

Regeringskansliet
Finansdepartementet
103 33 STOCKHOLM

En reformerad budgetlag (SOU 2010:18)

(Fi2010/1618)

Sammanfattning

Riksgälden bedömer att det förslag till ny budgetlag som nu arbetats fram innebär flera förbättringar av ett redan bra regelverk. Vi tillstyrker därför i huvudsak utredningens förslag.

Riksgälden välkomnar särskilt utredningens förslag att i budgetlagen införa enhetliga och tydliga regler för garantier och krediter. På garantiområdet är det i långa stycken fråga om att lyfta upp tidigare riksdagsbeslut till lag. Förslaget innebär dock att regleringen blir enhetligare och tydligare. Vi välkomnar inte minst utredningens förslag om att införa en motsvarande reglering för statlig kreditverksamhet. Behovet av en reglering av denna verksamhet har lyfts fram av Riksgälden flera sammanhang under lång tid. Det är enligt vår uppfattning viktigt att ha parallella regler för garanti- och kreditverksamheterna, som bägge handlar om statliga åtaganden med kreditrisk.

Riksgälden välkomnar att det i budgetlagen anges att huvudregeln är att avgifter för garantier ska motsvara statens förväntade kostnad. Det är likaledes utmärkt att det i lagen framgår att avgiften ska sättas med hänsyn till statsstödsreglerna och i det fallet sättas högre.

Vi stöder också förslaget att i budgetlagen ange vad som ska hända om riksdagen beslutar att garanti- eller låntagaren inte ska betala full avgift. Enligt tidigare riksdagsbeslut ska riksdagen i så fall anvisa anslagsmedel som motsvarar skillnaden mellan den förväntade kostnaden och den fastlagda avgiften. Denna princip är en hörnsten i garantimodellen, eftersom den gör att subventionerade åtaganden inte kan ställas ut utan att budgetmedel motsvarande subventionens förväntade värde tas i anspråk. Även denna del bör för tydlighets skull lagregleras. Vi förslår att lagtexten ska lyda: ”Om lån- eller garantitagaren ska betala en ränta eller avgift som inte helt täcker kostnaderna enligt första stycket ska mellanskillnaden finansieras med anslag.” En sådan formulering innebär ett

åtagande från riksdagen om hur viktiga budgetfrågor ska hanteras. En sådan regel skulle visserligen innebära ett undantag, men inte det enda undantaget, mot utredningens filosofi att lagen endast ska ses som riksdagens instruktion till regeringen. Riksdagen har dock i annan form redan förbundit sig för en sådan ordning. Vi anser att detta åtagande för tydlighetens skull bör lyftas in i lag samtidigt med övriga principer för nuvarande garantiordning.

På kreditområdet har vi emellertid ett antal invändningar. Utredningen föreslår att krediter med hög förlustrisk ska finansieras med anslag. Vi menar att en motsvarande gräns också bör sättas upp för garantier. Sålunda bör garantier med hög förväntad förlust inte ställas ut. I stället bör krediter eller bidrag användas. Därutöver pekar vi på att utredningens beskrivning av låg förväntad förlust (20 procent) inte är en lämplig definition då den inte tar hänsyn till kreditens löptid. Till sist anser vi att garantier inte bör användas för stöd som fungerar som substitut för ägarkapital. Sålunda bör utvecklingslån, villkorlån och royaltylån finansieras med anslag, inte med lån i Riksgäldskontoret. Utredningen föreslår att avgifter för garantier ska föras till räntebärande konton i Riksgäldskontoret och att förluster för statens åtagande ska täckas med medel från dessa konton. Sådana garantireserver är ett grundelement i statens garantihantering. Det är önskvärt att motsvarande reservkonton införs för krediter. Vi tillstyrker även förslagen att hantera administrativa kostnader med avgifter vid sidan av reservkontona och att inte föra medel utöver förväntad kostnad till reservkonton.

Vi analyserar reservkontonas funktion och konstaterar att de i första hand är till för att lösa det budgettekniska problemet att ange var förluster ska redovisas. De har dessutom en roll i uppföljningen av verksamheten. Riksgälden menar att det bör finnas kvar en koppling mellan de faktiska kostnaderna för ett åtagande och budgetens utgiftsområden. Ett stort underskott på ett reservkonto bör därför regleras med budgetmedel.

Riksgälden har inget att invända mot förslaget att infoga lagen om statens upplåning och skuldförvaltning som ett kapitel i budgetlagen. Utredningen föreslår inga förändringar, men vi pekar på några områden där reglerna bör ses över.

1 Inledning

Budgetlagen har sedan den antogs 1996 spelat en viktig roll för att bevara god budgetdisciplin och starka statsfinansier. Den har också bidragit till att skapa en i flertalet avseenden effektiv och ändamålsenlig budgetprocess. Riksgälden bedömer att det förslag till ny budgetlag som nu arbetats fram innebär flera förbättringar av ett redan bra regelverk. Vi tillstyrker därför i huvudsak utredningens förslag. Vi välkomnar särskilt förtydligandet av reglerna rörande statliga garantier och de nya bestämmelser som innebär att motsvarande regler ska tillämpas för statlig utlåning med kreditrisk.

I vårt remissvar kommer vi att lägga särskild vikt vid reglerna för garantier och utlåning. Det är bland annat vissa frågor rörande villkoren för stöd via lån respektive garantier samt reserver i form av konton i Riksgäldskontoret som förtjänar en fördjupad analys; se avsnitt 3. Vi berör även utredningens förslag att föra in lagen om statens upplåning och skuldförvaltning som ett kapitel i budgetlagen; se avsnitt 4. Avslutningsvis kommenterar vi bruket av uttrycket ”statens budget” i utredningen; se avsnitt 5. Vi inleder med att kortfattat ta upp budgetlagens principiella ställning, en fråga som har betydelse för utformningen av vissa bestämmelser men även för synen på lagens roll när det gäller att upprätthålla tillämpning av goda principer för budgetpolitiken.

2 Budgetlagens roll

Budgetlagen är vanlig lag, men innehåller bestämmelser som anger hur riksdagen förväntas besluta i vissa frågor, till exempel hur vissa typer av utgifter ska finansieras. Utan att dessa bestämmelser binder riksdagen skapar detta förväntningar om vilka beslut som kommer att fattas. I så måtto kan budgetlagen ses som ett uttryck för ett antal principer som en bred riksdagsmajoritet anser ska följas för att målet om en sund budgethantering ska uppnås. Detta är enligt vår uppfattning en styrka i den gällande budgetlagen.

