



## Årsredovisning för staten

---

### Sammanfattning

Finansutskottet behandlar skrivelse 2011/12:101 Årsredovisning för staten 2011. Utskottet behandlar även Riksrevisionens redogörelse om granskningen av årsredovisningen för staten 2011 (2011/12:RR4). Utskottet föreslår att Årsredovisningen för staten 2011 och Riksrevisionens redogörelse om granskningen av årsredovisningen för staten 2011 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 2011 .....	5
Riksrevisionens redogörelse om granskningen av årsredovisningen för staten .....	17
Tidigare behandling i utskottet .....	18
Kompletterande information .....	18
Finansutskottet ställningstagande .....	20
<i>Bilaga</i>	
Förteckning över behandlade förslag .....	21
Skrivelse 2011/12:101 .....	21
Redogörelse 2011/12:RR4 .....	21

# Utskottets förslag till riksdagsbeslut

## **Årsredovisning för staten 2011**

Riksdagen lägger skrivelse 2011/12:101 och redogörelse 2011/12:RR4 till handlingarna.

Stockholm den 12 juni 2012

På finansutskottets vägnar

*Anna Kinberg Batra*

Följande ledamöter har deltagit i beslutet: Anna Kinberg Batra (M), Fredrik Olovsson (S), Pia Nilsson (S), Göran Pettersson (M), Jörgen Hellman (S), Ann-Charlotte Hammar Johnsson (M), Maryam Yazdanfar (S), Carl B Hamilton (FP), Bo Bernhardsson (S), Per Åsling (C), Marie Nordén (S), Staffan Anger (M), Per Bolund (MP), Anders Sellström (KD), Erik Almqvist (SD), Ulla Andersson (V) och Jörgen Andersson (M).

# Redogörelse för ärendet

## Ärendet och dess beredning

I detta betänkande behandlar finansutskottet skrivelse 2011/12:101 Årsredovisning för staten 2011. Riksrevisionen har granskat årsredovisningen för staten, och i betänkandet behandlas även Riksrevisionens redogörelse om granskningen av årsredovisningen för staten 2011 (2011/12: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.

## Skrivelsens huvudsakliga innehåll

I Årsredovisning för staten 2011 lämnar regeringen en redogörelse för det ekonomiska utfallet i staten 2011. Skrivelsen innehåller en uppföljning av de budgetpolitiska målen, utfallet på budgetens inkomstitlar och anslag samt övriga finansiella befogenheter, resultaträkning, balansräkning och finansieringsanalys, utvecklingen av statskulden, redovisning och riskanalys av statliga garantier och krediter och nationellt intygande samt avgifter till och bidrag från EU. En redovisning av åtgärder som regeringen vidtagit eller avser att vidta med anledning av Riksrevisionens granskningsrapporter från effektivitetsrevisionen lämnas. Vidare lämnas information om myndigheter som fått revisionsberättelse med avvikande mening eller reservation.

# Utskottets överväganden

## Årsredovisning för staten 2011

### Utskottets förslag i korthet

Riksdagen lägger regeringens skrivelse Årsredovisning för staten 2011 och Riksrevisionens redogörelse om granskningen av årsredovisningen för staten 2011 till handlingarna.

### Uppföljning av de budgetpolitiska målen

#### *Skrivelsen*

Överskotts målet innebär att den offentliga sektorns finansiella sparande ska motsvara 1 procent av BNP i genomsnitt under en konjunkturcykel. I budgetpropositionen för 2011 beräknades ett underskott på 14 miljarder kronor eller 0,4 procent av BNP. Tack vare en ekonomisk utveckling som blev bättre än väntat blev utfallet ett överskott på 4 miljarder kronor, vilket motsvarade 0,1 procent av BNP. Mer än hela den offentliga sektorns överskott 2011 är hänförligt till ålderspensionssystemet, vars finansiella sparande uppgick till 19 miljarder kronor. Staten och den kommunala sektorn visade underskott på 5 respektive 10 miljarder kronor.

Vid uppföljningen av överskotts målet använder regeringen tre olika indikatorer: bakåtblickande tioårssnitt, sjuårsindikatorn och strukturellt sparande.

Tioårssnittet utgörs av genomsnittet för det finansiella sparandet under de senaste tio åren och används för att i efterhand avgöra om det finansiella sparandet i den offentliga sektorn har varit i linje med överskotts målet. Ett syfte med denna indikator är att bedöma om det funnits systematiska fel i styrningen av finanspolitiken. För 2011 avser genomsnittet perioden 2002–2011 och utfallet för perioden blev 0,7 procent av BNP. När man tolkar denna indikator bör man, enligt regeringen, ta hänsyn till det genomsnittliga konjunkturläget under perioden. Det genomsnittliga resursutnyttjandet under perioden bedöms av regeringen ha legat 0,9 procent under potentiell BNP och det konjunkturjusterade värdet för tioårsindikatorn beräknas därför till 1,2 procent av BNP. En samlad bedömning av det ojusterade och justerade tioårssnittet indikerar, enligt regeringen, att det finansiella sparandet i genomsnitt var i linje med överskotts målet 2002–2011.

Sjuårsindikatorn är ett sjuårigt centrerat medelvärde för det finansiella sparandet justerat för större engångseffekter. För perioden 2004–2011 uppgick värdet på sjuårsindikatorn till 1,2 procent av BNP. Även vid tolk-

ningen av denna indikator bör man, enligt regeringen, ta hänsyn till det genomsnittliga konjunkturläget under perioden. Den konjunkturjusterade sjuårsindikatorn var 1,7 procent av BNP.

Sammantaget bedöms det finansiella sparandet i den offentliga sektorn 2000–2011 vara i linje med överskotts målet, både mätt med sjuårsindikatorn och det bakåtblickande tioårssnittet.

