

Regeringskansliet  
Finansdepartementet  
103 33 Stockholm

## **Nya principer för utformning av statsbudgeten – Konsekvenser för budgetlagen (Ds 2003:49)**

(Fi2003/6595)

### **Sammanfattning**

En utgångspunkt för förslaget till ny budgetlag är att budgetering och redovisning i så stor utsträckning som möjligt ska ske på bokföringsmässiga grunder. Både i sig och som medel att underlätta jämförelser mellan budgeten som planeringsdokument och utfallet enligt årsredovisningen framstår det som en tilltalande princip. Riksgäldskontoret anser mot denna bakgrund att det inte är klarlagt att fördelarna med en övergång till kostnadsnärlig budgetering överväger.

Skillnaden mellan kostnads- och utgiftsmässig redovisning är störst beträffande investeringar. Ett syfte med att fördela kostnaderna för en myndighets investeringar över flera år är att myndigheten kan planera över en längre tidshorisont, utan att anslagen behöver anpassas till de årliga utgifterna (eller övriga utgifter anpassas till variationer i investeringarna). Regeln om att myndigheters investeringar ska finansieras med lån i Riksgäldskontoret finns emellertid redan i gällande budgetlag, varför i princip samma resultat uppnåts utan att myndigheternas anslag anges i kostnadstermer. När det gäller långsiktiga investeringar föreslås – på goda grunder – undantag från kostnadsnärlig redovisning. Effekterna av omläggningen kan därför bli relativt små.

Budgetlagens syfte är att bidra till effektiv styrning av statens resurser och till god budgetdisciplin. Den nuvarande lagen har också haft gynnsamma effekter. Det finns därför anledning att överväga nuvarande system noga. Riksgäldskontoret bedömer att valet av redovisningsprincip sannolikt inte är avgörande för huruvida budgetlagens syften uppnås. Långt viktigare är att budgetprocessen bedrivs i den anda i vilken budgetlagen är skriven, både i dess nuvarande form och i det remitterade förslaget. Det har förekommit avsteg från viktiga principer i nuvarande budgetlag, till men för både styrning och budgetdisciplin. Utrymmet för avsteg kan i vissa delar bli större vid bokföringsmässiga principer. Men om de underliggande principerna om tydlighet och budgetdisciplin följs i den praktiska

hanteringen av statsbudgeten och statens finanser i övrigt, spelar det mindre roll om budgeten är kostnads- eller utgiftsmässig.

Riksgäldskontoret stöder förslaget att i budgetlagen ta in en bestämmelse om att en beräkning av statens finansiella sparande skall ingå i förslaget till statsbudget. Riksgäldskontoret anser dock att beräkningen av statens finansiella sparande bör göras enligt definitionen i nationalräkenskaperna. Riksgäldskontoret föreslår att ett enskilt mål för statens finansiella sparande inrättas. Eftersom dagens överskottsmål omfattar hela den offentliga sektorn kan statens finansiella sparande visa permanenta underskott trots att överskottsmalet uppnås.

Riksgäldskontoret delar utredningens uppfattning att verksamheten vid affärsverken skall redovisas på statsbudgeten. Detta bidrar till en mer heltäckande bild av statens verksamhet. Riksgäldskontoret argumenterar för att affärsverken, liksom andra helt avgiftsfinansierade myndigheter, skall ha sin likviditetshantering och sina lån i Riksgäldskontoret. På detta sätt skulle affärsverken kunna använda de ramavtal som staten träffat med några av de stora bankerna samtidigt som affärsverken skulle kunna låna hos Riksgäldskontoret till lägre kostnad. Detta reducerar statens totala räntekostnader.

Riksgäldskontoret delar utredningens uppfattning att ålderspensionssystemet även fortsättningsvis skall redovisas skilt från statsbudgeten. Riksgäldskontoret anser dock att ålderspensionssystemet inte skall ingå i utgifterna under det statliga utgiftstaket. Nuvarande ordning då ålderspensionssystemet ligger under utgiftstaket riskerar bl.a. att bidra till oklarhet om pensionssystemets autonomi.

Riksgäldskontoret föreslår att statlig utlåning med kreditrisk där lånen kan förväntas bli återbetalda skall regleras i budgetlagen enligt samma principer som statliga garantier. I promemorian saknas en konsekvent hantering av statliga krediter. Eftersom såväl utlåning med kreditrisk som finansiering med stöd av statliga garantier innebär att staten tar på sig en kreditrisk, anser Riksgäldskontoret att dessa finansieringsformer i budgetlagen ska hanteras och regleras på likartat sätt. Reglerna för garantigivning är här den självklara utgångspunkten genom att de på ett tydligt sätt markerar att statliga resurser tas i anspråk. En sådan reglering i budgetlagen är av stor betydelse eftersom en kredit som ges utan täckning för de förväntade kostnaderna kan leda till stora framtida underskott. Riksgäldskontoret tillstyrker förslaget att lån som inte kan förväntas bli återbetalda ska finansieras med anslagsmedel.

Riksgäldskontoret anser att en följd av den föreslagna bokföringsmässiga anslagstilldelningen blir att likviditetsstyrningen inte längre blir möjlig att

göra utifrån budgeterade anslag. För att möjliggöra detta måste myndigheten upprätta en särskild likviditetsbudget åtminstone för de betalningsflöden som sker över räntebelagt flöde och finansieras via räntekontot i Riksgäldskontoret.