Med hänvisning till bland annat synpunkter från konstitutionsutskottet uttalar utredningen en strävan att i den reformerade budgetlagen komma bort från denna typ av regler. Tanken är att budgetlagen ska vara en instruktion ensidigt riktad från riksdagen till regeringen om hur budgetförslag etc. ska utformas, inget annat.

Riksgälden kan förstå den formella grunden för detta synsätt. Samtidigt finns det en risk att en sådan omläggning försvagar budgetlagens reella ställning. Vi inser att budgetlagen alltid är ”dispositiv” sett utifrån riksdagens synpunkt, men uppfattar ändå denna ändrade tonvikt som olycklig. Det gäller i synnerhet om budgetlagens roll som normgivare för riksdagens beslut inte ersätts av motsvarande bestämmelser i riksdagsordningen.

Vi noterar samtidigt att utredningens lagförslag inte i alla delar utformats utifrån principen att budgetlagen enbart ska styra regeringens beslut. Ett exempel på motsatsen är 7 kap 2 §: ”Förvärv av aktier eller andelar i ett företag eller annat tillskott av kapital ska finansieras med anslag.” Även om det här kan sägas finnas ett underförstått ”om inte riksdagen beslutar annat” är det rimligt att uppfatta detta som en princip som riksdagen genom att anta budgetlagen avser att följa. Eftersom vi ser detta som en styrka, bör samma utformning av reglerna kunna tillämpas på fler områden. Vi återkommer till ett sådant fall i vår diskussion av reglerna om utlåning och garantier.

3 Utlåning och garantier

Riksgälden välkomnar utredningens förslag att i budgetlagen införa enhetliga och tydliga regler för utlåning och garantier. Det är vad avser garantier visserligen i långa stycken en kodifiering av praxis. Denna praxis har tidigare kommit till uttryck i olika riksdagsbeslut, regeringsförfordningar, myndighetsinstruktioner och regleringsbrev. Förslaget innebär att all statlig garantiverksamhet får ett tydligt regelverk och behandlas på ett mer lättöverskådligt sätt än idag, vilket i högsta grad är välkommet.

Vad avser krediter innebär lagförslaget att det nu regleras på ett tydligare sätt vilka krediter som ska finansieras med lån respektive anslag. Villkoren för krediter och garantier parallellställs, något som Riksgälden länge efterfrågat. När det gäller Riksgäldens kreditgivning lagregleras bara gällande praxis. Den stora nyheten är att samma regler också ska tillämpas i de fall andra myndigheter ger krediter med låg kreditrisk, vilket är utmärkt.

Förtydligandet av regelverket och att det införs i budgetlagen gör samtidigt att det är väsentligt att tänka igenom de olika delarna av systemet så att de får en konsekvent och ändamålsenlig utformning. Vi vill särskilt belysa tre aspekter. Den första gäller förutsättningar för att ge lån respektive garantier. Den andra avser betydelsen av avgifter och följderna av ett beslut från riksdagen att garantitagaren inte ska behöva betala full avgift. Den tredje aspekten rör funktionen och egenskaperna hos de räntebärande konton i Riksgälden till vilka avgifter och eventuella anslagsmedel ska föras och varifrån medel för att täcka förluster ska hämtas (garantireserver eller, mer generellt, reservkonton). Resonemangen avseende avgifter och reservkonton är (om inte motsatsen anges) tillämpliga även för krediter, men för att inte onödigt krångla till texten använder vi i första hand garantier som illustration.

3.1 Förutsättningar för att ge lån respektive garantier

Utredningen föreslår i stort sett enhetliga regler för lån och garantier. Som framgått ovan anser Riksgälden att det är en bra ordning. En skillnad finns dock i och med att det för krediter anges att krediter endast får finansieras med lån i Riksgälden (och därmed knyts till ett reservkonto) när den förväntade förlusten är låg. I annat fall ska lånet finansieras med anslag. Som exempel på låg förväntad förlust nämner utredningen mindre än 20 procent.

Riksgälden håller med om att det är olämpligt att använda lån kopplade till reservkonton för åtaganden som har stor förlustrisk. Vi menar dock, för det första, att det finns skäl att ha en gräns som kopplad till låg förväntad förlust även i samband med garantier kopplade till en garantireserv. För det andra vill vi notera att siffrsättningen av vad låg förväntad förlust (20 procent) inte är så entydig som utredningens resonemang antyder. För det tredje anser vi att garantier inte bör användas för stöd som fungerar som substitut för ägarkapital.

3.1.1 Garantier olämpliga vid hög förväntad förlust

Riksgälden anser att likheterna mellan lån och garantier som stödformer även gäller nackdelarna med att använda dem i de fall där förlustrisken är mycket stor. Anta som exempel att det väcks ett förslag om att ge ett stöd på 100 miljoner kronor till något projekt där den förväntade förlusten är 50 procent. Om stödet ges i form av ett lån ska, enligt utredningens förslag, anslagsmedel på 100 miljoner tas fram under utgiftstaket. Om stödet i stället ges i form av en garanti på ett lån från tredje part på 100 miljoner kronor och den förväntade kostnaden ska täckas med anslagsmedel (vilket är det rimliga scenariot, eftersom det är osannolikt att ett sådant projekt kan klara en avgift på motsvarande halva stödbeloppet), räcker det att anslagsmedel på 50 miljoner anvisas under utgiftstak. Följaktligen blir den direkta anslagsbelastningen bara hälften så stor om stödet ges via en garanti. Det gäller trots att den ekonomiska risk som staten tagit på sig är minst lika stor som vid ett lån. Den kan till och med vara större, bland annat därför att det kommer in en privat långgivare i bilden och den kommer att kräva högre ersättning, trots att lånet är garanterat av staten.

Allt annat lika kommer detta att göra det lockande att använda garantier även i fall där utlåning vore den mest ändamålsenliga stödformen, särskilt i ett pressat budgetläge där utrymmet under utgiftstaket är trångt. Vi menar att en sådan asymmetri går på tvärs mot budgetlagens överordnade syfte. Det finns lägen när garantier är att föredra. Ett exempel är stödet till bankers finansiering via garantier av deras värdepappersupplåning, där den potentiella storleken på åtagandet och det faktum att garantierna med största sannolikhet aldrig skulle behöva infrias gjorde utlåning till ett sämre alternativ. I det fall staten valt att i stället låna upp på marknaderna för att låna vidare till bankerna hade också bankernas normala finansieringsmarknader kunna skadats, vilket försvårat för staten att dra sig ur åtagandena när situationen normaliserats. Det är dock viktigt att valet mellan utlåning och garantier görs på grundval av vilken stödform som bäst uppnår målet med stödet, inte av de budgetmässiga följderna.

