



Årsredovisning för staten 2016

Sammanfattning

Utskottet föreslår att regeringens skrivelse 2016/17:101 Årsredovisning för staten 2016 och redogörelse 2016/17:RR4 Riksrevisionens redogörelse för granskning av Årsredovisning för staten 2016 läggs till handlingarna.

Årsredovisningen för staten är ett viktigt komplement till budgetpropositionen och ger riksdagen en möjlighet att följa upp och kontrollera de beslut som riksdagen fattat om statens budget. Utskottet konstaterar att regeringen förklarar väsentliga skillnader mellan budgeterade belopp och utfall på både inkomstitlar, anslag och bemyndiganden om ekonomiska åtaganden och utlåning. Med anledning av utfallet av Riksrevisionens årliga revision av de statliga myndigheternas årsredovisningar för 2016 förutsätter utskottet att regeringen återkommer med en redogörelse av eventuella vidtagna och planerade åtgärder i budgetpropositionen för 2018. Enligt utskottet är det av central betydelse att myndigheternas årsredovisningar är rättvisande för att regeringen ska kunna fullgöra sin redovisningsskyldighet gentemot riksdagen.

Behandlade förslag

Skrivelse 2016/17:101 Årsredovisning för staten 2016.

Redogörelse 2016/17:RR4 Riksrevisionens redogörelse för granskning av Årsredovisning för staten 2016.

Innehållsförteckning

Utskottets förslag till riksdagsbeslut	3
Redogörelse för ärendet	4
Ärendet och dess beredning.....	4
Skrivelsens huvudsakliga innehåll.....	4
Utskottets överväganden.....	5
Årsredovisning för staten 2016.....	5
<i>Bilaga 1</i>	
Förteckning över behandlade förslag	20
Skrivelse 2016/17:101	20
Redogörelse 2016/17:RR4	20
<i>Bilaga 2</i>	
Näringsutskottets yttrande 2016/17:NU7y.....	21
<i>Tabeller</i>	
Tabell 1 Den offentliga sektorns finansiella sparande	5
Tabell 2 Budgeteringsmarginalens användning	6
Tabell 3 Utfall för statens budget 2016.....	7
Tabell 4 Garantiramar och utfärdade garantier 2016	13
Tabell 5 Avsättningar för förväntade garantiförluster 2016.....	14

Utskottets förslag till riksdagsbeslut

Årsredovisning för staten 2016

Riksdagen lägger skrivelse 2016/17:101 och redogörelse 2016/17:RR4 till handlingarna.

Stockholm den 15 juni 2017

På finansutskottets vägnar

Fredrik Olovsson

Följande ledamöter har deltagit i beslutet: Fredrik Olovsson (S), Ulf Kristersson (M), Monica Green (S), Maria Plass (M), Oscar Sjöstedt (SD), Jörgen Andersson (M), Ingemar Nilsson (S), Emil Källström (C), Jan Ericson (M), Marie Granlund (S), Dennis Dioukarev (SD), Ulla Andersson (V), Jakob Forssmed (KD), Niklas Karlsson (S), Adnan Dibrani (S), Mathias Sundin (L) och Maria Ferm (MP).

Redogörelse för ärendet

Ärendet och dess beredning

Regeringen ska varje år senast den 15 april året efter budgetåret lämna en årsredovisning för staten. Detta regleras i 10 kap. 5 § budgetlagen (2011:203) och i 6 § framgår vad årsredovisning för staten ska innehålla. Skrivelsen Årsredovisning för staten 2016 (skr. 2016/17:101) överlämnades till riksdagen den 18 april 2017.

Enligt 3 § lagen (2002:1022) om revision av statlig verksamhet m.m. ska Riksrevisionen granska årsredovisningen för staten. Av 5 § framgår att granskningen ska ske i enlighet med god revisions sed och ha till syfte att bedöma om redovisningen och underliggande redovisning är tillförlitlig och räkenskaperna rättvisande. Granskningen ska varje räkenskapsår avslutas med en revisionsberättelse, som enligt tilläggsbestämmelsen 9.17.6 till 9 kap. 17 § riksdagsordningen lämnas till riksdagen. Den 12 maj 2017 överlämnade riksrevisor Ingvar Mattson redogörelsen om Riksrevisionens granskning av Årsredovisning för staten 2016 (redog. 2016/17:RR4) till riksdagen.

I betänkandet behandlas regeringens skrivelse och Riksrevisionens redogörelse. Inga motioner har väckts med anledning av skrivelsen eller redogörelsen. Samtliga utskott har getts tillfälle att yttra sig, och näringsutskottet har valt att göra det. Näringsutskottets yttrande 2016/17:NU7y återfinns i bilaga 2.

Skrivelsens huvudsakliga innehåll

I skrivelsen lämnar regeringen en redogörelse för det ekonomiska utfallet för staten 2016. Redovisningen omfattar följande delar:

- Uppföljning av de budgetpolitiska målen
- Utfallet för statens budget
- Resultaträkning, balansräkning och finansieringsanalys
- Utvecklingen av statsskulden
- Redovisning och riskanalys av statliga garantier och utlåning
- Nationellt intygande samt avgifter till och bidrag från EU.

I skrivelsen redovisas även de myndigheter som i revisionen 2016 fått en modifierad revisionsberättelse från Riksrevisionen och skälen för detta. Där lämnas även en sammanställning av Riksrevisionens granskningsrapporter från effektivitetsrevisionen under året och regeringens åtgärder med anledning av dessa.

Utskottets överväganden

Årsredovisning för staten 2016

Utskottets förslag i korthet

Riksdagen lägger regeringens skrivelse 2016/17:101 Årsredovisning för staten 2016 och redogörelse 2016/17:RR4 Riksrevisionens redogörelse för granskningen av Årsredovisningen för staten 2016 till handlingarna.

Skrivelsen

Uppföljning av de budgetpolitiska målen

Uppföljningen av de budgetpolitiska målen i årsredovisningen för staten omfattar dels uppföljningen av den offentliga sektorns finansiella sparande, dels uppföljningen av utgiftstaket för staten.

Tabell 1 Den offentliga sektorns finansiella sparande

Miljarder kronor

	Beslutad budget för 2016	Utfall 2016	Skillnad mot budget 2016	Utfall 2015
Finansiellt sparande	-40	40	81	11
varav Stat	-31	49	80	12
Ålderspensionssystem	0	3	3	8
Kommunsektorn	-10	-13	-3	-10

Källa: Årsredovisning för staten 2016.

Av tabell 1 framgår att den offentliga sektorns finansiella sparande uppgick till 40 miljarder kronor 2016, dvs. sparandet var ca 80 miljarder kronor större än prognosen i budgetpropositionen för 2016. I förhållande till 2015 förstärktes det finansiella sparandet med ca 30 miljarder kronor. Enligt skrivelsen kan förstärkningen helt och hållet hänföras till det finansiella sparandet i staten.

Inkomsterna från skatter och avgifter blev 63 miljarder kronor högre än i prognosen i budgetpropositionen för 2016, vilket framför allt förklaras av högre intäkter från skatt på produktion (ca 36 miljarder kronor) och kapitalvinster (ca 15 miljarder kronor). Statens utgifter blev över 40 miljarder kronor lägre än förväntat, trots att utgifterna för det stora antalet asylsökande blev ca 22 miljarder kronor högre än beräknat.

Regeringen anger i skrivelsen att åtgärder i form av tidigare- och senareläggningar av utgifter 2016 förstärkte statens finansiella sparande med ca 12 miljarder kronor. Samtidigt har beslut med anledning av regeringens vår-

och höständringsbudgetar försvagat statens finansiella sparande med ca 6 miljarder kronor.

