



## Årsredovisning för staten 2012

---

### Sammanfattning

I detta betänkande behandlar finansutskottet regeringens skrivelse 2012/13: 101 Årsredovisning för staten 2012 och Riksrevisionens redogörelse om granskningen av årsredovisningen för staten 2012 (2012/13:RR4). Utskottet föreslår att skrivelsen och redogörelsen läggs till handlingarna.

I betänkandet finns ett särskilt yttrande (S).

# Innehållsförteckning

Sammanfattning .....	1
Utskottets förslag till riksdagsbeslut .....	3
Redogörelse för ärendet .....	4
Ärendet och dess beredning .....	4
Propositionens huvudsakliga innehåll .....	4
Utskottets överväganden .....	5
Årsredovisning för staten 2012 .....	5
Särskilt yttrande .....	20
Årsredovisning för staten 2012 (S) .....	20
<i>Bilaga</i>	
Förteckning över behandlade förslag .....	21
Skrivelse 2012/13:101 .....	21
Redogörelse 2012/13:RR4 .....	21

# Utskottets förslag till riksdagsbeslut

## **Årsredovisning för staten 2012**

Riksdagen lägger skrivelse 2012/13:101 och redogörelse 2012/13:RR4 till handlingarna.

Stockholm den 11 juni 2013

På finansutskottets vägnar

*Anna Kinberg Batra*

Följande ledamöter har deltagit i beslutet: Anna Kinberg Batra (M), Fredrik Olovsson (S), Jonas Jacobsson Gjørtler (M), Pia Nilsson (S), Göran Pettersson (M), Jörgen Hellman (S), Peder Wachtmeister (M), Bo Bernhardsson (S), Marie Nordén (S), Per Åsling (C), Staffan Anger (M), Per Bolund (MP), Sven-Olof Sällström (SD), Ulla Andersson (V), Ardalan Shekarabi (S), Gunnar Andrén (FP) och Emma Henriksson (KD).

# Redogörelse för ärendet

## Ärendet och dess beredning

I detta betänkande behandlar finansutskottet regeringens skrivelse 2012/13: 101 Årsredovisning för staten 2012 och Riksrevisionens redogörelse om granskningen av årsredovisningen för staten 2012 (2012/13:RR4).

Inga motioner har väckts med anledning av skrivelsen eller redogörelsen.

Samtliga utskott har getts tillfälle att yttra sig. Inget utskott har emellertid yttrat sig.

## Propositionens huvudsakliga innehåll

I årsredovisning för staten 2012 redogör regeringen för det ekonomiska utfallet för staten. Skrivelsen innehåller en resultaträkning, balansräkning och finansieringsanalys samt det slutliga utfallet på statsbudgetens inkomsttitlar och anslag under året. Därutöver lämnas en uppföljning av de budgetpolitiska målen, uppgifter om statsskuldens utveckling, en redovisning och analys av statliga garantier och krediter samt ett nationellt intygande avseende EU-medel inklusive redovisning av avgifter till och bidrag från EU. En redovisning av de åtgärder som regeringen har vidtagit eller avser att vidta med anledning av Riksrevisionens granskningsrapporter från effektivitetsrevisionen lämnas. Vidare lämnas information om myndigheter som har fått en revisionsberättelse med avvikande mening eller reservation.

# Utskottets överväganden

## Årsredovisning för staten 2012

### Utskottets förslag i korthet

Riksdagen lägger regeringens skrivelse Årsredovisning för staten 2012 och Riksrevisionens redogörelse om granskningen av årsredovisningen för staten 2012 till handlingarna.

### Skrivelsen

#### *Redovisningsprinciper*

Redovisningen utgår från vedertagna redovisnings- och värderingsprinciper som i så stor utsträckning som möjligt hålls oförändrade över tiden. En utveckling av den statliga redovisningen sker dock fortlöpande. Under de ca 15 år som årsredovisning för staten tagits fram har redovisningsprinciperna i ökad grad tydliggjorts och redovisning enligt bokföringsmässiga principer har vidareutvecklats.

I föregående års skrivelse Årsredovisning för staten 2011 redogjorde regeringen för ett uppdrag till Ekonomistyrningsverket (ESV). Uppdraget var att göra en jämförelse mellan redovisningsregler som tillämpas i årsredovisningen för staten och internationella redovisningsstandarder för offentlig sektor (International Public Sector Accounting Standards, Ipsas). Uppdraget slutredovisade den 11 december 2012 (dnr Fi2012/4646). ESV konstaterade att det statliga regelverket och tillämpningen i årsredovisningen för staten till största delen överensstämmer med Ipsas när det gäller grundläggande principer och definitioner. Vidare bedömdes att det statliga regelverket låg väl framme i internationell jämförelse.

ESV anser att utvecklingen av de statliga reglerna bör följa den inslagna vägen, med successiv anpassning till Ipsas när det bedöms som lämpligt och rimligt. Ett införande av Ipsas fullt ut bedöms dock bli både kostnadskrävande och ta lång tid. ESV konstaterar att det inte finns något normgivande internationellt redovisningsregelverk som behandlar redovisningskrav vid sidan av de finansiella dokumenten. Det finns exempelvis inga standarder för hur måluppfyllelsen för de budgetpolitiska målen ska presenteras.

Regeringen anser, i likhet med ESV, att staten inte bör övergå till att tillämpa Ipsasregelverket fullt ut. Regeringen håller dessutom med ESV om att en ökad anpassning av det statliga regelverket till Ipsas bör göras när det bedöms som lämpligt och rimligt, vilket enligt regeringen hittills har skett.

I rapporten föreslår ESV flera förändringar i syfte att anpassa det statliga regelverket ännu mer till Ipsas. Förslagen i ESV:s rapport bereds för närvarande i Regeringskansliet. Enligt regeringen är ambitionen att åstadkomma lämpliga anpassningar och förändringar i det statliga regelverket.