Om olika bestämmelser för lån och garantier ska gälla i nu aktuellt avseende, skulle det snarare handla om att garantier endast får ställas ut när den förväntade förlusten är låg. För en sådan ordning talar bland annat att det kan bli komplicerat att hantera den trepartsrelation som finns i en garanti. Långgivaren har i ett krisläge, t.ex. vid rekonstruktion, möjlighet att driva egna intressen som inte nödvändigtvis sammanfaller med statens. Dessutom åtföljs hög förväntad förlust inte sällan av stor osäkerhet, dvs. för ett lån med 50 procents förväntad förlust kan utfallet lätt hamna på 70 procent (eller på 30). Ett sådant åtagande passar inte in i den försäkringsmässiga uppläggning som kännetecknar garantier; se även avsnitt 3.3.

Vi förordar således en regel i budgetlagen som säger att stöd till projekt med hög förväntad förlust inte får ges med garantier. I kombination med regeln i 7 kap. 3 § om att bara lån där den förväntade förlusten är låg får finansieras i Riksgälden gör det att allt stöd till verksamheter där den förväntade förlusten är hög ska anslagsfinansieras. Det betyder att valet i dessa fall står mellan direkta bidrag i

form av anslag eller lån finansierade med anslag, vilket vi anser är en ändamålsenlig ordning.

3.1.2 Låg förväntad förlust som villkor för lån i Riksgälden

Utredningen föreslår, som ovan nämnts, att endast krediter med låg förväntad förlust ska kunna finansieras i Riksgälden. Som också konstaterats ovan preciseras inte begreppet ”låg” i lagtext, men i betänkandet anges ett tröskelvärde för den förväntade förlusten på 20 procent. Vid högre förväntad förlust ska anslagsfinansiering tillämpas.

Riksgälden anser att detta sätt att ange gränsen är alltför trubbigt. Det första problemet beror på att utredningen inte tar hänsyn till lånets löptid. En förväntad förlust på 20 procent på till exempel ett ettårigt lån är något helt annat än om lånet är femårigt. Med utredningens formulering kan det vara tillåtet att i ett visst fall ge ett lån med en löptid på två år men inte på tre år, vilket inte synes lämpligt. Fokus bör i stället ligga på motpartens kreditvärdighet utan hänsyn till löptiden. Lämpligare vore att därför att sätta en gräns för den årliga (annualiserade) förlustrisken på exempelvis fem procent, eller sätta en gräns relaterad till motpartens kreditbetyg.

Om en sådan förändring inte görs, anser vi att gränsen på 20 procent är satt väl högt. Den innebär att staten kan ge ett ettårigt lån till en motpart med det allra sämsta kreditbetyget, C. Vi anser att utlåning till motparter med så dålig kreditvärdighet bör finansieras med anslag.

3.1.3 Garantier och lån som substitut till ägarkapital

Budgetlagsutredningen föreslår för det första att det ska krävas riksdagens bemyndigande för att förvärva aktier eller andelar i företag. Detsamma ska gälla tillskjutande av kapital. För det andra föreslås att sådana förvärv eller kapitaltillskott ska finansieras med anslag på statsbudgeten. Fråga uppkommer då om hur garantier eller lån som används som substitut till ägarkapital ska behandlas.

Historiskt har staten ibland valt andra alternativ till direkta kapitaltillskott som finansieras via anslag. Sålunda har garantier ställts ut där staten åtar sig att under vissa omständigheter tillskjuta kapital. Garantier som innebär löfte om kapitaltillskott kan delas in i tre kategorier:

- *Kapitaltäckningsgarantier:* En kapitaltäckningsgaranti innebär att staten åtar sig att ovillkorligen tillskjuta kapital till ett bolag i ett utsatt läge. Det tillskjutna kapitalet ska se till att bolagets egna kapital alltid uppgår till det enligt lag minst tillåtna. Garantierna är således inte beloppsbegränsade och ofta inte heller begränsade i tid.

Sedan den nya garantimodellen började tillämpas i slutet av 1990-talet har inga nya kapitaltäckningsgarantier utfärdats. I dag finns endast två sådana

garantier kvar till statliga bolag (inom infrastrukturuområdet). Budgetlagen medger dock att åtagandet, efter riksdagens bestämmande och om det finns särskilda skäl, får göras utan att beloppet begränsas. Riksdagen har dock ställt sig bakom Riksdagens revisorers förslag från 2000 att vissa typer av garantier, främst kapitaltäckningsgarantier, så långt möjligt bör undvikas eftersom de inte kan värderas och prissättas.

- *Grundfondsförbindelser:* En grundfondsförbindelse liknar en kapitaltäckningsgaranti, men åtagandet är begränsat till ett förutbestämt belopp och inte direkt kopplat till storleken på det egna kapitalet. Staten har – genom Riksgälden – ställt ut grundfondsförbindelser till Svensk Exportkredit (SEK), Svenska Skeppshypotekskassan (SHK) och Fonden för den mindre skeppsfarten.
- *Kapitalgarantier:* Sverige har medlemsåtaganden i nio internationella finansieringsinstitut (Världsbanken, Europeiska investeringsbanken, Nordiska investeringsbanken m.fl.). Kapitalgaranti innebär att svenska staten förbinder sig att under vissa omständigheter tillskjuta kapital.

Att staten tillskjuter kapital till ett statligt bolag är ett åtagande som i princip följer med statens roll som ägare. När staten genom Riksgälden utfärdar sådana garantier riskerar dock statens roll som ägare respektive garantigivare att bli otydlig, eftersom rollerna i mångt och mycket vävs samman. Våra erfarenheter pekar på att garantier som innebär löfte om kapitaltillskott i flera avseenden är problematiska att hantera, speciellt i samband med prissättningen av dessa garantier. Denna typ av garantier bör därför, med undantag för kapitalgarantier till internationella finansiella institutioner, så långt möjligt undvikas. Det bör därför regleras att denna typ av garantier, liksom andra former av kapitaltillskott, alltid ska beslutas av riksdagen.