Ett genomsnitt för det finansiella sparandet under de tio senaste åren, 2007–2016, används av regeringen som indikator för att i efterhand avgöra om det finansiella sparandet i den offentliga sektorn varit i linje med målet. Syftet med denna bakåtblickande indikator är att bedöma om det funnits systematiska fel i finanspolitiken som minskar sannolikheten för att målet nås i framtiden. Det strukturella sparandet används också som en indikator på hur målet uppfyllts och i måttet beaktas konjunkturläget påverkan på den offentliga sektorns sparande.

Den bakåtblickande tioårsindikatorn visar att det genomsnittliga finansiella sparandet 2007–2016 uppgick till 0,2 procent av BNP. Det finansiella sparandet i staten uppvisade balans i genomsnitt över tidsperioden. Den låga nivån på det genomsnittliga sparandet under perioden 2007–2016 beror enligt regeringen delvis på den utdragna lågkonjunktorens effekter på de offentliga finanserna, men också på de ofinansierade skattesänkningar som den förra regeringen genomförde. Under tioårsperioden 2007–2016 bedöms BNP-gapet i genomsnitt ha uppgått till –1,5 procent av potentiell BNP. Det strukturella sparandet stärktes mellan 2015 och 2016, och regeringen bedömer att såväl det finansiella som det strukturella sparandet för 2016 låg i linje med överskottsmålet.

I skrivelsen anger regeringen att utgiftstaket är ett viktigt budgetpolitiskt åtagande som främjar budgetdisciplinen och stärker trovärdigheten i den ekonomiska politiken. Utgiftstaket kan användas som ett verktyg för att uppnå överskottsmålet och långsiktigt hållbara offentliga finanser. Det slutligt fastställda utgiftstaket för 2016 uppgick till 1 215 miljarder kronor. Sedan riksdagen ursprungligen fastställde utgiftstakets nivå för 2016 har nivån höjts med 7 miljarder kronor till följd av tekniska justeringar och med 41 miljarder kronor utifrån finanspolitiskt motiverade höjningar.

Tabell 2 Budgeteringsmarginalens användning

Miljarder kronor

	2016
Budgeteringsmarginalen i budgetpropositionen för 2014	43,5
Reformer	–47,7
Reviderad pris- och löneomräkning	2,8
Övriga makroekonomiska förändringar	10,1
Volymförändringar	–40,6
Övrigt	21,5
Finanspolitiskt motiverad höjning av utgiftstaket ¹	41,0
Budgeteringsmarginal i utfallet för 2016	30,5

¹ Prop. 2014/15:99, bet. 2014/15:FiU21, rskr. 2014/15:310.

Källa: Årsredovisning för staten 2016.

När riksdagen hösten 2013 i enlighet med förslaget i budgetpropositionen för 2014 fastställde utgiftstakets nivå för 2016, uppgick budgeteringsmarginalen till ca 43 miljarder kronor. I utfallet för 2016 blev de takbegränsade utgifterna

ca 30 miljarder kronor lägre än det slutligt fastställda utgiftstaket för 2016 som föreslogs i Vårändringsbudget för 2016.

Av tabell 2 framgår att ca 48 miljarder kronor av budgeteringsmarginalen tagits i anspråk för de reformer (nettoeffekt på utgiftssidan) som regeringen föreslagit och riksdagen beslutat om sedan utgiftstaket fastställdes.

Reviderade bedömningar av de makroekonomiska förutsättningarna förbättrade budgeteringsmarginalen med ca 10 miljarder kronor. Detta beror bl.a. på att utgifterna i ålderspensionssystemet vid sidan av statens budget blivit lägre till följd av att inkomstindex och balansindex successivt reviderats ned. Utgifterna inom arbetsmarknadsområdet har också blivit lägre, framför allt till följd av att antalet subventionerade anställningar, t.ex. traineejobb och extratjänster, inte ökat i den omfattning som budgeterats.

Volymförändringar har tagit i anspråk ca 41 miljarder kronor av budgeteringsmarginalen. Detta beror i första hand på det stora antalet asylsökande under hösten 2015 som på ett betydande sätt förändrade förutsättningarna för utgiftsberäkningarna.

Övriga faktorer förklarar en förbättring av budgeteringsmarginalen på drygt 21 miljarder kronor. Förskottsbetalningar av vissa utgifter 2015 i stället för 2016, t.ex. EU-avgiften, har bidragit till detta.

Utfallet för statens budget 2016

Tabell 3 Utfall för statens budget 2016

Miljarder kronor

	Statens budget 2016	Ändrings- budget	Utfall 2016	Skillnad mot	
				Statens budget 2016	Utfall 2015
Statens skatteinkomster	952,6		1 043,8	91,2	149,8
Övriga inkomster	-28,3		-41,1	-12,8	-6,7
Totala inkomster	924,3		1 002,7	78,4	143,2
Utgiftsområden exkl. statsskuld räntor m.m.	915,5	33,1	899,1	-16,4	31,7
Statsskuld räntor m.m.	10,8		1,7	-9,0	-20,2
Förändring av anslagsbehållningar	-3,1			3,1	
Riksgäldskontorets nettoutlåning	10,8		14,8	4,0	4,7
Kassamässig korrigering	0		1,8	1,8	9,0
Totala utgifter	933,9	33,1	917,4	-16,5	25,2
Budgetsaldo	-9,6		85,3	94,9	118,0

Källa: Årsredovisning för staten 2016.

Statens budgetsaldo blev 85 miljarder kronor, och därmed 95 miljarder kronor bättre än vad som beräknades i statens budget för 2016, vilket framgår av tabell 3. Inkomsterna blev 78 miljarder kronor högre och utgifterna 16 miljarder kronor lägre. Engångseffekter förbättrade saldot med 59 miljarder kronor, bl.a.

till följd av engångsvisa skatteinbetalningar och att bolag gjort kapitalplaceringar på sammanlagt 30 miljarder kronor på sina skattekonton.

Skatteinkomsterna för staten blev ca 91 miljarder kronor högre än beräknat. Det är främst skatt på konsumtion och skatt på kapital som blivit högre. Övriga inkomster blev knappt 13 miljarder kronor lägre än beräknat. Detta förklaras bl.a. av att inkomsterna av försåld egendom blev lägre i förhållande till den beräkningsmässiga schablonen på 5 miljarder kronor. Högre avräkningar m.m. i anslutning till skattesystemet, bl.a. till följd av att den nya resolutionsavgiften inte budgeterades i statens budget för 2016, anger regeringen också som orsak.

Regeringens analys av hur inkomsterna har utvecklats jämfört med budgeten beaktar både utvecklingen av makroekonomin och förändringar i regelverken. Sammanlagt beräknades reformer på skattesidan i statens budget för 2016 öka skatteintäkterna med drygt 16 miljarder kronor. Utfallet för den nominella BNP-tillväxten och en positiv utveckling av lönesumman i ekonomin påverkade också skatteintäkterna positivt, liksom en stark utveckling av de fasta bruttoinvesteringarna genom ökade intäkter från mervärdesskatt.

Utgifterna i statens budget uppgick till 917 miljarder kronor, vilket är 16 miljarder kronor lägre än den av riksdagen beslutade budgeten för 2016. Med riksdagens beslut om ändringar i statens budget 2016 anvisades sammanlagt ytterligare 33 miljarder kronor. I förhållande till totalt anvisade medel blev utgifterna ca 50 miljarder kronor lägre. Det resulterade i att anslagsbehållningarna ökade med nästan 34 miljarder kronor.

Utgifterna för de allra flesta utgiftsområdena blev lägre än anvisat i statens budget, men bl.a. utgifterna för migration blev högre. Utgifterna för utgiftsområde 8 Migration blev 22 miljarder kronor högre än anvisat i den ursprungliga budgeten, men 3 miljarder kronor lägre än vad som totalt anvisades under året. De lägre utgifterna på flertalet utgiftsområden förklaras bl.a. av att utgifterna för sjukpenning, föräldrapenning och bostadsbidrag blev lägre, att antalet kommunmottagna nyanlända blev färre än beräknat, att volymerna för de nya insatserna extratjänster och traineejobb blev lägre än beräknat, att satsningar inom skolområdet inte kommit igång så fort som beräknat, att investeringsbidrag för anordnande av hyresbostäder och studentlägenheter inte betalats ut och på vissa senareläggningar och överklaganden som medfört lägre utgifter.

