



Riksrevisionens rapport om granskningen av Årsredovisning för staten 2015

Sammanfattning

Utskottet föreslår att regeringens skrivelse läggs till handlingarna.

Transparens och tydlighet är centralt för ett högt förtroende för finanspolitiken och därmed också för årsredovisningen för staten. Regeringen är positiv till flertalet av revisionens rekommendationer, och utskottet välkomnar regeringens ambition att inom ramen för budgetlagens bestämmelser förtydliga redovisningen och förbättra transparensen i dokumentet. Utskottet anser att det finns fördelar med en samlad behandling av ärenden med anknytning till de budgetpolitiska målen och ramverket för finanspolitiken. I det sammanhanget framhåller utskottet vikten av att Riksrevisionen tydligt fokuserar på sin uppgift som revisionsmyndighet.

Behandlade förslag

Skrivelse 2016/17:36 Riksrevisionens rapport om granskningen av skrivelsen Årsredovisning för staten 2015.

Innehållsförteckning

Utskottets förslag till riksdagsbeslut3

Redogörelse för ärendet4

Utskottets överväganden5

 Riksrevisionens rapport om granskningen av Årsredovisning för
 staten 2015.....5

 Utskottets tidigare behandling7

 Kompletterande information8

 Utskottets ställningstagande10

Bilaga

Förteckning över behandlade förslag.....12

 Skrivelsen.....12

Utskottets förslag till riksdagsbeslut

Riksrevisionens rapport om granskningen av Årsredovisning för staten 2015

Riksdagen lägger skrivelse 2016/17:36 till handlingarna.

Stockholm den 2 februari 2017

På finansutskottets vägnar

Fredrik Olovsson

Följande ledamöter har deltagit i beslutet: Fredrik Olovsson (S), Ulf Kristersson (M), Monica Green (S), Maria Plass (M), Ingela Nylund Watz (S), Oscar Sjöstedt (SD), Jörgen Andersson (M), Hans Unander (S), Emil Källström (C), Janine Alm Ericson (MP), Marie Granlund (S), Dennis Dioukarev (SD), Mats Persson (L), Ulla Andersson (V), Niklas Karlsson (S), Fredrik Schulte (M) och Rolf Åbjörnsson (KD).

Redogörelse för ärendet

I betänkandet behandlar utskottet regeringens skrivelse 2016/17:36 Riksrevisionens rapport om granskningen av skrivelsen Årsredovisning för staten 2015. Inga motioner har väckts med anledning av skrivelsen.

Den granskningsrapport från effektivitetsrevisionen som behandlas i regeringens skrivelse presenterade Riksrevisionen i början av maj 2016 samtidigt som revisionsberättelsen över Årsredovisning för staten 2015 (redog. 2015/16:RR4) överlämnades till riksdagen. Medan revisionsberättelsen behandlades i utskottets betänkande över Årsredovisning för staten 2015 under våren 2016 (bet. 2015/16:FiU28) behandlas granskningsrapporten från effektivitetsrevisionen först nu efter det att regeringen i november 2016 överlämnat sin skrivelse med anledning av granskningen (skr. 2016/17:36).

Utskottets överväganden

Riksrevisionens rapport om granskningen av Årsredovisning för staten 2015

Utskottets förslag i korthet

Riksdagen lägger regeringens skrivelse till handlingarna. Utskottet konstaterar att regeringen är positiv till flertalet av revisionens rekommendationer och välkomnar att regeringen inom ramen för budgetlagens bestämmelser avser att löpande förtydliga redovisningen och transparensen i årsredovisningen för staten. Utskottet anser att det finns fördelar med en samlad behandling av ärenden med anknytning till de budgetpolitiska målen och ramverket för finanspolitiken och framhåller i det sammanhanget vikten av att Riksrevisionen tydligt fokuserar på sin uppgift som revisionsmyndighet.

Skrivelsens huvudsakliga innehåll

I skrivelsen redovisar regeringen sin bedömning av de iakttagelser och rekommendationer som Riksrevisionen har redovisat i rapporten Granskning av Årsredovisning för staten 2015 (RiR 2016:6). Iakttagelserna och rekommendationerna tillsammans med regeringens bedömning av dem redovisas under följande tre avsnitt:

- Utgiftstakets roll som understödjare av överskottsmålet
- Utförligare redovisning av utvecklingen av det finansiella sparandet
- Inkomster och utgifter av engångskaraktär, som räknats bort från det strukturella sparandet.