I mars 2013 lämnade EU-kommissionen rapporten Mot ett införande av harmoniserade redovisningsstandarder för den offentliga sektorn i medlemsländerna till rådet och Europaparlamentet. Regeringen följer det arbete som pågår inom EU som syftar till att harmonisera redovisningsreglerna mellan medlemsländerna.

### *Uppföljning av de budgetpolitiska målen*

De budgetpolitiska målen omfattar den offentliga sektorns finansiella sparande och utgiftstaket för staten samt ett balanskrav för kommunsektorn. Det senare följs inte upp i denna skrivelse utan i 2013 års ekonomiska vårproposition.

Målet för den offentliga sektorns finansiella sparande är att det ska motsvara 1 procent av BNP i genomsnitt över en konjunkturcykel, det s.k. överskottsmålet. För att avgöra om det finansiella sparandet har varit i linje med överskottsmålet används olika indikatorer. En samlad bedömning av dessa indikatorer visar enligt regeringen att det finansiella sparandet i genomsnitt var i linje med överskottsmålet 2003–2012. Det genomsnittliga sparandet för 2003–2012 motsvarade 0,7 procent av BNP.

I budgetpropositionen för 2010 föreslogs och beslutades utgiftstakets nivå för 2012 till 1 074 miljarder kronor. Därefter har utgiftstaket höjts med 10 miljarder kronor till följd av tekniska justeringar. Det slutligt fastställda utgiftstaket för 2012 uppgick därmed till 1 084 miljarder kronor. Enligt utfallet på statens budget uppgick de utgifter som omfattas av utgiftstaket till 1 022,2 miljarder kronor. Därmed underskred utgifterna taket med en marginal på 61,8 miljarder kronor.

### *Utfallet för statens budget*

#### **Skatteintäkter**

Skatteintäkter är periodiserade skatter och har en direkt koppling till den ekonomiska utvecklingen och de skatteregler som gäller för det aktuella året. Redovisningen av skatteintäkter är uppdelad på inkomstgrupperna skatt på arbete, skatt på kapital, skatt på konsumtion och insatsvaror samt restförda och övriga skatter. Summan av dessa skatter utgör de totala skatteintäkterna.

Intäkter från skatt på arbete beräknas till 935,5 miljarder kronor 2012, vilket är 7,5 miljarder kronor högre än budgeterat. Detta förklaras av en högre lönesummeutveckling än prognostiserat.

Intäkter från skatt på kapital beräknas däremot bli 21,9 miljarder kronor lägre än budgeterat, vilket till stor del förklaras av lägre skatt på företagsvinster. Den lägre prognosen förklaras av att BNP-tillväxten nu bedöms bli

betydligt lägre än vad som bedömdes i budgeten. Även utfallet för hushållens skatt på kapital beräknas bli lägre till följd av att hushållens inkomsträntor bedöms bli lägre än vad som bedömdes i budgeten.

Intäkterna från skatterna på konsumtion och insatsvaror beräknas bli 6,9 miljarder kronor lägre än i budgeten, främst till följd av lägre intäkter från mervärdesskatt och energi- och koldioxidskatt. Den svaga konjunkturen under 2012 medförde en lägre konsumtion hos både företag och hushåll och därmed lägre intäkter från mervärdesskatt. Konjunkturinbromsningen ledde också till lägre användning av olika energislag och därmed lägre intäkter från energi- och koldioxidskatt.

Sammantaget beräknas de totala skatteintäkterna till 1 565,6 miljarder kronor, vilket är 21,8 miljarder kronor lägre än budgeterat. Statens skatteintäkter är de totala skatteintäkterna exklusive EU-skatter, kommunalskatt och avgifter till ålderspensionssystemet. För 2012 beräknas statens skatteintäkter till 782,4 miljarder kronor, vilket är 30,7 miljarder kronor lägre än i budgeten.

### **Skatteinkomster**

Skillnaden mellan statens skatteintäkter och statens skatteinkomster utgörs av periodiseringar. Periodiseringarna beräknas bli 10,1 miljarder kronor högre än i budgeten. De högre periodiseringarna beror på att både upp- och förskjutningar och betalningsförskjutningar ökar inkomsterna på statens budget.

### **Totala inkomster på statens budget**

Genom att addera övriga inkomster till statens skatteinkomster fås de totala inkomsterna på statens budget. Övriga inkomster omfattar inkomsttyperna inkomster av statens verksamhet, inkomster av försåld egendom, återbetalning av lån, kalkylmässiga inkomster och bidrag m.m. från EU. Dessutom ingår inkomsttyperna avräkningar i anslutning till skattesystemet och utgifter som redovisas som krediteringar på skattekonto. Utfallet för övriga inkomster uppgick till -5 079 miljoner kronor 2012, vilket är 24 890 miljoner kronor lägre än vad som beräknades i den ursprungliga budgeten. De lägre inkomsterna förklaras främst av lägre inkomster av försåld egendom, lägre bidrag m.m. från EU samt avräkningar i anslutning till skattesystemet. Utfallet för avräkningar i anslutning till skattesystemet blev högre än i budget, vilket främst berodde på högre kompensation för mervärdesskatt till kommuner.

### **Utgifter**

Utgifterna på statens budget är indelade i 27 utgiftsområden. Därutöver ingår även posterna förändring av anslagsbehållningar, Riksgäldskontorets nettoutlåning och kassamässig korrigerings på budgetens utgiftssida.

Utfallet för statens totala utgifter m.m. på statens budget blev 812 miljarder kronor, vilket är 2 miljarder kronor lägre än den ursprungliga budgeten för 2012. De sammanlagda utgifterna för samtliga utgiftsområden, exklusive statsskuldräntor m.m. blev 11 miljarder kronor lägre än vad riksdagen anvisade i statens budget. Utgifterna för statsskuldräntor m.m. blev däremot nära 6 miljarder kronor högre än vad som ursprungligen anvisades på statens budget.

