



LUND UNIVERSITY

Regleringen av statliga myndigheters finansiering

Persson, Vilhelm

Published in:
Förvaltningsrättslig tidskrift

2018

Document Version:
Förlagets slutgiltiga version

[Link to publication](#)

Citation for published version (APA):
Persson, V. (2018). Regleringen av statliga myndigheters finansiering. *Förvaltningsrättslig tidskrift*, 313-346.

Total number of authors:
1

Creative Commons License:
Annan

General rights

Unless other specific re-use rights are stated the following general rights apply:
Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

- Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research.
- You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain
- You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal

Read more about Creative commons licenses: <https://creativecommons.org/licenses/>

Take down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

LUND UNIVERSITY

PO Box 117
221 00 Lund
+46 46-222 00 00

Förvaltnings- rättslig tidskrift

Särtryck ur FT 2018 2

Regleringen av statliga
myndigheters finansiering

Av Vilhelm Persson

REGLERINGEN AV STATLIGA MYNDIGHETERS FINANSIERING*

av Vilhelm Persson**

1. Inledning

Den verksamhet som myndigheterna bedriver behöver finansieras. Genom den svenska statsbudgeten fördelas varje år ca 1 000 miljarder kronor till statsförvaltningen.¹ Förvaltningens omfattning och komplexitet medför att fördelningsprocessen inte är en trivial uppgift. Det krävs väl ett genomtänkt regelverk för att se till att kanalisera resurser rätt så att varje myndighet kan utföra just sina uppgifter. Resursfördelningen utgör också en del av styrningen av myndigheternas verksamhet. I denna uppsats ges en översikt över detta regelverk och dess tillämpning.

Förhållandet mellan regeringen och dess underlydande myndigheter står i fokus för uppsatsen.² När regeringen fastställer ekonomiska ramar för myndigheternas resursförbrukning innebär det finansiell styrning.³ Dessa ramar avgör – tillsammans med det ekonomiadministrativa regelverket – vilka friheter som myndigheterna får ta sig med de ekonomiska medel som de disponerar. Därigenom sätts gränser för hur myndigheter förväntas agera eller inte agera. Ur praktisk synvinkel påverkar dessa gränser påtagligt de faktiska förutsättningarna för myndigheternas verksamhet. Ur mer principiell synvinkel visar de vilka styrningsmöjligheter regeringen har ansett lämpliga i förhållande till underlydande myndigheter inom detta område.

* Artikeln har *peer review*-granskats.

** Uppsatsen har tillkommit inom ramen för forskningsprojektet *Regeringsformen och förvaltningen – styrning och rättslig reglering*, finansierat av Vetenskapsrådet.

¹ Se prop. 2017/18:1, t.ex. s. 22.

² Liknande regler gäller för riksdagens myndigheter. Se lagen (2016:1091) om budget och ekonomiadministration för riksdagens myndigheter samt utredningen från Riksdagsförvaltningen 2015/16:URF1.

³ Finansiell styrning definieras t.ex. i ESV:s ordbok om ekonomisk styrning i staten, ESV 2011:9, tillgänglig på Internet: <https://www.esv.se/publicerat/publikationer/2011/esvs-ordbok-om-ekonomisk-styrning-i-staten/> (2018-01-31) s. 14, ESV: Förslag till utvecklad finansiell styrning, ESV 2009:39, tillgänglig på Internet: <https://www.esv.se/publicerat/publikationer/2009/forslag-till-utvecklad-finansiell-styrning/> (2018-01-31) s. 43 f. och Fredrik Sterzel: *Finansmakten i författningen*, Uppsala 2013, s. 114. Ekonomisk styrning används som en samlingsterm för finansiell styrning och resultatstyrning. Se t.ex. ESV 2011:9 s. 12.

Regleringen kring resursfördelningen ingår därmed i ett komplext samspel med andra medel som regeringen har för att styra sina myndigheter, såsom förordningarna med myndigheternas instruktioner och regleringen av sakinnehållet i myndigheternas verksamhet. Målet är givetvis att styrmedlen ska samverka för att tydliggöra vad myndigheterna ska lägga sina resurser på, men det finns en risk för att medlen i praktiken inte koordineras helt.

Nedan redogörs för huvuddragen i de centrala författningarna avseende myndigheternas finansiering. För att illustrera tillämpningen av författningarna och frågor som i praktiken kan uppkomma presenteras även beslut av Riksrevisionen.⁴ Ekonomistyrningsverket (nedan ESV) har en tongivande roll för den ekonomiska styrningen av statlig verksamhet. Det är inte enbart verkets föreskrifter och råd som beaktas av andra myndigheter, utan även andra slags ställningstaganden.⁵ Verkets rapporter har därför också uppmärksamats här. Tillgången till material avseende det ekonomiadministrativa regelverket är tyvärr begränsad. Förhoppningsvis kan emellertid undersökningen ge indikationer på gränserna för myndigheternas handlingsutrymme. För att ge perspektiv på den svenska regleringen görs här i viss mån utblickar till andra rättssystem, framför allt det tyska eftersom mest litteratur finns tillgänglig om det.

Uppsatsen inleds med en översikt över regleringen av finansieringen av myndigheterna (avsnitt 2). I tidigare uppsatser har jag behandlat frågor som rör dels olika rättsliga aspekter av användningen av regleringsbrev, dels statliga myndigheters möjligheter att finansiera sin verksamhet genom att ta ut avgifter.⁶ Min avsikt är också att fortsätta arbeta med en mer sammanhållen presentation av rättsområdet. I denna uppsats kommer emellertid särskilt finansiering i form av anslag samt lån och räntor att stå i fokus, dvs. anslagsförordningen (2011:223) (avsnitt 3) och kapitalförsörjningsförordningen (2011:210) (nedan KapF) (avsnitt 4). Även vissa mindre finansieringskällor – såsom försäljning av egendom och donationer kommer att beröras (avsnitten 5 och 6).

Ur formell synvinkel är det uppenbart att förordningarna inom området är författningar och därmed har rättslig karaktär. Myndigheterna står emellertid i

⁴ Besluten har sökts fram och hämtats på Riksrevisionens webbplats. På grund av särskilt begränsad tillgång till beslut avseende kapitalförsörjningsförordningen (2011:210) inkluderades även beslut som avsåg den tidigare gällande kapitalförsörjningsförordningen (1996:1188). Jag har gjort bedömningen att den nya förordningen inte förändrade rättsläget i här relevanta avseenden. I övrigt begränsades sökningen i princip till gällande reglering. Drygt 40 beslut avseende vardera förordningen identifierades.

⁵ Se Vilhelm Persson: Statliga myndigheters avgiftsinkomster, FT 2016 s. 561–602, på s. 564 med vidare hänvisningar.

⁶ Se Regleringsbrev ur rättslig synvinkel, FT 2011 s. 635–673 och Persson (ovan not 5).

ett lydadsförhållande gentemot regeringen och tvister som rör det ekonomi-administrativa regelverket avgörs sällan i traditionella rättsliga processer. I stället bestämmer regeringen på egen hand vad myndigheterna ska göra, kontrollerar att det blir gjort och vidtar åtgärder för att uppnå rättelse om det behövs.⁷ Mot denna bakgrund förtjänar de rättsliga konsekvenserna av eventuella avsteg från regelverket att kort diskuteras (avsnitt 7). Sist ges några avslutande kommentarer (avsnitt 8).

2. Översikt över regleringen av myndigheternas finansiering

Regleringen av regeringens fördelning av resurser bygger till stor del på de ramar som riksdagen har ställt upp för regeringen. Det är riksdagen som har den grundläggande kompetensen att besluta vilka ekonomiska resurser som ska tillföras statsförvaltningen (1 kap. 4 § andra stycket samt 9 kap., särskilt 1, 3 och 7 §§, regeringsformen [nedan RF]). Genom riksdagens beslut om statens budget ställs årligen anslag till förfogande för de syften som riksdagen anger.

Det faktum att riksdagen beslutar om finansieringen kan tyckas stå i viss kontrast till att RF stadgar att det är regeringen som styr riket (1 kap. 6 § RF). Enligt riksdagens konstitutionsutskott har riksdagen emellertid formellt sett obegränsad möjlighet att detaljstyra utgiftsbemyndiganden genom att ställa upp villkor, så länge de har samband med anslagsändamålet och inte strider mot tidigare åtaganden.⁸ Regeringen har i sin tur stor frihet att inom statsbudgetens ramar ställa upp ytterligare villkor för myndigheternas medelsanvändning.⁹ Regeringen har också värnat denna frihet genom att agera mot förslag till lagreglering av myndigheternas verksamhet.¹⁰

Historiskt sett har riksdagen i varierande utsträckning preciserat vad anslagsmedel ska användas till. Kring förra sekelskiftet utnyttjade exempelvis riksdagen i stor utsträckning specificerade budgetanslag för att stärka sitt inflytande. Under 1970-talet pågick en försöksverksamhet som syftade till att så långt som möjligt ersätta detaljstyrning med målstyrning, så kallad programbudgetering. De senaste decennierna har riksdagens anslag inte heller varit särskilt preciserat utformade.¹¹ Detta ger regeringen större frihet. Rege-

⁷ Jfr Persson (ovan not 5) s. 563 f.

⁸ Se bet. 1996/97:KU3 s. 17. Jfr Halvar G.F. Sundberg: Villkor för anslag, Uppsala Universitetets Årsskrift 1932, Uppsala 1932, s. 46 ff., jfr s. 11 ff. för en översikt över olika slags villkor.

⁹ Se ESV 2009:39 (ovan not 3) s. 49.

¹⁰ Se Sterzel (ovan not 3) s. 122.

¹¹ För historiska jämförelser se Sterzel (ovan not 3) s. 25 ff. och 47 f., Ds 2000:63 s. 28 ff., och 58 f. samt Sundberg (ovan not 8) s. 5 ff. och 26 f. Budgetprocessen analyseras utifrån statsvetenskapliga

ringen har också en stark ställning genom att ha kontroll över budgetprocessen och arbetet med budgetpropositionerna.¹² Det har emellertid anförts att den formella makt som den svenska riksdagen har avstått från genom att inte precisera anslag kompenseras av bättre möjligheter att i realiteten kontrollera helheten.¹³ Som jämförelse kan nämnas att i Danmark och Tyskland har parlaments budgetbeslut en detaljeringsgrad som närmast liknar den svenska regeringens styrning av sina myndigheter.¹⁴

Principiella utgångspunkter för budgetarbetet slås fast i RF. Där framgår att riksdagen som utgångspunkt beslutar om budgeten i förskott och tidsbegränsat, i allmänhet för ett år i taget (9 kap. 3 § RF).¹⁵ De grundläggande bestämmelserna i RF har i viss mån preciserats i budgetlagen (2011:203). Där ställs upp ramar för förhållandet mellan riksdagen och regeringen. Bland annat framgår att budgeten ska omfatta alla inkomster och utgifter samt allt annat som påverkar statens lånebehov (3 kap. 3 §) (fullständighetsprincipen). Att statens samlade utgifter redovisas har bland annat betydelse eftersom budgetprocessen innebär att riksdagen fastställer ett utgiftstak.¹⁶ I linje med fullständighetsprincipen slås även fast att inkomsterna och utgifterna ska budgeteras och redovisas brutto (3 kap. 4 §) (bruttoprincipen).¹⁷ Detta medför exempelvis att både inkomster och utgifter ska tas upp för verksamheter med avgiftsinkomster, inte bara av det slutliga över- eller underskottet. Riksdagen har konsekvent framhållit att det är principiellt viktigt att den ges möjlighet

teorier i Ingvar Mattson: Den statliga budgetprocessen – rationell resursfördelning eller meningslös ritual?, 2 uppl., Stockholm 2000. I SOU 2017:78 föreslås vissa justeringar av budgetprocessen.

¹² Se Sterzel (ovan not 3) s. 50 ff.

¹³ Se Sterzel (ovan not 3), särskilt s. 74 f., jfr s. 170 f.

¹⁴ Jfr den danska Finanslov for 2017 som finns tillgänglig på Internet: <https://www.fm.dk/publikationer/2017/finanslov-for-2017> (2018-02-01) och den tyska Haushaltsgesetz 2017 med tillhörande Bundshaushaltsplan vilka finns tillgängliga på Internet: https://www.bundshaushalt-info.de/fileadmin/de.bundshaushalt/content_de/dokumente/2017/soll/Gesamt_Haushalt_2017_mit_HG.pdf. (2018-02-01).

¹⁵ Som jämförelse kan nämnas att detta även framhållits som grundläggande principer i tysk rätt, se t.ex. Antonius Westermeier – Herbert Wiesner: Das staatliche Haushalts-, Kassen- und Rechnungswesen: Ein Grundriss für die öffentliche Verwaltung in Bund und Ländern, 9 uppl., Heidelberg m.fl. 2012, s. 30 ff., Michael Kloepfer: Finanzverfassungsrecht: mit Haushaltsverfassungsrecht, München 2014, s. 328 ff. och Hermann Pünder: Haushaltsrecht im Umbruch – eine Untersuchung am Beispiel der Kommunalverwaltung, Stuttgart 2003, s. 86 ff.

¹⁶ Se vidare Sterzel (ovan not 3) s. 43 f. och ESV: Basbok. Hur finansierar statliga myndigheter sin verksamhet?, ESV 2016:50, tillgänglig på Internet: <https://www.esv.se/publicerat/publikationer/2017/hur-finansierar-statliga-myndigheter-sin-verksamhet/> (2018-02-01) s. 15. Jfr Sundberg (ovan not 8) s. 23 ff. angående tidigare reglering. Jfr även angående tysk rätt Westermeier – Wiesner (ovan not 15) s. 41, Kloepfer (ovan not 15) s. 324 ff. och Pünder (ovan not 15) s. 68 ff.

