreslås att den nya budgetlagen ska innehålla en bestämmelse (3 kap. 8 §) som innebär att ett anslag får tillfälligt överskridas genom att en kredit motsvarande högst 10 % av det anvisade anslaget (anslagskredit) tas i anspråk om inte riksdagen för ett visst anslag har beslutat om en lägre anslagskredit. I paragrafen finns också en bestämmelse som reglerar regeringens befogenhet att överskrida ett anslag. Regeringen föreslår även en bestämmelse (3 kap. 9 §) med ett bemyndigande till regeringen att besluta om att anslag för räntor på statsskulden och andra utgifter för statens upplåning och skuldförvaltning får överskridas om det är nödvändigt för att fullgöra statens betalningsåtaganden. Vidare föreslås bestämmelser (3 kap. 10 §) om anslagssparande med innebörd att utnyttjade medel på ett anslag får användas följande år om inte riksdagen för ett visst anslag har beslutat annat och om att medlen får användas längst två år efter det att anslaget senast var uppfört på budgeten. Dessutom föreslås bestämmelser (3 kap. 11 och 12 §§) om att regeringen får besluta om begränsningar när det gäller villkoren för utnyttja ett anslag som tilldelats en myndighet och om att medel på ett anvisat anslag inte ska användas om det är motiverat av särskilda omständigheter i en verksamhet eller av statsfinansiella eller andra samhällsekonomiska skäl.

Regeringen anser att den nuvarande ordningen, som innebär att regeringen årligen begär riksdagens bemyndigande att under vissa villkor överskrida ett anslag, bör behållas. De skäl som regeringen anfört för att inte lagfästa bemyndigande om att överskrida ett ramanslag som inte avser förvaltningsändamål och om överskridandet ryms under utgiftstaket är att det skulle leda till en försvagad budgetprocess och minskad transparens i budgetprocessen och att det skulle kunna göras gällande att en sådan åtgärd skulle innebära att det tidigare förslagsanslaget återinfördes.

Finansutskottets yttrande

När det gäller de villkor för ramanslag som föreslås tar finansutskottet särskilt upp villkoren för anslagssparande och anslagskredit (3 kap. 8 och 10 §§). I båda fallen anges i förslaget att villkoren i lagen ska gälla om inte riksdagen för ett visst anslag har beslutat annat. Finansutskottet framhåller att riksdagens befogenhet att besluta om dessa villkor följer av regeringsformen, men eftersom riksdagen i praktiken inte brukar besluta om andra villkor i dessa avseenden anser finansutskottet att konstitutionsutskottet bör föreslå riksdagen en ändring av regeringens lagförslag. De bisatser i paragraferna som anger riksdagens möjlighet att besluta om andra villkor när det gäller anslagssparande och anslagskredit bör strykas.

Finansutskottet tar också upp bestämmelsen om att regeringen får överskrida anslag för räntor på statsskulden samt andra utgifter för upplåning och skuldförvaltning om det är nödvändigt att fullgöra statens betalningsåtaganden (3 kap. 9 §). Finansutskottet framhåller att de skäl som regeringen för fram för att inte lagfästa bemyndigandet om att överskrida anslag som ligger under utgiftstaket också är giltiga i fråga om bemyndigandena för statsskulsräntor och provisionskostnader. Regeringen anför som skäl, utöver att det skulle kunna göras gällande att det tidigare förslagsanslaget därigenom återinfördes, att en lagreglering skulle medföra att den årliga prövningen av bemyndigandet upphör, vilket skulle leda till en försvagad budgetprocess och därmed minskad transparens i budgetprocessen. Mot bakgrund av detta anser finansutskottet att det inte längre är motiverat att lagfästa de två bemyndigandena på utgiftsområde 26. Ytterligare en aspekt är enligt finansutskottet att bestämmelsen avser både statsskulsräntor och provisionskostnader. I sitt betänkande 2010/11:FiU4 (s. 7–8) konstaterade finansutskottet att den historiska information som finansutskottet har att utgå ifrån vid sin bedömning av anslaget talar för en lägre nivå på anslaget än den regeringen föreslagit. Finansutskottet anser att ett överbudgeterat anslag tillsammans med ett obegränsat bemyndigande som är knutet till anslaget för provisionskostnader inte ger incitament till en effektiv resursanvändning, varför det finns ytterligare invändningar mot förslaget. Finansutskottet konstaterar att förslaget till bestämmelse i budgetlagen innebär ett bemyndigande som är obegränsat till belopp, när det i stället finns skäl som talar för att bemyndigandet för provisionskostnaderna skulle vara beloppsmässigt begränsat.

Konstitutionsutskottets ställningstagande

Konstitutionsutskottet gör inte någon annan bedömning än finansutskottet när det gäller bestämmelserna i 3 kap. 8 och 10 §§ budgetlagen om anslagskredit och anslagssparande. Konstitutionsutskottet anser således att 3 kap. 8 § första meningen bör lyda:

Ett anslag får tillfälligt överskridas genom att en kredit motsvarande högst tio procent av det anvisade anslaget (anslagskredit) tas i anspråk.

Vidare bör 3 kap. 10 § första stycket lyda:

Outnyttjade medel på ett anslag (anslagssparande) får användas följande år.

Finansutskottet har i sitt yttrande även särskilt tagit upp bestämmelsen i 3 kap. 9 § förslaget till budgetlag, som föreskriver att regeringen får besluta att anslag för räntor på statsskulden samt andra utgifter för upplåning och skuldförvaltning får överskridas om det är nödvändigt för att fullgöra statens betalningsåtaganden. Finansutskottet pekar på att genom lagregleringen upphör den årliga prövningen av bemyndigandet, vilket skulle leda till en försvagad budgetprocess och därmed minskad transparens i budgetprocessen.

Konstitutionsutskottet anser emellertid att fördelarna med ett lagfäst bemyndigande för statsskuld räntor och provisionskostnader väger över. Som regeringen framhåller blir det med ett bemyndigande i budgetlagen enkelt för statens långivare att utan att fördjupa sig i budgettekniska detaljer förvissa sig om att utgifterna för statsskulden alltid kan betalas oavsett vilken den statsfinansiella situationen är. Konstitutionsutskottet tillstyrker följaktligen regeringens förslag såvitt avser 3 kap. 9 § budgetlagen.

Konstitutionsutskottet tillstyrker även regeringens förslag till bestämmelser i 3 kap. 11 och 12 §§ budgetlagen.

Redovisning mot inkomstitlar och anslag

Utskottets förslag i korthet

Utskottet tillstyrker regeringens förslag till budgetlag såvitt avser 4 kap. Redovisning mot inkomstitlar och anslag. Utskottet tillstyrker också regeringens förslag att riksdagen ska godkänna att utgifter för anskaffning av varor och tjänster som används för transfereringar ska redovisas mot anslag på samma grund som förvaltningsutgifter dvs. det budgetår som kostnaderna hänför sig till (punkt 11).

Propositionen

Regeringen föreslår i 4 kap. i den nya budgetlagen bestämmelser om redovisning mot inkomstitlar och anslag. Inkomster av skatter och avgifter ska redovisas det budgetår som intäkterna hänför sig till (2 §). Utgifter för transfereringar ska redovisas det budgetår då betalning sker. Förvaltningsutgifter ska redovisas det budgetår som kostnaderna hänför sig till. Övriga utgifter ska redovisas det budgetår som utgifterna hänför sig till (3 §).

Bestämmelserna gäller under förutsättning att riksdagen inte beslutat annat (1 §).

Regeringen föreslår också utöver lagförslagen att riksdagen ska godkänna att utgifter för anskaffning av varor och tjänster som används för transfereringar ska redovisas mot anslag på samma grund som förvaltningsutgifter, dvs. det budgetår som kostnaderna hänför sig till (punkt 11)

Konstitutionsutskottets ställningstagande

Konstitutionsutskottet tillstyrker regeringens lagförslag när det gäller 4 kap. Konstitutionsutskottet tillstyrker också förslaget i punkt 11 att riksdagen ska godkänna att utgifter för varor och tjänster som används för transfereringar ska redovisas mot anslag på samma grund som förvaltningsutgifter dvs. det budgetår som kostnaderna hänför sig till. Volymen av dessa transfereringar bedöms vara så liten i omfattning att huvudregeln för redovisningen mot anslag inte urholkas; en sådan kostnadsmässig redovisning bör, som regeringen framhållit, inte leda till ändringar av grunden för redovisning i budgetlagen.

Statens upplåning och skuldförvaltning

Utskottets förslag i korthet

Utskottet tillstyrker regeringens förslag till budgetlag, såvitt avser 5 kap. Statens upplåning och skuldförvaltning.

Propositionen

Regeringen föreslår att bestämmelserna i lagen (1988:1387) om statens upplåning och skuldförvaltning förs in i budgetlagen som 5 kap.

Konstitutionsutskottets ställningstagande

Konstitutionsutskottet tillstyrker regeringens förslag till budgetlag, såvitt avser 5 kap.

Beställningsbemyndiganden samt utlåning och garantier

Utskottets förslag i korthet

Utskottet tillstyrker regeringens förslag till budgetlag, såvitt avser 6 kap. Ekonomiska åtaganden och utlåning.

Propositionen

Regeringens förslag till ny budgetlag innehåller ett kapitel rubricerat Ekonomiska åtaganden och utlåning (6 kap.) Kapitlet innehåller ett par paragrafer om beställningsbemyndiganden (1 och 2 §§). För det ändamål och intill det belopp som riksdagen bestämt för budgetåret får regeringen enligt 1 § första stycket i förslaget beställa varor eller tjänster samt besluta om bidrag, ersättning, lån eller liknande som medför utgifter under senare budgetår än det budgeten avser. Bestämmelsen motsvarar i huvudsak 12 § lagen om statsbudgeten. Bestämmelserna i 1 § andra och tredje styckena saknar motsvarighet i gällande lag och innebär att regeringen utan särskilt bemyndigande får göra ekonomiska åtaganden för staten om dessa uppgår till högst 10 % av ett anvisat anslag, dock högst 10 miljoner kronor samt att regeringen när den begär ett bemyndigande enligt första stycket ska ange under vilka år det ekonomiska åtagandet beräknas medföra utgifter. I den föreslagna 2 § finns ett bemyndigande för regeringen att göra sådana ekonomiska åtaganden som är nödvändiga för att den löpande verksamheten ska fungera tillfredsställande, motsvarande 13 § lagen om statsbudgeten.

