



Årsredovisning för staten 2003

Sammanfattning

Finansutskottet behandlar i betänkandet regeringens skrivelse 2003/04:101 Årsredovisning för staten och Riksrevisionens styrelses redogörelse angående denna (redog. 2003/04:RRS12). Utskottet lämnar vissa synpunkter på innehållet i årsredovisningen. Bland annat noterar utskottet att antalet revisionsberättelser med invändning fortsätter att öka och att en stor andel av invändningarna rör anslagsöverskridanden, felaktig redovisning mot anslag och inkomstitlar samt överskridande av bemyndiganderamar. Utskottet ser allvarligt på den negativa utvecklingen och förutsätter att regeringen noga följer utvecklingen och vid behov vidtar åtgärder för att bryta denna trend. Beträffande garantiverksamheten efterlyser utskottet en redovisning av vilka anslag som under räkenskapsåret omfattat garantiverksamhet, s.k. subventionsmedel. Utskottet föreslår att årsredovisningen och Riksrevisionens styrelses redogörelse angående denna läggs till handlingarna.

Fem motionsyrkanden behandlas i betänkandet. Beträffande yrkanden om redovisning av utgiftsbegränsande åtgärder och redovisning av extraordinära händelser, förutsätter utskottet att regeringen kan lämna de önskade redovisningarna utan att riksdagen behöver ge regeringen det till känna. När det gäller yrkande om en redovisning av statsbudgeten i kostnads- och intäkts-termer ser utskottet ingen anledning att föregripa det utvecklingsarbete som härvidlag pågår i Regeringskansliet och avstyrker därmed yrkandet. Utskottet avstyrker vidare ett yrkande om redovisning av åtaganden och framtida finansieringsmöjligheter och ett yrkande om att redovisa skillnaderna mellan resultaträkningen och statens finansiella sparande.

I betänkandet behandlar finansutskottet även Riksrevisionens styrelses redogörelse angående den statliga garantimodellen (redog. 2003/04:RRS8). Granskningsrapporten innehåller åtgärdsförslag riktade till regeringen och till garantimyndigheterna. Styrelsen har inte lämnat några förslag till riksdagen med anledning av granskningen. Utskottet överlämnar till regeringen att bedöma vilka åtgärder som behöver vidtas med anledning av granskningsrapporten. Utskottet föreslår att redogörelsen läggs till handlingarna.

Till betänkandet har fogats en reservation och två särskilda yttranden.

Innehållsförteckning

Sammanfattning.....	1
Innehållsförteckning.....	2
Utskottets förslag till riksdagsbeslut.....	3
Redogörelse för ärendet.....	5
Ärendet och dess beredning.....	5
Skrivelsens huvudsakliga innehåll.....	5
Utskottets överväganden	6
1 Årsredovisning för staten 2003.....	6
1.1 Det ekonomiska utfallet.....	6
1.2 Bostadsutskottets yttrande	10
1.3 Riksrevisionens styrelses redogörelse angående granskningen av årsredovisningen	11
1.4 Finansutskottets synpunkter på årsredovisningen tidigare år.....	11
1.5 Finansutskottets ställningstagande till årsredovisningen	11
2 Redovisning av utgiftsbegränsande åtgärder	12
3 Redovisning av åtaganden och framtida finansieringsmöjligheter	15
4 Redovisning av statsbudgeten i kostnads- och intäktstermer.....	16
5 Redovisning av extraordinära händelser.....	17
6 Redovisning av skillnaderna mellan resultaträkningen och statens finansiella sparande.....	18
7 Riksrevisionens styrelses redogörelse angående den statliga garantimodellen	19
8 Den framtida hanteringen av årsredovisningen för staten.....	21
Reservation.....	23
Redovisning av skillnaderna mellan resultaträkningen och statens finansiella sparande – avsnitt 6, punkt 6 (m, fp, kd, c)	23
Särskilda yttranden.....	24
1. Redovisning av åtaganden och framtida finansieringsmöjligheter – avsnitt 3, punkt 3 (fp, kd).....	24
2. Redovisning av statsbudgeten i kostnads- och intäktstermer – avsnitt 4, punkt 4 (fp, kd)	24
<i>Bilagor</i>	
1. Förteckning över behandlade förslag.....	25
Regeringens skrivelse 101 Årsredovisning för staten 2003	25
Riksrevisionens styrelses redogörelse angående granskningen av årsredovisningen för staten	25
Riksrevisionens styrelses redogörelse angående den statliga garantimodellen	25
Följdmotioner med anledning av skrivelse 101	25
2. Bostadsutskottets yttrande	27

Utskottets förslag till riksdagsbeslut

1. Årsredovisning för staten 2003 (avsnitt 1)

Riksdagen lägger skrivelse 2003/04:101 och redogörelse 2003/04:RRS12 till handlingarna.

2. Redovisning av utgiftsbegränsande åtgärder (avsnitt 2)

Riksdagen avslår motion
2003/04:Fi31 av Mats Odell m.fl. (kd) yrkandena 1 och 2.

3. Redovisning av åtaganden och framtida finansieringsmöjligheter (avsnitt 3)

Riksdagen avslår motion
2003/04:Fi30 av Karin Pilsäter m.fl. (fp) yrkande 1.

4. Redovisning av statsbudgeten i kostnads- och intäktstermer (avsnitt 4)

Riksdagen avslår motion
2003/04:Fi30 av Karin Pilsäter m.fl. (fp) yrkande 2.

5. Redovisning av extraordinära händelser (avsnitt 5)

Riksdagen avslår motion
2003/04:Fi30 av Karin Pilsäter m.fl. (fp) yrkande 3.

6. Redovisning av skillnaderna mellan resultaträkningen och statens finansiella sparande (avsnitt 6)

Riksdagen avslår motion
2003/04:Fi30 av Karin Pilsäter m.fl. (fp) yrkande 4.

Reservation (m, fp, kd, c)

7. Riksrevisionens styrelses redogörelse angående den statliga garantimodellen (avsnitt 7)

Riksdagen lägger redogörelse 2003/04:RRS8 till handlingarna.

Stockholm den 3 juni 2004

På finansutskottets vägnar

Sven-Erik Österberg

Följande ledamöter har deltagit i beslutet: Sven-Erik Österberg (s), Carin Lundberg (s), Karin Pilsäter (fp), Sonia Karlsson (s), Kjell Nordström (s), Mats Odell (kd), Lars Bäckström (v), Agneta Ringman (s), Gunnar Axén (m), Bo Bernhardsson (s), Hans Hoff (s), Tomas Högström (m), Agneta Gille (s), Gunnar Nordmark (fp), Jörgen Johansson (c) och Lars Elinderson (m).

Redogörelse för ärendet

Ärendet och dess beredning

I detta betänkande behandlar utskottet

dels skrivelse 2003/04:101 Årsredovisning för staten 2003,

dels redogörelse till riksdagen 2003/04:RRS12 Riksrevisionens styrelses redogörelse angående granskningen av årsredovisningen för staten,

dels redogörelse till riksdagen 2003/04:RRS8 Riksrevisionens styrelses redogörelse angående den statliga garantimodellen och

dels två motioner väckta med anledning av skrivelse 101 enligt förteckningen i *bilaga 1*.