I ett avslutande avsnitt redovisar regeringen sina åtgärder med anledning av Riksrevisionens rekommendationer.

Utgiftstakets roll som understödjare av överskottsmålet

Riksrevisionen anför att regeringen bör förklara om och hur utgiftstaket fortfarande kan ses som en stöttepelare till överskottsmålet. Detta grundar Riksrevisionen dels på att regeringen i Årsredovisning för staten 2015 anför att så bör vara fallet, dels på att utgifterna ökade under 2015 bl.a. till följd av ökade volymer i transfereringssystemen och att utgiftstaket för 2015 höjts med 33 miljarder kronor av finanspolitiskt motiverade skäl.

Riksrevisionen ifrågasätter också det lämpliga i att regeringen utan riksdagens godkännande beslutat att flytta utgifter mellan budgetåren.

Regeringens svar

Regeringen anser att utgiftstaket är en grundläggande del av den ordning som tillämpas för besluten om statens budget, enligt vilken beslut om helheten fattas före besluten om de olika delarna. Det medelfristiga perspektivet i budgetprocessen ger förutsättningar för att beslutet om utgiftstakets nivå fattas i överensstämmelse med ekonomins långsiktiga produktionsförmåga. Dessutom tydliggör det effekterna av politiska beslut under åren efter det aktuella budgetåret och skapar en bindande långsiktighet i budgetbesluten, skriver regeringen.

Regeringen framhåller att som det finanspolitiska ramverket är utformat saknas det en direkt koppling mellan nivån på utgiftstaket och budgetens inkomstsida. Detta innebär att det stöd som en viss nivå på utgiftstaket i utgångsläget ger över tiden urholkas om alltför många ofinansierade förslag till ny politik genomförs på budgetens inkomstsida. Regeringen konstaterar att flera ofinansierade skattesänkningar genomförts efter det att nivån på utgiftstaket för 2015 föreslogs i budgetpropositionen för 2012, men att regeringen sedan sitt tillträde fört en stram ekonomisk politik som medfört att det underskott som ärvdes från den förra regeringen minskat kraftigt.

Även om regeringen anser att nivån på utgiftstaket bör understödja att överskottsmålet uppfylls menar man att beslutet om nivån inte kan reduceras till en beräkning enligt en i förväg bestämd formel. Att bestämma utgiftstakets nivå är ett politiskt beslut, och regeringar med olika politisk inriktning kan ha uppfattningar om vilken nivå på de offentliga utgifterna som är lämplig. Mot den bakgrunden har det ansetts naturligt att en ny regering i samband med sitt tillträde kan föreslå att ändra redan beslutade utgiftstak.

Regeringen framhåller att ett ledigt utrymme under utgiftstaket inte med automatik betyder att det finns utrymme att öka de takbegränsade utgifterna. Förslag om utgiftsökningar måste stämmas av mot överskottsmålet och de inkomstförstärkningar som kan komma att krävas.

När det gäller frågan om lämpligheten att tidigarelägga utgifter från 2016 till 2015 utan riksdagens godkännande anför regeringen att man agerat inom den begränsade flexibilitet som medges av budgetlagens bestämmelser om hur redovisning ska ske och de regelverk som styr transfereringar av olika slag.

Utförligare redovisning av utvecklingen av det finansiella sparandet

I Årsredovisning för staten 2015 beskrivs hur budgeten och ändringar i den påverkat statens finanser. Riksrevisionen konstaterar att detaljeringsgraden skiljer sig åt när det gäller dels beskrivningar av statens inkomster och utgifter, dels uppföljningen av de offentliga finanserna. Myndigheten rekommenderar regeringen att dels redovisa hur beslut om ändringar i budgeten och förskjutningar av utgifter påverkat det finansiella sparandet dels att mer utförligt redogöra för de bakomliggande faktorer som lett till att det finansiella sparandet utvecklats annorlunda än enligt den beslutade budgeten.

Regeringens svar

Regeringen instämmer i Riksrevisionens bedömning om behovet av att mer utförligt redovisa avvikelser från den beslutade budgeten.

Inkomster och utgifter av engångskaraktär som räknats bort från det strukturella sparandet

Skatteintäkterna blev betydligt högre 2015 än vad som förutsågs i beräkningen av budgeten för samma år, inte minst tack vare skatteintäkter av engångskaraktär. Riksrevisionen konstaterar att det inte framgår av årsredovisningen om dessa intäkter har beaktats vid beräkningen av det strukturella sparandet. Därför anser myndigheten att regeringen i kommande årsredovisningar bör beskriva vilka inkomster och utgifter av engångskaraktär som har beaktats vid beräkningen av det strukturella sparandet.

