



Årsredovisning för staten 2013

Sammanfattning

I detta betänkande behandlar finansutskottet regeringens skrivelse Årsredovisning för staten 2013 (skr. 2013/14:101) och Riksrevisionens redogörelse för granskningen av Årsredovisning för staten 2013 (2013/14:RR4). En kommittémotion (2013/14:Fi10) av Fredrik Olovsson m.fl. (S) har väckts med anledning av regeringens skrivelse. Med anledning av Riksrevisionens redogörelse har också en kommittémotion (2013/14:Fi16) av Fredrik Olovsson m.fl. (S) väckts. Utskottet föreslår att skrivelsen och redogörelsen läggs till handlingarna och avstyrker motionerna.

I betänkandet finns en reservation.

Innehållsförteckning

Sammanfattning.....	1
Utskottets förslag till riksdagsbeslut.....	3
Redogörelse för ärendet.....	4
Ärendet och dess beredning.....	4
Propositionens huvudsakliga innehåll.....	4
Utskottets överväganden.....	5
Årsredovisning för staten 2013.....	5
Skrivelsen.....	5
Riksrevisionens granskning av Årsredovisning för staten 2013.....	12
Kompletterande information.....	16
Finansutskottets ställningstagande.....	18
Reservation.....	21
Årsredovisning för staten 2013 (S, MP, V).....	21
<i>Bilaga</i>	
Förteckning över behandlade förslag.....	23
Skrivelse 2013/14:101.....	23
Följdmotionen.....	23
Redogörelse 2013/14:RR4.....	23
Följdmotionen.....	23

Utskottets förslag till riksdagsbeslut

Årsredovisning för staten 2013

Riksdagen avslår motionerna

2013/14:Fi10 av Fredrik Olovsson m.fl. (S) och

2013/14:Fi16 av Fredrik Olovsson m.fl. (S) samt

lägger redogörelse 2013/14:RR4 och skrivelse 2013/14:101 till handlingarna.

Reservation (S, MP, V)

Stockholm den 17 juni 2014

På finansutskottets vägnar

Anna Kinberg Batra

Följande ledamöter har deltagit i beslutet: Anna Kinberg Batra (M), Fredrik Olovsson (S), Jonas Jacobsson Gjørtler (M), Pia Nilsson (S), Göran Pettersson (M), Jörgen Hellman (S), Peder Wachtmeister (M), Carl B Hamilton (FP), Marie Nordén (S), Per Åsling (C), Staffan Anger (M), Per Bolund (MP), Anders Sellström (KD), Sven-Olof Sällström (SD), Ardalan Shekarabi (S), Maria Stenberg (S) och Jacob Johnson (V).

Redogörelse för ärendet

Ärendet och dess beredning

I detta betänkande behandlar finansutskottet regeringens skrivelse Årsredovisning för staten 2013 (skr. 2013/14:101) och Riksrevisionens redogörelse för granskningen av Årsredovisning för staten 2013 (2013/14:RR4).

En kommittémotion (2013/14:Fi10) av Fredrik Olovsson m.fl. (S) har väckts med anledning av regeringens skrivelse. Med anledning av Riksrevisionens redogörelse har också en kommittémotion av Fredrik Olovsson m.fl. (S) väckts (2013/14:Fi16).

Samtliga utskott har getts tillfälle att yttra sig, men inget har valt att yttra sig.

Propositionens huvudsakliga innehåll

Enligt 10 kap. 5 § budgetlagen (2011:203) ska regeringen varje år senast den 15 april året efter budgetåret lämna en årsredovisning för staten. Innehållet i årsredovisningen för staten är reglerat i 10 kap. 6 § budgetlagen.

Skrivelsen innehåller en uppföljning av de budgetpolitiska målen, utfallet på budgetens inkomstitlar och anslag samt övriga finansiella befogenheter, resultaträkning, balansräkning och finansieringsanalys, utvecklingen av statskulden, redovisning och riskanalys av statliga garantier och krediter samt nationellt intygande och avgifter till och bidrag från EU. Skrivelsen innehåller också en redovisning av de myndigheter som har fått en modifierad revisionsberättelse från Riksrevisionen och skälen för detta. I en bilaga återfinns en sammanställning av Riksrevisionens granskningsrapporter från effektivitetsrevisionen under året och regeringens åtgärder med anledning av dessa.

Utskottets överväganden

Årsredovisning för staten 2013

Utskottets förslag i korthet

Riksdagen lägger regeringens skrivelse Årsredovisning för staten 2013 och Riksrevisionens redogörelse för granskningen av Årsredovisning för staten 2013 till handlingarna och avslår motionerna.

Jämför reservation (S, MP, V).

Skrivelsen

Uppföljning av de budgetpolitiska målen

Det offentliga finansiella sparandet 2013 visade ett underskott på 49 miljarder kronor, motsvarande 1,3 procent av BNP. Utfallet för det finansiella sparandet blev 26 miljarder kronor lägre än regeringens prognos i budgetpropositionen för 2013.

Regeringen gör i skrivelsen en avstämning av överskottsmålet 2013. För att i efterhand avgöra om det finansiella sparandet i den offentliga sektorn varit i linje med överskottsmålet används som en indikator ett genomsnitt för det finansiella sparandet under de tio senaste åren. Syftet är att bedöma om det funnits systematiska fel i den framåtblickande styrningen av finanspolitiken som minskar sannolikheten för att överskottsmålet ska nås i framtiden.

Regeringen konstaterar att det genomsnittliga finansiella sparandet 2004–2013 uppgick till 0,7 procent av BNP och att det genomsnittliga resursutnyttjandet under samma period var lägre än normalt enligt den uppfattning regeringen har av BNP-gapet, dvs. –1,3 procent av potentiell BNP. Det konjunkturjusterade tioårsnittet för det finansiella sparandet 2004–2013 beräknas därför till 1,5 procent av BNP. Vidare anger regeringen att detta gäller givet en elasticitet för det finansiella sparandet med avseende på BNP-gapet på 0,55, vilket är den elasticitet som regeringen normalt använder.

En samlad bedömning av det ojusterade och justerade tioårsnittet indikerar att det finansiella sparandet var i linje med överskottsmålet 2004–2013.

När det gäller utgiftstaket konstaterar regeringen att det slutligt fastställda utgiftstaket för 2013 uppgick till 1 095 miljarder kronor. Enligt utfallet för statens budget 2013 var utgifterna 27,7 miljarder kronor lägre än det fastställda utgiftstaket. De takbegränsade utgifterna blev 1,1 miljarder kronor högre än den budget som riksdagen antagit för 2013.

