

# Finansutskottets betänkande 2018/19:FiU30

## Årsredovisning för staten 2018

---

### Sammanfattning

Utskottet föreslår att riksdagen lägger skrivelsen och redogörelsen till handlingarna.

Utskottet har tagit del av årsredovisningen för staten 2018. Utskottet vill framhålla vikten av att kunna följa upp och kontrollera hur riksdagens beslut om statens budget har genomförts. Informationen i årsredovisningen för staten är av stort värde för en sådan uppföljning och kontroll. Utskottet kan konstatera att regeringen redovisar utfallet för inkomster och utgifter och kommenterar väsentliga skillnader mellan budgeterade belopp och utfallet. De finansiella delarna i årsredovisningen är enligt utskottets uppfattning viktiga komplement till redovisningen av utfallet för statens budget. Utskottet vill betona vikten av att riksdagen får information om risker i verksamheten, som t.ex. statliga garantier och utlåning. Utskottet har även tagit del av Riksrevisionens revisionsberättelse över årsredovisningen för staten 2018.

#### *Behandlade förslag*

Skrivelse 2018/19:101 Årsredovisning för staten 2018.

Redogörelse 2018/19:RR4 Riksrevisionens redogörelse för granskning av Årsredovisning för staten 2018.

# Innehållsförteckning

Utskottets förslag till riksdagsbeslut .....	3
Redogörelse för ärendet .....	4
Ärendet och dess beredning.....	4
Bakgrund .....	4
Skrivelsens huvudsakliga innehåll.....	6
Utskottets överväganden.....	7
Årsredovisning för staten 2018.....	7
<i>Bilaga</i>	
Förteckning över behandlade förslag .....	24
Skrivelse 2018/19:101.....	24
Redogörelse 2018/19:RR4 .....	24
<i>Tabeller</i>	
Tabell 1 Den offentliga sektorns finansiella sparande .....	8
Tabell 2 Finansiellt sparande, bakåtblickande tioårsnitt och strukturellt sparande 2009–2018.....	8
Tabell 3 Budgeteringsmarginalens användning .....	9
Tabell 4 Utfallet för statens budget 2018.....	11
Tabell 5 Utgifter som skiljer sig mer än 1 miljard kronor från statens budget .....	12
Tabell 6 Förklarande faktorer till avvikelser från statens budget 2018 .....	13

# Utskottets förslag till riksdagsbeslut

## **Årsredovisning för staten 2018**

Riksdagen lägger skrivelse 2018/19:101 och redogörelse 2018/19:RR4 till handlingarna.

Stockholm den 13 juni 2019

På finansutskottets vägnar

*Fredrik Olovsson*

Följande ledamöter har deltagit i beslutet: Fredrik Olovsson (S), Edward Riedl (M), Adnan Dibrani (S), Emil Källström (C), Ulla Andersson (V), Jan Ericson (M), Dennis Dioukarev (SD), Jakob Forssmed (KD), Ingemar Nilsson (S), Sven-Olof Sällström (SD), Karolina Skog (MP), Mattias Karlsson i Luleå (M), Björn Wiechel (S), Eva Lindh (S), Cecilie Tenfjord Toftby (M) och Charlotte Quensel (SD).

# Redogörelse för ärendet

## Ärendet och dess beredning

I betänkandet behandlas regeringens skrivelse 2018/19:101 Årsredovisning för staten 2018 och redogörelse 2018/19:RR4 Riksrevisionens redogörelse för granskning av Årsredovisning för staten 2018. Inga motioner har väckts med anledning av skrivelsen eller redogörelsen. En förteckning över behandlade förslag finns i bilagan.

Samtliga utskott har getts tillfälle att yttra sig över Årsredovisning för staten 2018 (skr. 2018/19:101) med eventuella motioner i de delar som berör utskottets beredningsområde, men inget utskott har valt att göra det.

## Bakgrund

### Årsredovisningen för staten

Efter budgetperiodens slut lämnar regeringen en årsredovisning för staten till riksdagen (9 kap. 10 § regeringsformen). Enligt budgetlagen (2011:203) ska årsredovisningen lämnas till riksdagen senast den 15 april året efter budgetåret (10 kap. 5 §). Den lämnas till riksdagen genom en årlig skrivelse. Årsredovisningen för staten är ett viktigt komplement till budgetpropositionen och en möjlighet för riksdagen att följa upp och kontrollera de beslut riksdagen fattar om statens budget.

### *Årsredovisningens innehåll*

Årsredovisningen för staten ska ha ett sådant innehåll att den ansluter till riksdagens beslut om statens budget (prop. 2010/11:40 s. 111). I budgetlagen finns bestämmelser om årsredovisningens innehåll (10 kap. 6 §).

Årsredovisningen ska innehålla en uppföljning av de budgetpolitiska mål som riksdagen har beslutat om.

En redovisning ska lämnas av utfallet på de olika inkomsttitlarna och anslagen jämfört med budgeterade belopp. Regeringen ska förklara väsentliga skillnader mellan budgeterade belopp och utfallet. Årsredovisningen ska även avspegla de övriga ekonomiska beslut som riksdagen fattat, t.ex. bemyndiganden att beställa varor och tjänster samt att besluta om bidrag, ersättningar och lån som medför utgifter under kommande år. Dessa delar av årsredovisningen ger viktig information om hur riksdagens beslut om statens budget har genomförts.

Vidare ska årsredovisningen innehålla en resultaträkning, en balansräkning och en finansieringsanalys. Budgetlagen innehåller detaljerade bestämmelser om uppställningsformer m.m. (10 kap. 7–10 §§). Resultat- och

balansräkningen är viktiga komplement till redovisningen av utfallet på inkomstitlar och anslag m.m.

Riksdagen ska också i årsredovisningen få en redovisning av utvecklingen av statsskulden och information om förväntade förluster och väsentliga risker när det gäller statens garantier och utlåning.

Årsredovisningen ska även innehålla en samlad redovisning av vilka åtgärder regeringen vidtagit med anledning av Riksrevisionens iakttagelser samt en redovisning av EU-räkenskaperna och ett uttalande av regeringen om huruvida EU-räkenskaperna är rättvisande och det finns en betryggande intern styrning och kontroll av EU-medel.

### *Årsredovisningens underlag*

Årsredovisningen för staten bygger huvudsakligen på underlag som har lämnats av Ekonomistyrningsverket (ESV) och Riksgäldskontoret. ESV:s underlag omfattar utfallet för statens budget inklusive finansiella befogenheter i form av beställningsbemyndiganden, garantier etc. Vidare omfattar det resultaträkning, balansräkning och finansieringsanalys, statsskuldens utveckling samt redovisning av avgifter till och bidrag från EU. Riksgäldskontorets underlag omfattar redovisning och riskanalys av statliga garantier och utlåning. I övrigt tas redovisningen fram eller kompletteras inom Regeringskansliet.

Kvaliteten i årsredovisningen för staten granskas genom Riksrevisionens årliga revision av myndigheterna och deras årsredovisningar, som ligger till grund för resultat- och balansräkningarna, finansieringsanalysen samt utfallet för statens budget. Därutöver intygar myndighetsledningarna att respektive myndighets årsredovisning ger en rättvisande bild. En kvalitetskontroll sker även genom etablerade kvalitetssäkringsrutiner i samband med ESV:s konsolideringsarbete och genom Regeringskansliets beredning av skrivelsen.