## **Behov av statsbudget på bokföringsmässiga grunder (avsnitt 4)**

En utgångspunkt för förslaget till ny budgetlag är att budgetering och redovisning i så stor utsträckning som möjligt ska ske på bokföringsmässiga grunder. Argumentationen för detta förslag i promemorian är relativt kortfattad. Den ger också exempel på effekter av förslaget som inte uppstår därför att undantag från principen om utgiftsmässighet görs i lagförslaget. Riksgäldskontoret ser ett behov av att komplettera promemorians resonemang kring dessa överordnade principfrågor.

Årsredovisning för staten innehåller sedan flera år tillbaka en resultatredovisning på bokföringsmässiga grunder. Med nuvarande ordning är budgeten däremot utgiftsmässig och en direkt jämförelse mellan budget och årsredovisning är svår att göra. Verksamhetsmålen formuleras i en tredje struktur, politikområden, verksamhetsområden och verksamhetsgrenar. Ett politikområdes måluppfyllelse i förhållande till dess kostnader är inte alltid lätt att avgöra. Huruvida sådana bedömningar underlättas av den föreslagna förändringen är inte självklart. Möjligheterna till resultatuppföljning i kostnadstermer finns redan i nuvarande system. Effektiviteten i uppföljningen beror inte bara – eller ens primärt – på om budgeten ställs upp enligt bokföringsmässiga principer utan också på hur verksamhetsmålen formuleras i budgeten, följs upp i årsredovisningen och i andra sammanhang, samt hur dessa uppföljningar påverkar mål och prioriteringar i framtida budgetdokument. I många statliga verksamheter är målen av kvalitativ karaktär och mätbara intäkter i normal mening saknas ofta. Det gör att en bokföringsmässig uppföljning inte är tillräcklig för att bedöma om verksamheten bedrivits effektivt.

I och med att en kostnadsmissig uppföljning redan görs ligger, enligt Riksgäldskontorets bedömning, den största förändringen i förslaget i att även budgeten i dess roll som *planerings- och styrningsinstrument* ska formuleras i termer av kostnader och intäkter. Både i sig och som medel att underlätta jämförelser mellan budgeten som planeringsdokument och utfallet enligt årsredovisningen framstår det som en tilltalande princip. Den är dock inte enkel att tillämpa, vilket bl.a. framgår av de förslag till undantag från bokföringsmässig budgetering och redovisning som föreslås i promemorian.

Det är noterbart att dessa undantag avser några av de områden där skillnaderna mellan kostnads- och utgiftsmässig redovisning är som störst, t.ex. investeringar i väg- och järnvägsanläggningar, där avskrivningstiderna kan sträcka sig över flera decennier. Samtidigt är det detta faktum som motiverar undantaget: "Till följd av de mycket långa avskrivningstiderna blir avståndet mellan det positiva – att fatta beslut om en önskad investering – och det negativa – att med anslag täcka kostnaderna – för långt för att en balanserad beslutssituation skall kunna anses föreligga. Balansen blir bättre om anslag under utgiftstaket belastas när investeringen utförs." (s. 163–164).

Riksgäldskontoret stöder förslaget att undanta långfristiga investeringar, men detta illustrerar samtidigt begränsningarna i möjligheterna att tillämpa ett kostnadsmässigt synsätt i statlig verksamhet. I företagsekonomiska sammanhang är kostnads- och intäktsmässig redovisning en integrerad del av ett system som även innehåller en balansräkning. En långfristig investering tas där upp som en tillgångspost och tillgångsvärdet låter sig beräknas på basis av den avkastning tillgången förväntas ge i framtiden. Staten saknar en motsvarande balansräkning. En väginvestering låter sig heller inte värderas i företagsekonomiska termer, eftersom den eventuella avkastningen inte kommer via direkta intäkter utan via samhällsekonomiska vinster. Detsamma kan emellertid sägas om många andra investeringar i statlig verksamhet.

Om till exempel en myndighet investerar i ett nytt datorsystem som gör det lättare för medborgarna att kontakta myndigheten, höjs servicenivån, kanske utan att övriga kostnader minskar. Syftet med att fördela kostnaderna för en sådan investering över flera år är i grunden ett annat än i ett företags redovisning, nämligen att myndigheten får möjlighet att planera över en längre tidshorisont, utan att anslagen behöver anpassas till de årliga utgifterna (eller övriga utgifter anpassas till variationer i investeringarna). Regeln om att myndigheters investeringar ska finansieras med lån i Riksgäldskontoret finns emellertid redan i gällande budgetlag, varför i princip samma resultat uppnåtts utan att myndigheternas anslag anges i kostnadstermer. I frånvaro av mätbara intäkter är värdet av en kostnadsmässig budgetering av anslag på myndighetsnivå inte uppenbart.