För utgiftsområde 14 Arbetsmarknad och arbetsliv blev utgifterna 4 miljarder kronor lägre än i statens budget, då arbetslösheten blev lägre än beräknat. För utgiftsområde 13 Integration och jämställdhet blev utgifterna 1,6 miljarder kronor lägre än vad som beräknades i budgeten. Förseningar i Migrationsverkets ärendehantering på grund av det stora antalet asylsökande gör att utgifter som avser 2012 i stället kommer att betalas till kommunerna under 2013. Inom utgiftsområde 9 Hälsovård, sjukvård och social omsorg blev utgifterna 1,4 miljarder kronor lägre än beräknat i statens budget. Bland annat blev efterfrågan på tandvårdsförmåner lägre än beräknat. Förändringar i valutakurser och framflyttning av stödutbetalningar medförde att utfallet blev 1 miljard kronor lägre än beräknat i budgeten för utgiftsområde 23 Areella näringar, landsbygd och livsmedel. Inom utgiftsområde 12 Ekonomisk trygghet för familjer och barn är det framför allt ett lägre uttag av föräldrapenning än beräknat som gör att utgifterna blev lägre än vad som beräknades i budgeten. Antalet studerande med rätt till studiebidrag blev färre än vad som beräknades i budgeten. Det medförde att utgifterna för utgiftsområde 15 Studiestöd blev 1 miljard kronor lägre än beräknat. För utgiftsområde 26 Statsskuldräntor m.m. blev utfallet i stället 5,5 miljarder kronor högre än beräknat i den ursprungliga budgeten. Jämfört med budgeten blev kursförlusterna 12,5 miljarder kronor högre än beräknat. Samtidigt blev överkurser vid emission 9 miljarder kronor högre än beräknat, vilket påverkar skillnaden mellan utfall och budget i motsatt riktning. På ändringsbudgeten anvisades ytterligare 6 miljarder kronor för att finansiera kursförluster och förändringar i Riksgäldskontorets låneplan. För utgiftsområde 10 Ekonomisk trygghet vid sjukdom och handikapp blev utgifterna 1,5 miljarder högre än beräknat i statens budget. Utgifterna blev högre till följd av fler nya sjukfall än beräknat, samtidigt som längden på sjukfallen har ökat.

Anslagsbehållningarna minskade under året med ca 7,1 miljarder kronor, jämfört med de ca 2,8 miljarder kronor som beräknades i budgeten. Indragningar av anslagsmedel uppgick till ca 23,4 miljarder kronor. Det är en minskning med ca 16 miljarder kronor jämfört med 2011, då indragningarna var exceptionellt stora. Den lägsta anslagsbehållningen 2012 hade anslaget 1:1 Sjukpenning och rehabilitering (-2,3 miljarder kronor), dvs. det största utnyttjandet av krediten på budgeten.

Riksgäldskontorets nettoutlåning blev 1 miljard kronor 2012, vilket motsvarade 889 miljoner kronor mer än budgeterat.



Kassamässig korrigering är den sista posten och är en restpost, som dock till stora delar kan specificeras. För 2012 blev utfallet för kassamässig korrigering 384 miljoner kronor, vilket är 61 miljoner kronor lägre än beräkningarna i statens budget som uppgick till 445 miljoner kronor.

### **Budgetsaldo**

I budgeten för 2012 beräknades saldot till 19 miljarder kronor. Utfallet blev -25 miljarder kronor 2012, dvs. 44 miljarder kronor sämre än beräknat.

Inkomsterna beräknades i budgeten till 833 miljarder kronor, men utfallet blev 788 miljarder kronor, dvs. 46 miljarder kronor lägre, varav ca 21 miljarder avser lägre skatteinkomster och ca 25 miljarder kronor avser lägre övriga inkomster. De lägre inkomsterna förklaras främst av att skatt på kapital blev lägre än budgeterat. Jämfört med budgetpropositionen för 2012 blev inkomsterna av företagets inkomstskatt 14 miljarder kronor lägre än beräknat. En del förklaras av den svaga konjunkturen 2012 men den större delen förklaras av att intäkterna för 2011, vilka även påverkar intäkterna 2012, överskattades.

Jämfört med 2011 försämrades statens budgetsaldo med 93 miljarder kronor. Inkomsterna minskade med 85 miljarder kronor och utgifterna ökade med 8 miljarder kronor. Skatteinkomsterna minskade med 47 miljarder kronor, vilket främst förklaras av lägre skatt på kapital och högre utbetalningar till kommunerna. Övriga inkomster minskade med 38 miljarder kronor varav inkomster av såld egendom minskade med 23 miljarder kronor.

### **Riksrevisionens årliga revision**

För 2012 har Riksrevisionen lämnat fyra modifierade revisionsberättelser, dvs. med reservation, avvikande mening eller inget uttalande. Sex myndigheter har fått revisionsberättelser med upplysning, varav två är myndigheter som fått en modifierad revisionsberättelse. Bland annat fick Kompetensrådet för utveckling i staten under utgiftsområde 2 samhällsekonomi och finansförvaltning en revisionsberättelse med reservation avseende dess årsredovisning för 2012. Riksrevisionen har inte kunnat inhämta tillräckliga och ändamålsenliga revisionsbevis men drar slutsatsen att möjliga fel inte är genomgripande. Kompetensrådet har också, avseende dess årsredovisning för 2012 fått en revisionsberättelse med upplysning. Riksrevisionen vill fästa uppmärksamhet på de sidor i årsredovisningen som beskriver att myndigheten för 2012 fått undantag från 12 § anslagsförordningen (2011:223) när det gäller avsättningar för omstruktureringar. Detta har lett till att 2,4 miljoner kronor inte har avräknats anslaget 2012 utan kommer att avräknas anslaget i avvecklingsmyndigheten 2013.

### *Resultaträkning, balansräkning och finansieringsanalys*

Balans- och resultatredovisningen samt finansieringsanalysen omfattar statens samtliga intäkter och kostnader, tillgångar och skulder samt betalningar som påverkar statens nettoupplåning. Riksbankens grundfond anses i detta sammanhang utgöra en tillgång hos staten.

