



Årsredovisning för staten 2010

Sammanfattning

Finansutskottet behandlar skrivelse 2010/11:101 Årsredovisning för staten 2010. Utskottet behandlar även Riksrevisionens redogörelse om granskningen av årsredovisningen för staten 2010, 2010/11:RR4. Utskottet föreslår att Årsredovisningen för staten 2010 och Riksrevisionens redogörelse om granskningen av årsredovisningen för staten 2010 läggs till handlingarna.

Innehållsförteckning

Sammanfattning	1
Utskottets förslag till riksdagsbeslut	3
Redogörelse för ärendet	4
Ärendet och dess beredning	4
Skrivelsens huvudsakliga innehåll	4
Utskottets överväganden	5
Årsredovisning för staten 2010	5
<i>Bilaga</i>	
Förteckning över behandlade förslag	16
Skrivelse 2010/11:101	16
Redogörelse 2010/11:RR4	16

Utskottets förslag till riksdagsbeslut

Årsredovisning för staten 2010

Riksdagen lägger skrivelse 2010/11:101 och redogörelse 2010/11:RR4 till handlingarna.

Stockholm den 9 juni 2011

På finansutskottets vägnar

Anna Kinberg Batra

Följande ledamöter har deltagit i beslutet: Anna Kinberg Batra (M), Tommy Waidelich (S), Pia Nilsson (S), Göran Pettersson (M), Jörgen Hellman (S), Ann-Charlotte Hammar Johnsson (M), Meeri Wasberg (S), Carl B Hamilton (FP), Bo Bernhardsson (S), Annie Johansson (C), Staffan Anger (M), Mikaela Valtersson (MP), Anders Sellström (KD), Johnny Skalin (SD), Ulla Andersson (V), Jörgen Andersson (M) och Sven-Erik Bucht (S).

Redogörelse för ärendet

Ärendet och dess beredning

I detta betänkande behandlar finansutskottet skrivelse 2010/11:101 Årsredovisning för staten 2010. Riksrevisionen har granskat årsredovisningen för staten, och i betänkandet behandlas även Riksrevisionens redogörelse om granskningen av årsredovisningen för staten 2010, 2010/11:RR4.

Ingen motion har väckts med anledning av skrivelsen eller redogörelsen. Samtliga utskott har getts tillfälle att yttra sig. Inget utskott har emellertid yttrat sig.

Den 7 juni höll ledamöter från utskottet ett möte med statssekreterare Hans Lindblad med medarbetare från Finansdepartementet och riksrevisorerna Claes Norgren och Gudrun Antemar med medarbetare från Riksrevisionen.

Skrivelsens huvudsakliga innehåll

I Årsredovisning för staten 2010 lämnar regeringen en redogörelse för det ekonomiska utfallet i staten 2010. Skrivelsen innehåller en resultaträkning, balansräkning och finansieringsanalys och det slutliga utfallet av statsbudgetens inkomstitlar och anslag under året. Därutöver lämnas en uppföljning av de budgetpolitiska målen, uppgifter om utvecklingen av statens ekonomi de senaste fem åren, en redogörelse för statliga garantier och krediter, ett intygande när det gäller EU-medel inklusive en redovisning av avgifter till och bidrag från EU samt tillgångar och skulder i verksamheter där staten har ett väsentligt inflytande. Myndigheter som har fått en revisionsberättelse med reservation från Riksrevisionen och skälen för detta anges. En redovisning av åtgärder som regeringen vidtagit eller avser att vidta med anledning av Riksrevisionens granskningsrapporter från effektivitetsrevisionen lämnas. Dessutom lämnas en redogörelse för den Europeiska revisionsrättens granskning av EU-medel för budgetåret 2009.

Utskottets överväganden

Årsredovisning för staten 2010

Utskottets förslag i korthet

Riksdagen lägger regeringens skrivelse Årsredovisning för staten 2010 och Riksrevisionens redogörelse om granskningen av årsredovisningen för staten 2010 till handlingarna. Utskottet anser att en mer samlad uppföljning av de budgetpolitiska målen skulle kunna förbättra förutsättningarna för riksdagen att följa upp regeringens tillämpning av de finanspolitiska målen. Utskottet anser också att regeringen bör göra en tydligare distinktion mellan den framåtblickande och den bakåtblickande indikatorn för överskotts-målet. Vidare välkomnar utskottet regeringens redovisning av utsläppsrätter både i förhållande till Kyotoprotokollet och i förhållandet till det svenska nationella delmålet. Utskottet välkomnar vidare att regeringen avser att ge Riksgäldskontoret i uppdrag att genomföra en samlad analys av riskerna i statens utlånings- och garantiverksamhet.