### *Riksrevisionens granskning*

Enligt 3 § lagen (2002:1022) om revision av statlig verksamhet m.m. ska Riksrevisionen granska årsredovisningen för staten. Av 5 § samma lag framgår bl.a. att granskningen ska göras i enlighet med god redovisningssed och ha till syfte att bedöma om redovisningen och den underliggande redovisningen är tillförlitlig och räkenskaperna rättvisande. Granskningen ska varje räkenskapsår avslutas med en revisionsberättelse, som enligt tilläggsbestämmelse 9.17.6 riksdagsordningen får lämnas till riksdagen.

Efter granskningen av årsredovisningen och i samband med avlämnandet av revisionsberättelsen kan Riksrevisionen också lämna en revisionsrapport till regeringen med eventuella övriga iakttagelser som Riksrevisionen vill uppmärksamma regeringen på.

## Skrivelsens huvudsakliga innehåll

I skrivelsen lämnar regeringen en redogörelse för det ekonomiska utfallet i staten 2018. Redogörelsen omfattar följande delar:

- uppföljning av de budgetpolitiska målen
- utfallet för statens budget
- resultaträkning, balansräkning och finansieringsanalys
- utvecklingen av statsskulden
- redovisning och riskanalys av statliga garantier och utlåning
- nationellt intygande samt avgifter till och bidrag från EU.

I skrivelsen redovisas även de myndigheter som i revisionen 2018 fått en modifierad revisionsberättelse från Riksrevisionen och skälen för detta. Där lämnas också en sammanställning av Riksrevisionens granskningsrapporter från effektivitetsrevisionen under året.

# Utskottets överväganden

## Årsredovisning för staten 2018

### Utskottets förslag i korthet

Riksdagen lägger skrivelse 2018/19:101 Årsredovisning för staten 2018 och redogörelse 2018/19:RR4 Riksrevisionens redogörelse för granskning av Årsredovisning för staten 2018 till handlingarna.

### Skrivelsen

I skrivelsen anger regeringen att årsredovisningen för staten 2018 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.

### *Uppföljning av de budgetpolitiska målen*

De budgetpolitiska mål som följs upp i årsredovisningen för staten är dels målet för den offentliga sektorns finansiella sparande (överskottsmålet), dels utgiftstaket, som båda har fastställts av riksdagen.

### Den offentliga sektorns finansiella sparande

Riksdagen fastställde 2007 att målet för den offentliga sektorns finansiella sparande (överskottsmålet) ska uppgå till i genomsnitt 1 procent av bruttonationalprodukten (BNP) över en konjunkturcykel (bet. 2006/07:FiU20). För 2018 följs målet upp enligt de principer som presenterades i skrivelsen om ett ramverk för finanspolitiken från 2011 (skr. 2010/11:79). För att i efterhand avgöra om det finansiella sparandet i den offentliga sektorn varit i linje med målet använder regeringen som indikator genomsnittet för det finansiella sparandet under de tio senaste åren (2009–2018). För att beakta vilken påverkan konjunkturläget har på den offentliga sektorns finansiella sparande använder regeringen även det strukturella sparandet som en indikator på hur målet uppfylls. Från och med 2019 ändras nivån på överskottsmålet till i genomsnitt en tredjedels procent av BNP över en konjunkturcykel, och det nya ramverket för finanspolitiken ska tillämpas.

Den offentliga sektorn inkluderar staten, ålderspensionssystemet och kommunsektorn. För 2018 redovisade den offentliga sektorn ett överskott. Det finansiella sparandet (inkomster – utgifter) uppgick till 32 miljarder kronor (0,7 procent av BNP). Inkomsterna hade underskattats med 13 miljarder kronor i budgetpropositionen för 2018 jämfört med utfallet 2018. Bland annat blev inkomsterna från skatter (framför allt bolagsskatter) och kapitalinkomster

högre än förväntat. Även utgifterna hade underskattats i budgetpropositionen för 2018 med 23 miljarder kronor (i huvudsak utgifter för investeringar). Det finansiella sparandet blev således 10 miljarder kronor lägre än beräknat. I prognosen i budgetpropositionen för 2018 hade ett överskott på 42 miljarder kronor beräknats (0,9 procent av BNP). I förhållande till 2017 försvagades det finansiella sparandet med 30 miljarder kronor, vilket kan hänföras till både staten och kommunsektorn. Uppgifterna redovisas i tabell 1. –

**Tabell 1 Den offentliga sektorns finansiella sparande**

*Miljarder kronor*

	Beslutad budget för 2018	Utfall 2018	Skillnad mot budget 2018	Utfall 2017
<b>Totala inkomster</b>	2 358	2 370	13	2 280
<b>Totala utgifter</b>	2 315	2 338	23	2 215
<b>Finansiellt sparande</b>	42	32	-10	65
<i>Procent av BNP</i>	0,9	0,7	-0,2	1,4
Stat	57	61	4	75
Ålderspensionssystem	0	6	6	0
Kommunsektor	-15	-35	-20	-10

Källa: Årsredovisning för staten 2018.

Såväl det finansiella som det strukturella sparandet försämrades mellan 2009 och 2014 (se tabell 2). Minskningen av det finansiella sparandet under perioden kan i huvudsak hänföras till sparandet i staten och sparandet i kommunsektorn. Sedan 2014 har sparandet förstärkts. Det genomsnittliga finansiella sparandet under 2009–2018 (bakåtblickande tioårsnitt) uppgick till -0,2 procent av BNP.

**Tabell 2 Finansiellt sparande, bakåtblickande tioårsnitt och strukturellt sparande 2009–2018**

*Procent av BNP*

	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
<b>Finansiellt sparande</b>	-0,7	0,0	-0,2	-1,0	-1,4	-1,6	0,0	1,0	1,4	0,7
Bakåtblickande tioårsnitt	1,1	0,8	0,6	0,6	0,6	0,4	0,3	0,1	0,0	-0,2
<b>Strukturellt sparande</b>	1,4	0,9	0,4	0,3	-0,5	-0,5	-0,1	0,4	0,7	0,1

Källa: Årsredovisning för staten 2018.

Regeringen gör i skrivelsen en samlad bedömning av uppföljningen av målet för det finansiella sparandet. Det bakåtblickande genomsnittet av det finansiella sparandet för 2009–2018 låg under målnivån. Sparandet har dock gradvis stigit under perioden. Det strukturella sparandet försvagades mellan 2017 och 2018, men regeringen anser att den finanspolitiska inriktningen från 2018 och framåt innebär en lämplig övergång till det nya överskottsmålet på en tredjedels procent av BNP. Regeringen anser att både det finansiella och det strukturella sparandet för 2018 låg i linje med överskottsmålet.