¹⁷ Se vidare Sterzel (ovan not 3) s. 44 f. och ESV 2016:50 (ovan not 16) s. 15. Jfr angående tysk rätt Kloepfer (ovan not 15) s. 326 ff., Westermeier – Wiesner (ovan not 15) s. 42 ff. samt Pünder (ovan not 15) s. 71 f. och 78.

att kontrollera det samlade ekonomiska läget, låt vara att den även infört en ofta nyttjad möjlighet att göra avsteg från denna princip (3 kap. 6 §).¹⁸ Kanske är det i detta sammanhang även möjligt att identifiera en ytterligare generell princip, vilken påbjuder kostnadseffektivitet (jfr 9 § i den nya förvaltningslagen [2017:900] och 3 § myndighetsförordningen [2007:515]).¹⁹ Ett övergripande mål för budgetarbetet är att statens finanser långsiktigt ska gå med överskott.²⁰

Ovannämnda principer är inte unika för Sverige, utan anses till stor del även vara grundläggande för i vart fall budgetsystemen i EU och i Tyskland. Avseende dessa system har dessutom ytterligare principer nämnts, nämligen att budgeten ska ge uttryck för noggrannhet och sanningsenlighet, att inkomster och utgifter ska specificeras, att budgeten ska vara i balans och att den ska vara offentlig.²¹ I svensk rätt tycks delvis motsvarande överväganden ha lyfts fram i samband med redovisningsrätt.²² Sambanden mellan budgetering och redovisning gör det emellertid rimligt att anta att principerna utgör en grund också för det svenska budgetarbetet trots att de därvid inte har formulerats som rättsliga principer.

De principer och den reglering som gäller för förhållandet mellan riksdagen och regeringen avspeglas till stor del i förhållandet mellan regeringen och underlydande myndigheter. Det senare förhållandet regleras av flera olika förordningar med mer detaljerade bestämmelser. Härutöver har ESV bemyndigats att utfärda närmare reglering. ESV har i EA-boken²³ sammanställt regler som rör myndigheters finansiering, tillsammans med andra ekonomiadministrativa bestämmelser för statlig verksamhet. En del av dessa är inriktade på

¹⁸ Se Persson (ovan not 5) s. 593 ff. med vidare hänvisningar.

¹⁹ Jfr prop. 2009/10:175, särskilt s. 86 ff. och Finansdepartementets budgetavdelning: Anvisning för arbetet med regleringsbrev, Cirkulär nr Fi 2017:4 s. 22. ESV har gjort bedömningen att regeringens styrning av myndigheters effektivisering ofta är otydlig. Se ESV: Effektivisering i statsförvaltningen, ESV 2016:59, tillgänglig på Internet: <https://www.esv.se/publicerat/publikationer/2016/2016-59-effektivisering-i-statsforvaltningen/> (2018-02-01) särskilt s. 45. Jfr angående tysk rätt Westermeier – Wiesner (ovan not 15) s. 51 ff. och 139 f. samt Kloepfer (ovan not 15) s. 336 f.

²⁰ Se Sterzel (ovan not 3) s. 45 f.

²¹ Se angående tysk rätt t.ex. Westermeier – Wiesner (ovan not 15) s. 50, 59 ff., 63 f., Kloepfer (ovan not 15) s. 331 ff. samt Pünder (ovan not 15) s. 72 ff. och 79 ff. Se angående EU-rätt t.ex. Slutgiltigt antagande (EU, Euratom) 2017/292 av Europeiska unionens allmänna budget för budgetåret 2017, EUT, L 51, 28 februari 2017 s. 12 och Kloepfer (ovan not 15) s. 446 ff.

²² Jfr Per-Ola Wiklander: Kommunal redovisning: En rättsvetenskaplig studie, Karlstad 2016, s. 257 ff.

²³ EA-boken finns tillgänglig på Internet, <http://www.esv.se/publicerat/ea-boken/> (2018-02-01).

olika inkomstformer. Det är – som redan nämnts – dessa förordningar och bestämmelser som står i fokus för denna uppsats.²⁴

Andra delar av EA-boken är mer inriktade på myndigheternas interna arbetssätt och kommunikationen med regeringen. Exempelvis reglerar förordningen (2000:605) om årsredovisning och budgetunderlag innehållet i myndigheters ekonomiska redovisningar och budgetunderlag, värderingsregler, m.m. Förordningen (2007:603) om intern styrning och kontroll ställer bland annat krav på riskanalyser, kontrollåtgärder, uppföljning och dokumentation. Vidare tillämpar myndigheterna förordningen (2000:606) om myndigheters bokföring, inte bokföringslagen (1999:1078) (2 kap. 5 §).

För varje myndighet upprättas varje år ett regleringsbrev i vilket myndighetens ekonomiska förhållanden regleras. Där anges både vilka medel som står till myndighetens förfogande och hur medlen ska användas. Vidare anges eventuella undantag från det ovannämnda generella ekonomiadministrativa regelverket. Myndighetens agerande styrs givetvis också av dess instruktion och reglering av sakinnehållet i myndighetens verksamhet. Generellt sett har framhållits att bestämmelser som avses gälla för en längre tid inte bör tas in i regleringsbrev utan i författningar. Bestämmelser som har naturlig anknytning till regleringsbrevens övriga innehåll och endast berör myndigheten, kan dock placeras där.²⁵

Myndigheternas roll i budgetprocessen har i viss mån tonats ner.²⁶ En viktig utgångspunkt för arbetet är emellertid att myndigheter årligen ska ge förslag till finansiering av verksamheterna de tre närmast följande budgetåren (9 kap. 1–3 §§ förordningen om årsredovisning och budgetunderlag).

Generellt kan noteras att terminologin och flera grundläggande principer inom området har hämtats från privata företagskoncerners arbetssätt och redovisningsmetoder. Även om det finns likheter, finns det viktiga skillnader mellan staten och en privat koncern. Exempelvis syftar privata företag – till skillnad från staten – typiskt sett till att skapa ekonomisk vinst. Vidare bygger regleringen kring privata företag ursprungligen på tanken att de skulle verka under en begränsad tid, medan staten inte på något liknande sätt för-

²⁴ Förutom de förordningar som behandlas i denna artikel kan särskilt nämnas förordningen (2002:831) om myndigheters rätt till kompensation för ingående mervärdesskatt. Härutöver finns ytterligare möjliga små inkomstkällor för myndigheter, såsom räntor, aktieutdelningar och valutakursvinster. Se ESV: Att avgränsa avgifter – Kartläggning och probleminventering, ESV 2004:17, tillgänglig på Internet: <http://www.esv.se/publicerat/publikationer/2004/att-avgransavgifter/> (2018-02-01) s. 5 och ESV: Inkomstliggaren 2017, ESV 2017:11, tillgänglig på Internet: <https://www.esv.se/publicerat/publikationer/2017/inkomstliggaren-2017/> (2018-02-01).

²⁵ Se vidare angående regleringsbrev Cirkulär Fi 2017:4 (ovan not 19), särskilt s. 9 f. och Persson (ovan not 6) särskilt s. 646 ff.

²⁶ Se Sterzel (ovan not 3) s. 51 f.

utsätts likvideras. Anläggningstillgångar har delvis olika karaktär och syften inom statlig och privat verksamhet, och redovisningen av tillgångarna bygger på olika intressen. Staten är dessutom formellt ett enda rättssubjekt, vilket medför att några egentliga förmögenhetsöverföringar inte äger rum inom staten.²⁷ De skillnader som finns medför att privaträttsliga begrepp – såsom lån och avskrivning – inte alltid utan vidare kan eller bör ges samma betydelse inom statlig verksamhet som inom privat.²⁸ I denna artikel ansluter emellertid terminologin till den som används i det ekonomiadministrativa regelverket. Förmodligen leder detta inte till oklarheter eftersom artikeln endast beskriver området övergripande.

Slutligen kan nämnas att regleringen av finansieringen även rymmer en EU-rättslig dimension. Bland annat åläggs medlemsstaterna genom rådets direktiv om krav på medlemsstaternas budgetramverk²⁹ att inrätta trovärdiga och effektiva budgetramverk samt heltäckande och konsekventa offentliga räkenskapssystem (artiklarna 3 och 9).³⁰

3. Anslag

Huvudprincipen är att myndigheterna finansieras genom anslag, alltså statsmedel som ställs till myndigheternas förfogande.³¹ Hur stora anslag en myndighet har och vad de ska användas till framgår av myndighetens regleringsbrev. Regeringens anslag till myndigheterna ansluter till de anslag till regeringen som riksdagen har bestämt genom statsbudgeten.

Regeringen kan emellertid dela upp anslagen i anslagsposter vilka preciserar användningen av medlen. Dessa kan sedan i sin tur delas in i ännu mer preciserade delposter. Dessutom kan regeringen i villkor ange hur mycket av en post som ska eller får användas till ett visst ändamål.³²

Uppdelningen av anslag kan illustreras med att riksdagen beslutade att anslaget 1:1 Polismyndigheten under utgiftsområdet 4 Rättsväsendet skulle

²⁷ Jfr SOU 2016:24 s. 77 ff. angående skillnader mellan privat och kommunal verksamhet.

²⁸ Jfr angående skillnader mellan civilrättslig och offentligrättslig betydelse av gåva Josef Isensee: § 11 Das staatsrechtliche Schenkungsverbot – Inhalt, Grund, Geltung, i: Bruno Kahl – Otto Depenheuer (utg.): Staatseigentum. Legitimation und Grenzen, Berlin 2017, s. 145–166, på s. 150 f.

²⁹ Direktiv 2011/85/EU av den 8 november 2011.

³⁰ För internationella jämförelser se Wiklander (ovan not 22) s. 140 ff. och ESV: Jämförelser med internationella redovisningsstandarder m.m., ESV 2012:40, tillgänglig på Internet: <https://www.esv.se/publicerat/publikationer/2012/jamforelser-med-internationella-redovisningsstandarder-mm/> (2018-02-01).

³¹ Se ESV 2009:39 (ovan not 3) s. 12, jfr s. 49 och ESV 2016:50 (ovan not 16) s. 20.

³² Se Cirkulär nr Fi 2017:4 (ovan not 19) s. 34 och Sterzel (ovan not 3) s. 100.

uppgå till 21 922 144 000 kronor.³³ I Regleringsbrevet för budgetåret 2017 avseende Polismyndigheten delades detta anslag upp i tre anslagsposter.³⁴ Den största delen av anslaget hänfördes allmänt till Polismyndigheten (21 920 268 000 kronor). Avseende denna anslagspost föreskrevs bland annat att högst 5 000 000 kronor fick användas för bidrag till organisationer som hjälper personer att lämna kriminella gäng. Polismyndigheten tilldelades vidare en minde del under en anslagspost med rubriken Avdelningen för särskilda utredningar (45 903 000 kronor). En tredje och sista anslagspost ställdes till Kammarkollegiets disposition (1 876 000 kronor). Av denna anslagspost fick Brottsförebyggande rådet enligt ett särskilt omnämnt regeringsbeslut använda 800 000 kr för en kunskapssammanställning. En satsning inom detta område förutskickades men preciserades inte i budgetpropositionen.³⁵ I övrigt skulle anslagsposten efter beslut av regeringen användas för att finansiera verksamhet som rör Polismyndigheten.

Den sistnämnda anslagsposten är ett exempel på att den ekonomiska styrningen kan utövas i flera led genom att myndigheter ges i uppdrag att betala ut belopp till andra myndigheter. Det är då den utbetalande myndigheten som blir primärt bunden av villkoren i anslaget och som får i uppgift att se till att den mottagande myndigheten använder medlen på rätt sätt.³⁶ ESV har förordat att anslag i allmänhet bör ges direkt till den myndighet som ska använda medlen.³⁷

Myndigheter får inte utan regeringens medgivande använda överskott från en post till att täcka underskott från någon annan. För att återknyta till ovan nämnda exempel, medför alltså den särskilda anslagsposten som avser polisens avdelning för särskilda utredningar att Polismyndigheten inte själv kan besluta att använda dessa pengar till något annat. Preciseringsen av ändamålen är därmed viktig för regeringens styrning av sina myndigheter.³⁸ Visserligen finns vissa gränser för vilka villkor som kan ställas upp i regleringsbrevet, men regeringen har stor frihet att styra underlydande myndigheter genom anslagsvillkor.³⁹

Enligt budgetlagen får regeringen, om det finns särskilda omständigheter, avstå från att använda ett anslag som riksdagen har anvisat (3 kap. 12 §).

³³ Se prop. 2016/17:1 Utgiftsområde 4, särskilt s. 52 f.

³⁴ Se regleringsbrevet för budgetåret 2017 avseende Polismyndigheten (Regeringsbeslut 2016-12-20, Ju2016/08896/LP[delvis], Ju2014/07900/PO[delvis], Ju2015/05405/PO m.fl.), avsnitt 4.

³⁵ Se prop. 2016/17:1 Utgiftsområde 4 s. 47.

³⁶ Se vidare SOU 2015:43 s. 193 ff.

³⁷ Se ESV 2009:39 (ovan not 3) s. 30 ff. och 87 f., jfr s. 66 ff.

³⁸ Se Sterzel (ovan not 3) s. 100 och 118.

³⁹ Se Persson (ovan not 6) s. 646 ff. och 658 ff.

Anslagsförordningen saknar bestämmelser som ger myndigheter motsvarande möjlighet, vilket förstärker styrningen.⁴⁰

Ur styrningssynvinkel har det betydelse hur stora anslagsposterna är. Om anslagsposter är för stora kan det bli oklart exakt vad de ska användas till, medan alltför små anslagsposter riskerar att leda till onödiga och ineffektiva låsningar.⁴¹ Givetvis är det också viktigt att anslagen koordineras med andra styrsignaler.

I detta sammanhang kan även nämnas att myndigheter som huvudregel inte ges full kompensation för pris- och löneomräkning avseende anslag för personal, lokaler, övriga driftskostnader. Detta syftar till att markera ett generellt uppdrag att alltid verka för rationalisering i verksamheten.⁴² Även om måhända vissa administrativa processer kan effektiviseras, är det emellertid tydligt att det inom många delar av myndigheternas verksamheter är svårt eller omöjligt att åstadkomma effektivisering med bibehållen kvalitet. Det gäller inte minst verksamhet som bygger på personliga kontakter, såsom undervisning.⁴³ Därför förefaller den begränsade ersättningen för kostnadsökningar enligt min mening snarast vara ett destabiliserande inslag i budgetsystemet och förutsätta att extra medel återkommande tillförs för att återupprätta tidigare anslagsnivåer när de alltför mycket urholkats av kostnadsökningar.

Utformningen av anslagssystemet påverkar möjligheterna att styra statens verksamheter och att hushålla väl med statens medel.⁴⁴ Två väsentliga aspekter av detta system är begränsningar avseende vad anslagen får användas till (avsnitt 3.1) och tidsramar för användningen (avsnitt 3.2).