Den nivå på utgiftstaket 2013 som riksdagen fastställde i budgetberedningen hösten 2010 innebar att budgeteringsmarginalen 2013 uppgick till 70,9 miljarder kronor. Enligt utfallet för 2013 uppgick budgeteringsmarginalen till 27,7 miljarder kronor. Av den totala förändringen av budgeteringsmarginalen på 43,2 miljarder kronor har 28,6 miljarder kronor enligt regeringen använts

för reformer sedan utgiftstaket fastställdes. Det handlar bl.a. om åtgärder inom arbetsmarknadspolitiken och infrastrukturuområdet samt åtgärder inom rättsväsendet och migration, samt inom forskning och utbildning. Makroekonomiska förändringar och utgiftsförändringar till följd av ändrade volymer har medfört att budgeteringsmarginalen har blivit 16,2 miljarder kronor mindre. Makroekonomiska förändringar har medfört högre utgifter inom i första hand arbetsmarknadsområdet och ålderspensionssystemet. Utgiftsförändringar till följd av ändrade volymer hänför sig till större volymer inom områdena sjukpenning och asylmottagning, men också till lägre volymer inom området hälsovård, sjukvård och social omsorg. Avslutningsvis blev avgiften till EU väsentligt högre 2013 än vad som beräknades i budgetpropositionen för 2013, vilket också har lett till att de takbegränsade utgifterna ökat jämfört med beräkningen i budgetpropositionen för 2011 när utgiftstaket för 2013 fastställdes.

Utfallet för statens budget

Statens budgetsaldo 2013 blev –131 miljarder kronor, vilket är 123 miljarder kronor sämre än vad som beräknades i statens budget för 2013.

Utfallet för statens inkomster blev 38 miljarder kronor lägre än vad som beräknades i budgeten för 2013. Enligt regeringen är det främst skatteintäkterna för konsumtion och insatsvaror som blivit lägre än beräknat, och förklaringen är att hushållens konsumtionsutgifter har ökat mindre än väntat. År 2013 uppgick intäkterna från skatt på konsumtion och insatsvaror till ca 463 miljarder kronor, vilket är ca 15 miljarder kronor lägre än i budgeten för 2013.

Av tabell 2.8 i skrivelsen framgår också att intäkterna från skatt på arbete och skatt på kapital har reviderats ned jämfört med budgeten för 2013. Intäkterna från statlig inkomstskatt och arbetsgivaravgifter har reviderats ned med 5,6 miljarder kronor, vilket enligt regeringen kan förklaras av att utvecklingen av lönesumman 2013 blev 1,1 procentenheter lägre än prognosen i budgetpropositionen för 2013. När det gäller skatt på kapital reviderar regeringen ned intäkterna från skatt på företagsvinster med 15 miljarder kronor jämfört med prognosen i budgetpropositionen för 2013. Detta förklaras enligt regeringen till stor del av nya beräkningar för beteendeeffekter från regelförändringar. Företagen anses nu i större utsträckning ha periodiserat vinstmedel under 2012 för beskattning under senare år, genom periodiseringsfonder.

När det gäller de övriga inkomsterna blev de knappt 1 miljard kronor lägre än beräknat. Utdelningarna på statens aktier och bidragen från EU blev lägre än vad regeringen bedömde i budgetpropositionen för 2013. Regeringen noterar dock att inkomsterna från försäljning av egendom blev knappt 6 miljarder kronor högre än det beräkningstekniska antagandet om inkomster från försäljning av egendom.

Det slutliga utfallet för utgifterna på statens budget blev 84 miljarder kronor högre än den ursprungliga budgeten för 2013. Enligt regeringen är orsaken till att utgifterna blev så mycket högre än beräknat att Riksbanken fortsatte att förstärka valutareserven. Riksbankens lån i Riksgäldskontoret ökade med

104 miljarder kronor, och posten Riksgäldskontorets nettoutlåning ökade med ca 91 miljarder kronor jämfört med vad som beräknats i statens budget 2013.

Utfallet för sjukpenning, arbetsmarknadsåtgärder och EU-avgiften blev också högre än vad som ursprungligen anvisats i budgeten för 2013. På höst-ändringsbudgeten 2013 anvisades ytterligare drygt 3 miljarder kronor med anledning av att antalet sjukfall ökat mer än beräknat. På vår- och höständringsbudgetarna 2013 anvisades ytterligare drygt 1 miljard kronor till lönegaranti-ersättning eftersom antalet anställda i företag försatta i konkurs fortsatt öka mer än beräknat, anger regeringen i skrivelsen. På vår- och höständringsbudgetarna 2013 anvisades ytterligare knappt 5 miljarder kronor med anledning av förväntade utgiftsökningar på EU:s årsbudget för 2013 och ändringsbudgetar på unionsnivå.

Det finns också ett antal utgiftsområden på statens budget där utgifterna blev lägre än anvisat på den ursprungliga budgeten. Utgifterna för statsskuld-räntorna minskade med drygt 5 miljarder kronor till följd av valutakursvinster. Utgifterna för läkemedels- och tandvårdsförmåner blev lägre än budgeterat, och utfallet blev drygt 3 miljarder kronor lägre. För utgiftsområde 13 Integration och jämställdhet blev utgifterna knappt 2 miljarder kronor lägre än vad riksdagen anvisat. Det beror enligt regeringen till stor del på att nyanlända invandrare inte utnyttjat de s.k. etableringslotsarna i den utsträckning som man räknat med. Inom utgiftsområde 15 Studiestöd blev utgifterna drygt 1 miljard kronor lägre än vad som anvisats i den ursprungliga budgeten. Enligt regeringen beror det framför allt på att studiestödet inte utnyttjats av alla som varit berättigade till stöd.

Stabilitetsfonden inrättades 2008 för att finansiera stödåtgärder till banker och andra kreditinstitut. Under 2013 ökade fonden behållningen på sitt konto med knappt 26 miljarder kronor under 2013, vilket minskade Riksgäldskontorets nettoutlåning. Det är 21 miljarder kronor mer än vad som beräknats i statens budget. Inkomsterna från den årliga stabilitetsavgiften uppgick till 3 miljarder kronor 2013, vilket är 71 miljoner kronor högre än 2012. Under 2013 sålde staten aktieinnehavet i Nordea. Eftersom drygt hälften av de försålda aktierna tillhörde Stabilitetsfonden tillföll försäljningsinkomsterna från dessa därför fonden. Denna inkomst uppgick alltså till 21 miljarder kronor och ingick inte i beräkningen i statens budget. Resterande försäljningsinkomster redovisades mot inkomsttitel under inkomster av försäld egendom. Dessa inkomster uppgick till knappt 20 miljarder kronor.

Resultaträkning, balansräkning och finansieringsanalys

Resultaträkningen för 2013 visar ett underskott på knappt 25 miljarder kronor, vilket innebär en försämring med drygt 25 miljarder kronor jämfört med 2012. Skatteintäkterna ökade med 28 miljarder kronor jämfört med 2012, och reavinsten från försäljningen av aktieinnehavet i Nordea ökade intäkterna med 33 miljarder kronor. Samtidigt ökade kostnaderna för transfereringar inklusive avsättningar till fonder med 60 miljarder kronor.

Resultaten från andelar i hel- och delägda företag försämrades med 37 miljarder kronor. Vattenfalls resultat försämrades med 31 miljarder kronor jämfört med 2012. Det är framför allt nedskrivningar av immateriella och materiella anläggningstillgångar som försämrat resultatet. Stenkols- och gasdrivna anläggningar har skrivits ned med 30 miljarder kronor, varav 14 miljarder kronor avser anläggningar i Nederländerna. Även Vattenfalls övriga rörelseintäkter försämrades med 7,4 miljarder kronor. Resultatet för LKAB minskade med 2,8 miljarder kronor 2013. Resultatandelen från Telia Sonera har minskat med 1,8 miljarder kronor från 2012 till 5,6 miljarder kronor.