Det strukturella sparandet är det finansiella sparandet justerat för konjunkturläget, större engångseffekter och extraordinära nivåer på hushållens kapitalvinster. Det strukturella sparandet syftar till att visa hur stort det finansiella sparandet skulle vara vid ett normalt konjunkturläge och motsvarade 0,7 procent av BNP år 2011.

Utgiftstaket för 2011 fastställdes av riksdagen i november 2008 till 1 050 miljarder kronor. Därefter har nivån på utgiftstaket höjts med 13 miljarder kronor till 1 063 miljarder kronor med anledning av tekniska justeringar. Utfallet för de takbegränsade utgifterna 2011 blev 989 miljarder kronor, vilket innebär att utgiftstaket klarades med en marginal på 74 miljarder kronor, eller 7,5 procent av de takbegränsade utgifterna.

I budgetpropositionen för 2011 beräknades budgeteringsmarginalen bli 57,8 miljarder kronor men utfallet blev 16,2 miljarder kronor större. När riksdagen första gången fastställde utgiftstaket för 2011, i budgetpropositionen för 2009, var budgeteringsmarginalen 48,7 miljarder kronor. Utfallet blev således 25,3 miljarder kronor större än så. Detta trots att 26,7 miljarder kronor har anvisats för reformer från det att utgiftstaket för 2011 fastställdes första gången. Reviderad pris- och löneomräkning, övriga makroekonomiska förändringar, lägre volymer och övriga faktorer har bidragit till budgeteringsmarginalens ökning.

Till de makroekonomiska förändringarna hör utgiftsdrivande faktorer som priser, löner, marknadsräntor och bruttonationalinkomsten (BNI), som alla har blivit lägre än bedömningen i budgetpropositionen för 2009. Exempelvis har en lägre BNI än väntat dragit ned utgifterna för internationellt bistånd, ett lägre prisbasbelopp än väntat har medfört lägre utgifter för sjuk- och aktivitetsersättning och lägre räntor än prognostiserat har medfört lägre utgifter för studiemedelsräntor. Makroekonomiska förändringar står för totalt 15,7 miljarder kronor av budgeteringsmarginalens ökning.

Lägre volymer har ökat budgeteringsmarginalen med 9,6 miljarder kronor och avser främst ett lägre antal personer med sjukersättning, tilläggs-pension och inkomstpension.

Övriga faktorer bidrog till resterande 26,7 miljarder kronor av budgeteringsmarginalens ökning. En betydande del av utgiftsförändringarna till följd av övriga faktorer uppges av regeringen härröra från bedömningen av pensionssystemets utgifter. Vidare har utfallet för 2011 på flera områden blivit lägre, till följd av övriga faktorer, jämfört med ursprungligt anslagna medel för 2011. Sammantaget är det ca 10 miljarder kronor av anslagna medel som under budgetåret inte har utnyttjats, till följd av övriga faktorer.

## Utfallet för statens budget

### *Skrivelsen*

#### **Skatteintäkter**

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

Skatterna på arbete för 2011 blev 16,3 miljarder kronor högre än i budgeten tack vare bättre konjunktur, och därmed fler arbetade timmar och högre lön, än beräknat i budgeten. Den kommunala inkomstskatten blev 12,8 miljarder kronor högre än beräknat medan statlig inkomstskatt och arbetsgivaravgifter tillsammans blev 14,3 miljarder kronor högre än i budgeten. Detta motverkades dock av att skattereduktionerna blev 7,1 miljarder kronor större än i budgeten, varav 5 miljarder kronor avser ROT- och RUT-avdrag. Nedsättningarna blev dessutom 4 miljarder kronor större än beräknat, främst beroende på de nedsatta socialavgifterna för unga.

Skatt på företagsvinster blev 6,6 miljarder kronor högre än beräknat i budgeten. Intäkterna från bolagsskatten har nämligen återhämtat sig betydligt snabbare efter lågkonjunkturen 2008–2009 än i beräkningen av budgeten. Trots det beräknas de totala skatterna på kapital nu totalt bli 2,7 miljarder kronor lägre än budgeterat. Det beror på att hushållens kapital-skatter nu beräknas bli 9,1 miljarder kronor lägre än i budgeten. Även stämpelskatten blev lägre än beräknat. En sämre utveckling vad avser både omsättning och priser på fastighetsmarknaden drog ned dessa intäkter med 2,3 miljarder kronor.

Skatterna på konsumtion och insatsvaror blev 0,6 miljarder kronor över budget. Punktskatterna blev 3,2 miljarder kronor under budget främst på grund av lägre intäkter från energi- och miljöskatter än väntat. Momsintäkterna blev däremot 3,8 miljarder kronor över budget beroende på en hushållskonsumtion som utvecklades starkare än väntat.

De totala skatteintäkterna beräknas uppgå till 1 556,1 miljarder kronor, vilket är 17,4 miljarder kronor högre än budget. Statens skatteintäkter är de totala skatteintäkterna exklusive EU-skatter, kommunalskatt och avgifter till ålderspensionssystemet. För 2011 beräknas statens skatteintäkter uppgå till 797,7 miljarder kronor, vilket är 0,8 miljarder kronor högre än i budgeten.

#### **Skatteinkomster**

Skillnaden mellan statens skatteintäkter och statens skatteinkomster utgörs av periodiseringar. Periodiseringarna beräknas bli 40,7 miljarder kronor högre än i budgeten. De högre periodiseringarna beror på att både upp-bördsförskjutningar och betalningsförskjutningar ökar inkomsterna på sta-

tens budget. Uppbördsförskjutningarna beror på att lönesumman 2011 och därmed kommunalskatterna utvecklades betydligt bättre än i budgeten. Eftersom utbetalningen av kommunalskatterna för 2011 fastställdes i december 2010 bidrar de högre kommunalskatterna till att statens skatteinkomster ökar 2011. Även betalningsförskjutningarna blev högre än beräknat. Huvudförklaringen till detta är att kommunernas skatteunderlag 2009 utvecklades betydligt sämre än i de beräkningar som de preliminära utbetalningarna till kommunerna byggde på. Kommuner och landsting betalade under 2011 tillbaka de för stora förskott de fick under 2009. Den stora periodiseringsposten medför att statens skatteinkomster blev 41,5 miljarder kronor högre än beräknat i budgeten.

