



Årsredovisning för staten (skr. 101, redog. RRS20)

Sammanfattning

Finansutskottet behandlar i betänkandet regeringens skrivelse 2004/05:101 Årsredovisning för staten 2004. Riksrevisionens styrelse har lämnat en redogörelse angående denna (redog. 2004/05:RRS20). Utskottet lämnar vissa synpunkter på innehållet i årsredovisningen. Bland annat konstaterar utskottet att antalet revisionsberättelser med invändningar har minskat i förhållande till året innan. Det är dock för tidigt att dra säkra slutsatser baserat på utvecklingen ett enstaka år, och utskottet välkomnar regeringens avsikt att återkomma med en redovisning av åtgärder som vidtas med anledning av invändningarna. Beträffande garantiverksamheten förutsätter utskottet att arbetet med enhetliga riskredovisningar intensifieras under det närmaste året.

Regeringen har i skrivelsen även lämnat en redogörelse för utvecklingen av den ekonomiska styrningen i staten. Finansutskottet förutsätter att regeringens arbete med hur indelningen i politikområden ska kunna följa indelningen i utgiftsområden och utskott ges hög prioritet och att en tidsplan för detta arbete presenteras i budgetpropositionen för 2006. Det finns fortfarande endast ett begränsat antal resultatindikatorer på politikområdesnivå redovisade i budgetpropositionen. Utskottet förutsätter att arbetet med att för vissa politikområden dels precisera målen, dels redovisa indikatorer för dessa intensifieras och ges hög prioritet. Därtill är det nödvändigt att kopplingen mellan resultatredovisningen i politikområdestermerna och förslagen till resurstilldelning via anslag till myndigheter och verksamheter förstärks och blir tydligare än i dag. Finansutskottet och konstitutionsutskottet delar regeringens bedömning att ytterligare åtgärder i frågan om vissa bestämmelsers placering i budgetlagen eller i riksdagsordningen för närvarande inte behövs.

Utskottet föreslår att årsredovisningen och Riksrevisionens styrelses redogörelse angående denna läggs till handlingarna.

Två motioner behandlas i betänkandet. När det gäller motionen om en tidsplan för införandet av en statsbudget i kostnads- och intäktstermer ser utskottet ingen anledning att föregripa det utvecklingsarbete som härvidlag pågår och avstyrker därmed yrkandet. Vidare avstyrker utskottet en motion

om att utöka redovisningen av regional utveckling i myndigheternas årsredovisning eftersom krav på sådan redovisning redan finns för de myndigheter som är berörda.

I betänkandet behandlar finansutskottet även ett yttrande av utrikesutskottet. Finansutskottet anser att det borde vara möjligt att göra en avstämning av biståndsmålet senast i budgetpropositionen året efter utfallsåret.

Till betänkandet har fogats 1 reservation.

Innehållsförteckning

Sammanfattning.....	1
Utskottets förslag till riksdagsbeslut.....	5
Redogörelse för ärendet.....	6
Ärendet och dess beredning.....	6
Skrivelsens huvudsakliga innehåll.....	6
Utskottets överväganden.....	7
1 Årsredovisning för staten 2004.....	7
1.1 Det ekonomiska utfallet 2004.....	7
1.2 Bostadsutskottets yttrande.....	10
1.3 Riksrevisionens styrelses redogörelse angående granskningen av årsredovisningen för staten.....	11
1.4 Finansutskottets ställningstagande till årsredovisningen.....	11
2 Vissa bestämmelsers placering i budgetlagen eller i riksdagsordningen.....	12
Skrivelsen.....	12
Konstitutionsutskottets yttrande.....	12
Finansutskottets ställningstagande.....	13
3 Utfallet för biståndsmålet.....	13
Utrikesutskottets yttrande.....	13
Finansutskottets ställningstagande.....	14
4 Utveckling av den ekonomiska styrningen i staten – resultatredovisningen.....	14
Skrivelsen.....	14
Finansutskottets ställningstagande.....	15
5 Redovisning av statsbudgeten på kostnadsmässig i stället för kassamässig grund.....	17
Motionen.....	17
Finansutskottets ställningstagande.....	17
6 Redovisning av regional utveckling i myndigheters årsredovisning.....	19
Motionen.....	19
Finansutskottets ställningstagande.....	19
Reservation.....	20
Redovisning av statsbudgeten på kostnadsmässig i stället för kassamässig grund, punkt 2 (m, fp, kd, c)	20
<i>Bilaga 1</i>	
Förteckning över behandlade förslag.....	22
Skrivelse 2004/05:101.....	22
Följdmotion med anledning av skr. 2004/05:101.....	22
Redogörelse 2004/05:RRS20.....	22
Motion från allmänna motionstiden hösten 2004.....	22
<i>Bilaga 2</i>	
Konstitutionsutskottets yttrande 2004/05:KU6y.....	23
<i>Bilaga 3</i>	
Utrikesutskottets yttrande 2004/05:UU4y.....	28
<i>Bilaga 4</i>	
Bostadsutskottets yttrande 2004/05:BoU6y.....	31

Tabell

Revisionsberättelser med invändning.....	10
--	----

Utskottets förslag till riksdagsbeslut

1. Årsredovisning för staten 2004

Riksdagen lägger skrivelse 2004/05:101 och redogörelse 2004/05:RRS20 till handlingarna.

2. Redovisning av statsbudgeten på kostnadsmässig i stället för kassamässig grund

Riksdagen avslår motion
2004/05:Fi21 av Lennart Hedquist (m).

Reservation (m, fp, kd, c)

3. Redovisning av regional utveckling i myndigheters årsredovisning

Riksdagen avslår motion
2004/05:Fi240 av Inger Lundberg m.fl. (s).

Stockholm den 2 juni 2005

På finansutskottets vägnar

Arne Kjörnsberg

Följande ledamöter har deltagit i beslutet: Arne Kjörnsberg (s), Mikael Odenberg (m), Carin Lundberg (s), Karin Pilsäter (fp), Sonia Karlsson (s), Kjell Nordström (s), Mats Odell (kd), Agneta Ringman (s), Gunnar Axén (m), Bo Bernhardsson (s), Roger Tiefensee (c), Tomas Högström (m), Agneta Gille (s), Tommy Ternemar (s), Siv Holma (v), Marita Aronson (fp) och Mikael Johansson (mp)

Redogörelse för ärendet

Ärendet och dess beredning

I detta betänkande behandlar utskottet skrivelse 2004/05:101 Årsredovisning för staten 2004. Riksrevisionen har granskat årsredovisningen, och styrelsen har lämnat en redogörelse, 2004/05:RRS20, angående granskningen av årsredovisningen för staten. En motion har väckts med anledning av skrivelse 101. Vidare behandlas en motion från allmänna motionstiden 2004.

Skrivelsens huvudsakliga innehåll

Regeringen lämnar i skrivelse 2004/05:101 en redogörelse för det ekonomiska utfallet i staten för 2004. Skrivelsen omfattar resultaträkning, balansräkning och finansieringsanalys samt det slutliga utfallet på statsbudgetens inkomstittlar och anslag under året. Utöver den redovisning som följer av budgetlagens krav redovisas i skrivelsen en uppföljning av de budgetpolitiska målen samt målen för att minska ohälsan, sysselsättningsmålet och socialbidragsmålet. Vidare redovisas utvecklingen av statens ekonomi den senaste femårsperioden, statliga garantier, avgifter till och bidrag från EU, tillgångar och skulder i verksamheter där staten har ett väsentligt inflytande samt utvecklingen av statlig produktion. Myndigheter som fått revisionsberättelse med invändning omnämns och skälen för invändningarna anges. En redogörelse för Europeiska revisionsrättens granskning av EU-medel lämnas. Vidare ges en redogörelse för utvecklingen av den ekonomiska styrningen i staten.

Utskottets överväganden

1 Årsredovisning för staten 2004

Utskottets förslag i korthet

Utskottet föreslår att regeringens skrivelse 2004/05:101 Årsredovisning för staten 2004 och Riksrevisionens styrelses redogörelse angående granskningen av årsredovisningen för staten läggs till handlingarna.

1.1 Det ekonomiska utfallet 2004

Resultat- och balansräkningen samt statsbudgetens utfall

Resultatet i statens resultaträkning visade under 2004 för andra året i följd ett underskott. Underskottet uppgick till 17 miljarder kronor, vilket är en förbättring med 2 miljarder kronor jämfört med 2003. Intäkter av skatter m.m. ökade med 42 miljarder kronor, medan kostnaderna för transfereeringar steg med 28 miljarder kronor. Kostnaderna för statens egen verksamhet ökade med närmare 7 miljarder kronor. Resultatet från andelar i dotter- och intresseföretag förbättrades med 9 miljarder kronor, medan det finansiella nettot försämrades med 17 miljarder kronor (huvudsakligen till följd av att nettokostnaden för statsskulden ökade med 14 miljarder kronor).