Inkomsterna från statens aktier uppgick till drygt 20 miljarder kronor, vilket är nästan 14 procent lägre än beräknat och nästan 5 procent lägre än föregående år. Inkomsterna består av utdelning från statligt ägda bolag. Den utbetalade utdelningen baseras på bolagens resultat föregående år. Framför allt är det aktieutdelningen i Sveaskog AB som har minskat jämfört med 2012 och förklaras av en hög utdelning 2012. Årets utdelning, drygt 400 miljoner kronor, är i linje med utdelningsmålet. Utdelningen i Vattenfall AB under 2013 blev knappt 35 procent högre än utdelningen under 2012: 2,3 miljarder kronor.

Balansräkningen visar den ekonomiska ställningen, dvs. tillgångar och skulder per den 31 december 2013. Statens nettoförmögenhet är lika med skillnaden mellan tillgångarnas och skuldernas bokförda värde. Statens nettoförmögenhet blev negativ och uppgick till -348 miljarder kronor 2013, dvs. staten hade en nettoskuld på motsvarande belopp. I förhållande till 2012 försämrades nettoförmögenheten med 32 miljarder kronor. Statsskulden, som i huvudsak motsvarar det ackumulerade underskottet i statens budget över åren, svarar för den övervägande delen av skulderna och därmed den negativa nettoförmögenheten. Den konsoliderade statsskulden ökade med 124 miljarder kronor till 1 236 miljarder kronor vid utgången av 2013.

För att belysa sambandet mellan olika sätt att redovisa statens finansiella ställning gör regeringen i skrivelsen en jämförelse mellan nettoförmögenheten i balansräkningen och nationalräkenskaperna (NR). Jämförelsen görs för 2012 då NR:s beräkningar inte fanns färdigställda för 2013. Statens nettoförmögenhet vid utgången av 2012 uppgick enligt balansräkningen till -316 miljarder kronor medan statens nettoförmögenhet enligt NR uppgick till 381 miljarder kronor. Det innebär alltså att NR-beräkningen visar en positiv nettoförmögenhet som är 697 miljarder kronor högre än vad som redovisas i balansräkningen. Skillnaderna beror dels på olika värderingsprinciper, dels på olika avgränsningar av staten. Den enskilt största skillnaden beror på att fasta reala tillgångar i NR värderas till återanskaffningsvärdet, medan fasta realltillgångar i balansräkningen värderas till ursprungligt anskaffningsvärde. Detta står för 55 procent av skillnaden i förmögenheten. I fråga om avgränsning ingår Riksbanken som kapitalandel i NR och inte endast med grundfonden, vilket är fallet i balansräkningen.

Utveckling av statsskulden

Statens budget visade ett underskott på 131 miljarder kronor 2013. Det innebär att budgetunderskottet ökade med 106 miljarder kronor jämfört med 2012. Den konsoliderade statsskulden ökade från 1 113 miljarder kronor 2012 till 1 236 miljarder kronor 2013. Den enskilt största orsaken till att statsskulden ökade är att Riksgäldskontoret under 2013 tog upp lån för Riksbankens räkning. Lånen till Riksbanken ökade med 105 miljarder kronor 2013.

Den statsskuld som redovisas i årsredovisningen för staten (konsoliderad) skiljer sig från den som Riksgäldskontoret redovisar (okonsoliderad) på grund av elimineringar för myndighetens innehav av svenska statsobligationer. Elimineringen av statliga myndigheters innehav av statspapper uppgick till knappt 41 miljarder kronor 2013. Nästan hela beloppet avser Insättningsgarantifondens och Kärnavfallsfondens innehav.

Regeringen redovisar också i skrivelsen statsskuldens fördelning och löptid i relation till de riktlinjer regeringen fastställt för 2013. Under 2013 var räntebindningstiden i genomsnitt 2,9 år för lån med löptid under 12 år, och regeringen drar slutsatsen att den var inom riktlinjernas intervall. När det gäller den reala kronskuldens löptid var den 7,8 år i slutet av 2013, och realskuldens andel av den totala skulden var i genomsnitt 24,2 procent av den totala skulden, vilket är inom riktlinjernas intervall. Den genomsnittliga räntebindningstiden för valutaskulden och andelen valutaskuld låg också inom riktlinjernas intervall.

Enligt resultaträkningen för 2013 uppgick nettokostnaden för statsskulden (räntor, över- och underkurser, valutakursförändringar m.m.) till 18 miljarder kronor, vilket är en minskning med 2 miljarder kronor jämfört med 2012. Minskningen beror främst på lägre räntekostnader för upplåning i svenska kronor, högre realiserade valutakursvinster och lägre realiserade kursförluster.

Regeringen hänvisar avslutningsvis till den skrivelse med en utvärdering av statens upplåning och skuldförvaltning 2009–2013 som regeringen överlämnat till riksdagen i april 2014.

Redovisning och riskanalys av statliga garantier och krediter

Regeringen får enligt budgetlagen ställa ut kreditgarantier och göra andra liknande åtaganden för det ändamål och med högst det belopp som riksdagen bestämmer. En garantiavgift ska tas ut som motsvarar statens förväntade kostnad för åtagandet, om inte riksdagen har beslutat annat. Denna princip för garantigivning kallas för den statliga garantimodellen.

Riksdagen kan besluta om att undanta specifika garantier från modellen. Det finns därför garantier som regleras i särskilda lagar och vid sidan av budgetlagen. Avgifterna för sådana garantier är vanligen angivna direkt i lag och sätts på andra grunder än att de ska täcka de förväntade kostnaderna. Insättningsgarantin, investerarskyddet och garantiprogrammet för banker m.fl. är exempel på garantier som hanteras i särskild ordning.

Statens garantiportfölj ökade med ca 58 miljarder kronor under 2013 och uppgick till 1 668 miljarder kronor vid utgången av 2013. Störst av åtagandena är insättningsgarantin, som står för närmare 80 procent av garantiportföljen, följt av kreditgarantier (233 miljarder kronor) och tillförsel av kapital (112 miljarder kronor). Pensionsgarantier inklusive övriga garantier uppgick till sammanlagt 10 miljarder kronor.

I dessa belopp ingår inte de två utestående kapitaltäckningsgarantierna till Arlandabanan Infrastructure AB och Svensk-Danska Broförbindelsen Svedab AB, eftersom dessa åtaganden inte kan beloppsbestämmas. Även för investerarskyddet saknas det uppgifter om storleken på statens åtagande. Utöver utfärdade garantier finns det utfästelser om nya garantier på 118 miljarder kronor som i huvudsak består av exportkreditgarantier.