Resultaträkningen för 2012 visar ett överskott på 1 miljard kronor, vilket är en minskning med 42 miljarder kronor jämfört med föregående år. Försämringen av resultatet beror framför allt på att skatteintäkterna minskade med 30 miljarder kronor och transfereringskostnaderna ökade med 20 miljarder kronor. Nettokostnaden för statsskulden minskade med 15 miljarder kronor och uppgick till 20 miljarder kronor. Övriga finansiella intäkter var 17 miljarder kronor lägre jämfört med föregående då aktier i Nordea gav en vinst. Resultatet från andelar i hel- och delägda företag förbättrades med 7,3 miljarder kronor.

Skatteintäkterna uppgick till 971 miljarder kronor och utgjorde 89 procent av statens totala intäkter. Direkta skatter på arbete ökade med 17 miljarder kronor jämfört med 2011. Förändringen förklaras framför allt av en ökad lönesumma. Den ökade lönesumman ökade arbetsgivaravgifterna med 15 miljarder kronor. Skattereduktionerna ökade med 8,4 miljarder kronor.

Jämfört med 2011 minskade intäkterna från skatt på kapital med 13 miljarder kronor. Intäkterna från skatt på kapital från hushåll minskade med 4,1 miljarder kronor och intäkterna från skatt på företagsvinster minskade med 7,6 miljarder kronor.

Intäkterna från skatt på konsumtion och insatsvaror var i princip oförändrade. Intäkterna från mervärdesskatt ökade med 0,3 miljarder kronor mellan 2011 och 2012.

Statens kostnader utgjordes till 76 procent av transfereringar. Kostnaderna för transfereringar, exklusive avsättningar till fonder, uppgick till 857 miljarder kronor. Jämfört med 2011 är det en ökning med 20 miljarder kronor. Transfereringar till hushåll har under 2012 ökat med 23 miljarder kronor. Transfereringar till hushåll avseende socialförsäkringen ökade med 21 miljarder kronor. Kostnaden för sjukpenning ökade med 3,1 miljarder kronor, medan aktivitets- och sjukersättningen minskade med 2,5 miljarder kronor. Kostnaderna för ålderspensioner vid sidan av statens budget ökade med 16 miljarder kronor till följd av att antalet ålderspensionärer blev fler, att nytillkomna pensionärer har högre intjänad pension och att pensionerna räknats upp med 3,5 procent. Transfereringarna till kommuner minskade med 4,1 miljarder kronor. Ökad avgift till EU medförde att transfereringar till utlandet ökade med ca 1 miljard kronor.

Kostnaderna för statens egen verksamhet ökade med 8,1 miljarder kronor jämfört med 2011. Kostnader för personal ökade med 5 miljarder kronor. Lönekostnader inklusive lagstadgade arbetsgivaravgifter ökade med 4,6 miljarder kronor, vilket motsvarar en ökning med 4,2 procent.

Resultat från andelar i hel- och delägda företag påverkade utfallet positivt med 43,7 miljarder kronor, vilket är en ökning med 7,3 miljarder kronor jämfört med 2011. Resultatet för Vattenfall AB har förbättrats med 5,9 miljarder kronor, medan resultatet för Luossavaara-Kiirunavaara AB har försämrats med 2,2 miljarder kronor. Trots ökade volymer har intäkterna minskat till följd av lägre priser på järnmalm.

Nettokostnaden för statsskulden uppgick till 20 miljarder kronor, vilket är en kostnadsminskning med 15 miljarder kronor jämfört med 2011. Kostnadsminskningen förklaras i huvudsak av att räntekostnaderna minskade med 8 miljarder kronor.

Balansräkningen för 2012 visar att statens nettoförmögenhet, dvs. skillnaden mellan tillgångarnas och skuldernas bokförda värde, försämrades med 5 miljarder kronor jämfört med 2011. Vid utgången av 2012 var nettoförmögenheten -316 miljarder kronor jämfört med -311 miljarder kronor 2011. Statsskulden, som i huvudsak motsvarar statsbudgetens ackumulerade underskott över åren, svarade för den övervägande delen av skulderna och därmed den negativa nettoförmögenheten.

### *Utvecklingen av statsskulden*

Statens budget visade ett underskott på 25 miljarder kronor 2012. Statens lånebehov är definitionsmässigt lika med saldot på statens budget fast med omvänt tecken. Den konsoliderade statsskulden minskade från 1 126 miljarder kronor 2011 till 1 119 miljarder kronor 2012. Att statsskulden minskade trots att statens budgetsaldo visade ett underskott beror i huvudsak på valutakurseffekter och på att Riksgäldskontorets kortsiktiga placeringar var lägre i slutet av 2012 än vid utgången av 2011.

Från och med 2012 har Riksgäldskontoret genomfört ändringar i hur statsskulden redovisas. Den ändrade definitionen av statsskulden innebär ett konsekvent genomförande av det regelverk för redovisning som ställts upp av EU.

Den statsskuld som redovisas i årsredovisningen för staten (konsoliderad) skiljer sig från den som Riksgäldskontoret redovisar (okonsoliderad) på grund av elimineringar för myndigheters innehav av svenska statspappersmarknaden. Elimineringen av statliga myndigheters innehav av statspapper uppgick till 33,4 miljarder kronor 2012. Nästan hela beloppet avser insättningsgarantifondens och kärnavfallsfondens innehav. Pensionsmyndighetens innehav av statspapper för premiepensionssystemet elimineras inte eftersom dessa tillgångar inte ingår i den konsoliderade balansräkningen för staten. Sammantaget innebär detta att den okonsoliderade statsskulden som Riksgäldskontoret redovisar är 33,4 miljarder kronor högre än vad som redovisas i balansräkningen.

Det lagfästa målet för statsskuldsförvaltningen är att långsiktigt minimera kostnaden för statsskulden utan att ta för stora risker. Förvaltningen ska dessutom ske inom ramen för de krav som penningpolitiken ställer. Det övergripande målet för statsskuldsförvaltningen konkretiseras genom

de riktlinjer som regeringen årligen fastställer efter förslag från Riksgäldskontoret. Riktlinjerna styr hur statsskulden ska fördelas mellan de tre skuldslagen nominell skuld i kronor, real skuld i kronor och valutaskuld. Av riktlinjerna framgår också vilken löptid de olika delarna av skulden ska styras mot.