### **Totala statliga inkomster**

För att komma fram till de totala inkomsterna på statens budget ska Övriga inkomster adderas till statens skatteinkomster. Övriga inkomster utgörs i sin tur av 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 2011 för de totala statliga övriga inkomsterna blev 2,1 miljarder kronor lägre än i budgeten. Totala inkomster på statens budget 2011 blev därmed 872,4 miljarder kronor, dvs. 39,4 miljarder kronor mer än i budgeten.

Inkomsterna av statens verksamhet blev 4,9 miljarder kronor högre än budget, till stor del tack vare de stora inkomsterna av aktier (utdelningar). Inkomster av statens aktier utgör omkring hälften av inkomsterna av statens verksamhet och uppgick till 26,9 miljarder kronor, vilket är 2,9 miljarder kronor högre än i budgeten och ca 60 procent mer än 2010. Den främsta orsaken till de oväntat stora inkomsterna av statens verksamhet var dock att Övriga inkomster av statens verksamhet blev 3,2 miljarder kronor högre än i budgeten. Det högre utfallet beror på försäljningsinkomster på 3,1 miljarder kronor för frekvensutrymme för användande av radiosändare (främst tillstånd för 4G).

Inkomster av försåld egendom (bl.a. aktier) blev 1,9 miljarder kronor lägre än budgeterat, trots inkomster på 19 miljarder kronor från försäljning av aktier i Nordea och 3,7 miljarder kronor för försäljning av aktier i Telia Sonera.

Avräkningar m.m. i anslutning till skattesystemet beräknades i budgeten uppgå till -66,3 miljarder kronor. Utfallet blev 4,5 miljarder kronor högre, dvs. -70,8 miljarder kronor. Orsaken är främst högre avräkning och kompensation för mervärdesskatt till statliga myndigheter och kommuner.

### **Utgifter**

Utgifterna på statens budget är indelade i 27 utgiftsområden. Därutöver ingår även posterna förändring av anslagsbehållningar (endast vid budgetering), Riksgäldskontorets nettoutlåning och kassamässig korrigering på bud-



getens utgiftssida. Statens totala utgifter beräknades i budgeten till 826,8 miljarder kronor. I ändringsbudget anvisades ytterligare 12,2 miljarder kronor, varav 10,5 miljarder kronor för statsskuldräntor m.m., totalt 839 miljarder kronor. Utfallet blev 804,6 miljarder kronor, dvs. 22,2 miljarder kronor lägre än budgeterat och 34,4 miljarder kronor lägre än totalt anvisat.

Utgifter på samtliga utgiftsområden, exklusive statsskuldräntor m.m., samt utgifter för ålderspensionssystemet vid sidan av statsbudgeten utgör de takbegränsade utgifterna. De takbegränsade utgifterna uppgick 2011 till 989 miljarder kronor, vilket är 16,2 miljarder kronor lägre än i budgeten.

Utfallet av utgifter på samtliga utgiftsområden exklusive statsskuldräntor m.m. blev 767 miljarder kronor, eller 16 miljarder kronor lägre än budgeterat, vilket främst förklaras av lägre utgifter inom utgiftsområde 14 Arbetsmarknad och utgiftsområde 9 Hälsovård, sjukvård och social omsorg.

För utgiftsområde 14 Arbetsmarknad och arbetsliv blev utgifterna 6,3 miljarder kronor lägre än budgeterat. Det förklaras i huvudsak av att utgifterna för arbetslöshetsersättningen blev 5,6 miljarder kronor lägre än beräknat. Både arbetslösheten och antalet arbetslösa med arbetslöshetsersättning blev lägre än beräknat i budgeten. Den utbetalda arbetslöshetsersättningen per dag var också lägre än beräknat.

Utgifterna för utgiftsområde 9 Hälsovård, sjukvård och social omsorg blev 3,5 miljarder kronor lägre än i budgeten. Omkring hälften av detta förklaras av det låga utfallet för anslaget 1:4 Tandvårdsförmåner m.m. Orsaken är enligt skrivelsen en lägre efterfrågan än vad som förväntades i budgeten.

Det utgiftsområde som uppvisade den största procentuella negativa avvikelserna i förhållande till budget var utgiftsområde 13 Integration och jämställdhet, med ett utfall som blev 1,1 miljard kronor, eller 18 procent, lägre än i budgeten.

Högre utgifter än anvisat på statens budget blev det främst inom utgiftsområde 26 Statsskuldräntor m.m. med utgifter som uppgick till 34,5 miljarder kronor, vilket är 8,5 miljarder kronor högre än vad som beräknades i den ursprungliga budgeten. Till stor del förklaras detta av att räntorna på lån i svenska kronor blev 6,0 miljarder kronor högre än beräknat, trots att årsgenomsnittet för räntenivåerna blev lägre än väntat. Valutakursförlusterna blev dessutom 3,8 miljarder kronor högre än beräknat, trots att kronan blev starkare än väntat.

Utfallet för utgiftsområde 10 Ekonomisk trygghet vid sjukdom och handikapp blev 2 miljarder kronor högre än i statens budget. Det är främst utgifterna för sjukpenning som blev högre än anvisat eftersom antalet sjukpenningdagar blev högre än vad som beräknades i budgeten. En viktig förklaring till ökningen är de personer som återvänder till sjukförsäkringen efter att ha uppnått maximal tid i antingen förlängd sjukpenning eller tidsbegränsad sjukersättning.