Den ram för garantiprogrammet till banker m.fl., som tillkom med stöd av lagen (2008:814) om statligt stöd till kreditinstitut, på 1 500 miljarder kronor halverades i november 2010 till 750 miljarder kronor, och programmet är sedan den 30 juni 2011 stängt för nyteckning. I slutet av 2013 hade de utestående garantierna minskat till 9 miljarder kronor från 30 miljarder kronor i slutet av 2012. Kvar i programmet är nu bara Carnegie Investment Bank AB och Swedbank AB. De sista garanterade lånen förfaller under första halvan av 2015.

Oron för kreditförsörjningen till företagssektorn i krisens spår gjorde att riksdagen höjde Exportkreditnämndens (EKN) ram för garantigivning 2009 och 2010. Utställda exportkreditgarantier och utfästelser minskade under 2013 i jämförelse med 2012. Volymen låg enligt regeringen dock fortfarande på en hög nivå historiskt sett.

För att bedöma hur väl garantiverksamheten förväntas kunna hantera framtida infrianden analyserar regeringen i skrivelsen förhållandet mellan avsättningarna för förväntade förluster och de tillgångar som finns i form av både inbetalda och kommande garantiavgifter för att möta framtida infrianden. Insättningsgarantin, investerarskyddet, garantier till banker m.fl. samt garantikapital till internationella finansiella institutioner ingår inte eftersom förväntade förluster för dessa garantier inte har värderats. Enligt regeringen täcks avsättningarna för förväntade förluster väl av de avgifter som redan har betalats in. Utöver det tillkommer nuvärdet av framtida avgifter, där EKN:s garantiverksamhet utgör en väsentlig del. Tillgångarna i garantiverksamheten är större än avsättningarna för förväntade förluster, och under 2013 ökade tillgångarna medan avsättningarna minskade.

Garantiverksamheten påverkar i flera fall statens lånebehov och därmed statsskulden. Det kan t.ex. vara externa betalningar av garantiavgifter, infrianden och återvinningar. Regeringen konstaterar i skrivelsen att en analys av flödena pekar på att nettoflödet i garantiverksamheten totalt sett innebar att inbetalningarna till garantiverksamheten översteg utbetalningarna med drygt 2 miljarder kronor 2013.

I vissa fall kan riksdagen besluta att subventionera hela eller delar av avgiften för en viss garanti. När det inträffar anvisar riksdagen normalt anslag för

att betala avgiften. År 2013 betalades 7,8 miljoner kronor ut i statliga subventioner för garantiavgifter. Det avsåg garantiåtaganden inom utgiftsområde 2 (A/O Dom Shvetsii) och utgiftsområde 7 (Garantier till miljöinvesteringsslån i ODA-länder och icke-ODA-länder).

Statliga lån, liksom statsbidrag och statliga garantier, ges till verksamheter som staten finner angelägna. Merparten av statens utlåning finansieras direkt via upplåning genom Riksgäldskontoret. I och med den att den reformerade budgetlagen (2011:203) trädde i kraft infördes en modell för den statliga utlåningen som innebär att garantier och lån behandlas enligt samma principer, dvs. en gemensam statlig garanti- och utlåningsmodell.

Statens utlåning till privatpersoner, företag, projekt och andra stater, dvs. lån med kreditrisk, uppgick den 31 december 2013 till 213 miljarder kronor före nedskrivning för osäkra fordringar. Den dominerande posten är studielånen från Centrala studiestödsnämnden (CSN) på drygt 197 miljarder kronor, vilket motsvarar 93 procent av statens utlåning med kreditrisk. Riksgäldskontorets utlåning på drygt 13 miljarder kronor går till olika infrastrukturprojekt samt utlåning till Island och Irland. Kreditmyndigheterna har uppskattat de osäkra fordringarna till 29 miljarder kronor eller 14 procent av utlånat belopp. CSN:s studielån står för 96 procent av de osäkra fordringarna.

Inledningsvis tillförde staten 15 miljarder kronor till Stabilitetsfonden 2008 i form av ett räntebärande konto hos Riksgäldskontoret genom ett särskilt anslag. Stabilitetsfonden har därefter fyllts på genom att banker och andra kreditinstitut betalar en årlig stabilitetsavgift. Målet är att Stabilitetsfonden senast 2023 ska uppgå till motsvarande 2,5 procent av BNP. Fondens sammanlagda behållning var drygt 49 miljarder kronor i slutet av 2013 inklusive garantiavgifter för de tre första kvartalen 2013.

Regeringen har gett Riksgäldskontoret i uppdrag att, i samverkan med EKN, CSN, Sida, Boverket och övriga berörda myndigheter, göra en samlad riskanalys av statens garanti- och utlåningsportfölj. Uppdraget lämnades till regeringen i en särskild rapport den 14 mars 2014 (Fi2014/999).

I skrivelsen redogör regeringen för de väsentligaste slutsatserna från rapporten. Riksgäldskontoret bedömer att risken för större samlade kreditförluster som beror på den ordinarie portföljens sammansättning är låg. Vad som framför allt skulle kunna leda till större samlade förluster i den ordinarie portföljen är allvarliga ekonomiska kriser med stor spridningseffekt. Denna systematiska risk är dock inte unik för statens garanti- och utlåningsverksamhet, konstateras det i rapporten. Troligtvis skulle sådana scenarier innebära andra utgiftsökningar och inkomstbortfall med betydligt större påverkan på statens finansiella ställning. Statens likviditetsförvaltning är anpassad till högre belopp och ett större behov av flexibilitet än vad som rimligen krävs med anledning av i dag utfärdade garantier och låneutfästelser. Potentiella fördringar av statens upplåningskostnad är också isolerade till specifika utbetalningar, samtidigt som effekten skulle vara begränsad i tid. De likviditetsrisker som är förknippade med stora och snabba utbetalningar med hänsyn till åtagandena i den ordinarie portföljen bedöms därför i rapporten vara små.

Den finansiella sektorn analyseras separat eftersom det på detta område är tydligt att staten har både explicita och implicita åtaganden att ta hänsyn till. Riksgäldskontoret bedömer att de underliggande belopp som i realiteten skulle kunna infrias utifrån statens explicita åtaganden är betydligt mindre än de utestående garantierna. Det beror på att allvarliga problem i stället behöver åtgärdas utifrån statens implicita åtagande att värna den finansiella stabiliteten. En viktig slutsats är därmed att riskanalysen av statens åtaganden i den finansiella sektorn bör ha sitt huvudsakliga fokus på de implicita åtgärder som staten vidtar om det råder, eller riskerar att inträffa, en krissituation.

Nationellt intygande i fråga om EU-medel

Regeringens intygande syftar till att öka riksdagens insyn i hur Sverige fullgör sitt förvaltningsansvar och hur tilldelade EU-medel används.

Regeringens intygande för 2013 i fråga om EU-medel omfattar de EU-medel som hänförs till den fleråriga budgetramen 2007–2013. Intygandet innehåller en årlig räkenskapsställning över medel mottagna från EU:s budget samt en redogörelse för hur dessa medel har använts. Med EU-medel avses i detta sammanhang de medel som förvaltas inom ramen för delad förvaltning mellan medlemsstaten Sverige och kommissionen. Medlen redovisas på budgetens anslag och inkomstitlar. Intygandet överlämnas till riksdagen, med kopia till Europeiska kommissionen och Europeiska revisionsrätten.