### Utgiftstaket för 2018

Utgiftstaket infördes 1997, och de utgiftstak som fastställts av riksdagen har aldrig överskridits. Utgiftstaket kan användas som ett verktyg för att uppnå överskottsmålet och långsiktigt hållbara offentliga finanser. Utgångspunkten är att de nivåer på utgiftstaket som riksdagen har beslutat om inte ska ändras till följd av andra orsaker än s.k. tekniska justeringar eller till följd av en ändrad inriktning på finanspolitiken efter att en ny regering tillträtt. Utgiftstakets nivå för 2018 fastställdes av riksdagen i december 2015 till 1 332 miljarder kronor. Därefter har utgiftstakets nivå justerats av tekniska skäl. Sammantaget har nivån på utgiftstaket 2018 höjts med 5 miljarder kronor till följd av tekniska justeringar. Flera av dessa tekniska justeringar har motiverats av justerade statsbidrag till kommuner och landsting.

De takbegränsade utgifterna är summan av utgifterna under utgiftsområdena 1–25 och 27 samt utgifterna i ålderspensionssystemet vid sidan av statens budget. De utgörs av faktiskt förbrukade anslagsmedel. Enligt utfallet för statens budget 2018 uppgick de takbegränsade utgifterna till 1 282,3 miljarder kronor. Därmed underskreds utgiftstaket med en marginal på 54,7 miljarder kronor.

Utrymmet mellan utgiftstaket och de faktiska beräknade takbegränsade utgifterna kallas budgeteringsmarginalen. När riksdagen fastställde utgiftstakets nivå för 2018 uppgick budgeteringsmarginalen till 58,7 miljarder kronor. Det betyder att budgeteringsmarginalen har blivit 4 miljarder kronor mindre sedan utgiftstaket för 2018 fastställdes (se tabell 3).

### Tabell 3 Budgeteringsmarginalens användning

*Miljarder kronor*

	<b>2018</b>
<b>Budgeteringsmarginal i budgetpropositionen för 2016</b>	<b>58,7</b>
Reformer	–54,3
Reviderad pris- och löneomräkning	–1,0
Övriga makroekonomiska förändringar	14,7
Volymförändringar	19,3
Övrigt	17,3
<b>Total förändring av budgeteringsmarginalen</b>	<b>–4,0</b>
<b>Budgeteringsmarginal i utfallet för 2018</b>	<b>54,7</b>

Källa: Årsredovisning för staten 2018.

Sammantaget har 54,3 miljarder kronor av budgeteringsmarginalen använts för de reformer som regeringen föreslagit och riksdagen beslutat om sedan utgiftstaket fastställdes (se tabell 3). I budgetpropositionen för 2017 föreslog regeringen bl.a. höjda statsbidrag till kommuner. I budgetpropositionen för 2018 föreslog regeringen bl.a. förstärkningar av resurserna till Polismyndigheten och försvaret, ett flertal åtgärder inom hälso- och sjukvårdsområdet, en höjning av barnbidraget samt en utökning av antalet utbildningsplatser och möjlighet till studiemedel för dessa.

Reviderade bedömningar av de makroekonomiska förutsättningarna har medfört att budgeteringsmarginalen blivit 14,7 miljarder kronor större (se tabell 3). Bland annat har utgifterna i ålderspensionssystemet vid sidan av statens budget blivit ca 9 miljarder kronor lägre till följd av att inkomstindex successivt har reviderats ned.

Reviderade bedömningar av volymen i de olika statliga transfereringssystemen har medfört att budgeteringsmarginalen blivit 19,3 miljarder kronor större (se tabell 3). Antalet personer i systemet för sjuk- och rehabiliteringspenning har i prognoserna för 2018 successivt bedömts vara mindre. Även inom sjuk- och aktivitetsersättning var antalet ersättningstagare mindre 2018 än vad som bedömdes vid framtagandet av budgetpropositionen för 2016. Samtidigt var fler personer inskrivna i Migrationsverkets mottagningssystem 2018 än vad som bedömdes när utgiftstaket fastställdes.

Sammantaget har förändringar till följd av övriga faktorer, som t.ex. nya prognosmetoder eller ny information, medfört att budgeteringsmarginalen blivit 17,3 miljarder kronor större (se tabell 3).

### *Utfallet för statens budget 2018*

I skrivelsen redovisas utfallet för statens budget och övriga finansiella befogenheter som regeringen har fått av riksdagen. Redovisningen av budgeten avser inkomster, utgifter och saldot i statens budget. Redovisningen av utgifter i skrivelsen görs dels i sammandrag, dels per utgiftsområde. I skrivelsen redovisas även den realekonomiska fördelningen av anslagens utfall. Det ger en kompletterande bild av hur anslagen i statens budget använts.

### **Saldot i statens budget 2018**

I inkomsterna i statens budget ingår skatteinkomsterna samt övriga inkomster. Utgifterna i statens budget är indelade i 27 utgiftsområden. Därutöver ingår även posterna Riksgäldskontorets nettoutlåning och Kassamässig korrigerings på budgetens utgiftssida. Anslagen i statens budget är ramanslag. Ramanslag kan både överskridas och sparas till kommande år. I statens budget budgeteras därför även förändringar av anslagsbehållningar. Denna post är inte fördelad per anslag utan tas upp under posten Förändring av anslagsbehållningar.

Inkomsterna i statens budget beräknades uppgå till 1 043 miljarder kronor. Utfallet blev 1 072 miljarder kronor, vilket är 29 miljarder kronor högre än beräknat. Skatteinkomsterna för staten blev 35 miljarder kronor högre än beräknat. Avvikelsen beror främst på att inkomsterna från skatt på kapital blev högre än beräknat. Övriga inkomster blev 6 miljarder kronor lägre än den budget som beslutats av riksdagen för 2018. Det beror främst på att inga större försäljningar av statens egendom genomfördes under 2018 (se tabell 4). Inkomsterna i statens budget specificeras i bilaga 1 till skrivelsen.

Utgifterna i statens budget uppgick till 992 miljarder kronor. Det är nästan 7 miljarder kronor (0,7 procent) lägre än vad som anvisades i budgeten och drygt 24 miljarder kronor (2,4 procent) lägre än totalt anvisade medel (se

tabell 4). Utgifterna i statens budget specificeras i bilaga 2 till skrivelsen. Se också redovisningen nedan av utfallet per utgiftsområde.

Saldot i statens budget 2018 blev 80 miljarder kronor, och statens lånebehov minskade därmed med motsvarande belopp. I budgeten beräknades saldot till 44 miljarder kronor. Saldot blev således 36 miljarder kronor högre än beräknat (se tabell 4).

**Tabell 4 Utfallet för statens budget 2018**

*Miljoner kronor*

	Statens budget	Ändrings- budget	Utfall 2018	Skillnad mot statens budget
<b>Totala inkomster</b>	<b>1 042 901</b>		<b>1 072 106</b>	<b>29 204</b>
Statens skatteinkomster	1 085 230		1 119 945	34 716
Övriga inkomster	-42 328		-47 840	-5 511
<b>Totala utgifter m.m.</b>	<b>998 584</b>	<b>17 916</b>	<b>992 056</b>	<b>-6 528</b>
Utgiftsområden exklusive				
statsskuldräntor m.m.	989 160	15 611	974 924	-14 235
Statsskuldräntor m.m.	11 355	2 305	13 603	2 247
Förändring av anslagsbehållningar	-8 479			8 479
Riksgäldskontorets nettoutlåning	6 548		1 978	-4 571
Kassamässig korrigering	0		1 552	1 552
<b>Budgetsaldo</b>	<b>44 317</b>		<b>80 049</b>	<b>35 732</b>

Källa: Årsredovisning för staten 2018.