Regeringens svar

Regeringen hänvisar till en tabell i den ekonomiska vårpropositionen där den efterfrågade informationen finns. Samtidigt bedömer regeringen att en tabell av detta slag fortsättningsvis även bör tas in i årsredovisningen för staten.

Regeringens åtgärder med anledning av Riksrevisionens rekommendationer

Regeringen avser att fortsätta arbetet med att inom ramen för budgetlagens bestämmelser löpande förtydliga och förbättra transparensen i redovisningen.

Regeringen anför, liksom i sin skrivelse om Riksrevisionens rapport om transparensen i Årsredovisning för staten 2014, att det kan övervägas om inte Riksrevisionens rapportering med anledning av effektivitetsgranskningar av de budgetpolitiska målen och ramverket för finanspolitiken bör göras samlat oavsett om granskningen avser den ekonomiska vårpropositionen, budgetpropositionen eller årsredovisningen för staten (skr. 2015/16:42 s. 14). Regeringen menar att en samlad redovisning skulle göra det möjligt för regeringen att lämna ett samlat svar till riksdagen.

Utskottets tidigare behandling

Transparensen i årsredovisningen för staten

När utskottet förra året i betänkande 2015/16:FiU12 behandlade regeringens skrivelse med anledning av Riksrevisionens rapport om transparensen i Årsredovisning för staten 2014 välkomnade utskottet att regeringen inom ramen för budgetlagens bestämmelser löpande har för avsikt att förtydliga redovisningen och förbättra transparensen i årsredovisningen för staten. Det handlade bl.a. om redovisningen av målet för den offentliga sektorns finansiella sparande och redovisningen av budgeteringsmarginalens

användning. Utskottet ställde sig bakom regeringens arbete för att kunna använda samma definitioner och terminologi i årsredovisningen för staten som i de ekonomiska propositionerna. Utskottet ansåg, liksom regeringen, att det inte är lämpligt att utöka årsredovisningen för staten ytterligare i enlighet med Riksrevisionens rekommendationer.

En samlad rapportering av granskningar av de budgetpolitiska målen och det finanspolitiska ramverket

Regeringen hade i sin skrivelse (skr. 2015/16:42) anfört att det av transparens-skäl skulle kunna vara motiverat att överväga om inte Riksrevisionen ska göra en samlad rapportering av sina effektivitetsgranskningar av de budgetpolitiska målen och det finanspolitiska ramverket. Utskottet konstaterade i sitt betänkande 2015/16:FiU12 att det finns fördelar också för utskottet med en samlad behandling. Utskottet exemplifierade med hur den aktuella granskningsrapporten behandlades i februari, dvs. granskningen av årsredovisningen för staten 2014 behandlades 2016, och dessutom skilt från de ärenden där utskottet naturligt fokuserar sitt arbete på de budgetpolitiska målen och det finanspolitiska ramverket, vilket sker på hösten i samband med behandlingen av budgetpropositionen och på våren i samband med den ekonomiska vårpropositionen. Utskottet ville dock inte föregripa resultatet av Överskottsmålskommitténs arbete som skulle redovisas under hösten 2016, där frågan om förstärkt löpande utvärdering av finanspolitiken skulle övervägas.

Tidigareläggning av utgifter från 2016 till 2015

Finansutskottet kommenterade tidigareläggningen av utgifter i sitt betänkande över den ekonomiska vårpropositionen för 2016 (bet. 2015/16:FiU20 s. 70). Utskottet ansåg att det hade varit önskvärt med en redovisning av de avvägningar som låg bakom valet av åtgärder.

Kompletterande information

Riksrevisionens granskningar av de ekonomiska propositionerna och skrivelserna 2007–2016

Riksrevisionen har under de tio senaste åren genomfört en mängd granskningar av transparensen i regeringens budgetdokument och tillämpningen av det finanspolitiska ramverket.