Det gäller i än högre grad om resonemanget flyttas från den enskilda myndigheten till den samlade statsbudgeten. Här tenderar svängningarna i de enskilda verksamheternas investeringsbehov att ta ut varandra, dvs. statens samlade investeringsutgifter är relativt jämnt fördelade över tiden. På totalnivå är skillnaden mellan utgiftsmässig och kostnadsmässig budgetering och redovisning således mindre. Det illustreras av att regeln om hur enskilda myndigheters investeringar ska hanteras inte har någon motsvarighet på totalbudgetnivå. I detta avseende blir följderna av

övergången till kostnadsmässig budget således kanske inte så stora, vare sig på myndighets- eller totalnivå.

Det finns emellertid fler aspekter på valet av redovisningsprincip. Det är inte minst viktigt att beakta effekten på budgeten som styrinstrument. De mekanismer som gör att t.ex. väginvesteringar är svårhanterliga med en kostnadsmässig budget och gör att dessa bör hanteras utgiftsmässigt finns även på andra område. Till detta kommer att kostnader är ett mer oprecist begrepp än utgifter, eftersom fler inslag av bedömningskaraktär ingår, t.ex. den ekonomiska livslängden på investeringar. Möjligheterna att skjuta redovisade kostnader på framtiden kan därigenom öka jämfört med en utgiftsmässig budget. I avsaknad av en reell balansräkning med ett eget kapital finns således risk för att framtida statliga resurser intecknas på ett sätt som inte framgår av den kostnadsmässiga redovisningen.

Riksgäldskontoret vill i det sammanhanget även peka på risken att utrymmet för att genom förskjutningar av kostnader mellan budgetår klara av fastlagda utgiftstak kan komma att öka, även det till men för budgetdisciplinen.

Mot denna bakgrund är det nödvändigt att noga beakta och följa upp hur statens betalningar och statsskulden påverkas av budgetbesluten. Enligt förslaget ska förslaget till statsbudget även innehålla en beräkning av statens lånebehov. Riksgäldskontoret bedömer att den siffran även i ett system med en kostnadsmässig budget kommer att ha stor betydelse, inte minst för externa analytiker som vill följa hur statens finanser utvecklas. Det är möjligt att lånebehovet kommer att vara viktigare än ett kostnadsmässigt beräknat budgetsaldo vid t.ex. bedömningar av statens långsiktiga kreditvärdighet, i synnerhet om de två siffrorna skulle avvika från varandra. För detta talar även att lånebehovet kommer att vara närmare kopplat till statsskuldens utveckling än ett kostnadsmässigt beräknat budgetsaldo. Ju mer komplex den formella budgeten och dess underlag förefaller vara, desto mer sannolikt är det att budgetsaldot får underordnad betydelse i förhållande till lånebehovet.

Riksgäldskontoret vill även peka på att det finansiella sparandet bygger på ett kostnads- och intäktsmässigt synsätt, bl.a. i sin hantering av räntor på statsskulden och intäkter från försäljning av tillgångar. Även statens finansiella sparande ska redovisas i statsbudgeten och genom dess koppling till budgetpolitiska mål, både inhemskt och på EU-nivå, kan även denna siffra röna större uppmärksamhet än det kostnadsmässiga budgetsaldot. Det kostnadsmässiga budgetsaldot riskerar således att vara den minst intressanta av de tre begrepp som statsbudgeten arbetar med.

De föregående resonemangen har pekat på några komplikationer som bör övervägas i den fortsatta beredningen av lagförslaget. Riksgäldskontoret

bedömer sammantaget att fördelarna med ett bokföringsmässigt synsätt synes vara större vid uppföljning av resultatet i efterhand än vid planering och styrning på förhand. Fördelarna ligger också snarare på uppföljning av enskilda myndigheter än när det gäller statens finanser på totalnivå. Vi anser mot denna bakgrund att det inte är klarlagt att fördelarna med en övergång till kostnadsmässig budgetering på totalnivå överväger.

Budgetlagens syfte är att bidra till effektiv styrning av statens resurser och till god budgetdisciplin. Riksgäldskontoret bedömer att valet av redovisningsprincip sannolikt inte är avgörande för huruvida dessa syften uppnås. Långt viktigare är att budgetprocessen bedrivs i den anda i vilken budgetlagen är skriven, både i dess nuvarande form och i det remitterade förslaget. Det har förekommit avsteg från viktiga principer i nuvarande budgetlag, till men för både styrning och budgetdisciplin. Utrymmet för avsteg kan i vissa delar bli större vid bokföringsmässiga principer. Om de underliggande principerna om tydlighet och budgetdisciplin följs i den praktiska hanteringen av statsbudgeten och statens finanser i övrigt, spelar det mindre roll om budgeten är kostnads- eller utgiftsmässig.

I de följande avsnitten kommenterar Riksgäldskontoret förslagen i promemorian med utgångspunkt i att budgeten läggs om till bokföringsmässiga principer. Våra förslag vad gäller lån med kreditrisk och affärsverkens lån och likviditetshantering är dock oberoende av valet av redovisningsprincip.

## **Statsbudgetens innehåll, omfattning och uppställning (avsnitt 5)**

Utredningens förslag innebär att statsbudgeten kommer att visa en mer heltäckande bild av statens finanser och verksamhet samt att överrensställningen mellan statsbudget och årsredovisning för staten förbättras. Riksgäldskontoret stöder i stort utredningens förslag till innehåll, omfattning och uppställning av statsbudgeten. Förslaget till statsbudgetens uppställning presenteras dock på en så övergripande nivå att den till viss del är svår att följa och överblicka. Hur redovisningen skall se ut i bilagorna till budgetpropositionen nämns inte alls. Detta gör det svårt att helt ta ställning till förslaget om statsbudgetens uppställning.