Utgifterna för utgiftsområde 11 Ekonomisk trygghet vid ålderdom blev 1 miljard kronor högre än i budgeten, vilket berodde på högre garantipension och bostadstillägg än beräknat i budgeten. Det berodde i sin tur på att inkomst- och tilläggs pensionen minskade till följd av att den s.k. bromsen i systemet var aktiverad.

Anslagsbehållningar beräknades öka med 1,5 miljarder kronor i budgeten för 2011. I stället minskade de med 19,9 miljarder kronor under året. Indragningar av anslagsmedel uppgick till 39,3 miljarder kronor under året. Det är en ökning med 9,4 miljarder kronor jämfört med 2010. Den största anslagsbehållningen i slutet av 2011 hade anslaget 1:2 Bidrag till arbetslöshetsersättning och aktivitetsstöd (5,9 miljarder kronor). Behållningen på detta anslag minskade dock med 10,1 miljarder kronor under 2011 eftersom hela den ingående anslagsbehållningen på 16,1 miljarder kronor drogs in.

Myndigheters m.fl. nettoutlåning i Riksgäldskontoret blev 1,6 miljarder kronor, dvs. 6,1 miljarder kronor större än beräknat. Avvikelsen förklaras främst av att det i budgeten fanns en post upptagen för sammanslagning av Insättningsgarantifonden och Stabilitetsfonden. Den skulle ha inneburit att Insättningsgarantifondens statsobligationer såldes och medlen sattes in på konto i Riksgäldskontoret, vilket antogs ske under 2011. Någon sammanläggning av de båda fonderna har emellertid inte skett på grund av pågående överväganden om regelverket. Därför finns en skillnad mellan budgeten och utfallet på denna punkt på 21 miljarder kronor. Avvikelsen dämpas av två poster, Riksbankens lån och Kärnavfallsfonden.

Riksbankens lån togs i dollar och euro 2009 för att förstärka valutareserven och motsvarade ursprungligen 97,0 miljarder kronor. Under 2011 minskade lånet med 5,9 miljarder kronor till följd av valutakursvinster vid omsättning av underliggande lån. Kärnavfallsfondens inlåning ökade dessutom kraftigt, med 8,9 miljarder kronor, vilket tillfälligt minskade nettoutlåningen. Myndigheten placerar normalt fondmedlen i statsobligationer men under hösten 2011 och över årsskiftet placerades i stället stora belopp tillfälligt på konto i Riksgäldskontoret, som en följd av det låga ränteläget.

Kassamässig korrigering är den sista posten på statens utgifter och är en restpost, som dock till stora delar kan specificeras. För 2011 blev utfallet för den kassamässiga korrigeringen 1,5 miljarder kronor, vilket är 20,8 miljarder kronor lägre än i budgeten. Skillnaden motsvarar i allt väsentligt effekten av den planerade sammanslagning av Insättningsgarantifonden och Stabilitetsfonden som i budgeten antogs ske under 2011.

### **Budgetsaldo**

I budgeten för 2011 beräknades statens budgetsaldo till 6,2 miljarder kronor. Utfallet blev 67,8 miljarder kronor, dvs. 61,6 miljarder kronor bättre än beräknat.

Inkomsterna beräknades i budgeten till 833 miljarder kronor men utfallet blev 39,4 miljarder kronor högre, dvs. 872,4 miljarder kronor. Avvikelsen förklaras främst av att statens skatteinkomster översteg beräkningen i budgeten med 41,5 miljarder kronor.

Jämfört med 2010 förbättrades statens budgetsaldo med 68,9 miljarder kronor. Inkomsterna ökade med 92,9 miljarder kronor medan utgifterna endast ökade med 24 miljarder kronor. Inkomstökningen förklaras till stor del av att inkomsterna av försäld egendom ökade med 23 miljarder kronor, främst beroende på försäljningen av aktier i Nordea.

## **Resultaträkning, balansräkning och finansieringsanalys**

### *Skrivelsen*

I de konsoliderade resultat- och balansräkningarna och i finansieringsanalysen ingår samtliga myndigheter, 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 fonder och andelar som redovisas av myndigheter.

Resultaträkningens poster är intäkter, kostnader, resultat från andelar i hel- och delägda företag samt finansiella intäkter och kostnader, vilka summerar till resultatet. Resultaträkningen för 2011 visar ett överskott på 37 miljarder kronor, vilket är en minskning med 17 miljarder kronor jämfört med föregående år. Försämringen av resultatet beror bl.a. på att nettokostnaden för statsskulden ökade med 23 miljarder kronor.

Skatteintäkterna ökade med 31 miljarder kronor. Direkta och indirekta skatter på arbete ökade med 16 respektive 19 miljarder kronor jämfört med 2010, trots ökade skattereduktioner och nedsättningar.

Jämfört med 2010 minskade skatt på kapital med 4,5 miljarder kronor. Skatt på kapital från hushåll minskade med 10,7 miljarder kronor framför allt till följd av högre ränteutgifter, vilket ökar skattereduktionerna. Skatt på företagsvinster ökade med 4,8 miljarder kronor tack vare ökade vinster.

Skatt på konsumtion och insatsvaror ökade med 6,7 miljarder kronor. Det berodde på att intäkterna av mervärdesskatt ökade med 8,4 miljarder kronor, bl.a. tack vare ökad hushållskonsumtion och ökade bostadsinvesteringar.

Intäkter av avgifter och andra ersättningar minskade med 1,7 miljarder kronor. Det beror bl.a. på att Exportkreditnämndens och Svenska kraftnäts uppdragsintäkter minskat. Arbetslöshetsavgifter för arbetslöshetsförsäkring minskade också. Däremot tillkom intäkter från spektrumauktioner hos Post- och telestyrelsen med 3,1 miljarder kronor. Bidragsintäkter har minskat med nästan 12 miljarder kronor. Minskningen förklaras till största delen av minskade intäkter av AP-fondsmedel.