Enligt balansräkningen minskade statens nettoförmögenhet (skillnaden mellan tillgångarnas och skuldernas bokförda värde – nettoskuld) med 15 miljarder kronor jämfört med 2003. Förändringen av nettoförmögenheten kan i första hand förklaras av underskottet i resultaträkningen.

Statsskulden ökade med 27 miljarder kronor jämfört med 2003. Svenska lån ökade med 57 miljarder kronor, samtidigt som utländska lån minskade med 30 miljarder kronor. Som andel av statsskulden minskade valutaskulden från 28 % till 25 % i enlighet med regeringens riktlinjer om att långsiktigt minska valutaskulden.

Den redovisade utvecklingen av statens ekonomi i ett femårsperspektiv visar att även om statens nettoförmögenhet och statsskuld försämrades 2004 har de under perioden 2000–2004 förbättrats med sammantaget 204 respektive 65 miljarder kronor. En viktig förklaringsfaktor till utvecklingen av nettoförmögenhetens förändring är den överföring av medel från AP-fonden som gjordes i början på perioden. Statsskuldens andel av BNP har under perioden sjunkit från 61 till 48 %. Det ackumulerade överskottet i resultaträkningen uppgår under perioden till 63 miljarder kronor.

Statsbudgetens saldo uppgick 2004 till –53,3 miljarder kronor. Underskottet var därmed knappt 12 miljarder kronor större än vad som budgeterats i statsbudgeten. Det högre lånebehovet förklaras främst av lägre

inkomster än budgeterat. Inkomster av försåld egendom togs i statsbudgeten upp med 15 miljarder kronor men inga större försäljningar genomfördes under året. Jämfört med 2003 försämrades statsbudgetens saldo med 7 miljarder kronor.

Statsbudgetens inkomster ökade med 32,7 miljarder kronor mellan 2003 och 2004, varav inkomstskatterna från fysiska och juridiska personer ökade med 11,2 respektive 5,5 miljarder kronor. Statsbudgetens utgifter m.m. (dvs. utgifterna på samtliga utgiftsområden, Riksgäldskontorets nettoutlåning och kassamässig korrigering) uppgick till 747,8 miljarder kronor 2004, vilket är drygt 6 miljarder kronor lägre än beräkningen i statsbudgeten för 2004. På tilläggsbudget anvisades 10,9 miljarder kronor, varav 7,4 miljarder kronor inom utgiftsområde 13 Arbetsmarknad. De största skillnaderna mellan ursprunglig statsbudget och utfall beror på ökade utgifter för arbetsmarknad (5,5 miljarder kronor) och statsskuldsräntor (5 miljarder kronor). Utgifterna har blivit lägre för bl.a. allmänna bidrag till kommuner (–3,9 miljarder kronor) samt jord- och skogsbruk (–2,1 miljarder kronor). Vidare blev Riksgäldskontorets nettoutlåning 9,9 miljarder kronor lägre än budgeterat.

I årsredovisningen redovisas statsbudgetens saldo justerat för större engångseffekter. År 2004 uppgick dessa effekter till knappt 6 miljarder kronor, varav överföringen från AP-fonden var 4 miljarder kronor. Justerat för dessa engångseffekter uppgick budgetsaldot till –58,9 miljarder kronor 2004. Motsvarande justerade saldo för 2003 uppgick till –64,1 miljarder kronor.

Efter mindre underskott 2002 och 2003 uppnåddes åter ett överskott i de offentliga finanserna föregående år. Utfallet 2004 avseende de budgetpolitiska målen visar att den offentliga sektorns finansiella sparande uppgick till 1,1 % av BNP. Det av riksdagen beslutade målet för 2004 var 0,5 %. Utgiftstaket för staten underskreds med en marginal på 2,4 miljarder kronor.

Redovisning av statliga garantier och krediter

Statens garantiåtaganden minskade jämfört med 2003 med 2 miljarder kronor till 703 miljarder kronor. I beloppet ingår inte kapitaltäckningsgarantier eftersom dessa är obegränsade till tid och belopp och därför inte värderas. Inte heller ingår investerarskyddet där uppgifter för närvarande saknas om storleken på de skyddade tillgångarna. Vid utgången av 2004 fanns två kapitaltäckningsgarantier kvar, båda inom infrastruktursektorn (Arlandabanan och de svenska landförbindelserna till Öresundsbron).

Störst av garantiåtagandena är insättningsgarantin (475 miljarder kronor), garantier om tillförsel av kapital (84 miljarder kronor) samt exportgarantier och u-kreditgarantier (71 miljarder kronor). Till den del avgifter inte betalas av garantitågaren är det fråga om en statlig subvention som ska belasta anslag. År 2004 uppgick de statliga subventionerna till 158 miljoner kronor. Dessa avsåg framför allt Öresundsbron. Nettoflödet i garanti-verksamheten var totalt sett positivt under 2004. Intäkterna av avgifter och

återvinningar av tidigare utbetalda medel vid infrianden översteg kostnaderna för infrianden och administration av garantiverksamheten med ca 1 miljard kronor.

Statens portfölj av garantier innehåller obalanser genom stora enstaka engagemang och koncentration av garantier inom vissa sektorer. För närvarande saknas möjlighet att mäta och redovisa den samlade portföljens riskprofil. Regeringen gav därför Riksgäldskontoret (RGK) i mars 2004 i uppdrag att samordna ett arbete med övriga garantimyndigheter för att få till stånd en gemensam riskredovisning inom garantiområdet. Uppdraget avrapporterades i mars 2005 och innehåller förslag som ska göra garantimyndigheternas riskredovisningar jämförbara.

I skrivelsen redovisas för första gången även statlig utlåning med kreditrisk. Statens externa utlåning med kreditrisk riktad till privatpersoner, företag och projekt uppgick 2004 till 181 miljarder kronor före reservering för osäkra fordringar. Den dominerande posten är studielånen på 168 miljarder kronor från Centrala studiestödsnämnden (CSN). Över 36 miljarder kronor av de utlånade 181 miljarderna bedöms av de berörda myndigheterna som osäkra fordringar.

Sammanställning av verksamheter som staten har ett väsentligt inflytande över

Statens resultat- och balansräkning omfattar i huvudsak de statliga myndigheterna inklusive affärsverken. Genom ägarintressen i bolag och genom att Riksbanken, AP-fonderna och Premiepensionsmyndigheten faller utanför den avgränsning som görs för statens balans- och resultaträkningar är den statliga sektorn i realiteten större. För att komplettera bilden görs därför i årsredovisningen en sammanställning över verksamheter som staten har ett väsentligt inflytande över. Sammanställningen inkluderar utöver myndigheterna även Premiepensionsmyndigheten, AP-fonderna och Riksbanken. Vidare ingår statliga bolag, banker och finansinstitut där statens ägarandel uppgår till minst 20 %. Sammanställningen ger en uppfattning om den totala statliga bokförda förmögenheten.

Vid utgången av 2004 var den statliga sektorns samlade nettoförmögenhet, dvs. skillnaden mellan tillgångar och skulder, 77 miljarder kronor. Det innebär en ökning med 78 miljarder kronor jämfört med 2003 då nettoförmögenheten var negativ. Förbättringen beror främst på AP-fondernas ökning av det egna kapitalet till följd av en gynnsam utveckling på aktiemarknaden.

Riksdagen har beslutat att ett balanstal ska fastställas som visar förhållandet mellan tillgångar och skulder i ålderspensionssystemets fördelningsdel (prop. 2000/01:70, bet. 2000/01:SfU13, rskr. 2000/01:210). Med anledning av detta gör berörda myndigheter en årlig redovisning av ålderspensionssystemets ekonomiska ställning och utveckling. I årsredovisningen för staten sammanfattas pensionssystemets årsredovisning för 2004. Redovisningen visar att inkomstpensionssystemet redovisade ett underskott 2004 på 49 miljarder kronor. Premiepensionssystemet, som är i ett upp-

byggnadsskede, redovisade i stort sett ett nollresultat. Inkomst- och premiepensionssystemets balansomslutning var 6 423 miljarder kronor vid utgången av 2004.

Revisionsberättelser med invändning

Riksrevisionen bedriver revision genom årlig revision och effektivitetsrevision. Den årliga revisionen avslutas genom uttalanden i revisionsberättelser om bl.a. myndigheternas årsredovisningar. Antalet revisionsberättelser med invändning avseende räkenskapsåret 2004 var 12, vilket är en minskning jämfört med 2003 då antalet invändningar uppgick till 19. Nedan redovisas utvecklingen av antalet revisionsberättelser med invändning.