I kapitlet finns också bestämmelser om utlåning och garantier (6 kap. 3–5 §§). Regeringen anser att det finns ett behov av att reglera den statliga utlåningen och även ett behov av en mer fullständig och praxisanpassad reglering av garantivivningen. Regeringen föreslår en bestämmelse som innebär att regeringen för det ändamål och intill det belopp som riksdagen har beslutat för ett eller flera budgetår får besluta om utlåning som finansieras med lån i Riksgäldskontoret, ställa ut kreditgarantier och göra liknande åtaganden. Om det finns särskilda skäl får en kreditgaranti eller liknande åtagande enligt riksdagens bestämmande göras utan att beloppet begränsas (3 §). Förslaget innebär vidare att det införs enhetliga bestämmelser om den avgift eller ränta som ska tas ut för de garantier som ställs ut och sådan utlåning som finansieras med lån i Riksgäldskontoret. För ett lån eller åtagande ska ränta eller avgift tas ut som motsvarar statens förväntade kostnad för lånet eller åtagandet, om inte riksdagen för ett visst lån eller åtagande har beslutat annat. Om det krävs till följd av bestämmelserna om statsstöd i artikel 107 i EUF-fördraget, får räntan eller avgiften sättas högre. Om låntagaren eller garantitagaren ska betala en ränta eller avgift som inte helt täcker statens förväntade kostnad, ska regeringen föreslå riksdagen hur mellanskillnaden ska finansieras. Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer ska för visst lån eller viss garanti besluta om räntans eller avgiftens storlek (4 §).

Dessutom föreslås bestämmelser om att inkomster från räntor och avgifter som motsvarar förväntade förluster ska föras till konton i Riksgäldskontoret. Även annan finansiering av förväntad förlust ska föras till sådana konton. Inkomster i utländsk valuta ska få föras till konton i bank. Konstaterade förluster för statens utlåning och åtaganden ska täckas med medel från dessa konton (5 §).

Konstitutionsutskottets ställningstagande

Konstitutionsutskottet tillstyrker regeringens förslag till budgetlag, såvitt avser 6 kap.

Förvärv av aktier och finansiering av kapitaltillskott

Utskottets förslag i korthet

Utskottet tillstyrker regeringens förslag till budgetlag såvitt avser 7 kap. Finansiering av investeringar och utlåning. Utskottet avstyrker motionsyrkanden (V) om lånefinansiering av infrastruktur och förvärv av aktier och kapitaltillskott i stället för anslagsfinansiering.

Jämför reservation (V).

Propositionen

Lagförslaget innehåller ett kapitel (7 kap.) som är rubricerat Finansiering av investeringar och utlåning. Kapitlet inleds med en bestämmelse om att regeringen inom de ramar som riksdagen har beslutat för budgetåret får besluta att anläggningstillgångar som används i statens verksamhet, utom förvärv av aktier eller andelar i ett företag och annat tillskott av kapital, ska finansieras med lån i Riksgäldskontoret, och att regeringen får besluta om villkoren för sådana lån. Förvärv av aktier eller andelar i ett företag och annat tillskott av kapital ska enligt 2 § finansieras med anslag. Utlåning för vilken den förväntade förlusten är låg får enligt 3 § finansieras med lån i Riksgäldskontoret. Enligt förslaget till 4 § får regeringen inom en kreditram som riksdagen har beslutat om, besluta att rörelsekapital i statens verksamhet ska finansieras med krediter i Riksgäldskontoret, och regeringen får besluta om villkoren för dessa krediter och om likvida medel som myndigheten disponerar. Enligt 5 § ska andra tillgångar finansieras med anslag eller vissa försäljningsinkomster som regleras i 8 kap. 9–12 §§. Enligt förslaget till 7 kap. 6 § gäller bestämmelserna inte om riksdagen för en viss myndighet, ett visst lån eller en viss anskaffning beslutar om någon annan finansiering.

De föreslagna bestämmelserna i 7 kap. 1 och 4–6 §§ motsvarar i huvudsak bestämmelserna i nuvarande 20–23 §§ lagen om statsbudgeten.

Motionen

I motionen tas frågan om *finansiering av infrastruktur* upp. Motionärerna begär (yrk. 4) att 7 kap. 5 § i den nya budgetlagen ges följande lydelse:

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

I motionen framhålls att regeringen i sitt förslag inte ändrar på principen att huvudregeln för finansieringen av investeringar i väg och järnväg är att denna ska ske genom anslagsfinansiering. Det finns enligt motionen en rad problem med synsättet att investeringar ska anslagsfinansieras. Anslag tas inte i anspråk i takt med att utgifterna uppstår. De medel som staten tilldelat i statsbudgeten gäller oberoende om det skapas utrymme att gå vidare med ett projekt, vilket innebär en risk för tidsutdräkt och ökade kostnader. Dessutom skiljer sig investeringar från konsumtionsvaror eftersom konsumtionsvaror inte konsumeras under längre tid. För det tredje innebär anslagsfinansiering av vägar och järnvägar att alla kostnader drabbar dagens generation trots att det är uppenbart att ett hus eller en järnväg kan användas av många generationer framöver. Slutligen blir kravet på anslagsfinansiering en hämsko i miljö- och klimatarbetet. Motionärerna anser att man som regel bör låna till investeringar. Så gott som alla utom staten delar upp sin budget i en driftsdel och en investeringsdel. Staten bör därför, enligt motionärerna, införa en investeringsbudget på samma sätt som i kommunsektorn.

Motionärerna tar även upp frågan om *förvärv av aktier och kapitaltillskott*. I motionen begärs (yrk. 5) att 7 kap. 2 § i den nya budgetlagen ges följande lydelse:

Förvärv av aktier eller andelar i ett företag och annat tillskott av kapital ska finansieras genom lån.

Motionärerna ser det statliga ägandet som en viktig och långsiktig samhällsinvestering. Det statliga ägandet bör därför liksom investeringar i infrastruktur ingå i en särskild investeringsbudget. Motionärerna anser följaktligen att vid förvärv av aktier eller andelar i ett företag och annat tillskott av kapital bör finansiering genom lån utgöra huvudprincip.

I motionen begärs (yrk. 6) som en följd av detta att 7 kap. 6 § i den nya budgetlagen ges följande lydelse:

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

Tidigare behandling

Frågan om infrastrukturella investeringar togs upp i förarbetena till lagen om statsbudgeten (prop. 1995/96:220 s. 50). Regeringen framhöll att en stor del av statens investeringar utgjordes av s.k. infrastrukturella investeringar. Dessa investeringar kunde till skillnad från investeringar för förvaltningsändamål sägas utgöra resultatet av myndigheternas verksamhet och användes främst av andra än staten. Som exempel nämndes vägar och järnvägar. Investeringarna hade enligt propositionen ett samhällsekonomiskt värde men gav i allmänhet ingen monetär avkastning till staten. Anslagsfinansiering av infrastrukturella investeringar gav riksdagen bättre överblick och större inflytande än lånefinansiering. Detta var särskilt viktigt i fråga

om stora infrastrukturella investeringar som inte gav monetär avkastning. För sådana investeringar skulle framtida anslagstilldelningar bindas om amorteringar och räntor på lämnade interna lån under en följd av år skulle finansieras med anslag i stället för att själva investeringsutgiften anslagsfinansierades under anskaffningsåret. Vid sådana investeringar av anläggningstillgångar som omfattades av 20 § lagen om statsbudgeten gjorde lånefinansieringen det möjligt för myndigheterna att finansiera investeringar som sänkte driftskostnaderna mer än de tillkommande kapitalkostnaderna, eller som medgav ökade eller förbättrade verksamhetsresultat med oförändrad resursförbrukning. Motsvarande förutsättningar gällde inte för infrastrukturella investeringar. Det var i regel stora och betydande reala resurser och en betydande produktionskapacitet som togs i anspråk. För staten gällde därför statsfinansiella och samhällsekonomiska förutsättningar som inte påverkades av finansieringsformen. Regeringen ansåg därför att infrastrukturella investeringar borde finansieras med anslag. Vad som sagts om finansiering av investeringar av infrastrukturell art borde, enligt regeringens mening, gälla även för finansiering av annan egendom som inte bokfördes som tillgångar, t.ex. krigsmateriel, befästningar, kulturfastigheter och museiföremål.

Under behandlingen av propositionen yttrade sig finansutskottet till konstitutionsutskottet (yttr. 1995/96:FiU8y). Finansutskottet hänvisade till att det behandlat frågan i flera betänkanden (se t.ex. bet. 1992/93:FiU10, 1992/93:FiU30). En utförlig redovisning gjordes i ett yttrande till trafikutskottet (yttr. 1992/93:FiU4y). Regeringens lagförslag överensstämde med den uppfattning finansutskottet framfört i dessa sammanhang.

Konstitutionsutskottet tillstyrkte utan särskilda kommentarer regeringens lagförslag i denna del.

Finansutskottets yttrande

När det gäller motionärernas förslag att investeringar och förvärv av aktier och kapitaltillskott som huvudprincip ska finansieras genom lån (yrk. 4–6) framhåller finansutskottet att det vid flera tillfällen under de senaste åren har uttalat sin syn på orsakerna till att investeringar i infrastruktur ska finansieras med anslag (bet. 2008/09:FiU1, 2009/10:FiU1). Det viktigaste skälet är att då underkastas investeringsutgiften samma budgetprövning som övriga utgifter. Det förhållandet att investeringarna är långsiktiga till sin karaktär har finansutskottet inte ansett vara något skäl att undanta dem från den årliga budgetprövningen, eftersom även andra utgifter i budgeten varierar vad gäller långsiktighet och ekonomiska konsekvenser för framtiden. Finansutskottet har också betonat att anslagsfinansiering av investeringar bidrar till tydlighet och transparens i budgeten. Finansutskottet pekar på att det realekonomiskt inte heller är någon skillnad om investeringen finansieras enligt huvudregeln i budgetlagen eller med lån i Riksgäldskontoret. I båda fallen är effekten på statsbudgetens saldo lika med investe-

ringsutgiften. Finansiering enligt huvudprincipen innebär att investeringen belastar ett anslag, medan finansiering enligt undantaget innebär att Riksgäldskontorets nettoutlåning ökar. Båda påverkar statsbudgetens saldo och den offentliga sektorns finansiella sparande. Den faktiska uppoffringen görs alltså av skattebetalarna vid investeringstillfället.

Finansutskottet anser att argumenten för anslagsfinansiering av investeringar är lika giltiga nu som tidigare. Finansiering via lånefinansiering riskerar att försvaga både budgetprocessen och riksdagens inflytande över investeringsbesluten. Genom anslagsfinansiering underkastas investeringsutgiften (vid investeringstillfället) samma budgetprövning som övriga utgifter. Vid lånefinansiering kommer framtida anslagstilldelningar att bindas med räntor och amorteringar. Genom att särbehandla investeringsutgifter finns det en risk att långa amorteringstider skapar en obalanserad beslutssituation där finansieringsbördan ter sig avlägsen vid beslutstillfället.