Regeringens analys av hur utgifterna utvecklats jämfört med budgeten beaktar både reviderade bedömningar av de makroekonomiska förutsättningarna, reviderade bedömningar av volymer i olika transfereringssystem och hur stor del av skillnaden som beror på nya beslut. Skillnaden till följd av ändrade makroekonomiska förutsättningar medförde att utgifterna blev ca 9 miljarder kronor lägre än i statens budget, vilket till största delen berodde på lägre räntor som gjorde att statsskuldsräntorna blev lägre. Ändrade volymer ledde till att utgifterna blev ca 8 miljarder kronor högre än i statens budget. Till följd av beslut med anledning av vår- respektive

höständringsbudgeten blev utgifterna ca 5 miljarder kronor högre än i den ursprungligen beslutade budgeten för 2016.

Utfallet för Riksgäldskontorets nettoutlåning blev ca 4 miljarder kronor högre än beräkningen i statens budget, vilket bl.a. beror på en högre dollar- och eurokurs som ökade Riksbankens lån i Riksgäldskontoret med drygt 4 miljarder kronor men också på att både Exportkreditnämnden och Kärnavfallsfonden minskade sina placeringar i Riksgäldskontoret. Nettoutlåningen blev också lägre än beräknat eftersom något låneavtal med Ukraina inte undertecknades under året.

På Riksgäldskontorets nettoutlåning redovisas också behållningarna i Stabilitetsfonden och resolutionsreserven. Under 2016 överfördes 19 miljarder kronor från Stabilitetsfonden till den nya resolutionsreserven. Den nya resolutionsreservens konto uppgick till drygt 22 miljarder kronor i slutet av året. I Stabilitetsfonden, som kommer att vara kvar som nationellt reglerad fond för bankstödsåtgärder, minskade kontobehållningen till drygt 40 miljarder kronor.

Medgivna överskridanden 2016

Med riksdagens bemyndigande får regeringen besluta att ett anslag får överskridas om det är nödvändigt för att täcka särskilda utgifter i en verksamhet. Utgifterna ska inte ha varit kända då anslaget anvisades. Regeringen får även fatta beslut om att överskrida ett anslag för att uppfylla ett av riksdagen beslutat ändamål med anslaget. Regeringen beslutade om sex medgivna överskridanden för 2016. Av dessa utnyttjades fyra:

- utgiftsområde 8, anslag 1:6 Offentligt biträde i utlänningsärenden, 102 miljoner kronor
- utgiftsområde 23, anslag 1:6 Bekämpande av smittsamma husdjursjukdomar, 12 miljoner kronor
- utgiftsområde 23, anslag 1:12 Finansiella korrigeringar, 31 miljoner kronor
- utgiftsområde 24, anslag 1:21 Finansiering av rättegångskostnader, 0,5 miljoner kronor

Utfallet på beställningsbemyndiganden

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får för det ändamål och med högst det belopp som riksdagen beslutat beställa varor eller tjänster och besluta om bidrag, ersättning, lån eller liknande som medför utgifter under senare budgetår än det år budgeten avser. När ett bemyndigande utnyttjas ska detta redovisas mot det av riksdagen beslutade bemyndigandebeloppet.

Det totala bemyndigandebeloppet för 2016 var drygt 450 miljarder kronor och de utestående åtagandena den 31 december 2016 uppgick till ca 342 miljarder kronor. De totala utestående åtagandena blev alltså

108 miljarder kronor lägre än det totala bemyndigandebeloppet. De största skillnaderna mellan bemyndigandebelopp och utestående åtaganden återfinns på utgiftsområde 22 Kommunikationer (–30 miljarder kronor), utgiftsområde 23 Areella näringar, landsbygd och livsmedel (–22 miljarder kronor) samt utgiftsområde 7 Internationellt bistånd (–22 miljarder kronor).

Inom utgiftsområde 22 blev utfallet lägre som en följd av att avtalen om medfinansiering ökat och att räntekostnaderna för upptagna lån blev lägre än väntat på grund av den låga marknadsräntan. Det låga utnyttjandet inom utgiftsområde 23 beror på att bemyndigandebeloppen avser beslut för hela programperioden 2014–2020. De största beloppsmässiga skillnaderna inom utgiftsområde 7 avsåg Multilaterala utvecklingsbanker, fonder och skuldavskrivningar, Afrika, Forskningsamarbete, Reformsamarbete i Östeuropa, Västra Balkan och Turkiet samt Asien.

Revisionen av myndigheternas årsredovisningar 2016

I Årsredovisning för staten 2016 redovisas de myndigheter som fått en modifierad revisionsberättelse från Riksrevisionen. En myndighet, Tillväxtverket, har fått en modifierad revisionsberättelse i form av en avvikande mening, dvs. revisorn drar slutsatsen att det finns väsentliga fel som är genomgripande och att årsredovisningen därför inte ger en rättvisande bild. För ytterligare en myndighet, Statens fastighetsverk, har Riksrevisionen avstått från att uttala sig, då man dragit slutsatsen att det råder flera osäkerhetsfaktorer som tillsammans gör att de inte har kunnat bilda sig en uppfattning om årsredovisningen. Övriga 14 modifierade revisionsberättelser är av en sådan karaktär att felen visserligen är väsentliga, men att de inte är genomgripande för myndighetens årsredovisning.

Resultaträkning, balansräkning och finansieringsanalys

I resultaträkningen redovisas de totala konsoliderade intäkterna och kostnaderna för de myndigheter som ingår i årsredovisningen. Konsolideringen innebär att transaktioner mellan myndigheter elimineras i resultat- och balansräkningen.

Statens budget och resultaträkningen skiljer sig åt såväl i avgränsning och struktur som i redovisningsprinciper. Till exempel ingår affärsverken i resultatredovisningen, men till stor del inte i statens budget. Redovisningsprinciperna skiljer sig också åt. Redovisningen i resultaträkningen görs i sin helhet enligt bokföringsmässiga grunder, dvs. den består av intäkter och kostnader, medan redovisningsprinciperna i statens budget är blandade, dvs. kassamässigt och periodiserat. Ytterligare en skillnad är att statens budget har en ändamålsstruktur där anslagen är grupperade i utgiftsområden och inkomstitlarna i inkomsttyper. Resultaträkningen är i sin tur indelad i intäkts- och kostnadsslag. Jämförelser av poster i resultaträkningen och statens budget går därför ofta inte att göra, utan i stället kompletterar dokumenten varandra, enligt regeringen.

Resultaträkningen för 2016 visar ett överskott på 27 miljarder kronor, vilket är 38 miljarder kronor bättre än 2015. Skatteintäkterna ökade med 97 miljarder kronor i förhållande till 2015 och bidragsintäkterna med 10 miljarder kronor. Intäkter av bidrag är intäkter som inte är relaterade till utförda prestationer, t.ex. återflöde från EU-budgeten, bidrag för forskning till universitet och högskolor och bidrag till Trafikverket från kommuner för investeringar i infrastruktur. Transfereringskostnaderna ökade med 51 miljarder kronor, bl.a. till följd av att de senaste årens ökning av bidragen till kommunerna fortsatt. Resultatet från andelar i hel- och delägda företag försämrades med 7 miljarder kronor främst på grund av Vattenfalls försämrade resultat. Kostnaderna för statens egen verksamhet ökade med 11 miljarder kronor. Lönekostnaderna ökade med 4,2 procent bl.a. till följd av ett ökat behov av personalresurser inom Migrationsverkets operativa verksamhet och att Arbetsförmedlingen ökat satsningarna inom sitt etableringsuppdrag. Lokalhyra för asylsökandes boenden har ökat lokalkostnaderna för Migrationsverket med 1,9 miljarder kronor under året.