Även krediter kan utformas på ett sätt som gör att de gränsar till ägarkapital. Det gäller t.ex. *lån med villkorad återbetalning, utvecklingskapital eller s.k. royaltylån*. Lån med villkorad återbetalning avser lån där återbetalningen knyts till t.ex. försäljningsinkomster men där återbetalningen är begränsad till utbetalt belopp. Royaltylån/utvecklingskapital liknar lån med villkorad återbetalning. I det fallet begränsas dock inte återbetalningen till det ursprungliga lånebeloppet utan kan bli större. Vi anser att dessa typer av lån till sin natur liknar aktiekapital och bör liksom aktieinvesteringar och kapitaltillskott finansieras med anslag. Sålunda bör bestämmelsen angående finansiering av aktieförvärv och kapitaltillskott kompletteras så att den även inkluderar denna typ av krediter.

3.1.4 Begreppet utlåning

I förslaget till ny budgetlag föreslås att termen *utlåning* används för att beteckna myndigheternas låneverksamhet. Begreppet är för oss synonyma men vi anser att det finns språkliga skäl istället använda begreppet *krediter*. *Krediter* är väsentligt lättare att hantera än begreppet *utlåning* inte minst i sammansatta former såsom

kreditgaranti, kreditmyndighet, kreditderivat, kreditmodell etc. Det anknyter även till befintliga myndighetsnamn som Exportkreditnämnden och Bostadskreditnämnden. Vi föreslår därför att begreppet kredit ersätter utlåning i lagtexten.

3.2 Regler om avgifter

Riksgälden välkomnar att det i budgetlagen anges att huvudregeln är att avgifter för garantier ska motsvara statens förväntade kostnad (6 kap. 4 § första stycket). Det är den princip som redan tillämpas och lagförslaget fångar mycket bättre vad det är fråga om än den gällande lagens hänvisning till ”statens ekonomiska risk”.

Det är likaledes utmärkt att det i lagen framgår att avgiften ska sättas med hänsyn till statsstödsreglerna och i det fallet sättas högre (6 kap. 4 § andra stycket). Även detta är en kodifiering av praxis, och följer av Sveriges medlemskap i EU, men genom att principen uttrycks i lag ger det en tydligare vägledning för myndigheternas arbete med att fastställa avgifter i dessa fall.

Vi stöder också förslaget att i budgetlagen ange vad som ska hända om riksdagen beslutar att garantitagaren inte ska betala full avgift, dvs. om åtagandet är subventionerat (6 kap. 4 § tredje stycket). Enligt praxis ska riksdagen i så fall anvisa anslagsmedel som motsvarar skillnaden mellan den förväntade kostnaden och den fastlagda avgiften. Denna princip är en hörnsten i garantimodellen, eftersom den gör att subventionerade garantier inte kan ställas ut utan att budgetmedel motsvarande subventionens förväntade värde tas i anspråk. Detta gör i sin tur att garantier inte blir en anslagsmässigt mer gynnsam finansieringsform för stöd till en verksamhet.

Att avgifter tas ut och/eller anslagsmedel avsätts så att de fullt ut motsvarar förväntad förlust har dessutom betydelse för hanteringen av kostnader för infrianden av garantier. De täcks av garantireserver, som inte omfattas av utgiftstaket. Ett sådant undantag från en central regel i budgetlagen gör att särskilda krav måste ställas för att åtaganden ska få hänföras till garantireserver. Ett minimikrav är att medel motsvarande förväntad kostnad för åtagandet tas fram, om inte via avgifter så via anslag. Om så inte sker, uppstår ett förväntat underskott i garantireserven. I frånvaro av regler för hur underskott ska hanteras betyder det att kostnaderna för stödet kanske aldrig kommer att redovisas mot ett anslag. Det strider mot budgetlagens krav på tydlighet i redovisning av stöd för olika verksamheter.

Noteras bör att systemet bygger på att endast *förväntade kostnader* för garantier ska behöva redovisas mot anslag. Inga reserveringar behöver göras i förhand för oförväntade förluster. Detta är en rimlig ordning då staten bör betraktas som en riskneutral aktör. En sådan ordning kan dock skapa ett incitament att använda garantier som stödform i fall där osäkerheten om utfallet är särskilt stor. Om detta används systematiskt, finns en risk att stora kostnader hamnar vid sidan av utgiftstaket och att det uppstår stora underskott på reservkonton. En sådan utveckling vore olycklig. Det finns därför anledning att på förhand tänka igenom

hur ett stort underskott ska hanteras. Vi återkommer till den aspekten i avsnitt 3.4, där vi behandlar konstruktionen av reservkonton.

Med tanke på hur viktigt det är att medel motsvarande hela den förväntade kostnaden tas fram är det olyckligt att utredningen valt en så vag formulering i lagtexten. Den säger endast att ”regeringen (ska) föreslå riksdagen hur mellanskillnaden ska finansieras”.

Riksgälden förstår inte varför utredningen just i detta sammanhang väljer att föreslå en regel som endast anger hur regeringen ska agera. Mot bakgrund av våra synpunkter i avsnitt 2 ovan anser vi att det är lika rimligt att anvisa en bestämd finansieringsform här som i till exempel fallet med förvärv av aktier. Vi förslår därför att 6 kap. 4 § tredje stycket ska lyda: ”Om lån- eller garantitagaren ska betala en ränta eller avgift som inte helt täcker kostnaderna enligt första stycket ska mellanskillnaden finansieras med anslag.”

Därmed görs klart att principen – liksom hittills – är att riksdagen i dessa fall ska anvisa anslagsmedel. Utöver att göra riksdagens åtagande tydligare anger detta vilken finansieringsform som ska användas. Med tanke på att det är svårt att tänka sig en annan finansieringskälla än anslag om finansieringen ska respektera budgetlagens övriga principer, till exempel kravet på bruttoredovisning, är detta knappast någon förändring i sak.

3.3 Regler om garantireserver

Utredningen föreslår att avgifter för garantier ska föras till räntebärande konton i Riksgäldskontoret och att förluster för statens åtagande ska täckas med medel från dessa konton (6 kap. 5 §). Sådana garantireserver är ett grundelement i statens garantihantering. Riksgälden har således en garantireserv som i huvudsak fungerar på det sätt som utredningen föreslår. Genom att garantireserven har en obegränsad kredit kan infrianden hanteras utan budgettekniska problem och utan att anslag behöver anvisas. Det är önskvärt att motsvarande reservkonton införs för utlåning. I nuvarande regelverk är det otydligt vart avgifter för förväntade förluster på lån ska föras och hur kostnader för realiserade förluster ska täckas. Även om Riksgälden inrättat en lånereserv saknas beslut om hur ett eventuellt underskott ska finansieras.