Konstitutionsutskottets ställningstagande

Konstitutionsutskottet delar finansutskottets bedömning när det gäller anslagsfinansiering av infrastrukturinvesteringar samt förvärv av aktier och kapitaltillskott. Konstitutionsutskottet tillstyrker regeringens förslag såvitt avser 7 kap. budgetlagen och avstyrker motion 2010/11:1 yrkandena 4–6 (V).

Förvärv och överlåtelse av egendom

Utskottets förslag i korthet

Utskottet tillstyrker regeringens förslag till budgetlag, såvitt avser 8 kap. Förvärv och överlåtelse av egendom. Utskottet tillstyrker också regeringens förslag att riksdagen bemyndigar regeringen dels att förvärva aktier och andelar som utgör en minoritetsandel i ett företag som ska verka för att främja ägarnas och medlemmarnas gemensamma intressen, om engagemanget inte medför några ekonomiska åtaganden utöver utgiften för förvärvet och denna inte överstiger ett prisbasbelopp enligt 2 kap. 7 § socialförsäkringsbalken (punkt 8), dels att avstå från ett återköpserbjudande som riktas till samtliga aktieägare från ett publikt aktiebolag, vars aktier är upptagna till handel på en reglerad marknad, där staten äger aktier även om detta kan innebära att statens kapital- eller rösteandel ökar (p. 9).

Propositionen

Bestämmelser om förvärv och överlåtelse av egendom finns i förslagets 8 kap. I 2 § finns bestämmelser om fast egendom. När värdet av fast egendom inte överstiger 75 miljoner kronor, får regeringen besluta att sälja egendomen, om den inte alls eller endast i ringa utsträckning behövs i statens verksamhet och om det inte finns särskilda skäl för att egendomen fortfarande ska ägas av staten. Förslaget innebär att beloppsgränsen höjs från 50 till 75 miljoner kronor.

Enligt 3 § får regeringen inte utan riksdagens bemyndigande förvärva aktier eller andelar i ett företag eller på annat sätt öka statens röst- eller ägarandel i ett företag eller tillskjuta kapital till ett företag. Vidare föreslås i enlighet med praxis att regeringen utan riksdagens bemyndigande får förvärva aktier eller andelar som ett led i förvaltningen av egendom som tillfallit staten genom testamente eller gåva. Regeringen föreslår under en särskild förslagspunkt (8) att riksdagen bemyndigar regeringen att förvärva aktier och andelar som utgör en minoritetsandel i ett företag som ska verka för att främja ägarnas eller medlemmarnas gemensamma intressen, om engagemanget inte medför några ekonomiska åtaganden utöver utgiften för förvärvet och denna inte överstiger ett prisbasbelopp enligt 2 kap. 7 § socialförsäkringsbalken.

Under förslagspunkt 9 föreslår regeringen att riksdagen bemyndigar regeringen att avstå från att utnyttja ett återköpserbjudande som riktas till samtliga aktieägare från ett publikt aktiebolag, vars aktier är upptagna till handel på en reglerad marknad, där staten äger aktier även om detta kan innebära att statens kapital- och röstandel ökar.

Enligt 4 §, som motsvarar regleringen i 26 § lagen om statsbudgeten, får regeringen besluta om försäljning av aktier eller andelar i ett företag där staten har mindre än hälften av rösterna om riksdagen inte har bestämt annat. Regeringen får inte utan riksdagens bemyndigande minska statens ägarandel i företag där staten har hälften eller mer än hälften av rösterna för samtliga aktier eller andelar.

I 7 § föreskrivs att förvärv genom köp, byte eller försäljning ska genomföras affärsmässigt om inte särskilda skäl talar mot det.

Bestämmelser om disposition av försäljningsinkomster finns i 8–12 §§, motsvarande 30–34 §§ lagen om statsbudgeten.

Konstitutionsutskottets ställningstagande

Konstitutionsutskottet tillstyrker regeringens lagförslag, såvitt avser 8 kap. budgetlagen.

Konstitutionsutskottet tillstyrker också att riksdagen bemyndigar regeringen dels att förvärva aktier och andelar som utgör en minoritetsandel i ett företag som ska verka för att främja ägarnas och medlemmarnas gemensamma intressen, om engagemanget inte medför några ekonomiska åtaganden utöver utgiften för förvärvet och denna inte överstiger ett prisbasbe-

lopp enligt 2 kap. 7 § socialförsäkringsbalken (punkt 8), dels att avstå från ett återköpserbjudande som riktas till samtliga aktieägare från ett publikt aktiebolag, vars aktier är upptagna till handel på en reglerad marknad, där staten äger aktier även om detta kan innebära att statens kapital- eller rösteandel ökar (p. 9).

Uppföljning och prognoser

Utskottets förslag i korthet

Utskottet tillstyrker regeringens förslag till budgetlag såvitt avser 9 kap. Uppföljning och prognoser

Propositionen

Regeringens förslag till ny budgetlag innehåller ett kapitel (9 kap.) rubricerat Uppföljning och prognoser. Enligt 1 §, som motsvarar 35 och 36 §§ lagen om statsbudgeten, ska regeringen noggrant följa hur statens inkomster, utgifter och upplåning utvecklas i förhållande till beräknade och beslutade belopp, och regeringen ska i budgetpropositionen och i den ekonomiska vårpropositionen förklara väsentliga skillnader mellan budgeterade belopp och beräknat utfall för det innevarande budgetåret. Regeringen ska vid minst två tillfällen under året redovisa hur ett av riksdagen beslutat överskottsmål har uppnåtts (2 §). Bestämmelsen motsvarar 36 a § lagen om statsbudgeten. Prognoser, som ska lämnas i budgetpropositionen och den ekonomiska vårpropositionen, ska inte avse enbart statens inkomster, utgifter och statens lånebehov, utan även utgifterna under utgiftstaket, och prognoserna ska omfatta det innevarande budgetåret och de tre därpå följande åren och baseras på väl specificerade förutsättningar (3 §).

Konstitutionsutskottets ställningstagande

Konstitutionsutskottet tillstyrker regeringens lagförslag, såvitt avser 9 kap. budgetlagen.

Årsredovisningen för staten m.m.

Utskottets förslag i korthet

Utskottet tillstyrker regeringens förslag till budgetlag, såvitt avser 10 kap. Redovisningsskyldighet och revision samt 11 kap. Föreskrifter.

Propositionen

I regeringens lagförslag finns ett kapitel (10 kap.) rubricerat Redovisnings-skyldighet och revision. Bestämmelserna i 1–2 §§ om redovisningen och om god redovisningssed och rättvisande bild motsvarar i huvudsak gällande reglering. I 3 §, som har rubriken Resultatredovisning, föreslås nu läggas fast att redovisningen av de resultat som uppnåtts ska göras i budgetpropositionen. I 4 § föreslås en bestämmelse om att regeringen varje år till riksdagen ska lämna en redovisning av skatteutgifter.

Regeringen anser att den nya budgetlagen ska innehålla grundläggande bestämmelser om utformningen av årsredovisningen för staten med hänsyn tagen till de särskilda förhållanden som råder i den statliga verksamheten. Bestämmelser om årsredovisningen för staten finns i 5–10 §§ i den föreslagna budgetlagens 10 kap. Årsredovisningen, som ska lämnas till riksdagen senast den 15 april året efter budgetåret (5 §), ska innehålla en uppföljning av riksdagens beslut om överskottsmålet, utgiftstaket och andra övergripande budgetpolitiska mål, utfallet på budgetens inkomstitlar och anslag samt av statens lånebehov, en redovisning av hur regeringen har utnyttjat de beställningsbemyndiganden och de bemyndiganden att göra åtaganden och besluta om utlåning som riksdagen beslutat om, liksom en resultaträkning, en balansräkning, en finansieringsanalys och noter. Årsredovisningen för staten ska vidare innehålla en redovisning om utvecklingen av statsskulden, upplysningar om förväntade förluster och väsentliga risker i statens utlåning och utställda garantier och en samlad redovisning av vilka åtgärder regeringen vidtagit med anledning av Riksrevisionens iakttagelser. Slutligen ska årsredovisningen innehålla vissa uppgifter och uttalanden om EU-medel och EU-räkenskaperna (6 §).

Regeringen ska förklara väsentliga skillnader mellan budgeterade belopp och utfallet.

Bland bestämmelserna om årsredovisning för staten finns också bestämmelser om vad resultaträkningen, balansräkningen och finansieringsanalysen ska omfatta, nämligen statens samtliga intäkter och kostnader, tillgångar och skulder samt betalningar som påverkar statens nettoupplåning. Regeringen kan dock besluta att undantag får göras för viss verksamhet eller viss tillgång eller viss skuld men ska ange skälen för undantagen (7 §).

Förslaget innehåller också en bestämmelse om de grunder som årsredovisningen för staten ska vila på (8 §), som i huvudsak överensstämmer med vad som gäller enligt 2 kap. 4 § årsredovisningslagen (1995:1554).

Mot bakgrund av att det kan finnas principiella betänkligheter mot att det saknas normer om uppställningsformer som beslutas av riksdagen föreslås föreskrifter om vilka rubriker som resultaträkningen, balansräkningen och finansieringsanalysen ska innehålla (9 §).

När det gäller årsredovisningen föreslås slutligen en bestämmelse (10 §) om jämförelsetal som innebär att för varje post i resultaträkningen och balansräkningen samt finansieringsanalysen ska beloppet för motsvarande

post för det närmast föregående budgetåret anges. Om grunderna för värdering, klassificering och indelning i poster har ändrats, ska posterna för det närmast föregående budgetåret räknas om eller ändras så att jämförelserna blir meningsfulla.

Förslaget till budgetlag innehåller slutligen en bestämmelse (11 kap. 1 §) om att regeringen meddelar föreskrifter för genomförande av statens budget. Bestämmelsen ger upplysning om regeringens befogenhet att meddela föreskrifter på området.

Finansutskottets yttrande

Finansutskottet välkomnar att det ska vara obligatoriskt för regeringen att lämna en skatteutgiftsredovisning och menar att det är ett steg i riktning mot att budgetpröva skatteutgifter på samma sätt som sker på budgetens utgiftssida. Eftersom resultatredovisningen enligt författningskommentaren till 10 kap. 3 § ska relateras till verksamheten som helhet anser finansutskottet att det kan betyda att resultatredovisningen i budgetpropositionen även ska innehålla en redovisning av resultaten av skatteutgifterna.

Konstitutionsutskottets ställningstagande

Konstitutionsutskottet, som inte gör någon annan bedömning än finansutskottets, tillstyrker regeringens lagförslag när det gäller 10 kap. budgetlagen. Även 11 kap. förslaget till budgetlag tillstyrks.

Övriga frågor

Utskottets förslag i korthet

Utskottet tillstyrker regeringens förslag till budgetlag, såvitt avser ikraft- och övergångsbestämmelser. Utskottet tillstyrker också regeringens förslag till följdändringar i riksdagsordningen och fem andra lagar. Utskottet föreslår dessutom ett tillkännagivande till riksdagsstyrelsen om en anpassning av vissa begrepp i riksdagsordningen till regeringsformens begrepp.