Den största delen av statsskulden består av nominella lån i kronor (60 procent). I övrigt består statsskulden av real kronaskuld (16 procent) och valutaskuld (24 procent). Att fördela statsskulden på flera skuldslag är ett sätt att minimera risken i förvaltningen.

Nominella lån i svenska kronor ökade med 15 miljarder kronor till 667 miljarder kronor i slutet av 2012. Den reala lånestocken uppgick till 183 miljarder kronor i slutet av 2012, vilket är en minskning med 22 miljarder kronor jämfört med 2011. Minskningen beror på att ett reallån förföll under 2012. Genom att Riksgäldskontoret har gett ut reallån i stället för nominella lån med motsvarande löptider gjordes en besparing på uppskattningsvis 6,7 miljarder kronor under 2012. Den sammanlagda besparingen sedan reallån infördes 1994 var vid utgången av 2012 ungefär 39 miljarder kronor, varav 34 miljarder kronor var ännu inte realiserad vinst. En stor del av vinsten beror på att inflationen har varit lägre än förväntad när reallånen gavs ut. Valutaskulden minskade med 0,1 miljarder kronor mellan 2011 och 2012.

Riksgäldskontoret tar aktiva positioner baserat på bedömningar av den framtida ränte- och växelkursutvecklingen i syfte att sänka statens kostnader. Utrymmet för risktagande styrs av regeringens årliga riktlinjer. Den senaste femårsperioden har Riksgäldskontoret sparat i genomsnitt 2,2 miljarder kronor per år, till största delen tack vare den strategiska positionen för en starkare krona som byggdes upp under 2009 och avvecklades under 2010 och 2011. Den totala realiserade vinsten blev 8,1 miljarder kronor.

Under 2012 styrdes rörelserna på finansmarknaderna i stor utsträckning av politiska faktorer och mindre av hur den faktiska ekonomin utvecklades. Positionstagande bedöms vara extra vanskligt i en sådan miljö. Både Riksgäldskontoret och de externa förvaltarna redovisade ett negativt resultat för 2012. Den externa positionstagningen gav en förlust på 25 miljoner kronor och Riksgäldskontorets egen positionstagning gav en förlust på 185 miljoner kronor. Under den senaste femårsperioden har den externa förvaltningen bidragit med ett överskott på 103 miljoner kronor per år. Den interna löpande förvaltningen har gett ett underskott på 38 miljoner kronor per år.

Utgifterna för statsskuldräntor m.m., som redovisas i utfallet för statens budget, uppgick till 27 miljarder kronor 2012. Jämfört med 2011 minskade ränteutgifterna med 7 miljarder kronor. En kostnadsmässig redovisning ger dock enligt skrivelsen en bättre bild av hur räntekostnaderna under en viss period påverkas av underliggande skuld-, ränte- och valutautveckling. Enligt resultaträkningen för 2012 (där räntorna redovisas enligt kostnadsmässiga principer) uppgick nettokostnaden för statsskulden till 20 miljar-

der kronor, vilket är en minskning jämfört med 2011. Minskningen förklaras främst bero på lägre räntekostnader för upplåning i svenska kronor och positiva realiserade och orealiserade valutakursdifferenser.

### *Redovisning av statliga garantier och krediter*

Ett statligt garantiåtagande innebär att staten går i borgen för någon annans betalningsåtagande, vilket leder till en finansiell risk för staten. En garantiavgift ska tas ut som motsvarar statens ekonomiska risk och övriga kostnader för åtagandet. Avgifterna ska täcka förväntade kostnader för garantierna, vilka består av förväntade förluster (eller eventuella återvinningar) i de fall garantitagaren inte kan fullgöra sina förpliktelser samt administrationskostnader. Den statliga garantimodellen ska säkerställa att garantiverksamheten är självfinansierad på lång sikt. Exempel på stora garantiåtaganden som omfattas av garantimodellen och som regleras i budgetlagen är exportkreditgarantier och kreditgarantier för infrastrukturprojekt.

Vid sidan av dessa garantier finns det garantier som regleras i särskilda lagar, t.ex. insättningsgarantin, investerarskyddet och bankgarantiprogrammet. Avgifterna för sådana garantier anges normalt direkt i lag och sätts ofta på andra grunder än att de ska täcka de förväntade kostnaderna.

Vid utgången av 2012 uppgick statens garantiportfölj till 1 609 miljarder kronor. Jämfört med 2011 är det en ökning med 14 miljarder kronor. Störst av åtagandena var insättningsgarantin (1 226 miljarder kronor per den 31 december 2012) följt av kreditgarantier (266 miljarder kronor) och garantier om tillförsel av kapital (108 miljarder kronor). Pensionsgarantier inklusive övriga garantier uppgick till sammanlagt 10 miljarder kronor. I beloppet ingår inte de två utestående kapitaltäckningsgarantierna till Arlandabanan Infrastructure AB och Svensk-Danska Broförbindelsen Svedab AB eftersom dessa åtaganden inte kan beloppsbestämmas. Även för investerarskyddet saknas det uppgifter om storleken på statens åtagande.

Utöver dessa utfärdade garantier finns det utfästelser om nya garantier på 134 miljarder kronor, i huvudsak i form av exportkreditgarantier. Garantierna hanteras av fyra myndigheter: Riksgäldskontoret (RGK), Exportkreditnämnden (EKN), Statens bostadskreditnämnd (BKN) vars verksamhet i detta avseende fördes över till Boverket under året, samt Styrelsen för internationellt utvecklingssamarbete (Sida). Garantikapital till internationella finansieringsinstitut hanteras av Regeringskansliet men redovisas av Riksgäldskontoret.