3.1. Begränsningar avseende användning

I budgetlagen anges uttryckligen att regeringen får besluta om begränsningar i villkoren för hur en myndighet utnyttjar ett anslag (3 kap. 11 §). Regeringen har utfärdat generella bestämmelser för anslag i anslagsförordningen. I 10 §

⁴⁰ Jfr Gunnar Folke Schuppert: Die Steuerung des Verwaltungshandelns durch Haushaltsrecht und Haushaltskontrolle, i: Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer, Heft 42, Berlin m.fl. 1984, s. 216–327, särskilt på s. 262 ff. Där anförts att budgetanslag till den tyska regeringen inte ska ses som styrning utan kontroll, eftersom regeringen inte måste ta anslagen i anspråk. Jfr även Sundberg (ovan not 8) s. 49.

⁴¹ Se ESV 2009:39 (ovan not 3) s. 23 f., 26 och 59 ff. Jfr Sterzel (ovan not 3) s. 99.

⁴² Se prop. 1993/94:100, bilaga 1, s. 107 och ESV 2009:39 (ovan not 3) s. 54 f.

⁴³ Se SOU 2007:81 s. 189 f. och Lena Eriksson – Ulf Heyman: Resurser för utbildning och forskning, Sveriges universitets- och högskoleförbund, dnr 14/014, tillgänglig på Internet: http://www.suhf.se/MediaBinaryLoader.axd?MediaArchive_FileID=b057b92c-b406-4ccd-a991-7f801fdfa05b&FileName=Resurser+f%C3%B6r+utbildning+och+forskning_140425.pdf (2018-02-01) s. 7 f.

⁴⁴ Se ESV 2009:39 (ovan not 3) s. 13.

anges grundläggande att en ”myndighet som tilldelats ett anslag har rätt att enligt gällande villkor och bestämmelser använda statens medel för de ändamål som anslaget avser”. Genom allmänna råd har ESV förtydligat att de villkor som avses framgår av anslagsförordningen och respektive myndighets regleringsbrev. Med gällande bestämmelser avses ”bland annat bestämmelser i lagar, förordningar och föreskrifter”.⁴⁵ Riksrevisionen tycks se regleringsbrev och andra regeringsbeslut som särskilt viktiga för att fastställa anslags ändamål.⁴⁶

Det framgår givetvis ofta tydligt av regleringsbreven vad anslagen får användas till. I många regleringsbrev varvas emellertid allmänna målformuleringar och punktvis mycket konkreta uppdrag.⁴⁷ ESV har påtalat att det ibland inte är enkelt att fastställa vilka villkor som gäller för ett visst anslag, eftersom det kan vara nödvändigt att sammanställa information från flera olika delar av regleringsbrevet.⁴⁸ I princip ges inte någon särskild beskrivning av anslagens ändamål, utan det får utläsas genom dels att anslagens benämning ansluter till budgetpropositionen och statsbudgeten, dels att villkor ställs upp för användningen.⁴⁹ Det kan emellertid variera betydligt hur preciserade villkor som ställs upp.⁵⁰ Regleringsbreven kan dessutom vara oklart utformade och inte tydligt ansluta till anslagen i statsbudgeten.⁵¹

Självfallet är det grundläggande att myndigheter inte får använda anslag för något annat än det som regeringen har bestämt. Säkerligen är det också ovanligt att myndigheter använder medel för att främja helt andra ändamål. Tolkningsfrågor kan emellertid uppkomma när det gäller kostnader som har anknytning till det angivna ändamålet, men som inte tillhör dess kärna. Exempelvis har Riksrevisionen bedömt att ett anslag som var avsett för Sveriges medlemsavgifter i internationella organisationer inte kunde användas för pensionskostnader för en svensk person som hade varit anställd vid en av organisationerna.⁵² Revisionen bedömde också att ett universitets bidrag

⁴⁵ Se ESV:s allmänna råd till 10 § anslagsförordningen (ESV Cirkulär 2011:1). Jfr Sundberg (ovan not 8) s. 12 f. där slutsatsen dras att ändamålsbestämning kan sägas utgöra ett slags villkor.

⁴⁶ Se Riksrevisionens revisionsrapport Löpande granskning av Umeå universitet 2012, den 26 mars 2013, dnr 32-2012-0687, tillgänglig på Internet <https://www.riksrevisionen.se/PageFiles/17860/R%C3%85R3%20UmU.pdf> (2018-02-01) s. 1 och 3.

⁴⁷ Se Sterzel (ovan not 3) s. 119. Jfr Persson (ovan not 6) s. 639 ff.

⁴⁸ Se ESV 2009:39 (ovan not 3) s. 16 och 65 f.

⁴⁹ Se ESV 2009:39 (ovan not 3) s. 60. Jfr Cirkulär nr Fi 2017:4 (ovan not 19) s. 33 där det anges att någon precisering avseende ändamålet normalt inte behövs för anslag som är avsedda för myndigheters förvaltning.

⁵⁰ Se ESV 2009:39 (ovan not 3) s. 63 f.

⁵¹ Se ESV 2009:39 (ovan not 3) s. 24 ff. och 36 f.

⁵² Se Riksrevisionens revisionsrapport Sveriges meteorologiska och hydrologiska instituts årsredovisning 2013, den 8 april 2014, dnr 32-2013-0515, tillgänglig på Internet: <https://www.riksrevisionen.se/PageFiles/19884/R%C3%85R3%20SMHI.pdf> (2018-02-01) s. 1 f.

till finansiering av gång- och cykelvägar på kommunal mark inte var förenligt med universitetets anslags ändamål, trots att universitetet i och för sig hade intresse av att det fanns ett tydligt gång- och cykelstråk till universitetsområdet.⁵³ I ett annat fall ansågs det inte tillräckligt tydligt framgå att en myndighet fick använda ett allmänt anslag till att ge produktionsstöd för läromedelsframställning.⁵⁴

En del tolkningsfrågor har sin grund i en uppdelning mellan så kallade sakanslag och så kallade förvaltningsanslag. Med sakanslag avses anslag som ska täcka bidrag eller andra transfereringar som en myndighet ska betala ut samt anslagsfinansierade investeringar. Förvaltningsanslag ska användas för myndighetens förvaltning, såsom kostnader för personal, lokaler, övriga driftskostnader och finansiella kostnader.⁵⁵ ESV har anfört att beskrivningarna av anslagen ibland inte är tillräckligt precist utformade, så att det blir svårt att fastställa om avsikten är att det ska röra sig om ett förvaltningsanslag eller ett sakanslag.⁵⁶ Riksdagens finansutskott har betonat vikten av att transfereringar hålls isär från förvaltningskostnader för att öka informationsvärdet av budgeten och för att underlätta styrningen.⁵⁷ Emellertid har utskottet också uttalat att uppdelningen mellan anslagen inte är något absolut krav och att regeringen inte bryter mot någon regel som riksdagen fastställt om en myndighet tillåts utnyttja delar av ett sakanslag för förvaltningskostnader.⁵⁸

Av föreskrifter som ESV utfärdat till 10 § anslagsförordningen framgår att alla utgifter som en myndighet har för en verksamhet ska belasta förvaltningsanslaget om regeringen inte har beslutat annat. Det gäller även utgifter för hantering av utbetalning av transfereringar.⁵⁹ Enbart det faktum att en kostnad har direkt koppling till ett sakanslag är inte tillräckligt för att kostnaden ska belasta det anslaget, utan det krävs ett regeringsbeslut.⁶⁰

⁵³ Se Riksrevisionens revisionsrapport Löpande granskning av Umeå universitet (ovan not 46).

⁵⁴ Se Riksrevisionens revisionsrapport Specialpedagogiska skolmyndighetens årsredovisning 2014, den 23 mars 2015-03-23, dnr 32-2014-0539, tillgänglig på Internet: <https://www.riksrevisionen.se/PageFiles/22418/150323%20R%C3%85R3%20SPSM.pdf> (2018-02-01) s. 2 f.

⁵⁵ Angående uppdelningen mellan sakanslag och förvaltningsanslag se t.ex. bet. 2006/2007:FiU20 s. 105 ff., ESV 2009:39 (ovan not 3) s. 52 och 62 f., Riksrevisionen: Förvaltningsutgifter på sakanslag, RiR 2006:17, tillgänglig på Internet: <https://www.riksrevisionen.se/sv/rapporter/Rapporter/EFF/2006/Forvaltningsutgifter-pa-sakanslag/> (2018-02-02) samt Cirkulär nr Fi 2017:4 (ovan not 19) s. 33.

⁵⁶ Se ESV 2009:39 (ovan not 3) s. 52.

⁵⁷ Se bet. 2000/01:FiU27 s. 39 ff. Jfr bet. 2012/13:FiU21 s. 19 och bet. 2006/2007:FiU20 s. 107.

⁵⁸ Se bet. 2006/2007:FiU20 s. 107.

⁵⁹ Se Riksrevisionens revisionsrapport Folke Bernadotteakademins Årsredovisning 2011 samt inköp och upphandlingar, den 3 maj 2012, dnr 32-2011-0607, tillgänglig på Internet: <https://www.riksrevisionen.se/PageFiles/15926/RGE2%20FBA.pdf>, s. 2.

⁶⁰ Se Riksrevisionens revisionsrapport Havs- och vattenmyndighetens årsredovisning 2011, den 28 mars 2012, dnr 32-2011-0655, tillgänglig på Internet: <https://www.riksrevisionen.se/Page->

En grundläggande princip är enligt Riksrevisionen att myndigheters lönekostnader i allmänhet ska finansieras med förvaltningsanslag. Om det finns regeringsbeslut som gör att lönekostnader ska finansieras med sakanslag ska myndigheten säkerställa att det anslaget inte används för att bekosta mer arbetstid än motiverat.⁶¹ Riksrevisionen har vidare ställt sig tveksam till att låta generella gemensamma kostnader täckas av ett anslag som i praktiken var inriktat på ett speciellt utlandsuppdrag⁶² och till att låta sakanslag täcka kostnader som uppkommit till följd av att en myndighet hade lagt ut en del av administrationen av en bidragsutbetalning till ett privat företag.⁶³ Detta förefaller mycket rimligt. Om outsourcing skulle kunna flytta exempelvis lönekostnader från förvaltningsanslag till sakanslag, skulle en stor del av styrningseffekten gå förlorad.

Det är givetvis tänkbart att ett anslag inte är tillräckligt stort för att myndigheten ska kunna uppfylla ändamålet. Anslaget kan från början ha varit orealistiskt sparsamt beräknat eller oförutsedda omständigheter kan ha tillkommit. Om myndigheten förutser att ett anslag behöver överskridas ska den enligt 9 § anslagsförordningen informera regeringen. Myndigheter kan också göra regeringen uppmärksam på praktiska problem som snäva eller otydliga anslagsvillkor ger upphov till och föreslå förändringar. Så länge beloppen och villkoren i regleringsbrevet står fast, ska myndigheterna emellertid rätta sig efter dem.

3.2 Tidsramar

Som tidigare framgått, är en utgångspunkt för medelstilldelningen att beslut om denna är tidsbegränsade till ett år, till skillnad från de flesta författningar. På motsvarande sätt gäller bara villkoren till anslagen i regleringsbrevet ett år och de bör omprövas varje år.⁶⁴

Såväl statens intäkter som behov kan variera, vilket medför att det kan behövas fortlöpande omprioriteringar. Om en verksamhet under året visar sig bli dyrare än beräknat, uppkommer frågor om ytterligare finansiering eller

Files/15789/Revisionsrapport%20%C3%A5rsredovisning%202011%20slutlig%20version.pdf (2018-02-01) s. 5.

⁶¹ Se Riksrevisionens revisionsrapport Intern styrning och kontroll samt Sidas årsredovisning 2014, den 29 april 2015, dnr 32-2014-0723, tillgänglig på Internet: <https://www.riksrevisionen.se/PageFiles/22173/R%C3%85R2%20SIDA.pdf> (2018-02-01) s. 8.

⁶² Se Riksrevisionens revisionsrapport Folke Bernadotteakademins Årsredovisning (ovan not 59).

⁶³ Se Riksrevisionens revisionsrapport Intern styrning och kontroll samt Sidas årsredovisning 2012, den 12 april 2013, dnr 32-2012-0627, tillgänglig på Internet: <https://www.riksrevisionen.se/PageFiles/17784/Revisionsrapport%20Sida%202012%20slutlig%202013-04-11.pdf> (2018-02-01) s. 15 f.

⁶⁴ Se Cirkulär nr Fi 2017:4 (ovan not 19) s. 36.

om sänkt ambitionsnivå. Om en myndighets verksamhet däremot visar sig kosta mindre än beräknat, uppkommer frågor om hur överskottet ska användas. En möjlighet är att låta myndigheten spara det och använda det senare år. Säkerligen finns emellertid också andra behjärtansvärda ändamål att använda pengarna till. Om myndigheter ges möjlighet att spara ger det incitament till effektivisering och god hushållning. Annars kan myndigheterna lockas att i slutet av året använda ett överskott till sådant som egentligen inte är nödvändigt. Om medel får sparas, blir det emellertid svårare att prioritera och överblicka hur mycket pengar myndigheterna kommer att använda ett visst år och för vilka ändamål.⁶⁵ Enligt regeringen är en årlig prioriteringsprocess central för regeringens handlingsfrihet och för möjligheterna att hantera en föränderlig omvärld.⁶⁶

Tidigare användes olika anlagstyper ("obetecknade anslag", "reservationsanslag" och "ramanslag") vilka medförde olika möjligheter till anslagssparande och anslagskredit.⁶⁷ Numera betecknas alla anslag ramanslag, men det är möjligt att för varje enskilt anslag besluta om villkor som anses lämpliga.

I förhållande till riksdagen ges regeringen möjlighet att utan beloppsbegränsning spara outnyttjade anslag, som längst två år efter det att anslaget senast var uppfört på budgeten (3 kap. 10 § budgetlagen). Regeringen har emellertid beslutat om något snävare ramar för myndigheternas anslagssparande. Av 7 § anslagsförordningen framgår att myndigheter som huvudregel får spara maximalt tre procent av anslag för förvaltningsutgifter till kommande budgetår. Sparandet får disponeras under två budgetår efter det att anslaget senast var uppfört på statens budget. Anslag som avser annat än förvaltningsutgifter får myndigheter bara spara efter beslut av regeringen. Detta beslutas i så fall i samband med att regleringsbrevet fastställs. En prövning görs för varje anslagspost och utgångspunkten är att allt sparande ska dras in.⁶⁸

Omvänt har regeringen enligt budgetlagen möjlighet att tillfälligt överskrida anslag som riksdagen har anvisat genom att en kredit motsvarande högst tio procent av det anvisade anslaget tas i anspråk (8 §). Anslagsförordningen ger på motsvarande sätt myndigheter möjlighet att utnyttja en sådan anslagskredit. Denna är emellertid begränsad till tre procent. Regeringen kan

⁶⁵ Se Persson (ovan not 6) särskilt s. 637 f. och 644 med vidare hänvisningar.