Propositionen

Regeringen föreslår ändringar i lagen (1988:1385) om Sveriges riksbank, lagen (2000:194) om införande av ny lagstiftning för allmänna pensionsfonder, aktiebolagslagen (2005:551), lagen (2008:812) om statliga garantier till insättare i utländska instituts filialer i Sverige samt lagen (2008:814) om statligt stöd till kreditinstitut. Ändringarna innebär att hänvisningar till lagen om statsbudgeten ersätts av hänvisningar till budgetlagen. När det

gäller lagen om införande av ny lagstiftning för allmänna pensionsfonder innebär ändringen dock att en bestämmelse upphävs eftersom den inte längre tillämpas.

Regeringen föreslår att budgetlagen, liksom följdlagstiftningen, ska träda i kraft den 1 april 2011 och att lagen om statens upplåning och skuldförvaltning samt lagen om statsbudgeten då ska upphöra att gälla.

Vissa övergångsbestämmelser till budgetlagen föreslås i syfte bl.a. att olika principer inte ska tillämpas vid budgetering och vid genomförandet av statens budget. Tre av övergångsbestämmelserna gäller frågor som kräver viss ytterligare utredning. Det är fråga om ränta vid utlåning (6 kap. 4 §), finansiering av utlåning i vissa fall (7 kap. 3 §) och förandet av förväntade förluster till reservkonto (6 kap. 5 §). Enligt övergångsbestämmelserna ska därför de aktuella bestämmelserna tillämpas först fr.o.m. 2012. Övergångsbestämmelserna innebär också att för den årsredovisning för staten som ska upprättas i april 2011 och som avser 2010 ska 37 § lagen om statsbudgeten tillämpas medan årsredovisningen för 2011 ska upprättas enligt de nya reglerna.

I propositionen hänvisas i en rad sammanhang till frågor som kräver ytterligare utredning. Bland annat framhåller regeringen (s. 47) att det ur ett budgetperspektiv kan finnas skäl att mer generellt utreda hur skattenedsättningar bör hanteras vid budgetering, och regeringen betonar vikten av att konsekvenserna för budgeten av en skattenedsättning prövas lika noga som konsekvenserna av en reform på utgiftssidan. Regeringen avser att göra en översyn och återkomma till riksdagen i denna fråga senast den 1 januari 2012. I författningskommentaren framhåller regeringen att det förekommer att skattskyldigs skattekonto krediteras för vissa utgifter och att en följd av detta är att de berörda utgifterna redovisas mot inkomsttitel. Krediteringen av skattekonto sker med stöd av särskilda lagar, t.ex. lagen (1999:591) om kreditering på skattekonto av vissa stöd beslutade av arbetsmarknadsmyndighet och Rederinämnden. Regeringen pekar vidare (s. 63) på att ett av de beloppsmässigt större anslagen på statens budget är anslaget för räntor på statsskulden, vilket redovisas utgiftsmässigt. Regeringen anser att frågan om en övergång till redovisning på kostnadsässig grund behöver utredas närmare. Regeringen anser även att lånefinansieringen av CSN:s hemutrustningslån kan ifrågasättas och förklarar sin avsikt att återkomma till riksdagen i frågan i samband med budgetpropositionen för 2012 (s. 77). Regeringen föreslår mot den bakgrunden övergångsbestämmelsen som innebär att föreskrifterna i 7 kap. 3 § ska tillämpas första gången i fråga om budgeten för 2012. Regeringen anser dessutom att frågan om hur kapitaliserad ränta ska hanteras behöver utredas närmare (s. 78). När det gäller Centrala studiestödsnämndens (CSN) studielån anser regeringen att det behöver utredas närmare hur finansieringsräntan ska hanteras och redovisas (s. 83). Regeringen hänvisar till att CSN fått i uppdrag genomföra en utredning i syfte att ta fram en över tiden stabil modell för löpande avsättning för förväntade förluster. Uppdraget ska redovisas senast

den 28 februari 2011 (s. 84). Regeringen förklarar också sin avsikt att närmare utreda vilka bemyndiganden och andra ställningstaganden från riksdagen som behövs för bl.a. bildande av bolag och andra associationsformer inom universitets- och högskolesektorn (s. 88). Regeringen tar dessutom upp frågan om bemyndigande från riksdagen före avyttringar av aktier och andelar när statens ägarandel understigit 50 %. Regeringen har inhämtat bemyndigande från riksdagen även i dessa fall men anser att det finns skäl att göra en översyn av 8 kap. 4 § i den föreslagna budgetlagen utifrån de erfarenheter som vunnits. Regeringen avser att återkomma till riksdagen i denna fråga senast i januari 2012 (s. 88).

Konstitutionsutskottets ställningstagande

Konstitutionsutskottet tillstyrker regeringens förslag till ikraftträdande- och övergångsbestämmelser och till följdlagstiftning. Därmed har utskottet tillstyrkt regeringens samtliga förslag i prop. 2010/11:40, dock med vissa smärre ändringar av 2 kap. 3 § samt 3 kap. 8 och 10 §§ i budgetlagen.

Den ändring som föreslås i riksdagsordningen gäller tilläggsbestämmelsen 3.2.3 som hänvisar till budgetlagen. Riksdagen beslutade i maj 2010 att som sin mening ge riksdagsstyrelsen till känna vad konstitutionsutskottet anfört bl.a. om att behovet av tilläggsbestämmelsen borde övervägas (bet. 2009/10:KU19, rskr 2009/10:305). Enligt konstitutionsutskottets mening bör den nu föreslagna ändringen genomföras i avvaktan på resultatet av den begärda översynen.

Konstitutionsutskottet har tidigare haft synpunkter på att lagen om statsbudgeten innehåller bestämmelser som riktar sig till riksdagen och välkomnar att bestämmelserna i förslaget till budgetlag utformats med hänsyn till dessa synpunkter.

Den nya budgetlagens uttryckssätt har anpassats till de ändringar i regeringsformen som trädde i kraft den 1 januari 2011. Bland annat har begreppet ”statsbudget” ersatts med ”statens budget” och ordet budgetreglering används inte. Begreppen ”statsbudget” och ”budgetreglering” finns också i riksdagsordningen. Det finns enligt konstitutionsutskottets mening anledning att i samband med den översyn genom riksdagsstyrelsens försorg som riksdagen beslutat om också ta upp frågan om anpassningen till begreppen i regeringsformen. Bestämmelser om statsbudgeten och budgetregleringen finns i 3 kap. 2 §, 4 kap. 5 §, 5 kap. 10 och 12 §§ och 9 kap. 4 § riksdagsordningen samt i tilläggsbestämmelsen 4.6.2. När det gäller 4 kap. 5 § och 5 kap. 10 § kan det också finnas anledning att även i övrigt se över om lydelseerna när det gäller budgetregleringen är ändamålsenliga. Detta bör enligt utskottets mening riksdagen som sin mening ge riksdagsstyrelsen till känna.

När det gäller det fortsatta översynsarbete som aviseras i propositionen vill konstitutionsutskottet understryka vikten av att eventuella ändringar i budgetlagen genomförs i så brett samförstånd som möjligt mellan partier i riksdagen, mot bakgrund av den centrala betydelse för riksdagsarbetet som budgetlagen har.

Reservation

Utskottets förslag till riksdagsbeslut och ställningstaganden har föranlett följande reservation.

Överskottsmål, utgiftstak och lånefinansiering av infrastruktur, punkt 1 (V)

av Mia Sydow Mölleby (V).

Förslag till riksdagsbeslut

Jag anser att förslaget till riksdagsbeslut under punkt 1 borde ha följande lydelse:

Riksdagen

- a) avslår regeringens förslag till budgetlag såvitt avser 2 kap. 2 och 4 §§,
- b) antar 2 kap. 1 § samt 7 kap. 2 och 5-6 §§ regeringens förslag till budgetlag med de ändringarna att bestämmelserna får den lydelse som reservanterna föreslår i bilaga 3. Därmed bifaller riksdagen motion 2010/11:K1 yrkandena 1–6 och bifaller delvis proposition 2010/11:40 punkt 1 i denna del.

Ställningstagande

Budgetlagen måste ses i ett politiskt sammanhang för att bli begriplig. Delar av budgetlagen, såsom systemet med utgiftstaken och överskottsmålet, är fundamentala inslag i det finanspolitiska ramverket, liksom riksdagsordningens bestämmelser om den s.k. rambeslutsmodellen. Jag anser att det finans- och penningpolitiska ramverket har undergrävt de folkvaldas inflytande över den ekonomiska politiken.

Bevekelsegrunden för ramverket är att genom olika budgetrestriktioner minska storleken på den offentliga sektorn och i förlängningen öka den privata konsumtionen. Den samlade effekten av denna s.k. normpolitik är enligt min mening att offentliga välfärdsambitioner hållits tillbaka, samtidigt som stora skattesänkningar genomförts, vilket resulterat i att den offentliga sektorn som andel av BNP trendmässigt minskat. Samtidigt kan det konstateras att länder med starka offentliga finanser, i synnerhet små exportberoende länder som Sverige, står sig starkare när en ekonomisk kris inträffar.

Det finns goda skäl för finanspolitiska ramverk som främjar budgetdisciplin och starka offentliga finanser, men huvudprincipen bör enligt min mening vara att regeringen i samband med budgetpropositionen och den ekonomiska vårpropositionen lägger fram sitt förslag till finanspolitiskt ramverk och riktlinjerna för den ekonomiska politiken och begär stöd för detta genom riksdagsbeslut snarare än att det ska regleras i en budgetlag.

Det kan självfallet finnas goda skäl för en regering att använda sig av utgiftstak eftersom varje regering är i behov av olika former av styrmedel och restriktioner, men det finns ett antal brister i dagens system. Det gäller bl.a. systemet med utgiftstak som har en tydlig ideologisk slagsida eftersom statsbudgeten utifrån ett givet reformutrymme genom utgiftstaket innehåller en explicit restriktion på utgiftssidan utan någon motsvarighet på inkomstsidan. En stor del av statens utgifter är dessutom konjunkturkänsliga, genom att utgifterna för bl.a. arbetslöshetsförsäkringen ökar när ekonomin går in i en kraftig lågkonjunktur. Då kan det uppkomma situationer som innebär att utgiftstaken blir hotade och att man därmed saknar förmågan att motverka lågkonjunkturen med en aktiv arbetsmarknadspolitik. Därför anser jag att det är oklokt att sätta ett utgiftstak tre år i förväg och att det återfinns som ett tvång för regeringen i budgetlagen.