Revisionsberättelser med invändning

2004	2003	2002	2001	2000	1999	1998	1997	1995/96
12	19	14	10	14	21	19	20	26

De invändningar som främst är av intresse för finansutskottet är de som rör överskridande av anslag och överskridande av bemyndiganderamar. Av årsredovisningen för 2004 framgår att två av de tolv revisionsberättelserna med invändning rör anslagsöverskridanden. Tre invändningar rör överskridande av bemyndiganderamar.

Enligt årsredovisningen för staten avser regeringen att återkomma i budgetpropositionen för 2006 med en bedömning av vilka åtgärder som har vidtagits eller kommer att vidtas med anledning av invändningarna. I budgetpropositionen för 2005 lämnade regeringen en motsvarande redovisning avseende föregående års invändningar. Redovisningen lämnas såväl samlat som på anslagsnivå och avser åtgärder vidtagna i de enskilda fallen.

I tidigare årsredovisningar har regeringen redovisat och kommenterat Riksrevisionsverkets iakttagelser i det gångna årets effektivitetsrevisioner. I årsredovisningen för staten anges att regeringen i budgetpropositionen för 2006 avser att redovisa och kommentera de av Riksrevisionens granskningsrapporter som lämnats av effektivitetsrevisionen.

1.2 Bostadsutskottets yttrande

Bostadsutskottet har i sitt yttrande över årsredovisningen (2004/05:BoU6y) kommenterat den del av skrivelsen som avser Riksrevisionens iakttagelser i den årliga revisionen för 2004 avseende myndigheter inom utskottets beredningsområde. Riksrevisionen har lämnat invändningar mot två myndigheter inom utskottets beredningsområde.

Vid sin behandling av skrivelsen förra året framhöll finansutskottet att det kan vara motiverat att regeringen för riksdagen utöver en redovisning av åtgärder i de enskilda fallen även lämnar en samlad redovisning av vilka åtgärder som vidtas framför allt för att förebygga överskridanden av anslag och bemyndiganderamar. När det gäller årets invändningar konstaterar bostadsutskottet att invändningarna avser användningen av medel som läns-

styrelserna ansvarat för. Bostadsutskottet vill därför understryka vikten av att regeringen i sin styrning av myndigheterna verkar för att de ges de instrument och de instruktioner m.m. som leder till att medelshantering och redovisning kan ske på ett tillfredsställande sätt. Vidare utgår utskottet från att regeringens redovisning kommer att belysa vilka åtgärder som vidtagits för att ge de förutsättningar för myndigheternas verksamhet som utskottet nu uttalat sig för.

1.3 Riksrevisionens styrelses redogörelse angående granskningen av årsredovisningen för staten

Riksrevisionens styrelse har den 11 maj beslutat att Riksrevisionens granskning av årsredovisningen för staten ska överlämnas i form av en redogörelse till riksdagen (2004/05:RRS20). Enligt revisionsberättelsen bedömer Riksrevisionen att årsredovisningen i allt väsentligt är rättvisande.

1.4 Finansutskottets ställningstagande till årsredovisningen

Statens finanser avseende 2004 uppvisar en blandad utveckling. Resultatet enligt resultaträkningen för staten förbättrades med 2 miljarder kronor men uppvisar ett underskott för andra året i rad. Statsskulden ökade med 27 miljarder kronor men minskade som andel av BNP med 1 %. Underskottet i statsbudgeten ökade med 7 miljarder kronor jämfört med föregående år samtidigt som utgiftstaket klarades med 2,4 miljarder kronor. Efter mindre underskott 2003 uppnåddes åter ett överskott i de offentliga finanserna. Utfallet på 1,1 % av BNP överstiger det uppsatta målet för 2004 med 0,6 %.

Utskottet kan konstatera att efter några år med ett ökande antal revisionsberättelser med invändningar bröts den negativa utvecklingen vid granskningen av myndigheternas årsredovisningar avseende 2004. Antalet revisionsberättelser med invändningar minskade i förhållande till året innan. Det är dock för tidigt att dra säkra slutsatser baserat på utvecklingen ett enskilt år. Utskottet delar bostadsutskottets uppfattning att regeringen i sin styrning av myndigheterna ska verka för att myndigheterna ges de instrument och de instruktioner m.m. som leder till att medelshantering och redovisning kan ske på ett tillfredsställande sätt. Vidare välkomnar utskottet regeringens avsikt att återkomma i budgetpropositionen för 2006 med såväl en samlad redovisning av vilka åtgärder som har vidtagits eller kommer att vidtas med anledning av invändningarna som en redovisning av de enskilda fallen.

Under senare år har utvecklingsarbetet för årsredovisningen inriktats på att öka kvaliteten i presentationen och att öka dokumentets läsvärde. Utskottet ser positivt på att informationskvaliteten i årsredovisningen för staten kontinuerligt har förbättrats. Informationskvaliteten och därmed användbarheten av årsredovisningen för staten som analysmaterial och beslutsunderlag kan enligt utskottets mening förbättras ytterligare. Metoderna för att bedöma transfereringar och skatter hänförliga till en viss period är exem-

pelvis ännu inte fullt utvecklade. Ett arbete pågår enligt skrivelsen för att kunna beräkna fullt periodiserade skatter. I förra årets betänkande förutsatte utskottet att regeringen skulle återuppta redovisningen av utgiftsbegränsande åtgärder. I årets skrivelse finns också en samlad redovisning av utgiftsbegränsande åtgärder och effekter av engångshändelser på årets resultat. I skrivelsen återfinns också en samlad beskrivning av begränsningsbeploppen under åren 2002 och 2003.

Redovisningen av statliga garantier är under fortsatt utveckling. I den uppföljning som görs i årsredovisningen av garantiverksamhet har regeringen redovisat utfallet på de anslag som under räkenskapsåret omfattat garantiverksamhet – i enlighet med utskottets tidigare önskemål. Det saknas för närvarande möjligheter att mäta och redovisa den samlade portföljens riskprofil. Riksgäldskontoret avrapporterade i mars 2005 förslag som ska göra garantimyndigheternas riskredovisningar jämförbara. Utskottet förutsätter att arbetet med enhetliga riskredovisningar intensifieras under det närmaste året och att den samlade redovisningen av dessa risker därför gradvis blir bättre.

Utskottet noterar att Riksrevisionen bedömer att årsredovisningen i allt väsentligt är rättvisande.

Utskottet föreslår att riksdagen lägger regeringens skrivelse och Riksrevisionens redogörelse angående denna till handlingarna.

Finansutskottets ställningstagande till regeringens redogörelse för utvecklingen av resultatredovisningen till riksdagen återfinns nedan i avsnitt 4.

2 Vissa bestämmelsers placering i budgetlagen eller i riksdagsordningen

Skrivelsen

Av skrivelsen framgår att regeringen anför att budgetlagen har varit i kraft sedan den 1 januari 1997 och alltså är en ny lag. Med ledning av de erfarenheter som vinnas kan det enligt regeringen hållas för troligt att lagen vid någon tidpunkt i framtiden behöver ses över, och att det då kan vara lämpligt att ta upp den principiella och praktiska frågan om olika bestämmelser bör placeras i riksdagsordningen (RO) eller i budgetlagen.

Konstitutionsutskottets yttrande

Konstitutionsutskottet har i sitt yttrande över årsredovisningen (2004/05: KU6y) kommenterat frågan om vissa bestämmelsers placering i budgetlagen eller i RO. I skrivelsen redovisar regeringen bedömningen att ytterligare åtgärder i frågan inte behövs för närvarande.

Av konstitutionsutskottets yttrande framgår att när konstitutionsutskottet 1996 behandlade förslaget till ny lag om statsbudget ansåg utskottet att vissa bestämmelser egentligen hörde hemma i RO. Med hänsyn till den korta tid

som stod till buds anförde utskottet att inga genomgripande förändringar skulle göras. Riksdagskommittén anförde att de lagförslag som blev resultatet av utvecklingsarbetet för ekonomisk styrning skulle utformas av regeringen med beaktande av vad konstitutionsutskottet och referensgruppen för utvärdering av budgetprocessen hade gjort.