### Utfall per utgiftsområde

För 6 av de 27 utgiftsområdena blev utgifterna mer än 1 miljard kronor lägre än vad som anvisades i statens budget. För utgiftsområdena 8 Migration och 26 Statsskuldräntor m.m. blev utgifterna mer än 1 miljard kronor högre än vad som anvisades i statens budget (se tabell 5 nedan).

Det högre utfallet för utgiftsområde 8 Migration beror framför allt på att bidrag till kommunerna för ersättningar och bostadskostnader för asylsökande ensamkommande barn och unga blev högre än vad som beräknades i den ursprungliga budgeten.

För utgiftsområde 10 Ekonomisk trygghet vid sjukdom och funktionsnedläggning blev utgifterna lägre än vad riksdagen anvisade. Det beror dels på att antalet utbetalda nettodagar för sjukpenning blev lägre än beräknat, dels på att antalet personer som fick aktivitets- eller sjukersättning blev lägre än beräknat.

Utfallet för utgiftsområde 13 Jämställdhet och nyanlända invandrarers etablering blev lägre än vad som anvisades i statens budget. Det beror bl.a. på att antalet ensamkommande barn och unga som beviljades uppehållstillstånd och togs emot i en kommun blev lägre än beräknat. Det beror också på att utgifterna för ersättning till kommuner och landsting för mottagandet av ensamkommande barn och unga, både enligt det gamla och det nya ersättningsystemet, blev lägre än förväntat. Vidare blev utgifterna för

etableringsersättning till nyanlända som deltar i Arbetsförmedlingens etableringsinsatser lägre än beräknat.

Inom utgiftsområde 15 Studiestöd blev utfallet lägre än vad som anvisades i budgeten. Det beror framför allt på att utgifterna för prioriterat studiebidrag för dem som saknar slutbetyg från grundskola eller gymnasium blev lägre än beräknat och på att antalet studerande med studiemedel och studiestartsstöd blev lägre än beräknat.

För utgiftsområde 16 Utbildning och universitetsforskning blev utgifterna lägre än vad som anvisats i den ursprungliga budgeten. Det beror främst på att medlen under anslag för bl.a. bidrag till lärarlöner och vuxenutbildning inte utnyttjades fullt ut.

Utfallet för utgiftsområde 18 Samhällsplanering, bostadsförsörjning och byggande samt konsumentpolitik blev lägre än vad som anvisats. Det beror främst på att investeringsstöd för anordnande av hyresbostäder och bostäder till studerande blev lägre än beräknat.

Utgifterna inom utgiftsområde 26 Statsskuldräntor m.m. blev högre än vad som anvisades i den ursprungliga budgeten. Det beror bl.a. på högre kurs- och valutaförluster än beräknat.

Utfallet för utgiftsområde 27 Avgiften till Europeiska unionen blev lägre än vad som anvisades i statens budget. Det beror främst på att EU under 2018 återbetalade ett överskott till Sverige om 3 700 miljoner kronor för den avgift som baseras på bruttonationalinkomsten (BNI).

Riksgäldskontorets nettoutlåning uppgick till 1 978 miljoner kronor, vilket är 4 571 miljoner kronor lägre än vad som beräknades i statens budget. Det beror bl.a. på att Exportkreditnämnden överförde garantimedel från bankkonton till konton i Riksgäldskontoret, vilket minskade nettoutlåningen.

#### **Tabell 5 Utgifter som skiljer sig mer än 1 miljard kronor från statens budget**

*Miljoner kronor*

<b>Utgiftsområde</b>	<b>Skillnad mot statens budget</b>
8 Migration	3 875
10 Ekonomisk trygghet vid sjukdom och funktionsnedsättning	-2 934
13 Jämställdhet och nyanlända invandrares etablering	-3 383
15 Studiestöd	-3 234
16 Utbildning och universitetsforskning	-1 964
18 Samhällsplanering, bostadsförsörjning och byggande samt konsumentpolitik	-2 336
26 Statsskuldräntor m.m.	2 247
27 Avgiften till Europeiska unionen	-4 551
Riksgäldskontorets nettoutlåning	-4 571
Kassamässig korrigering	1 552
Övriga utgifter	8 771
<b>Summa utgifter m.m. i statens budget</b>	<b>-6 528</b>

Källa: Årsredovisning för staten 2018.

Sammanlagt blev utgifterna i statens budget 6,5 miljarder kronor lägre än den budget som riksdagen ursprungligen fastställde. Skillnaden kan enligt regeringen förklaras av reviderade volymer i olika transfereringssystem, den makroekonomiska utvecklingen och beslut om ändringar i statens budget. Det kan också finnas andra orsaker. Se tabell 6 nedan för en analys av vilka faktorer som förklarar avvikelserna.

Av tabellen framgår att utgifterna blev 2,9 miljarder kronor lägre än i statens budget till följd av ändrade bedömningar av bl.a. antalet personer som tar emot ersättning från olika transfereringssystem, dvs. volymer (framför allt inom utgiftsområde 10). Skillnader till följd av ändrade makroekonomiska förutsättningar medförde att budgetens totala utgifter blev 5,8 miljarder kronor högre än i statens budget. Utgifterna för utgiftsområdena (exklusive utgiftsområde 26) blev 5,8 miljarder kronor högre till följd av riksdagens beslut om högre anslagsnivåer efter förslag i propositionerna om ändringar i statens budget. Av övriga orsaker blev utgifterna totalt 15,2 miljarder kronor lägre än i statens budget (varav 10,3 miljarder kronor lägre inom framför allt utgiftsområdena 12, 14, 15, 16, 18, 23 och 27).

**Tabell 6 Förklarande faktorer till avvikelser från statens budget 2018**

*Miljarder kronor*

	Volym	Makro- förutsättningar	Beslut	Övrigt	Totalt
Utgiftsområden*	-2,9	1,6	5,8	-10,3	-5,8
Statsskuldräntor m.m.	0,0	2,1	0,0	0,2	2,3
Riksgäldskontorets nettoutlåning**	0,0	2,1	0,0	-5,1	-3,0
<b>Summa utgifter</b>	<b>-2,9</b>	<b>5,8</b>	<b>5,8</b>	<b>-15,2</b>	<b>-6,5</b>

Källa: Årsredovisning för staten 2018.

\* Exklusive statsskuldräntor.

\*\* Inklusiva kassamässig korrigeringspost.

I 27 avsnitt presenterar regeringen dessutom utfallet per utgiftsområde. För varje utgiftsområde kommenteras först skillnader mellan den ursprungligen beslutade budgeten och utfallet. Därefter jämförs även utfallet för 2018 med utfallet 2017. Förutom anslagsutfallet redovisas, per utgiftsområde, hur regeringen har utnyttjat beställningsbemyndiganden samt bemyndiganden om statlig utlåning, garantier, inomstatliga lån och övriga krediter. Av redovisningen framgår även hur bemyndiganden att lämna kapitaltillskott till bolag eller utvecklingsbanker har utnyttjats.