Vänsterpartiet stödde initialt överskottsmålet eftersom det var angeläget att få ned de offentliga skuldkvoterna till rimliga nivåer efter den skulduppbyggnad som skedde i samband med 1990-talskrisen. Detta mål får anses ha uppnåtts för länge seden, och motivet för målet finns inte längre. Det argument som fortfarande förs fram – dagens generationer måste spara för att kommande generationer ska kunna få god offentlig service – vilar enligt min mening på en felaktig bild av samhällsutvecklingen. Överskottsmålet innebär enligt min mening i realiteten en kontinuerlig åtstramningspolitik, vilket leder till lägre sysselsättning och produktion.

Vänsterpartiet har angett ett medelfristigt mål för de offentliga finanserna som innebär att den offentliga sektorns finansiella sparande ska vara i balans över en konjunkturcykel. Till skillnad mot systemet med utgiftstak beaktar ett saldomål för de offentliga finanserna hela den offentliga sektorn, och jag anser att ett sådant mål bör ingå i det finanspolitiska ramverket.

Det är beklagligt att regeringen inte tar tillfället i akt att ändra omdena och förvrängda sätt att se på en investering som anslagsfinansiering av infrastrukturinvesteringar innebär. Jag anser att det finns en rad problem med synsättet att investeringar ska anslagsfinansieras. För det första tas anslag inte i anspråk i takt med att utgifterna uppstår. För det andra är en investering något som man kan konsumera under en längre tid. För det tredje innebär anslagsfinansiering av vägar och järnvägar att alla kostnader påförs dagens generation, trots att det är uppenbart att ett hus eller en järnvägssträcka kan användas av många generationer framöver. För det fjärde blir dagens budgetlag en hämsko i miljö- och klimatarbetet. Jag anser mot denna bakgrund att huvudregeln borde vara att man lånefinansierar en investering.

Vänsterpartiet anser att det gemensamma ägandet ska öka och att grunden för det statliga ägandet bör vara samhällsintresset. Det statliga ägandet ska ses som viktiga och långsiktiga samhällsinvesteringar. Det statliga ägandet bör därför enligt min mening i likhet med investeringar i infrastruktur

ingå i en särskild investeringsbudget. Finansiering genom lån bör vara huvudprincip vid förvärv av aktier eller andelar i ett företag och annat tillskott av kapital.

Mot bakgrund av vad ovan sagts bör 2 kap. 1 § samt 7 kap. 2, 5 och 6 §§ ges den lydelse som framgår av bilaga 3. Regeringens förslag till budgetlag bör avslås såvitt avser 2 kap. 2 och 4 §§.

Särskilt yttrande

Budgetlagen (S)

Peter Hultqvist (S), Helene Petersson i Stockaryd (S), Billy Gustafsson (S), Phia Andersson (S), Hans Hoff (S) och Hans Ekström (S) anför:

Regeringens förslag till budgetlag avses ersätta lagen (1996:1059) om statsbudgeten och lagen (1988:1387) om statens upplåning och skuldförvaltning.

I huvudsak föreslår regeringen att de nuvarande bestämmelserna ska vara oförändrade. Vissa förändringar föreslås emellertid.

Det finns enligt vår mening skäl för en uppstramning av budgetlagen. Budgetlagen är emellertid av en så central betydelse för det svenska riksdagsarbetet att förändringar bör ske i ett brett samförstånd i riksdagen.

För att detta ska vara möjligt måste regeringen i god tid konsultera oppositionen, men i fallet med den reformerade budgetlagen var det först när regeringen upptäckte att de saknade majoritet i Sveriges riksdag, och vilka konsekvenser som detta kunde få, som kontakter togs med bl.a. oss socialdemokrater.

Även om en diskussion fördes mellan regeringen och oppositionen om den nya lagen, utgjorde det faktum att en proposition redan var framtagen en begränsning av möjligheten att förändra lagen. Ett exempel på detta är bestämmelsen som reglerar regeringens befogenheter att sälja aktier och andelar där statens ägarandel understiger 50 % (8 kap. 4 §). Eftersom den utredning som låg till grund för propositionen inte gjort någon översyn av budgetlagen i detta avseende, ansåg man dock inte att bestämmelsen kunde ändras i något avgörande hänseende. I stället ska regeringen återkomma i denna fråga senast i januari 2012.

Vi socialdemokrater påpekade även att det fanns problem i den nya bestämmelsen om att utgifter inte ska budgeteras och redovisas mot inkomstitlar (3 kap. 5 §). Bestämmelsen är till sin konstruktion utformad så att vissa typer av förslag berörs av regeln men inte andra, trots att förslagen kan vara snarlika. Till exempel berörs anställningsstöd av den nya regeln men inte nystartsjobb. Regeringen har i propositionen sagt att den ska återkomma med en översyn av bestämmelsen senast i januari 2012. Detta är bra, men vi vill understryka att det är bl.a. den ovannämnda problematiken som måste behandlas i översynen. Vi vill också framhålla att om kontakter hade tagits i god tid, hade frågan kunnat vara löst redan när propositionen lades fram.

BILAGA 1

Förteckning över behandlade förslag

Propositionen

Proposition 2010/11:40 En reformerad budgetlag:

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

Följdmotionen

2010/11:K1 av Lars Ohly m.fl. (V):

1. Riksdagen avslår regeringens förslag till 2 kap. 2 § budgetlagen.
2. Riksdagen avslår regeringens förslag till 2 kap. 4 § budgetlagen.
3. Riksdagen beslutar med ändring av regeringens förslag att 2 kap. 1 § budgetlagen ska ha följande lydelse: Regeringen ska till riksdagen lämna förslag till mål för den offentliga sektorns finansiella sparande (saldomålet).
4. Riksdagen beslutar med ändring av regeringens förslag att 7 kap. 5 § budgetlagen ska ha följande lydelse: Andra tillgångar än de som anges i 1, 3 och 4 §§ ska finansieras med lån eller med inkomster som anges i 8 kap. 9–12 §§.
5. Riksdagen beslutar med ändring av regeringens förslag att 7 kap. 2 § budgetlagen ska ha följande lydelse: Förvärv av aktier eller andelar i ett företag och annat tillskott av kapital ska finansieras med lån.
6. Riksdagen beslutar med ändring av regeringens förslag att 7 kap. 6 § budgetlagen ska ha följande lydelse: Bestämmelserna i 1–5 §§ gäller inte om riksdagen för en viss myndighet, ett visst anslag, ett visst lån eller en viss anskaffning beslutar om någon annan finansiering.

BILAGA 2

Regeringens lagförslag

1 Förslag till budgetlag

Härigenom föreskrivs följande.

1 kap. Inledande bestämmelser

Lagens tillämpningsområde

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

Statens verksamhet

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

Effektivitet och hushållning

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

2 kap. Budgetpolitiska mål och utgiftsområden

Mål för den offentliga sektorns finansiella sparande

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

Utgiftstak och utgiftsområden

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

Förslaget ska avse det tredje tillkommande budgetåret.

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

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

3 kap. Budgetering

Inkomsttitlar och anslag

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

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

Omfattningen av statens budget

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

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

5 § Utgifter får inte budgeteras och redovisas mot inkomsttitlar.

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

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

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

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

Villkor för ramanslag

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

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

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

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

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

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

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

4 kap. Redovisning mot inkomstitlar och anslag

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

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

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

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

4 § Redovisning ska ske löpande.

5 kap. Statens upplåning och skuldförvaltning

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

6 kap. Ekonomiska åtaganden och utlåning

Beställningsbemyndiganden

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

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

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

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

Utlåning och garantier

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

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

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

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

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

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

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

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

7 kap. Finansiering av investeringar och utlåning

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

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

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

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

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

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

8 kap. Förvärv och överlåtelse av egendom

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

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

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

Fast egendom

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

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

Aktier och andelar

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

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

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

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

Annan lös egendom

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

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

Affärsmässighet

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

Disposition av försäljningsinkomster

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

9 kap. Uppföljning och prognoser

Uppföljning

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

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

Uppföljning och prognoser avseende överskottsmålet

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

Övriga prognoser

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

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

10 kap. Redovisningsskyldighet och revision

Allmänt om redovisningen

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

God redovisningssed och rättvisande bild

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

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

Resultatredovisning

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

Redovisning av skatteutgifter

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

Årsredovisningen för staten

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

6 § Årsredovisningen för staten ska innehålla

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

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

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

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

5. en redovisning av utvecklingen av statsskulden,

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

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

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

9. ett uttalande av regeringen om huruvida

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

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

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

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

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

8 § I resultaträkningen och balansräkningen ska

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Under rubrikerna ska redovisningen delas in i poster.

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

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

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

Revision

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

11 kap. Föreskrifter

1 § Regeringen meddelar föreskrifter om genomförandet av statens budget.

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

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

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

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

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

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

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

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

2 Förslag till lag om ändring i riksdagsordningen

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

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

3.2.3

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

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

Denna lag träder i kraft den 1 april 2011.

¹ Riksdagsordningen omtryckt 2007:726.

3 Förslag till lag om ändring i lagen (1988:1385) om Sveriges riksbank

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

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

7 kap.

3 §

I valutapolitiskt syfte får Riksbanken

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

2. ge ut egna skuldebrev i utländsk valuta för de ändamål som avses i 1 § *andra stycket* lagen (1988:1387) om statens upplåning och skuldförvaltning. 2. ge ut egna skuldebrev i utländsk valuta för de ändamål som avses i 5 kap. 1 § *andra stycket* budgetlagen (2011:000).

Denna lag träder i kraft den 1 april 2011.

¹ Lagen omtryckt 1999:19.

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

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

5 Förslag till lag om ändring i aktiebolagslagen (2005:551)

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

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

21 kap.

2 §

Bestämmelserna i 1 § gäller inte om

1. gäldenären är en kommun, ett landsting eller ett kommunalförbund,
2. gäldenären är ett företag i en koncern i vilken det långivande bolaget ingår,

3. lånet är avsett uteslutande för gäldenärens rörelse och bolaget lämnar lånet av rent affärsmässiga skäl, eller

4. lånet har tagits upp av Riksgäldskontoret enligt *lagen (1988:1387) om statens upplåning och skuldförvaltning.* 4. lånet har tagits upp av Riksgäldskontoret enligt *5 kap. budgetlagen (2011:000).*

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

1. en svensk juridisk person som är bokföringsskyldig enligt bokföringslagen (1999:1078),

2. en motsvarande utländsk juridisk person med hemvist inom Europeiska ekonomiska samarbetsområdet, eller

3. kommun, landsting eller kommunalförbund.

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

Denna lag träder i kraft den 1 april 2011.

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

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

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

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

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

Denna lag träder i kraft den 1 april 2011.

7 Förslag till lag om ändring i lagen (2008:814) om
statligt stöd till kreditinstitut

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

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

2 kap.