I intygandet bedömer regeringen om EU-räkenskaperna i allt väsentligt är rättvisande samt intyggar att det finns ett ramverk för staten som syftar till att säkerställa en betryggande intern styrning och kontroll av EU-medlen. Räkenskaperna som ligger till grund för sammanställningen är upprättade enligt god redovisningssed och har granskats av Riksrevisionen. Regeringens intygande baseras även på ramverket för intern styrning och kontroll.

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 granskning av Årsredovisning för staten 2013

Redogörelsen

Riksrevisor Claes Norgren överlämnar i redogörelsen en revisionsberättelse och revisionsrapport med iakttagelser om uppföljningen av de budgetpolitiska målen och den finansiella redovisningen i Årsredovisning för staten 2013. Revisionsberättelsen och revisionsrapporten överlämnas i bilagor till redogörelsen. Riksrevisorn hänvisar till att detta görs i enlighet med tilläggsbestämmelsen 3.8.5 till 3 kap. 8 § riksdagsordningen.

I redogörelsen hänvisas till revisionsberättelsen där det konstateras att det är Riksrevisionens uppfattning att Årsredovisning för staten 2013 i allt väsentligt är upprättad i enlighet med bestämmelserna i budgetlagen, dvs. 10 kap. 5–10 §§. I likhet med föregående år omfattar Riksrevisionens uttalande i revisionsberättelsen inte frågan om årsredovisningen ger en rättvisande bild. Enligt redogörelsen ska detta inte tolkas som att Riksrevisionen har funnit väsentliga fel i sin granskning utan att det är en konsekvens av att budgetlagen inte utgör ett ramverk för redovisning i syfte att uppnå en rättvisande bild. I redogörelsen anges att det saknas en tydlig normering för såväl den finansiella redovisningen som för övriga obligatoriska delar av årsredovisningen för att en revision i enlighet med internationella standarder ska kunna uttala sig om den rättvisande bilden.

I redogörelsen konstateras vidare att budgetlagen innehåller bestämmelser om att regeringen ska göra en uppföljning av de budgetpolitiska målen i årsredovisningen för staten och att det i år finns en bilaga till redogörelsen med iakttagelser om regeringens uppföljning av desamma. En central utgångspunkt för dessa iakttagelser är Riksrevisionens tidigare granskningar av tillämpningen av det finanspolitiska ramverket i de ekonomiska propositionerna. Dessutom ska det valda tillvägagångssättet enligt redogörelsen ses mot bakgrund av EU-direktivet om krav på medlemsstaternas budgetramverk (2011/85/EU) som föreskriver en effektiv och punktlig övervakning av hur de numeriska budgetpolitiska målen iakttas.

I redogörelsen framhåller riksrevisorn att när det gäller de budgetpolitiska målen är det tydligt att det finansiella sparandet för närvarande ligger under den beslutade nivån för överskottsmålet, men att det är förenligt med det finanspolitiska ramverket i och med den långa lågkonjunkturen. Givet det svaga utfallet för det finansiella sparandet 2013, det låga strukturella sparandet och det faktum att det tioåriga medelvärdet är fallande, är det dock viktigt att beskriva eventuella långsiktiga risker som detta kan medföra för de offentliga finanserna.

Enligt bilagan med iakttagelser om uppföljning av de budgetpolitiska målen som riksrevisorn hänvisar till i redogörelsen kan regeringens uppföljning av överskottsmålet förbättras på flera sätt. I redogörelsen välkomnas mot den bakgrunden regeringens förslag i propositionen om en utvecklad budgetprocess (prop. 2013/14:73) att tydligare redovisa avvikelser från överskottsmålet och hur man ska återgå till målnivån. Att regeringen också under 2015 ska återkomma med en översyn av lågkonjunkturrens påverkan på uppföljningen av överskottsmålet är enligt redogörelsen också positivt.

När det gäller den finansiella rapporteringen i övrigt är det enligt redogörelsen angeläget att regeringen fortsätter sitt arbete med att utveckla normeringen för upprättandet av årsredovisningen.

Revisionsberättelsen

Riksrevisionens uppfattning är att Årsredovisning för staten 2013 i allt väsentligt är upprättad i enlighet med 10 kap. 5–10 §§ budgetlagen.

Uttalandet omfattar inte kapitel 1.1 Den offentliga sektorns finansiella sparande. Redovisningen i det avsnittet innehåller ett antal mycket komplexa parametrar och bygger delvis på uppskattningar och bedömningar. Information som till stor del bygger på uppskattningar och bedömningar är behäftad med olika grader av osäkerhet och inte möjlig att verifiera med tillräckliga och ändamålsenliga revisionsbevis. Därutöver fås, enligt Riksrevisionen, en stor del data från tredje part, t.ex. från kommuner och landsting.

Riksrevisionens iakttagelser om uppföljningen av de budgetpolitiska målen i Årsredovisning för staten 2013

I bilagan med Riksrevisionens iakttagelser om uppföljningen av de budgetpolitiska målen i Årsredovisning för staten 2013 anger Riksrevisionen att utgångspunkten för granskningen av regeringens bakåtblickande uppföljning är att den, liksom årsredovisningen i övrigt, ska ge ett underlag för riksdagens kontroll och uppföljning av de beslut som riksdagen har fattat om statens budget samt utgöra en del av den information som riksdagen ska grunda sina ekonomiska beslut på.

Nedan sammanfattas de bedömningar och iakttagelser som Riksrevisionen gjort med anledning av granskningen av uppföljningen av de budgetpolitiska målen i Årsredovisning för staten 2013 och som förs fram i revisionsrapporten.

- Det är tydligt att det finansiella sparandet för närvarande ligger under den beslutade nivån för överskottsålet, men att det är förenligt med det finanspolitiska ramverket i och med den långa lågkonjunkturen.
- Regeringen ger inte sin syn på vilka orsaker som finns bakom utfallet för den offentliga sektorns finansiella sparande 2013 och om det är motiverat utifrån stabiliseringspolitiska hänsyn eller om försvagningen av det finansiella sparandet utgör en långsiktig risk för statens finansiella ställning.
- Riksrevisionen uppmärksammar att regeringen i Årsredovisning för staten 2013 inte jämför måluppfyllelsen med prognosen i budgetpropositionen för 2013. I budgetpropositionen för 2013 bedömde regeringen att det finansiella sparandet skulle ligga något under överskottsålet 2012 och 2013. I Årsredovisning för staten 2013 noterar regeringen att det finansiella sparandet 2013 blev 0,7 procent av BNP lägre än vad som prognosticerades i budgetpropositionen. Regeringen bedömer i Årsredovisning för staten 2013 att det finansiella sparandet har varit i linje med målet 2004–2013.
- När det gäller regeringens redovisning för utgiftstaket 2013 konstaterar Riksrevisionen att regeringen på ett tydligt sätt har redovisat de tekniska justeringar som har skett av det utgiftstak som beslutades av

riksdagen 2011 och hur budgeteringsmarginalen har använts till reformer och andra omvärldsförändringar sedan dess. Emellertid förklaras det inte tydligt att uppgifterna om vad budgeteringsmarginalen har använts till utgör beräkningar och inte faktiskt utfall.