Riksgälden tillstyrker därför grundtanken i utredningens förslag. Lån och garantier bör knytas till reservkonton, dit avgifter ska föras och medel för konstaterade förluster ska hämtas. Dessa konton måste också vara förknippade med upplåningsrätt, så att en förlust som överskrider det aktuella saldot på kontot kan hanteras på ett smidigt sätt.

Tydlighetsskäl talar för att det i lagen bör anges att även eventuella anslagsmedel enligt 4 § tredje stycket ska föras till dessa konton. Det är ett uttryck för principen att medlen på reservkontot ska vara tillräckliga för att i förväntan motsvara statens förluster. Det betyder att 6 kap. 5 § bör kompletteras (ny text kursiverad):

5 § Till den del inkomster från räntor och avgifter enligt 4 § *första stycket* motsvarar förväntade förluster ska de föras till räntebärande konton i Riksgäldskontoret. *Även anslag som anvisas enligt 4 § tredje stycket ska föras till dessa konton.* Konstaterade förluster för statens åtaganden och utlåning ska täckas med medel från dessa konton.

Utredningens förslag har vissa följder för hur garantireserver fungerar. Det gäller hanteringen av administrativa kostnader och den del av avgifter som inte motsvarar förväntad förlust. Dessa är behandlade i betänkandet. Riksgälden kommenterar dessa förändringar nedan.

Utredningens förslag och den tydligare reglering av garantireserverna som det medför väcker emellertid även ett antal frågor om vilken roll sådana reserver egentligen ska spela i hanteringen av statliga garantier och utlåning. De är inte i samma grad belysta i betänkandet. Frågorna har delvis att göra med att det inte heller i nuvarande system är riktigt tydligt vilken roll (eller möjligen vilka roller) garantireserver ska spela. Utan en analys av syftet med reservkontona är det svårt att lägga fast vilka regler som ska tillämpas. Det är till exempel inte självklart på vilka grunder ett visst åtagande ska hänföras till en viss reserv och vem som har rätt att besluta om detta. En angränsande fråga är hur många reservkonton som ska inrättas. Det är även väsentligt att belysa hur ett framtida underskott (eller överskott) på ett reservkonto ska hanteras och ansvarsfrågor i anslutning till detta. Vi avslutar detta avsnitt med att mer ingående analysera reservkontons funktion i syfte att belysa dessa frågor.

3.3.1 Hanteringen av administrativa kostnader

Utredningens förslag innebär att avgifter för att täcka administrativa kostnader och annat som inte kan hänföras till förväntade förluster inte ska föras till garantireserven. Av detta följer att faktiska administrativa kostnader inte ska täckas med medel från garantireserven. I stället ska administrativa kostnader täckas av avgifter som tillfaller myndigheten, enligt gängse principer för statliga avgifter.

Detta är en förändring i förhållande till gällande regler. För närvarande görs ingen skillnad mellan olika typer av kostnader. Även om Riksgälden tar ut avgifter för administrativa kostnader förs de till garantireserven. Alla kostnader för garantiverksamheten täcks sedan med medel från garantireserven.

Riksgälden noterar att denna omläggning kan innebära att en osäkerhetspost som hittills hanterats vid sidan av förvaltningsanslag introduceras. Denna osäkerhet torde kunna hanteras genom att se över gränser för lånerätt respektive anslags-sparande knutet till myndighetskonton i Riksgälden. Vi vill dock peka på att vissa myndigheter, t.ex. Exportkreditnämnden idag saknar förvaltningskostnadsanslag och därmed möjlighet att utjämna svängningarna via ett myndighetskonto.

3.3.2 Hanteringen av avgifter utöver förväntad kostnad

Utredningens förslag innebär även att avgifter som av någon anledning överskrider förväntad kostnad, till exempel för att åtagandet omfattas av statsstödsreglerna, inte heller ska föras till garantireserven. I stället ska de den delen av avgiften levereras in på inkomsttitel.

Riksgälden anser att det finns goda skäl att genomföra utredningens förslag. Det är svårt att se någon anledning att i garantireserver ackumulera medel som inte motsvarar en förväntad kostnad. I exempelvis fall där statsstödsreglerna är tillämpliga kommer påslaget att i princip motsvara den premie som privata aktörer normalt tar ut för att bära kreditrisken i ett åtagande. Den premien har i sin tur sin grund i ett avkastningskrav (en riskpremie) som en privat aktör har på det kapital som krävs för att kunna ta kreditrisker i exempelvis en bank. Ett sådant krav på riskpremie har ingen funktion i statlig garantigivning, där det grundläggande syftet är att stötta en viss verksamhet, inte att förränta medel. Påslaget tas i stället ut för att säkerställa att stödet inte på ett oönskat eller otillåtet sätt snedvrider konkurrensen.

Om påslaget förs till kontot, kommer det i förväntan att uppstå ett överskott på reservkontot. Givet att kontot är räntebärande kommer överskottet att växa med ränta på ränta. Av skäl som framgår nedan är detta inte nödvändigt för att reservkontot ska fullgöra sin primära funktion.

3.3.3 Reservkontons funktioner och konstruktion

Garantireserver är ett etablerat inslag i nuvarande garantiverksamheter. Riksgälden har också vid flera tillfällen föreslagit att motsvarande reservkonton ska skapas för utlåning. Som framgått ovan anser vi att det är bra att grundreglerna för dessa konton läggs fast i budgetlagen. Samtidigt är detta ett lämpligt tillfälle att något mer ingående analysera reservkontons funktion. Detta har gjorts tidigare, bland annat i rapporter från Riksgälden, men vi menar att analysen behöver fördjupas och nyanseras.

En första observation är att reservkonton inte behövs för att staten ska kunna ge lån eller infria garantier. Det följer av 1 § i lagen om statens upplåning och skuldförvaltning (nu inlagd som 5 kap. i utredningens lagförslag) att regeringen får ta upp lån för att ”tillhandahålla sådana krediter och fullgöra sådana garantier som riksdagen beslutat om”. Ett riksdagsbeslut om ett lån eller en garanti ger således ett direkt mandat att låna upp pengar, oberoende av om det finns något reservkonto eller inte.