Skrivelsens huvudsakliga innehåll

Regeringen lämnade den 16 april 2004 i skrivelse 2003/04:101 en redogörelse för det ekonomiska utfallet i staten för 2003. Skrivelsen omfattar resultaträkning, balansräkning och finansieringsanalys samt det slutliga utfallet på statsbudgetens inkomstitlar och anslag under året. Utöver den redovisning som följer av budgetlagens krav redovisas i skrivelsen en uppföljning av de budgetpolitiska målen samt målen för att minska ohälsan, sysselsättningsmålet och socialbidragsmålet. Vidare redovisas utvecklingen av statens ekonomi den senaste femårsperioden, statliga garantier, avgifter till och bidrag från EU, tillgångar och skulder i verksamheter där staten har ett väsentligt inflytande samt utvecklingen av statlig produktion. Myndigheter som fått revisionsberättelse med invändning omnämns och skälen för invändningarna anges. En redogörelse för Europeiska revisionsrättens granskning av EU-medel lämnas. Vidare ges en kort redogörelse för utvecklingen av den ekonomiska styrningen i staten.

Utskottets överväganden

1 Årsredovisning för staten 2003

Utskottets förslag i korthet

Utskottet föreslår att regeringens skrivelse 2003/04:101 Årsredovisning för staten 2003 och Riksrevisionens styrelses redogörelse angående granskningen av årsredovisningen för staten läggs till handlingarna.

1.1 Det ekonomiska utfallet

Resultat- och balansräkningen samt statsbudgetens utfall

Resultatet i statens resultaträkning vändes 2003 till att visa ett underskott på 19 miljarder kronor efter att ha visat överskott fyra år i rad. Resultatet är en försämring med 40 miljarder kronor jämfört med 2002. Förändringen förklaras främst av att intäkter av skatter m.m. har minskat med 30 miljarder kronor och lämnade bidrag har ökat med 40 miljarder kronor, varav socialförsäkringens kostnader ökade med 32 miljarder kronor. Samtidigt har kostnaderna för statens egen verksamhet minskat med 8 miljarder kronor, resultat från andelar i dotter- och intresseföretag förbättrats med 12 miljarder kronor och det finansiella nettot förbättrats med 11 miljarder kronor.

Statens balansräkning för 2003 visar att nettoförmögenheten, dvs. skillnaden mellan tillgångarnas och skuldernas bokförda värden, uppgick till -795 miljarder kronor per den 31 december 2003. Det innebär en försämring med 22 miljarder kronor jämfört med 2002. Den huvudsakliga orsaken till försämringen är resultaträkningens underskott på 19 miljarder kronor. Av balansräkningen framgår vidare att statsskulden har ökat med 23 miljarder kronor jämfört med 2002 – den uppgick vid utgången av 2003 till 1 186 miljarder kronor. Statsskulden motsvarade 48,6 % av BNP, vilket är en minskning med 0,9 procentenheter jämfört med 2002.

Den redovisade femårsöversikten över statens ekonomi visar att även om statens nettoförmögenhet och statsskulden försämrades 2003 så har de under perioden 1999–2003 förbättrats med sammanlagt 291 miljarder kronor respektive 233 miljarder kronor. Statsskuldens andel av BNP har under perioden sjunkit från 68 % till 49 %. Det ackumulerade resultatet i resultaträkningen uppgår under perioden till 139 miljarder kronor.

Statsbudgetens saldo uppgick 2003 till -46,3 miljarder kronor, vilket var ett 32 miljarder kronor större underskott än budgeterat i statsbudgeten. Jämfört med 2002, då statsbudgetens saldo visade ett överskott på 1,2 miljarder kronor, är det en försämring med 47,5 miljarder kronor. Statsbudgetens in-

komster minskade med 68,7 miljarder kronor mellan 2002 och 2003. Inkomstskatterna från fysiska och juridiska personer minskade med 20,9 respektive 14,8 miljarder kronor. Till följd av att kompensationen för mervärdesskatt till kommuner och landsting fördes över till statsbudgetens inkomstsida, minskade inkomsterna med 31,4 miljarder kronor. Resterande minskning förklaras av att det i inkomsterna för 2002 ingår en extra inleverans från Riksbanken på 20 miljarder kronor. Inkomster av socialavgifter och löneskatter samt skatt på varor och tjänster ökade med 9 respektive 8 miljarder kronor.

Statsbudgetens utgifter m.m. (inklusive kassamässig korrigerings och Riksgäldskontorets nettoutlåning m.m.) minskade med 21,2 miljarder kronor mellan 2002 och 2003. Utgifterna för utgiftsområden exklusive utgiftsområdet Statsskuldsräntor m.m. ökade med 3,3 miljarder kronor medan räntor på statsskulden minskade med 25,1 miljarder kronor. Till följd av att kompensationen för mervärdesskatt till kommuner och landsting fördes över till statsbudgetens inkomstsida reducerades statsbidragen med 31,4 miljarder kronor 2003. Justerat för denna förändring ökade statsbudgetens utgifter m.m. med 10,2 miljarder kronor jämfört med 2002.

I årsredovisningen redovisas statsbudgetens saldo justerat för större engångseffekter. Störst är effekten av den tidigare gjorda överföringen av bostadsobligationer från AP-fonden till Riksgäldskontoret. Under 2003 har bostadsobligationer till ett värde av 12,7 miljarder kronor lösts in och räntor på 1 miljard kronor erhållits. Detta har påverkat posten Kassamässig korrigerings med 13,7 miljarder kronor. Vidare påverkades utfallet med 4 miljarder kronor av tidigareläggningen av utbetalningen av arealersättningen från januari 2003 till december 2002. Justerat för dessa engångseffekter uppgick budgetsaldot till -64,1 miljarder kronor 2003. Motsvarande justerade saldo för 2002 uppgick till -39,5 miljarder kronor.

Utfallet 2003 avseende de budgetpolitiska målen visar att den offentliga sektorns finansiella sparande uppgick till 0,5 % av BNP. Det av riksdagen beslutade målet för 2003 var 2,0 %. Det svagare utfallet för det finansiella sparandet förklaras till stor del av en lägre BNP-tillväxt och lägre skatteintäkter än väntat. Utgiftstaket för staten klarades med en marginal på 2,9 miljarder kronor.

Redovisning av statliga garantier

Statens garantiportfölj uppgick till 705 miljarder kronor 2003, vilket är en ökning med 12 miljarder kronor jämfört med 2002. I beloppet ingår inte kapitaltäckningsgarantier eftersom de är obegränsade till tid och belopp och därför inte kan värderas. Inte heller ingår investerarskyddet där uppgifter för närvarande saknas om storleken på de skyddade tillgångarna. Vid utgången av 2003 fanns två kapitaltäckningsgarantier kvar, Arlandabanan respektive de svenska landförbindelserna till Öresundsbron (Svedab).