Under varje utgiftsområde redovisas också Riksrevisionens iakttagelser i fråga om den årliga revisionen för de myndigheter som har fått en revisionsberättelse med reservation eller med upplysning. Riksrevisionen har granskat 225 myndigheters årsredovisningar för 2018, varav 20 myndigheter har fått en revisionsberättelse med reservation och 14 myndigheter en revisionsberättelse med upplysning. Även Riksrevisionens iakttagelser i fråga om effektivitetsrevisionen redovisas under varje utgiftsområde. En

sammanställning av slutbehandlade effektivitetsrapporter finns i bilaga 4 till skrivelsen.

### **Beställningsbemyndiganden**

Regeringen, eller den myndighet som regeringen bestämmer, får beställa varor eller tjänster och besluta om bidrag, ersättning, lån eller liknande som medför utgifter under senare budgetår än det år budgeten avser för det ändamål och med högst det belopp som riksdagen beslutat. De åtaganden som görs räknas inte som ekonomiska händelser och ska därför inte redovisas mot anslag. När ett bemyndigande utnyttjas ska detta redovisas mot det bemyndigandebelopp som beslutats av riksdagen. En redovisning av samtliga beställningsbemyndiganden 2018 och utestående åtaganden vid utgången av 2018 finns i bilaga 3 till skrivelsen.

Det totala bemyndigandebeloppet för 2018 var 512 284 miljoner kronor, och de utestående åtagandena uppgick den 31 december 2018 till 419 000 miljoner kronor. De totala utestående åtagandena blev 93 284 miljoner kronor lägre än det totala bemyndigandebeloppet.

De högsta beslutade bemyndigandebeloppen avsåg utgiftsområde 22 Kommunikationer, utgiftsområde 6 Försvar och samhällets krisberedskap samt utgiftsområde 7 Internationellt bistånd. De största skillnaderna mellan bemyndigandebelopp och utestående åtaganden fanns på utgiftsområde 22 Kommunikationer, utgiftsområde 23 Areella näringar, landsbygd och livsmedel, utgiftsområde 7 Internationellt bistånd samt utgiftsområde 6 Försvar och samhällets krisberedskap.

### *Resultaträkning, balansräkning och finansieringsanalys*

#### **Redovisningsprinciper**

Årsredovisningen för staten upprättas enligt bestämmelserna i 10 kap. budgetlagen (2011:203) och grundas på de statliga myndigheternas årsredovisningar. Dessa upprättas enligt förordningen (2000:605) om årsredovisning och budgetunderlag.

Redovisningen är en konsolidering av årsredovisningarna hos myndigheterna, vilket innebär att balans- och resultaträkningarna slås samman efter det att interna mellanhavanden i form av fordringar, skulder, intäkter och kostnader mellan myndigheterna eliminerats. Finansieringsanalysen upprättas därefter med den konsoliderade resultat- och balansräkningen som underlag. De organisationer som ingår i den konsoliderade resultat- och balansräkningen och finansieringsanalysen finns förtecknade i bilaga 6 till skrivelsen.

De konsoliderade resultat- och balansräkningarna och finansieringsanalysen är uppställda enligt reglerna i 10 kap. 9 och 10 §§ budgetlagen och de mer detaljerade reglerna i 13–15 §§ förordningen (2011:231) om underlag för årsredovisning för staten.

Resultat- och balansräkningen samt finansieringsanalysen omfattar statens samtliga intäkter och kostnader, tillgångar och skulder samt betalningar som påverkar statens nettouplåning.

### **Resultaträkning**

I resultaträkningen redovisas de totala konsoliderade intäkterna och kostnaderna för de myndigheter som ingår i årsredovisningen. Resultaträkningen för 2018 visar ett överskott på 106 miljarder kronor, vilket är ca 24 miljarder kronor mindre än 2017 (131 miljarder kronor). Årets stora överskott beror på att skatteintäkterna ökade med 46 miljarder kronor jämfört med 2017. Statens skatteintäkter uppgick sammanlagt till 1 363 miljarder kronor, vilket motsvarar 91 procent av statens totala intäkter. Av statens kostnader utgjorde 78 procent transfereringar, där den största delen (60 procent) gick till hushåll. De totala kostnaderna för transfereringar i form av lämnade bidrag m.m. ökade med 46 miljarder kronor mellan 2017 och 2018.

### **Balansräkning**

I balansräkningen redovisas värdet av statens samtliga tillgångar, skulder och kapital den 31 december 2018. Statens nettoförmögenhet är skillnaden mellan tillgångarnas och skuldernas bokförda värde. Statsskulden svarar för den övervägande delen av skulderna. Vid utgången av 2018 var nettoförmögenheten negativ, -18 miljarder kronor. Det är en förbättring med 96 miljarder kronor jämfört med 2017 då nettoförmögenheten var -114 miljarder kronor. Förändringen av nettoförmögenheten påverkades främst av årets överskott i resultaträkningen på 106 miljarder kronor.

### **Finansieringsanalys**

Finansieringsanalysen visar statens betalningar fördelade på statens verksamhet, investeringar, utlåning och finansiella aktiviteter. Den visar även förändringen av statens nettouplåning under redovisningsperioden.

Statens verksamhet (intäkter, transfereringar och statens egen verksamhet) gav enligt finansieringsanalysen ett positivt kassaflöde och uppgick till 167 miljarder kronor, vilket är 108 miljarder kronor högre än föregående år. Investeringsverksamheten gav ett negativt kassaflöde med 51 miljarder kronor jämfört med 45 miljarder kronor föregående år. Statens nyutlåning uppgick till 32 miljarder kronor, varav studielån i form av annuitetslån står för huvuddelen. Nettobetalningar från finansiella aktiviteter gav ett negativt kassaflöde med 13 miljarder kronor, vilket är en försämring med 6 miljarder kronor jämfört med föregående år. Statens nettouplåning har minskat med 84 miljarder kronor, vilket innebär att staten har gjort en nettominskning av sina lån.

### *Utvecklingen av statsskulden och statsskuldens kostnader*

#### **Utvecklingen av statsskulden**

Den konsoliderade statsskulden minskade från 1 265 miljarder kronor 2017 till 1 197 miljarder kronor 2018, dvs. med 68 miljarder kronor. Huvudorsaken

till att statsskulden minskade var budgetöverskottet (se redovisningen ovan av saldot i statens budget 2018).

Målet för statsskuldspolitiken är att statens skuld ska förvaltas så att kostnaden för skulden långsiktigt minimeras samtidigt som risken i förvaltningen beaktas. Förvaltningen ska ske inom ramen för de krav som penningpolitiken ställer (5 kap. 5 § budgetlagen [2011:203]). Målet konkretiseras genom de riktlinjer som regeringen fastställer årligen för förvaltningen av statsskulden efter förslag från Riksgäldskontoret. Inom ramen för riktlinjerna fattar Riksgäldskontoret beslut om förvaltning och upplåning.