En andra observation är att reservkonton ibland felaktigt uppfattas som en buffert mot förluster. Kontona *i sig* är emellertid inte ett nödvändigt villkor för att en buffert ska skapas. Bufferten uppstår i stället när att staten tar ut avgifter (eller avsätter anslagsmedel, som därmed inte kan användas för andra ändamål) så att statsskulden blir lägre än den eljest skulle ha varit. Det gäller oavsett om avgifterna förs till reservkonton eller inte. Kontona *i sig* utgör endast en

redovisning av buffertens storlek. Om en garanti måste infrias måste således medel till utbetalningen tas fram inom ramen för den löpande finansieringen av statens betalningar, vilket gör att statsskulden ökar. Detta gäller oavsett om det är fråga om förväntade eller oförväntade förluster på garantier.

Vid kreditgivning är reservens betydelse på sätt och vis än mer begränsad. Att ett lån måste skrivas ner innebär endast att en förväntad återbetalning uteblir, vilket minskar statens tillgångar. Inte heller i det fallet har en reserv något särskilt värde som buffert.

Reservkontons primära funktion är i stället *budgetteknisk*. Det utpekade reservkontot anger var realiserade förluster på lån och garantier ska *redovisas*. I samband med ett garantiinfriande är det fråga om redovisningen av en utbetalning och vid förlust på ett lån är det fråga om redovisningen av den nödvändiga nedskrivningen av värdet på lånet. Budgettekniskt är dock funktionen densamma. Eftersom konton i Riksgälden ligger vid sidan av anslagsstrukturen och inte omfattas av utgiftstaket, kan förluster hanteras utan att utrymmet upp till taket påverkas. Innan reservkonton infördes hanterades garantiinfrianden med hjälp av s.k. tusenkronorsanslag. Lösningen med konton i Riksgälden med kredit är delvis en anpassning till att sådana anslag avskaffades.

Garantireserver har emellertid även getts andra funktioner än att göra det möjligt att hantera kostnader vid sidan av utgiftstaket. De är också tänkta att användas för *uppföljning*. Genom att garantiavgifter (och eventuella anslagsmedel) förs till kontot och kostnaderna belastar samma konto kan saldot användas för att bedöma det ekonomiska resultatet av verksamheten. Givet kravet att avgiften normalt ska motsvara förväntad kostnad bör saldot på lång sikt vara noll, dvs. målet är att en garantiverksamhet ska vara självbärande. Garantireserven ger således en bild av huruvida myndigheten (i genomsnitt) tagit ut rättvisande avgifter. Denna uppföljningsambition gör det naturligt att inte föra påslag som görs av statsstödsskäl till kontot. Av samma skäl är det logiskt att skapa en reserv för varje område (eller myndighet).¹

Riksgälden anser dock att reservkonton är trubbiga instrument för uppföljning. Syftet att bedöma huruvida avgifterna täcker kostnaderna kan uppnås via den reguljära redovisningen. Att använda saldot på kontot för att utvärdera myndighetens avgiftssättning riskerar också i många fall att vara missvisande. I praktiken kan en avvikelse från nollsaldo lika gärna bero på att det inträffat något oväntat (eller att något väntat inte inträffat) som på att myndigheten missbedömt den förväntade kostnaden när avgiften beslutades. Det gäller inte minst Riksgäldens garantiverksamhet som domineras av ett litet antal stora åtaganden. Därmed kan det ta så lång tid innan ett meningsfullt genomsnittsresultat kan avläsas att kontot är oanvändbart för uppföljning av den nu pågående verksamheten. Det betyder

¹ Denna princip har inte tillämpats fullt ut genom att vissa garantier som Riksgälden ställt ut har hanterats med hjälp av särskilda reservkonton. Vi återkommer till den aspekten nedan.

inte att det är oväsentligt att utvärdera myndigheternas beslut om avgifter, men det måste göras med mer direkta metoder som utgår från de förhållanden som råder när avgiften fastställs.

Något som ett reservkonto ger (och som saknas om uppföljningen görs via den löpande redovisningen) är ett *saldo* till följd av skillnaden mellan in- och utbetalningar. Om saldot är stort i förhållande till de nya åtaganden som tillkommer, är det troligt att det växer över tiden med ränta på ränta. Ett under- eller överskott kan således visa sig vara permanent. Detta är inte i sig ett problem, eftersom det är fråga om konton (och inte verkliga fonder). Icke desto mindre kan det vid någon tidpunkt framstå som orimligt eller olämpligt att ha exempelvis ett stort och växande underskott på ett reservkonto i Riksgälden. Hanteringen av uppkomna underskott kan också ha betydelse för beslutet att göra ett åtagande. Det är därför intressant att på förhand tänka igenom hur ett sådant underskott ska regleras. Då finns två huvudalternativ.

Det ena är att helt enkelt skriva av underskottet. Ett skäl för det är att beslutet att ställa ut garantier (ge lån) byggde på att det var tillräckligt att avsätta medel motsvarande förväntad kostnad. Beslutet är redan fattat och kan inte ändras. Att det visar sig att reserven inte täcker de faktiska kostnaderna spelar i sig ingen roll. Det var också en möjlighet som beslutsfattarna var medvetna om. Innebörden är att ansvaret för oförväntade utfall – oavsett storlek – hanteras vid sidan av budgetens anslag.

Det andra alternativet är att säga att ansvaret för de faktiska förlusterna måste föras tillbaka till budgeten, i första hand till det utgiftsområde inom vilket beslutet att ställa ut åtagandet som lett till underskottet fattades. Därmed skulle anslag behöva anvisas i efterhand för att täcka underskottet. Ett skäl skulle vara att i annat fall ger budgetredovisningen inte en rättvisande bild av vilka faktiska kostnader statens olika verksamheter medför.

Det kan noteras att de nuvarande reglerna för studielånesystemet i princip bygger på det senare alternativet. Skillnaden är att anslaget belastas i efterhand för att täcka alla kreditförluster, förväntade som oförväntade. Utredningens förslag att sätta av anslagsmedel motsvarande förväntade framtida kreditförluster till en reserv lämnar i princip öppet för att välja den första lösningen, dvs. att avstå från att reglera eventuella framtida underskott (eller överskott).

Vi noterade ovan att reservkonton med upplåningsrätt vid sidan av utgiftstaket kan ge riksdagen incitament att använda garantier (och lån) i fall där osäkerheten om utfallet är särskilt stor för att på så sätt undvika att inkräkta på det framtida utrymmet under utgiftstaket. Allt fler åtaganden med osäkra utfall riskerar i så fall att hanteras vid sidan av utgiftstaket, vilket vore olyckligt sett utifrån budgetlagens syfte.