- Granskning av Årsredovisning för staten 2006 (RiR 2007:13)
- Tillämpningen av det finanspolitiska ramverket – Regeringens redovisning i 2008 års ekonomiska vårproposition (RiR 2008:15)
- Granskning av Årsredovisning för staten 2007 (RiR 2008:20)
- Tillämpningen av det finanspolitiska ramverket – BP2009 (RiR 2008:30)

- Tillämpningen av det finanspolitiska ramverket – VP 2009 (RiR 2009:14)
- Tillämpningen av det finanspolitiska ramverket – BP 2010 (RiR 2009:17)
- Tillämpningen av det finanspolitiska ramverket – VP 2010 (RiR 2010:14)
- Tydlighet och transparens i BP 2011 (RiR 2011:11)
- Tillämpningen av det finanspolitiska ramverket – BP 2012 (RiR 2011:30)
- Regeringens redovisning i BP 2013 (RiR 2012:24)
- Transparensen i BP 2014 (RiR 2013:23)
- Riksrevisionens redogörelse för granskningen av Årsredovisning för staten 2013 (2013/14:RR4)
- Transparensen i Årsredovisning för staten 2014 (RiR 2015:9)
- Transparensen i budgetpropositionen för 2016 (RiR 2016:1)
- Granskning av Årsredovisning för staten 2015 (RiR 2016:6)
- Granskning av budgetpropositionen för 2017 (RiR 2016:27).

Tidigareläggning av utgifter från 2016 till 2015

I Årsredovisning för staten 2015 redovisas i tabell 2.29 regeringsbeslut om förtida betalningar av utgifter 2015 (s. 69). Tillsammans med avsnitt 2.5 Underliggande saldo och engångseffekter (s. 152) och tabell 3.5 Utbetalningar av vissa transfereringar (s. 185) går det att ställa samman vad de tidigarelagda utgifterna på sammanlagt 12 miljarder kronor avsåg och hur de redovisats.

- Utgiftsområde 7, biståndsutbetalningar, 2,5 miljarder kronor
- Utgiftsområde 9, utbetalningar av läkemedelsförmåner, 1,8 miljarder kronor
- Utgiftsområde 16, utbetalningar av bidrag till kommuner för det s.k. Lågstadielyftet, 1,0 miljarder kronor
- Utgiftsområde 27, utbetalning av del av 2016 års EU-avgift, 6,7 miljarder kronor.

Utbetalningarna avser alla transfereringar, och enligt 4 kap. 3 § budgetlagen ska transfereringar redovisas mot anslag det budgetår då betalning sker.

Kostnadsredovisningen i årsredovisningen har gjorts utifrån principen att i de fall det tydligt framgått av regleringsbrev att bidraget avser en viss period och det är tydligt att det handlar om en tidigareläggning av hur man normalt betalar ut en viss typ av bidrag har beloppen periodiserats (s. 185). Det innebär att samtliga ovannämnda tidigareläggningar kostnadsförs 2016.

Överskottsmålskommitténs betänkande (SOU 2016:67)

I sitt betänkande lämnar kommittén förslag för en stärkt uppföljning och utvärdering av överskottsmålet. I den framåtblickande uppföljningen av överskottsmålet ska enligt kommitténs förslag en målavvikelse definieras med utgångspunkt i det strukturella sparandet, innebörden av att återgå till målet vid en målavvikelse tydliggöras och Finanspolitiska rådet tilldelas en mer tydlig roll i uppföljningen (SOU 2016:67 s. 261). Några konkreta förslag om

Riksrevisionens roll i dessa avseenden lämnas inte. Däremot konstateras i betänkandet att den bakåtblickande indikatorn redovisas i årsredovisningen för staten och därmed omfattas av Riksrevisionens årliga granskning (s. 266). Med förslaget tydliggörs enligt kommittén åtskillnaden ytterligare mellan den bakåtblickande utvärderingen av om överskottsmålet har uppnåtts och den framåtblickande uppföljningen som syftar till att bedöma om målet kommer att nås med den finanspolitik som regeringen föreslår. Kommittén framhåller att det åstadkoms genom att olika rutiner och indikatorer används för uppföljningens två syften (s. 262).

I en underlagsrapport till kommittén om uppföljningen av överskottsmålet betonas också att det finns skäl att hålla isär de framåtblickande och bakåtblickande perspektiven på uppföljningen av överskottsmålet (Mattson, I. och Håkansson, M. (2016), s. 57 f.). I underlagsrapporten konstateras att redovisningen av måluppfyllelsen inom det finanspolitiska ramverket lämnas av regeringen i budgetpropositionen, den ekonomiska vårpropositionen och årsredovisningen för staten och att årsredovisningen för staten av naturliga skäl är mer bakåtblickande, medan de ekonomiska propositionerna lika naturligt också innehåller förslag om finanspolitikens framtida inriktning.

Kommitténs förslag tillsammans med remissinstansernas synpunkter bereds nu i Regeringskansliet.