Som ett mått på risken för garantiåtaganden som hanteras enligt garantimodellen värderar myndigheterna löpande de förväntade förlusterna. Myndigheterna gör avsättningar på skuldsidan i sina balansräkningar för de förväntade kostnaderna, som består av förväntade förluster samt administrativa kostnader för att hantera garantierna. Insättningsgarantin, investerarskyddet och bankgarantierna regleras inte av budgetlagen utan i särskild

lagstiftning. Det görs därför varken någon värdering eller avsättning för den förväntade förlusten. Avgifterna för bankgarantierna förväntas överstiga de förväntade kostnaderna enligt Riksgäldskontorets beräkningar.

De totala avsättningarna för förväntade kostnader, i den del av statens garantiportfölj som värderas enligt garantimodellen, minskade under 2012 från 9,5 miljarder kronor till 8,8 miljarder kronor. En stor del av minskningen beror på att Riksgäldskontoret inte längre gör avsättningar för framtida administrativa kostnader vilket är en justering i enlighet med den nya förordningen (2011:211) om utlåning och garantier. Samtliga myndigheters avsättningar minskade under 2012. Förutom att avsättningar påverkas av mängden åtaganden påverkas avsättningsbehovet även av exempelvis ränte- och valutakursförändringar. De totala avsättningarna för förväntade kostnader på 8,8 miljarder kronor kan jämföras med inbetalda garantiavgifter på ca 31 miljarder kronor. Jämförelsen visar att för denna del av garantiportföljen täcks avsättningarna för förväntade kostnader väl av de avgifter som redan inbetalats och till det tillkommer nuvärdet av framtida avgifter. EKN:s garantiverksamhet utgör i dagsläget en väsentlig del av detta överskott.

Trots att Sverige befinner sig i en långvarig konjunkturedgång är tillgångarna (31 miljarder kronor) fortfarande större än avsättningarna (8,8 miljarder kronor). Under 2012 ökade tillgångarna medan avsättningarna minskade. Åren innan hade dock avsättningarna relativt sett ökat med mer än garantitillgångarna på grund av den finansiella oron och konjunkturedgången.

Garantiverksamheten finansieras i normalfallet av avgifter som betalas av garantitagarna. Under 2012 betalade garantitagarna 3,9 miljarder kronor i avgifter varav huvuddelen var avgifter för insättningsgarantin, bankgarantierna och exportkreditgarantierna. Från tidigare utbetalningar vid infrianden återvanns 195 miljoner kronor, varav huvuddelen gällde exportkreditgarantier. Utbetalningarna för infriade garantier var 437 miljoner kronor och rörde uteslutande exportkreditgarantier. Administrationskostnaderna uppgick till 256 miljoner kronor. Inbetalningarna till garantiverksamheten översteg således utbetalningarna med 3,4 miljarder kronor 2012.

Statliga lån, liksom statsbidrag och statliga garantier, ges till verksamheter som staten finner angelägna. Den statliga kreditgivningen utgör ett komplement till den övriga kreditmarknaden. Riksdagen och regeringen beslutar om all statlig utlåning, antingen genom särskilda beslut för ett enskilt lån eller genom lagar och förordningar om låneprogram, t.ex. studielån. Ett lån med kreditrisk innebär samma risk för staten som en kreditgaranti. Skillnaden är att finansieringen av lånet sköts av staten och finansieringen av garantier av en bank eller annat kreditinstitut. Merparten av statens utlåning finansieras direkt genom upplåning genom Riksgäldskontoret. Garantiverksamheten, i enlighet med garantimodellen, är självfinansierad på lång sikt eftersom garantiavgifterna ska täcka de förväntade kostnaderna. Från och med 2012 finns det även för utlåning ett generellt

krav på att en riskavspeglande avgift ska tas ut och att en reserv ska byggas upp för framtida kreditförluster. Hanteringen av studielånen har dock ännu inte anpassats fullt ut till kreditmodellen.

Statens utlåning till privatpersoner, företag och projekt, dvs. lån med kreditrisk, uppgick den 31 december 2012 till 208 miljarder kronor före nedskrivning för osäkra fordringar. Den dominerande posten är studielånen från Centrala studiestödsnämnden (CSN) om 193,7 miljarder kronor, vilket motsvarar 93 procent av statens utlåning med kreditrisk. CSN har också beviljat hemutrustningslån till flyktingar om 1,4 miljarder kronor. Riksgäldskontorets utlåning om 11,7 miljarder kronor går främst till olika infrastrukturprojekt. Övriga myndigheter har en utlåning som tillsammans är knappt 1 miljard kronor (inom biståndet samt till småföretagare, jordbrukare, fiskare m.fl.). Enligt grundläggande redovisningsregler ska lånefordringar skrivas ned till det värde som förväntas inflyta. Kreditmyndigheterna har uppskattat de osäkra fordringarna till 29 miljarder kronor eller 14 procent av utlånat belopp. CSN:s studielån står för 27,1 miljarder kronor eller 94 procent av de osäkra fordringarna.

Portföljen av statens garantier och utlåning ökade markant under den finansiella oron. Denna ökning av statens garanti- och utlåningsportfölj innebär enligt skrivelsen att behovet av en fördjupad portföljanalys har ökat. Det anses gälla oberoende av vad analysen visar eftersom ökad transparens och förbättrad information om portföljen och dess risker är positivt i sig. Regeringen har sedan 2011 gett Riksgäldskontoret i uppdrag att i samverkan med EKN, CSN, Sida, BKN (numera Boverket) och övriga berörda myndigheter göra en samlad riskanalys av statliga garantier och krediter. Syftet med analysen av kreditrisken är att ge en tydlig bild av risken för att staten ska drabbas av stora förmögenhetsförluster kopplade till garanti- och utlåningsverksamheten. Syftet med analysen av likviditetsrisken är att ge en tydlig bild av risken för att staten måste ta fram finansiering för infrianden inom garantiverksamheten och därmed vilka effekter detta kan väntas få för lånebehov och upplåningskostnader. Dessutom bör analysen belysa de implicita garantiåtaganden som finns inom den finansiella sektorn, i de fall det finns en tydlig koppling till stora explicita garantiåtaganden. Uppdraget redovisas årligen i en särskild rapport. Regeringen lämnade en första redovisning till riksdagen i Årsredovisning för staten 2011.