Detta talar för att på förhand lägga fast att bestående underskott på ett reservkonto ska regleras mot anslag. Av symmetriskäl bör det även finnas regler om

hanteringen av bestående överskott. Att på förhand försöka precisera vad som utgör ett bestående under- eller överskott är knappast möjligt. I stället bör det ankomma på regeringen att i samband med återrapporteringen till riksdagen om garanti- och kreditverksamheten följa upp reservkontona och, om så bedöms nödvändigt, föreslå riksdagen de åtgärder som krävs för att rätta till obalanserna.

Om en sådan ordning inte införs, framstår det som meningslöst att använda reservkonton för annat ändamål än att lösa det (kortsiktiga) budgettekniska problemet att ta fram medel för oförväntade kostnader utan att regeringen ska behöva vända sig till riksdagen. Saldot på reservkontot kan således sättas till noll, i princip efter varje år. Det innebär i sin tur att avgifter inte behöver föras till kontot utan kan levereras till inkomsttitel. Med denna lösning skulle i praktiken tusenkronorsanslaget återuppstå, fast i form av ett konto med (obegränsad) kredit. En mellanform skulle innebära att avgifter förs till kontot, men om de inte förslår och ett minussaldo uppstår på kontot skulle underskottet skrivas av.

Vi vill med detta resonemang illustrera att det finns skäl att överväga en mer detaljerad beskrivning i budgetlagen (eller åtminstone i förarbetena) av hur ett reservkonto ska fungera och hanteras. Vi lutar åt slutsatsen att det bör finnas kvar en koppling mellan de faktiska kostnaderna för ett åtagande och anslag på budgeten. Det framstår som mest ändamålsenligt utifrån budgetlagens syfte att bevara en god och transparent redovisning av hur statens medel hanteras och används.

Därmed finns det även skäl att precisera förutsättningarna för att hänföra ett åtagande till ett visst reservkonto. Vilket konto som ska användas bör framgå av riksdagens beslut att ge lånet respektive ställa ut garantin. Grundstrukturen bör vara den som hittills tillämpats för garantier, dvs. ett reservkonto per myndighet. Detta fungerar utmärkt för garantier och lån som utgör delar av program, t.ex. exportkreditgarantier och studielån. Det är här tämligen enkelt att återföra ansvaret till rätt del av budgeten. För myndigheter som hanterar åtaganden inom skilda utgiftsområden bör skilda reserver skapas. Det bör till exempel gälla för studielån och hemutrustningslån. Båda ges visserligen av CSN, men uppdragen kommer från olika områden.

Riksgäldens fall är något mer komplicerat. Vi får i uppdrag att ge garantier och lån inom många olika områden, vilka hittills har hanterats via ett reservkonto. Tillämpas den nyss nämnda principen skulle det i stället krävas ett flertal reservkonton, åtminstone ett för varje utgiftsområde. Detta är en förutsättning för att ansvaret för utfallet ska kunna återföras till rätt del av budgeten. Sett i relation till omfattningen av Riksgälden nuvarande åtaganden är en sådan ordning knappast motiverad. Det bör finnas utrymme – utan att urholka den långsiktiga budgetdisciplinen – att låta ett antal mindre åtaganden omfattas av en gemensam reserv och lämna utrymme för över- och underskott på enskilda garantier (och lån) att ta ut varandra över tiden.

På nytt bör det dock vara en förutsättning att riksdagen i sitt beslut anger att åtagandet kan hänföras till detta gemensamma reservkonto. Och i det fall Riksgälden får i uppdrag att göra större åtaganden inom specifika områden bör det övervägas att skapa ett eller flera separata reservkonton. Så skedde exempelvis i samband med att staten via Riksgälden ställde ut garantier för Venantius AB:s upplåning. När den garantin avslutades fanns ett överskott på kontot som fördes in på inkomsttitel.

Riksgälden är den enda av myndigheterna som tänks ansvara för både lån och krediter. Med de reservationer avseende åtagandenas omfattning som vi framför ovan bedömer vi att våra lån och garantier ska kunna hanteras inom ramen för ett reservkonto.

4 Statsskuldsförvaltningen

Utredningen föreslår att lagen (1988:1387) om statens upplåning och skuldförvaltning utan förändringar ska föras in som ett separat kapitel i budgetlagen.

Riksgälden har inget att invända mot utredningens förslag. Från vår synpunkt spelar det liten roll var reglerna för statsskuldsförvaltningen är placerade.

Vi har också förståelse för att utredningen valt att inte överväga innehållet i reglerna. Statsskuldsförvaltningen som sådan ligger vid sidan av det uppdrag utredningen hade. Vi vill dock passa på att uppmärksamma några delar i det gällande regelverket där ändringar bör övervägas. Två av dem kan kräva ytterligare utredningsarbete, eftersom de avser statsskuldsförvaltningens utformning. De båda andra borde kunna hanteras i samband med beredningen av det nu aktuella lagförslaget, eftersom de mer direkt rör uppläggningsen av riksdagens budgetbeslut.

4.1 Regler för tillåtna instrument i skuldförvaltningen

Det saknas i dag lagregler för hur och med vilka typer av finansiella instrument Riksgälden får använda i förvaltningen av statsskulden. I lagen sägs endast att Riksgälden har rätt att ”ta upp lån”. Med tiden har en praxis utbildats som i huvudsak bygger på tolkningar av Riksgäldens mer allmänt formulerade uppdrag att förvalta statsskulden. Det betyder att vi exempelvis använder oss av derivatinstrument av flera slag. Denna praxis har visat sig välfungerande och har år efter år accepterats av riksdagen. Ur Riksgäldens perspektiv vore det önskvärt att dessa befogenheter som med tiden kommit att betraktas som vedertagna även lagfästas.

4.2 Tydligare regler för likviditetsförvaltningen

I lagen om statens upplåning och skuldförvaltning finns inga bestämmelser om under vilka förutsättningar Riksgälden har rätt att låna för att på förhand ha

tillgång till medel för att täcka statens utgifter. En effektiv skuldförvaltning förutsätter dock att vi kan ha ett kassaöverskott i form av likvida medel. Det vore till exempel omöjligt för Riksgälden att hantera de stora svängningarna i statens betalningar under enskilda månader eller över ett år utan att vi periodvis har kassaöverskott. I vissa lägen kan det också vara fördelaktigt sett utifrån målet om kostnadsminimering med beaktande av risk att låna upp mer än vi i just den perioden behöver för att täcka statens betalningar.

I 5 § i förordningen (2007:1447) med instruktion för Riksgäldskontoret anges vilka instrument vi får använda för placering av medel som inte behövs för utbetalningar. Denna reglering bör lämpligen lyftas till lag.