Kostnaderna är uppdelade i kostnader för transfereringar och kostnader för statens egen verksamhet. Kostnaderna för transfereringar, exklusive avsättningar till fonder, uppgick till 837 miljarder kronor. De ökade därmed med 5,9 miljarder kronor mellan 2010 och 2011.

Transfereringar till hushåll minskade marginellt under 2011, där kostnaderna för arbetsmarknadsområdet minskade med 5 miljarder kronor medan transfereringar inom socialförsäkringen minskade med 0,9 miljarder kronor.

Inom socialförsäkringen återfinns bl.a. kostnaderna för ålderspensioner vid sidan av statens budget som minskade med 0,5 miljarder kronor, vilket beror på den automatiska balanseringen inom pensionssystemet. Aktivitets- och sjukersättning minskade med 5,6 miljarder kronor. Kostnaden för sjukpenning ökade däremot med 2,5 miljarder kronor. Stöd till personer med funktionsnedsättning inkluderar kommunernas andel av kostnader för assistansersättning och ökade med 1 miljard kronor. Inom området ekonomisk trygghet för familjer och barn ökade föräldraförsäkringen med 1,2 miljarder kronor och kostnaderna för barnbidragen med 0,4 miljarder kronor.

Transfereringar till den kommunala sektorn har fortsatt att öka under 2011 trots att det tillfälliga konjunkturstödet 2010 nu är borta. Det förklaras bl.a. av en ökning av den kommunalekonomiska utjämningen 2011 och stabiliseringspolitiska åtgärder på grund av den relativt svaga inkomstutvecklingen. Den kommunalekonomiska utjämningen har även ökat som kompensation för ytterligare sänkning av skatten för pensionärer genom förhöjt grundavdrag. Transfereringarna till kommuner ökade totalt med 3,3 miljarder kronor jämfört med 2010.

Kostnaderna för statens egen verksamhet (exklusive arbetsgivaravgifter för statsanställda) uppgick till 234 miljarder kronor 2011, vilket är en ökning med drygt 12 miljarder kronor jämfört med 2010.

Resultatet från andelar i hel- och delägda företag minskade med 9,8 miljarder kronor.

Nettokostnaden för statsskulden ökade med 23 miljarder kronor jämfört med 2010 huvudsakligen på grund av att de realiserade valutavinsterna minskade med 20 miljarder kronor samtidigt som räntekostnaderna för upplåning i svenska kronor ökade med 7 miljarder kronor. De realiserade valutaförlusterna minskade dock med 4 miljarder kronor. Övriga finansiella intäkter ökade med 16 miljarder kronor, till största del beroende på att statens försäljning av aktier i Nordea gav en vinst på 17 miljarder kronor.

Balansräkningen för 2011 visar att statens nettoförmögenhet (skillnaden mellan statens bokförda värde på tillgångar och skulder) förbättrades med 34 miljarder kronor, från -351 miljarder kronor 2010 till -317 miljarder kronor. Förändringen av förmögenheten kan i första hand hänföras till 2011 års överskott i resultaträkningen på 37 miljarder kronor.

## Utvecklingen av statsskulden

### *Skrivelsen*

Statens budget visade ett överskott på 68 miljarder kronor 2011. Statens lånebehov är definitionsmässigt lika med saldot på statens budget fast med omvänt tecken. Den konsoliderade statsskulden minskade med 38 miljarder kronor till 1 075 miljarder kronor 2011. Att minskningen av statsskulden var mindre än budgetöverskottet beror på att Riksgäldskontorets kortfristiga placeringar var 28 miljarder kronor högre i slutet av 2011 än vid utgången av 2010. Det beror i sin tur framför allt på att volymen av marknadsvårdande repor ökade kraftigt eftersom det var en stor efterfrågan på svenska statspapper inför årsskiftet. Effekten av de kortfristiga placeringarna är tillfällig och får ingen bestående inverkan på statsskulden. Statsskulden ökade dessutom med 7 miljarder kronor beroende på omvärdering av valutaskulden.

Riksgäldskontorets redovisning av statsskulden är okonsoliderad, vilket innebär att myndigheters innehav av statsobligationer inte är eliminerat. Detta innehav uppgick till 32,2 miljarder. Nästan hela beloppet avser Insättningsgarantifondens och Kärnavfallsfondens innehav. Statsskulden enligt Riksgäldskontoret är därför 32,2 miljarder kronor högre än vad som redovisas i årsredovisningen för staten.

Pensionsmyndighetens innehav av statspapper för premiepensionssystemet elimineras inte i någon beräkning eftersom dessa tillgångar inte ingår i den konsoliderade balansräkningen för staten.

Det lagfästa målet för statsskuldshöjningen är att långsiktigt minimera kostnaden för statsskulden utan att ta för stora risker. Därutöver ska förvaltningen ske inom ramen för de krav som penningpolitiken ställer. Det övergripande målet för statsskuldshöjningen 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.

Nominella lån i svenska kronor minskade med 7 miljarder kronor till 625 miljarder kronor i slutet av 2011. Upplåningen i statsskuld växlar fortsatte att minska 2011. Den utestående stocken statsskuld växlar krympte från 85 miljarder kronor i början av 2011 till 72 miljarder kronor i slutet av året. Det avspeglar dels det låga lånebehovet, dels att Riksgäldskontoret prioriterar obligationsmarknaden.

Den reala lånestocken uppgick till 206 miljarder kronor i slutet av 2011, vilket är en minskning med 5 miljarder kronor jämfört med 2010. Genom att Riksgäldskontoret har gett ut reallån i stället för nominella lån med motsvarande löptider har en besparing gjorts på uppskattningsvis 0,6 miljarder kronor under 2011. Den sammanlagda besparingen sedan reallån

infördes 1994 är ungefär 32 miljarder kronor, varav 27 miljarder kronor är ännu inte realiserad vinst. En stor del av vinsten hänförs till att inflationen var låg under tidigare år.