### *Statens finansiella sparande*

Riksgäldskontoret tillstyrker förslaget att en beräkning av statens finansiella sparande skall ingå i förslaget till statsbudget. Vi anser dock att det är olämpligt att beräkningen skall göras enligt en ny definition då det redan finns en etablerad definition av statens finansiella sparande i nationalräkenskapssystemet. Risken (och kostnaderna) för att ett nytt mått leder till förväxlingar är större än värdet av den information som ett nytt

mått kan tänkas tillföra. Detta skall inte minst ses i ljuset av den osäkerhet som alltid finns i denna typ av beräkningar.

Riksgäldskontoret vill i det sammanhanget peka på behovet av ett separat mål för statens finansiella sparande. Dagens överskottsmål omfattar hela den offentliga sektorn vilket innebär att staten permanent kan visa underskott trots att det totala överskottsmålet uppnås. Vi menar att även staten (och kommunerna) kan räkna med påfrestningar till följd av de kommande decenniernas demografiska förändringar med en växande andel äldre. Utgifterna för vård och omsorg ökar, samtidigt som inkomsterna kan komma att stagnera. Det direkta ansvaret ligger på kommunerna, men stat och kommun delar på samma skatteutrymme. Staten har sin egen långsiktiga budgetrestriktion att hantera. Det motiverar att de budgetpolitiska målen kompletteras med ett som avser statens finansiella sparande.

#### *Redovisning av statens finansiella intäkter*

I utredningen beskrivs statens finansiella kostnader och intäkter hämtade från resultaträkningen i Årsredovisningen för staten 2002. Av statens finansiella intäkter på 85,6 miljarder avser 78,4 miljarder förvaltningen av statsskulden. Intäkterna uppkommer främst genom skuldskötselåtgärder i statsskuld förvaltningen. Riksgäldskontoret anser att den nuvarande redovisningen blåser upp statens finansiella intäkter och kostnader. En mer rättvisande och pedagogisk redovisning är att särredovisa nettokostnader (och intäkter) för förvaltningen av statsskulden i Årsredovisning för statens resultaträkning och att i not förklara delposterna. Redovisningen skulle också överensstämma med förslaget till ny statsbudget där kostnaderna (och intäkterna) för statsskulden presenteras på en rad, Kostnad för statsskulden.

#### *Affärsverkens likviditetshandling och lån bör flyttas till Riksgäldskontoret*

Redan i dag ingår affärsverken i den statliga redovisningsorganisationen och i statens årsredovisning. I förslaget framgår att "affärsverken, i likhet med andra helt avgiftsfinansierade myndigheter, bör ingå i statsbudgeten". I förslaget går att läsa att affärsverken ska ingå i statsbudgetens resultatredovisningsdel. Anslagsdelen av statsbudgeten påverkas dock inte av att affärsverken tas in på statsbudgeten eftersom finansieringen även i fortsättningen skall ske med avgifter och inte med anslag.

Riksgäldskontoret anser att affärsverken, liksom andra avgiftsfinansierade myndigheter, skall ha sin likviditetshandling och sina lån hos Riksgäldskontoret. Affärsverken har i dag en del av likviditetshandlingen och lånen i privata banker. Genom att flytta över likviditetshandling och lånen till Riksgäldskontoret skulle affärsverken kunna använda de ramavtal som staten träffat med några av de stora bankerna samtidigt som

affärsverken skulle kunna låna hos Riksgäldskontoret till lägre kostnad. Dessutom skulle utrymmet för i många fall kostsam finansiell leasing försvinna. Dessa förändringar skulle reducera statens totala räntekostnader. Eftersom affärsverken är explicit undantagna i de förordningar som reglerar betalningar över statens checkräkning (SCR) och lån i Riksgäldskontoret (bl.a. betalnings- och kapitalförsörjningsförordningen) krävs vissa förordningsändringar innan flytten av affärsverkens likviditetshantering och lån kan genomföras.

#### *Definitionen av statens lånebehov*

Utöver de kostnadsmässiga besparingarna skulle presentationen av statens finanser förenklas av att affärsverken lånar och placerar i Riksgäldskontoret. Den nuvarande definition av statens lånebehov är detsamma som Riksgäldskontorets lånebehov där samtliga likvidströmmar på SCR ingår. I utredningen föreslås en ny definition av statens lånebehov som även omfattar affärsverkens betalningar och upplåning utanför Riksgäldskontoret. Förslaget innebär med andra ord att det kommer att finnas två olika lånebehovsdefinitioner för staten. Genom att flytta över affärsverkens likviditetshantering och lån till Riksgäldskontoret skulle Riksgäldskontorets lånebehov bli detsamma som statens lånebehov enligt statsbudgeten.

### **Skatter och övriga intäkter (avsnitt 6)**

Riksgäldskontoret stöder de principer för redovisning av skatter och övriga intäkter som föreslås i utredningen. I vissa delar anser dock Riksgäldskontoret att redovisningen av skatterna i tabellerna är svåra att följa och överblicka. Klart är dock att periodiserade skatter visar en tydligare koppling till aktuell skattelagstiftning och ekonomisk utveckling.