Riksrevisionens iakttagelser om den finansiella rapporteringen i Årsredovisning för staten 2013

I revisionsrapporten med Riksrevisionens iakttagelser om den finansiella rapporteringen i Årsredovisning för staten 2013 ger Riksrevisionen följande rekommendationer:

- Riksrevisionen vill, liksom förra året, lyfta fram behovet av att förtydliga normen för upprättandet av årsredovisningen för staten då budgetlagen inte är ett ramverk primärt upprättat med syfte att säkerställa att den finansiella redovisningen och den övriga redovisningen i årsredovisningen för staten ger en rättvisande bild.
- Inom staten förekommer det att myndigheter delar ansvar för utbetalningar, åtaganden och redovisning med andra myndigheter. Ett exempel på att problem kan uppstå med anledning av detta är kopplat till regeringens beslut om kapitaltillskott till Europeiska investeringsbanken. Där ansvarade Riksgäldskontoret för utbetalningen medan Kammarkollegiet, som ansvarar för redovisningen av statens aktieinnehav, inte noterade att innehavet hade förändrats. Riksrevisionen rekommenderar därför regeringen att säkerställa en betryggande intern styrning och kontroll för denna typ av åtaganden.

Motionerna

I motion 2013/14:Fi10 av Fredrik Olovsson m.fl. (S) anförs att regeringen inte förmår göra en samlad bedömning av måluppfyllelsen för överskottsmålet i Årsredovisning för staten 2013. Motionärerna anser att det är svagt av regeringen att inte stå för det faktum att den förda politiken inte är förenlig med överskottsmålet när de indikatorer som regeringen själv har valt för att följa upp överskottsmålet tydligt visar att regeringens politik är oförenlig med det finanspolitiska ramverket.

Motionärerna hänvisar till Riksrevisionens granskning av transparensen i budgetpropositionen 2014 (RiR 2013:23) och delar Riksrevisionens rekommendation att regeringen bör redovisa en känslighetskalkyl för hur bedömningen av potentiell BNP och antagandet om ett slutet BNP-gap i beräkningsperiodens slut påverkar måluppfyllelsen av överskottsmålet. Detta är enligt motionärerna särskilt viktigt när regeringens bedömning av potentiell BNP skiljer sig från övriga bedömares, vilket är fallet nu. Motionärerna anser också att transparensen i budgetpropositionen och tillämpningen av det finanspolitiska ramverket skulle vinna på ett samlat uttalande från regeringen som svarar

på frågan hur överskottsmålet uppnås och att regeringen bör redovisa ett sådant samlat ställningstagande. Motionärerna föreslår att riksdagen ska besluta om ett tillkännagivande till regeringen med detta innehåll.

Även i motion 2013/14:Fi16 av Fredrik Olovsson m.fl. (S) framhålls att det är svagt att regeringen inte kan stå för det faktum att den förda politiken inte är förenlig med överskottsmålet. Motionärerna hänvisar till revisionsberättelsen där den ansvarige revisorn i sitt uttalande konstaterar att uttalandet inte omfattar avsnittet i årsredovisningen om den offentliga sektorns sparande, då det innehåller ett antal mycket komplexa parametrar och delvis bygger på uppskattningar och bedömningar och därför inte är möjligt att verifiera med tillräckliga och ändamålsenliga revisionsbevis. Motionärerna hänvisar också till att Riksrevisionen i sin granskning av årsredovisningen för staten konstaterar att det är tydligt hur de indikatorer som regeringen har valt att följa upp överskottsmålet med vägs samman. Motionärerna föreslår att riksdagen ska besluta om ett tillkännagivande till regeringen med detta innehåll.

Kompletterande information

Redogörelsen om årsredovisning för staten har utökats

Enligt tilläggsbestämmelse 3.8.5 till 3 kap. 8 § riksdagsordningen får var och en av riksrevisorerna till riksdagen lämna redogörelser avseende årsredovisningen för staten, Riksbanken och Stiftelsen Riksbankens Jubileumsfond.

Tidigare år har en av riksrevisorerna med stöd i denna bestämmelse i en redogörelse överlämnat revisionsberättelsen. I den kortfattade redogörelsen har riksrevisorn då bilagt revisionsberättelsen separat. Dessutom har en revisionsrapport med iakttagelser om den finansiella rapporteringen i årsredovisningen också funnits med. Revisionsrapporten är ställd till regeringen.

Den redogörelse som överlämnats till riksdagen i år innehåller inte bara ett formellt överlämnande av revisionsberättelsen, utan riksrevisorn tar även upp ett antal övriga iakttagelser som Riksrevisionen har gjort med anledning av sin granskning. Liksom tidigare finns en revisionsrapport i en bilaga till redogörelsen. Revisionsrapporten innehåller dels Riksrevisionens iakttagelser om uppföljningen av de budgetpolitiska målen i Årsredovisning för staten 2013, dels Riksrevisionens iakttagelser om den finansiella rapporteringen i Årsredovisning för staten 2013. Den senare är ställd till regeringen.

Riksrevisorerna Claes Norgren och Jan Landahl informerade utskottet om sina planer för rapporteringen av granskningen av årsredovisningen för staten den 29 april 2014.

Bestämmelserna om Riksrevisionens granskning av årsredovisningen för staten

Enligt 3 § revisionslagen (2002:1022) ska Riksrevisionen i enlighet med vad som närmare föreskrivs i 5 § revisionslagen granska årsredovisningen för staten. I 5 § framgår att den granskning som avses i 3 § ska ske i enlighet med

god redovisningssed och ha till syfte att bedöma om redovisningen och underliggande redovisning är tillförlitliga och räkenskaperna rättvisande. Detta definieras som årlig revision och är den finansiella revision som Riksrevisionen gör. Granskningen ska efter varje räkenskapsår avslutas med en revisionsberättelse.

Enligt 10 kap. 6 § budgetlagen (2011:203) ska årsredovisningen för staten bl.a. innehålla en uppföljning av riksdagens beslut om den offentliga sektorns finansiella sparande (överskottsmålet) och utgiftstaket. I förarbetena till bestämmelsen (prop. 2010/11:40 s. 112) konstateras att med hänsyn till den stora vikt som läggs vid utgiftstaket och överskottsmålet bör årsredovisningen även i fortsättningen innehålla en uppföljning av dessa. I författningskommentaren (s.157) framhålls att detta innebär att redovisningen av hur målet uppfylls blir föremål för Riksrevisionens årliga granskning.

I sin granskning av årsredovisningen för staten har Riksrevisionen i flera år konstaterat att årsredovisningen i allt väsentligt är upprättad enligt budgetlagen, men att uttalandet inte omfattar frågan om årsredovisningen ger en rättvisande bild. Eftersom man inte heller har kunnat inhämta revisionsbevis med hög grad av säkerhet för regeringens redovisning av det offentliga sparandet och uppföljning mot överskottsmålet omfattar uttalandet inte heller avsnittet i årsredovisningen som behandlar uppföljning av de budgetpolitiska målen.