Nettoflödet i garantiverksamheten var totalt sett positivt under 2003. Intäkterna av avgifter och återvinningar av tidigare utbetalda medel vid infrianden

översteg kostnaderna för infrianden och administration av garantiverksamheten med drygt 700 miljoner kronor.

Till den del avgifter inte betalas av garantitagaren är det fråga om en statlig subvention som ska belasta ett anslag. År 2003 uppgick de statliga subventionerna till 507 miljoner kronor. Dessa avsåg framför allt bostadskreditgarantierna (242 miljoner kronor), Öresundsbron (200 miljoner kronor) och Balt-ramen (60 miljoner kronor).

Statens portfölj av garantier innehåller obalanser genom stora enstaka engagemang och koncentration av garantier inom vissa sektorer. Portföljen är på så sätt riskfylld. För närvarande saknas möjlighet att mäta och redovisa den samlade portföljens riskprofil. Regeringen har därför nyligen gett Riksgäldskontoret i uppdrag att samordna arbetet med att få till stånd en gemensam redovisning av kostnader och risker inom garantiområdet. Myndigheterna Riksgäldskontoret, Exportkreditnämnden och Sida har riskredovisningar. Den samlade bilden av dessa är att förväntade förluster i garantiverksamheten täcks av tillgångarna i form av redan inbetalda avgifter.

Sammanställning av verksamheter som staten har ett väsentligt inflytande över

Statens resultat- och balansräkning omfattar i huvudsak de statliga myndigheterna inklusive affärsverken. Genom ägarintressen i bolag och genom att Riksbanken, AP-fonderna och Premiepensionsmyndigheten inte ingår i resultat- och balansräkningen, är den statliga sektorn i realiteten större. För att komplettera bilden görs därför i årsredovisningen en sammanställning över verksamheter som staten har ett väsentligt inflytande över. Sammanställningen inkluderar förutom myndigheterna även statliga bolag och finansinstitut där staten har en ägarandel på minst 20 %, Riksbanken, Premiepensionsmyndigheten och AP-fonderna samt Allmänna arvsfonden. Sammanställningen ger en uppfattning om den totala statliga bokförda förmögenheten.

Vid utgången av 2003 var den statliga sektorns samlade tillgångar 2 362 miljarder kronor och de samlade skulderna 2 367 miljarder kronor (exklusive pensionsskulden i inkomstpensions- och premiepensionssystemet). Den statliga sektorns nettoförmögenhet uppgick därmed till -5 miljarder kronor, vilket är en ökning med 86 miljarder kronor jämfört med 2002. Ökningen beror främst på att AP-fondernas eget kapital ökade.

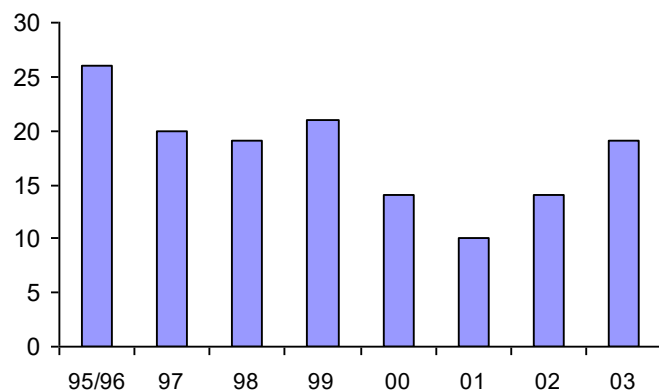
Riksdagen har beslutat att ett balanstal varje år ska fastställas som visar förhållandet mellan tillgångar och skulder i ålderspensionssystemets fördelningsdel (prop. 2000/01:70, bet. 2000/01:SfU13, rskr. 2000/01:210). Med anledning av detta gör berörda myndigheter, sedan 2002, en årlig redovisning av ålderspensionssystemets ekonomiska ställning och utveckling. I årsredovisningen för staten sammanfattas pensionssystemets årsredovisning för 2003. Redovisningen visar att inkomstpensionssystemet redovisade ett överskott 2003 på drygt 6 miljarder kronor. Premiepensionssystemet, som fortfarande är i ett uppbyggnadsskede, redovisade en förlust på 0,1 miljarder kronor.

Inkomst- och premiepensionssystemets balansomslutning var 6 182 miljarder kronor vid utgången av 2003.

Revisionsberättelser med invändning

Antalet revisionsberättelser med invändning avseende räkenskapsåret 2003 var 19 stycken, vilket är en ökning jämfört med 2002 då antalet invändningar uppgick till 14 stycken. Nedan redovisas utvecklingen av antalet revisionsberättelser med invändning.

Diagram. Antal revisionsberättelser med invändning



De invändningar som främst är av intresse för finansutskottet är de som rör anslagsöverskridanden. Av årsredovisningen för 2003 framgår att 7 av de 19 revisionsberättelserna med invändning rör anslagsöverskridanden, varav 5 utgör överskridanden av riksdagens anvisade anslag. En invändning rör överskridande av bemyndiganderamar. Fyra invändningar gäller felaktig redovisning mot anslag och inkomstitlar.

Enligt årsredovisningen avser regeringen att återkomma i budgetpropositionen för 2005 med en bedömning av vilka åtgärder som har vidtagits eller kommer att vidtas med anledning av invändningarna. I budgetpropositionen för 2004 lämnade regeringen en motsvarande redovisning avseende föregående års invändningar. Redovisningen lämnas på anslagsnivå och avser åtgärder vidtagna i de enskilda fallen.

Riksrevisionen avser att i juni 2004 lämna sin årliga rapport med de viktigaste iakttagelserna vid effektivitetsrevisionen och den årliga revisionen. I tidigare årsredovisningar har regeringen redovisat och kommenterat Riksrevisionsverkets iakttagelser i det gångna årets effektivitetsrevisioner. I årsredovisningen för 2003 anges att regeringen i budgetpropositionen för 2005 avser att redovisa och kommentera Riksrevisionens granskningsrapporter som lämnas av effektivitetsrevisionen.

Utveckling av den ekonomiska styrningen i staten

I årsredovisningen lämnas en kortfattad redogörelse av utvecklingen av den ekonomiska styrningen i staten. Redovisningen omfattar utvecklingen av ett nytt budgeterings- och rapporteringssystem (Hermes), utvecklingen av resultatredovisningen till riksdagen och genomförda konsekvensbeskrivningar av nya principer för utformning av statsbudgeten. Den del av konsekvensbeskrivningarna som rör de nya principernas konsekvenser för budgetlagen redovisas i departementsserien (Ds 2003:49) och har remitterats. I motion *Fi30* av Karin Pilsäter m.fl. (fp) föreslås att regeringen snarast för riksdagen lägger fram förslag om en redovisning av statsbudgeten i kostnads- och intäktstermer. Motionen behandlas i avsnitt 4.