I balansräkningen redovisas värdet av statens samtliga tillgångar, skulder och kapital den 31 december 2016. Statens nettoförmögenhet är skillnaden mellan tillgångarnas och skuldernas bokförda värde. Statsskulden svarar för den övervägande delen av skulderna. Nettoförmögenheten var negativ vid utgången av 2016 och uppgick till -405 miljarder kronor, dvs. staten hade en nettoskuld. Det är en förbättring med 17 miljarder kronor jämfört med 2015 och förklaras bl.a. av överskottet i resultaträkningen på 27 miljarder kronor.

I skrivelsen redovisas också skillnaderna mellan balansräkningens nettoförmögenhet och nationalräkenskaperna (NR). Skillnaden innebär att NR-beräkningen visar en positiv nettoförmögenhet som är 1 485 miljarder kronor högre än vad som redovisas i balansräkningen. Den beror dels på olika värderingsprinciper, dels på olika avgränsningar av staten. Den enskilt största skillnaden beror på att fasta realtillgångar i NR värderas till återanskaffningsvärdet medan värderingen i balansräkningen utgår från det ursprungliga anskaffningsvärdet. Dessutom bokförs forskning och utveckling i högre grad som tillgångar i NR. Skillnaden förklaras också av att NR använder marknadsprisvärdering.

Finansieringsanalysen visar bl.a. förändringen av statens nettouplåning under perioden, dvs. förändringen av statsskulden justerad för orealiserade valutakursförändringar. Under 2016 minskade statens nettouplåning med nära 72 miljarder kronor, vilket innebär att staten gjort en nettoamortering av sina lån.

Utvecklingen av statsskulden och statsskuldens kostnader

Den konsoliderade statsskulden minskade med 60 miljarder kronor till 1 292 miljarder kronor vid utgången av 2016. Huvudorsaken till att statsskulden minskade var budgetöverskottet på 85 miljarder kronor 2016. Samtidigt påverkades statsskulden i motsatt riktning av den försvagade kronan, då

valutaskuldens värde steg mätt i svenska kronor. Lån i svenska kronor minskade med knappt 63 miljarder kronor och lån i utländsk valuta ökade med drygt 2 miljarder kronor.

Den konsoliderade statsskuden som redovisas i årsredovisningen för staten skiljer sig från den okonsoliderade som Riksgäldskontoret redovisar. Skillnaden utgörs av hanteringen av myndigheters innehav av svenska statspapper vid beräkningen av skuden. Statliga myndigheters innehav av sådana statspapper uppgick till ca 55 miljarder kronor 2016 och nästan hela beloppet utgörs av Insättningsgarantifondens och Kärnavfallsfondens innehav.

Utgifterna för statsskuld räntor m.m. uppgick till 2 miljarder kronor 2016 och innebär en minskning med 20 miljarder kronor jämfört med 2015. De utgiftsmässiga principer som används i statens budget har svagheter när det gäller att beskriva statsskuldens kostnader, t.ex. har valet av upplåningsteknik stor påverkan på anslagsbelastningen ett visst år. I resultaträkningen för staten redovisas räntor enligt kostnadsmässiga principer sedan räntor till eller från statliga myndigheter räknats bort. I kostnaderna ingår även en omvärdering av skuden i utländsk valuta. Enligt resultaträkningen för 2016 uppgick nettokostnaden för statsskuden (räntor, över- och underkurser, valutakursförändringar m.m.) till 21 miljarder kronor, vilket är en marginell minskning jämfört med 2015.

Statliga garantiåtaganden

Ett statligt garantiåtagande innebär att staten går i borgen för någon annans betalningsåtagande, vilket innebär en finansiell risk för staten. Enligt budgetlagen får regeringen ställa ut kreditgarantier och göra andra liknande åtaganden för det ändamål och med högst det belopp som riksdagen bestämmer. Regelverket föreskriver bl.a. att staten ska ta ut en garantiavgift som motsvarar statens förväntade kostnad för åtagandet, om inte riksdagen beslutar annat, och att ett belopp motsvarande den subventionerade garantiavgiften då i stället ska belasta anslag på statens budget. Dessa principer för garantigivning kallas för den statliga garantimodellen. Exempel på stora garantiåtaganden som omfattas av garantimodellen är exportkreditgarantier och kreditgarantier för infrastrukturprojekt. Riksdagen har dock möjlighet att besluta om att undanta specifika garantier från garantimodellen. Det finns därför garantier som regleras i särskilda lagar eller på annan grund har andra villkor än de som stipuleras i budgetlagen, och insättningsgarantin och investerarskyddet är exempel på sådana garantier.

Statens garantiportfölj ökade med ca 113 miljarder kronor och uppgick vid utgången av 2016 till 2 043 miljarder kronor. Näst efter insättningsgarantin, som uppgick till 1 666 miljarder kronor, utgjordes de största åtagandena av kreditgarantier, 233 miljarder kronor, och garantier om tillförsel av kapital, 136 miljarder kronor. Varken investerarskyddet eller den utestående kapitaltäckningsgarantin till Svensk-Danska Broförbindelsen (Svedab AB) ingår i dessa belopp, då storleken på dessa åtaganden inte kan

beloppsbestämmas. I tabell 4 redovisas de garantiramar som riksdagen beslutat om och utfärdade garantier. Skillnaden mellan beloppet för statens garantiportfölj vid utgången av 2016 och summan i tabellen förklaras främst av att garantikapital, grundfundsförbindelser och affärsverkens garantier inte ingår i redovisningen i tabellen.

Tabell 4 Garantiramar och utfärdade garantier 2016

Miljoner kronor

	Beslutad kreditram 2016	Utfärdade garantier 2016
Insättningsgarantin	Obegränsad	1 665 945
Garantier till insättare i utländska instituts filialer i Sverige ¹	Obegränsad	
Investerarskyddet	Obegränsad	
Garantier till kreditinstitut, Stabilitetsfonden	750 000	0
Garantier till företag i resolution, resolutionsreserven	200 000	0
Kreditgarantier till Öresundsbrokonsortiets upplåning	Obegränsad	18 578
Nordiska investeringsbanken, garantier för projektinvesteringsslån	6 417	4 636
Nordiska investeringsbanken, garantier för miljöinvesteringsslån	992	109
Kreditgaranti till European Spallation Source ERIC (ESS)	600	600
Pensionsgarantier	Obegränsad	8 514
Kreditgarantier till UD-anställda	50	0,6
Exportkreditgarantier	450 000	238 482
Investeringsgarantier	10 000	2 094
Sida: Totalram för garantiåtaganden	10 000	5 008
Kreditgarantier för ny- och ombyggnad av bostäder	10 000	1 985
Förvärvsgarantier	5 000	0,1
Summa		1 945 952

¹Garantin innebär endast en möjlighet att skydda dessa filialer och den är en följd av finanskrisen.

Källa: Årsredovisning för staten 2016.

De ansvariga myndigheterna (Riksgäldskontoret, Exportkreditnämnden, Sida och Boverket) värderar löpande de förväntade förlusterna, vilka är ett mått på den kostnad som följer med kreditrisken i de garantiåtaganden som hanteras enligt garantimodellen. Myndigheterna gör avsättningar för de förväntade förlusterna på skuldsidan i sina balansräkningar. Insättningsgarantin och investerarskyddet regleras inte av budgetlagen, och därför görs det varken någon värdering eller avsättning för den förväntade förlusten. I tabell 5 redovisas avsättningar för förväntade garantiförluster och de tillgångar som finns i form av inbetalda garantiavgifter.