Valutaskulden minskade med 26 miljarder kronor under 2011. Orealiserade valutakursförändringar ingår i valutaskulden och kan variera kraftigt mellan åren. År 2011 uppgick de orealiserade valutavinsterna till 19 miljarder kronor.

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. I juni 2011 var positionen helt avvecklad och den totala realiserade vinsten blev 8,1 miljarder kronor. Huvuddelen av vinsten uppstod under 2010 då kronan stärktes markant. Av det totala resultatet härrör 285 miljoner kronor från 2011. År 2011 präglades av stor osäkerhet på de finansiella marknaderna. Den ogynnsamma miljön visade sig i det svaga resultatet för den löpande interna och externa positionstagningen. Den externa positionstagningen gav i princip ett nollresultat medan den egna löpande positionstagningen gav en förlust på 151 miljoner kronor. Under den senaste femårsperioden har den externa förvaltningen bidragit med ett överskott på 101 miljoner kronor per år. Den interna löpande förvaltningen har gett ett underskott på 42 miljoner kronor per år.

Utgifterna för statsskuldräntor m.m. uppgick till ca 34 miljarder kronor 2011. Jämfört med 2010 ökade räntebetalningarna med 11 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 2011 uppgick nettokostnaden för statsskulden till 35 miljarder kronor, vilket är en ökning med 23 miljarder kronor jämfört med 2010. Ökningen beror främst på att orealiserade valutakursdifferenser ökade nettokostnaderna med 20 miljarder kronor jämfört med 2010, vilket i sin tur delvis beror på att kronan försvagades under 2011.

## **Redogörelse för statliga garantier och krediter**

### *Skrivelsen*

Ett statligt garantiåtagande innebär att staten går i borgen för någon annans betalningsåtagande, vilket leder till en finansiell risk för staten. Generella regler för hanteringen av statliga garantier finns i budgetlagen (2011:203). Denna lag trädde i kraft den 1 april 2011, med vissa övergångsbestämmelser som trädde i kraft först 2012. Detta innebär att den redovisning som görs i skrivelsen för 2011 i allt väsentligt vilar på den tidigare regleringen i lagen (1996:1059) om statsbudgeten. Dessutom finns det

garantier som regleras i särskild lagstiftning. I anslutning till den nya budgetlagen har regeringen fattat beslut om en ny förordning, förordningen (2011:211) om utlåning och garantier. Förordningen innehåller mer enhetliga och detaljerade bestämmelser om garantigivning och utlåning med kreditrisk.

Statens garantiportfölj ökade med ca 120 miljarder kronor under 2011 och uppgick till 1 595 miljarder kronor vid utgången av 2011. Störst av åtagandena är insättningsgarantin (1 139 miljarder kronor per den 31 december 2010) följt av kreditgarantier (335 miljarder kronor) och garantier om tillförsel av kapital (112 miljarder kronor). Pensionsgarantier inklusive övriga garantier uppgår 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 138 miljarder kronor, i huvudsak i form av exportkreditgarantier.

Under hösten 2008 beslutade regeringen med stöd av lagen (2008:814) om statligt stöd till kreditinstitut om ett garantiprogram för att underlätta bankernas och bostadsinstitutens upplåning under den rådande globala finanskrisen. Det syftar till att ge bättre förutsättningar för företag och hushåll som behöver låna pengar. Regeringen beslutade att stänga programmet för nyteckning den 30 juni 2011. Utestående garantier löper dock tills de garanterade lånen förfaller. I slutet av 2011 hade de utestående garantierna minskat till 91 miljarder kronor från 176 miljarder kronor i slutet av 2010.

Exportkreditnämnden (EKN) utfärdade under 2011 nya garantier för 63 miljarder kronor. Det är den största garantigivningen i EKN:s historia, bortsett från de tillfälliga lösningar i form av rörelsekreditgarantier som EKN erbjöd under 2009 och första halvåret 2010.

För att bedöma hur väl garantiverksamheten förväntas kunna hantera framtida infrianden analyseras i skrivelsen förhållandet mellan dels avsättningarna för förväntade kostnader, dels de tillgångar som finns i form av både inbetalda och kommande garantiavgifter för att möta framtida infrianden och administrativa kostnader. Jämförelsen görs på myndighetsnivå och visar att de totala garantiengagemangen för Riksgäldskontoret, EKN, Sida och BKN uppgick till knappt 264 miljarder kronor. Förväntade kostnader för dessa garantier är 9,5 miljarder kronor, att jämföra med inbetalda garantiavgifter på nära 30 miljarder kronor. För denna del av garantiportföljen täcks förväntade kostnader således väl av de avgifter som redan inbetalats, och till det tillkommer nuvärdet av framtida avgifter. Insättningsgarantin, investerarskyddet, bankgarantierna samt garantikapital till internationella finansieringsinstitut ingår inte i jämförelsen eftersom de förväntade kostnaderna i dessa garantier inte har värderats.

Garantitagarna betalade 4 miljarder kronor i avgifter under 2011. Från tidigare utbetalningar vid infrianden återvanns 138 miljoner kronor medan utbetalningarna för infriade garantier var 2,5 miljarder kronor, huvudsakligen för Saab men även en mindre del rörande exportkreditgarantier. Inbetalningarna till garantiverksamheten översteg därmed utbetalningarna med 1,4 miljarder kronor 2011, efter avdrag för administrationskostnader.