Utskottets ställningstagande

Årsredovisningen för staten regleras i budgetlagen (2011:203) och är enligt utskottet ett viktigt komplement till budgetpropositionen och en möjlighet för riksdagen att följa upp och kontrollera de beslut som riksdagen fattat om statens budget. Utskottet anser att transparens och tydlighet är centralt för ett högt förtroende för finanspolitiken och därmed också för årsredovisningen för staten. Precis som vid sina tidigare bedömningar välkomnar utskottet regeringens ambition att inom ramen för budgetlagens bestämmelser förtydliga redovisningen och förbättra transparensen i årsredovisningen (se t.ex. bet. 2015/16:FiU12 och bet. 2015/16:FiU28).

Utskottet noterar att Riksrevisionen i sin granskning inledningsvis konstaterar att tidigare lämnade rekommendationer i hög utsträckning har beaktats av regeringen och att regeringen i sitt svar på den aktuella granskningsrapporten är positiv till flertalet av revisionens rekommendationer. När det gäller Riksrevisionens iakttagelser om tidigareläggning av utgifter svarar regeringen att man agerat inom den begränsade flexibilitet som medges av budgetlagens bestämmelser om hur redovisning ska ske och de regelverk som styr transfereringar av olika slag. Utskottet konstaterar att tillvägagångssättet inte strider mot budgetlagen, men vill liksom vid behandlingen av den ekonomiska vårpropositionen 2016 betona att en redovisning av de avvägningar som låg bakom valet av åtgärder varit önskvärd (se bet. 2015/16:FiU20 s. 70).

Regeringen upprepar i svarsskrivelsen sitt tidigare önskemål om att Riksrevisionens rapportering med anledning av effektivitetsgranskningar av de budgetpolitiska målen och ramverket för finanspolitiken bör göras samlat. Utskottet har tidigare hänvisat till riksrevisorernas grundlagsskyddade oberoende i sitt val av granskningar, men samtidigt påpekat att det finns fördelar även för utskottet med en samlad behandling av ärenden med anknytning till de budgetpolitiska målen och ramverket för finanspolitiken.

Utskottet konstaterar att den nu aktuella granskningsrapporten, liksom förra året när utskottet behandlade en effektivitetsgranskning om årsredovisningen för staten 2014 (bet. 2015/16:FiU12), behandlas skilt från de ärenden där utskottet naturligt fokuserar sitt arbete på det finanspolitiska ramverket, dvs. vid beredningen av den ekonomiska vårpropositionen på våren och budgetpropositionen på hösten. Den tidsfrist som gäller för regeringens svarsskrivelse innebär dessutom att effektivitetsgranskningen behandlas av utskottet mer än ett kalenderår efter att det granskade budgetåret 2015 avslutats. Utskottet konstaterar vidare att Riksrevisionen under 2016 publicerade sammanlagt tre effektivitetsgranskningar om de budgetpolitiska målen och det finanspolitiska ramverket – med iakttagelser och rekommendationer som till viss del återkommer – och som behandlats, behandlas och kommer att behandlas i utskottet under innevarande riksmöte. Det är mot denna bakgrund som utskottet vidhåller sin uppfattning om att det finns fördelar med en samlad behandling och i sammanhanget även finner det lämpligt att framhålla vikten av att Riksrevisionen tydligt fokuserar på sin uppgift som revisionsmyndighet. I årsredovisningen för staten med sitt bakåtblickande perspektiv redovisar regeringen utfall. Detta är enligt utskottet den naturliga referenspunkten för Riksrevisionen när revisionen – med beaktande av ett helhetsperspektiv – vill följa upp de budgetpolitiska målen och granska tillämpningen av det finanspolitiska ramverket. För att utskottet ska kunna behandla effektivitetsgranskningar med en sådan inriktning vid de tillfällen när det är naturligt för utskottet kan arbetet i både Riksrevisionen och Regeringskansliet behöva anpassas inom ramen för gällande lagstiftning.

Utskottet noterar slutligen att Överskottsmålskommittén (SOU 2016:67) lämnat förslag om en stärkt uppföljning och utvärdering av överskottsmålet.

Utskottet föreslår därmed att riksdagen lägger regeringens skrivelse 2016/17:36 till handlingarna.

BILAGA

Förteckning över behandlade förslag

Skrivelsen

Regeringens skrivelse 2016/17:36 Riksrevisionens rapport om granskningen av skrivelsen Årsredovisning för staten 2015.