Frågan om att budgetlagen enligt Riksrevisionen inte är ett ramverk som är upprättat för att ge en rättvisande bild som t.ex. förordningen (2000:605) om årsredovisning och budgetunderlag och den internationella redovisningsstandarden för offentlig sektor (Ipsas) diskuterats i några år. I finansutskottets senaste betänkande om årsredovisningen för staten (2012/13:FiU33) redogörs för Ekonomistyrningsverkets (ESV) slutrapport om jämförelser mellan redovisningsregler som tillämpas i årsredovisningen för staten och Ipsas. Utskottet noterade att ESV:s rapport bereddes i Regeringskansliet och att regeringens ambition är att åstadkomma lämpliga anpassningar och förändringar i det statliga regelverket. Enligt budgetpropositionen för 2014 har regeringen som ambition att åstadkomma lämpliga anpassningar och förändringar i det statliga regelverket.

Samtidigt pågår ett utvecklingsarbete inom Riksrevisionen när det gäller den årliga revisionens revisionsberättelser och uttalanden som riksrevisorerna informerade utskottet om den 29 april. Till skillnad från i dag då uttalandet om en rättvisande bild avser hela årsredovisningen överväger Riksrevisionen att låta uttalandet om rättvisande bild avse endast de finansiella delarna i årsredovisningen. Detta kommer enligt vad riksrevisorerna informerade utskottet om i sin tur att leda till ett behov av nya typer av uttalanden när det gäller t.ex. resultatredovisningen, befogenhet i användning av medel och intygande om intern styrning och kontroll.

Riksrevisorernas årliga rapport 2014

Riksrevisorerna överlämnade sin årliga rapport den 26 maj 2014 (redogörelse 2013/14:RR5). Den årliga rapporten behandlas av finansutskottet under hösten.

I avsnitt 1 Tillämpning av begreppet rättvisande bild konstateras att en av de rekommendationer som lämnades i den s.k. peer review-granskningen vintern 2013 var att se över utformningen av den nuvarande revisionsberättelsen. Bakgrunden är att Riksrevisionen använder begreppet ”rättvisande bild” för både resultatredovisningen, bedömning av intern styrning och kontroll och den finansiella rapporteringen i årsredovisningen. Enligt rekommendationen bör Riksrevisionen införa särskilda uttalanden för myndighetens resultatredovisning och ledningens intygande om intern styrning och kontroll. Riksrevisionen har inlett ett arbete i enlighet med rekommendationen och planerar för en ny utformning av revisionsberättelsen för granskningar av årsredovisningar för räkenskapsåret 2014. En övergång till en användning av begreppet rättvisande bild avgränsad till årsredovisningens finansiella rapportering som kompletteras med särskilda uttalanden för bl.a. resultatredovisningen kommer, enligt vad riksrevisorerna skriver i den årliga rapporten, att ge en ökad tydlighet i granskningens omfattning.

I avsnitt 7 Riksrevisionens granskning av årsredovisning för staten konstaterar riksrevisorerna att de anser att årsredovisningen för staten är ett viktigt men underutnyttjat dokument som borde kunna ge riksdagen och allmänheten en samlad bild av statens finansiella ställning. För att stärka informationsvärdet är det viktigt att årsredovisningen för staten löpande utvecklas och också blir föremål för en oberoende granskning. Riksrevisorerna anger att under de kommande åren kommer Riksrevisionen att fortsätta att utveckla sin granskning av årsredovisningen för staten. Riksrevisionen har också nyligen påbörjat ett arbete med att ta fram en modell för en samlad riskanalys för staten, och denna analys kommer också att utgöra en viktig utgångspunkt för granskningen.

Finansutskottets ställningstagande

Utskottet vill inledningsvis understryka vikten av årsredovisningen för staten som är ett viktigt komplement till budgetpropositionen och som ger riksdagen en möjlighet att följa upp och kontrollera de beslut som riksdagen har fattat om statens budget. De avsnitt där regeringen redovisar utfallet på budgetens inkomsttitlar, anslag och statens lånebehov samt de avsnitt där regeringen redovisar utfallet på s.k. beställningsbemyndiganden och bemyndiganden om utlåning och garantier är särskilt värdefulla.

När det gäller uppföljningen av de budgetpolitiska målen konstaterar utskottet att regeringen i Årsredovisning för staten 2013, till skillnad från vad motionärerna anger, gör en samlad bedömning av överskotts målet i ett bakåtblickande perspektiv. Regeringens samlade bedömning av det ojusterade och det justerade tioårssnittet indikerar att det finansiella sparandet var i linje med

överskottsmålet 2004–2013. Utskottet noterar att det genomsnittliga finansiella sparandet 2004–2013 uppgick till 0,7 procent av BNP medan det konjunkturjusterade tioårssnittet för samma period beräknas till 1,5 procent av BNP. Regeringen redovisar också sin uppfattning av BNP-gapet och den elasticitet för det finansiella sparandet med avseende på BNP-gapet man har använt vid beräkningen av det konjunkturjusterade bakåtblickande tioårssnittet, vilket Riksrevisionen har efterlyst i den granskning som motionärerna hänvisar till.

Liksom motionärerna mycket riktigt anger ska regeringen enligt budgetlagen redovisa hur överskottsmålet har uppnåtts. Samtidigt finns det anledning att påminna om att utskottet tidigare sagt att den lagreglerade redovisningen främst bör vara framåtblickande, eftersom det ger överskottsmålet en styrande roll för finanspolitiken (2009/10:FiU8y). Utskottet menade att det var naturligt att den framåtblickande redovisningen skulle göras i den ekonomiska vårpropositionen och budgetpropositionen, när riksdagen ska ta ställning till riktlinjerna för den ekonomiska politiken. Utskottet står fast vid detta och hänvisar till sina ställningstaganden i betänkandet med anledning av 2014 års ekonomiska vårproposition (2013/14:FiU20) när det gäller uppföljningen av de budgetpolitiska målen. Utskottet nöjer sig därför med att notera att riksrevisionen i sin redogörelse för Riksrevisionens granskning av Årsredovisning för staten 2013 (2013/14:RR4) bedömer att det finansiella sparandet för närvarande ligger under den beslutade nivån för överskottsmålet, men att det är förenligt med det finanspolitiska ramverket i och med den långa lågkonjunkturen.

Motionärerna anför att Riksrevisionen i sin revisionsberättelse konstaterar att uppföljningen mot överskottsmålet innehåller ett antal mycket komplexa parametrar och som delvis bygger på uppskattningar och bedömningar, som inte är möjliga att verifiera med tillräckliga och ändamålsenliga revisionsbevis och tar detta som ett argument för att regeringen inte förmår att göra en samlad bedömning av måluppfyllelsen av överskottsmålet. I det sammanhanget vill utskottet peka på att enligt revisionslagen (2002:1022) ska Riksrevisionen granska årsredovisningen för staten genom årlig revision. Under ett antal år har Riksrevisionens årliga revision konstaterat att man inte har kunnat hämta in revisionsbevis med hög grad av säkerhet, varför uttalandet över årsredovisningen för staten inte heller har omfattat avsnittet om uppföljningen av de budgetpolitiska målen. Utskottet konstaterar, liksom också framkommit vid utskottets tidigare behandling av årsredovisningen för staten, att förklaringen till att Riksrevisionens uttalande inte omfattar det aktuella avsnittet i årsredovisningen för staten är att den årliga revisionen grundar sig på internationell standard och att en revision enligt denna inte i alla delar är tillämplig när det gäller granskningen av regeringens uppföljning av de budgetpolitiska målen.