Uppföljning av de budgetpolitiska målen

Skrivelsen

Överskottsmålet innebär att den offentliga sektorns finansiella sparande ska uppgå till 1 % av BNP under en konjunkturcykel. Utfallet för 2010 blev ett underskott på 11 miljarder kronor i finansiellt sparande för den offentliga sektorn, vilket motsvarade -0,3 % av BNP. Mer än hela den offentliga sektorns underskott avsåg statens finansiella sparande, som uppgick till -18 miljarder kronor.

Vid uppföljningen av överskottsmålet använder regeringen 3 olika indikatorer, varav en är bakåtblickande och två framåtblickande: bakåtblickande tioårssnitt, sjuårsindikatorn och strukturellt sparande. Den bakåtblickande indikatorn används för att i efterhand avgöra om det finansiella sparandet i den offentliga sektorn varit i linje med överskottsmålet. Denna indikator ser på genomsnittet för det finansiella sparandet under de senaste tio åren. För 2010 avser genomsnittet perioden 2001–2010 och uppgår till 0,8 %. När man tolkar denna indikator bör man, enligt regeringen, ta hänsyn till det genomsnittliga konjunkturläget under perioden, varför genomsnittet för det finansiella sparandet under de tio senaste åren även redovisas konjunkturjusterat. Det konjunkturjusterade värdet uppgick till 1,3 % av BNP 2010. En samlad bedömning av tioårsindikatorn, justerad och ojusterad för konjunkturen, visar att det finansiella sparandet i genom-

snitt var i linje med överskotts målet 2001–2010. Även sjuårsindikatorn pekar enligt regeringen på ett sparande som ligger i linje med överskotts målet 2000–2010.

Utgiftstaket för 2010 fastställdes av riksdagen hösten 2008 till 1 018 miljarder kronor. Därefter har nivån på utgiftstaket höjts med 6 miljarder kronor till 1 024 miljarder kronor med anledning av tekniska justeringar. En stor del av nivåhöjningen förklaras av en reglering av den kommunal-ekonomiska utjämningen på grund av höjt grundavdrag till pensionärer. Enligt regeringen uppgick de takbegränsade utgifterna till 985,9 miljarder kronor 2010 vilket innebär att utgiftstaket klarades med en marginal på 38,1 miljarder kronor, vilket motsvarar ca 3,9 % av de takbegränsade utgifterna. Utgiftstaket klarades därmed.

Uppgifter om utvecklingen av statens ekonomi de senaste fem åren

Skrivelsen

Inkomsterna i statens budget uppgick till 779,5 miljarder kronor 2010. Mellan åren 2006 och 2010 har inkomsterna varierat kraftigt. Som mest uppgick inkomsterna till 901,3 miljarder kronor 2008 för att därefter minska till 709,5 miljarder kronor 2009. De höga inkomsterna 2008 förklaras till stor del av försäljningar av statliga innehav, främst Vin & Sprit AB och Vasakronan AB. De minskade inkomsterna 2009 förklaras av den finansiella och ekonomiska kris som inleddes hösten 2008.

Utgifterna i statens budget uppgick till 780,6 miljarder kronor 2010. Även utgifterna har varierat mellan åren från 760,5 miljarder kronor 2007 till 885,7 miljarder kronor 2009. Av utgifterna 2009 förklaras 95 miljarder kronor av att Riksgälden lånade upp dessa för Riksbankens räkning för att förstärka valutareserven.

Statens budgetsaldo varierade kraftigt under 2006–2010. Budgetsaldot låg 2006 på 18,5 miljarder kronor medan det 2008 ökade till 135,2 miljarder kronor. Därefter försämrades saldot till -176,1 miljarder kronor 2009 för att 2010 minska till -1,1 miljarder kronor.

Resultaträkning, balansräkning och finansieringsanalys

Skrivelsen

Den konsoliderade resultat- och balansräkningen samt finansieringsanalysen omfattar myndigheterna, inklusive affärsverken, under riksdagen och regeringen med undantag för Riksbanken och AP-fonderna samt premiepensionssystemets tillgångar och skulder inklusive avkastningen på dessa medel. Dessutom ingår Riksbankens grundfond och de fonder och andelar i bolag som redovisas av myndigheterna. Resultaträkningen ger underlag för en bedömning av statens samlade inflöde och förbrukning av resurser medan balansräkningen visar värdet av statens tillgångar och skulder. Finansieringsanalysen visar statens betalningsflöden.