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. Löptiden baseras på en avvägning mellan kostnad och risk. Under 2018 var löptiden i genomsnitt 5,6 år för den nominella kronskulden, vilket var något längre än riktvärdet på 4,3–5,5 år. Den reala kronskuldens löptid 2018 var i genomsnitt 6,1 år (riktvärdet var 6–9 år). Realskuldens andel av den totala skulden var i genomsnitt 23 procent. Riktvärdet, som är långsiktigt, var 20 procent. Den genomsnittliga löptiden för valutaskulden 2018 var 0,2 år (riktvärdet var 0–1 år). Statsskuldens exponering i utländsk valuta ska enligt riktlinjerna minska med upp till 30 miljarder kronor per år. Under 2018 minskade exponeringen med 16 miljarder kronor (exklusive växelkursförändringar).

Regeringen lämnar vartannat år en skrivelse till riksdagen som innehåller en utvärdering av statens upplåning och skuldförvaltning. Utvärderingen görs över rullande femårsperioder. En utvärdering för 2013–2017 lämnades i april 2018 (skr. 2017/18:104).

### **Statsskuldens kostnader**

Utgifterna på anslaget 1:1 *Räntor på statsskulden* inom utgiftsområde 26 Statsskuld räntor m.m. uppgick 2018 till 14 miljarder kronor. Jämfört med 2017 ökade ränteutgifterna med 3 miljarder kronor. Anslagsbelastningen påverkas dock av exempelvis den upplåningsteknik som väljs. Resultaträkningen för staten ger därför en bättre bild av hur räntekostnaderna utvecklas över tiden. Enligt resultaträkningen för 2018 uppgick nettokostnaden för statsskulden (räntor, över- och underkurser, valutakursförändringar m.m.) till 20 miljarder kronor, vilket var en ökning med 9 miljarder kronor jämfört med 2017. Den främsta orsaken till att nettokostnaden för statsskulden ökade 2018 var att den svagare kronan gjorde lån i utländsk valuta dyrare.

### *Statliga garantier och utlåning*

Generella regler för hanteringen av statliga lån och garantier finns i budgetlagen (2011:203). Förordningen (2011:211) om utlåning och garantier



innehåller mer detaljerade bestämmelser om garantigivning och utlåning med kreditrisk.

Regeringen får enligt budgetlagen besluta om utlåning samt ställa ut kreditgarantier och göra andra liknande åtaganden för det ändamål och med högst det belopp som riksdagen bestämmer. Regelverket föreskriver bl.a. att en avgift ska tas ut som motsvarar statens förväntade kostnad för åtagandet, om inte riksdagen beslutar annat. Förväntade kostnader för lån och garantier består av de förväntade förluster och administrativa kostnader som är förknippade med åtagandet. Garanti- och låneverksamheten förväntas vara självfinansierad på lång sikt (den statliga lån- och garantimodellen).

### **Statliga garantier**

Det finns fem olika typer av garantier: insättningsgarantin, investerarskyddet, kreditgarantier, garantier om tillförsel av kapital och pensionsgarantier. De flesta garantier hanteras inom garantimodellen (se ovan). Exempel på stora garantiåtaganden som omfattas av garantimodellen är exportkreditgarantier och kreditgarantier för infrastrukturprojekt. Det finns också garantier som regleras i särskilda lagar eller som på annan grund har andra villkor än de som anges i budgetlagen. Avgifterna för sådana garantier är vanligen angivna direkt i lag och kan fastställas på andra grunder än att de ska täcka de förväntade kostnaderna. Insättningsgarantin och investerarskyddet är exempel på garantier som hanteras i särskild ordning. De garantiåtaganden som inte har prissatts enligt garantimodellen redovisas som ansvarsförbindelser.

Statens garantiportfölj ökade med drygt 612 miljarder kronor under 2018 och uppgick vid årsskiftet till 2 658 miljarder kronor, jämfört med 2 046 miljarder kronor 2017. Näst efter insättningsgarantin (2 280 miljarder kronor per den 31 december 2018) utgjordes de största åtagandena av kreditgarantier (224 miljarder kronor) och garantier om tillförsel av kapital (146 miljarder kronor). Pensionsgarantierna uppgick till 8 miljarder kronor. Investerarskyddet ingår inte i beloppet för statens garantiportfölj eftersom åtagandet inte kan beloppsbestämmas. Garantierna hanteras huvudsakligen av fyra myndigheter: Riksgäldskontoret, Exportkreditnämnden, Boverket samt Styrelsen för internationellt utvecklingssamarbete (Sida).

De åtaganden som redovisas som ansvarsförbindelser uppgick per årsskiftet till drygt 4,4 miljarder kronor.

Garantiverksamheten påverkar i flera fall statens lånebehov och därmed statsskulden. Det kan exempelvis vara betalningar av garantiavgifter och skadeutbetalningar. Under 2018 betalades avgifter för garantiförluster samt övriga avgifter motsvarande 2,3 miljarder kronor, varav huvuddelen var avgifter för exportkreditgarantierna och insättningsgarantin. Skadeutbetalningarna för infriade garantier var 1,7 miljarder kronor. De avsåg främst exportkreditgarantier.

### **Statlig utlåning med kreditrisk**

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 kreditrisk för staten som en kreditgaranti. Skillnaden är att finansieringen av lånet sköts av staten och vid garantier av en bank eller något annat kreditinstitut. Merparten av statens utlåning finansieras med upplåning genom Riksgäldskontoret.

Statens utlåning till privatpersoner, företag och projekt, dvs. lån med kreditrisk, uppgick den 31 december 2018 till 232 miljarder kronor före reservering, vilket är en ökning med 5 miljarder kronor jämfört med föregående år. Av dessa finansierades 228 miljarder kronor via upplåning i Riksgäldskontoret och resterande 4 miljarder kronor via anslag.

Den dominerande posten var studielånen från Centrala studiestödsnämnden (CSN) på 223 miljarder kronor, vilket motsvarade 96 procent av statens utlåning med kreditrisk. CSN hade också beviljat hemtrustningslån till utländska medborgare bosatta i Sverige, främst flyktingar, på 1,5 miljarder kronor samt körkortslån om 17 miljoner kronor.

Riksgäldskontorets utlåning på 6,1 miljarder kronor går främst till olika infrastrukturprojekt samt flygindustrin. Övriga myndigheter hade en utlåning som tillsammans uppgick till knappt 1 miljard kronor inom bistånd samt till småföretagare, jordbrukare, fiskare m.fl.

### **Analys av väsentliga risker i statens utlåning och utställda garantier**

I enlighet med förordningen (2007:1447) med instruktion för Riksgäldskontoret ska Riksgäldskontoret, i samverkan med Exportkreditnämnden, CSN, Sida, Boverket och övriga berörda myndigheter, årligen göra en samlad riskanalys av statens garanti- och utlåningsportfölj. Analysen är inriktad på risken för stora oförväntade förluster och omfattar dels den s.k. ordinarie portföljen med garantier och lån till företag och privatpersoner, dels insättningsgarantin. Risken för stora förluster bedöms sammantaget som låg för den ordinarie portföljen och måttlig för insättningsgarantin.