Tabell 5 Avsättningar för förväntade garantiförluster 2016*Miljoner kronor, om inte annat anges*

	Garanti- engagemang	Avsättning för förväntad förlust	Avsättning i % av engagemang	Garanti- tillgångar
Riksgäldskontoret	33 316	610	1,8	1 288
Exportkreditnämnden	192 492	12 008	6,2	29 557
Sida	4 963	286	5,8	2 242
Boverket	1 985	28	1,4	2 259
Summa	232 756	12 932	5,6	35 346

Anm.: Insättningsgarantin, investerarskyddet, garantier till banker m.fl. och garantikapital ingår inte. Exportkreditnämnden återförsäkrar en del av sitt engagemang och har därför reducerat avsättningar för garantiförluster med 385 miljoner kronor. I engagemangen för Sida ingår inte utfästelser.
Källa: Årsredovisning för staten 2016.

I skrivelsen anges att den grupp av garantier som har störst avsättning i förhållande till sitt åtagande är Exportkreditnämndens garantier. Under året har risken för ytterligare stora skadeutbetalningar i myndighetens problemärenden ökat kraftigt. För den del av garantiportföljen som omfattas av garantimodellen täcks avsättningarna för förväntade förluster väl av de avgifter som redan inbetalats. Trots att världsekonomin under flera år genomgått en besvärlig tid är tillgångarna fortfarande större än avsättningarna, konstaterar regeringen i skrivelsen.

I vissa fall kan riksdagen besluta att subventionera hela eller delar av avgiften för en viss garanti. Då anvisar riksdagen normalt anslag för att betala avgiften. Under 2016 utbetalades 4,4 miljoner kronor i statliga subventioner för garantiavgifter, exklusive de garantier som Sida svarar för. Det finns även några garantiåtaganden som vid infrianden helt eller delvis belastar anslag. Det gäller åtaganden i form av garantikapital, u-kreditgarantier och kapitaltäckningsgarantier.

Statlig utlåning med kreditrisk

Statliga lån, liksom statsbidrag och statliga garantier, ges till verksamheter som staten finner angelägna. Riksdag och regering beslutar om all statlig utlåning antingen genom särskilda beslut för ett enskilt lån eller genom lagar och förordningar om låneprogram, t.ex. studielån. Ett lån med kreditrisk innebär samma kreditrisk för staten som en kreditgaranti. Skillnaden är att finansieringen av lånet sköts av staten och finansieringen av garantier av en bank eller ett annat kreditinstitut. Merparten av statens utlåning finansieras direkt via upplåning genom Riksgäldskontoret.

Statens utlåning till privatpersoner, företag, projekt och andra stater, dvs. lån med kreditrisk, uppgick den 31 december 2016 till 227 miljarder kronor före nedskrivning (det värde som förväntas inflyta), vilket är en ökning med 5 miljarder kronor jämfört med 2015. Den dominerande posten, 93 procent, var studielånen från Centrala studiestödsnämnden (CSN) på 212 miljarder kronor. Utlåning efter nedskrivning har de senaste fem åren haft en uppåtgående trend som framför allt förklaras av en ökning av CSN:s utlåning.

Väsentliga risker i statens utlåning och utställda garantier

Utfallen i garanti- och utlåningsverksamheten kan bli både bättre och sämre än det som beräknats, även om det samlade utfallet över en mycket lång tidsperiod antas röra sig mot det förväntade. Regeringen har gett Riksgäldskontoret i uppdrag att i samverkan med EKN, CSN, Sida, Boverket och övriga berörda myndigheter årligen göra en samlad riskanalys av statens garanti- och utlåningsportfölj (Fi2010/05311). Den senaste analysen redovisas i rapporten Statens garantier och utlåning – en riskanalys, som lämnades till regeringen den 15 mars 2017 (Fi2017/01288/BATOT). Sammantalet bedöms risken för stora förluster som låg, både för den ordinarie portföljen och för insättningsgarantin.

Nationellt intygande samt avgifter till och bidrag från EU

Regeringens nationella intygande för 2016 när det gäller EU-medel omfattar EU-medel som hänförs till de fleråriga budgetramarna 2007–2013 och 2014–2020, även kallade programperioder. Den tidigare programperioden håller på att avslutas. Intygandet innehåller en årlig räkenskapsammanställning av medel mottagna från EU:s budget samt en redogörelse för hur dessa medel har fördelats på olika åtgärder. Med EU-medel avses de medel som förvaltas inom ramen för delad förvaltning mellan medlemsstaten Sverige och EU-kommissionen.

Intygandet, som ingår som en del i årsredovisningen för staten, överlämnas till riksdagen med kopia till EU-kommissionen och Europeiska revisionsrätten. Regeringens intygande syftar till att öka riksdagens insyn i hur Sverige fullgör sitt förvaltningsansvar och hur tilldelade EU-medel används. Samtidigt medför intygandet krav på den interna styrningen och kontrollen hos de myndigheter som ansvarar för att förvalta medlen. Regeringens övergripande ambition är att säkerställa ett effektivt förvaltnings- och kontrollsystem för EU-medlen för att med rimlig säkerhet garantera de underliggande transaktionernas laglighet och korrekthet.

I avsnittet kommenterar regeringen den revisionsberättelse med avvikande mening som Riksrevisionen lämnat med anledning av revisionen av Tillväxtverkets årsredovisning. Enligt regeringens bedömning är de enskilda felen inte väsentliga i den samlade finansiella redovisningen av EU-medel som regeringen lämnar i årsredovisningen för staten. Därför gör regeringen bedömningen att felen i Tillväxtverkets årsredovisning inte väsentligt påverkar den finansiella redovisningen i detta avsnitt.

Regeringen lämnar följande intygande:

- Sammanställningen av EU-räkenskaperna, omfattande resultat- och balansräkning samt en kassamässig redovisning, har upprättats enligt god redovisningssed. Regeringen bedömer att räkenskaperna i allt väsentligt är rättvisande.
- Det finns ett ramverk för staten som syftar till att säkerställa en betryggande intern styrning och kontroll av EU-medlen.

Riksrevisionens revisionsberättelse med anledning av Årsredovisning för staten 2016

Redogörelsen

I enlighet med lagen (2002:1022) om revision av statlig verksamhet m.m. ska Riksrevisionen granska årsredovisningen för staten. Redogörelse 2016/17:RR4 utgör Riksrevisionens redovisning av granskningen till riksdagen och innehåller i enlighet med riksdagsordningen en revisionsberättelse över Årsredovisning för staten 2016.

Revisionsberättelsen

Enligt Riksrevisionens uppfattning har regeringen i alla väsentliga avseenden upprättat de finansiella delarna av Årsredovisning för staten 2016 (s. 167–255) i enlighet med 10 kap. 5–10 §§ budgetlagen, och lämnat information utöver de finansiella delarna i enlighet med 10 kap. 5–10 §§ budgetlagen, som är förenlig med årsredovisningens finansiella delar.

Riksrevisionens uttalande omfattar inte kapitel 1.1 Den offentliga sektorns finansiella sparande. Enligt Riksrevisionen innehåller kapitlet ett antal mycket komplexa parametrar och bygger delvis på uppskattningar och bedömningar. Enligt Riksrevisionen är information som till stor del bygger på uppskattningar och bedömningar behäftade med olika grader av osäkerhet och inte möjlig att verifiera med tillräckliga och ändamålsenliga revisionsbevis. Utöver detta konstaterar Riksrevisionen att en stor del av indata erhålls från tredje part, t.ex. kommuner och landsting.

Riksrevisionen anser att de revisionsbevis som erhållits är tillräckliga och ändamålsenliga som grund för Riksrevisionens uttalanden.

Näringsutskottets yttrande

I yttrande 2016/17:NU7y redogör näringsutskottet för sin genomgång av Årsredovisning för staten 2016 för de utgiftsområden som faller inom utskottets beredningsområde, dvs. utgiftsområdena 19 Regional tillväxt, 21 Energi och 24 Näringsliv. Näringsutskottet har mot bakgrund av genomgången funnit skäl att yttra sig med anledning av att Tillväxtverket fått en modifierad revisionsberättelse från Riksrevisionen.