Resultaträkningen för 2010 visar ett överskott på 53 miljarder kronor, vilket är en ökning med 26 miljarder kronor jämfört med föregående år. Förbättringen beror framför allt på ökade skatteintäkter med 61 miljarder kronor jämfört med 2009. Inkomstskatterna ökade med 16 miljarder kronor och skattereduktionerna ökade med 19 miljarder kronor. Arbetsgivaravgifterna ökade med 11 miljarder kronor. Skatten på kapital från hushållen ökade med 4,8 miljarder kronor och skatten på företagsvinster ökade med 16 miljarder kronor. Sammantaget ökade skatten på kapital med 21 miljarder kronor. Skatten på konsumtion och insatsvaror ökade med 27 miljarder kronor, varav 23 miljarder kronor var mervärdesskatt. För 2010 uppgår de totala skatteintäkterna till 965 miljarder kronor, vilket utgör 89 % av de totala intäkterna. Kostnaderna för transfereringar ökade med 42 miljarder kronor jämfört med 2009. Transfereringarna till hushållen ökade netto med 4,1 miljarder kronor. När det gäller transfereringarna till hushållen minskade transfereringarna avseende socialförsäkringen med 4,7 miljarder kronor medan kostnaderna för arbetsmarknadsrelaterade transfereringar ökade med 4,6 miljarder kronor. Transfereringarna avseende utbildningspolitiken ökade med 2,7 miljarder kronor. Dessutom ökade nettoöverföringen till premiepensionssystemet med 1,4 miljarder kronor. Transfereringarna till kommunerna ökade med 26 miljarder kronor, till företag med 2 miljarder kronor och till utlandet med 10 miljarder kronor. När det gäller transfereringarna till utlandet ökade EU-avgiften med 11 miljarder kronor, vilket främst beror på att Sverige under 2009 hade en lägre avgift. Kostnaderna för statens egen verksamhet ökade med 5,4 miljarder kronor 2010 jämfört med 2009, vilket till stor del förklaras av ökade övriga driftskostnader som utgörs av myndigheternas köp av varor, tjänster och reparationer och diverse andra driftskostnader. Resultatet från andelar i dotter- och intresseföretag ökade med 17 miljarder kronor 2010 jämfört med 2009, bl.a. förbättrade LKAB sitt resultat med 8,4 miljarder kronor.

Balansräkningen för 2010 visar att statens nettoförmögenhet (skillnaden mellan statens bokförda värde på tillgångar och skulder) har förbättrats med 25 miljarder kronor, från -384 miljarder kronor till -358 miljarder kronor. Förändringen av förmögenheten kan i första hand hänföras till årets överskott i resultaträkningen på 53 miljarder kronor. Därutöver påverkas nettoförmögenheten av enstaka transaktioner som förändrar tillgångarnas eller skuldernas värde men som inte redovisas i resultaträkningen. Jämfört med nationalräkenskaperna (NR) finns vissa skillnader i redovisningen. I 2011 års ekonomiska vårproposition redovisas nettoförmögenheten enligt NR och uppgår till 183 miljarder kronor 2009 jämfört med -384 miljarder kronor i balansräkningen. Skillnaderna beror dels på olika värderingsprinciper, dels på olika avgränsningar av staten. NR värderar t.ex. fasta reallgångar till återanskaffningsvärdet och de använder till stor del marknadsprisvärdering till skillnad från balansräkningen som använder det bokförda värdet.

Utfallet för statens budget

Skrivelsen

I den statsbudget som riksdagen fattade beslut om i december 2009 beräknades statens budgetsaldo till –106 miljarder kronor för 2010. Utfallet blev –1 miljard kronor, vilket är 105 miljarder kronor bättre än beräknat.