⁶⁶ Se prop. 2015/16:1 s. 486.

⁶⁷ Se 4–6 §§ i den tidigare gällande lagen (1996:1059) om statsbudgeten. För diskussion kring anslagstypernas betydelse se SOU 2010:18 s. 99 ff. och Hans-Heinrich Vogel: *Finansrätt och finansvetenskap*, Malmö 1985, s. 20 ff. För beskrivning av tidigare uppdelningar mellan olika slags anslag se Sundberg (ovan not 8) s. 13 ff.

⁶⁸ Se Cirkulär nr Fi 2017:4 (ovan not 19) s. 16.

besluta att höja krediten till de tio procent som anges i budgetlagen, men det medges i regel inte i det ursprungliga regleringsbrevet.⁶⁹

Som jämförelse kan påminnas om att en veckas medelsförbrukning i genomsnitt motsvarar ca två procent av de årliga kostnaderna. De marginaler som ställs upp för myndigheterna får därmed anses vara relativt snäva. Förmodligen kan begränsningarna av möjligheter till sparande och kredit medföra att myndigheter ibland frestas att förlägga inköp av varor och tjänster till en viss sida av ett årsskifte trots att det annars egentligen inte är optimalt för myndighetens verksamhet.

Den begränsning av sparandet som finns i anslagsförordningen ger emellertid ”uttryck för att regeringen anser att en eventuell försvagning av incitamentet till god hushållning väger lättare än omsorgen om god budgetdisciplin och god kontroll av medelsförbrukningen under utgiftstaket”.⁷⁰ Enligt en undersökning som ESV genomförde 2009 var det dessutom – åtminstone då – vanligt att regeringen beslutade om ytterligare begränsningar av möjligheterna att utnyttja krediter och sparande. ESV kunde emellertid inte hitta någon enhetlig princip för när begränsningar infördes.⁷¹

För att begränsningarna avseende belopp och sparande ska ha eftersträvad effekt är det nödvändigt att avgöra vilket budgetår som medel ska anses förbrukade. Detta ställs särskilt på sin spets avseende utgifter som inträffar kring årsskiftet. Enligt anslagsförordningen ska förvaltningsutgifter redovisas det år som kostnaderna hänförs till (12 §). Utgiften ska alltså periodiseras till det eller de år som den avser. Transfereringar ska däremot redovisas det år när betalning sker. Övriga utgifter ska redovisas det år som de hänförs till, alltså exempelvis det år när en vara eller tjänst har köpts in.

Riksrevisionen har flera gånger uppmärksammat att utgifter har redovisats fel år. Detta kan bero på rena förbiseenden.⁷² Även mer principiella tolkningsfrågor kan emellertid uppkomma, till exempel avseende vad som ska hänföras till förvaltningsutgifter respektive transfereringar och vilka kostnader som ska periodiseras.⁷³

⁶⁹ Se Cirkulär nr Fi 2017:4 (ovan not 19) s. 41.

⁷⁰ Se prop. 2010/11:40 s. 54. Jfr ESV 2009:39 (ovan not 3) s. 65 och Cirkulär nr Fi 2017:4 (ovan not 19) s. 16.

⁷¹ Se ESV 2009:39 (ovan not 3) s. 14 och 60 f.

⁷² Så tycks vara fallet avseende Riksrevisionens revisionsbeslut Sametinget Revisionsrapport – Årsredovisning 2015, den 29 mars 2016, dnr 3.1.2 2015-0625, tillgänglig på Internet: <https://www.riksrevisionen.se/PageFiles/23420/R%C3%85R2%20SAMETINGET.pdf> (2018-02-02) och Riksrevisionen: Klimatinsatser utomlands – statens köp av utsläppskrediter, RiR 2011:8, tillgänglig på Internet: <https://www.riksrevisionen.se/sv/rapporter/Rapporter/EFF/2011/Klimatinsatser-utomlands--statens-kop-av-utslappskrediter/> (2018-02-02) s. 41.

⁷³ Sådana tolkningsfrågor tycks t.ex. ligga bakom Riksrevisionens revisionsbeslut Sveriges geologiska undersöknings årsredovisning 2014, den 26 mars 2015, dnr 32-2014-0790, tillgänglig på Internet:

Givetvis är det alltid viktigt att myndigheter redovisar utgifter korrekt. En felaktig redovisning ger emellertid mest konkret effekt när den innebär att en myndighet sparar alltför mycket av sitt anslag till kommande år. När redovisningen rättas, kan det medföra att gränsen för anslagssparande överskrids, vilket i sin tur kan innebära att myndigheten ska betala tillbaka sparade anslag till statskassan.⁷⁴ Även sådant som vid en första anblick kan framstå som tekniska bokföringsfrågor kan därmed få faktiska återverkningar för myndighetens verksamhet. Det är självklart också tänkbart att det visar sig att en myndighet felaktigt har återbetalat för stor del av sitt anslagssparande till statskassan, men det förefaller inte finnas exempel på någon sådan situation bland de beslut av Riksrevisionen som jag har tagit del av.

Budgetsystemets tidsbegränsningar och möjligheterna till omprioriteringar bygger på att budgeten inte i förväg in-tecknas genom avtal som binder staten till framtida utgifter (jfr 9 kap. 8 § RF). Sådana avtal är emellertid i praktiken ofta nödvändiga.⁷⁵ Riksdagen har därför möjlighet att bemyndiga regeringen att ingå sådana åtaganden (s.k. beställningsbemyndiganden). Ett generellt bemyndigande har givits regeringen att ingå ekonomiska åtaganden som uppgår till högst tio procent av ett anvisat anslag, dock högst tio miljoner kronor (6 kap. 1 § andra stycket budgetlagen). Regeringen bemyndigas också att göra sådana ekonomiska åtaganden ”som är nödvändiga för att den löpande verksamheten ska fungera tillfredsställande” (6 kap. 2 § budgetlagen). Sterzel har anfört att detta bemyndigande ska tillämpas restriktivt.⁷⁶ I praktiken bidrar utfästelser om framtida åtaganden till att det reella utrymmet för omprioriteringar i samband med budgetprocessen är starkt begränsat.⁷⁷

<https://www.riksrevisionen.se/PageFiles/21929/Rapport%20SGU%20%C3%A5rsredovisning%202014.pdf> (2018-02-02), Riksrevisionen: Bistånd genom internationella organisationer – UD:s hantering av det multilaterala utvecklingsarbetet, RiR 2014:24, tillgänglig på Internet: <https://www.riksrevisionen.se/sv/rapporter/Rapporter/EFF/2014/Bistand-genom-internationala-organisationer--UDs-hantering-av-det-multilaterala-utvecklingsarbetet/> (2018-02-02) s. 55 f. och Riksrevisionens revisionsbeslut Årsredovisningen för Nationalmuseum med Prins Eugens Waldemarsudde 2012, den 10 april 2013, dnr 32-2012-0764, tillgänglig på Internet: <https://www.riksrevisionen.se/PageFiles/17762/R%C3%85R3%20NMW.pdf> (2018-02-02).

⁷⁴ Se Riksrevisorernas årliga rapport 2016, redog. 2015/16:RR51 s. 14 och 31 samt Riksrevisionens revisionsbeslut Årsredovisningen för Statens museer för världskultur 2012, den 27 mars 2013, dnr 32-2012-0771, tillgänglig på Internet: <https://www.riksrevisionen.se/PageFiles/17688/R%C3%85R3%20SMVK.pdf> (2018-02-02). Jfr Riksrevisionens revisionsbeslut Forskningsrådets för miljö, areella näringar och samhällsbyggande årsredovisning 2013, den 7 april 2014, dnr 32-2013-0510, tillgänglig på Internet: <https://www.riksrevisionen.se/PageFiles/19909/R%C3%85R2%20FORMAS.pdf> (2018-02-02).

⁷⁵ Se t.ex. prop. 2010/11:40 s. 57, Sterzel (ovan not 3) s. 101 f., Vogel (ovan not 67) s. 20 f. och Mattson (ovan not 11) s. 88 f.

⁷⁶ Se Sterzel (ovan not 3) s. 102.

⁷⁷ Jfr ESV 2009:39 (ovan not 3) s. 11 f. och 45 ff., Vogel (ovan not 67) s. 21 samt Mattson (ovan not 10) s. 88 f.

På motsvarande sätt har regeringen i 17 § andra och tredje styckena anslagsförordningen givit vissa generella bemyndiganden till myndigheterna. Dels får de ingå överenskommelser om åtaganden på upp till tio procent av den anslagspost eller delpost som åtagandet avser (särskilda regler gäller dock för anslag som överstiger 100 miljoner kronor). Dels får myndigheterna träffa avtal om anställning av personal, hyra av utrustning, leverans av tjänster och förbrukningsmateriel och liknande som medför utgifter under längre tid än tilldelat anslag avser, om detta är nödvändigt för att myndighetens löpande verksamhet ska fungera tillfredsställande.⁷⁸ I praktiken gäller det senare bemyndigandet bara förvaltningsanslag.⁷⁹

I ESV:s föreskrifter till paragrafens första stycke förtydligas bland annat att åtagande avser ”ett avtal eller en utfästelse som är bindande och som leder till framtida utgifter vilka ska finansieras med anslag”. Myndigheter får inte utnyttja det generella bemyndigandet avseende förvaltningsutgifter för att göra åtaganden som förutsätter ökade anslag.⁸⁰

I praktiken har myndigheter inte alltid följt dessa begränsningar. Särskilt tycks bekymmer uppkomma när det gäller utfästelser om att betala ut bidrag till projekt som rör fler än ett budgetår.⁸¹

Regeringen kan besluta om andra villkor för beställningsbemyndiganden.⁸² När sådana villkor beslutas gäller inte de generella bemyndigandena i anslagsförordningen för anslaget i fråga. Om anslaget rymmer en post som inte nämns i villkoren, får därför inte något åtaganden alls ingås för kommande år för denna post.⁸³ ESV har undersökt den nuvarande styrningen och redovisningen av bemyndiganden. Verket identifierade aspekter som var tydliga och lämnade förslag till förändringar.⁸⁴

⁷⁸ Avseende ingående av hyresavtal se förordningen (1993:528) om statliga myndigheters lokalförsörjning, särskilt 8–10 §§.

⁷⁹ Se Cirkulär nr Fi 2017:4 (ovan not 19) s. 40.

⁸⁰ Se ESV:s föreskrifter till 17 § andra stycket anslagsförordningen (ESV Cirkulär 2012:1).

⁸¹ Se t.ex. 2015/16:RR5 s. 13 f., Riksrevisionens revisionsrapport Styrelsen för internationellt utvecklingssamarbete Revisionsrapport – Årsredovisning 2015, den 25 april 2016, dnr 3.1.2-2015-0637, tillgänglig på Internet: <https://www.riksrevisionen.se/PageFiles/24278/Revisionsrapport%20Sida%202015%20-%20f%C3%B6r%20expediering%2025%20april.pdf> (2018-02-02) s. 4 och Riksrevisionens revisionsbeslut Sametinget Revisionsrapport – Årsredovisning 2015 (ovan not 72).

⁸² Se vidare Cirkulär nr Fi 2017:4 (ovan not 19) s. 39.

⁸³ Se ESV:s föreskrifter till 17 § andra stycket anslagsförordningen. Se även Riksrevisionens revisionsrapport Naturvårdsverket Revisionsrapport – Årsredovisning 2015, den 15 juni 2015, dnr 3.1.2 2015-0615, tillgänglig på Internet: <https://www.riksrevisionen.se/PageFiles/24122/R%C3%85R2%20NV.pdf> (2018-02-01) s. 2.

⁸⁴ Se ESV: Rapport Ekonomiska bindningar på statens budget. Tillämpning av reglerna som rör beställningsbemyndiganden, ESV 2017:75, tillgänglig på Internet: <https://www.esv.se/publicerat/publikationer/2017/ekonomiska-bindningar-pa-statens-budget/> (2018-02-01) särskilt s. 46 ff. Jfr ESV 2009:39 (ovan not 3) s. 29 f., jfr s. 75 ff.

Budgetsystemets tidsbundenhet utmanas också om en myndighet får använda anslag för att ge bidrag till verksamhet som avses bedrivas senare år. I 11 § anslagsförordningen anges därför att bidrag ska betalas ut i nära anslutning till att bidraget ska användas av mottagaren. Myndigheterna får själv avgöra vad som ska anses vara i anslutning till användningen om det inte framgår av regleringsbrev.⁸⁵ ESV har emellertid i sina föreskrifter förtydligt att myndigheter ska säkerställa att den årliga belastningen på anslag inte är missvisande.⁸⁶ Om myndigheter i förväg betalar ut bidrag till fortlöpande verksamhet bör de inte betalas ut som engångsbelopp.⁸⁷ I praktiken tycks dock olika faktorer ändå ibland leda till att utbetalningar görs i förskott i slutet av budgetår i strid med dessa regler.⁸⁸

4. Kapitalförsörjning

Kapital ställs till myndigheters förfogande genom att de får disponera medel på ett räntekonto eller på statens centralkonto. Myndigheternas löpande redovisning bygger på en omvänd matchningsprincip, som innebär att intäkter redovisas i takt med att kostnader uppstår. Egentligen är det därför mer rättvisande att tala om kapitalförändring än om resultat eller över- och underskott. Detta markerar också att myndigheter inte har i uppgift att gå med vinst.⁸⁹

Ovan har framgått att anslagens bundenhet till ett visst år å ena sidan underlättar överblick och omprioriteringar, även om det å andra sidan riskerar att försvaga incitament till god hushållning och försvårar hanteringen av åtaganden som av nödvändighet är fleråriga. Därför tillåts bland annat att myndigheter i viss mån sparar anslagsmedel eller använder kommande års medel i förskott. Även detta hanteras genom myndigheternas räntekonton. I KapF finns regler om myndigheters konton, sparande och krediter (avsnitt

⁸⁵ Se Cirkulär nr Fi 2017:4 (ovan not 19) s. 35 f.

⁸⁶ Se ESV:s föreskrifter till 11 § anslagsförordningen (ESV Cirkulär 2016:2).