I likhet med föregående år omfattar Riksrevisionens uttalande i revisionsberättelsen inte frågan om årsredovisningen för staten ger en rättvisande bild. Enligt riksrevisionens redogörelse ska detta inte tolkas som att Riksrevisionen har funnit väsentliga fel i sin granskning, utan att det är en konsekvens av att budgetlagen enligt Riksrevisionen inte utgör ett ramverk för redovisning i

syfte att uppnå en rättvisande bild. När utskottet senast behandlade årsredovisningen för staten våren 2013 noterade utskottet att ESV:s rapport om jämförelser mellan redovisningsregler som tillämpas i årsredovisningen för staten och den internationella redovisningsstandarden för offentlig sektor (Ipsas) bereddes i Regeringskansliet. Utskottet kan konstatera att regeringen i budgetpropositionen för 2014 har som ambition att åstadkomma lämpliga anpassningar och förändringar i det statliga regelverket. Utskottet noterar vidare att riksrevisorerna i sin årliga rapport 2014 (2013/14:RR5), som kommer att behandlas av riksdagen under riksmötet 2014/15, anger att Riksrevisionen planerar för en ny utformning av revisionsberättelsen för granskningar av årsredovisningar där en övergång till en användning av begreppet rättvisande bild avgränsas till årsredovisningens finansiella delar. Utskottet kommer att följa Regeringskansliets och Riksrevisionens fortsatta utvecklingsarbete i denna fråga.

Avslutningsvis noterar utskottet att den bilaga som har lagts till redogörelsen om Riksrevisionens iakttagelser om uppföljningen av de budgetpolitiska målen i Årsredovisning för staten 2013 inte har ställts till regeringen. Därför ingår den inte heller i den ordinarie hanteringen av granskningar från Riksrevisionen där t.ex. granskningsrapporter från effektivitetsrevisionen behandlas av utskotten när regeringen efter fyra månader har lämnat en skrivelse till riksdagen med anledning av granskningsrapporten. Utskottet vill i det sammanhanget betona vikten av denna hanteringsordning och det ökade intresse för revisionens resultat som den har fört med sig i riksdagen.

Med det anförda föreslår utskottet att riksdagen lägger regeringens skrivelse Årsredovisning för staten 2013 till handlingarna, lägger Riksrevisionens redogörelse för granskningen av Årsredovisning för staten 2013 till handlingarna och att de här aktuella motionerna avstyrks.

Reservation

Årsredovisning för staten 2013 (S, MP, V)

av Fredrik Olovsson (S), Pia Nilsson (S), Jörgen Hellman (S), Marie Nordén (S), Per Bolund (MP), Ardalan Shekarabi (S), Maria Stenberg (S) och Jacob Johnson (V).

Förslag till riksdagsbeslut

Vi anser att förslaget till riksdagsbeslut borde ha följande lydelse:

Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening att regeringen dels bör göra en samlad bedömning i årsredovisningen för staten om huruvida överskottsmålet uppfylls, dels bör göra en känslighetsanalys av sina antaganden om den svenska ekonomins potentiella produktionsnivå med den samlade bedömningen av måluppfyllelsen. Därmed bifaller riksdagen delvis motionerna 2013/14:Fi10 av Fredrik Olovsson m.fl. (S) och 2013/14:Fi16 av Fredrik Olovsson m.fl. (S) samt lägger redogörelse 2013/14:RR4 och skrivelse 2013/14:101 till handlingarna.

Ställningstagande

Riksrevisionen har i flera sammanhang uppmärksammat att regeringen inte förmår göra en samlad bedömning av måluppfyllelsen av överskottsmålet. Vi kan konstatera att regeringen inte heller i Årsredovisning för staten 2013 förmår göra någon samlad bedömning av måluppfyllelsen, trots att de indikatorer som regeringen själv valt för att följa upp överskottsmålet med tydlighet visar att regeringens politik är oförenlig med det finanspolitiska ramverket. Detta menar vi är svagt agerat av regeringen. Det faktum att regeringen i Årsredovisning för staten 2013 endast väljer att följa upp överskottsmålet mot två av indikatorerna är ytterligare ett exempel på hur regeringen undviker att göra en samlad bedömning av måluppfyllelsen.

Regeringens uppföljning av överskottsmålet vilar till stor del på orealistiska antaganden om den förda politikens effekter, t.ex. att de stora ofinansierade skattesänkningarna kommer att leda till en stor mängd jobb i framtiden vilket i sin tur kommer att leda till förbättrade offentliga finanser. I likhet med vad Riksrevisionen tidigare framfört är regeringen betydligt mer optimistisk om den förda politikens effekter på den svenska ekonomins potentiella produktionsnivå än andra prognosmakare. Därför anser vi att regeringen borde underkasta sina mycket optimistiska kalkyler en känslighetsanalys för hur bedömningen av potentiell BNP och antagandet om ett slutet BNP-gap i beräkningsperiodens slut påverkar måluppfyllelsen.

Vi konstaterar att Riksrevisionen inte kunnat uttala sig om huruvida årsredovisningen ger en rättvisande bild och helt utelämnar avsnittet där regeringen redovisar uppföljningen av överskottsmålet i sitt uttalande. Vi håller med om

det som Riksrevisionen framför i sin revisionsberättelse, nämligen att uppföljningen mot överskottsmålet innehåller ett antal mycket komplexa parametrar och delvis bygger på uppskattningar och bedömningar som inte är möjliga att verifiera med tillräckliga och ändamålsenliga revisionsbevis.

Riksdagen bör besluta om ett tillkännagivande om att regeringen dels bör göra en samlad bedömning i årsredovisningen för staten om huruvida överskottsmålet uppnås, dels bör göra en känslighetsanalys av sina antaganden om den svenska ekonomins potentiella produktionsnivå i samband med den samlade bedömningen av måluppfyllelsen. Därmed bifaller riksdagen delvis de aktuella motionerna och lägger skrivelsen till handlingarna.

BILAGA 1

Förteckning över behandlade förslag

Skrivelse 2013/14:101

Skrivelse 2013/14:101 Årsredovisning för staten 2013.

Följdmotionen

2013/14:Fi10 av Fredrik Olovsson m.fl. (S):

Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i motionen om regeringens redovisning av uppfyllelsen av budgetpolitiska mål.

Redogörelse 2013/14:RR4

Redogörelse 2013/14:RR4 Riksrevisionens redogörelse för granskningen av Årsredovisning för staten 2013.

Följdmotionen

2013/14:Fi16 av Fredrik Olovsson m.fl. (S):

Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i motionen om Riksrevisionens redogörelse för granskningen av Årsredovisning för staten 2013.