Inkomsterna beräknades till 723 miljarder kronor och utfallet blev 780 miljarder kronor, vilket är 56 miljarder kronor högre än beräknat. Det förklaras främst av högre skatteinkomster än beräknat på konsumtion och insatsvaror samt skatt på kapital. Utgifterna beräknades till 829 miljarder kronor och utfallet blev 781 miljarder kronor, vilket är 49 miljarder kronor lägre än beräknat. Detta förklaras främst av att posten Myndigheters m.fl. in- och utlåning i Riksgäldskontoret blev 31 miljarder kronor lägre än beräknat och att utgifterna under utgiftsområde 14 Arbetsmarknad och arbetsliv blev 20 miljarder kronor lägre än beräknat. Att Riksgäldskontorets nettoutlåning blev 31 miljarder kronor lägre än beräknat beror på flera faktorer, bl.a. beräknades Sverige låna ut 7 miljarder kronor till Island respektive Lettland. Något lån till Lettland betalades dock inte ut under 2010. Lån till Island betalades ut med 1 552 miljoner kronor 2010. Värdet på statens lån till Riksbanken, för att återställa valutareserven, sjönk under 2010 med 4 529 miljoner kronor till följd av valutakursförändringar. I tilläggsbudgeten aviserades 7 miljarder kronor, varav 1 miljard kronor avsåg en nyemission i SAS AB och 2 miljarder kronor avsåg det nybildade riskkapitalbolaget Inlandsinnovation AB. I förhållande till totalt anvisade medel inklusive tilläggsbudget blev utgifterna 56 miljarder kronor lägre. Jämfört med 2009 förbättrades statens budgetsaldo med 175 miljarder kronor, från –176 miljarder kronor till –1 miljard kronor. Inkomsterna förbättrades med 70 miljarder kronor och utgifterna minskade med 105 miljarder kronor. Utgiftsminskningen förklaras till stor del av att Riksbanken tog ett lån i Riksgälden på 95 miljarder kronor 2009.

Redogörelse för statliga garantier och krediter

Skrivelsen

Ett statligt garantiåtagande innebär att staten går i borgen för någon annans betalningsåtagande. Generella regler för hanteringen av statliga garantier finns i lagen (1996:1059) om statsbudgeten (budgetlagen). Den 3 mars 2011 fattade riksdagen beslut om en ny budgetlag (2011:203). Den nya lagen trädde i kraft den 1 april 2011 med vissa övergångsbestämmelser. Med anledning av den nya lagen har regeringen fattat beslut om en ny förordning (2011:211) om utlåning och garantier som innehåller mer enhetliga regler och detaljerade bestämmelser om garantigivning och utlåning med kreditrisk. Under 2008 beslutade riksdagen och regeringen, mot bakgrund av den finansiella krisen, om åtgärder för att trygga det finansiella systemet. Flera av åtgärderna gällde garantier och ledde till en ökning av

statens garantiåtagande. Efter halvårsskiftet har inga nya garantier ställts ut och alla institut har lämnat garantiprogrammet. Riksdagen höjde också exportkreditnämndens ram för kreditgivning för att trygga kreditförsörjningen till företagssektorn, som även under 2010 var på en hög nivå. För 2010 uppgick de statliga garantiåtagandena till 1 471 miljarder kronor, vilket är en ökning med 10 miljarder kronor jämfört med 2009. Störst av åtagandena är insättningsgarantin på 948 miljarder kronor, kreditgarantier på 415 miljarder kronor samt garantier om tillförsel av kapital på 99 miljarder kronor.

Ett intygande när det gäller EU-medel inklusive redovisning av avgifter till och bidrag från EU

Skrivelsen

I intyget när det gäller EU-medel bedömer regeringen om EU-räkenskaperna är rättvisande och intygar att det finns ett ramverk för staten som syftar till att säkerställa en betryggande intern styrning och kontroll av EU-medel. Intyget innehåller en årlig räkenskapssammanställning över mottagna medel samt en redogörelse för hur dessa medel använts. Intyget grundas på ansvariga myndigheters intygande och bedömningar när det gäller hanteringen av EU-medel, Ekonomistyrningsverkets revisionsutlåtande och Riksrevisionens uttalanden från granskningen av myndigheternas räkenskaper och deras interna styrning och kontroll. Regeringens bedömning är att räkenskaperna i allt väsentligt är rättvisande och att det finns ett ramverk för staten som syftar till att säkerställa en betryggande intern styrning och kontroll av EU-medel. Sveriges betalningar till EU ökade 2010 med drygt 11 miljarder kronor jämfört med 2009. År 2010 uppgick betalningarna till 30,4 miljarder kronor. Ökningen förklaras av stora återbetalningar av tidigare inbetalda avgifter under 2009. Retroaktiva justeringar gjordes i samband med att ett nytt system för medlemslänternas avgifter trädde i kraft med retroaktiv verkan från den 1 januari 2007. Under 2009 återbetalades drygt 8 miljarder kronor, varför både den mervärdesskattebaserade och den BNI-baserade avgiften blev knappt 6 miljarder kronor högre 2010. Sveriges bidrag från EU uppgick till 13 miljarder kronor 2010, vilket var en ökning med 1,3 miljarder kronor jämfört med 2009. Nettoflödet från statens budget till EU uppgick till 17,4 miljarder kronor 2010, vilket är en ökning med 10 miljarder kronor jämfört med 2009.