Vid analys av statens lånebehov kommer det att krävas information om differensen mellan periodiserade skatter och inbetalda skatter. Fullständigt periodiserat utfall kommer att finnas tillgängligt först i samband med den årliga inkomsttaxeringen, d.v.s. i december året efter verksamhetsåret. Detta innebär att utfallen för skatterna i årsredovisningen för staten kommer att bygga på prognostiserade uppgifter. En följd av detta är att det ställs stora krav på uppföljning av de prognostiserade uppgifterna när inkomsttaxeringen är fastställd. Enligt utredningen ska denna uppföljning göras i årsredovisningen för staten, vilket är bra. Riksgäldskontoret anser dock att en liknande uppföljning även bör göras i vårpropositionen alternativt i budgetpropositionen. I vårpropositionen redovisas prognoser för kommande år som baseras på utfall (i det här fallet prognostiserade uppgifter). I sammanhanget är det av intresse att kunna följa upp hur tidigare års prognostiserade uppgifter (utfall) har stämt överens med inkomsttaxeringens utfall. Uppföljningen bör även innehålla en utvärdering av prognosfelets storlek.



## **Transfereringar, statsskuldräntor och verksamhetskostnader (avsnitt 7)**

### *Transfereringar*

Transfereringar skall med undantag för EU-medel och avgifter till andra internationella organisationer redovisas mot anslag det är till vilket kostnaden hänförs. För huvuddelen av transfereringarna innebär detta att tidpunkt för kostnad och utbetalning sammanfaller. Riksgäldskontoret stöder principerna för redovisning av transfereringar.

### *Statsskuldräntor*

Riksgäldskontoret ser inga problem med att redovisa statsskuldräntor enligt förslaget i utredningen.

### *Verksamhetskostnader*

Förslaget innebär att anslagen övergår från att ha varit utgiftsmässiga till att bli kostnadsmässiga. Utredningen har beaktat och beskrivit dessa konsekvenser på budgetens belastning. Det framgår även hur finansieringen ska gå till vid inköpet, genom lån i Riksgäldskontoret och hur amortering och avskrivning ska hanteras. Däremot framgår inte hur den likviditetsmässiga hanteringen påverkas. Riksgäldskontoret återkommer till den frågan i kommentarerna till avsnitt 15 nedan.

## **EU-medel och avgifter till andra internationella organisationer (avsnitt 8)**

Riksgäldskontoret avstyrker förslaget att EU-medel skall redovisas kassamässigt och därmed utgöra ett undantag från regeln att transfereringar skall redovisas kostnadsmässigt. Vi anser det olämpligt att bygga in en denna typ av ventil i budgetlagen med syftet att kunna klara ett ansträngt utgiftstak. Lösningen på det problemet bör sökas i att återupprätta en budgeteringsmarginal som lämnar utrymme för svårförutsägbara ökningarna i statens utgifter.

## **Anläggningstillgångar (avsnitt 9)**

### *Riksgäldskontorets förslag*

- Begreppet "statens verksamhet" i 28 och 30 §§ avseende anläggningstillgångar och rörelsekapital bör ändras till "statliga myndigheters verksamhet", detta för att tydliggöra att det handlar om internstatlig utlåning *utan* kreditrisk
- Statlig utlåning *med* kreditrisk bör regleras genom att två nya paragrafer införs (samt en konsekvensändring i 54 § som ger regeringen rätt att överlåta beslut till myndighet). Lån med kreditrisk delas därefter, i linje med förslagen i promemorian, upp i

lån som kan förväntas bli återbetalda och lån som inte kan förväntas bli återbetalda.

- Befintlig lagtext avseende garantier (26 §) bör kompletteras med en regel som säger att det ska finnas en begränsning i tiden av åtagandet.

Valda delar av Riksgäldskontorets förslag till lagtext redovisas i bilaga.

#### *Lån utan kreditrisk*

I 28 och 30 §§ förslag till ny budgetlag regleras finansieringen av anläggningstillgångar och rörelsekapital som används i statens verksamhet. Lydelsen ”statens verksamhet” är dock olycklig eftersom den kan skapa oklarhet om vad som ingår i begreppet.<sup>1</sup> Riksgäldskontoret föreslår därför att en ändring i 28 och 30 §§ görs så att det tydligt framgår att anläggningstillgångar och rörelsekapital i ”statliga myndigheters verksamhet” skall finansieras med lån i Riksgäldskontoret.

Den föreslagna lydelsen tydliggör att utlåningen är internstatlig, dvs. helt utan kreditrisk. Det finns dock statlig utlåning till andra parter än statliga myndigheter, vilket innebär att staten tar på sig en kreditrisk. I förslaget till ny budgetlag är den typen av statlig utlåning inte reglerad.