2 §

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

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

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

Om det finns synnerliga skäl, får avsteg göras från det som föreskrivs om avgifter i 15 § lagen (1996:1059) om statsbudgeten.

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

Denna lag träder i kraft den 1 april 2011.

BILAGA 3

Reservantens lagförslag

Reservation 1 (punkt 1)

Förslaget till budgetlag

Regeringens förslag

Reservanternas förslag

2 kap.

1 §

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

Regeringen ska till riksdagen lämna förslag till mål för den offentliga sektorns finansiella sparande (*saldomål*).

7 kap.

2 §

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

Förvärv av aktier eller andelar i ett företag och annat tillskott av kapital ska finansieras med *lån*.

5 §

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

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

6 §

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

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

BILAGA 4

Yttranden från andra utskott

Finansutskottets yttrande
2010/11:FiU2yEn reformerad budgetlag

Till konstitutionsutskottet

Konstitutionsutskottet har gett finansutskottet tillfälle att senast den 1 februari 2011 yttra sig över regeringens proposition 2010/11:40 En reformerad budgetlag samt en följdmotion, 2010/11:K1 av Lars Ohly m.fl. (V).

I yttrandet finns en avvikande mening (V) och ett särskilt yttrande (S).

Utskottets överväganden

Propositionen

I proposition 2010/11:40 En reformerad budgetlag föreslår regeringen att lagen om statsbudgeten (1996:1059) ersätts med en ny lag, budgetlagen. Till den nya lagen har också bestämmelserna i den nuvarande lagen (1988:1387) om statens upplåning och skuldförvaltning överförts. Därigenom samlas de allmänna bestämmelserna om riksdagens och regeringens befogenheter och skyldigheter i fråga om budgeten i en enda lag.

I huvudsak föreslår regeringen att de nuvarande bestämmelserna om bruttoredovisning och undantag från bruttoredovisning ska vara oförändrade. Regeringen föreslår en riktlinje för när specialdestination av belastande avgifter ska kunna ske.

Regeringen föreslår att anslagstyperna obetecknat anslag och reservationsanslag avskaffas. För det kvarvarande ramanslaget föreslås att villkoren ändras på det sättet att anslagssparande får användas längst två år efter det att anslaget senast var uppfört på statens budget. Regeringen föreslår också att grunderna för redovisning mot anslag och inkomstitlar ändras i några avseenden.

I propositionen finns förslag om en skärpning när det gäller kraven på redovisning av fleråriga ekonomiska åtaganden (beställningsbemyndiganden). Skärpningen innebär att regeringen, när den begär ett beställningsbemyndigande, ska ange under vilka år det ekonomiska åtagandet beräknas medföra utgifter så att beställningsbemyndigandena inte längre kan vara obegränsade i tid. Regeringen anser dock att det kan vara motiverat med undantag från kravet på beställningsbemyndigande om det ekonomiska åtagandet uppgår till ett litet belopp, dvs. om åtagandet uppgår till högst 10 % av anvisat anslag, men till högst 10 miljoner kronor.

Regeringen föreslår en modell för den statliga utlåningen som ansluter till den befintliga modellen för garantier som staten ställer ut. Vidare föreslår regeringen att huvudregeln ska vara att en ränta och en avgift ska tas ut som motsvarar statens förväntade kostnad för ett lån eller ett garantiåtagande. Inkomster från räntor och avgifter ska föras till reservkonton och medel på dessa konton ska användas för att täcka konstaterade förluster i statens utlåning och åtaganden.

I propositionen föreslår regeringen att riksdagens medgivande ska krävas vid förvärv av aktier och andelar i företag eller vid kapitaltillskott och att förvärv av aktier och kapitaltillskott ska finansieras med anslag. Utlåning där risken för förlust är hög ska också finansieras med anslag. Riksdagen får dock besluta om annan finansiering. Regeringen föreslår också att den beloppsgräns som gäller för att regeringen ska ha rätt att sälja fast egendom höjs från 50 miljoner kronor till 75 miljoner kronor.

Regeringen föreslår vissa grundläggande bestämmelser om årsredovisningen för staten, bl.a. om årsredovisningens innehåll, avgränsning och uppställningsformer. Resultatredovisning ska lämnas i budgetpropositionen och vara anpassad till utgiftsområdesindelningen och ske i förhållande till de mål som riksdagen beslutat.

Den nya budgetlagen föreslås träda i kraft den 1 april 2011.

Motionen

I motion 2010/11:K1 av Lars Ohly m.fl. (V) yrkar motionärerna avslag på regeringens förslag till 2 kap. 2 § och till 2 kap. 4 § budgetlagen. Det innebär att även om motionärerna anser att det finns goda skäl för en regering att använda sig av ett utgiftstak i budgetpolitiken, så vill de både avskaffa kravet på att regeringen i budgetpropositionen ska lämna förslag till utgiftstak för det tredje tillkommande året och avskaffa kravet på att regeringen ska vidta åtgärder om det finns risk för att ett beslutat utgiftstak kommer att överskridas. Motionärerna anser att systemet har en tydlig ideologisk slagsida eftersom statsbudgeten utifrån ett givet reformutrymme innehåller en explicit restriktion på statsbudgetens utgiftssida utan någon motsvarighet på dess inkomstsida. En annan svaghet med de treåriga utgiftstaken, enligt motionärerna, är att det faktum att en stor del av statens utgifter är konjunkturkänsliga innebär att det kan uppkomma situationer som innebär att utgiftstaken blir hotade och att man därmed saknar förmågan att motverka lågkonjunkturen med en aktiv arbetsmarknadspolitik.

Motionärerna tillstyrker budgetlagens bestämmelser om att regeringen till riksdagen ska lämna förslag till mål för den offentliga sektorns finansiella sparande. Dessutom tillstyrker motionärerna att om riksdagen beslutat om ett mål för den offentliga sektorns finansiella sparande ska regeringen vid minst två tillfällen under budgetåret redovisa för riksdagen hur målet uppnås. Däremot yrkar motionärerna på att målet för den offentliga sektorns finansiella sparande ska benämnas saldomål och inte överskottsmål.

Motionärerna konstaterar att regeringens förslag till budgetlag inte ändrar på principen att huvudregeln för finansiering av investeringar i väg och järnväg är anslagsfinansiering. Motionärerna anser att det finns en rad problem med detta förfaringsätt och föreslår att huvudregeln bör vara att man som regel lånar till en investering. Motionärerna anser att staten bör införa en investeringsbudget på samma sätt som i kommunsektorn. Liksom att finansiering av investeringar bör lånefinansieras, anser motionärerna att huvudregeln vid förvärv av aktier och kapitaltillskott också bör vara lånefinansiering.

Slutligen utgår motionärerna ifrån att kostnaderna för studielåntagarna inte kommer att öka som en följd av regeringens förslag om att den ränta eller avgift som tas ut av låntagarna även ska täcka statens förväntade kreditförluster och de administrativa kostnader som staten har för utlåningen.

Finansutskottets ställningstagande

Huvuddragen i en reformerad budgetlag

Lagen (1996:1059) om statsbudgeten trädde i kraft den 1 januari 1997. Huvudsyftena med lagen var att ge en sammanhållen och tydlig reglering på finansmaktens område samt att stärka budgetdisciplinen. Erfarenheterna visar att lagen fyllt sina syften. I samband med att utskottet yttrade sig över regeringens förslag om att införa ett obligatoriskt överskottsmål våren 2010 (ytr. 2009/10:FiU8y) konstaterade utskottet att budgetlagen bidragit till god budgetdisciplin och sunda statsfinanser och att den har gett förutsättningar för ett mer effektivt beslutsfattande när det gäller resursfördelning och styrning av den statliga verksamheten.

De erfarenheter som vunnits sedan lagen om statsbudget infördes medför emellertid också vissa behov av att förändra och bygga ut lagen. Regeringen har därför uppdragit åt en särskild utredare att lämna förslag på en reformerad budgetlag. De förslag som utredaren lämnat innebär att lagen anpassas till den utveckling som skett sedan lagens ikraftträdande. Förslagen innebär också en anpassning till den reformerade regeringsformen. Utredningen ligger till grund för regeringens proposition, och innan regeringen beslutade om propositionen fördes samtal med företrädare för oppositionspartier i riksdagen i syfte att ge bred parlamentarisk förankring för förslaget.

Utskottet välkomnar de ändrade bestämmelser som regeringen föreslår. Det är vidare ändamålsenligt att byta namn på lagen. Även om det formella namnet på lagen varit lagen om statsbudgeten har den redan varit känd som budgetlagen.

Till de ändrade bestämmelser som innebär en viss uppstramning hör bestämmelserna om fullständighets- och bruttoredovisningsprinciperna. Utskottet har tidigare riktat kritik mot vad som uppfattats som en alltför flexibel tillämpning av budgetlagens grundläggande bestämmelser om fullständighet och bruttoredovisning på statsbudgeten (se t.ex. bet. 1997/98:FiU1 s. 225, bet. 1999/2000:FiU20 s. 231f. och s. 252 f.). Avsteg som gjorts från huvudprinciperna har medfört att utgiftstaket för staten inte fått verka fullt ut som budgetrestriktion. Regeringen betonar i propositionen att utgångspunkten i den nya budgetlagen är att inkomster och utgifter ska redovisas brutto på statens budget. Mot denna bakgrund välkomnar utskottet förslaget om att förtydliga bestämmelsen om undantaget från bruttoredovisning för specialdestinerade inkomster och att införa en ny bestämmelse om att utgifter inte får budgeteras och redovisas mot inkomstitlar.

När det gäller förslagen i motion 2010/11:K1 (V) handlar de om att motionärerna vill att budgetlagens bestämmelser om att det ska vara en skyldighet för regeringen att lämna förslag om utgiftstak och om regeringens skyldighet att hålla utgiftstaket ska slopas. Motionärerna vill också att

termen saldomål ska användas i stället för överskottsmål samt att infrastrukturinvesteringar som huvudregel ska lånefinansieras. Utskottet vill med anledning av motionsförslagen anföra följande.

När det gäller motionärernas förslag om att avslå bestämmelsen i 2 kap. 2 §, dvs. att regeringen i budgetpropositionen ska lämna förslag till utgiftstak för det tredje tillkommande året (yrkande 1) anför motionärerna att det är oklokt att sätta ett tak för statsbudgetens utgifter tre år i förväg och synnerligen olämpligt att detta ramverk återfinns som ett tvång för regeringen i form av en reglering i budgetlagen. Utskottet anser emellertid, i motsats till motionärerna, att systemet med fleråriga tak för statsutgifterna har stramat upp budgetprocessen och att det faktum att taken fastställs tre år i förväg ger en ändamålsenlig stadga och långsiktighet i budgetprocessen.