1.2 Bostadsutskottets yttrande

Bostadsutskottet har i sitt yttrande över årsredovisningen (ytr. 2003/04:BoU6y) kommenterat statsbudgetens utfall för utgiftsområde 18. Utfallet är 677 miljoner kronor lägre än vad som anvisats över statsbudgeten; skillnaden förklaras av utfallet på två av anslagen inom utgiftsområdet. Bostadsutskottet konstaterar att, när det gäller utgiftsområde 18, utfallet under senare år regelmässigt har blivit lägre än vad som anvisats. Det behöver inte betyda att utgiftsberäkningarna varit mindre goda eller rent av felaktiga eftersom medelsförbrukningen på anslagen kan vara svår att förutse. Detta förhållande utgör självfallet inte ett skäl för att avstå från en analys av vilka orsaker som ligger bakom utfallet. Det är snarare så att det utgör ett argument för att med hjälp av en sådan analys söka förbättra de prognosmodeller m.m. som ligger bakom anslagsberäkningarna. Denna fråga hänger också intimt samman med hur regeringens resultatredovisning i budgetpropositionen bör utformas.

Bostadsutskottet har i sitt yttrande även uppmärksammat det ökade antalet revisionsberättelser med invändning. När det gäller myndigheterna inom bostadsutskottets beredningsområde har Riksrevisionen lämnat invändningar mot fyra myndigheter, vilket kan jämföras med att inga invändningar lämnades för räkenskapsåret 2002. Bostadsutskottet anser att det är allvarligt att antalet invändningar ökat totalt sett. Samtidigt finns det enligt bostadsutskottets mening anledning att göra en viss skillnad mellan invändningar som är av mera redovisningsmässig natur och sådana invändningar som avser oriktig användning av anvisade medel eller anslagsöverskridanden. Även om det i båda fallen finns anledning att se över systemen för styrning och kontroll hos de myndigheter som fått invändningar, är det särskilt viktigt att detta sker när anslag överskridits eller använts på icke avsett sätt. Bostadsutskottet utgår från att regeringens redovisning i budgetpropositionen för 2005 med anledning av invändningarna kommer att belysa frågor om i vilken utsträckning förhållandena är avhängiga brister i kontroll och styrning eller om det kan finnas andra omvärldsfaktorer som påverkat myndigheternas resultat.

1.3 Riksrevisionens styrelses redogörelse angående granskningen av årsredovisningen

Riksrevisionens styrelse har den 12 maj 2004 beslutat att Riksrevisionens granskning av årsredovisningen för staten ska överlämnas i form av en redogörelse till riksdagen. Enligt revisionsberättelsen bedömer Riksrevisionen att årsredovisningen i allt väsentligt är rättvisande. I sin redogörelse pekar styrelsen på att lagreglerna för behandling av revisionsberättelsen för årsredovisning för staten kan behöva ses över (se avsnitt 8). Några motioner har inte väckts med anledning av redogörelsen.

1.4 Finansutskottets synpunkter på årsredovisningen tidigare år

Utskottet konstaterade våren 2003, i betänkande 2002/03:FiU20, att antalet revisionsberättelser med invändningar till följd av anslagsöverskridanden ökat. Utskottet såg allvarligt på att alltfler myndigheter överskrider budgeterade anslag för sin verksamhet och anförde att särskilda åtgärder för att förbättra myndigheternas styrning och kontroll kan behöva vidtas. Utskottet välkomnade att regeringen i budgetpropositionen för 2004 skulle lämna närmare redogörelser för regeringens bedömningar eller åtgärder i de enskilda fallen.

Utskottet konstaterade vidare att årsredovisningen för 2002, till skillnad från tidigare år, inte innehöll någon beskrivning av utvecklingsfrågor kring den ekonomiska styrningen i staten. Utskottet har tidigare uttalat att det är angeläget för utskottet att närmare följa upp och påverka detta arbete. En sådan redovisning bör således lämnas åtminstone en gång per år, antingen på våren eller hösten.

När det gäller redovisningen av statliga garantier saknade utskottet en redovisning av vilka anslag som belastas med subventionsmedel, dvs. när garantitagaren inte betalar avgiften för garantin utan avgiften betalas från ett anslag.

1.5 Finansutskottets ställningstagande till årsredovisningen

Statens finanser försämrades under 2003 till följd av den fortsatta lågkonjunkturen. Resultaträkningen visade ett underskott på 19 miljarder kronor och statsskulden ökade med 23 miljarder kronor. Statsskuldens andel av BNP minskade dock något. Statsbudgetens saldo blev -46 miljarder kronor, vilket var 32 miljarder kronor större underskott än budgeterat och en försämring med 47,5 miljarder kronor jämfört med 2002. Trots detta klarades utgiftstaket för staten. Vidare blev den offentliga sektorns finansiella sparande positivt

och uppgick preliminärt till 0,5 % av BNP. Sett över en femårsperiod har statens finanser förbättrats väsentligt med ackumulerade stora överskott i såväl resultaträkningen som i statsbudgeten, med en lägre statskuld som följd. Jämfört med 1999 har statskulden minskat med 233 miljarder kronor.

I övrigt vad gäller årsredovisningen för staten 2003 kan utskottet konstatera att antalet revisionsberättelser med invändningar fortsätter att öka. Utskottet ser allvarligt på denna negativa utveckling och förutsätter att regeringen noga följer utvecklingen och vid behov vidtar åtgärder för att bryta denna trend. Utskottet delar bostadsutskottets uppfattning att det kan finnas anledning för regeringen att belysa frågor om i vilken utsträckning Riksrevisionens invändningar beror på brister i kontroll och styrning hos myndigheterna eller om det finns omvärldsfaktorer som påverkat myndigheternas resultat. Den negativa utvecklingen kan även motivera att regeringen för riksdagen, utöver en redovisning av åtgärder i de enskilda fallen, även lämnar en mer samlad redovisning av vilka åtgärder som vidtas, framför allt för att förebygga över-skridanden av anslag och bemyndiganderamar. Utskottet vill även hänvisa till betänkandet om tilläggsbudget 1 för 2004 och sitt ställningstagande angående bemyndigande om bidrag till kvalificerad yrkesutbildning (bet. 2003/04:FiU21, s. 167).

Vidare finner utskottet att redovisningen av garantiverksamheten kontinuerligt förbättras. Bland annat har redovisningen av garantiportföljens riskprofil utvecklats, och utskottet välkomnar det fortsatta arbetet med att få till stånd en samlad riskredovisning på garantiområdet. Utskottet uttryckte önskemål föregående år (bet. 2002/03:FiU20) om en redovisning i årsredovisningen av anslag som belastas med subventionsmedel, dvs. där avgiften belastar ett anslag. Utskottet kan konstatera att någon sådan redovisning inte finns i årsredovisningen. Däremot har regeringen i budgetpropositionen för 2003 presenterat en översikt över de anslag vars ändamål 2003 föreslås omfatta garantiverksamhet (volym 1 s. 167). Därefter har dock beslut fattats om ytterligare subventioner. I den uppföljning av garantiverksamheten som görs i årsredovisningen bör, enligt utskottets mening, regeringen särskilt redovisa utfallet på de anslag som under räkenskapsåret omfattat garantiverksamhet.