#### *Lån med kreditrisk*

För att uppnå en heltäckande reglering av den statliga utlåningen måste också statlig utlåning med kreditrisk regleras i budgetlagen. Vidare är det väsentligt att åtagande med likartade ekonomiska konsekvenser hanteras på ett enhetligt sätt. Eftersom såväl utlåning med kreditrisk som finansiering med stöd av statliga garantier innebär att staten tar på sig en kreditrisk, anser Riksgäldskontoret att dessa finansieringsformer i budgetlagen ska hanteras och regleras på likartat sätt. Reglerna för garantigivning, som finns redan i den gällande budgetlagen, är här den självklara utgångspunkten genom att de på ett tydligt sätt markerar att garantier tar statliga resurser i anspråk. Det innebär bl.a. att en avgift motsvarande statens ekonomiska risk tas ut. Om avgiften inte betalas av låntagaren ska den täckas med anslagsmedel.

En sådan reglering i budgetlagen är av stor betydelse eftersom en kredit som ges utan täckning för de förväntade kostnaderna kan leda till stora framtida finansiella underskott i statens finanser. Regleringen är också viktig för att korrekta jämförelser mellan de båda finansieringsformerna ska kunna göras. Om inte avgifter/räntor sätts enligt samma principer,

---

<sup>1</sup> I definitionen av anläggningstillgångar i 28 § ingår enligt promemorian även immateriella och finansiella anläggningstillgångar (dock med begränsningar av finansiella anläggningstillgångar i 34 §). Förutsatt att paragrafen begränsas till att avse ”statliga myndigheter” är denna vida definition av underordnad betydelse.

förefaller kreditgivning som en billigare finansieringsform än finansiering via en statlig garanti även i fall där de ekonomiska riskerna för staten är desamma.

Riksgäldskontoret lämnade första gången i januari 2000 förslag till regeringen om en ny modell för hantering av statlig utlåning med kreditrisk, i enlighet med de principer och regler som slogs fast för statliga garantier i 1997 års budgetproposition (prop. 1996/97:1) och som gällt sedan dess. Förslaget innebär en formalisering av den praxis som de senaste åren etablerats för Riksgäldskontorets externa utlåning och omfattar i korthet följande:

- reglering i budgetlag,
- långivande myndigheter som värderar och prissätter kreditriskerna i utlåningen inom respektive ansvarsområde,
- riskavspglände avgifter tas ut och samlas på ett konto för att täcka framtida kreditförluster,
- införande av en kreditförordning, med ungefär samma innehåll som gällande garantiförordning (1997:1006), och
- invärdering av äldre krediter.

Som ett led i en effektivare statlig kreditgivning konstaterade Riksgäldskontoret också behovet av en gräns mellan lån och bidrag. Det nya förslaget till budgetlag drar denna gräns vid en förväntad förlustrisk på 20 procent. I promemorian används begreppen lån som kan förväntas bli återbetalda respektive lån som inte kan förväntas bli återbetalda. Det framgår emellertid inte vem som ska göra bedömningen om ett lån förväntas bli återbetalt eller ej.

Riksrevisionen har lämnat en anmärkning på att Riksgäldskontorets utlåning med kreditrisk redovisas i nominella termer, d.v.s. till de belopp som faktiskt lånats ut, och inte till det belopp som förväntas att återbetalas. Anmärkningen understryker problemen med att inte värdera och prissätta den risk som utlåningen är förknippad med och bekräftar ett av problemen med att finansieringsformen är oreglerad. Riksgäldskontoret har i svar till Riksrevisionen välkomnat förslaget att värdera lån med kreditrisk. Redan i Riksgäldskontorets delårsrapport 2004 kommer en sådan redovisning att ske.

#### *Lån som kan förväntas bli återbetalda*

För att reglera statlig utlåning med kreditrisk anser Riksgäldskontoret att förslaget till ny budgetlag bör kompletteras. I likhet med de paragrafer som i dag reglerar statliga garantier, bör statlig utlåning med kreditrisk regleras i budgetlagen. Ett förslag till lagtext presenteras i bilaga.

Riksgäldskontorets förslag till lagtext följer i stort vad som gäller för statliga garantier (26–27 §§) med ett undantag. Vi föreslår att riksdagen även skall besluta om den senaste tidpunkten för återbetalning av krediter. Det främsta skälet att införa en sådan begränsning är att uppnå en god budgetdisciplin. I annat fall finns risken, särskilt under perioder med kärvt budgetekonomiskt läge, att amorteringstiderna görs mycket långa, i takt med små årliga amorteringar, eller att amorteringarna flyttas långt fram i tiden. Riksgäldskontoret anser att motsvarande begränsning bör införas även i 26 § för statliga garantier.

Svaret på frågan om vem som skall bedöma om den förväntade förlustrisken är över eller under 20 procent bör i enlighet med Riksgäldskontorets förslag vara respektive långivande myndighet. Tillämpningen av bestämmelsen bör styras av principen om god redovisningssed, vilket gör att myndigheternas bedömningar kommer att granskas av Riksrevisionen (jfr Riksrevisionens utlåtande över Riksgäldskontorets årsredovisning för 2003).

#### *Lån som inte kan förväntas bli återbetalda*

Riksgäldskontoret delar promemorians uppfattning att lån som inte förväntas bli återbetalda, d.v.s. lån som i praktiken är bidrag, ska redovisas mot anslag när de utbetalas. En direkt anslagsbelastning leder också till kostnadstäckning för sådana stöd.