Portföljen av statliga garantier och krediter har ökat markant de senaste åren, mycket beroende på den finansiella oron. Denna ökning av statens garanti- och kreditåtagande innebär att behovet av en fördjupad portföljanalys har ökat. På grund av detta behov gav regeringen i slutet av 2009 Riksgäldskontoret i uppdrag att föreslå hur man varje år bättre ska kunna analysera riskerna i statens samlade garanti- och kreditportfölj. Uppdraget avrapporterades i november 2010 med förslaget att regeringen ger Riksgäldskontoret i uppdrag att årligen lämna en separat rapport som ger en förbättrad bild av riskerna i utestående garantier och krediter. Riksgäldskontoret fick under 2011 ett regeringsuppdrag att, i samverkan med övriga garanti- och kreditmyndigheter inklusive övriga berörda myndigheter, göra en samlad riskanalys av statliga garantier och krediter. Uppdraget avrapporterades för första gången den 15 mars 2012 (Förslag till samlad riskanalys av statliga garantier och krediter [dnr 2010/1842]). Några av de väsentligaste iakttagelserna från denna analys samt från garanti- och kreditmyndigheterna anges i det följande.

- Givet den information som finns i dag kan endast en översiktlig analys av hela portföljen göras och slutsatserna bör därför hanteras med viss försiktighet.
- Den ordinarie garanti- och kreditportföljen uppgick 2011 till 16,8 procent av BNP. Förväntade kostnader och osäkra fordringar för denna portfölj var 38,1 miljarder kronor, eller 1,1 procent av BNP. Mot bakgrund av portföljens begränsade storlek och kreditrisk i termer av förväntad kostnad och osäkra fordringar och statens starka finansiella ställning torde risken vara liten för att portföljen skulle orsaka problem för staten.
- Ett fallissemang för ett garantiobjekt påverkar inte enbart statens nettoförmögenhet utan även det omedelbara lånebehovet, till skillnad från en kredit där utbetalningen skett redan vid lånetidpunkten. En inledande analys ger att den likviditetsrisk som kan härledas till portföljen är mycket låg. Slutsatsen grundas bl.a. på bedömningen att risken i stort sett är obefintlig för att själva upplåningen för att infria garantier i sig skulle vara svår att genomföra.

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

#### *Skrivelsen*

Regeringen lämnar följande intygande:



- Sammanställningen av EU-räkenskaper, omfattande resultat- och balansräkning samt en kassamässig redovisning, har upprättats enligt god redovisningssed. Regeringen bedömer att räkenskaper 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.

Regeringens intygande grundar sig på ansvariga myndigheters intyganden och bedömningar avseende hanteringen av EU-medel, ESV:s revisionsutlåtanden och Riksrevisionens uttalande från granskningen av myndigheternas räkenskaper och deras interna styrning och kontroll.

Under året har ESV:s yttranden innehållit reservationer för vissa fonder. De myndigheter som förvaltar EU-medlen har dock rapporterat rättvisande räkenskaper och bedömt att den interna styrningen och kontrollen vid myndigheten är betryggande. Riksrevisionen har inte gjort något uttalande med reservation eller avvikande mening vid sin granskning av de aktuella myndigheterna. Resultaten från ESV:s granskning behandlas för närvarande av kommissionen. Regeringen följer kommissionens behandling av resultaten noga, men bedömer att det hos ansvariga myndigheter finns tillräckliga rutiner för att kunna säkerställa en korrekt hantering av EU-medel.

År 2011 uppgick Sveriges betalningar till EU till 30,6 miljarder kronor, vilket var en ökning med knappt 200 miljoner kronor jämfört med 2010. Betalningarna från EU minskade med drygt 600 miljoner kronor till 12,3 miljarder kronor. Nettoflödet från statens budget till EU uppgick till 18,3 miljarder kronor 2011, vilket är en ökning med 0,8 miljarder kronor jämfört med 2010. 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. Det finns också bidrag från EU-budgeten, exempelvis från ramprogrammen för forskning, som inte redovisas på statens budget utan endast i resultaträkningen. Under 2011 tog statliga myndigheter, inklusive universitet och högskolor, emot ca 1,7 miljarder kronor i sådana bidrag från EU-budgeten.

## Riksrevisionens redogörelse om granskningen av årsredovisningen för staten

### *Redogörelse till riksdagen 2011/12:RR4*

Riksrevisionens ansvar är att uttala sig om årsredovisningen på grundval av sin revision. Riksrevisionen har utfört revisionen enligt International Standards of Supreme Audit Institutions för finansiell revision.

Riksrevisionens uttalande är att Årsredovisningen för staten i allt väsentligt är upprättad i enlighet med 5–10 §§ budgetlagen (2011:203).

Riksrevisionen anser att de revisionsbevis som har begärts in är tillräckliga och ändamålsenliga som grund för uttalandet.

## Tidigare behandling i utskottet

I betänkande 2009/10:FiU26 behandlade utskottet regeringens skrivelse Årsredovisning för staten 2009. Utskottet ansåg där bl.a. att regeringen bör göra en tydligare distinktion mellan den bakåtblickande och den framåtblickande uppföljningen av överskotts målet i Årsredovisning för staten.

I betänkande 2010/11/FiU:33 behandlade utskottet regeringens skrivelse Årsredovisning för staten 2010. Utskottet ansåg där bl.a. 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 ansåg också att regeringen borde göra en tydligare distinktion mellan den framåtblickande och den bakåtblickande indikatorn för överskotts målet. I betänkandet välkomnade vidare utskottet att regeringen avsåg att ge Riksgäldskontoret i uppdrag att genomföra en samlad analys av riskerna i statens utlånings- och garantiverksamhet. Som framgår av detta betänkande fick Riksgäldskontoret under 2011 ett regeringsuppdrag att, i samverkan med övriga garanti- och kreditmyndigheter inklusive övriga berörda myndigheter, göra en samlad riskanalys av statliga garantier och krediter. Uppdraget avrapporterades för första gången den 15 mars 2012.

## Kompletterande information

Regeringen uppger i Årsredovisningen för staten 2011 att den har upprättats i enlighet med bestämmelserna i budgetlagen (2011:203) och enligt god redovisningssed. Regeringen bedömer att årsredovisningen i allt väsentligt ger en rättvisande bild av det ekonomiska resultatet och ställningen samt förvaltningen av statens tillgångar.