Som en del av utvecklingsarbetet avseende den ekonomiska styrningen av staten presenterades departementspromemorian Nya principer för utformning av statsbudgeten (Ds 2003:49). I promemorian har frågan om vissa bestämmelsers placering i budgetlagen eller i riksdagsordningen behandlats. I stället för att flytta bestämmelser skulle ett annat sätt att lösa de principiella frågorna kunna vara att formulera om de paragrafer i budgetlagen som särskilt anses påverka riksdagens handlande. Detta skulle kunna ske genom att det i de berörda bestämmelserna i budgetlagen anges vad regeringen ska iaktta eller får göra när den lämnar ett förslag till riksdagen. En sådan bestämmelse skulle sedan kunna kompletteras med en motsvarande bestämmelse i RO, där det föreskrivs vad riksdagen ska iaktta eller får göra i frågan om regleringen av statsbudgeten.

Konstitutionsutskottet delar regeringens bedömning att ytterligare åtgärder i frågan om vissa bestämmelsers placering i budgetlagen eller RO för närvarande inte behövs. Frågan kan i stället lämpligen tas upp i samband med den översyn av budgetlagen som troligtvis kommer att behövas i framtiden.

Finansutskottets ställningstagande

Utskottet delar konstitutionsutskottets bedömning att ytterligare åtgärder i frågan om vissa bestämmelsers placering i budgetlagen eller i RO för närvarande inte behövs.

3 Utfallet för biståndsmålet

Utrikesutskottets yttrande

Utrikesutskottet har i sitt yttrande över årsredovisningen (2004/05:UU4y) tagit upp problemet med att mäta uppfyllelsen av det s.k. biståndsmålet. Sedan några år tillbaka redovisas utfallet för biståndsmålet i skrivelsen, vilket utrikesutskottet ser positivt på. Utskottet anför att erfarenheterna från rapporteringen av det s.k. biståndsmålet har visat på en rad problem som delvis är tekniska, delvis av mer konceptuell natur.

De tekniska problemen sammanhänger till del med svårigheterna att prognostisera och mäta bruttonationalinkomsten (BNI). Biståndsmålet anges som en andel av BNI. Statistikansvarig för BNI är nationalräkenskaperna (NR) på Statistiska centralbyrån. BNI-utfallet revideras regelbundet när NR får ett bättre statistikunderlag. Bland annat detta innebär att också utfallet för det s.k. biståndsmålet kommer att revideras.

Enligt utskottet sammanhänger det konceptuella problemet med att biståndsmålet inte är ett mål i normal mening. Det mål, uttryckt i procent, som riksdagen beslutar om används för att bestämma biståndsramens storlek. Detta belopp ligger sedan till grund för planeringen och genomförandet av biståndet. Något försök att under genomförandeprocessen anpassa biståndsvolymen för att, utifrån varierande bedömningar av BNI, söka hålla fast vid den beslutade procentsatsen är inte avsett att göras. Innebörden av detta är att utfallet, oavsett hur man tekniskt sett väljer att mäta det, endast i begränsad utsträckning är påverkbart av biståndsgenomföraren. Enligt utskottets mening talar dessa problem för att en teknisk översyn bör göras. Översynen sker lämpligen i dialog med riksdagen.

Finansutskottets ställningstagande

Efter initiativ från utrikesutskottet anförde finansutskottet (bet. 2000/01:FiU20) att det vore värdefullt om årsredovisningen också innehöll en redovisning av utfallet för biståndsramen eftersom biståndsramen inte sammanfaller med anslagen. Från och med årsredovisningen för 2001 har skrivelsen innehållit en sådan redovisning av biståndsramen.

Även om BNI revideras i viss utsträckning efter det att riksdagen fattat beslut om biståndsramen bör det vara möjligt att ange om biståndsmålet har uppfyllts. Biståndsmålet innehåller också andra mätproblem, såsom avräkningar som kan klassificeras som bistånd. Genom att ta hänsyn till hur förutsättningarna har ändrats efter att riksdagen fattat beslut borde det vara möjligt att ange om målet har klarats. Liknande problem finns när det gäller att exempelvis fastställa om det årliga målet för den offentliga sektorns finansiella sparande har klarats. Såväl sparande som BNP revideras nämligen när nationalräkenskaperna får ny information. I någon mån finns liknande problem också vid fastställande av EU-avgiften. Det är angeläget att kvaliteten i nationalräkenskaperna successivt förbättras. Innebörden härav är att t.ex. BNP-utvecklingen över tiden revideras när bättre primärstatistik inkommer. Detta får enligt utskottets mening inte leda till slutsatsen att biståndsmålet samt målet för det offentliga finansiella sparandet aldrig kan stämmas av. Det är naturligt att en avstämning görs av biståndsmålet senast i budgetpropositionen året efter utfallsåret.

4 Utveckling av den ekonomiska styrningen i staten – resultatredovisningen

Skrivelsen

I årsredovisningen för staten redovisas också arbetet med utvecklingen av den ekonomiska styrningen i staten. I detta avsnitt behandlas särskilt resultatredovisningen till riksdagen.

I budgetpropositionen för 2005 redovisade regeringen inriktningen för det fortsatta arbetet med att utveckla resultatredovisningen till riksdagen. Finansutskottet framhöll (bet. 2004/05:FiU1) att regeringens inriktning på det fortsatta arbetet ligger i linje med vad utskottet tidigare framhållit rörande den ekonomiska styrningen och att det är positivt att arbetet med att utveckla resultatredovisningen fortsätter. Vidare framhöll utskottet att arbetet med resultatindikatorer och nyckeltal skulle prioriteras i syfte att möjliggöra bedömningar av graden av måluppfyllelse inom skilda områden.

Utskottet anförde också att en redovisning av totala intäkter och kostnader ger en bättre grund för att bedöma resursåtgången inom ett politikområde än om man enbart har tillgång till anslagsförbrukning. Finansutskottet erinrade vidare om den bristande överensstämmelsen mellan utgiftsområden och politikområden, vilket försvårar en helhetssyn där mål- och resultatbedömningen kan kopplas ihop med budgetförslagen. Utskottet förutspåtte slutligen att regeringen ser till att indelningen i politikområden så långt möjligt följer indelningen i utgiftsområden.

I årsredovisningen för staten redogör regeringen för inriktningen av den fortsatta utvecklingen av resultatredovisningen. I och med budgetpropositionen för 2006 påbörjar regeringen arbetet med att för vissa utvalda politikområden precisera målen och att redovisa indikatorer som beskriver i vilken grad målen uppfylls. Ambitionen är att för samtliga politikområden redovisa vilka resurser verksamheten förbrukat respektive hur verksamheten i sin helhet finansierats. Av skrivelsen framgår vidare att regeringen i särskild ordning kommer att överväga hur indelningen i politikområden så långt möjligt ska kunna följa indelningen i utgiftsområden och utskott.

Finansutskottets ställningstagande

Finansutskottet vill inledningsvis framhålla att det är positivt att utvecklingsarbetet rörande den ekonomiska styrningen fortsätter i linje med vad utskottet tidigare framhållit.

För att kunna bedöma i vilken utsträckning resultatredovisningen utvecklas har finansutskottets kansli gett riksdagens utredningstjänst i uppdrag att gå igenom samtliga politikområden och ange de av riksdagen fastställda målen och anslagen samt redovisa i vilken utsträckning resultatindikatorer används och vilka resultatskrivelser som har lämnats (promemorian Regeringens redovisning av resultatindikator m.m. 2005-05-16). Av promemorian framgår att resultatredovisningen på politikområdesnivå hittills är begränsad. Finansutskottet har tidigare påvisat att indelningen i politikområden inte helt överensstämmer med indelningen i utgiftsområden och därmed utskottsindelningen. Av utredningstjänstens genomgång framkommer också att det är svårt att få en överblick över politikområdena, t.ex. målen för politikområdena eller omfattningen på anslagen per politikområde. Enligt utskottet visar utredningstjänstens granskning på de hittillsvarande svårigheterna med att få en överblick över kopplingarna mellan utgiftsområden och politikområden. Finansutskottet noterar dock att reger-

ingen i särskild ordning ämnar överväga hur indelningen i politikområden så långt möjligt ska kunna följa indelningen i utgiftsområden och utskott. Indelningen av den statliga verksamheten i politikområden redovisades första gången i budgetpropositionen för 2001. Utskottet vill framhålla vikten av att regeringens arbete med detta ges hög prioritet och att en tidsplan för detta arbete presenteras i budgetpropositionen för 2006.