⁸⁷ Se ESV:s allmänna råd till 11 § anslagsförordningen (ESV Cirkulär 2012:1). Jfr Cirkulär nr Fi 2017:4 (ovan not 19) s. 37.

⁸⁸ Se Skr. 2014/15:92, Riksrevisionen: Bistånd genom internationella organisationer – UD:s hantering av det multilaterala utvecklingsarbetet, RiR 2014:24, tillgänglig på Internet: <https://www.riksrevisionen.se/sv/rapporter/Rapporter/EFF/2014/Bistand-genom-internationella-organisationer--UDs-hantering-av-det-multilaterala-utvecklingsarbetet/> (2018-02-02) och Riksrevisionens revisionsrapport Intern styrning och kontroll samt Sidas årsredovisning 2012, den 12 april 2013, dnr 32-2012-0627, tillgänglig på Internet: <https://www.riksrevisionen.se/sv/rapporter/Rapporter/R/2013/Intern-styrning-och-kontroll-samt-Sidas-arsredovisning-2012/> (2018-02-02) s. 12.

⁸⁹ Se ESV: Basbok. Grunderna i statlig redovisning, ESV 2012:38, tillgänglig på Internet: <https://www.esv.se/contentassets/27b3d8725cdc4edc9f43c2d92d555267/2012-38-basbok-grunderna-i-statlig-redovisning.pdf> (2018-02-02) s. 14 och 38.

4.1).⁹⁰ Där regleras också de mer långfristiga lån som myndigheter tar för att finansiera anläggningstillgångar (avsnitt 4.2).

4.1 Konton, sparande och krediter

De flesta myndigheter har tilldelats ett räntekonto i Riksgälden.⁹¹ Tilldelningen framgår av varje myndighets regleringsbrev genom att det anges vilka anslagsposter som ska tillföras räntekontot.⁹² Om regeringen inte beslutar annat, får myndigheterna disponera ränteintäkter och stå för räntekostnader som uppstår på räntekontot.⁹³ Grundtanken är att myndigheter på marknads-mässiga villkor ska kunna låna och sätta in pengar för personal, lokaler, och övriga driftskostnader. Myndigheterna ska därmed få incitament att agera räntemedvetet.⁹⁴

Myndigheter får som huvudregel en tolfedel av sina förvaltningsanslag utbetalda till sina räntekonton varje månad.⁹⁵ Oförbrukade anslag genererar därmed typiskt sett ränteintäkter, vilka myndigheterna alltså får disponera. Myndigheter ska i princip låta alla oförbrukade medel kvarstå på detta konto.

Det finns emellertid inte någon anledning att myndigheter ska kunna tillgodogöra sig – eller behöva betala – ränta på sådana medel som de endast har till uppgift att fördela vidare, exempelvis i form av bidrag till enskilda. Det skulle rent av kunna riskera att skapa incitament för att myndigheter inte skulle betala ut bidrag i rätt tid, för att kunna tillgodogöra sig ränteinkomster. Transfereringar tas därför i stället direkt från statens centralkonto. Många myndigheter har därmed samtidigt både vissa betalningsflöden som är räntebelagda och andra som inte är det.⁹⁶ Givetvis är det viktigt att myndigheterna håller ordning på vilka kostnader som ska täckas av de olika kontona. Detta kan vara komplicerat om myndigheten exempelvis får en faktura som hänför sig till båda betalningsflödena.⁹⁷

⁹⁰ Ännu mer detaljerade regler finns i förordningen (2017:170) om statliga myndigheters betalningar och medelsförvaltning. Det skulle emellertid leda alltför långt att gå in på dessa i denna artikel.

⁹¹ Se Cirkulär nr Fi 2017:4 (ovan not 19) s. 38 och 44.

⁹² Se Cirkulär nr Fi 2017:4 (ovan not 19) s. 44.

⁹³ Se ESV:s föreskrifter till 3 kap. 3 § KapF (ESV Cirkulär 2011:2).

⁹⁴ Se t.ex. ESV 2009:39 (ovan not 3) s. 98 och Riksrevisionen: Redovisning av myndigheters betalningsflöden, RiR 2006:6, tillgänglig på Internet: <https://www.riksrevisionen.se/sv/rapporter/Rapporter/EFF/2006/Redovisning-av-myndigheters-betalningsfloden/> (2018-02-02) särskilt s. 9 f.

⁹⁵ Se Cirkulär nr Fi 2017:4 (ovan not 19) s. 45.

⁹⁶ Se Cirkulär nr Fi 2017:4 (ovan not 19) s. 38 och RiR 2006:6, särskilt s. 12 f.

⁹⁷ Se t.ex. RiR 2006:6, särskilt s. 25 ff. samt ESV 2009:39 (ovan not 3) s. 37 och 100 ff. Jfr ESV:s allmänna råd till 3 kap. 3 § KapF (ESV Cirkulär 2011:2) och ESV: Utvecklad finansiell styr-

Att myndigheter ska ha sina anslagsmedel placerade på konton i Riksgälden ligger bland annat i linje med att myndigheter inte ska använda myndighetskaptill till ekonomiska spekulationer. Det faktum att myndigheter har konton som är räntebärande ger visserligen myndigheterna incitament att agera räntemedvetet. Myndigheter har också vissa möjligheter att exempelvis förlägga avräkningar vid stora upphandlingar vid fördelaktiga tidpunkter. Utrymmet för risktagande är emellertid begränsat.

I KapF anges uttryckligen att myndigheter behöver medgivande från regeringen för att förvärva aktier eller andelar i ett företag, göra kapitaltillskott eller på annat sätt öka statens röst- eller ägarandel i ett företag (2 kap. 7 §). Detta är en av de bestämmelser i förordningen som Riksrevisionen har anmärkt på flest gånger. Det har särskilt rört sig om universitet och högskolor som utan bemyndiganden har engagerat sig i företag för kommersialisering av innovationer. Förutom att detta strider mot det ekonomiadministrativa regelverket, kan det också strida mot EU:s bestämmelser om statsstöd.⁹⁸

Om en myndighet tvärt om har brist på kapital, får den utnyttja kredit på sitt räntekonto eller någon annan kredit (3 kap. 1 § KapF). Regeringen beslutar årligen ett högsta kreditbelopp för varje myndighet (3 kap. 2 § KapF). Denna kreditram provas för varje myndighet men uppgår normalt till högst tio procent av myndighetens beräknade intäkter.⁹⁹ Som ovan framgått, har myndigheter en generell anslagskredit (8 § anslagsförordningen). Om den utnyttjas är det, som sagt, i princip tänkt att en räntekostnad ska uppkomma för myndigheten.

Sammantaget kan konstateras att tanken bakom regleringen är att myndigheter ska ha incitament till sparande. Sedan några år tillbaka är emellertid räntan negativ.¹⁰⁰ Det innebär att statliga myndigheter nu tvärt om har incitament att ta upp lån och att tidigarelägga utbetalningar från räntebärande

ning, ESV 2009:13, tillgänglig på Internet: <https://www.esv.se/publicerat/publikationer/2009/utvecklad-finansiell-styrning--delrapport/> (2018-02-02) s. 11 ff.

⁹⁸ Se t.ex. Riksrevisionens revisionsrapport Umeå universitets årsredovisning 2011 och relation till Uminova Holding AB, den 16 april 2012, dnr 32-2011-0674, tillgänglig på Internet: <https://www.riksrevisionen.se/sv/rapporter/Rapporter/R/2012/Umea-universitets-arsredovisning-2011-och-relation-till-Uminova-Holding-AB/> (2018-02-02), Riksrevisionens revisionsrapport Linköpings Universitets årsredovisning 2008, den 3 april 2009, dnr 32-2008-0698, tillgänglig på Internet: <https://www.riksrevisionen.se/sv/rapporter/Rapporter/R/2009/Linkopings-Universitets-arsredovisning-2008/> (2018-02-02) s. 5 ff. och Riksrevisionens revisionsrapport Luleå tekniska universitets relation till LTU Holding AB, den 20 april, 2012, dnr 32-2011-0670, tillgänglig på Internet: <https://www.riksrevisionen.se/sv/rapporter/Rapporter/R/2012/Lulea-tekniska-universitets-relation-till-LTU-Holding-AB-Lopande-granskning--/> (2018-02-02).

⁹⁹ Se Cirkulär nr Fi 2017:4 (ovan not 19) s. 44.

¹⁰⁰ Se Riksgälden: Ränte- och avistakonton, <https://www.riksgalden.se/sv/myndigheter/Vara-tjanster/Rantekonto/Rantor/Rante--och-avistakonton/> (2018-02-02).

konton. Sparat kapital medför en extra utgift som exempelvis kan minska utrymmet för löneökningar till personalen. Finansdepartementet har emellertid gjort bedömningen att den negativa räntan motsvarar kostnader för staten och att den därför inte motiverar avsteg från räntekontomodellen.¹⁰¹

Ett annan praktisk omständighet som kan begränsa genomslaget för regeringens syfte att agera räntemedvetet är att myndigheter kan vara uppdelade på flera kostnadsställen. Det kan då vara så administrativt besvärligt att fördela myndighetens centrala räntenetto på de olika kostnadsställena, att myndigheten väljer att i stället låta ett centralt kostnadsställe ta hand om hela kostnaden eller intäkten. Så är fallet inom Lunds universitet. De personer som i realiteten beslutar om myndighetens kostnader och intäkter berörs då endast mycket indirekt av ränteeffekter.

4.2 Finansiering av anläggningstillgångar

En anläggningstillgång är något som avses ge en myndighet ekonomiska fördelar eller servicepotential i framtiden (5 kap. 1 § förordningen om årsredovisning och budgetunderlag). Att servicepotentialen beaktas är en skillnad jämfört med privata företag och beror på myndigheternas allmännyttiga uppdrag.¹⁰² Myndighetens avsikt är avgörande för klassificeringen, inte tillgångens natur.¹⁰³

Om hela kostnaden för införskaffandet av en sådan tillgång täcks av myndighetens anslag under inköpsåret, synliggörs inte statens räntekostnader. Andra alternativ än innehav av tillgångarna övervägs kanske inte heller tillräckligt. Dessutom kan anslagsnivåerna komma att variera mycket mellan åren, vilket försvårar överblicken över vilka löpande kostnader staten har. Därför har det ansetts att det som utgångspunkt är lämpligast att sådana tillgångar bekostas med lån, vilka sedan successivt betalas tillbaka.¹⁰⁴

Genom budgetlagen ges regeringen möjlighet att besluta om finansiering med lån i Riksgäldskontoret inom låneramar som riksdagen ställer upp (7 kap. 1 §). Aktier och andelar i företag samt andra tillskott av kapital ska dock finansieras med anslag (7 kap. 2 §). Det samma gäller för infrastrukturrella investeringar. Sådana investeringar kan i praktiken avse stora belopp. De

¹⁰¹ Se Cirkulär nr Fi 2017:4 (ovan not 19) s. 45.

¹⁰² Jfr Wiklander (ovan not 22) s. 275 f.

¹⁰³ Se ESV:s föreskrifter till 5 kap. 1 § förordningen om årsredovisning och budgetunderlag. Se vidare ESV: Att redovisa materiella anläggningstillgångar, ESV 2016:49, tillgänglig på Internet: <https://www.esv.se/publicerat/publikationer/2016/att-redovisa-materiella-anlaggningstillgangar/> (2018-02-02) särskilt s. 11 ff.

¹⁰⁴ Se t.ex. ESV 2009:39 (ovan not 3) s. 99 f., ESV 2016:50 (ovan not 16) s. 56 och Ds 2000:63 s. 61 f.

används emellertid inte huvudsakligen av statens egna organ. Riksdagen har ansetts få bäst överblick och inflytande om de anslagsfinansieras.¹⁰⁵

I linje med bestämmelserna i budgetlagen anges i KapF att anläggningstillgångar som huvudregel ska finansieras med lån i Riksgäldskontoret (2 kap. 1 §). Bland annat IT-investeringar finansieras i allmänhet med sådana lån.¹⁰⁶ Undantag görs för infrastrukturella anläggningstillgångar (2 kap. 6 § KapF). ESV har i allmänna råd förtydligat att detta exempelvis kan avse väg- och järnvägsanläggningar. I dessa råd framgår också att krigsmateriel och befästningar, konst- och kulturföremål samt naturmiljötillgångar inte heller anses vara anläggningstillgångar som används i verksamheten. Sådana tillgångar undantas alltså också från den generella bestämmelsen om finansiering med lån.¹⁰⁷ Anläggningstillgångar får även finansieras genom bidrag från enskilda eller genom intäkter från försäljning av annan egendom hos myndigheten (2 kap. 3 och 4 §§ KapF) (se nedan avsnitten 5 och 6).

Regeringen beslutar en låneram för varje myndighet (2 kap. 1 § KapF). Ett underlag för beslutet är den investeringsplan som varje myndighet ska ha enligt 9 kap. 4 § förordningen om årsredovisning och budgetunderlag.¹⁰⁸ Denna plan ska innehålla förslag till investeringar som avser samhällsändamål och information om planerade investeringar i anläggningstillgångar i myndighets verksamhet. Planen ska vara preciserad och omfatta såväl nya investeringar som åtgärder för att vidmakthålla befintliga.

Finansieringen med lån bygger på att en myndighet löpande ska ta kostnaden för en anläggningstillgång efterhand som slitage m.m. medför att tillgångens värde minskar. Värdeminskningen kommer till uttryck genom att tillgångarna skrivs av och lånen ska därför amorteras i samma takt. I annat fall skulle saldot på myndighetens räntekonto kunna bli alltför högt eller lågt, vilket i sin tur skulle generera felaktiga inkomster eller kostnader för myndigheten. Enligt 2 kap. 2 § KapF får en myndighets lån för anläggningstillgångar inte väsentligt avvika från tillgångarnas bokförda värden. Exakt överensstämmelse är inte nödvändig.¹⁰⁹ Det sker inte heller någon avstämning för varje

¹⁰⁵ Se prop. 1995/96:220 s. 50 f.

¹⁰⁶ Se Riksrevisionen: Statliga IT-projekt som överskrider budget, RiR 2011:5, tillgänglig på Internet: <https://www.riksrevisionen.se/sv/rapporter/Rapporter/EFF/2011/Statliga-IT-projekt-som-overskrider-budget/> (2018-02-02) s. 17 och Riksrevisionen: IT-investeringar över gränserna, RiR 2009:18, tillgänglig på Internet: <https://www.riksrevisionen.se/sv/rapporter/Rapporter/EFF/2009/IT-investeringar-over-granserna/> (2018-02-02) s. 19.