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

#### **Regeringens nationella intygande om EU-medel**

Genom medlemskapet i EU hanterar svenska myndigheter olika slags medel från EU:s budget. Regeringens nationella intygande för 2018 omfattar EU-medel som hänförs till de fleråriga budgetramarna 2007–2013 och 2014–2020, även kallade programperioder. Intygandet för 2018 gäller den svenska förvaltningen av EU-medel från åtta olika fonder: Europeiska garantifonden för jordbruket (Garantifonden), Europeiska jordbruksfonden för landsbygdsutveckling (Landsbygdsfonden), Europeiska regionala utvecklingsfonden (Regionalfonden), Europeiska socialfonden (Socialfonden), Europeiska havs- och fiskerifonden (EHFF), Asyl-,

migrations- och integrationsfonden (Amif), Fonden för inre säkerhet (ISF) och Fonden för europeiskt bistånd till dem som har det sämst ställt (Fead).

Intygandet innehåller en årlig räkenskapsammanställning över medel mottagna från EU:s budget samt en redogörelse för hur dessa medel har fördelats på olika åtgärder. Med EU-medel avses de medel som förvaltas inom ramen för delad förvaltning mellan medlemsstaten Sverige och EU-kommissionen.

Regeringens intygande överlämnas till riksdagen med kopia till EU-kommissionen och Europeiska revisionsrätten. Det syftar till att öka riksdagens insyn i hur Sverige fullgör sitt förvaltningsansvar och hur tilldelade EU-medel används. Samtidigt medför intygandet krav på den interna styrningen och kontrollen hos de myndigheter som ansvarar för att förvalta medlen. Regeringens övergripande ambition är att säkerställa ett effektivt förvaltnings- och kontrollsystem för EU-medlen i syfte att med rimlig säkerhet garantera de underliggande transaktionernas laglighet och korrekthet.

Regeringens intygande grundar sig på ansvariga myndigheters intygen och bedömningar när det gäller hanteringen av EU-medel, Ekonomistyrningsverkets (ESV) revisionsutlåtanden och Riksrevisionens uttalande från granskningen av myndigheternas räkenskaper och deras interna styrning och kontroll.

Regeringen noterar att samtliga myndigheter som förvaltar EU-medel har rapporterat att de har korrekta räkenskaper och bedömt att den interna styrningen och kontrollen vid myndigheten är betryggande för de delar som avser EU-medelshantering.

Regeringen konstaterar att de enskilda fel som motiverat Riksrevisionen att lämna revisionsberättelser med reservationer över Jordbruksverkets och Svenska ESF-rådets årsredovisningar gäller bemyndiganderamar och inte har påverkat den totala finansiella sammanställningen.

ESV har vid sin granskning av Landsbyggsfonden funnit att Jordbruksverket inte har lämnat in fullständig kontrollstatistik i tid. Jordbruksverket har heller inte fattat beslut om återkrav för Landsbyggsfonden och Garantifonden. Regeringen anser att dessa brister är av allvarlig karaktär och fäster stor vikt vid att de åtgärdas. Jordbruksverket har gjort en uppskattning av beloppet som inte har kunnat återkrävas och funnit att det rör sig om mindre än 1 procent av totalt utbetalt belopp 2015–2018. Regeringen bedömer att uppskattningen är rimlig och att beloppet som andel av de totala utgifterna inte är så pass stort att det påverkar slutsatsen att räkenskaperna i allt väsentligt är rättvisande.

Regeringen lämnar följande intygande baserat på en samlad bedömning.

- Rättvisande räkenskaper: 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.

- Betyggande intern styrning och kontroll: Det finns ett ramverk för staten som syftar till att säkerställa en betryggande intern styrning och kontroll av EU-medlen.

### **Avgifter till och bidrag från EU**

EU:s budget upprättas med stöd av fördraget om Europeiska unionens funktionssätt. EU-budgetens inkomster och utgifter ska balansera varandra, och det är budgetens utgifter som styr behovet av inkomster. Inkomsterna utgörs huvudsakligen av egna medel i form av avgifter från medlemsstaterna.

Sveriges avgift till EU redovisas under utgiftsområde 27 Avgiften till Europeiska unionen. Sveriges EU-avgift 2018 uppgick till 34 960 miljoner kronor och var därmed 4 551 miljoner kronor (11,5 procent) lägre än vad som anvisades i statens budget. Jämfört med 2017 ökade avgiften till EU 2018 med 10 736 miljoner kronor (44 procent). Det berodde i huvudsak på att retroaktiva nedsättningar av EU-avgiften blev betydligt lägre än 2017 samtidigt som den del av avgiften som baseras på bruttonationalinkomsten (BNI) höjdes för 2018.

Betalningarna från EU 2018 ökade med 1 892 miljoner kronor. De medel som Sverige får som återflöde från EU-budgeten kommer huvudsakligen från Garantifonden och Landsbygdsfonden. Inkomsterna från EU-budgeten uppgick 2018 till 12 367 miljoner kronor. Det finns också bidrag från EU-budgeten, exempelvis från ramprogrammen för forskning, som inte redovisas i statens budget utan endast i resultaträkningen. Under 2018 tog statliga myndigheter, inklusive universitet och högskolor, emot 1 883 miljoner kronor i bidrag från EU-budgeten som enbart redovisades som intäkter av bidrag i resultaträkningen och som därmed inte framgår av redovisningen i statens budget.

### **Riksrevisionens redogörelse för granskning av Årsredovisning för staten 2018**

#### *Redogörelsen*

Riksrevisionen ska enligt lagen (2002:1022) om revision av statlig verksamhet m.m. granska årsredovisningen för staten. Granskningen ska ske i enlighet med god revisions sed och ha till syfte att bedöma om redovisningen och underliggande redovisning är tillförlitlig och räkenskaperna rättvisande.

Granskningen ska efter varje räkenskapsår avslutas med en revisionsberättelse. Revisionsberättelsen över årsredovisningen för staten ska lämnas till regeringen och riksdagen senast en månad efter den dag då årsredovisningen lämnats till riksdagen. Riksrevisionen har lämnat redogörelse 2018/19:RR4 till riksdagen.

### *Revisionsberättelsen*

Enligt Riksrevisionen har regeringen i alla väsentliga avseenden upprättat de finansiella delarna av Årsredovisning för staten 2018 (s. 165–247 i skrivelsen) i enlighet med 10 kap. 5–10 §§ budgetlagen. Vidare är det Riksrevisionens uppfattning att regeringen har lämnat information utöver de finansiella delarna i enlighet med 10 kap. 5–10 §§ budgetlagen som är förenlig med årsredovisningens finansiella delar. Riksrevisionen anser att de revisionsbevis som erhållits är tillräckliga och ändamålsenliga som grund för Riksrevisionens uttalanden.

Riksrevisionens uttalande omfattar inte skrivelsens kapitel 1.1 Den offentliga sektorns finansiella sparande. Enligt Riksrevisionen innehåller kapitlet ett antal mycket komplexa parametrar, och det bygger delvis på uppskattningar och bedömningar. Riksrevisionen anser att information som till stor del bygger på uppskattningar och bedömningar är behäftad med olika grader av osäkerhet och inte möjlig att verifiera med tillräckliga och ändamålsenliga revisionsbevis. Utöver detta konstaterar Riksrevisionen att en stor del av indata kommer från en tredje part, t.ex. kommuner och landsting (numera regioner).