Mål- och resultatstyrningen har utvecklats under lång tid. Trots detta finns det fortfarande endast ett begränsat antal resultatindikatorer explicit redovisade i budgetpropositionen. Därutöver redovisas dock en stor mängd information om insatser, resultat och olika omvärldsförändringar. Det kan också konstateras att det ofta verkar finnas tydliga indikatorer på lägre nivåer i styrningskedjan (verksamhetsområden och verksamhetsgrenar). Det är utskottets mening att användandet av resultatindikatorer kan ge ett viktigt bidrag för att göra det möjligt att bedöma om verksamheter utvecklas i rätt riktning. Regeringens redovisning av resultatindikatorer har enligt utskottet hittills varit begränsad till antalet och till ett fåtal politikområden. Finansutskottet noterar dock att regeringen avser fortsätta arbetet med att för övriga politikområden dels precisera målen, dels redovisa indikatorer som beskriver i vilken grad målen uppfylls. Utskottet förutsätter att arbetet intensifieras och ges hög prioritet. Utskottet ser med tillfredsställelse på regeringens ambition att i budgetpropositionen för 2006 för samtliga politikområden redovisa vilka resurser verksamheten förbrukat respektive hur verksamheten i sin helhet finansierats. Detta kan enligt utskottet ge en bättre grund för att bedöma resursåtgången inom ett politikområde än vad som är fallet då endast anslagsförbrukning redovisas.

Det förefaller således som om uppföljningen och resultatredovisningen i politikområdestermerna skulle kunna utvecklas vidare och fungera på ett bättre sätt. Utskottet ser det dock inte som lika naturligt att den ekonomiska styrningen från riksdagens sida sker i en politikområdesstruktur. Styrningen av statlig verksamhet sker inte direkt med mål för politikområden utan normalt via uppdrag till en myndighet. Medel anvisas via anslag till myndigheter och för verksamheter. Riksdagens ställningstagande till och beslut med anledning av regeringens budgetförslag sker efter anslag och utgiftsområden. Det är därför nödvändigt att kopplingen mellan resultatredovisningen i politikområdestermerna och förslagen till resurstilldelning via anslag till myndigheter och verksamheter förstärks och blir tydligare än i dag. Inte ens en välutvecklad resultatredovisning ger entydiga svar om det framtida resursbehovet uttryckt i anslagstermer.

För att kunna dra korrekta slutsatser av uppföljningen är det vidare viktigt att ansvarsfördelningen mellan olika verksamheter är tydlig. Det är svårt att få en överblick över vilka politikområden som statsråden ansvarar för. Regeringen fattar inga formella beslut om fördelningen av politikområden på olika statsråd. Av utredningstjänstens genomgång framgår att ett ansva-

rigt statsråd och departement kan anges för de flesta politikområden (drygt 80 %). I några fall (åtta politikområden) är dock flera statsråd ansvariga för olika anslag inom politikområdet.

Av utredningstjänstens översikt framgår vidare att förhållandevis få resultatskrivelser har lämnats till riksdagen i jämförelse med Riksdagskommitténs ursprungliga önskemål om en resultatskrivelse per utgiftsområde och år. Resultatskrivelser har tillkommit på riksdagens initiativ. Utskottet vill framhålla att det skulle underlätta det fortsatta utvecklingsarbetet för mål- och resultatstyrning om regeringen tydligt angav vilka skrivelser som är att betrakta som resultatskrivelser. Utskottens önskemål om fördjupade resultatredovisningar borde i ökad utsträckning kunna uppfyllas genom framtagande av resultatskrivelser.

5 Redovisning av statsbudgeten på kostnadsmässig i stället för kassamässig grund

Utskottets förslag i korthet

Utskottet ser ingen anledning att föregripa det arbete som pågår med att utveckla en statsbudget i kostnads- och intäktstermer och avstyrker därmed motionen om en tidsplan för införandet av en statsbudget i kostnads- och intäktstermer. Jämför reservationen (m, fp, kd, c).

Motionen

I motion *Fi21* av Lennart Hedquist (m) föreslås att riksdagen för regeringen tillkännager att regeringen bör lägga fram en tidsplan för riksdagen när statsbudgeten i största möjliga utsträckning kan redovisas i kostnads- och intäktstermer i stället för på kassamässig grund (en statsbudget på bokföringsmässiga grunder).

Som motivering anges att en övergång till statsbudget på kostnadsmässig grund skulle öka tillgängligheten och förståelsen av statsbudgeten särskilt för de som i andra sammanhang är vana vid den redovisningstekniken. Motionären hänvisar också till det faktaunderlag om en kostnadsmässig statsbudget som nu finns i Finansdepartementet.

Finansutskottets ställningstagande

En övergång till en statsbudget på bokföringsmässiga grunder innebär att inkomster och utgifter ska periodiseras till det år de är hänförliga till. Redovisningen mot anslag och inkomstitlar kommer därmed att spegla den genomförda verksamheten i stället för dagens redovisning som i princip avspeglar ett betalningsflöde.

Enligt utskottet finns det fördelar med en statsbudget på mer bokföringsmässiga grunder: En statsbudget på bokföringsmässiga grunder ger ett sammanhängande räkenskapssystem i staten med enhetliga redovisningsprinciper för budgetering och redovisning, en ökad jämförbarhet mellan statsbudgeten och årsredovisningen för staten, en tydligare koppling mellan verksamhetens resultat och kostnader och med budgetering och redovisning i den kommunala sektorn.

Utskottet menar dock att det finns även andra utgångspunkter för vad som är en lämplig redovisningsmetod. Den som önskar följa och förutse statens lånebehov ser gärna en redovisning och budgetering på kassamässig basis. Utvecklingen av budgetunderskottet och det statliga lånebehovet utgör ett väsentligt inslag i riksdagens uppföljning av hur den samlade statliga verksamheten utvecklas. Den som är intresserad av hur stora resurser den statliga verksamheten tar i anspråk önskar i stället en utgiftsbaserad redovisning.

I skrivelsen Årsredovisning för staten 2004 finns en redogörelse för det utvecklingsarbete för redovisningsprinciperna för statsbudgeten som har bedrivits inom Finansdepartementet. Riksdagen har tidigare särskilt uppmärksammat frågorna i betänkandet Utvecklingen av den ekonomiska styrningen (bet. 1999/2000:FiU13). En arbetsgrupp inom Finansdepartementet har i Nya principer för utformning av statsbudgeten – konsekvenser för budgetlagen (Ds 2003:49) föreslagit att statsbudgeten ska baseras på i huvudsak bokföringsmässiga grunder (kostnader och intäkter). Promemorian har beretts inom Regeringskansliet och remitterats till 61 remissinstanser. Yttrandena är till övervägande delar positiva men åtskilliga myndigheter pekar på konsekvenser som behöver belysas ytterligare. Enligt regeringens skrivelse finns det fortfarande särskilda utgifts- och inkomstelement där förutsättningarna för en övergång till bokföringsmässig grund behöver prövas ytterligare. Vidare kan en ekonomisk styrning inte endast ske i kostnads-intäktsmässiga termer, utan en sådan måste kompletteras med en kassamässig styrning. Detta kräver ytterligare överväganden.

Enligt skrivelsen är det för närvarande inte aktuellt att i Sverige ta ett generellt steg i riktning mot att använda bokföringsmässiga grunder som princip för att utforma statsbudgeten. Däremot kan det enligt regeringen finnas skäl att ta steg i riktning mot kostnads-intäktsmässighet för enskilda poster på statsbudgetens inkomst- och utgiftssida. Av skrivelsen framgår också att förberedelser görs för att ett förbättrat underlag för statsbudgetens skatteinkomster ska kunna lämnas.

Utskottet kan konstatera att utvecklingsarbetet avseende principerna för utformning av statsbudgeten fortskrider och bereds på sedvanligt sätt inom Regeringskansliet och av regeringen. Utskottet ser därför ingen anledning att föregripa det arbete som pågår och avstyrker därmed motion Fi21 (m).

6 Redovisning av regional utveckling i myndigheters årsredovisning

Utskottets förslag i korthet

Utskottet avstyrker motionen om att utöka redovisningen av regional utveckling i myndigheternas årsredovisning eftersom krav på sådan redovisning redan finns för de myndigheter som är berörda.

Motionen

I motion *Fi240* av Inger Lundberg m.fl. (s) föreslås att regeringen ålägger myndigheterna att i sina årsredovisningar redovisa hur de under året bidragit till den regionala utvecklingen. Vissa statliga satsningar syftar till att bryta den negativa befolkningsutvecklingen inom vissa delar av landet. Enligt motionärerna finns det alltför många myndigheter som inte har ett regionalpolitiskt perspektiv i sin planering. För att tydliggöra myndigheternas ansvar ska därför myndigheterna i sina årsredovisningar redovisa hur de bidragit till den regionala utvecklingen.