Motionärerna föreslår vidare (yrkande 2) att riksdagen ska avslå bestämmelserna i 2 kap. 4 § budgetlagen. Bestämmelsen motsvarar regleringen i 42 § lagen (1996:1059) om statsbudgeten och gällde även före det att utgiftstaket gjordes obligatoriskt. Bestämmelsen innebär att om det finns risk för att ett beslutat utgiftstak kommer att överskridas, ska regeringen för att undvika detta vidta sådana åtgärder som den har befogenhet till eller föreslå riksdagen nödvändiga åtgärder. Utskottet hade inget att invända mot förslaget (yttr. 1995/96:FiU8y). Genom bestämmelsen anser utskottet att statsmakterna har åtagit sig att noga följa utvecklingen under genomförandefasen och att vid behov vidta åtgärder för att bringa utgiftsutvecklingen under kontroll. Detta är en förutsättning för ordning och reda i de offentliga finanserna.

Motionärerna yrkar (yrkande 3) att riksdagen beslutar om en ändring i lydelsen av 2 kap. 1 § budgetlagen. Motionärerna vill ersätta begreppet överskottsmål med begreppet saldomål. Bestämmelsen om ett obligatoriskt överskottsmål trädde i kraft den 1 augusti 2010. I skälen till regeringens förslag (prop. 2009/10:100 s. 93) anges att målet för den offentliga sektorns finansiella sparande även i fortsättningen bör benämnas överskottsmålet. Utskottet anser, liksom regeringen, att begreppet överskottsmål är väletablerat och bör behållas. Ett byte av begrepp försvagar trovärdigheten kring målet i ett läge då det är särskilt viktigt att vända det nuvarande underskottet till ett överskott.

Motionärerna föreslår (yrkande 4–6) att investeringar samt förvärv av aktier och kapitaltillskott som huvudprincip ska finansieras genom lån. Utskottet har vid flera tillfällen under de senaste åren uttalat sin syn på varför investeringar i infrastruktur ska finansieras med anslag (bet. 2008/09:FiU1, bet. 2009/10:FiU1). Det viktigaste skälet är att med anslagsfinansiering underkastas investeringsutgiften samma budgetprövning som övriga utgifter. Det förhållandet att investeringarna är långsiktiga till sin karaktär har finansutskottet inte ansett vara något skäl att undanta dem från den årliga budgetprövningen, eftersom även andra utgifter i budgeten varierar

vad gäller långsiktighet och ekonomiska konsekvenser för framtiden. Utskottet har också betonat att anslagsfinansiering av investeringar bidrar till tydlighet och transparens i budgeten.

Realekonomiskt är det inte heller någon skillnad om investeringen finansieras enligt huvudregeln i budgetlagen eller med lån i Riksgäldskontoret. I båda fallen är effekten på statsbudgetens saldo lika med investeringsutgiften. Finansiering enligt huvudprincipen innebär att investeringen belastar ett anslag, medan finansiering enligt undantaget innebär att Riksgäldskontorets nettoutlåning ökar. Båda påverkar statsbudgetens saldo och den offentliga sektorns finansiella sparande. Den faktiska uppoffringen görs alltså av skattebetalarna vid investeringstillfället.

Utskottet anser att argumenten för anslagsfinansiering av investeringar är lika giltiga nu som tidigare. Finansiering via lånefinansiering riskerar att försvaga både budgetprocessen och riksdagens inflytande över investeringsbesluten. Genom anslagsfinansiering underkastas investeringsutgiften (vid investeringstillfället) samma budgetprövning som övriga utgifter. Vid lånefinansiering kommer framtida anslagstilldelningar att bindas med räntor och amorteringar. Genom att särbehandla investeringsutgifter finns det en risk att långa amorteringstider skapar en obalanserad beslutsituation där finansieringsbördan ter sig avlägsen vid beslutstillfället.

Riktlinjer för specialdestination av belastande avgifter

Regeringen konstaterar i propositionen att när det gäller belastande (offentlighetsrättsliga) avgifter har en hel del undantag gjorts från principen om bruttoredovisning. Utskottet har tidigare betonat vikten av att upprätthålla bruttoprincipen när det gäller inkomster från belastande avgifter (se t.ex. bet. 2003/04:FiU2 s. 37). Den allvarligaste nackdelen med att avgifter specialdestineras och att avvikelser görs från bruttoredovisningsprincipen är att det försvårar för riksdagen att få en fullständig bild av statens verksamhet och att pröva hur inkomster och utgifter ska prioriteras mellan olika ändamål. Mot den bakgrunden ställer sig utskottet positivt till förslaget om riktlinjer för när specialdestination av belastande avgifter ska kunna ske (punkt 10).

Genom regeringens avsikt att, i kommande förslag om specialdestination av belastande avgifter, beskriva hur förslaget förhåller sig till riktlinjerna anser utskottet att regeringens avvägning mellan att å ena sidan låta utgifter i en verksamhet underkastas riksdagens prövning och att å andra sidan främja en effektiv styrning av den statliga verksamheten blir tydligare än tidigare. I detta sammanhang är det dock värt att notera att riktlinjen inte begränsar riksdagens möjlighet att enligt 9 kap. 3 § RF besluta att statens inkomster får tas i anspråk för bestämda ändamål på annat sätt än genom beslut om anslag. Utskottet vill dock återigen under-

stryka att utgångspunkten är att statens inkomster och utgifter ska budgeteras och redovisas brutto på statens budget och att specialdestination av inkomster är ett undantag från denna princip.

Av riktlinjerna för specialdestination av belastande avgifter ingår att specialdestination ska kunna ske om utgiftstaket justeras så att det behåller den avsedda finansiella stramheten. Utskottet ser positivt på att regeringen förbinder sig att göra tekniska justeringar av utgiftstaket vid undantag från bruttoprincipen och vill påminna om att detta stärker tilltron till såväl utgiftstaket som budgetdisciplinen.

En annan av riktlinjerna är att den avgiftsfinansierade verksamheten i myndighetens redovisning bör särredovisas så att intäkter, kostnader och resultat framgår av myndighetens årsredovisning. Utskottet noterar med tillfredsställelse att även icke finansiella resultat bör redovisas. Det betyder nämligen att riksdagen får möjlighet att följa hur verksamheten utvecklas även om den inte redovisas brutto mot inkomstitlar och anslag.

Villkor för ramanslag

När det gäller villkor för ramanslag föreslås i 3 kap. 8 och 10 §§ bestämmelser om anslagssparande och anslagskredit. I båda fallen anges i förslaget att villkoren för anslagssparande och anslagskredit i lagen ska gälla om riksdagen inte för ett visst anslag har beslutat annat. Riksdagens befogenhet att besluta om dessa villkor följer av regeringsformen, men eftersom riksdagen i praktiken inte brukar besluta om andra villkor i dessa avseenden anser utskottet att konstitutionsutskottet bör föreslå riksdagen en ändring av regeringens lagförslag. De bisatser i paragraferna som anger riksdagens möjlighet att besluta om andra villkor när det gäller anslagssparande och anslagskredit bör strykas.

Överskridande av anslag

Enligt regeringen ska den nya budgetlagen innehålla en bestämmelse om att regeringen får överskrida anslag för räntor på statsskulden samt andra utgifter för upplåning och skuldförvaltning om det är nödvändigt att fullgöra statens betalningsåtaganden (3 kap. 9 §). För närvarande begär regeringen årligen ett särskilt bemyndigande att överskrida anslag för räntor på statsskulden samt provisionskostnader för upplåning och skuldförvaltning om det är nödvändigt för att fullgöra statens betalningsåtaganden.

Genom att bemyndigandet finns i budgetlagen anser regeringen att det blir enkelt för statens långivare att, utan att fördjupa sig i budgettekniska detaljer, förvissa sig om att utgifterna för statsskulden alltid kan betalas oavsett vilken den statsfinansiella situationen är. I budgetlagsutredningens förslag (SOU 2010:18) utgjorde förslaget till denna bestämmelse en del i en helhet där först och främst det årliga bemyndigande som regeringen begär att under vissa villkor få överskrida anslag som ligger under utgiftstaket föreslogs bli lagfäst. Utredningen motiverade att det var rimligt att

föra in bestämmelserna om bemyndigandena för anslaget för statsskuldsräntor och anslaget för provisionskostnader när man föreslog att bemyndigandet avseende anslag som ligger under utgiftstaket skulle lagfästas. Nu avvisar regeringen utredningens förslag om att i budgetlagen föra in en bestämmelse om bemyndigandet när det gäller anslagen under utgiftstaket. Utskottet delar regeringens bedömning att med en sådan bestämmelse skulle kunna göras gällande att förslagsanslaget återinfördes. De skäl som regeringen för fram för att avvisa utredningens förslag om att lagfästa bemyndigandet om att överskrida anslag som ligger under utgiftstaket är också giltiga för bemyndigandena för statsskuldsräntor och provisionskostnader. Mot bakgrund av detta anser utskottet att det inte längre är motive- rat att lagfästa de två bemyndigandena på utgiftsområde 26.

Ytterligare en aspekt är att bestämmelsen avser både statsskuldsräntor och provisionskostnader. I sitt betänkande 2010/11:FiU4 (s. 7–8) konstaterar utskottet att den historiska information som utskottet får göra sin bedömning av anslaget utifrån talar för en lägre nivå på anslaget än den regeringen föreslagit. Utskottet anser att ett överbudgeterat anslag tillsammans med ett obegränsat bemyndigande som är knutet till anslaget för provisionskostnader inte ger incitament till en effektiv resursanvändning, varför det finns ytterligare invändningar mot förslaget. Utskottet konstaterar att förslaget till bestämmelse i budgetlagen innebär ett bemyndigande som är obegränsat till belopp, när det i stället finns skäl som talar för att bemyndigandet för provisionskostnaderna skulle vara beloppsmässigt begränsat.

Obligatorisk skatteutgiftsredovisning

Enligt regeringen har nu tillräckliga erfarenheter vunnits av betydelsen av att skatteutgifter av olika slag redovisas för riksdagen och av i vilka former detta kan ske. I budgetlagen ska det därför finnas en bestämmelse om att regeringen varje år ska lämna en redovisning av skatteutgifterna.