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

Riksrevisionens styrelses redogörelse angående den statliga garantimodellen behandlas i avsnitt 7.

2 Redovisning av utgiftsbegränsande åtgärder

Utskottets förslag i korthet

Utskottet förutsätter att regeringen återupptar redovisningen av utgiftsbegränsande åtgärder i årsredovisningen och avstyrker därmed motionen om redovisning av utgiftsbegränsande åtgärder.

Motionen

I motion *Fi31* av Mats Odell m.fl. (kd) föreslås med anledning av regeringens skrivelse Årsredovisning för staten 2003 att riksdagen begär att regeringen återkommer till riksdagen med en redovisning av vilka begränsningsbelopp eller andra utgiftsbegränsande åtgärder som den beslutat om i statsbudgeten år 2003. I årsredovisningarna för 2000 och 2001 redovisade regeringen, förutom vilka indragningar av anslagsmedel som gjorts, även vilka begränsningsbelopp som regeringen fattat beslut om på vissa utgiftsområden. I årsredovisningarna för 2002 och 2003 redovisas inte begränsningsbeloppen trots att det framgår av utgiftsområdesavsnitten att utgiftsbegränsande åtgärder vidtagits. Detta är, enligt motionärerna, en försämring av redovisningen (*yrkande 1*). Vidare föreslås att riksdagen tillkännager att regeringen i varje årsredovisning för staten redovisar alla åtgärder och beslut som påverkar användningen av de anslag som riksdagen fattat beslut om (*yrkande 2*).

Finansutskottets ställningstagande

Som motionärerna framför finns det inte någon sammanställning av utgiftsbegränsande åtgärder i årsredovisningen. Av utgiftsområdesavsnitten i avsnitt 5 Statsbudgetens utfall, framgår att utgiftsbegränsande åtgärder vidtagits på följande anslag:

- utgiftsområde 6 anslag 6:1 Förbandsverksamhet, beredskap och fredsfrämjande truppinsatser m.m. samt anslag 6:2 Materiel, anläggningar samt forskning och teknikutveckling
- utgiftsområde 7 anslag 8:1 Biståndsverksamhet
- utgiftsområde 20 anslag 34:4 Sanering och återställning av förorenade områden

Hur stora de redovisade utgiftsbegränsningarna är framgår inte av årsredovisningen. I årsredovisningar för 2000 och 2001 fanns en redovisning av begränsningsbelopp och utfall. Med begränsningsbelopp avses en minskning av totalt tillgängliga medel som får disponeras under året utan att anvisade anslagsmedel minskas eller dras in. Utgiftsbegränsningarna innebär därför normalt en senareläggning av anslagsförbrukningen till kommande år. Med utfall avses årets utfall på anslaget.

I budgetpropositionen för 2003 angav regeringen att den hade för avsikt att fatta beslut om utgiftsbegränsningar för 2003 som beräknades minska utgifterna med sammantaget ca 1,9 miljarder kronor. De områden som enligt propositionen berördes var bl.a. utgiftsområde 6 Försvar samt beredskap mot sårbarhet (0,85 miljarder kronor), utgiftsområde 22 Kommunikationer (0,5 miljarder kronor) och utgiftsområde 16 Utbildning och universitetsforskning (0,2 miljarder kronor i utgiftsbegränsning för den kvalificerade yrkesutbildningen) (volym 1 s. 88). I 2003 års ekonomiska vårproposition ändrades i viss mån dessa uppgifter. Där angavs att regeringen för 2003 hade för avsikt att besluta om utgiftsbegränsningar som beräknades minska utgifterna med sammantaget ca 2 miljarder kronor. De områden som berördes var, enligt

propositionen, bl.a. utgiftsområde 6 Försvar samt beredskap mot sårbarhet (1 miljard kronor), utgiftsområde 7 Internationellt bistånd (0,5 miljarder kronor) och utgiftsområde 20 Allmän miljö- och naturvård (0,25 miljarder kronor) (volym 1 s. 81).

Någon samlad redovisning av utfallet av beslutade utgiftsbegränsningar har regeringen inte lämnat.

Utöver utgiftsbegränsningar enligt ovan, beslutar regeringen även om andra åtgärder som syftar till att av riksdagen anvisade medel inte ska användas under året. En tydlig sådan åtgärd är beslut om indragning av anslagsmedel. I årsredovisningen redovisas en sammanställning av gjorda indragningar 2003, vilka totalt uppgick till drygt 14 miljarder kronor. För 2002 uppgick indragningarna till knappt 9 miljarder kronor.

Det kan även finnas andra åtgärder som regeringen vidtar för att begränsa årets utgifter utan att för den skull besluta om indragning eller begränsning av tillgängliga medel. Till exempel kan leveranstidpunkter senareläggas och projektstarter flyttas fram. Tydliga exempel är också när EU-avgiften kan betalas ett annat år än budgeterat. I utgiftsområdesavsnitten i årsredovisningen redovisas dessa åtgärder.

Regeringens rätt att besluta om att inte använda medel som riksdagen anvisat framgår av 8 § lagen (1996:1059) om statsbudgeten. Enligt bestämmelsen får regeringen besluta att medel på ett anvisat anslag inte ska användas, om detta är motiverat av särskilda omständigheter i en verksamhet eller av statsfinansiella eller andra samhällsekonomiska skäl. Av förarbetena till lagen (prop. 1995/96:220) framgår följande:

Om de samhällsekonomiska eller budgetpolitiska förutsättningarna har förändrats väsentligt efter riksdagens anslagsbeslut, eller om förutsättningarna för den verksamhet som finansieras med anslaget har förändrats väsentligt sedan beslutet fattades, är det nödvändigt att regeringen har möjlighet att besluta att en verksamhet ska begränsas och att utgifterna under det innevarande budgetåret ska begränsas i förhållande till anvisade anslag. De åtgärder som kan bli aktuella är antingen selektiva eller generella. En selektiv åtgärd kan riktas mot något enstaka anslag ... En åtgärd av generell karaktär kan riktas mot ett stort antal anslag ... Om regeringen beslutar att medel som riksdagen anvisat inte ska användas, avser regeringen att redovisa detta så snart lämpligen kan ske t.ex. i en ekonomisk-politisk proposition, en tilläggsbudget eller i budgetpropositionen. (s. 33)

Finansutskottet och konstitutionsutskottet hade inget att invända mot vad som redovisades i propositionen. I yttrandet till konstitutionsutskottet över lag om statsbudgeten (bet. 1996/97:KU3) underströk finansutskottet vad som också framhölls i propositionen, nämligen att regeringen självfallet inte får underlåta att utnyttja ett anslag enbart på grund av att den ogillar anslagets syfte eller omfattning samt att regeringen lika självklart också är förpliktad att se till att de åtaganden som staten har till följd av lagar eller avtal fullgörs. Konstitutionsutskottet underströk vad finansutskottet anfört.