¹⁰⁷ ESV:s allmänna råd till 2 kap. 6 § KapF (ESV Cirkulär 2011:2).

¹⁰⁸ Se Cirkulär nr Fi 2017:4 (ovan not 19) s. 44 och ESV:s allmänna råd till 2 kap. 1 § KapF (ESV Cirkulär 2015:2). Planer avseende fast egendom ska även upprättas enligt 8–10 §§ förordningen (1993:527) om förvaltning av statliga fastigheter, m.m.

¹⁰⁹ Se ESV 2016:49 s. 64.

tillgång, utan det samlade värdet av myndighetens tillgångar jämförs med de samlade lånen.¹¹⁰ Riksrevisionen har – naturligt nog – konstaterat att det rört sig om väsentliga avvikelser när skillnaden har varit 30–40 procent.¹¹¹ Även en avvikelse på fem procent tycks ha ansetts vara väsentlig.¹¹²

Den av regeringen uppställda låneramen får givetvis inte kringgå genom att en myndighet använder sitt räntekonto för att finansiera ytterligare investeringar.¹¹³ Myndigheterna måste ha interna redovisningsrutiner som säkerställer att rambeloppet inte överskrids.

5. Försäljning av egendom

Vid sidan om finansiering genom anslag eller lån i Riksgäldskontoret har myndigheter ibland vissa möjligheter att få in pengar från privata aktörer. Till största delen avser detta avgifter för tjänster eller varor som myndigheter tillhandahåller i enlighet med sina uppdrag.¹¹⁴ Förutom sådan mer löpande försäljning, kan det emellertid även bli aktuellt att sälja egendom som en myndighet har använt i sin verksamhet.

En utgångspunkt är att det inte är något intresse i sig att staten innehar egendom. Det ska alltid finnas något slags allmänintresse bakom sådana innehav, låt vara att det kan vara långsiktigt och generellt formulerat.¹¹⁵ Av detta följer att det är rimligt att staten gör sig av med egendom som den varken behöver på kort eller lång sikt. Även i denna situation är det emellertid nödvändigt att handskas varsamt med de skattemedel som – åtminstone i förlängningen – bekostat egendomen, och inte utan anledning ge bort något som

¹¹⁰ Se ESV 2016:49 s. 34 f. Jfr ESV:s föreskrifter till 2 kap. 2 § KapF (ESV Cirkulär 2012:2).

¹¹¹ Se Riksrevisionens revisionsbeslut Rådet för Europeiska socialfonden i Sverige årsredovisning 2008, den 22 april 2009, dnr 32-2008-0693, tillgänglig på Internet: <https://www.riksrevisionen.se/sv/rapporter/Rapporter/R/2009/Radet-for-Europeiska-socialfonden-i-Sverige-arsredovisning-2008/> (2018-02-02) s. 3 och Riksrevisionens revisionsbeslut Högskoleverkets årsredovisning 2007, den 2 april 2008, dnr 32-2007-0765, tillgänglig på Internet: <https://www.riksrevisionen.se/sv/rapporter/Rapporter/R/2008/Hogskoleverkets-arsredovisning-2007/> (2018-02-02) s. 2 f.

¹¹² Se Riksrevisionens revisionsbeslut Forsvarsmaktens årsredovisning 2009, den 20 april 2010, dnr 32-2009-0559, tillgänglig på Internet: <https://www.riksrevisionen.se/sv/rapporter/Rapporter/R/2010/Forsvarsmaktens-arsredovisning-2009/> (2018-02-02) s. 8.

¹¹³ Jfr Riksrevisionens revisionsbeslut Statens Konstråds årsredovisning 2005, den 21 mars 2006, dnr 32-2005-0521, tillgänglig på Internet: <https://www.riksrevisionen.se/sv/rapporter/Rapporter/R/2006/Statens-Konstrads-arsredovisning-2005-/> (2018-02-02) s. 2.

¹¹⁴ Se vidare angående myndigheters möjligheter att ta ur avgifter Persson (ovan not 5).

¹¹⁵ Jfr t.ex. Christian Waldhoff: § 8 Systematik des Staatseigentumsrechts, i: Kahl – Depenheuer (ovan not 28) s. 81–107, på s. 83 ff. och 88 ff., Otto Depenheuer: § 9 „Dem Staate, was des Staates ist“ – Legitimation und Grenzen, i: Kahl – Depenheuer (ovan not 28) s. 109–133, på s. 119 f. samt Bruno Kahl – Andreas Kerst: § 10 Subsidiaritätsprinzip und Staatseigentum, i: Kahl – Depenheuer (ovan not 28) s. 135–143, på s. 135 och 138 f. Jfr Pünder (ovan not 15) s. 115.

har ett värde.¹¹⁶ Budgetlagen ger regeringen möjlighet att besluta att överlåta sådan egendom. Det ska i så fall ske affärsmässigt om inte särskilda skäl talar emot det (8 kap. 2, 4, 6 och 7 §§). Regeringen har därefter vissa möjligheter att besluta att inkomsten ska få disponeras i den verksamhet där den sålda egendomen har använts (8 kap. 8–12 §§).

På motsvarande sätt har regeringen givit myndigheter lov att sälja egendom som inte längre behövs för statens verksamhet genom förordningen (1996:1190) om överlåtelse av statens fasta egendom, m.m. och förordningen (1996:1191) om överlåtelse av statens lösa egendom. Myndigheterna får i princip inte disponera överskott från försäljning av fast egendom (5 kap. 3 § KapF). Däremot får de ofta disponera överskott från försäljning av lös egendom som de själva beslutat om (5 kap. KapF). Om egendomen har finansierats med anslag ska det bokförda värdet emellertid föras över till statens centralkonto och om egendomen har finansierats med lån ska skulden först regleras. Utgångspunkten är att anläggningstillgångar ska skrivas av utifrån ekonomisk livslängd och nyttjandeperiod.¹¹⁷ Det bokförda värdet bör därmed spegla det faktiska. Med tanke på att lån ska amorteras i samma takt som värdet av tillgångarna skrivs av bör det därför inte uppkomma några stora överskott efter att skulden reglerats. Om det trots allt uppkommer ett överskott får detta dock disponeras i den verksamhet där den sålda egendomen har använts. Att myndigheten på detta sätt självständigt har en viss möjlighet att förstärka sin kassa minskar visserligen regeringens styrning något. Emellertid kan det medföra administrativ förenkling och ge incitament till myndigheterna att uppfylla kravet på affärsmässighet.¹¹⁸ Om det rör väsentliga belopp kan riksdagen och regeringen givetvis också besluta om särskilda villkor eller justera ner kommande års anslag till myndigheten. I övrigt får intäkter bland annat användas för att finansiera anläggningstillgångar inom ramen för av regeringen meddelade investeringsplaner (2 kap. 4 § och 5 kap. 2 § KapF).

Av förordningen om överlåtelse av statens fasta egendom, m.m. följer att det ofta krävs beslut av regeringen eller Statens fastighetsverk för försäljning av fast egendom (5–7 §§). Egendomen får säljas om den inte alls eller bara i liten utsträckning behövs i statens verksamhet och om det inte finns särskilda skäl att behålla dem, såsom hänsyn till kulturmiljövården, totalförsvaret, naturvården och det rörliga friluftslivet (8 §). Inför en försäljning ska den förvaltande myndigheten också samråda med andra myndigheter som kan tänkas vara intresserade av egendomen och med kommunen (9–15 §§). Försäljningen ska genomföras affärsmässigt (16–22 §§).

¹¹⁶ Jfr Isensee (ovan not 28).

¹¹⁷ Jfr ESV 2016:49 s. 49 ff. angående avskrivning av anläggningstillgångar.

¹¹⁸ Jfr prop. 1995/96:220 s. 106. Jfr även 2015/16:URF1 s. 73.

Enligt förordningen om överlåtelse av statens lösa egendom krävs särskilt medgivande av regeringen för försäljning av aktier och andelar, om det inte rör sig om marknadsnoterade aktier som givits eller testamenterats till en myndighet (5 §). Riksrevisionen har härvid betonat att formella regeringsbeslut inte kan ersättas av muntliga kontakter eller e-postkorrespondens.¹¹⁹ Det gäller alltså ett tydligt formkrav. Övrig lös egendom får myndigheter sälja om den inte längre behövs för statens verksamhet eller om den har blivit obrukbar (6 §). Även försäljning av sådan egendom ska genomföras affärsmässigt (7 §).

Som redan nämnts, ger budgetlagen regeringen möjlighet att, om det finns särskilda skäl, göra avsteg från kravet från affärsmässighet vid avyttring av egendom.¹²⁰ Regeringen bemyndigas också i 10 § museilagen (2017:563) meddela föreskrifter om att statliga museer får överlåta föremål. I förordningen (2017:564) om statliga museers förfoganden över museiföremål finns ett begränsat bemyndigande för statliga museer att ge bort egendom. Ingen av de generella förordningarna om överlåtelse av statens egendom innehåller något sådant bemyndigande. Detta innebär att myndigheter i princip inte vederlagsfritt får överlåta föremål till andra än statliga aktörer. Innan bemyndigandet i museilagen infördes, gav också kravet på affärsmässighet Justitieombudsmannen anledning att kritisera att ett universitet utan ersättning hade överlåtit ett människokranium till en judisk församling.¹²¹

Riksrevisionen har framhållit att kravet på affärsmässighet medför att myndigheter måste ha rutiner för att dokumentera hur överskottsmaterial avyttras. Bland annat måste myndigheterna utreda om det är ekonomiskt mest fördelaktigt att sälja materialet eller att kassera det.¹²² Affärsmässighet

¹¹⁹ Se Riksrevisionens revisionsrapport Statens geotekniska institut, Angående avyttringen av Swed Geo AB, den 22 mars 2006, dnr 32-2005-0703, tillgänglig på Internet: <https://www.riksrevisionen.se/sv/rapporter/Rapporter/R/2006/Angaende-avyttringen-av-Swed-Geo-AB-Statens-geotekniska-institut-lopande-granskning/> (2018-02-02).

¹²⁰ Jfr Sterzel (ovan not 3) s. 110 för exempel på när undantaget från affärsmässighet nyttjats. Jfr även angående riksdagens myndigheters behov av ett undantag 2015/16:URF1 s. 71 f.

¹²¹ Se JO 2007/08 s. 434. Se vidare prop. 2016/17:116 s. 109 f. Jfr Riksrevisionens revisionsrapport Arkitekturmuseet Uppföljande granskning av internkontrollen i samlingarna, den 20 maj 2010, dnr 32-2009-0701, tillgänglig på Internet: <https://www.riksrevisionen.se/sv/rapporter/Rapporter/R/2010/Arkitekturmuseet-Uppfoljande-granskning-av-internkontrollen-i-samlingarna-Lopande-granskning/> (2018-02-02). För försvarsmakten finns särskilda bestämmelser i förordningen (2000:278) om gåvor och överföringar av överskottsmateriel hos Försvarsmakten. Undantag från kravet på affärsmässighet har gjorts i regleringsbrevet för budgetåret 2018 avseende Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (Regeringsbeslut 2017-12-18, Ju2017/09740/SSK(delvis), Ju2017/06982/SSK, Ju2017/08069/SSK m.fl.). Jfr Isensee (ovan not 28).

¹²² Se Riksrevisionens revisionsrapport Försvarsmaktens årsredovisning 2014, den 7 april 2015, dnr 32-2014-0436, tillgänglig på Internet: <https://www.riksrevisionen.se/sv/rapporter/Rapporter/R/2015/Forsvarsmaktens-arsredovisning-2014/> (2018-02-02) s. 9 f. Jfr Riksrevisionens revisionsrapport Skogsstyrelsens årsredovisning 2007, den 19 mars 2008, dnr 32-2007-0666, tillgänglig

innefattar enligt Riksrevisionen uppenbarligen en undersökning av om det finns flera möjliga köpare och en värdering av eventuella varumärken. Riksrevisionen kritiserade i ett fall en myndighet för att den inte hade gjort någonting när den sålde en tidskrift.¹²³ Enligt 21 § förordningen om överlåtelse av statens fasta egendom, m.m. ska försäljning som huvudregel ske på offentlig auktion eller genom anbudsförfarande. Härvid kan emellertid noteras att Konkurrensverket inte har funnit försäljning av lös egendom behöver ske på samma sätt.¹²⁴

6. Donationer, sponsring, m.m.

Myndigheters inkomster från avgifter och försäljning av egendom är kopplade till motprestationer från myndigheterna, låt vara att det avseende avgifter är tillräckligt med ganska indirekta samband.¹²⁵ Det förekommer emellertid att någon utan att ha några egentliga förväntningar på motprestationer vill ge ekonomiska bidrag till myndigheter, exempelvis till sådana som är verksamma inom forskning eller kultur.¹²⁶

Om det i princip helt saknas krav på motprestation eller särskild förmånsställning, regleras myndigheternas möjligheter att ta emot egendom från enskilda av donationsförordningen (1998:140). Generella önskemål om exempelvis redogörelser för vad mottagna pengar används till anses inte i sig innebära någon motprestation som medför att situationen ligger utanför förordningens tillämpningsområde.¹²⁷ Villkor om att en verksamhet ska stödjas eller bedrivas exempelvis till någons minne ska normalt sett inte heller anses

på Internet: <https://www.riksrevisionen.se/sv/rapporter/Rapporter/R/2008/Skogsstyrelsens-arsredovisning-2007/> (2018-02-02) s. 11 f.

¹²³ Se Riksrevisionens revisionsrapport Konsumentverkets årsredovisning 2006, den 22 mars 2007, dnr 32-2006-0714, tillgänglig på Internet: <https://www.riksrevisionen.se/sv/rapporter/Rapporter/R/2007/Konsumentverkets-arsredovisning-2006/> (2018-02-02) s. 1 ff.

¹²⁴ Se Konkurrensverkets beslut den 30 oktober 2007, dnr 490/2007, tillgängligt på Internet: <http://www.konkurrensverket.se/Beslut/07-0490.htm> (2018-02-02).

¹²⁵ Se exempelvis Holmberg m.fl.: *Grundlagarna*, 3 uppl., Stockholm 2012, s. 381 ff., Ole Westberg: *Skatter och avgifter*, FT 1982 s. 1–49, särskilt på s. 4 och 12 ff. samt ESV 2004:17 (ovan not 24) s. 12 ff. och 20 ff.