Näringsutskottet konstaterar i yttrandet att Tillväxtverket har fått en modifierad revisionsberättelse av det allvarligaste slaget, ett uttalande med avvikande mening, och betonar allvaret i detta. Riksrevisionen har konstaterat att myndighetens årsredovisning innehåller väsentliga fel som är genomgripande och att årsredovisningen därför som helhet inte ger en rättvisande bild och inte heller är ett tillförlitligt beslutsunderlag. Näringsutskottet understryker vikten av att regeringen grundligt följer upp de uppgifter och felaktigheter som framkommit och därefter vidtar nödvändiga åtgärder. Näringsutskottet noterar bl.a. att regeringen avser att ta upp den modifierade revisionsberättelsen med Tillväxtverket inom ramen för den

kommande årliga myndighetsdialogen och har inga synpunkter på det förfarandet. Vidare utgår näringsutskottet ifrån att regeringen i budgetpropositionen för 2018 återkommer med en redovisning av eventuella vidtagna och planerade åtgärder. Näringsutskottet påminner om vikten av att myndigheternas årsredovisningar är rättvisande för att regeringen ska kunna fullgöra sin redovisningsskyldighet gentemot riksdagen enligt bestämmelserna i budgetlagen och hänvisar till att detta tidigare också anförts av finansutskottet (bet. 2008/09:FiU13).

Kompletterande information

Förstärkt uppföljning och utvärdering av överskottsmålet

I 2017 års ekonomiska vårproposition redovisar regeringen sina bedömningar med anledning av den parlamentariskt sammansatta Överskottsmålskommitténs förslag och bedömningar i betänkandet En översyn av överskottsmålet. I propositionen gör regeringen bedömningen att ett bakåtblickande åttaårigt genomsnitt av det faktiska finansiella sparandet bör användas för att i efterhand utvärdera om överskottsmålet har uppnåtts (prop. 2016/17:100 s. 84). Regeringen delar utredningens bedömning att uppföljningen och utvärderingen bör stärkas. Överskottsmålskommittén konstaterar i sitt betänkande att den bakåtblickande indikatorn redovisas i årsredovisningen för staten (SOU 2016:67 s. 266). Ändringarna i det budgetpolitiska ramverket bör enligt regeringen tillämpas fr.o.m. budgetåret 2019, och i budgetpropositionen för 2018 kommer regeringen att återkomma till riksdagen med förslag om en ny nivå för överskottsmålet och införande av ett skuldankare.

Riksrevisorernas årliga rapport 2017

Riksrevisorernas årliga rapport 2017 publicerades den 29 maj 2017. I den rapporten konstateras bl.a. att det är av central betydelse att myndigheternas årsredovisningar är rättvisande för att regeringen ska kunna fullgöra sin redovisningsskyldighet gentemot riksdagen. Detta ställer enligt riksrevisorerna krav på ett tydligt definierat regelverk för årsredovisningen för staten. Då budgetlagen inte ger tillräcklig normering bör enligt riksrevisorerna en översyn göras för att få ett mer tydligt och enhetligt regelverk för årsredovisningen för staten. Utskottet kommer att behandla den årliga rapporten under hösten 2017.

Tidigare behandling

Årsredovisningen för staten utgör ett viktigt komplement till budgetpropositionen

Utskottet har flera gånger betonat att årsredovisningen för staten är ett viktigt komplement till budgetpropositionen och en möjlighet för riksdagen att följa upp och kontrollera de beslut riksdagen fattat om statens budget (se t.ex. bet.

2015/16:FiU28 och bet. 2016/17:FiU15). Utskottet har konstaterat att transparens och tydlighet är centralt för ett högt förtroende för finanspolitiken och därmed också för årsredovisningen för staten. Utskottet har också välkomnat regeringens ambition att inom ramen för budgetlagens bestämmelser förtydliga redovisningen och förbättra transparensen i årsredovisningen för staten.

Tidigareläggning av utgifter

De planerade utgifterna för 2016 minskades sammantaget med 19,6 miljarder kronor, vilket innebar en budgeteringsmarginal på 21,4 miljarder kronor. Regeringen bedömde detta som tillräckligt för att hantera osäkerheten i utgiftsutvecklingen. I utskottets betänkande med anledning av Riksrevisionens effektivitetsgranskning av Årsredovisning för staten 2015 (2016/17:FiU15 s. 10) konstaterades att tillvägagångssättet visserligen inte stred mot budgetlagen, men att det hade varit önskvärt med en redovisning av de avvägningar som låg bakom valet av åtgärder. Detta anförde utskottet också i förra årets betänkande över 2016 års ekonomiska vårproposition (2015/16:FiU20 s.70).

Utskottets ställningstagande

Årsredovisningen för staten, som lämnas i form av en skrivelse till riksdagen, är ett av de grundläggande ekonomisk-politiska dokumenten för riksdagen att följa upp och kontrollera sina beslut om statens budget. Det är därför utskottet brukar understryka dess vikt som ett komplement till budgetpropositionen. I årsredovisningen för staten redovisar regeringen enligt 10 kap. 6 § budgetlagen (2011:203) bl.a. utfallet på budgetens inkomstitlar, anslag och statens lånebehov samt hur man utnyttjat de bemyndiganden regeringen fått av riksdagen om ekonomiska åtaganden och utlåning. När budgetpropositionen sedan överlämnas till riksdagen på hösten innehåller den tillsammans med själva budgetförslaget enligt 10 kap. 3 § också en redovisning av de resultat som uppnåtts i verksamheten i förhållande till de av riksdagen beslutade målen. Vid höstens budgetberedning får riksdagen därmed möjlighet att granska resultaten i förhållande till de insatta resurserna och överväga regeringens budgetförslag mot bakgrund av detta. Utfallet för det föregående året har alltså en central roll både som underlag för riksdagens granskning av utfallet i förhållande till besluten om statens budget och som underlag för riksdagens granskning av resultaten av de insatta resurserna i förhållande till de av riksdagen beslutade målen.

Enligt utskottet har regeringen i Årsredovisning för staten för 2016 förklarat väsentliga skillnader mellan budgeterade belopp och utfallet, vilket är i enlighet med budgetlagen 10 kap. 6 §. Utfallet på statens budget blev 95 miljarder kronor bättre än vad som beräknades i statens budget för 2016, och i årsredovisningen förklarar regeringen skillnaden såväl i termer av utfall på inkomstitlar och anslag som i termer av reformer, förändrade

makroekonomiska förutsättningar och volymantaganden. De redovisningar av utfall och förklaringar till väsentliga skillnader, när det gäller såväl utnyttjade bemyndiganden om ekonomiska åtaganden och utlåning som medgivna överskridanden och indragningar, uppdelat på utgiftsområden är också väsentliga för att riksdagen ska kunna följa upp sina ekonomiska beslut om statens budget.

I Årsredovisning för staten 2016 redovisas resultatet av den årliga revisionen av de statliga myndigheternas årsredovisningar för 2016. Den årliga revisionen har resulterat i att Statens fastighetsverk fått en modifierad revisionsberättelse i form av att Riksrevisionen avstått från att uttala sig och att Tillväxtverket fått en modifierad revisionsberättelse i form av en avvikande mening, dvs. felet är så genomgripande att Tillväxtverkets årsredovisning inte kan anses ge en rättvisande bild. När det gäller Tillväxtverket betonar näringsutskottet i sitt yttrande (ytr. 2016/17:NU7y) allvaret i att en myndighet får en modifierad revisionsberättelse med avvikande mening och understryker vikten av att regeringen grundligt följer upp de uppgifter och felaktigheter som framkommit och därefter vidtar nödvändiga åtgärder. Finansutskottet håller med näringsutskottet när det gäller Tillväxtverkets årsredovisning och förutsätter att regeringen både när det gäller Tillväxtverket och Statens fastighetsverk återkommer med en redogörelse av eventuella vidtagna och planerade åtgärder med anledning av revisionens resultat i budgetpropositionen för 2018. Utskottet påminner om att det är av central betydelse att myndigheternas årsredovisningar är rättvisande för att regeringen ska kunna fullgöra sin redovisningsskyldighet gentemot riksdagen enligt 10 kap. 1 § budgetlagen.