Möjligen bör också omfattningen av likviditetshanteringen, som idag styrs av praxis och som i praktiken godkänts av regering och riksdag, regleras närmare. Ett tydligare regelverk skulle ge bättre förutsättningar för vår likviditetshandling och för att värdera om den sköts väl.

4.3 Ett stående upplåningsbemyndigande

Enligt nuvarande ordning ger riksdagen regeringen ett årligt bemyndigande att låna för de ändamål som nämns i 1 § lagen om statens upplåning och skuldförvaltning. Bemyndigandet ges i budgetpropositionen. Detta bemyndigande för regeringen vidare till Riksgälden via förordningen (2007:1447) med instruktion för Riksgäldskontoret.

Denna ordning fungerar, men det framstår som onödigt krångligt att ha ett krav på ett årligt bemyndigande. Det är otänkbart att riksdagen inte ger regeringen rätt att låna för de ändamål som riksdagen beslutar om i statsbudgeten. Regeringen måste också ha rätt att (via Riksgälden) låna för att betala tillbaka förfallande lån. I annat fall skulle staten inte kunna fullgöra sina åtaganden.

Det måste därför vara mer ändamålsenligt att riksdagen i budgetlagen ger regeringen ett stående bemyndigande i att låna för de angivna ändamålen. Detta blir än mer tydligt i och med att bestämmelsen nu lyfts in i budgetlagen.

Vi noterar att utredningen föreslår att regeringen ska få ett stående bemyndigande att överskrida ramanslaget för räntor (se 3 kap. 10 §). Även detta är nödvändigt för att säkerställa att staten alltid kan fullgöra sina åtaganden i rätt tid. Vi föreslår därför att en analog bestämmelse med bemyndigande till regeringen att låna införs i budgetlagen. Konkret kan det uppnås genom att ändra inledningen till 5 kap. 1 § som följer: ”Regeringen eller efter regeringens bestämmande Riksgäldskontoret får ta upp lån till staten för att (...)”.

4.4 Ta bort särreglerna för affärsverkens upplåning

Enligt gällande regler görs skillnad mellan lån som Riksgälden tar för att finansiera statsskulden och lån som tas upp av affärsverk. Dels gäller att

upplåning via affärsverk styrs av ett separat bemyndigande (se 2 §), dels är affärsverkens skulder undantagna från målet att statens skuld ska förvaltas så att de långsiktiga kostnaderna minimeras samtidigt som risken beaktas (se 5 §).

Riksgälden menar att detta är en olämplig ordning. För det första är det svårt att se varför inte all statlig upplåning ska vägledas av samma mål om kostnadsminimering med beaktande av risk. Staten är ansvarig för affärsverkens lån på samma sätt som för Riksgäldens (se 4 §). Det är möjligt att affärsverken i praktiken vägleds av samma mål, men på formella grunder är det rimligt att det är riksdagen som anger vilket målet ska vara.

För det andra, och ekonomiskt viktigare, är det ineffektivt för staten att låna via flera aktörer. Affärsverken kan aldrig få lika förmånliga lånevillkor som Riksgälden, eftersom våra lån alltid betingar lägre likviditetspremier. Lika lite som staten tillåter vanliga myndigheter att låna på egen hand finns anledning att ge sådan möjligheter till affärsverk. Att i stället ge affärsverk låneramar i Riksgälden skulle således sänka statens totala lånekostnader. Vi vill understryka att detta kan göras utan att inkräkta på principen att affärsverks kostnader ska täckas av avgifter. I den mån det anses lämpligt att låta affärsverkens kunder på samma sätt som hittills täcka merkostnaderna för affärsverkens egna upplåning kan Riksgälden ges i uppdrag att göra ett påslag på den ränta som vi tar ut för lån till affärsverk. Därigenom kan man se till att staten (via ränteanslaget) kan tillgodoräkna sig hela den besparing som uppstår genom att upplåningen effektiviseras.

Samma argument kan för övrigt tillämpas på affärsverkens placering av överskottsmedel, trots att den frågan inte regleras i lagen om statens upplåning och skuldförvaltning (eller budgetlagen). De bör således instrueras att använda Riksgälden som bank, på samma sätt som vanliga myndigheter. Därigenom minimeras statens skuld gentemot tredje man, vilket i sin tur bidrar till att minimera kostnaderna för skulden.

5 Användningen av begreppet ”statens budget”

I utredningens författningsförslag definieras omfattningen av statens budget i 3 kap. 2 §. Där föreskrivs att regeringens förslag till statens budget ska omfatta ”alla inkomster och utgifter samt andra betalningar som påverkar statens lånebehov”. Riksgälden har inga invändningar mot definitionen, som motsvarar den ordning som nu råder.

Vi har emellertid noterat att 3 kap. 5 § har utformats på ett sätt som inte stämmer med definitionen i fråga. Där föreskrivs att om riksdagen beslutat att inkomster helt eller till en bestämd del ska täcka utgifterna i en viss verksamhet ska inkomsterna och motsvarande utgifter inte heller budgeteras eller redovisas mot anslag. Som anvisning av hur medlen ska hanteras anges: ”I stället ska de redovisas vid sidan av statens budget.”

Problemet med den citerade formuleringen är att sådana inkomster och utgifter som avses i 3 kap. 5 § påverkar statens lånebehov och därmed statens budget som den definieras i 3 kap. 2 §. Detta följer av att alla statliga betalningar kanaliseras via Riksgälden och att myndigheter inte har rätt att placera medel på konton hos andra än Riksgälden. Tolkat bokstavligen skulle skrivningen således förutsätta att reglerna för myndigheternas medelshantering ändras. Någon sådan avsikt finns förstås inte – och bör heller inte finnas.

Den enklaste lösningen när det gäller lagtexten torde vara att stryka den ovan citerade meningen. Den tillför inte något i sak.

Den mer generella observationen är att det är viktigt att undvika att använda ”statens budget” som synonym till ”anslag och inkomstitlar”. Budgetsaldot är ytterst ett kassamässigt begrepp och givet att anslag och inkomster inte redovisas kassamässigt ger de inte en uttömmande beskrivning av statens budget.

I detta ärende har Riksgäldens styrelse beslutat efter föredragning av avdelningschefen Daniel Barr. I den slutliga handläggningen har även utredaren Mikael Håkansson, chefsekonomen Lars Hörngren, avdelningschefen Magnus Thor och juristen Erik Öman deltagit.

Bo Lundgren

Daniel Barr