¹²⁶ Se ESV 2016:50 (ovan not 16) s. 40 och SOU 2010:18 s. 206 f. Se även Peter Melz: *Donationsförordningen och forskningsfinansiering. I samklang med nutiden?*, *Filantropiskt forum rapport # 6*, *Entreprenörskapsforum* 2018, s. 11 ff.

¹²⁷ Se regeringens förordningsmotiv 1998:1 s. 9 och ESV:s allmänna råd till 2 § donationsförordningen (ESV Cirkulär 1998:1). Se även ESV 2004:17 (ovan not 24) s. 8 f. och ESV: *Erhållna bidrag och donationer*, ESV 2005:14, tillgänglig på Internet: <http://www.esv.se/contentassets/94a3089919154673b785c383e789d8b1/erhallna-bidrag-och-donationer.pdf> (2016-08-23) s. 4. Se även ESV 2016:50 (ovan not 16) s. 41 f.

utgöra någon motprestation.¹²⁸ När bidrag ges till forskning vid universitet och högskolor kan det uppkomma komplexa frågor avseende i vad mån samarbetsituationer ska anses innefatta motprestationer.¹²⁹

Med donationer avses i förordningen överlåtelse av egendom till myndigheter (2 §). Förordningen reglerar emellertid också åtaganden att förvalta stiftelser (1 §). Stiftelser är självständiga juridiska personer och egendom som bildar stiftelse är därmed inte statens. Egendomen kan därför inte i sig bli föremål för förordningsreglering.¹³⁰

Enligt förordningen får en myndighet som huvudregel ta emot donationer om det finns ett nära samband med myndighetens verksamhet, som den bestäms i myndighetens instruktion och regleringsbrev (4 §).¹³¹ Ett sådant samband anses finnas även om donationens ändamål är vagt angivet eller formulerat som att främja personalens eller studerandes utveckling, trivsel eller arbetsförutsättningar.¹³² Vidare får donationen inte medföra ökat behov av medel från statsbudgeten eller vara förenade med villkor som strider mot förordningen (5 §).¹³³ Anknypningen till myndighetens verksamhet är givetvis viktig för att regeringen ska kunna styra myndigheternas arbete.¹³⁴ För mottagande av viss slags egendom – såsom fast egendom och majoritetsposter i aktiebolag – krävs dessutom tillstånd av regeringen (6 §).

Den mottagna egendomen ska förvaltas och användas på det sätt som donatorn har bestämt (9 §). Myndigheten måste i efterhand kunna visa hur donationens ändamål tillgodosetts.¹³⁵ Som utgångspunkt ska medel som förväntas användas inom två år sättas in på myndighetens räntekonto, medan medel som förvaltas på längre sikt ska placeras i värdepapper (11 och 12 §§).

Myndigheter får åta sig att förvalta stiftelser med ändamål som har ett nära samband med myndigheternas verksamhet (15 §). Om stiftelsen inte ersätter förvaltningskostnaderna krävs emellertid medgivande från regeringen (16–17 §§).

Donationsförordningen är, som redan nämnts, endast tillämplig om det inte finns förväntningar på motprestationer. Enligt 6 kap. 1 § KapF får en myndighet emellertid mer generellt lov att ”ta emot och disponera icke-

¹²⁸ Se regeringens förordningsmotiv 1998:1 s. 9.

¹²⁹ Se vidare angående sådana Melz (ovan not 126) s. 23 ff.

¹³⁰ Se SOU 2010:18 s. 204.

¹³¹ Se regeringens förordningsmotiv 1998:1 s. 11 och ESV:s allmänna råd till 2 § donationsförordningen.

¹³² Se regeringens förordningsmotiv 1998:1 s. 11.

¹³³ Angående tillämpning avseende bidrag till forskning vid universitet och högskolor, bl.a. när dessa medfinansierar overheadkostnader, se Melz (ovan not 126) s. 21 ff.

¹³⁴ Se regeringens förordningsmotiv 1998:1 s. 11.

¹³⁵ Se regeringens förordningsmotiv 1998:1 s. 16 f.

statliga medel, om inkomsten är av tillfällig natur eller mindre omfattning och den inte rubbar förtroendet för myndighetens opartiskhet i dess myndighetsutövning eller annars skadar dess anseende.” ESV:s föreskrifter till denna paragraf anger att inkomster inte ska anses ha mindre omfattning om de under mer än två år överstiger motsvarande fem procent av de totala förvaltningskostnaderna. Där påpekas också att det saknas beloppsgräns för inkomst av tillfällig natur.¹³⁶

Paragrafens vidsträckta formulering skulle kunna tolkas som en generell möjlighet för myndigheter att bedriva ganska omfattande inkomstbringande verksamhet inom ramen för myndigheternas uppdrag och att disponera de medel som därigenom kommer in till myndigheten. Det förefaller emellertid troligt att detta inte är avsikten mot bakgrund av det övriga ekonomiadministrativa regelverkets preciserade reglering, särskilt de villkor som ställs upp i avgiftsförordningen och donationsförordningen. Paragrafens ordalydelse för också närmast tankarna till medel som myndigheter får mer eller mindre till skänks.

Riksrevisionen har bedömt att ersättningar för förmedling av intäkter för ”försäljning/hyra” av materiel mellan två andra myndigheter inte skulle omfattas av bestämmelsen. Ersättningen skulle i stället ha redovisats som en avgift.¹³⁷ Detta kan tyda på att bestämmelsen tolkas relativt snävt.

Som exempel på inkomster som paragrafen tar sikte på nämner ESV ”sponsring, ersättning för rättegångskostnader, försäkringsersättning, ersättning för skada och andra kostnadsersättningar”.¹³⁸ Myndigheter kan erbjuda motprestationer i utbyte mot sponsring.¹³⁹ Då får myndigheter visserligen främst ersättning för exponering av varumärken, inte för utgifter som är knutna till sponsringsverksamheten.¹⁴⁰ Gränsdragningsproblem i förhållande till både donationsförordningen och avgiftsförordningen förefaller emellertid

¹³⁶ Se ESV:s föreskrifter till 6 kap. 1 § KapF (ESV Cirkulär 2011:2).

¹³⁷ Se Riksrevisionens revisionsrapport Försvarsmaktens årsredovisning 2012, den 23 april 2013, dnr 32-2012-0606, tillgänglig på Internet: <http://www.riksrevisionen.se/PageFiles/17852/Rapport%20FM%20C3%85R12%20slutligt%202013%2004%2019.pdf> (2018-02-02) s. 12.

¹³⁸ Se ESV:s allmänna råd till 6 kap. 1 § KapF (ESV Cirkulär 2011:2).

¹³⁹ Se ESV:s allmänna råd till 6 kap. 1 § KapF och ESV 2016:50 (ovan not 16) s. 50 f. Exempel på motprestationer framgår i Riksrevisionens revisionsrapport Årsredovisningen för Statens maritima museer 2011, den 19 juni 2012, dnr 32-2011-0742, tillgänglig på Internet: <https://www.riksrevisionen.se/sv/rapporter/Rapporter/R/2012/Statens-maritima-museers-arsredovisning-2011-/> (2018-02-02) s. 2 f.

¹⁴⁰ Se ESV: Sponsring som finansieringskälla?, ESV 2002:15, tillgänglig på Internet: <http://www.esv.se/publicerat/publikationer/2002/sponsring-som-finansieringskalla/> (2018-02-02) särskilt s. 8, ESV 2004:17 (ovan not 24) s. 26 f. och Statskontoret: Klara villkor för sponsring av statlig verksamhet, 2003:22, tillgänglig på Internet: <http://www.statskontoret.se/globalassets/publikationer/2003/200322.pdf> (2018-02-02) särskilt s. 8 och 15 f.

kunna uppkomma.¹⁴¹ I förhållande till donationsförordningen tycks exempelvis kunna uppkomma gränsdragningsfrågor avseende verksamhet som ska bedrivas till någons minne.

I enlighet med bruttoprincipen ska myndigheter bokföra ersättningar från sponsorer som intäkter. Detta gäller även om ersättningarna ges i annan form än pengar, exempelvis material eller tjänster till ett museum. Myndigheterna kan också vara skyldiga att fakturera moms på sina motprestationer.¹⁴² Å andra sidan kan det vara möjligt för företag att göra avdrag för sponsring, till skillnad från bidrag.¹⁴³

7. Rättsligt ansvarsutkrävande

Ovan har framgått att det finns ganska detaljerad reglering av myndigheternas finansiering, men att regleringen ändå ger utrymme för en del tolkningsfrågor. I vart fall förekommer det att Riksrevisionen inte har samma uppfattning om hur regleringen ska tillämpas som granskade myndigheter. Riksrevisionen har ibland också anledning att påpeka rena förbiseenden. Mot denna bakgrund väcks frågor om vilka konsekvenser som uppkommer om regleringen inte följs. Effektiva möjligheter till ansvarsutkrävande vid felaktigt agerande ökar rimligen regleringens styrningseffekt.

Med rötter från 1500-talet gällde tidigare ett mycket kännbart ansvarssystem för svenska statstjänstemän som behandlade utbetalningar. Tjänstemännen – så kallade redogörare – hade personligt ersättningsansvar för ekonomiska skador som felaktiga utbetalningar vållade staten. Ersättningskyldigheten var i princip inte beroende av uppsåt eller oaktsamhet men mildrades något av att redogörarna kunde försöka få ersättning från de som tagit emot utbetalningarna eller kunde ansöka om nåd.¹⁴⁴ Redogöraransvar kunde uppkomma när anslag överskreds eller användes till annat ändamål än det avsedda även om användningen kom det allmänna till godo.¹⁴⁵ Ansvaret avskaffades i början av 1960-talet eftersom det ansågs alltför strängt och staten bedömdes ha tillräckliga möjligheter att utkräva ansvar och ersättning med stöd av annan reglering.¹⁴⁶ Den processform som användes för att fastställa huru-

¹⁴¹ Se ESV 2002:15 (ovan not 140), s. 8 f. Jfr SOU 1994:136 s. 160, där avgiftsförordningen sågs som stöd för att myndigheter fick ingå avtal om sponsring. Jfr även Melz (ovan not 126) s. 29.

¹⁴² Se ESV 2002:15 (ovan not 140), s. 24 och Riksrevisionens revisionsrapport Årsredovisningen för Statens maritima museer 2011 (ovan not 135) s. 3.

¹⁴³ Se ESV 2002:15 (ovan not 140), s. 9. Jfr Melz (ovan not 126) s. 29.

¹⁴⁴ Se SOU 1960:7, särskilt s. 22 ff.

¹⁴⁵ Se Torsten Fredriksson: Redogörarens ansvar vid anslagsöverskridande, FT 1942 s. 36–39.

¹⁴⁶ Se SOU 1960:7, särskilt s. 76 ff. och prop. 1961:119, särskilt s. 45 f.

vida felaktigheter förekommit i myndigheters ekonomiska redovisningar – anmärkningsmål – förändrades samtidigt.¹⁴⁷ Den fanns emellertid kvar ytterligare ca 20 år innan den inte längre ansågs behövas.¹⁴⁸

Numera utgör – som ovan framgått – det ekonomiadministrativa regelverket en viktig utgångspunkt för Riksrevisionens kontroll. Riksrevisionen har emellertid inte i uppgift att besluta om något formellt ansvarsutkrävande. Möjligen kan kritik från Riksrevisionen ibland i sig ses som en sanktion, och det ligger i sakens natur att myndigheter förutsätts ta intryck av det som framförs. Riksdagen och regeringen informeras om sådan kritik (9–12 §§ lagen [2002:1022] om revision av statlig verksamhet m.m.) och myndigheter ska redovisa till regeringen vilka åtgärder som planeras (28 § myndighetsförordningen). Någon mer konkret konsekvens leder kritiken emellertid inte till. Däremot kan Riksrevisionens granskning givetvis indirekt medföra konsekvenser, genom att felaktigheter uppdagas.

Vid grova regelöverträdelser är det tänkbart att straffrättsligt ansvar för myndighetsanställda kan komma i fråga. Om medel används på felaktigt sätt kan det exempelvis vara fråga om trolöshet mot huvudman (10 kap. 5 § brottsbalken). En förutsättning för detta är att huvudmannen ska ha lidit skada eller förfång. Det är exempelvis relativt tydligt att en skada uppstår om överskottsmateriel säljs till underpris i strid med förordningen om överlåtelse av statens lösa egendom.¹⁴⁹ Däremot förefaller det vara en svårare uppgift att fastställa i vad mån skador uppkommer om en utgift hänförs till fel räkenskapsår eller om en anläggningstillgång finansieras med anslag i stället för lån. Om en myndighet använder medel för en allmännyttig verksamhet som ligger vid sidan av ändamålen för myndighetens anslag – exempelvis om ett universitet finansierar en cykelväg på kommunal mark – uppkommer i ett principiellt perspektiv en skada eftersom anslaget inte används på rätt sätt. Det förefaller emellertid osäkert om skadan är tillräckligt tydlig för att straffansvar ska uppkomma.¹⁵⁰

Lika tveksamt förefaller det att avsteg från det ekonomiadministrativa regelverket skulle kunna leda till att någon döms för tjänstefel, med tanke på att det skulle kräva tydlig anknytning till myndighetsutövning (jfr 20 kap. 1 § brottsbalken). Inte ens de tidigare gällande striktare bestämmelserna

¹⁴⁷ Se SOU 1960:7, särskilt s. 98 ff. och prop. 1961:119, särskilt s. 47 ff.

¹⁴⁸ Se prop. 1987/88:100 bil. 15 s. 25 f. och bil. 15.1–3.

¹⁴⁹ Jfr Nils-Olof Berggren m.fl.: Brottsbalken (1 juli 2017, Zeteo), kommentaren till 10 kap. 5 § under rubriken Skada respektive förfång för huvudmannen.

¹⁵⁰ Jfr Madeleine Leijonhufvud: Makt och ansvar – något om de straffrättsliga gränserna för maktmissbruk, i: Petter Asp – Carl Erik Herlitz – Lena Holmqvist (utg.): Festskrift till Nils Jareborg, Uppsala 2002, s. 429–438, på s. 437 f. Jfr angående sponsringsutgifter hos Vägverket bet. 1998/99:KU25, särskilt s. 111 f.

om tjänstefel var i allmänhet tillämpliga vid anslagsöverskridande.¹⁵¹ Om en myndighet klassificerar en intäkt på ett felaktigt sätt och det medför mervärdeskatteeffekter, är det måhända tänkbart att ansvar uppkommer enligt skattebrottslagen (1971:69). Ansvar kan emellertid inte komma i fråga enligt bestämmelsen om bokföringsbrott (11 kap. 5 § brottsbalken). Den är primärt inriktad på näringsverksamhet och avser brott mot bokföringslagen (1999:1078), vilken inte är tillämplig på myndigheter.