Med det anförda föreslår utskottet att riksdagen lägger regeringens skrivelse och Riksrevisionens redogörelse till handlingarna.

BILAGA 1

Förteckning över behandlade förslag

Skrivelse 2016/17:101

Regeringens skrivelse 2016/17:101 Årsredovisning för staten 2016.

Redogörelse 2016/17:RR4

Redogörelse 2016/17:RR4 Riksrevisionens redogörelse för granskningen av Årsredovisningen för staten 2016.

BILAGA 2

Näringsutskottets yttrande 2016/17:NU7y

Årsredovisning för staten 2016

Till finansutskottet

Finansutskottet beslutade den 27 april 2017 att ge övriga utskott möjlighet att senast den 18 maj yttra sig över regeringens skrivelse 2016/17:101 Årsredovisning för staten 2016 och eventuella motioner i de delar som berör respektive utskotts beredningsområde. Det har inte väckts några motioner med anledning av skrivelsen.

I skrivelsen lämnar regeringen en redogörelse för det ekonomiska utfallet i staten 2016. Skrivelsen omfattar bl.a. också en redovisning av de myndigheter som har fått en modifierad revisionsberättelse från Riksrevisionen och skälen för detta.

Näringsutskottet har gått igenom regeringens redogörelse för de utgiftsområden som faller inom utskottets beredningsområde, dvs. utgiftsområdena 19 Regional tillväxt, 21 Energi och 24 Näringsliv. Utskottet har mot bakgrund av denna genomgång funnit skäl att yttra sig med anledning av att Tillväxtverket fått en modifierad revisionsberättelse från Riksrevisionen. I detta yttrande redovisar utskottet sina överväganden.

Utskottets överväganden

Skrivelsen

Av skrivelsen framgår att Riksrevisionen inom ramen för den årliga revisionen har granskat 225 myndigheters årsredovisningar för 2016. Riksrevisionen har för 2016 avstått från att uttala sig om en myndighets årsredovisning (Statens fastighetsverk) och lämnat ett uttalande med avvikande mening för en årsredovisning (Tillväxtverket). Vidare har Riksrevisionen lämnat en revisionsberättelse med reservation för 12 myndigheter, och 11 myndigheter har erhållit revisionsberättelse med upplysning.

Riksrevisionen uttalar sig med avvikande mening när det finns väsentliga fel som är genomgripande och årsredovisningen som helhet därigenom inte ger en rättvisande bild.

Av skrivelsen framgår att Riksrevisionen som grund för att Tillväxtverket har fått en revisionsberättelse med avvikande mening anger att Tillväxtverkets årsredovisning för 2016 innehåller omfattande felaktigheter som påverkar hela den finansiella redovisningen och ger följdfel i de finansiella uppgifterna i resultatredovisningen. Myndigheten har inte redovisat valutakursdifferenser som uppstått vid inbetalningar från EU i uppbördsavsnittet avseende utgifter som myndigheten återkrävt från Europeiska strukturfonden (Eruf). Myndigheten har därmed inte följt 2 kap. 7 § 4, 4 kap. 1 § och 5 kap. 12 § förordningen (2000:605) om årsredovisning och budgetunderlag. De redovisade mellanhavandena mot EU när det gäller Eruf och programmet Öresund-Kattegatt-Skagerrak innehåller dessutom felaktigheter i form av dubbelbokningar och felaktigt värderade fordringar till väsentliga belopp. Dessa felaktigheter uppges påverka övriga upplupna intäkter, övriga förutbetalda intäkter, transfere-ringsavsnittet, uppbördsavsnittet, intäkter av bidrag och årets kapitalförändringar. Det här ger i sin tur följdfel i avsnittet ”Året i siffror” i resultatredovisningen. Avsnittet ”Kommentarer till utfall” innehåller även felaktigt angivna förändringar jämfört med resultaträkningen.

Vissa kompletterande uppgifter

Riksrevisionens årliga revision

Som framgår av avsnittet om skrivelsen har Riksrevisionen lämnat en revisionsberättelse med avvikande mening för Tillväxtverkets årsredovisning för 2016. Riksrevisionen uttalar sig med avvikande mening när det finns väsentliga fel som är genomgripande och årsredovisningen som helhet därigenom inte ger en rättvisande bild. Detta innebär att Riksrevisionen bedömt felen som så pass genomgripande att årsredovisningen inte bedöms tillförlitlig som beslutsunderlag.

Det är ovanligt att Riksrevisionen lämnar en revisionsberättelse med avvikande mening. Sedan 2010 då begreppet avvikande mening infördes har

Riksrevisionen endast lämnat en revisionsberättelse med avvikande mening två gånger tidigare. Det var 2011 då Sameskolstyrelsen och den nybildade Havs- och vattenmyndigheten fick revisionsberättelser med avvikande mening.

Revisionsrapport – Tillväxtverkets årsredovisning 2016

I Riksrevisionens revisionsrapport med anledning av Tillväxtverkets årsredovisning 2016 beskrivs felen som ligger till grund för den avvikande meningen i revisionsberättelsen närmare; dessa fel redovisas nedan. Revisionsrapporten innehåller utöver en redovisning av de felaktigheter som ligger till grund för den avvikande meningen även iakttagelser på följande områden: en otillräcklig redovisning av finansieringsinstrument; otillåten delegering av hanteringen av affärsutvecklingscheckar; bristande dokumentation av ekonomiska händelser samt attest av manuella bokföringsordrar.

Riksrevisionen lämnar ett flertal rekommendationer till Tillväxtverket. Senast den 28 april 2017 önskar Riksrevisionen information från Tillväxtverket med anledning av iakttagelserna i rapporten.

Av rapporten framgår att Riksrevisionen redan i en rapport i september 2016 påtalade brister när det gäller Tillväxtverkets redovisning av EU-mellanhavanden, vilket är det största beloppsmässiga felet i årsredovisningen. Riksrevisionen lämnade då en rekommendation om att Tillväxtverket behövde utreda tillämpade redovisningsprinciper och redovisade mellanhavanden i samråd med Ekonomistyrningsverket. Enligt rapporten svarade Tillväxtverket att detta skulle ske i oktober 2016. Tillväxtverket har under hösten 2016 anlitat Statens servicecenter för att se över mellanhavandet mot EU. Utredningen väckte dock enligt Riksrevisionen ytterligare frågor som inte har besvarats på ett tillfredsställande sätt. Tillväxtverket uppges inte ha klargjort och dokumenterat myndighetens redovisningsprinciper för EU-medel i samråd med Ekonomistyrningsverket inför bokslutet. Riksrevisionen konstaterar därmed att myndigheten inte har åtgärdat problemen inför årsredovisningen.

Tillväxtverkets fordran mot Eruf är enligt rapporten felaktig och regelverket om redovisning av valutakursförändringar har inte följts. Tillväxtverket har inte redovisat valutakursdifferenser som uppstått vid inbetalningar från EU i uppbördsavsnittet avseende utgifter som myndigheten återkrävt från Eruf. Den exakta storleken på felredovisningarna är enligt Riksrevisionen svåra att bedöma. I rapporten redogörs dock för ett antal iakttagelser och det förs ett resonemang om storleken på felaktigheterna¹.