Innehållet i årets skrivelse har setts över med anledning av nya bestämmelser i budgetlagen och omfattar endast sådan redovisning som budgetlagen ställer krav på. Vidare har innehållet strukturerats så att det bättre och tydligare anknyter till riksdagens beslut och utskottens ansvars- och beredningsområden. Redovisningen av utfallet för statens budget per utgiftsområde omfattar därför, utöver utfallet för anslag, även utfallet för beställningsbemyndiganden, utlåning, garantier och övriga krediter. Redovisningen per utgiftsområde omfattar vidare Riksrevisionens iakttagelser med anledning av effektivitetsgranskning som hör till utgiftsområdet samt en redogörelse för de myndigheter som fått revisionsberättelse med reservation eller avvikande mening. En annan nyhet är att regeringen för första gången i årets skrivelse gör en bedömning av om årsredovisningen i allt väsentligt ger en rättvisande bild.

Riksrevisionen har inom ramen för den årliga revisionen granskat drygt 240 myndigheters årsredovisningar för 2011. Riksrevisionen lämnade två revisionsberättelser med reservation och två med avvikande mening. Fyra myndigheter fick revisionsberättelser med upplysning.

I revisionsberättelsen avseende Årsredovisningen för staten 2010 (Fi2011/2494) lämnade Riksrevisionen upplysningar av särskild betydelse, bl.a. att de normer och principer som tillämpats för upprättandet av årsredovisningen inte följer ett enhetligt fastställt regelverk för redovisning upprättat för att uppnå en rättvisande bild. Finansutskottet kommenterade upplysningen i revisionsberättelsen (bet. 2010/11:FiU33) och konstaterade att skälet till avvikelserna från det åsyftade regelverket inte var att redovisningsprinciperna för årsredovisningen hade förändrats utan att Riksrevisionen sedan 2010 tillämpar nya internationella standarder för sin granskning. Finansutskottet förutsatte att regeringen skulle återkomma i Årsredovisning för staten 2011 med en bedömning av hur redovisningen kan utvecklas och anpassas till internationella redovisningsstandarder.

Regeringen har med anledning av Riksrevisionens synpunkter och finansutskottets påpekanden gett Ekonomistyrningsverket i uppdrag att göra en jämförelse mellan redovisningsregler som tillämpas i årsredovisningen för staten och internationella redovisningsstandarder (IPSAS<sup>1</sup> och IFRS<sup>2</sup>). Ekonomistyrningsverket ska redogöra för väsentliga avvikelser och där det bedöms lämpligt lämna förslag till kompletteringar i syfte att ytterligare utveckla och anpassa redovisningen i staten till internationella standarder. En lägesrapport lämnades till regeringen den 14 februari 2012 (Fi2012/698). Uppdraget ska slutredovisas till regeringen senast den 15 december 2012.

Regeringen avvaktar med sin bedömning tills Ekonomistyrningsverket har slutredovisat uppdraget. Ekonomistyrningsverkets viktigaste iakttagelser och bedömningar i lägesrapporten sammanfattas nedan.

Generellt kan sägas att de internationella standarderna är mycket mer detaljerade och reglerar många enskilda företeelser, medan de statliga reglerna är mer kortfattade och utformade som en sammanhållen enhet. De statliga redovisningsreglerna i främst förordningen om årsredovisning och budgetunderlag och förordningen om myndigheters bokföring bygger till stor del på redovisningsreglerna för privata företag i Sverige, vilka i sin tur bygger på internationella redovisningsstandarder. Det finns således en indirekt koppling till de internationella regelverken. En stor skillnad mellan det statliga regelverket och de internationella regelverken är vilka tilläggsupplysningar som krävs. Kraven på upplysningar i IPSAS, som är starkt påverkade av IFRS, är mycket långtgående och detaljerade. Inriktningen i staten har hittills varit att inte ha med alla detaljerade krav på

<sup>1</sup> Redovisningsstandard som ges ut av International Public Sector Accounting Standards Board.

<sup>2</sup> Redovisningsstandard som ges ut av International Accounting Standards Board.

tilläggsupplysningar som finns i IPSAS-standarderna i det statliga regelverket. Bedömningen har varit att det skulle bli svåröverskådligt och att det är information som inte är efterfrågad.

Ekonomistyrningsverket har gjort följande preliminära slutsatser i lägesrapporten.

De definitioner och redovisningsprinciper som används i staten överensstämmer till stor del med definitioner och redovisningsprinciper enligt IPSAS. Ett eventuellt införande av IPSAS som en enhetlig norm för redovisningen i staten skulle dock innebära stora konsekvenser för regelgivningen i staten och påverka redovisningen inom flera områden. Ekonomistyrningsverket kommer i det fortsatta arbetet att göra en djupare analys av skillnaderna mellan regelverken och utifrån detta bedöma om det är lämpligt att komplettera det statliga regelverket. Om en sådan komplettering skulle innebära att IPSAS ska tillämpas i sin helhet, är det sannolikt att tidigare principiella ståndpunkter för uppbyggnaden av det statliga regelverket måste omprövas. En sådan ändring bedöms av Ekonomistyrningsverket bli mycket tidskrävande och kostsam. En annan form av komplettering kan innebära att regelverket i vissa delar ytterligare utvecklas utifrån IPSAS medan det nuvarande principbaserade statliga regelverket behålls. Anpassningar kan behövas för att det svenska regelverket i så stor utsträckning som möjligt ska vara jämförbart med regelverket i främst andra EU-länder.

## Finansutskottet ställningstagande

Utskottet föreslår att riksdagen lägger skrivelsen till handlingarna.

BILAGA

## Förteckning över behandlade förslag

### Skrivelse 2011/12:101

Regeringens skrivelse 2011/12:101 Årsredovisning för staten 2011.

### Redogörelse 2011/12:RR4

Redogörelse 2011/12:RR4 Riksrevisionens redogörelse om granskningen av årsredovisningen för staten 2011.