I enlighet med vad som anges i förarbetena till budgetlagen bör regeringen för riksdagen redovisa beslut som syftar till att anvisade medel inte ska an-

vändas under budgetåret. Detta har också i stor utsträckning skett. Det är dock en brist i de senaste två årens årsredovisningar att de utgiftsbegränsande åtgärderna inte återges samlat och redovisas till belopp och utfall.

Utskottet förutsätter att regeringen återupptar redovisningen av utgiftsbegränsande åtgärder i årsredovisningen. För att få en komplett bild av utgiftsbegränsningarna över tiden bör även beslutade utgiftsbegränsningar 2002 och 2003 redovisas. Motionens yrkanden kan därmed i huvudsak anses tillgodosedda. Någon särskild åtgärd från riksdagens sida med anledning härav är enligt utskottets mening inte nödvändig varför motion Fi31 (kd) avstyrks.

3 Redovisning av åtaganden och framtida finansieringsmöjligheter

Utskottets förslag i korthet

Utskottet avstyrker motionen om att mäta åtaganden mot framtida finansieringsmöjligheter mot bakgrund av att liknande analyser i stor utsträckning redan görs.

Motionen

I motion *Fi30* av Karin Pilsäter m.fl. (fp) föreslås med anledning av regeringens skrivelse Årsredovisning för staten 2003 att riksdagen begär att regeringen utreder möjligheterna att för statsfinansernas del skapa liknande mått som balanstalet i pensionssystemet för att mäta åtaganden mot framtida finansieringsmöjligheter. I pensionssystemet finns ett balanstal som mäter relationen mellan åtaganden och tillgångar. På motsvarande sätt bör regeringen, enligt motionärerna, utveckla mått liknande balanstalet som innebär att de långsiktiga åtaganden som olika utgiftsbeslut innebär för staten, t.ex. beslut avseende förtidspensionerna, kan jämföras med hur de långsiktiga intäkterna utvecklas (*yrkande 1*).

Finansutskottets ställningstagande

Den redovisning som för närvarande görs av de samlade långsiktiga åtaganden, och som i viss mån svarar mot det som efterfrågas av motionärerna, återfinns i Långtidsutredningen. Huvudtemat i den senaste långtidsutredningen (SOU 2004:19) är just utvecklingen av de offentligt finansierade välfärdsystemen och möjligheterna att långsiktigt finansiera dessa.

Motionärerna efterlyser dock en mer detaljerad redovisning av långsiktiga ekonomiska åtaganden inom framför allt socialförsäkringssystemen, dvs. hur ett enskilt budgetbeslut påverkar de långsiktiga åtagandena och möjligheten att finansiera dem. Någon sådan redovisning lämnas inte i dag, och det finns troligen även stora svårigheter med att ta fram dylika mått. I en aktuell rap-

port¹ från IFAC (International Federation of Accountants) diskuteras redovisning av långsiktiga åtaganden vad gäller sociala förmåner. Den rekommendation som lämnas i rapporten ligger i linje med den utformning av statens balansräkning som tillämpas i Sverige avseende skulder och avsättningar. Det innebär att det är redan inträffade händelser som ligger till grund för redovisningen, dvs. konstaterade sjukskrivningar och förtidspensioner, och inte en bedömning av kommande händelser. I rapporten diskuteras i stället att redovisa långsiktiga åtaganden som tilläggsinformation. Man anser även att regering och myndigheter bör uppmuntras att ta fram sådan information. Det är inte självklart att denna information ska lämnas i årsredovisningen, utan det kan även vara relevant med dylik information i den ekonomiska vårpropositionen eller i budgetpropositionen. När det gäller åtaganden är det i första hand åtagande avseende ålderspensioner som lyfts fram i rapporten. I Sverige finns, som tidigare nämnts, redan en separat årsredovisning för ålderspensionssystemet.

Finansutskottet har vid flera tillfällen behandlat förslag om generationsräkenskaper (bet. 1993/94:FiU15, 1994/95:FiU13, 2000/01:FiU2 och 2001/02:FiU2). Utskottet har då ansett att det är viktigt att regeringen utförligt och metodiskt analyserar välfärdsfördelningen mellan generationerna. I detta arbete kan generationsräkenskaper vara av värde. Utskottet har dock inte funnit det motiverat att man varje år behöver ta fram sådana räkenskaper.

Utskottet kan konstatera att analyser av åtaganden och framtida finansieringsmöjligheter i stor utsträckning redan görs. Det bör ankomma på regeringen att bedöma om denna redovisning bör utvecklas ytterligare. På nu anförda grunder avstyrks motion Fi30 (fp) yrkande 1.

4 Redovisning av statsbudgeten i kostnads- och intäktstermer

Utskottets förslag i korthet

Utskottet ser ingen anledning att föregripa det arbete som pågår med att utveckla en statsbudget i kostnads- och intäktstermer och avstyrker därmed motionen om en redovisning av statsbudgeten i kostnads- och intäktstermer.

Motionen

I motion *Fi30* av Karin Pilsäter m.fl. (fp) föreslås att regeringen snarast lägger fram förslag om en redovisning av statsbudgeten i kostnads- och intäktstermer. Jämförelser mellan statsbudgeten och årsredovisningen försvåras av att den förra är kassamässig, den senare bokföringsmässig. Förutom svårigheterna att jämföra innebär statsbudgetens kassamässighet att regeringen kan förskjuta betalningar över årsskiftet för att klara utgiftstaken utan att detta

¹ Accounting for Social Policies of Governments, January 2004

förändrar den ekonomiska situationen i grunden. Planerna på att redovisa även statsbudgeten i kostnads- och intäktstermer bör därför snarast realiseras (*yrkande 2*).

Finansutskottets ställningstagande

En arbetsgrupp inom Finansdepartementet har i promemorian Nya principer för utformning av statsbudgeten – konsekvenser för budgetlagen (Ds 2003:49) föreslagit att statsbudgeten ska baseras på i huvudsak bokföringsmässiga grunder (kostnader och intäkter). Förslaget har remitterats till 61 remissinstanser. Remisstiden gick ut den 13 april 2004. Utskottet kan konstatera att utvecklingsarbetet i huvudsak följer den inriktning som riksdagen tidigare beslutat om (prop. 1999/2000:1, bet. 1999/2000:FiU13, rskr. 1999/2000:106). Vidare erfar utskottet att utvecklingsarbetet för närvarande bereds på sedvanligt sätt inom Regeringskansliet och av regeringen. Utskottet förutsätter härvidlag att även riksdagen under hand får möjlighet att ta del av och påverka detta arbete. Utskottet ser dock ingen anledning att föregripa det arbete som pågår och avstyrker därmed motion Fi30 (fp) yrkande 2.