Vid sidan av ovan nämnda bidragsliknande lån finns annan utlåning med osäker återbetalning. Som exempel på sådana villkorlån (lån med speciella villkor) kan nämnas Riksgäldskontorets lån till A-Train AB och delfinansieringen till Saab AB. Det handlar i dessa fall om att staten skjuter till riskkapital till bolag eller investeringsprojekt. Av 34 § förslag till budgetlag framgår att tillskott av riskkapital kräver riksdagens bemyndigande. Riksgäldskontoret menar att även denna typ av villkorade utlåning bör anslagsfinansieras om förlustrisken bedöms överskrida 20 procent.

#### *Centrala Studiestödsnämndens studielån*

Konstaterade kreditförluster för studielån skall, enligt förslaget, liksom i dag belasta anslagen i efterhand och inte direkt vid utbetalning. Motivet är att det för närvarande inte går att göra bra riskbedömningar för lånen som utbetalats enligt nya principer från 2001. En enhetlig och effektiv hantering av statens utlåning bör emellertid innebära att likartade regler gäller även för Centrala Studiestödsnämndens utlåning inom studiemedelssystemet.

#### *Möjlig begreppskonflikt*

För de garantier och externa krediter som ges till förmån för konkurrensutsatt verksamhet kommer principen om full kostnadstäckning

i konflikt med principerna i EU:s statsstödsregler om marknadsmässig prissättning. EU-reglerna tar då över, men Riksgäldskontoret anser att statsstödsreglernas följder för garanti- och kreditgivning bör framgå i budgetlagen.

### **Anslag och inkomstposter (avsnitt 10)**

I dag finns en regel om att regeringen ska besluta om anslagssparandet med den del som överstiger 3 procent av årets tilldelade medel. Utredningen lämnar inget förslag på om 3-procentsregeln ska behållas eller inte med mer än att riksdagen kan besluta om begränsningar av anslagssparande (12 § förslag till budgetlag). Riksgäldskontorets bedömning är att 3-procentsregeln bör avskaffas, dels för att inte skapa incitament för myndigheterna att öka sina utgifter för att komma under 3-procentsgränsen i syfte att undgå indragningar, dels för att bättre tillvarata fördelarna med räntekontosystemet och därmed även till en effektivare kassahållning i staten. Prövningen av anslagen inklusive anslagssparandet bör göras för varje myndighet som ett led i den ordinarie budgetprocessen.

### **God redovisningssed (avsnitt 11)**

Riksgäldskontoret stöder den utveckling av god redovisningssed för staten som utredningen beskriver. Riksgäldskontoret menar att gällande redovisningsprinciper för staten inte är helt anpassade för att ge en rättvisande bild i staten. I det nuvarande regelverket för statlig redovisning är redovisningsprinciperna i delar desamma som gäller för aktiebolag. I föreskrifterna till 2 kap. 7 § i förordningen (2000:605) om årsredovisning och budgetunderlag står det bl.a. att "endast under räkenskapsåret konstaterade intäkter får tas med i resultaträkningen" medan för "kostnader ska hänsyn tas till alla förutsebara och möjliga förluster och ekonomiska förpliktelser." Definitionen av försiktighetsprincipen är densamma som beskrivningen i vägledningen Om årsredovisning i aktiebolag.

Riksgäldskontorets bedömning är att gällande tolkning av försiktighetsprincipen för staten inte värderar intäkter och kostnader på likvärdiga grunder. För att få en mer "rättvisande bild" för staten bör, enligt vår mening, både intäkter och kostnader bedömas på likvärdiga grunder. Förslagsvis bör nuvarande föreskrifter därför anpassas något, oavsett om utredningens förslag om statsbudgeten genomförs eller inte.

### **Prognoser, uppföljning och revision (avsnitt 12)**

Riksgäldskontoret stöder i stort utredningens förslag vad gäller regeringens prognoskyldighet i vårpropositionen och budgetpropositionen. (Se dock även kommentarerna till avsnitt 5 och 13).

## **Utgiftstak och utgiftsramar (avsnitt 13)**

Det statliga utgiftstaket har haft en viktig roll för utvecklingen av statens utgifter. Riksgäldskontoret föreslår därför att det skrivs in i budgetlagen att regeringen **skall** lämna förslag till beslut om utgiftstak i stället för regeringen **får** lämna förslag till beslut om utgiftstak. Riksgäldskontoret tillstyrker utredningens förslag att det inarbetade begreppet utgiftstak skall behållas trots att förslagen innebär att utgiftstaket kommer att omfatta såväl kostnader som utgifter och utbetalningar. Det finns dock viss risk att enkelheten med dagens utgiftstak går förlorad när utgifter byts mot kostnader.

Riksgäldskontoret delar utredningens uppfattning att ålderspensionssystemet även fortsättningsvis skall redovisas skilt från statsbudgeten. Riksgäldskontoret har förståelse för ambitionerna att använda utgiftstak för att styra den samlade offentliga sektorns utgifter, vilket talar för att inkludera ålderspensionssystemet. Riksgäldskontoret anser dock att det finns vägande argument som pekar i motsatt riktning.