Tillgångar och skulder i verksamheter där staten har ett väsentligt inflytande

Skrivelsen

Utöver de myndigheter som ingår i statens resultat- och balansräkningar innefattar sammanställningen över den statliga sektorn även AP-fonderna och Riksbanken samt statliga bolag och finansinstitut där statens ägarandel

uppgår till minst 20 %. Vid utgången av 2010 uppgick statens samlade tillgångar till 3 728 miljarder kronor, vilket var en minskning med 325 miljarder kronor jämfört med 2009. De samlade skulderna uppgick till 3 115 miljarder kronor 2010, vilket motsvarade en minskning med 415 miljarder kronor. Sammantaget uppgick eget kapital, dvs. skillnaden mellan tillgångarnas och skuldernas bokförda värde, till 613 miljarder kronor, vilket motsvarade en ökning med 90 miljarder kronor jämfört med 2009. Ökningen anges främst bero på en förbättring av AP-fondernas nettoförmögenhet med 68 miljarder kronor till 895 miljarder kronor.

Riksrevisionens redogörelse om granskningen av årsredovisningen för staten

Redogörelse till riksdagen 2010/11:RR4

Riksrevisionens ansvar är att uttala sig om årsredovisningen på grundval av sin revision. Revisionen har utförts enligt god revisionssed, vilken kräver att Riksrevisionen följer yrkesetiska krav samt planerar och utför revisionen för att uppnå rimlig säkerhet att den konsoliderade redovisningen för staten inte innehåller några väsentliga felaktigheter. Riksrevisionens uttalande är att årsredovisningen för staten i allt väsentligt är upprättad i enlighet med 38 § lagen om statsbudgeten och regeringens beslut den 16 december 2010 (Fi2010/5683) om normering av avgränsning och former för uppställning av resultat- och balansräkning samt finansieringsanalys. Vidare anser Riksrevisionen att de revisionsbeslut som begärts in är tillräckliga och ändamålsenliga som grund för uttalandet. Utöver uttalandet lämnar Riksrevisionen upplysningar av särskild betydelse. De redovisningsnormer och principer som tillämpats för upprättandet av årsredovisningen följer enligt Riksrevisionen inte ett enhetligt fastställt regelverk för redovisning som upprättats för att man ska kunna uppnå en rättvisande bild. Regeringen intygar inte heller i årsredovisningen att redovisningen ger en rättvisande bild.

Tidigare behandling i utskottet

I betänkande 2009/10:FiU26 behandlade utskottet regeringens skrivelse Årsredovisning för staten 2009. Utskottet ansåg där att uppföljningen av de budgetpolitiska målen hade utvecklats, men att regeringen borde göra en tydligare distinktion mellan den bakåtblickande och den framåtblickande uppföljningen av överskottsmålet i Årsredovisning för staten.

Utskottet välkomnade att regeringen i årsredovisningen kommenterade Sveriges förväntade överskott av utsläppsrätter. Utskottet noterade dock att redovisningen endast avsåg överskottet i relation till åtagandet enligt Kyoto-protokollet och inte till Sveriges nationella mål. I det yttrande som

utskottet lämnade till miljö- och jordbruksutskottet i frågan (yttr. 2009/10: FiU7y) gjorde utskottet en skillnad mellan överskottet i förhållande till Kyotoprotokollet respektive till Sveriges nationella mål.

Utskottet ansåg att detta fortfarande var giltigt och borde framgå i regeringens fortsatta redovisning av frågan.

Utskottet välkomnade regeringens redovisning i skrivelsen av förändringen av budgeteringsmarginalen för utfallsåret sedan utgiftstaket fastställts för det aktuella året. Utskottet var däremot kritiskt till att regeringen låtit arbetet med att utveckla riskbedömningar för de statliga garantierna dra ut på tiden. Trots att utskottet redan vid föregående års behandling av Årsredovisning för staten 2008 betonade att det var mycket angeläget att Riksgäldskontoret återupptog sitt utvecklingsarbete på området, gav regeringen inte förrän sent under 2009 Riksgäldskontoret i uppdrag att lämna ett förslag till hur en årlig bedömning av riskerna i de samlade garantierna kunde göras. Utskottet förutsatte att uppdraget fullföljdes utan ytterligare dröjsmål.

Kompletterande information

I slutet av 2009 gav regeringen Riksgäldskontoret i uppdrag att föreslå hur man varje år bättre ska kunna analysera riskerna i statens samlade garantiportfölj. Uppdraget rapporterades i november 2010 med förslaget att regeringen ska ge Riksgäldskontoret i uppdrag att årligen lämna ett underlag som ger en bild av riskerna i utestående krediter och garantier. Mot bakgrund av förslaget avser regeringen att ge Riksgäldskontoret i uppdrag att genomföra en samlad analys av riskerna i statens utlånings- och garanti-verksamhet. Analysen ska enligt regeringen utgöra ett underlag för den redovisning som regeringen ska lämna till riksdagen fr.o.m. Årsredovisning för staten 2011.