5 Redovisning av extraordinära händelser

Utskottets förslag i korthet

Utskottet förutsätter att regeringen, som en särskild upplysning, kan redovisa årets resultat justerat för större engångseffekter och avstyrker därmed motionen om redovisning av årets resultat exklusive extraordinära händelser.

Motionen

I motion *Fi30* av Karin Pilsäter m.fl. (fp) föreslås att regeringen utformar resultaträkningen så att extraordinära kostnader och intäkter kan urskiljas. I nuläget ger resultaträkningen inte information om verksamhetens utvecklingstendenser exklusive resultatpåverkande extraordinära händelser. En schablonmässig korrigerig kan göras genom att eliminera de extraordinära överföringarna från AP-fonderna som gjorts som en följd av pensionsreformen (*yrkande 3*).

Finansutskottets ställningstagande

Redovisningsrådet lämnar följande rekommendationer angående redovisning av extraordinära intäkter och kostnader (FAR:s samlingsvolym 2004 del 1 s. 875–876). Endast i sällsynta undantagsfall inträffar händelser som ger upphov till extraordinära intäkter och kostnader. Exempel på sådana händelser är förluster på grund av jordbävningar, krigshändelser eller konfiskation av utländska dotterbolag. Denna restriktiva inställning till extraordinära poster är en anpassning till den internationella utvecklingen. Målet att underlätta jäm-

förelser och ge relevant underlag för prognoser får därmed, enligt Redovisningsrådet, tillgodoses med andra metoder än redovisning av resultat före och efter extraordinära intäkter och kostnader. Detta får ske genom särskilda upplysningar som bedöms som betydelsefulla och viktiga att uppmärksamma, när resultatet för aktuell period jämförs med tidigare perioder eller när prognoser om framtida resultat upprättas.

Avsaknaden av extraordinära poster i statens resultaträkning är således i enlighet med Redovisningsrådets rekommendationer. Som en särskild upplysning kan årets resultat redovisas justerat för större engångseffekter, på motsvarande sätt som statsbudgetens saldo redovisas justerat för större engångseffekter. Enligt utskottets mening förefaller det rimligt att regeringen lämnar en sådan upplysning i årsredovisningen. Utskottet förutsätter att så kan ske utan att riksdagen behöver besluta om detta. Syftet med motionen kan därmed förutsättas bli tillgodosett och utskottet avstyrker därmed motion Fi30 (fp) yrkande 3.

6 Redovisning av skillnaderna mellan resultaträkningen och statens finansiella sparande

Utskottets förslag i korthet

Utskottet avstyrker motionen om att redovisa skillnaderna mellan resultaträkningen och statens finansiella sparande eftersom det är stora svårigheter att ta fram en sådan jämförelse och svårt att se något omedelbart behov av denna.

Jämför reservation (m, fp, kd, c).

Motionen

I motion *Fi30* av Karin Pilsäter m.fl. (fp) föreslås att regeringen utformar årsredovisningen för staten så att skillnaderna mellan resultaträkningen och statens finansiella sparande kan urskiljas. Det mål som Folkpartiet formulerat om att statens finanser bör vara i balans över en konjunkturcykel, kan inte utan vidare översättas till resultaträkningen. Det är troligt att det kräver ett kontinuerligt överskott i statens resultaträkning (*yrkande 4*).

Finansutskottets ställningstagande

Det finns flera väsentliga skillnader mellan resultaträkningen och statens finansiella sparande som gör det komplicerat att jämföra årets resultat med det finansiella sparandet. En väsentlig skillnad är avgränsningen av staten. I nationalräkenskaperna (NR) omfattar den statliga sektorn, utöver myndigheter under regering och riksdag, även organisationer där staten till mer än 50 % kontrollerar eller finansierar verksamheten. Det innebär att även ett par stiftelser och några bolag räknas till staten, t.ex. Kungliga Operan AB, Kungliga Dramatiska Teatern AB, Chalmers tekniska högskola AB och Botniabanan

AB. I resultaträkningen hör inte dessa organisationer till staten. Däremot ingår affärsverken i resultaträkningen, vilket de inte gör i NR.

En annan väsentlig skillnad finns beträffande värderingsprinciper. I resultaträkningen görs avskrivningar för krigsmateriel medan i NR redovisas krigsmateriel som inte har en civil användning som konsumtion. Vidare redovisas alla tillgångar som har en livslängd på minst ett år som investeringar i NR medan resultaträkningen har en treårsgräns för tillgångsredovisningen.

Ytterligare en väsentlig skillnad är att värdeförändringar, t.ex. valutakursförändringar, påverkar årets resultat men inte det finansiella sparandet.

Det är således komplicerat att jämföra årets resultat med statens finansiella sparande. Det går inte att säga att årets resultat alltid måste visa ett överskott för att statens finansiella sparande ska vara i balans eftersom skillnaderna mellan saldon kan slå åt olika håll, t.ex. kan valutakursförändringar leda till både över- och underskott i resultaträkningen utan att detta påverkar det finansiella sparandet. Det bör dock inte vara omöjligt att på sikt ta fram en modell för att eliminera vissa skillnader och tydligare visa sambanden mellan årets resultat och statens finansiella sparande.

I promemorian Nya principer för utformning av statsbudgeten – konsekvenser för budgetlagen (Ds 2003:49) lämnas förslag om att statens finansiella sparande ska ingå i statsbudgeten. Genomförs detta förslag blir det ett tydligare samband mellan de utgifter och inkomster som riksdagen fattar beslut om och det finansiella sparandet i staten.

Utskottet kan konstatera att det är stora svårigheter förknippade med att jämföra årets resultat med statens finansiella sparande. Eftersom utskottet har svårt att se något omedelbart behov av en sådan jämförelse avstyrks motion Fi30 (fp) yrkande 4.

7 Riksrevisionens styrelses redogörelse angående den statliga garantimodellen

Utskottets förslag i korthet

Utskottet föreslår att Riksrevisionens styrelses redogörelse angående den statliga garantimodellen läggs till handlingarna.

Granskningsrapporten och Riksrevisionens styrelses redogörelse

Riksrevisionens styrelse har lämnat en redogörelse till riksdagen angående en granskning som Riksrevisionen genomfört om den statliga garantimodellen (redog. 2003/04:RRS8). I granskningsrapporten gör Riksrevisionen bedömningen att den statliga garantigivningen efter garantireformen blivit allt bättre sedan de nya reglerna infördes 1997. Det gäller, enligt rapporten, särskilt bedömning av risker och avgiftsättning för nya garantier men också i ökande grad hantering av portföljen av redan beslutade garantier och av skadefall. Äldre garantier har i huvudsak invärderats och anpassats till de nya reglerna.

De problem som lyfts fram i rapporten pekar dock på att det fortfarande finns vissa svagheter i tillämpningen av reglerna. Riksrevisionen konstaterar att det saknas överblick över statens samlade risktagande när det gäller utestående garantier, att det saknas riktlinjer för bedömning av när statliga garantier kan vara ett effektivt medel, att definitionen av vad som ska anses vara en garanti inte är heltäckande och att Riksgäldskontorets samordnande ansvar för garantihanteringen på myndighetsnivån inte närmare har definierats.