Finansutskottets ställningstagande

I förordning (2000:605) om årsredovisning och budgetunderlag regleras innehållet i myndigheternas årsredovisningar. Av förordningen framgår att myndighetens årsredovisning bl.a. ska innehålla resultatredovisning, resultaträkning och balansräkning. I resultatredovisningen ska myndigheten kommentera verksamhetens resultat i förhållande till de mål och i enlighet med de krav på åiterrapportering som regeringen har angett i regleringsbrev eller i något annat beslut. Detta innebär att i de fall regeringen har ställt upp mål för myndigheten som kan bidra till den regionala utvecklingen ska myndigheten också kommentera måluppfyllelsen i årsredovisningen. Som exempel på detta finns i ett 30-tal regleringsbrev för 2005 mål eller uppdrag med anknytning till genomförande och utveckling av regionala tillväxtprogram, som ska kommenteras i respektive myndighets årsredovisning för 2005.

Enligt utskottets mening finns det sålunda redan i dag en redovisning i berörda myndigheters årsredovisning av hur deras verksamhet bidrar till den regionala utvecklingen. Att lägga ett generellt redovisningskrav på myndigheterna skulle öka den administrativa bördan på myndigheterna. Det är därför enligt utskottet rimligt att regeringen även fortsättningsvis avgör i vilken omfattning myndigheterna ska redovisa hur de bidragit till den regionala utvecklingen. Utskottet avstyrker därmed motion *Fi240* (s).

Reservation

Utskottets förslag till riksdagsbeslut och ställningstaganden har föranlett följande reservation. I rubriken anges vilken punkt i utskottets förslag till riksdagsbeslut som behandlas i avsnittet.

Redovisning av statsbudgeten på kostnadsmässig i stället för kassamässig grund, punkt 2 (m, fp, kd, c)

av Mikael Odenberg (m), Karin Pilsäter (fp), Mats Odell (kd), Gunnar Axén (m), Roger Tiefensee (c), Tomas Högström (m) och Marita Aronson (fp).

Förslag till riksdagsbeslut

Vi anser att förslaget till riksdagsbeslut under punkt 2 borde ha följande lydelse:

Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i reservationen om principer för statens årsredovisning. Därmed bifaller riksdagen delvis motion

2004/05:Fi21 av Lennart Hedquist (m).

Ställningstagande

Riksrevisionen drar slutsatsen att redovisningen är rättvisande med utgångspunkt från dagens redovisningsprinciper.

Det finns dock flera förhållanden som har negativ inverkan på informationens kvalitet. Därmed kan inte årsredovisningen fungera på ett tillfredsställande sätt som analysunderlag och underlag för beslut.

De faktorer som bör framhållas är bl.a. att all statlig verksamhet inte redovisas över statsbudgeten. Vidare redovisas inte all verksamhet fullt ut periodiserad. Det gäller t.ex. skatteuppbörden. I flera fall förekommer netoredovisning av inkomster och utgifter trots att detta stämmer dåligt med budgetlagens krav. Samtliga statliga myndigheter redovisas inte.

Riksrevisionen anmärkte i fjol att flera av dessa brister skulle avhjälpas om de nya principer för statsbudgeten genomförs som redovisas i Ds 2004:49, *Nya principer för utformningen av statsbudgeten*.

Med en övergång till bokföringsmässiga principer skulle jämförelser med annan ekonomisk statistik, som SCB:s nationalräkenskaper, vara möjliga. Bokföringsmässiga principer tillämpas redan av kommuner, landsting, näringsliv och i nationalräkenskaperna. Jämförbarheten med företag, landsting och kommuner skulle därför öka och det skulle bli lättare att kommunicera information om den statliga ekonomin till andra samhällssektorer om staten skulle börja tillämpa moderna redovisningsprinciper för budgeten. De

ovan nämnda problemen, bl.a. vad gäller avgränsningen av budgeten, kan dock lösas utan en övergång till redovisning enligt bokföringsmässiga principer.

Regeringens skrivelse *Årsredovisningen för staten 2004* visar att det nu finns motiv för att gå över till att redovisa statsbudgeten på kostnadsmässig grund i stället för på kassamässig grund. Utredningsarbetet och remitteringen av förslagen innebär att en noggrann prövning har ägt rum. I staten sker ju redan redovisningen på bokföringsmässiga grunder. Samma principer för budgeteringen skulle således underlätta jämförelser mellan budget och utfall. Med anledning av motion Fi21 bör riksdagen som sin mening ge regeringen detta till känna.

BILAGA 1

Förteckning över behandlade förslag

Skrivelse 2004/05:101

Regeringens skrivelse 2004/05:101 Årsredovisning för staten 2004.

Följdmotion med anledning av skr. 2004/05:101

2004/05:Fi21 av Lennart Hedquist (m):

Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad i motionen anförts om utvecklingsarbetet för att i största möjliga utsträckning redovisa statsbudgeten på kostnadsmässig i stället för kassamässig grund.

Redogörelse 2004/05:RRS20

Redogörelse 2004/05:RRS20 Riksrevisionens styrelses redogörelse angående granskningen av årsredovisningen för staten 2004.

Motion från allmänna motionstiden hösten 2004

2004/05:Fi240 av Inger Lundberg m.fl. (s):

Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad i motionen anförts om att myndigheterna i sina årsredovisningar skall redogöra för hur de bidragit till regional utveckling.

BILAGA 2

Konstitutionsutskottets yttrande 2004/05: KU6y

Årsredovisning för staten

Till finansutskottet

Finansutskottet har den 28 april 2005 beslutat att bereda övriga berörda utskott tillfälle att senast den 17 maj yttra sig över regeringens skrivelse 2004/05:101 Årsredovisning för staten 2004 och de motioner som kan komma att väckas, allt i de delar som berör respektive utskotts beredningsområde.

Konstitutionsutskottets yttrande avser frågan om vissa bestämmelsers placering i budgetlagen eller riksdagsordningen. I skrivelsen redovisar regeringen bedömningen att ytterligare åtgärder i frågan inte behövs för närvarande. Utskottet delar denna bedömning.

Utskottet

Bakgrund

I skrivelse 2004/05:101 Årsredovisning för staten 2004 lämnar regeringen en redogörelse för det ekonomiska utfallet i staten budgetåret 2004. Skrivelsen omfattar resultaträkning, balansräkning och finansieringsanalys samt det slutliga utfallet på statsbudgetens inkomstittlar och anslag under året. Vidare lämnas uppföljning av de budgetpolitiska målen, uppgifter om utvecklingen av statens ekonomi de senaste fem åren, redogörelse för statliga garantier, avgifter till och bidrag från EU, tillgångar och skulder i verksamheter där staten har ett väsentligt inflytande samt utvecklingen av statlig produktion. Myndigheter som fått revisionsberättelse med invändning omnämns och skälen för invändningarna anges. En redogörelse för Europeiska revisionsrättens granskning av EU-medel lämnas. Slutligen ges en redogörelse för utvecklingen av den ekonomiska styrningen i staten.

Med anledning av skrivelsen har det väckts en motion (m).

Konstitutionsutskottet har vid sin genomgång av skrivelsen framför allt ägnat uppmärksamhet åt frågan om vissa bestämmelsers placering i lagen (1996:1059) om statsbudgeten (budgetlagen) eller riksdagsordningen (RO).

Våren 2001 beslöt riksdagen på förslag av konstitutionsutskottet att göra ett tillkännagivande till regeringen i enlighet med vad Riksdagskommittén anfört om vissa bestämmelsers placering i budgetlagen eller RO (förs. 2000/01:RS1, bet. 2000/01:KU23, rskr. 2000/01:274).

Skrivelsen

I årsredovisningen för 2004 (avsnitt 13.5) anför regeringen att budgetlagen har varit i kraft sedan den 1 januari 1997 och alltså är en relativt ny lag. Med ledning av de erfarenheter som successivt vinnas kan det, enligt regeringen, hållas för troligt att lagen vid någon tidpunkt i framtiden behöver ses över, och det kan då vara lämpligt att ta upp den principiella och praktiska frågan om olika bestämmelser bör placeras i RO eller budgetlagen.

I skrivelsen redovisar regeringen överväganden om olika bestämmelsers placering i budgetlagen eller RO som gjorts i departementspromemorian Nya principer för utformning av statsbudgeten – konsekvenser för budgetlagen (Ds 2003:49). Vidare erinrar regeringen bl.a. om Riksdagskommitténs referensgrupps bedömning att frågan om placering av bestämmelser är av formell karaktär och att det nuvarande regelsystemet inte vållat praktiska svårigheter. Mot den bakgrund som redovisas i skrivelsen bedömer regeringen att ytterligare åtgärder med anledning av riksdagens tillkännagivande för närvarande inte behövs.