Den 23 juni 2010 gav regeringen Statskontoret i uppdrag att utveckla redovisningen av den offentliga sektorns utveckling m.m. Uppdraget bestod av tre deluppdrag: att lämna en samlad redovisning av den offentliga sektorn och dess utveckling, att lämna förslag på hur man kan uppnå en samlad och systematisk uppföljning av produktivitet, kvalitet och effektivitet inom den offentliga sektorn och att lämna förslag på en modell för förvaltningspolitisk uppföljning i staten. Den 27 april 2011 lämnade Statskontoret en rapport med förslag till en modell för förvaltningspolitisk uppföljning i staten, Modell för förvaltningspolitisk uppföljning i staten (2011:9). Modellen syftar till att skapa förutsättningar för en mer strukturerad redovisning av utvecklingen över tid och att göra det enklare att följa den förvaltningspolitiska utvecklingen i staten. Modellen är utvecklad i samverkan med Arbetsgivarverket, Finansdepartementet, Ekonomistyrningsverket och Delegationen för e-förvaltning. De båda andra uppdragen ska redovisas senast den 10 juni 2011.

I Riksrevisionens rapport Tydlighet och transparens i budgetpropositionen för 2011 framhålls bl.a. att nivån på de föreslagna utgiftstaken 2013 och 2014 överstiger regeringens egen bedömning av den nödvändiga säkerhetsmarginalen på minst 3 % av de takbegränsade utgifterna på tre respektive fyra års sikt. I brist på en tydligare motivering till nivån på utgiftstaken finns det en risk att utgiftstaket förlorar sin funktion som ett verktyg för att uppnå det övergripande finanspolitiska målet om ett överskott på 1 % av BNP. Mot bakgrund av regeringens ambitioner att sänka skatterna under mandatperioden är det enligt Riksrevisionen inte helt klart att utgiftstaken är förenliga med överskottsmålet.

I Finanspolitiska rådets rapport 2011 framhålls att de stora budgeteringsmarginalerna innebär att utgiftstaket blir mindre styrande än tidigare, vilket enligt rådet innebär en förändring av regeringens tidigare syn att utgiftstaket ska utgöra ett stöd för överskottsmålet till att det är överskottsmålet som ska vara ett stöd för utgiftstaket. Rådet anser att denna förändring är äventyrlig, eftersom utgiftstaket är en mer bindande restriktion än överskottsmålet: regeringen är enligt budgetlagen skyldig att föreslå åtgärder för att utgifterna ska hålla sig under taket om utgifterna hotar att bryta igenom taket.

Av Riksrevisionens redogörelse till riksdagen om riksrevisorernas årliga rapport 2011 (2010/11:RR5) framgår det att man vid en kongress för nationella revisionsmyndigheter inom samarbetsorganisationen Intosai i november 2010 fattade beslut om nya internationella standarder för revision. Riksrevisionen påbörjade 2010 för den årliga revisionen en anpassning till dessa nya standarder. Övergången innebär nya krav på innehållet i revisionsarbetet men även att revisorn och myndighetsledningen har en tydligare kommunikation om bl.a. eventuella fel och brister. Riksrevisionen begär numera också ett skriftligt uttalande från myndighetens ledning som bl.a. ska omfatta att myndigheten lämnat "all den information som behövs för revisionen". Denna nyordning har enligt Riksrevisionen väckt frågor hos myndigheterna.

Finansutskottets ställningstagande

Utskottet vill inledningsvis understryka vikten av Årsredovisning för staten, som utgör ett viktigt komplement till budgetpropositionen och som ger riksdagen en möjlighet att följa upp och kontrollera de beslut som riksdagen fattat om statens budget. Den lämnar en god information om hur riksdagens beslut om statens budget har genomförts.

Utskottet välkomnar också regeringens uppdrag till Statskontoret att utveckla redovisningen av den offentliga sektorns utveckling m.m. Utskottets bedömning är att uppdraget bl.a. kan komma att skapa förutsättningar för en mer strukturerad redovisning av utvecklingen över tid och göra det enklare att följa den förvaltningspolitiska utvecklingen i staten.