När det gäller programmet Öresund-Kattegatt-Skagerrak (ÖKS) förekommer det även fel i form av dubbelbokningar. Det handlar om 29 miljoner kronor som ligger dubbelt i balansräkningens skuldsida eftersom de redovisats

¹ Till exempel framkommer att Tillväxtverket för programperioden för Eruf 2014–2020 redovisar en fordran på EU på 28,3 miljoner kronor samtidigt som EU har innehållit ett belopp om 4,9 miljoner euro. Differensen mellan fordran och innehållit belopp är enligt Riksrevisionens uträkningar 18,6 miljoner kronor. Även när det gäller programperioden för Eruf 2007–2013 redovisar Tillväxtverket en för låg fordran.

separat och även ingår i posten oförbrukade bidrag. Tillväxtverket redovisar också en felaktigt värderad fordran på EU för ÖKS för 2007–2013 i form av upplupna bidragsintäkter om 12,4 miljoner kronor. Det har inte presenterats något underlag som visar varför fordran kvarstår som oförändrad sedan 2013 trots att myndigheten mottagit betalningar från EU, och fordran bedöms därför inte som balansgill.

Vidare innehåller Tillväxtverkets årsredovisning felaktigt beskrivna redovisningsprinciper, följdfel i resultatredovisningen och korrigeringar som inte har beskrivits, detta trots att rättelser i enlighet med gällande regelverk bör kommenteras i en not.

Av revisionsrapporten framgår även att det förekommer brister i redovisningen av Utlåning inom ramen för anslaget 1:1 Regionala tillväxtmedel inom utgiftsområde 19. Tillväxtverket redovisar inte utlåning enligt 5 kap. 14 § förordningen (2000:605) om årsredovisning och budgetunderlag och avviker därmed från det ekonomiska administrativa regelverket. I något fall har lån redovisats som bidrag, och det har förekommit olikartade bedömningar av lånefordringarnas värde.

Årsredovisningen innehåller enligt Riksrevisionen ett antal fel som enligt myndigheten hade kunnat fångas upp genom en bättre kvalitetssäkring. I rapporten lämnas en beskrivning av sådana fel.

Riksrevisionen lämnar följande rekommendationer med anledning av de iakttagelser som redovisats ovan:

- Tillväxtverket bör utreda det exakta mellanhavandet mot EU samt säkerställa att EU-medlen redovisas i enlighet med gällande regelverk.
- Tillväxtverket bör utreda, förtydliga och dokumentera myndighetens redovisningsprinciper för hantering av EU-medel i samråd med Ekonomistyrningsverket.
- Tillväxtverket bör stärka den interna styrningen och kontrollen av lånefordringarna för att säkerställa en likartad bedömning av lånefordringarnas värde samt säkerställa att samtliga utbetalningar av lånefordringar även redovisas i posten Utlåning.
- Tillväxtverket bör se över den schablon som används för värdering av lånefordringar för att säkerställa att det finns en grund för de bedömningar den bygger på.
- Tillväxtverket bör stärka kvalitetssäkringen av årsredovisningen samt tydligt förklara ändrade jämförelsetal.

Det fortsatta arbetet

Enligt uppgift från Riksrevisionen ska Tillväxtverket lämna sina svar på revisionsrapporten till Riksrevisionen den 18 maj 2017 (Tillväxtverket fick anstånd att lämna informationen senare än vad som ursprungligen begärdes i revisionsrapporten). Myndighetsledningen förväntas då uppge vilka åtgärder den avser att vidta med anledning av Riksrevisionens iakttagelser och rekommendationer.

Enligt uppgift från Regeringskansliet kommer Riksrevisionens revisionsberättelse att ingå som en del av regeringens sedan tidigare inplanerade myndighetsdialog med Tillväxtverket den 29 maj 2017. Även om det redan nu pågår diskussioner inom Regeringskansliet avvaktar man myndighetens svar på revisionsrapporten och myndighetsdialogen för att se vilka åtgärder regeringen eventuellt behöver vidta.

Tidigare riksdagsbehandling

I 10 kap. 1 § budgetlagen (2011:203) fastställs att regeringen är redovisningskyldig inför riksdagen för de tillgångar som regeringen förvaltar och förfogar över. Redovisningskyldigheten omfattar även den verksamhet som bedrivs av staten samt statens skulder och övriga ekonomiska åtaganden. Vidare framgår av 2 § att bokföring av redovisning i staten ska fullgöras på ett sätt som överensstämmer med god redovisningssed. Redovisningen ska ge en rättvisande bild av verksamheten, det ekonomiska resultatet och ställningen samt förvaltningen av statens tillgångar. Enligt 3 § ska regeringen i budgetpropositionen lämna en redovisning av de resultat som uppnåtts i verksamheten i förhållande till de mål som riksdagen beslutat.

Vid sin behandling av Riksrevisorernas årliga rapport har finansutskottet tidigare betonat att det är av central betydelse att myndigheternas årsredovisningar är rättvisande för att regeringen ska kunna fullgöra sin redovisningskyldighet gentemot riksdagen enligt 10 kap. 1 § budgetlagen (bet. 2008/09:FiU13).

Utskottets ställningstagande

Efter att ha gått igenom regeringens redovisning över utgiftsområdena 19 Regional tillväxt, 21 Energi och 24 Näringsliv i Årsredovisning för staten 2016 (skr. 2016/17:101) finner utskottet anledning att yttra sig i ett avseende. Det gäller uppgiften om att Tillväxtverket har fått en modifierad revisionsberättelse av det allvarligaste slaget, ett uttalande med avvikande mening, från Riksrevisionen. Utskottet har i det föregående redogjort för innehållet i Riksrevisionens revisionsberättelse och den revisionsrapport där felet som ligger till grund för den avvikande meningen i revisionsberättelsen beskrivs närmare.

Utskottet vill inledningsvis betona allvaret i att en myndighet får en revisionsberättelse där Riksrevisionen konstaterar att årsredovisningen innehåller väsentliga fel som är genomgripande och att årsredovisningen därigenom som helhet inte ger en rättvisande bild och inte heller enligt Riksrevisionens bedömning är ett tillförlitligt beslutsunderlag. Utskottet vill därför understryka vikten av att regeringen grundligt följer upp de uppgifter och felaktigheter som framkommit och därefter vidtar nödvändiga åtgärder.

Utskottet noterar att regeringen avser att ta upp den modifierade revisionsberättelsen med Tillväxtverket inom ramen för den kommande årliga myndighetsdialogen. Vidare noterar utskottet att regeringen avvaktar myndighetens svar till Riksrevisionen angående revisionsrapporten och myndighetsdialogen

innan den tar ställning till vilka åtgärder som behöver vidtas. Utskottet har inga synpunkter på detta förfarande.

Utskottet förutsätter att regeringen återkommer med en redogörelse av regeringens bedömning av de uppgifter som framkommer i Riksrevisionens revisionsberättelse och en redovisning av eventuella vidtagna och planerade åtgärder med anledning av revisionsberättelsen i samband med budgetpropositionen för 2018. Utskottet vill påminna om det som anförts av finansutskottet (bet. 2008/09:FiU13) om vikten av att myndigheternas årsredovisningar är rättvisande för att regeringen ska kunna fullgöra sin redovisningskyldighet gentemot riksdagen enligt 10 kap. 1 § budgetlagen. Utskottet avser att följa regeringens arbete med anledning av Riksrevisionens revisionsberättelse för Tillväxtverkets årsredovisning för 2016.

Stockholm den 16 maj 2017

På näringsutskottets vägnar

Jennie Nilsson

Följande ledamöter har deltagit i beslutet: Jennie Nilsson (S), Lars Hjalmered (M), Åsa Westlund (S), Per-Arne Håkansson (S), Josef Fransson (SD), Hanif Bali (M), Anna Wallén (S), Lise Nordin (MP), Ann-Charlotte Hammar Johansson (M), Mattias Jonsson (S), Mattias Bäckström Johansson (SD), Said Abdu (L), Birger Lahti (V), Anna-Caren Säterberg (S), Gunilla Nordgren (M) och Peter Helander (C).