För det första förväntas inte riksdagen löpande fatta beslut om pensionssystemets utgifter eftersom dessa styrs av långsiktigt fastlagda regler. Riksdagen kan därmed inte styra pensionsutgifterna. För det andra riskerar en koppling mellan pensionssystemets utgifter och det statliga utgiftstaket skapa oklarhet om pensionssystemets autonomi, särskilt i en situation när pensionssystemet är ansträngt. För det tredje kan det leda till omotiverade svängningar i statens utgifter. Detta kan exemplifieras med följande scenario. Antag att värdeutvecklingen av premiepensionsfonderna blir stark under ett antal år, vilket leder till ökade pensionsutbetalningar. Om marginalen till utgiftstaket vid detta tillfälle är ansträngd kan, en stark börsutveckling leda till att statens utgifter måste minska, trots att det egentliga budgetutrymmet är oförändrat.

## **Konsekvensanalys (avsnitt 15)**

### *Utbetalningar av anslagsmedel till räntekonto*

Utredningen hävdar att föreslagna ändringar inte kommer att få några konsekvenser för räntekonto eller utbetalning av anslagsmedel till räntekonto. Vi anser dock att konsekvenserna för anslagsutbetalningar och räntekontomodellen borde klargöras.

Det är oklart hur övergången till kostnadsmissig budget kommer att utformas. Hur ska bokförda periodiseringar från året innan hanteras vid övergången? Ingående upparbetade kostnader och intäkter måste avräknas mot anslag i statsbudgeten det år övergången sker eftersom dessa inte kunnat avräknas mot det gamla årets utgiftsmässiga anslag. Vid omläggningsåret till kostnadsmissig budget blir det därför generellt

väsentliga skillnader i anslagstilldelningen jämfört med nuvarande tilldelning på utgiftsmässig grund.

Myndigheternas räntekonton tillförs anslagsmedel motsvarande en tolfedel per månad. Tilldelning av tolftedelar till myndigheternas räntekonton baserat på kostnadsmässiga anslag ger ofullständig information om myndigheternas likviditetsbehov under budgetåret.

Omläggningen till kostnadsmässig budget kommer att skapa behov av en särskild process för likviditetsstyrning både centralt inom statsförvaltningen och lokalt på myndigheterna. Likviditetsstyrningen kan inte ske utifrån budgeterade anslag. Myndigheten måste därför upprätta en särskild likviditetsbudget åtminstone för de betalningsflöden som sker över räntebelagt flöde och finansieras via räntekontot i Riksgäldskontoret.

Behovet av översyn av likviditetsstyrningen blir än mer uttalat om regeringen anser att anslagsutbetalningar inte ska ske som hittills på ränteneutralt datum med hänsyn till anslagsförbrukningen utan på ränteneutralt datum med hänsyn till myndighetens likviditetsbehov.

Några förslag på formerna eller villkoren för hur en ändrad likviditetsstyrning, särskilt av medel över räntekonto i Riksgäldskontoret, ska ske finns inte i promemorian. Hur likviditetsstyrningen ska utformas bör utredas i den fortsatta beredningen av lagförslaget.

-----

I detta ärende har riksgäldsdirektören Thomas Franzén beslutat, efter föredragning av utredaren Per Franzén. I den slutliga handläggningen har även biträdande riksgäldsdirektören Erik Thedéen, chefsekonomen Lars Hörngren, avdelningschefen Gunilla Nordlöf, avdelningschefen Pär Nygren, utredaren Christina Hamrén och utredaren Anita Nyqvist deltagit.

Thomas Franzén

Per Franzén

## **Bilaga 1. Riksgäldskontorets författningsförslag**

*Förslaget till budgetlag*

*Krediter*

**XX §** För det ändamål och högst med det belopp samt med återbetalning senast den tidpunkt som riksdagen bestämmer får regeringen genom lån i Riksgäldskontoret lämna krediter till andra än statliga myndigheter.

*När det finns särskilda skäl får krediten enligt riksdagens bestämmande lämnas utan att beloppet begränsas eller den senaste återbetalningstidpunkten fastställs.*

*Krediter som inte kan förväntas bli återbetalda skall finansieras genom anslag.*

**YY §** För en kredit enligt XX § skall ränta tas ut. Räntan skall motsvara statens ekonomiska risk och statens övriga kostnader för att tillhandahålla krediten, om inte riksdagen för en viss kredit beslutar annat.

*Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer beslutar om räntans storlek.*

## **Finansiering av investeringar**

*Anläggningstillgångar*

**28 §** Inom kreditramar som riksdagen årligen fastställer får regeringen besluta att anläggningstillgångar som används i *statliga myndigheters* verksamhet skall finansieras med *krediter* i Riksgäldskontoret. Regeringen får besluta om villkoren för sådana *krediter*.

**29 §** Följande anläggningstillgångar skall finansieras med anslag eller med inkomster som anges i 41 § första stycket:

1. väg- och järnvägsanläggningar,
2. kultur- och naturmiljöstillgångar
3. tillskott till internationella banker där Sverige är medlem, samt
4. krigsmateriel och befästningar.

(Andra stycket flyttas till XX §).



### *Rörelsekapital*

**30 §** Inom en kreditram som riksdagen årligen fastställer får regeringen besluta att rörelsekapital i *statliga myndigheters* verksamhet skall finansieras med krediter i Riksgäldskontoret. Regeringen får besluta om villkoren för dessa krediter och om likvida medel som myndigheterna disponerar.

- - -