För att i efterhand utvärdera om den offentliga sektorns finansiella sparande varit i linje med överskottsmålet använder regeringen i skrivelsen ett genomsnitt för det finansiella sparandet under de senaste tio åren, det s.k. tioårsnittet, och ett konjunkturjusterat tioårsnitt. I utskottets ställningstagande i betänkande 2009/10:FiU26 Årsredovisning för staten 2009 framhöll utskottet att regeringen borde göra en tydligare distinktion mellan den bakåtblickande och den framåtblickande uppföljningen av överskottsmålet i Årsredovisning för staten. Utskottet anser att detta fortfarande är giltigt och bör framgå i regeringens fortsatta redovisning av frågan.

Utskottet kan notera att det finansiella sparandet i genomsnitt var i linje med överskottsmålet 2001–2010, dvs. den offentliga sektorns finansiella sparande uppgick till 1 % av BNP under en konjunkturcykel. Detta framgår enligt regeringens bedömning av indikatorerna det ojusterade och det justerade tioårsnittet. Det framgår däremot inte hur mycket indikatorerna kan avvika från 1 % för att de ska utgöra en avvikelse från målet. Exempelvis uppgick den bakåtblickande tioårsindikatorn konjunkturjusterad till 1,3 % av BNP, vilket indikerar ett finansiellt sparande som överstiger överskottsmålet under perioden med 30 %. Samma indikator ojusterad uppgick till 0,8 % av BNP, vilket i stället indikerar ett finansiellt sparande som understiger överskottsmålet. För 2009 var motsvarande indikatorer 1,2 % respektive 1,5 % av BNP. Även här angavs att det finansiella sparandet i genomsnitt var i linje med överskottsmålet.

I utskottets yttrande till konstitutionsutskottet om lagreglering av överskottsmålet (yttr. 2009/10:FiU8y) behandlade utskottet frågan om uppföljningen av målet. I föregående års betänkande 2009/10:FiU26 instämde utskottet i yttrandet när det gällde den bedömningen regeringen gjorde om att den lagreglerade redovisningsskyldigheten främst bör vara framåtblickande, eftersom det ger överskottsmålet en styrande roll för finanspolitiken. Samtidigt, menade utskottet, fanns det inget som hindrade att regeringen redovisade hur överskottsmålet har uppfyllts och analyserade vilka lärdomar eventuella avvikelser från överskottsmålet kan ge upphov till. I det sammanhanget menade utskottet att det är naturligt att den framåtblickande redovisningen görs i vårpropositionen och budgetpropositionen, när riksdagen ska ta ställning till riktlinjerna för den ekonomiska politiken, och att större vikt läggs vid den bakåtblickande redovisningen i Årsredovisningen för staten när regeringen redovisar hur överskottsmålet uppfyllts. Utskottet står fast vid detta och vill återigen erinra om att även om regeringens skyldighet att redovisa hur överskottsmålet uppfylls i första hand ska vara framåtblickande, så utesluter detta inte på något sätt möjligheten att i efterhand redovisa hur överskottsmålet faktiskt har uppfyllts.

Utskottet kan vidare notera att det fastställda utgiftstaket har klarats för samtliga år sedan det infördes 1997. Enligt regeringen understryker utgiftstaket behovet av prioriteringar mellan olika utgifter. Det kan dock noteras att de takbegränsade utgifterna i % av utgiftstaket har minskat från att uppgå till 99 % av utgiftstaket 2000 till att motsvara 96,3 % av utgiftsta-

ket 2010. Budgeteringsmarginalen ökade från 5 miljarder kronor till 38,1 miljarder kronor åren 2000 till 2010. Enligt regeringen bör budgeteringsmarginalen vara minst 1 % av de takbegränsade utgifterna innevarande år och 1,5 % respektive 2 % efterföljande år. För 2010 motsvarade budgeteringsmarginalen 3,9 % av de takbegränsade utgifterna.

Vad som kan anses vara en rimlig budgeteringsmarginal framgår inte av skrivelsen. Den ökade budgeteringsmarginalen kan leda till att utgiftstakets behov av att prioritera mellan olika utgifter försvagas. Utskottet har tidigare kommenterat att budgeteringsmarginalen var större än vad som följer av regeringens riktlinje (bet. 2008/09:FiU20 s. 82, 2009/10:FiU1 s. 90, 2009/10:FiU20 s. 86 och 2010/11:FiU1 s. 69). Utskottet underströk att ett stramt utgiftstak understöder en stram utgiftspolitik och att regeringens resonemang om osäkerheten i bedömningen av de offentliga finanserna och säkerhetsmarginalen till överskottsmålet talar för ett stramare utgiftstak och inte för en budgeteringsmarginal som är större än riktlinjen.