### **Utskottets ställningstagande**

Utskottet har tagit del av årsredovisningen för staten 2018 och konstaterar att bl.a. följande framgår av skrivelsen.

Inledningsvis anger regeringen att årsredovisningen har upprättats i enlighet med bestämmelserna i budgetlagen (2011:203) och enligt god redovisningssed. Vidare bedömer regeringen att årsredovisningen i allt väsentligt ger en rättvisande bild av det ekonomiska resultatet och ställningen samt förvaltningen av statens tillgångar.

Regeringen har följt upp de budgetpolitiska mål som riksdagen har beslutat om. I fråga om målet för den offentliga sektorns finansiella sparande (överskottsmålet) noterar utskottet att regeringen anser att både det finansiella och det strukturella sparandet för 2018 låg i linje med överskottsmålet. I fråga om utgiftstaket kan utskottet konstatera att nivån för 2018 underskreds med en marginal på 54,7 miljarder kronor (budgeteringsmarginalen). Sammantaget har 54,3 miljarder kronor av budgeteringsmarginalen använts för de reformer som riksdagen beslutat om efter förslag från regeringen i budgetpropositionerna för 2017 och 2018.

Utskottet vill framhålla vikten av att kunna följa upp och kontrollera hur riksdagens beslut om statens budget har genomförts. Informationen i årsredovisningen för staten är av stort värde för en sådan uppföljning och kontroll. Utskottet kan konstatera att regeringen redovisar utfallet för inkomster och utgifter och kommenterar väsentliga skillnader mellan budgeterade belopp och utfallet. Av skrivelsen framgår att utfallet för inkomsterna för statens budget blev 29 miljarder kronor högre än beräknat. Det beror enligt regeringen främst på att inkomsterna från skatt på kapital blev

högre än beräknat. Utgifterna i statens budget blev 6,5 miljarder kronor lägre än vad som anvisades i budgeten. Skillnaden kan enligt regeringen förklaras av reviderade volymer i olika transfereringssystem, den makroekonomiska utvecklingen och beslut om ändringar i statens budget. Det kan enligt regeringen också finnas andra orsaker. För 6 av 27 utgiftsområden blev utgifterna mer än 1 miljard kronor lägre än vad som anvisades i statens budget, och för två utgiftsområden blev utgifterna mer än 1 miljard kronor högre. Utskottet kan vidare konstatera att regeringen redovisar samtliga beställningsbemyndiganden för 2018 och de utestående åtagandena vid utgången av 2018, som blev 93 000 miljoner kronor lägre än det totala bemyndigandebeloppet. Utskottet noterar även att Riksrevisionens iakttagelser i fråga om såväl den årliga revisionen som effektivitetsrevisionen framgår av skrivelsen.

De finansiella delarna i årsredovisningen är enligt utskottets uppfattning viktiga komplement till redovisningen av utfallet för statens budget. Resultaträkningen för 2018 visar ett överskott på 106 miljarder kronor, vilket enligt regeringen beror på att skatteintäkterna ökade. Av balansräkningen framgår att nettoförmögenheten var negativ, -18 miljarder kronor, vid utgången av 2018. Jämfört med 2017 är det en förbättring som enligt regeringen främst påverkades av överskottet i årets resultaträkning. Finansieringsanalysen visar att statens verksamhet gav ett positivt kassaflöde medan investeringsverksamheten gav ett negativt. Statens nyutlåning uppgick till 32 miljarder kronor, varav studielån i form av annuitetslån står för huvuddelen, enligt regeringen. Nettobetalingar från finansiella aktiviteter gav ett negativt kassaflöde, och statens nettoutlåning har minskat.

I fråga om utvecklingen av statsskulden kan utskottet konstatera att den konsoliderade statsskulden minskade med 68 miljarder kronor till 1 197 miljarder kronor 2018. Huvudorsaken var enligt regeringen budgetöverskottet. Enligt resultaträkningen ökade nettokostnaden för statsskulden till 20 miljarder kronor. Den främsta orsaken var enligt regeringen att den svagare kronan gjorde lån i utländsk valuta dyrare.

Utskottet vill betona vikten av att riksdagen får information om risker i verksamheten, som t.ex. statliga garantier och utlåning. Av årsredovisningen framgår att statens garantiportfölj ökade med 612 miljarder kronor under 2018 och uppgick till 2 658 miljarder kronor vid årsskiftet. Statens utlåning med kreditrisk uppgick till 232 miljarder kronor, vilket är en ökning. Merparten, 228 miljarder kronor, finansierades via upplåning i Riksgäldskontoret och resterande belopp via anslag. Den dominerande posten var studielånen från Centrala studiestödsnämnden (CSN) som motsvarade 96 procent av statens utlåning med kreditrisk. Enligt regeringen bedöms risken för stora förluster sammantaget som låg för den ordinarie portföljen (garantier och lån till företag och privatpersoner) och måttlig för insättningsgarantin.

I syfte att öka riksdagens insyn i hur Sverige fullföljer sitt ansvar att förvalta EU-medel lämnar regeringen i skrivelsen liksom tidigare ett s.k. nationellt intygande om förvaltningen av EU-medel. Utskottet kan konstatera att regeringen, baserat på en samlad bedömning, intygar att sammanställningen

av EU-räkenskaperna har upprättats enligt god redovisningssed. Vidare bedömer regeringen att räkenskaperna i allt väsentligt är rättvisande. Regeringen intygar också att det finns ett ramverk för staten som syftar till att säkerställa en betryggande intern styrning och kontroll av EU-medlen.

Slutligen framgår det av skrivelsen att Sveriges EU-avgift 2018 uppgick till 34 960 miljoner kronor och därmed var 11,5 procent lägre än vad som anvisades i statens budget. Jämfört med 2017 ökade emellertid avgiften till EU med 44 procent 2018. Betalningarna från EU ökade 2018 med 1 892 miljoner kronor. Medlen kommer huvudsakligen från Europeiska garantifonden för jordbruket och Europeiska jordbruksfonden för landsbygdsutveckling. Inkomsterna från EU-budgeten uppgick 2018 till 12 367 miljoner kronor.

Utskottet har även tagit del av Riksrevisionens revisionsberättelse över årsredovisningen för staten 2018. Utskottet konstaterar att regeringen enligt Riksrevisionen har upprättat de finansiella delarna (resultaträkning, balansräkning, finansieringsanalys och noter) enligt budgetlagen. Utskottet konstaterar vidare att den information som regeringen därutöver lämnar i årsredovisningen är förenlig med de finansiella delarna, enligt Riksrevisionen. Utskottet kan också konstatera att Riksrevisionens uttalande liksom tidigare år inte omfattar regeringens uppföljning av överskottsmålet.

Med hänvisning till det som anförts ovan föreslår utskottet att riksdagen lägger regeringens skrivelse 2018/19:101 och Riksrevisionens redogörelse 2018/19:RR4 till handlingarna.

BILAGA

## Förteckning över behandlade förslag

### Skrivelse 2018/19:101

Regeringens skrivelse 2018/19:101 Årsredovisning för staten 2018.

### Redogörelse 2018/19:RR4

Redogörelse 2018/19:RR4 Riksrevisionens redogörelse för granskning av Årsredovisning för staten 2018.