Agerande i strid med gällande författningar kan utgöra grund för avsked eller uppsägning enligt 7 eller 18 §§ lagen (1982:80) om anställningsskydd. Det har härvid ansetts att brottsliga handlingar är mer allvarliga för myndighetsanställda än för anställda inom privat verksamhet på grund av de särskilda förhållanden som råder för den offentliga verksamheten.¹⁵² Det förefaller emellertid troligt att Arbetsdomstolen har mer överseende med agerande som på något sätt kommer det allmänna till godo – även om det inte blir på det planerade sättet – än med agerande som syftar till personlig vinning.¹⁵³ Därför krävs det troligen ganska speciella omständigheter för att ett regelbrott som inte berikar någon enskild ska leda till att någon förlorar sitt arbete.

Om en myndighetsanställd uppsåtligen eller av oaktsamhet åsidosätter sina skyldigheter i anställningen, får disciplinpåföljd meddelas enligt 14 § lagen (1994:260) om offentlig anställning. Löneavdrag eller varning kan i så fall komma i fråga. Det är därför tänkbart att disciplinpåföljd kan meddelas om en myndighetsanställd åsidosätter de ekonomiadministrativa förordningarna. För ringa fel får dock inte någon påföljd meddelas. Det förefaller troligt att exempelvis beslut om att förvaltningskostnader ska täckas med sakanslag ofta skulle ses som ett ringa fel, vilket inte skulle ge upphov till någon påföljd.

Vidare är det inte uteslutet att åsidosättande av förordningarna medför att en myndighetsanställd blir skadeståndsskyldig enligt 4 kap. 1 § skadeståndslagen (1972:207). Denna skyldighet avser även rena förmögenhetsskador.¹⁵⁴ För sådant ansvar krävs emellertid synnerliga skäl. Dessutom krävs även i detta sammanhang att det visas att en skada har uppkommit.

Sammantaget kan konstateras att flera olika bestämmelser kan komma i fråga när det gäller ansvar för avsteg från det ekonomiadministrativa regelverket. Under arbetet med denna artikel har emellertid egentligen inte påträffats något fall efter redogöraransvarets avskaffande när någon har försökt utkräva

¹⁵¹ Se Fredriksson (ovan not 145) s. 37 ff.

¹⁵² Se Lars Lunning – Gudmund Toijer: Lagen om anställningsskydd (30 juni 2016, Zeteo), kommentaren till 18 § under rubriken Avskedanden inom den statliga delen av arbetsmarknaden.

¹⁵³ Jfr AD 2005 nr 78 där Arbetsdomstolen ingående diskuterade om varor som en präst hade beställt hade använts i församlingens verksamhet.

¹⁵⁴ Se Bertil Bengtsson – Erland Strömbäck: Skadeståndslagen (1 maj 2017, Zeteo), kommentaren till 4 kap. 1 § under rubriken 4:1.3 Tillämpningsområdet.

rättsligt ansvar direkt kopplat till bristande efterlevnad av dessa regler. Detta tyder på att det är sällsynt att sådant ansvar i praktiken utkrävs.

I den mån konsekvenser uppkommer förefaller det troligare att dessa riktas mot myndigheten än mot enskilda anställda. Som jämförelse kan nämnas att Justitieombudsmannen i ett beslut gav en myndighet – inte någon enskild anställd – kritik för att ett regleringsbrevs mål för maximala handläggningstider inte hade uppnåtts.¹⁵⁵ Om exempelvis egendom har sålts eller sponsring har mottagits på ett otillåtet sätt, bör parternas prestationer i princip gå tillbaka. Det är emellertid möjligt att det i förhållande till motparten uppstår en civilrättslig bundenhet som försvårar sådan återgång. Vidare bör inte heller uteslutas att skadeståndsansvar kan uppkomma för en myndighet som åsamkat skada för någon enskild genom att inte följa direktiv i regleringsbrev. Högsta domstolen avhöll sig visserligen i NJA 1988 s. 15 från att pröva ett regeringsbeslut som byggde på ett anslagsbeslut av riksdagen. Möjligen är domstolar emellertid inte lika återhållsamma när det gäller bedömningar av myndigheters agerande, och domstolar är måhända numera generellt mer beredda att agera mer kraftfullt.¹⁵⁶

Givetvis förekommer det att felaktig användning av allmänna medel upptäcks och leder till konsekvenser. Exempelvis kan medelsanvändningen uppmärksammas av media och leda till att myndighetens generaldirektör får lämna sitt uppdrag. Styretredningen menade generellt sett att det krävs ut ansvar i större omfattning än vad som vanligen antas.¹⁵⁷ Det torde dock vara större risk för mediauppmärksamhet om exempelvis representationskostnader upplevs som alltför höga än om någon mer tekniskt inriktad bestämmelse i anslagsförordningen eller KapF tolkas felaktigt, även om detta egentligen kan röra större belopp.¹⁵⁸ Det är förmodligen särskilt svårt att utkräva juridiskt ansvar om regleringen är utformad på ett sådant sätt att det ger utrymme för olika tolkningar.

En annan tänkbar sanktion är att regeringen tilldelar myndigheten mindre anslag kommande år. Det är emellertid ofta svårt att utforma en sådan sanktion på ett sätt som inte innebär att myndigheternas avnämare drabbas i högre grad än de beslutsfattare som har gjort sig skyldiga till felen.

¹⁵⁵ Se beslut den 9 december 2008, dnr 2530-2008. Se vidare Persson (ovan not 6), särskilt s. 661 f. och 666 ff.

¹⁵⁶ Se Persson (ovan not 6) s. 668 f.

¹⁵⁷ Se SOU 2007:75 s. 220.

¹⁵⁸ Jfr ESV: Vägledning Oegentligheter och intern styrning och kontroll Att komma vidare i arbetet med att förebygga och upptäcka oegentligheter, ESV 2016:24, tillgänglig på Internet: <https://www.esv.se/publicerat/publikationer/2016/oegentligheter-och-intern-styrning-och-kontroll/> (2018-02-02) särskilt s. 8 och 10 f., där primärt korruption står i fokus.

8. Avslutande kommentarer

Relativt omfattande rättsliga föreskrifter styr hur myndigheter finansieras. Denna reglering ställer upp villkor för de anslag som myndigheterna får från statsbudgeten, för de lån som myndigheterna tar upp och för myndigheternas möjligheter att ta emot stöd från privata aktörer. Reglerna kan i många delar i sak upplevas som naturliga utifrån behovet av ordning i medelsfördelningen och tycks också till stor del ligga nära grundläggande rättsprinciper i EU och Tyskland. Att regleringen är utspridd i olika förordningar försvårar dock överblicken. För att göra regleringen mer lättillgänglig har ESV föreslagit att den ses över och ges en mer samlad utformning.¹⁵⁹

Förhållandet mellan myndigheterna och regeringen präglas till stor del av budgetlagens reglering av förhållandet mellan regeringen och riksdagen. I många avseenden ger dock riksdagen regeringen vidare ramar än regeringen ger myndigheterna. Detta är naturligt ur principiell synvinkel eftersom RF ger regeringen i uppgift att styra riket. Ur praktisk synvinkel är det också enklare att ha en löpande dialog mellan regeringen och myndigheterna om ändrade ekonomiska förutsättningar än att ha täta riksdagsbeslut om ändrade förutsättningar för regeringen.

Det finns mer eller mindre preciserade regler om vilka ekonomiska medel myndigheterna får ta emot och vad de får göra med det de tar emot. Denna reglering präglas av att varken myndigheter eller deras tillgångar fyller något egenintresse i sig. Deras existens berättigas endast av att de ska bidra till att bidra till att uppfylla de – lång- eller kortsiktiga och specifika eller generella – mål som riksdagen och regeringen ställer upp. Visserligen har myndigheter enligt 6 kap. 1 § KapF en generell möjlighet att ta emot tillfälliga eller jämförelsevis små inkomster från icke statliga aktörer. Denna paragraf förefaller dock tolkas ganska snävt. Även i detta sammanhang framhålls också att det måste finnas ett samband med myndigheternas verksamhet i övrigt. Statens resurser ska alltid användas till att göra sådant som bidrar till att målen uppfylls, inte till sådant som verkar i motsatt riktning, exempelvis sådant som skadar förtroendet för staten.

Myndigheterna ska också verka för att riksdagen och regeringen får överblick över de statliga finanserna, så att prioriteringar fortlöpande kan utvärderas och justeras. Därför regleras exempelvis hur och när anslag ska användas, hur myndighetens kort- och långsiktiga investeringar, transfereringar m.m. ska finansieras samt hur ersättningar för egendomsöverlåtelse ska användas.

Reglerna visar i viss mån spänningsförhållanden mellan viljan att styra myndigheters verksamhet och viljan att utnyttja möjligheter till god hushåll-

¹⁵⁹ Se ESV 2009:39 (ovan not 3) s. 36 och 95 f.

ning. Ett tydligt exempel på detta är regleringen av myndigheters möjligheter att ta emot donationer. Å ena sidan medför extern finansiering en risk för försvagat fokus på kärnverksamheten. Å andra sidan kan det innebära en välkommen möjlighet att förstärka statskassan. Vidare medför myndigheters möjligheter att spara förvaltningsanslag å ena sidan att kontrollen över deras verksamhet och möjligheterna att göra samlade prioriteringar för statens samlade ekonomiska resurser minskar. Å andra sidan minskar också risken för att myndigheter i slutet av året gör inköp som egentligen inte är nödvändiga enbart för att medlen annars inte alls kommer myndigheten till godo.

De beslut från bl.a. Riksrevisionen som jag har tagit del av tyder på att myndigheterna i allmänhet följer reglerna på ett bra sätt. Visserligen görs ibland avsteg från regleringen, men de tycks inte vara anmärkningsvärt många i förhållande till statsförvaltningens storlek och det mycket stora antal ekonomiska beslut som sammantaget fattas.

Riksrevisionens beslut visar också att reglernas formulering ibland ger utrymme för olika tolkningar av innehållet. För en jurist är det knappast överraskande att regler kan tolkas på olika sätt. Mer anmärkningsvärt är det faktum att det egentligen inte är någon aktör inom området som diskuterar eventuella konsekvenser om regelverket inte följs. Styrsignalernas effekt förstärks rimligen om de understöds av ett tydligt system för ansvarsutkrävande.

Vidare används rättsliga medel i princip inte för tolkning, tvistlösning eller sanktioner. Möjligen är det naturligt att ekonomisk eller politisk tvistlösning inom detta område spelar en större roll än juridisk.¹⁶⁰ Transparensen i systemet minskar emellertid, vilket är en nackdel med tanke på att hanteringen av de ekonomiska resurserna i praktiken är avgörande för myndigheternas verksamhet.

Situationen öppnar upp för att myndigheter i stället söker ledning genom formella eller informella kontakter med fackdepartement i regeringskansliet eller med ESV. Sådana kontakter kan i praktiken vara nödvändiga och riskerar förmodligen sällan att strida mot bestämmelserna om förvaltningens självständighet i RF eftersom kontakterna sällan torde avse myndighetsutövning eller lag (jfr 12 kap. 2 § RF). Däremot kan frågor uppkomma om förhållandet till principen om att regeringsbeslut ska fattas kollektivt (jfr 7 kap. 3 § RF) och om andra risker med informella kontakter. Exempelvis har riksdagens konstitutionsutskott framhållit risken för att sådana kontakter inte dokumen-

¹⁶⁰ Jfr Sterzel (ovan not 3) s. 23 f. angående förhållandet mellan riksdagen och regeringen samt Statskontoret: *Reglering av ansvar och ansvarsutkrävande*, 2003:11, tillgänglig på Internet: <http://www.statskontoret.se/upload/Publikationer/2003/200311.pdf> (2018-02-02), s. 93. Jfr dock Sundberg (ovan not 8) s. 10 där det framhålls att statsregleringen är en förvaltningsuppgift och att den därför som andra sådana uppgifter kan bli föremål för rättsvetenskapliga undersökningar.

teras tillräckligt.¹⁶¹ Det finns också en risk för att det komplexa och till stor del oreglerade samspelet mellan olika formella och informella styrsignaler leder till otydlig styrning och försvårar senare ansvarsutkrävande.

Bristande transparens kan försvåra riksdagens kontroll över hur statens medel används. Om riksdagen skulle vara missnöjd med den nuvarande ordningen skulle den emellertid – exempelvis genom ändringar av budgetlagen eller genom mer preciserade formuleringar i statsbudgeten – kunna ålägga regeringen att presentera tydligare redovisningar. I ett bredare perspektiv påverkas även allmänhetens insyn, men det har mig veterligt inte framförts att insynen inte skulle vara tillräcklig.

Det är vidare regeringen som väljer hur precist anslagsposter ska formuleras och som beslutar om förordningarna inom det ekonomiadministrativa regelverket. För en utomstående kan det ibland framstå som att ganska stora anslag förenas med relativt få och otydliga villkor samt att ganska små anslag ibland detaljregleras överraskande mycket. Emellertid står det regeringen fritt att – inom de ramar som riksdagen ställer upp – ändra regleringen om regeringen inte anser att den nuvarande regleringen innebär en lämplig avvägning mellan styrning av och flexibilitet för myndigheterna.

Sammantaget kan konstateras att det ekonomiadministrativa regelverket ger regeringen goda möjligheter att styra underlydande myndigheter. Den kan skapa skraddarsydd förutsättningar för varje enskild myndighet genom villkor för anslag, beskrivningar av myndigheters uppgifter och undantag från generella bestämmelser om exempelvis möjligheter att spara anslag. Därigenom bestämmer regeringen hur mycket eller lite frihet för egna initiativ varje myndighet ska ha. För en utomstående är det visserligen delvis svårt att få inblick i detaljerna kring tillämpningen av regelverket för fördelningen av statsbudgetens 1 000 miljarder kronor. De ansvariga förefaller emellertid inte uppfatta det som ett så stort problem att en ändring är nära förestående.

¹⁶¹ Se bet. 2012/13:KU10 s. 100. Jfr t.ex. SOU 2007:75 s. 207 ff. och Hans Ragnemalm: Regeringen och förvaltningsmyndigheterna. Synpunkter på Verksledningskommitténs grundlagstolkning, FT 1986 s. 1–13.