Tidigare behandling

När konstitutionsutskottet 1996 behandlade förslaget till lag om statsbudgeten, tog utskottet upp frågan om placering av vissa bestämmelser i RO i stället för i budgetlagen (bet. 1996/97:KU3 s. 47 f.). Enligt utskottets bedömning påverkade flera av bestämmelserna i den föreslagna budgetlagen formerna för riksdagens handlande och det kunde diskuteras om inte vissa eller alla bestämmelser i regeringens förslag borde tas in i RO i stället för att meddelas i en budgetlag. Den främsta anledningen härtill skulle, enligt utskottet, vara att de rör riksdagens arbetsformer och att de har ett sakligt samband med 3 kap. 2 § och 5 kap. 12 § RO. Där behovet av ett minoritetsskydd gör sig gällande borde i så fall bestämmelserna tas in i RO:s huvudbestämmelser, medan det i övrigt, enligt utskottet, skulle vara tillräckligt med nya tilläggsbestämmelser.

Utskottet ansåg att åtminstone de bestämmelser som rör anslagstyperna (3 § budgetlagen) och villkoren för anslagen (4–6 §§ budgetlagen) var av den karaktären att de vid en förutsättningslös prövning egentligen skulle anses höra hemma i RO. Med hänsyn till den korta tid som stod till buds innan lagen måste träda i kraft borde det emellertid, anförde utskottet, inte göras några genomgripande förändringar eftersom konsekvenserna av en relativt omfattande omdisponering av lagförslaget kunde vara svåra att överblicka. En sådan förändring borde dock, enligt utskottet, utredas för att genomföras på sikt. Utskottet föreslog att riksdagen skulle tillkännage för talmanskonferensen vad utskottet anförde om utredning om budgetbestämmelsernas placering. Riksdagen följde utskottet (rskr. 1996/97:27).

I uppdraget 1998 till Riksdagskommittén ingick att överväga de frågor om olika bestämmelsers placering som konstitutionsutskottet väckte. Med hänvisning till det arbete som pågick i Finansdepartementet med syfte att förbättra den ekonomiska styrningen i staten (Vestaprojektet), vilket kunde beröra flera av de bestämmelser som konstitutionsutskottet tagit upp i sitt betänkande, ansåg Riksdagskommitténs referensgrupp för utvärdering av budgetprocessen att detta arbete inte skulle föregripas, särskilt som de eftersträfvade ändringarna var av formell karaktär och att det nuvarande regelsystemet inte vållat praktiska svårigheter (se förs. 2000/01:RS1 bil. 4 s. 84 f.). I stället förutsattes att bestämmelsernas placering skulle övervägas i samband med beredningen av de förslag som utvecklingsarbetet kunde leda till.

Riksdagskommittén anförde att de lagförslag som blev resultatet av Vestas arbete och även av de förslag som hade lagts fram i betänkandet Utvärdering och vidareutveckling av budgetprocessen (SOU 2000:61) skulle utformas av regeringen med beaktande av de överväganden som konstitutionsutskottet (bet. 1996/97:KU3) och referensgruppen för utvärdering av budgetprocessen hade gjort (se förs. 2000/01:RS1 s. 87).

Riksdagsstyrelsen och konstitutionsutskottet hade inte någon annan uppfattning (förs. 2000/01:RS1, bet. 2000/01:KU23). På förslag av konstitutionsutskottet beslöt riksdagen att göra ett tillkännagivande till regeringen i enlighet med vad Riksdagskommittén anfört om vissa bestämmelsers placering i budgetlagen eller RO (rskr. 2000/01:274).

Departementspromemoria om nya principer för utformning av statsbudgeten

Frågan om vissa bestämmelsers placering i budgetlagen eller RO har behandlats i utvecklingsarbetet avseende den ekonomiska styrningen i staten. De överväganden som gjorts finns i avsnitt 14.6 i departementspromemorian Nya principer för utformning av statsbudgeten – konsekvenser för budgetlagen (Ds 2003:49).

Enligt promemorian innehåller budgetlagen företrädesvis preciseringar och kompletteringar till regeringsformens och RO:s översiktliga och kortfattade bestämmelser om statsbudgeten och finansmakten. Framför allt regleras regeringens befogenheter och skyldigheter på finansmaktens område. Tidigare saknades tydliga bestämmelser om detta och det var svårt att finna de bestämmelser, i form av äldre bemyndiganden, som faktiskt kunde finnas. Det ligger, enligt promemorian, ett stort värde för alla berörda i att bestämmelserna nu finns samlade i en enda lag. Detta stärker medvetandet om och underlättar återfinnandet av bestämmelserna samt främjar en efterlevnad av reglerna.

Budgetlagen innehåller några få paragrafer som direkt vänder sig till riksdagen och ger den en befogenhet eller en skyldighet, och som därmed påverkar formerna för riksdagens handlande. Det kan upplevas som principiellt olämpligt. Samtidigt kan, enligt promemorian, sägas att det inte framstår som naturligt att regeringen skulle vara hänvisad till RO, för att få klart för sig vilka viktigare befogenheter och skyldigheter den har på finansmaktens område, något som skulle bli följden om alla eller särskilt viktiga bestämmelser i budgetlagen fogades in i RO. Härtill kommer att budgetlagen är grundvalen för den stora mängd ekonomiadministrativa förordningar vilkas detaljbestämmelser styr myndigheternas handlande. Om viktiga bestämmelser i budgetlagen i stället placerades i RO skulle regeringen kanske behöva meddela ekonomiadministrativa förordningar som verkställighetsföreskrifter till RO. Detta framstår, enligt promemorian, som mindre lämpligt.

I stället för att flytta bestämmelser skulle, enligt promemorian, ett annat sätt att lösa de principiella frågorna kunna vara att formulera om de paragrafer i budgetlagen som särskilt anses påverka riksdagens handlande. Detta skulle kunna ske genom att det i de berörda bestämmelserna i budgetlagen anges vad regeringen skall iakttä eller får göra när den lämnar ett förslag

till statsbudget till riksdagen. En sådan bestämmelse skulle sedan kunna kompletteras med en motsvarande bestämmelse i RO, där det föreskrivs vad riksdagen skall iaktta eller får göra i fråga om regleringen av statsbudgeten.

Utskottets ställningstagande

Utskottet delar regeringens bedömning att ytterligare åtgärder i frågan om vissa bestämmelsers placering i budgetlagen eller RO för närvarande inte behövs. Frågan kan i stället lämpligen tas upp i samband med den översyn av budgetlagen som troligtvis kommer att behövas i framtiden.

Stockholm den 17 maj 2005

På konstitutionsutskottets vägnar

Göran Lennmarker

Följande ledamöter har deltagit i beslutet: Göran Lennmarker (m), Göran Magnusson (s), Barbro Hietala Nordlund (s), Tobias Krantz (fp), Pär Axel Sahlberg (s), Ingvar Svensson (kd), Inger Jarl Beck (s), Anders Bengtsson (s), Helena Bargholtz (fp), Kerstin Lundgren (c), Helene Petersson (s), Nils Fredrik Aurelius (m), Gustav Fridolin (mp), Karin Åström (s), Carl-Erik Skårman (m) och Yoomi Renström (s).

BILAGA 3

Utrikesutskottets yttrande 2004/05:UU4y

Årsredovisning för staten 2004

Till finansutskottet

Finansutskottet har genom beslut den 28 april 2005 (protokoll 2004/05:27 6 §) berett övriga berörda utskott tillfälle att yttra sig över regeringens skrivelse 2004/05:101 Årsredovisning för staten 2004 och de motioner som kan komma att väckas, allt i de delar som berör respektive utskotts beredningsområde.

Utrikesutskottet väljer att i det följande yttra sig över del av skrivelsen. Den väckta motionen berör inte de frågor som tas upp i detta yttrande.

Utskottets överväganden

Utrikesutskottet konstaterar inledningsvis att skrivelsen utgör ett värdefullt underlag för arbetet med uppföljning och utvärdering inom de utgiftsområden för vilka utskottet har beredningsansvar, men också för arbetet med andra frågor med vilka utskottet har anledning att befatta sig. Det sistnämnda gäller exempelvis på EU-området, där bl.a. avsnittet om revision av EU-medel kan komma att tjäna som utgångspunkt för utskottets överväganden i andra sammanhang.

Centralt inom utgiftsområde 7 är den s.k. biståndsramen, vilken också är av stor politisk och symbolisk betydelse. Mot den bakgrunden anförde utskottet i sitt yttrande 1999/2000:UU6y till finansutskottet att det vore önskvärt att regeringen i årsredovisning för staten rapporterade utfallet beträffande denna ram både i absoluta tal och i procent av BNI. Utskottet ser positivt på att en sådan redogörelse lämnas sedan ett antal år tillbaka.