I den senaste rapporten har bl.a. följande iakttagelser gjorts:

- Som underlag till analysen av kreditrisken har en fördjupad redovisning av den ordinarie portföljens innehåll och sammansättning sammanställts. Denna redogörelse visar inte på något uppseendeväckande.
- I en analys av oförväntade förluster bedöms sannolikheten att enskilt stora exponeringar, som ger upphov till volymkoncentration, skulle leda till stora samlade förluster i dagsläget vara förhållandevis låg.

- Portföljens geografiska koncentration har enligt rapporten av naturliga skäl en tydlig vikt mot företag och hushåll i Sverige. I övrigt bedöms portföljen vara väldiversifierad utifrån geografiska aspekter.
- De likviditetsrisker som är förknippade med den ordinarie portföljen bedöms i dagsläget vara mycket små.

### *Nationellt intygande samt avgifter till och bidrag från EU*

Regeringen lämnar ett intygande avseende EU-medel och en redovisning av avgifter till och bidrag från EU. Intygandet grundar sig på ansvariga myndigheters intyganden och bedömningar avseende hanteringen av EU-medel samt revisionens utlåtanden från granskningar. Regeringen lämnar följande intygande:

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

Sveriges avgift till EU uppgick kassamässigt (enligt statens budget) till 31,5 miljarder kronor, vilket var en ökning med 856 miljoner kronor jämfört med 2011. Bidragen från EU uppgick till 9,8 miljarder kronor, vilket var en minskning med 2,5 miljarder kronor jämfört med 2011. Det kassamässiga nettoflödet från statens budget till EU uppgick till 21,7 miljarder kronor, vilket var en ökning med 3,4 miljarder kronor jämfört med 2011. Dessa uppgifter ger dock inte en helt rättvisande bild av effekterna på statens budget av EU-medlemskapet. Utöver de anslag som helt eller delvis finansieras av EU-bidrag måste hänsyn tas till att det förekommer utgifter föranledda av den medfinansiering som staten ofta står för genom anslag på statens budget, t.ex. inom utgiftsområde 14 Arbetsmarknad och arbetsliv, utgiftsområde 19 Regional tillväxt och utgiftsområde 23 Areella näringar, landsbygd och livsmedel. Medfinansieringen är en förutsättning för att Sverige ska kunna tillgodogöra sig medel från många av fonderna i EU-budgeten, bl.a. strukturfonderna och landsbygdsprogrammet. Under 2012 tog statliga myndigheter, inklusive universitet och högskolor, emot ca 1,8 miljarder kronor i bidrag från EU-budgeten som enbart redovisas som intäkter av bidrag i resultaträkningen och som därmed inte framgår av redovisningen i statens budget.



## **Riksrevisionens redogörelse om granskningen av årsredovisningen för staten 2012 (2012/13:RR4)**

Den 16 maj 2013 inkom Riksrevisionens revisionsberättelse i form av redogörelse 2012/13:RR4. Riksrevisionens bedömning är att årsredovisningen för staten i allt väsentligt är upprättad i enlighet med 5–10 § § budgetlagen (2011:203).

I samband med granskningen av årsredovisningen för staten lämnar Riksrevisionen viktigare iakttagelser i en revisionsrapport, som finns inkluderad i redogörelse 2012/13:RR4. I rapporten framhålls att två större förändringar har påverkat granskning av årsredovisningen. Den ena är att Riksrevisionen har infört de internationella revisionsstandarderna för finansiell revision (International Standards of Supreme Audit Institutions, Issai). Sedan dessa infördes 2010 har en anpassning pågått, vilket har påverkat granskningen av årsredovisningen. Den andra förändringen är den nya budgetlag som trädde i kraft den 1 april 2011. Den nya lagen innebär att Riksrevisionen ska granska hela årsredovisningen och inte som tidigare enbart den finansiella rapporteringen.

I rapporten pekar Riksrevisionen på ett antal områden där det föreligger förbättringsmöjligheter. Iakttagelserna avser framför allt behov av förtydliganden och vidareutveckling av redovisningen med syfte att bl.a. öka transparensen.

### **Kompletterande information**

Eftersom Riksrevisionen sedan 2010 tillämpar de nya internationella revisionsstandarderna (Issai) ansåg myndigheten att den inte kunde uttala sig om huruvida årsredovisningen ger en rättvisande bild. Detta eftersom budgetlagen inte anses utgöra ett allmänt vedertaget ramverk för upprättande av årsredovisning. Det internationella ramverk som Riksrevisionen använder vid sin granskning avser vidare endast finansiell revision. Som en följd av detta anser Riksrevisionen dessutom att myndigheten inte kan uttala sig om regeringens redovisning av det offentliga finansiella sparandet. Enligt lagen (2002:1022) om revision av statlig verksamhet m.m. ska Riksrevisionen bl.a. granska statens årsredovisning. Enligt budgetlagen (2011:203) ska årsredovisningen bl.a. innehålla en uppföljning av riksdagens beslut om den offentliga sektorns finansiella sparande.

Efter det att Riksrevisionen infört de nya standarderna lämnades upplysningar av särskild betydelse i samband med revisionsberättelsen avseende Årsredovisning för staten 2010 (Fi2011/2094). Upplysningarna pekade bl.a. på att de normer och principer som hade tillämpats för att upprätta årsredovisningen inte följer ett enhetligt fastställt regelverk för redovisning upprättat för att nå en rättvisande bild. Finansutskottet kommenterade upplysningen i revisionsberättelsen (bet. 2010/11:FiU33) och konstaterade att skälet till att regeringen inte ansågs följa ett enhetligt fastställt regelverk inte var att redovisningsprinciperna för årsredovisningen hade förändrats

utan att Riksrevisionen sedan 2010 tillämpar nya internationella standarder för sin granskning. Utskottet förutsatte att regeringen skulle återkomma i Årsredovisning för staten 2011 med en bedömning av hur redovisningen kunde utvecklas och anpassas till internationella redovisningsstandarder.