Regeringen menar att i syfte att upprätthålla en god budgetdisciplin bör i princip likartade krav ställas på beredningen och redovisningen av skatteutgifter som på beredningen och redovisningen av utgifter på anslag. Utskottet ställer sig bakom denna princip. Det finns dock anledning att påminna om att till skillnad från beslut om utgifter måste beslut om inkomster, om det rör sig om skatt till staten, beslutas genom lag, vilket har implikationer för prövningen och uppföljningen av skatteutgifter. En av slutsatserna i Riksrevisionens granskningsrapport från 2007 *Regeringens beredning och redovisning av skatteutgifter* (RiR 2007:3) var att skatteutgiftsredovisningen fokuserade på en teoretiskt korrekt redovisning av skatteutgifter och inte på att utgöra ett underlag för prioriteringar i budgetarbetet. Skatteutskottet har också konstaterat att skatteutgifterna inte prövas i budgetarbetet på samma sätt som stöd som betalas via budgetens utgiftssida (bet. 2009/10:SkU37 s. 8) och att skatteutgiftsredovisningen kan

utvecklas till ett mer aktivt hjälpmedel i budgetarbetet (bet. 2009/10:SkU3 s. 6, bet. 2007/08:SkU32 s. 10). Utskottet välkomnar att det ska vara obligatoriskt för regeringen att lämna en skatteutgiftsredovisning och menar att det är ett steg i riktning mot att budgetpröva skatteutgifter på samma sätt som stöd på budgetens utgiftssida. Eftersom resultatredovisningen enligt författningskommentaren till 10 kap. 3 § ska relateras till verksamheten som helhet anser utskottet att det kan betyda att resultatredovisningen i budgetpropositionen även ska innehålla en redovisning av resultaten av skatteutgifterna.

Utskottets sammanfattande ställningstagande

Sammanfattningsvis föreslår utskottet att konstitutionsutskottet med de ändringar som utskottet förordat tillstyrker propositionen och avstyrker motionen. Budgetlagen är ett komplement till bestämmelserna om riksdagens och regeringens skyldigheter och befogenheter på finansmaktens område. Budgetlagen är också en sådan lag som nämns i 9 kap. 11 § regeringsformen vari ytterligare bestämmelser om befogenhetsfördelningen på finansmaktens område meddelas. Mot bakgrund av detta vill utskottet också understryka värdet av att den reformerade budgetlagen kan antas med brett parlamentariskt stöd.

Stockholm den 1 februari 2011

På finansutskottets vägnar

Anna Kinberg Batra

Följande ledamöter har deltagit i beslutet: Anna Kinberg Batra (M), Elisabeth Svantesson (M), Jennie Nilsson (S), Göran Pettersson (M), Jörgen Hellman (S), Ann-Charlotte Hammar Johnsson (M), Monica Green (S), Carl B Hamilton (FP), Bo Bernhardsson (S), Annie Johansson (C), Staffan Anger (M), Anders Sellström (KD), Johnny Skalin (SD), Ulla Andersson (V), Sven-Erik Bucht (S), Jonas Eriksson (MP) och Fredrik Olovsson (S).

Avvikande mening

Avvikande mening (V)

Ulla Andersson (V) anför:

Beskrivningar av tillkomsten av den nuvarande budgetlagen kan ge intrycket av att det mest handlar om budgettekniska frågor utan väsentligt politiskt innehåll. Vi i Vänsterpartiet anser att sanningen snarare är den motsatta. Budgetlagen måste ses i ett politiskt sammanhang för att bli begriplig. Delar av budgetlagen, såsom systemet med utgiftstaken och över-skottsmålet, är fundamentala inslag i det finanspolitiska ramverket. Det-samma gäller riksdagsordningens bestämmelser om den s.k. rambeslutsmo-dellen. Jag anser att det finans- och penningpolitiska ramverket har undergrävt de folkvaldas inflytande över den ekonomiska politiken. Beve-kelsegrunden för ramverket är att genom olika budgetrestriktioner minska storleken på den offentliga sektorn och i förlängningen öka den privata konsumtionen. Den samlade effekten av denna s.k. normpolitik anser jag är att offentliga välfärdsambitioner hållits tillbaka, samtidigt som stora skat-tesänkningar genomförts, vilket resulterat i att den offentliga sektorn som andel av BNP trendmässigt minskat.

Samtidigt konstaterar jag att länder med starka offentliga finanser, i syn-nerhet små exportberoende länder som Sverige, står sig starkare när en ekonomisk kris inträffar. Det finns således goda skäl för finanspolitiska ramverk som främjar budgetdisciplin och starka offentliga finanser. De rele-vanta frågorna är hur dessa ramverk ska utformas och huruvida de, och i så fall vilka, ska lagstiftas i en särskild budgetlag och om de står i propor-tion till de inskränkningar av de folkvaldas handlingsfrihet som ramverken i realiteten innebär. Jag anser att huvudprincipen bör vara att regeringen i samband med budgetpropositionen och den ekonomiska vårpropositionen lägger fram sitt förslag till finanspolitiskt ramverk och riktlinjerna för den ekonomiska politiken och begär stöd för detta genom riksdagsbeslut snarare än att det ska regleras i en budgetlag.

Vänsterpartiet anser att det kan finnas goda skäl för en regering att använda sig av utgiftstak eftersom varje regering är i behov av olika for-mer av styrmiddel och restriktioner. Men det finns ett antal brister i dagens system. Systemet med utgiftstak har en tydlig ideologisk slagsida eftersom statsbudgeten utifrån ett givet reformutrymme genom utgiftstaket innehåller en explicit restriktion på utgiftssidan utan någon motsvarighet på inkomstsidan. En stor del av statens utgifter är dessutom konjunkturkän-sliga, så att när ekonomin går in i en kraftig lågkonjunktur ökar utgifterna för bl.a. arbetslöshetsförsäkringen. Då kan det uppkomma situationer som innebär att utgiftstaken blir hotade och att man därmed saknar förmågan att motverka lågkonjunkturen med en aktiv arbetsmarknadspolitik. Därför anser jag att det är oklokt att sätta ett utgiftstak tre år i förväg och att det

återfinns som ett tvång för regeringen i budgetlagen. Mot bakgrund av detta anser jag att konstitutionsutskottet bör avstyrka regeringens förslag till 2 kap. 2 och 4 §§ budgetlagen.

Vänsterpartiet stödde initialt överskottsmålet eftersom det var angeläget att få ned de offentliga skuldkvoterna till rimliga nivåer efter den skulduppbyggnad som skedde i samband med 1990-talskrisen. Som jag ser det är detta mål för länge sedan uppnått, och motivet för att vi måste ha ett överskott har fallit. Det argument som fortfarande anges för överskottsmålet om att dagens generationer måste spara för att kommande generationer ska kunna få god offentlig service anser jag i grunden vilar på en felaktig bild av samhällsutvecklingen.

Jag menar att överskottsmålet i realiteten innebär att vi för en form av kontinuerlig åtstramningspolitik vilket leder till lägre sysselsättning och produktion.

Vänsterpartiet har angett ett medelfristigt mål för de offentliga finanserna som innebär att den offentliga sektorns finansiella sparande ska vara i balans över en konjunkturcykel. Till skillnad mot systemet med utgiftstak beaktar ett saldomål för de offentliga finanserna hela den offentliga sektorn och jag anser att ett sådant mål bör ingå i det finanspolitiska ramverket. Men av de skäl som nämns ovan anser jag att riksdagen bör besluta att målet ska benämnas saldomål istället för överskottsmål.

Jag finner det beklagligt att regeringen inte tar tillfället i akt och ändrar det omoderna och förvrängda sätt att se på en investering som anslagsfinansiering av infrastrukturinvesteringar innebär. Jag anser att det finns en rad problem med synsättet att investeringar ska anslagsfinansieras. För det första tas anslag inte i anspråk i takt med att utgifterna uppstår. För det andra är en investering något som man kan konsumera under en längre tid. För det tredje innebär anslagsfinansiering av vägar och järnvägar att man påför alla kostnader på dagens generation fast det är uppenbart att ett hus eller en järnvägssträcka kan användas av många generationer framöver. För det fjärde blir dagens budgetlag en hämsko i miljö- och klimatarbetet. Mot denna bakgrund anser jag att huvudregeln borde vara att man som regel lånefinansierar en investering.

Vänsterpartiet anser att det gemensamma ägandet ska öka och att grunden för det statliga ägandet bör vara samhällsintresset. Det statliga ägandet ser jag som viktiga och långsiktiga samhällsinvesteringar. Därför anser jag att det statliga ägandet i likhet med investeringar i infrastruktur ska ingå i en särskild investeringsbudget. Vid förvärv av aktier eller andelar i ett företag och annat tillskott av kapital bör därför finansiering genom lån utgöra huvudprincip.

Särskilt yttrande

Särskilt yttrande (S)

Jennie Nilsson (S), Jörgen Hellman (S), Monica Green (S), Bo Bernhards-son (S), Sven-Erik Bucht (S) och Fredrik Olovsson (S) anför:

Regeringen lägger i sin proposition 2010/11:40 En reformerad budgetlag fram förslag om en ny budgetlag som ska ersätta den aktuella lagen (1996:1059) om statsbudgeten och lagen (1988:1387) om statens upplåning och skuldförvaltning.

I huvudsak föreslår regeringen att de nuvarande bestämmelserna ska vara oförändrade, men några förändringar genomförs också.

Vi socialdemokrater anser att det finns skäl till en uppstramning av budgetlagen. Budgetlagen är dock av en så central betydelse för det svenska riksdagsarbetet att förändringar bör ske i ett brett samförstånd i riksdagen. För att det ska vara möjligt måste regeringen i god tid konsultera oppositionen.

I fallet med den reformerade budgetlagen var det först när regeringen Reinfeldt upptäckte att de saknade majoritet i Sveriges riksdag, och vilka konsekvenser som detta kunde få, som kontakter togs med bl.a. oss socialdemokrater.

Även om en diskussion fördes mellan regeringen och oppositionen om den nya lagen, utgjorde det faktum att en proposition redan var framtagen en begränsning av möjligheten att förändra lagen.

Ett exempel på detta är att vi socialdemokrater påtalade att det saknades en bestämmelse som reglerar regeringens befogenheter att sälja aktier och andelar där statens ägarandel understiger 50 %. Då den utredning som låg till grund för propositionen inte gjort någon översyn av budgetlagen i detta avseende, ansåg man dock inte att en sådan bestämmelse kunde införas. I stället ska regeringen återkomma i denna fråga senast i januari 2012. Vi socialdemokrater accepterar denna lösning men anser ändå att det bör uppmärksammas att om kontakter hade tagits i god tid, så hade frågan kunnat vara löst redan i samband med denna proposition.

Vi socialdemokrater påpekade även att det fanns problem i den nya bestämmelsen om att utgifter inte ska budgeteras och redovisas mot inkomstitlar (3 kap. 5 §). Bestämmelsen är till sin konstruktion utformad så att vissa typer av förslag berörs av regeln men inte andra, trots att förslagen kan vara snarlika. Till exempel berörs anställningsstöd av den nya regeln men inte nystartsjobb. Regeringen har i propositionen sagt att den ska återkomma med en översyn av bestämmelsen senast i januari 2012. Det är bra. Men det måste också framgå att det bl.a. är den ovan nämnda problematiken som måste hanteras i denna översyn.

Vi anser att konstitutionsutskottet bör ta de ovanstående synpunkterna i beaktande i sin fortsatta behandling.