Erfarenheten från rapporteringen, såväl i årsredovisningen för staten som i andra budgetdokument, av det s.k. procentmålet, har emellertid visat på en rad problem som delvis är tekniska, delvis av mer konceptuell natur.

De tekniska problemen sammanhänger till del med svårigheterna att prognostisera och mäta BNI. Revideringar är ett naturligt inslag i arbetet med nationalräkenskaperna. I Sverige tillämpas vad gäller löpande revideringar en relativt strikt policy. Den första sammanställningen av nationalräkenskaperna för ett visst år publiceras något mindre än 70 dagar efter årets utgång. Därefter revideras data normalt sett inte förrän vid den preliminära årsberäkningen, vilken publiceras efter 11 månader. Nästa gång data revideras är vid den definitiva årsberäkningen, som publiceras efter 23 månader. Därefter ändras normalt inte en årgång annat än i samband med större revideringar, t.ex. vid omläggning av statistikunderlag.

Att även andra tekniska problem finns är uppenbart, men dessa är svåra att bedöma då det i årsredovisningen inte fullt ut sägs vilka redovisningsprinciper som tillämpas. Som en illustration till problematiken kan nämnas att om man i de två senaste årsredovisningarna (för 2003 och 2004) och i mellanliggande budgetproposition (för 2005) söker uppgifter om biståndsprocenten för budgetåret 2002 får man fram tre olika siffror varierande från 0,73 till 0,83. OECD/DAC:s hemsida redovisar en fjärde, 0,84.

Det konceptuella problemet sammanhänger med att biståndsmålet inte är ett mål i normal mening. Det mål, uttryckt i procent, som riksdagen beslutar om används för att bestämma biståndsramens storlek mätt i kronor. Detta belopp ligger sedan till grund för planeringen och genomförandet av biståndet. Något försök att under genomförandeprocessen anpassa biståndsvoly-

men för att, utifrån varierande bedömningar av BNI, söka hålla fast vid den beslutade procentsatsen är inte avsett och görs av uppenbara skäl inte. Innebörden av detta är att utfallet, oavsett hur man tekniskt sett väljer att mäta det, endast i begränsad utsträckning är påverkbart av biståndsgenomföraren.

Enligt utskottets mening talar de problem som här antytts, samt vunna erfarenheter i övrigt, för att en teknisk översyn bör göras. Detta kan lämpligen ske i dialog med riksdagen.

Stockholm den 17 maj 2005

På utrikesutskottets vägnar

Urban Ahlin

Följande ledamöter har deltagit i beslutet: Urban Ahlin (s), Gunilla Carlsson i Tyresö (m), Berndt Ekholm (s), Carina Hägg (s), Birgitta Ahlqvist (s), Holger Gustafsson (kd), Alice Åström (v), Kent Härstedt (s), Göran Lindblad (m), Kaj Nordquist (s), Veronica Palm (s), Anita Johansson (s), Cecilia Wikström (fp), Henrik S Järrel (m), Annika Qarlsson (c) och Rocio Fernández (fp).

BILAGA 4

Bostadsutskottets yttrande 2004/05:BoU6y

Årsredovisning för staten 2004

Till finansutskottet

Finansutskottet har berett övriga utskott tillfälle att yttra sig över regeringens skrivelse 2004/05:101 Årsredovisning för staten 2004 och de motioner som kan komma att väckas, allt i de delar som berör respektive utskotts beredningsområde.

Bostadsutskottet behandlar i yttrandet endast den del av regeringens skrivelse som avser Riksrevisionens iakttagelser i den årliga revisionen för 2004 avseende myndigheter inom utskottets beredningsområde.

Utskottets överväganden

Inledning

Enligt budgetlagen (1996:1059) skall regeringen så snart som möjligt, senast nio månader efter budgetårets utgång, lämna en årsredovisning för staten till riksdagen. Efter önskemål från riksdagen lämnas årsredovisningen i anslutning till den ekonomiska vårpropositionen. Årsredovisningen skall innehålla resultaträkning, balansräkning och finansieringsanalys. Den skall även innehålla det slutliga utfallet på statsbudgetens inkomsttitlar och anslag.

I skrivelse 2004/05:101 Årsredovisning för staten 2004 lämnar regeringen en redogörelse för det ekonomiska utfallet i staten budgetåret 2004. Skrivelsen omfattar resultaträkning, balansräkning och finansieringsanalys samt det slutliga utfallet på statsbudgetens inkomsttitlar och anslag under året. Vidare lämnas uppföljning av de budgetpolitiska målen, uppgifter om utvecklingen av statens ekonomi de senaste fem åren, redogörelse för statliga garantier, avgifter till och bidrag från EU, tillgångar och skulder i verksamheter där staten har ett väsentligt inflytande samt utvecklingen av statlig produktion. Myndigheter som fått revisionsberättelse med invändning omnämns och skälen för invändningarna anges. En redogörelse för Europeiska revisionsrättens granskning av EU-medel lämnas. Slutligen ges en redogörelse för utvecklingen av den ekonomiska styrningen i staten.

Bostadsutskottet har vid sin genomgång av skrivelsen framför allt ägnat uppmärksamhet åt Riksrevisionens iakttagelser i den årliga revisionen för 2004 och då särskilt de invändningar mot myndigheternas årsredovisningar som Riksrevisionen fört fram i sina revisionsberättelser.

Revisionsberättelser med invändningar

Riksrevisionen bedriver revision genom årlig revision och genom effektivitetsrevision. Den årliga revisionen avslutas genom uttalande i revisionsberättelser om bl.a. myndigheternas årsredovisningar. För räkenskapsåret 2004 har Riksrevisionen lämnat invändningar i 12 myndigheters revisionsberättelser, vilket är en minskning jämfört med de två senaste åren. År 2003 var sålunda antalet invändningar 19 och 2002 var motsvarande antal 14.

När det gäller myndigheterna inom bostadsutskottets beredningsområde har Riksrevisionen lämnat invändningar mot 2 myndigheter, vilket kan jämföras med att 4 invändningar lämnades för räkenskapsåret 2003 och inte några för räkenskapsåret 2002.

Även om antalet invändningar minskat jämfört med föregående är det fortfarande ett inte obetydligt antal myndigheter som brister i redovisning eller hantering av anvisade medel. När det gäller de myndigheter som faller inom bostadsutskottets beredningsområde är det i och för sig positivt att

antalet myndigheter vars årsredovisningar fått invändningar har halverats. Samtidigt är det fortfarande 2 myndigheter – Länsstyrelsen i Gävleborgs län respektive i Jämtlands län – som Riksrevisionen funnit anledning rikta invändningar mot.

Vid sin behandling av motsvarande skrivelse föregående år framhöll utskottet att det fanns anledning att göra en viss skillnad mellan invändningar som var av mera redovisningsmässig natur och sådana invändningar som avsåg oriktig användning av anvisade medel eller anslagsöverskridande. Även om det i båda fallen fanns anledning att se över systemen för styrning och kontroll hos de myndigheter som fått invändningar, var det enligt utskottet särskilt viktigt att detta skedde när anslag överskridits eller använts på ett icke avsett sätt.

När det gäller de invändningar som Riksrevisionen nu riktat mot de två länsstyrelserna kan utskottet konstatera att invändningarna närmast avser användningen av medel som länsstyrelserna ansvarat för. Det framstår mot den bakgrunden som än mer viktigt att styrningen och kontrollen av verksamheten är sådan att situationer av detta slag inte uppkommer. Utskottet vill därför understryka vikten av att regeringen i sin styrning av myndigheterna verkar för att de ges de instrument och de instruktioner m.m. som leder till att medelshantering och redovisning kan ske på ett tillfredsställande sätt. Regeringen aviserar också att den i budgetpropositionen för 2006 kommer att ge en bedömning av vilka åtgärder som har vidtagits eller kommer att vidtas med anledning av invändningarna. Utskottet utgår från att regeringens redovisning kommer att belysa vilka åtgärder som vidtagits för att ge de förutsättningar för myndigheternas verksamhet som utskottet nu uttalat sig för.

Stockholm den 17 maj 2005

På bostadsutskottets vägnar

Ragnwi Marcelind

Följande ledamöter har deltagit i beslutet: Ragnwi Marcelind (kd), Owe Hellberg (v), Anders Ygeman (s), Lilian Virgin (s), Marietta de Pourbaix-Lundin (m), Nina Lundström (fp), Maria Öberg (s), Mariam Osman Sherifay (s), Carl-Axel Roslund (m), Gunnar Sandberg (s), Lars Tysklind (fp), Rigmor Stenmark (c), Leif Jakobsson (s), Ewa Thalén Finné (m), Sten Lundström (v), Helena Hillar Rosenqvist (mp) och Mariann Ytterberg (s).