Mot bakgrund av Riksrevisionens synpunkter och finansutskottets påpekanden gav regeringen Ekonomistyrningsverket (ESV) i uppdrag att göra en jämförelse mellan redovisningsregler som tillämpas i årsredovisningen för staten och internationella redovisningsstandarder för offentlig sektor (Ipsas), vilket även beskrivs i föreliggande Årsredovisning för staten 2012. Uppdraget slutredovisade den 11 december 2012 (dnr Fi2012/4646). I föreliggande skrivelse redovisas uppdragets slutsatser och bedömningar. I dessa konstaterar ESV bl.a. att det statliga regelverket och tillämpningen i årsredovisningen för staten till största delen överensstämmer med IPSAS när det gäller grundläggande principer och definitioner. Det statliga regelverket bedöms vidare ligga väl framme i internationell jämförelse. ESV föreslår också en del förändringar i syfte att anpassa det statliga regelverket ännu mer till Ipsas. Förslagen i ESV:s rapport bereds för närvarande i Regeringskansliet. Enligt regeringen är ambitionen att åstadkomma lämpliga anpassningar och förändringar i det statliga regelverket. Slutsatserna av rapporten redovisas även i denna föredragningspromemoria under redovisningsprinciper.

### **Finansutskottets ställningstagande**

Utskottet har tidigare kommenterat uppföljningen av överskottsmålet, bl.a. i betänkande 2010/11:FiU33. Där instämde utskottet i regeringens bedömning om att den lagreglerade redovisningsskyldigheten främst bör vara framåtblickande, eftersom det ger överskottsmålet en styrande roll för finanspolitiken. Samtidigt menade utskottet att det inte fanns något 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 har uppfyllts. Utskottet står fast vid detta och kan konstatera att regeringen också gör en bakåtblickande analys i Årsredovisningen för staten 2012.

Utskottet kan notera att genomsnittet för det finansiella sparandet under de senaste tio åren, 2003–2012, uppgick till 0,7 procent av BNP. Det konjunkturjusterade sparandet under samma period beräknas till 1,4 procent. Utskottet kan även notera att Konjunkturinstitutet, i Konjunkturläget mars 2013, har utvärderat måluppfyllelsen för överskottsmålet bakåt i tiden. Enligt Konjunkturinstitutet var det finansiella sparandet i genomsnitt 0,9

procent av BNP under perioden 2000–2012. Under samma period beräknas det konjunkturjusterade sparandet till 1,1 procent. Sammantaget bedömer Konjunkturinstitutet att finanspolitiken har förts inom ramen för överskottsmålet under perioden 2000–2012. Enligt utskottet indikerar dessa bakåtblickande mått att det finansiella sparandet i genomsnitt var i linje med överskottsmålet 2003–2012.

Utskottet kan vidare notera att Ekonomistyrningsverket (ESV) har lämnat sin slutrapport om jämförelser mellan redovisningsregler som tillämpas i årsredovisningen för staten och internationella redovisningsstandarder för offentlig sektor (Ipsas). I rapporten konstateras att det statliga regelverket och tillämpningen i årsredovisningen för staten till största delen överensstämmer med Ipsas när det gäller grundläggande principer och definitioner. Det statliga regelverket bedöms vidare ligga väl framme i internationella jämförelser. I likhet med regeringen anser ESV att en vidare successiv anpassning till Ipsas bör göras när det bedöms som lämpligt och rimligt. ESV ser stora svårigheter och sakliga nackdelar med ett fullständigt införande av Ipsas. Det bedöms vidare bli kostnadskrävande och ta lång tid. Utskottet kan notera att ESV:s rapport för närvarande bereds i Regeringskansliet och att regeringens ambition är att åstadkomma lämpliga anpassningar och förändringar i det statliga regelverket. Utskottet kan även notera att regeringen följer arbetet med EU-kommissionens rapport om harmonierade redovisningsstandarder för den offentliga sektorn i medlemsländerna, som lämnades i mars 2013.

Utskottet föreslår att riksdagen lägger skrivelsen och redogörelsen till handlingarna.

## Särskilt yttrande

### **Årsredovisning för staten 2012 (S)**

Fredrik Olovsson (S), Pia Nilsson (S), Jörgen Hellman (S), Bo Bernhards-son (S), Marie Nordén (S) och Ardalan Shekarabi (S) anför:

Det finanspolitiska ramverket har tjänat Sverige väl. Ordning och reda i de offentliga finanserna är en viktig konkurrensfördel för Sverige. Grunden för det regelverk som har satts upp är att det också efterlevs.

Finanspolitiska rådet har regeringens uppdrag att bedöma om finanspoli- tiken är förenlig med de budgetpolitiska målen, i synnerhet överskottsmå- let och utgiftstaket. Finanspolitiska rådet konstaterar i årets rapport att överskottsmålet inte nås. De indikatorer regeringen använder visar att målet inte nås. Rådet pekar på att det kommer att ställas stora krav på finanspolitiken för att målavvikelsen ska kunna korrigeras. För att upprätt- hålla trovärdigheten i det finanspolitiska ramverket anser rådet att reger- ingen bör presentera en plan för hur överskottsmålet ska kunna nås. Vi menar att det är uppseendeväckande att finansutskottet i denna fråga gör en annan bedömning än Finanspolitiska rådet.

Vi vill vidare särskilt belysa att utfallet under utgiftsområde 14 Arbets- marknad och arbetsliv uppgick till 66 633 miljoner kronor, vilket är 3 843 miljoner kronor eller 5,5 procent lägre än vad som anvisades i statens bud- get för 2012. Givet att ungefär 400 000 personer var arbetslösa och de brister som finns i matchning på arbetsmarknaden och i arbetsmarknadspo- litiken är även detta utfall anmärkningsvärt.

BILAGA

## Förteckning över behandlade förslag

### Skrivelse 2012/13:101

Regeringens skrivelse 2012/13:101 Årsredovisning för staten 2012.

### Redogörelse 2012/13:RR4

Redogörelse 2012/13:RR4 Riksrevisionens redogörelse om granskningen av årsredovisningen för staten 2012.