Utskottet har även noterat att Riksrevisionen anser att det i brist på en tydligare motivering till nivån på utgiftstaken finns en risk att utgiftstaket förlorar sin funktion som ett verktyg för att uppnå det övergripande finanspolitiska målet om ett överskott på 1 % av BNP.

Även Finanspolitiska rådet framhåller i sin rapport 2011 att de stora budgeteringsmarginalerna innebär att utgiftstaket blir mindre styrande än tidigare, vilket enligt rådet innebär en förändring av regeringens tidigare syn att utgiftstaket ska utgöra ett stöd för överskottsmålet till att det är överskottsmålet som ska vara ett stöd för utgiftstaket. Rådet anser att denna förändring är äventyrlig, eftersom utgiftstaket är en mer bindande restriktion än överskottsmålet: regeringen är enligt budgetlagen skyldig att föreslå åtgärder för att utgifterna ska hålla sig under taket om utgifterna hotar att bryta igenom taket.

Utskottet anser att en viktig funktion hos utgiftstaket är att ge förutsättningar för att uppnå överskottsmålet. Tillsammans med överskottsmålet är utgiftstaket styrande för det totala skatteuttagets nivå och bidrar till att förhindra en utveckling där skatteuttaget stegvis måste höjas till följd av bristfällig utgiftskontroll. Mot den bakgrunden anser utskottet att en mer samlad uppföljning av de budgetpolitiska målen skulle förbättra förutsättningarna för riksdagen att bedöma regeringens tillämpning av det budgetpolitiska ramverket.

Vidare välkomnar utskottet regeringens redovisning av överskottet av utsläppsrätter både i förhållande till Kyotoprotokollet och i förhållande till det nationella svenska delmålet, vilket efterfrågades i förra årets betänkande (2009/10:FiU26). I finansutskottets yttrande till miljö- och jordbruksutskottet (2009/10:FiU7y) ansåg utskottet att regeringen bör redovisa sin bedömning för riksdagen av hur värdet bäst kan uppskattas och hur stort värdet av det svenska överskottet kan vara. I skrivelsen görs dock ingen värdering av överskottet mot bakgrund av att handeln än så länge varit begränsad och att överlåtelsepriserna vid transaktionerna inte är offentliga.

Enligt regeringen gör dessa förhållanden att en värdering av utsläppsrätterna blir högst osäker. En aktuell notering på 5 euro per AAU (Assigned Amounts Units) redovisas dock.

Utskottet välkomnar vidare regeringens uppdrag till Riksgäldskontoret att föreslå hur man varje år bättre ska kunna analysera riskerna i statens samlade garantiportfölj. Uppdraget rapporterades i november 2010 med förslaget att regeringen ger Riksgäldskontoret i uppdrag att årligen lämna ett underlag som ger en bild av riskerna i utestående krediter och garantier. Mot bakgrund av förslaget avser regeringen att ge Riksgäldskontoret i uppdrag att genomföra en samlad analys av riskerna i statens utlånings- och garantiverksamhet. Analysen ska enligt regeringen utgöra ett underlag för den redovisning som regeringen ska lämna till riksdagen fr.o.m. Årsredovisning för staten 2011.

Med det anförda föreslår utskottet att riksdagen lägger regeringens skrivelse Årsredovisning för staten 2010 (2010/11:101) till handlingarna.

Redogörelse till riksdagen 2010/11:RR4

Den auktoriserade revisorn har i revisionsberättelsen inte intygat att redovisningen i Årsredovisningen för staten ger en rättvisande bild. Skälet till detta är inte att redovisningsprinciperna för årsredovisningen har förändrats utan att Riksrevisionen sedan 2010 tillämpar nya internationella standarder för sin granskning. Med anledning av detta hölls det den 7 juni ett möte med Riksrevisionen och Finansdepartementet.

Utskottet kan konstatera att det pågår diskussioner mellan Riksrevisionen och Finansdepartementet och att det finns ambitioner att utveckla och anpassa regelverket. Utskottet förutsätter att regeringen återkommer i Årsredovisning för staten 2011 med en bedömning av hur redovisningen kan utvecklas och anpassas till internationell standard.

Med det anförda föreslår utskottet att riksdagen lägger Riksrevisionens redogörelse om granskningen av årsredovisningen för staten (2010/11:RR4) till handlingarna.

BILAGA

Förteckning över behandlade förslag

Skrivelse 2010/11:101

Regeringens skrivelse 2010/11:101 Årsredovisning för staten 2010.

Redogörelse 2010/11:RR4

Redogörelse 2010/11:RR4 Riksrevisionens redogörelse om granskningen av årsredovisningen för staten 2010.