Granskningsrapporten innehåller åtgärdsförslag riktade till regeringen och till garantimyndigheterna. De åtgärdsförslag som är riktade till regeringen omfattar att regeringen bör förtydliga garantibegreppet och klargöra vilka kriterier som bör beaktas vid bedömningen av när statliga garantier kan vara ett, jämfört med andra instrument såsom lån eller bidrag, effektivt medel för att uppnå politiska mål. Riksrevisionen rekommenderar också att regeringen tar initiativ till att intensifiera arbetet med att få till stånd enhetliga riskredovisningar för samtliga garantimyndigheter och därmed få bättre underlag för bedömning av statens samlade risktagande avseende garantier. Regeringen bör vidare tydliggöra sina intentioner avseende samordning mellan garantimyndigheterna.

Styrelsen har inte lämnat några förslag till riksdagen med anledning av granskningen utan anger att det kan finnas skäl att regeringen lämnar riksdagen en samlad redogörelse för de åtgärder som vidtagits med anledning av granskningen. Några motioner har inte väckts med anledning av redogörelsen.

Finansutskottets ställningstagande

Riksrevisionens rapport bör, enligt utskottet, ses i ljuset av de väsentliga förbättringar av garantiverksamheten som införandet av garantimodellen inneburit.

För att åtgärda vissa av de brister som fortfarande finns har regeringen nyligen uppdragit åt Riksgäldskontoret att samordna ett arbete med att få till stånd en gemensam redovisning av kostnader och risker inom det statliga garantiområdet (Fi2004/1032). Samtliga garantimyndigheter ska delta i detta arbete. Arbetet ska i första hand fokusera på områden som är viktiga för den samlade bilden av statens risktagande genom garantier.

I enlighet med Riksrevisionens förslag har regeringen således intensifierat arbetet med att få till stånd en samlad redovisning över statens risktagande i garantiverksamheten. Avsikten är också att en sådan redovisning ska kunna göras senast i årsredovisningen för 2005.

Utskottet vill i sammanhanget understryka vad Riksrevisionen framhåller beträffande behovet att klargöra när statliga garantier bör användas som ett effektivt medel att uppnå olika mål i stället för andra jämförbara instrument som lån eller bidrag.

Mot bakgrund av att Riksrevisionens styrelse inte lämnat några förslag till riksdagen med anledning av granskningen och åtgärdsförslagen i granskningsrapporten är riktade till regeringen, överlämnar utskottet till regeringen att bedöma vilka åtgärder som behöver vidtas med anledning av Riksrevision-

ens rapport. Vidare överlämnar utskottet till regeringen att bedöma vilken återrapportering som bör göras till riksdagen i detta avseende. Utskottet föreslår därmed att riksdagen lägger Riksrevisionens styrelses redogörelse till handlingarna.

8 Den framtida hanteringen av årsredovisningen för staten

Riksrevisionens styrelse ska, enligt 12 § lagen (2002:1023) med instruktion för Riksrevisionen, bl.a. besluta om revisionsberättelsen över årsredovisningen för staten. Denna revisionsberättelse ska lämnas till regeringen och riksdagen senast en månad efter den dag då årsredovisningen lämnats till riksdagen, enligt lagen (2002:1022) om revision av statlig verksamhet m.m. Denna ordning innebär att det uppkommer tidsmässiga problem för riksdagen att behandla årsredovisningen under vårriksdagen. Om årsredovisningen lämnas i samband med den ekonomiska vårpropositionen den 15 april, innebär det att revisionsberättelsen måste lämnas till riksdagen senast den 15 maj. Eventuella förslag från Riksrevisionens styrelse med anledning av revisionsberättelsen ska också avges senast den 15 maj. På såväl revisionsberättelsen som eventuella förslag från Riksrevisionens styrelse föreligger motionsrätt. Motionstiden på 15 dagar löper till månadsskiftet maj/juni. Innevarande år kommer inte vårriksdagen att avslutas förrän den 18 juni på grund av EU-parlamentsvalet. Det är därför i år möjligt för riksdagen att behandla årsredovisningen för staten under våren. Ett normalt år, när riksdagen inte gör något uppehåll för EU-parlamentsval, slutar vårriksdagen cirka en vecka tidigare. Det torde i så fall finnas risk för att riksdagen inte hinner behandla årsredovisningen för staten under vårriksdagen. Detta kan framstå som ett misslyckande eftersom riksdagen tidigare uttalat att årsredovisningen bör lämnas till riksdagen senast i samband med vårpropositionen så att riksdagen hinner behandla årsredovisningen under våren.

Fram t.o.m. våren 2003 granskades Ekonomistyrningsverkets underlag till årsredovisningen för staten av Riksrevisionsverket som ett led i regeringens kvalitetsgranskning av årsredovisningen innan den överlämnades till riksdagen i mitten av april. Med den nya ordningen med Riksrevisionen som granskare sker granskningen av regeringens skrivelse i efterhand, dvs. efter den 15 april, varvid det tidsmässiga problemet uppkommer i riksdagsbehandlingen. Finansutskottet uppmärksammade detta i ett yttrande (yttr. 2000/01:FiU2y) till konstitutionsutskottet hösten 2000 och föreslog att Riksrevisionens revisionsberättelse skulle lämnas direkt till finansutskottet och inte till riksdagen. Därmed skulle det inte bli någon motionsrätt på granskningsutlåtandet. Konstitutionsutskottet (bet. 2000/01:KU8, s.21) delade finansutskottets uppfattning när det gäller överlämnandet av Riksrevisionens revisionsberättelse över årsredovisningen för staten.

När regeringen i proposition 2001/02:190 Riksrevisionen föreslog att revisionsberättelsen i stället skulle överlämnas till riksdagen tillstyrkte konstitutionsutskottet detta utan någon närmare kommentar (bet. 2002/03:KU12). Finansutskottet yttrade sig inte över förslaget.

För att riksdagen även kommande år ska ha möjlighet att hinna behandla årsredovisningen för staten under våren avser utskottet att i annat sammanhang ta initiativ till att skapa en ordning som säkerställer att så kan ske.

Reservation

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

Redovisning av skillnaderna mellan resultaträkningen och statens finansiella sparande – avsnitt 6, punkt 6 (m, fp, kd, c)

av Karin Pilsäter (fp), Mats Odell (kd), Gunnar Axén (m), Tomas Högström (m), Gunnar Nordmark (fp), Jörgen Johansson (c) och Lars Elinderson (m).

Förslag till riksdagsbeslut

Vi anser att utskottets förslag under punkt 6 borde ha följande lydelse:

Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i reservationen. Därmed bifaller riksdagen motion

2003/04:Fi30 av Karin Pilsäter m.fl. (fp) yrkande 4.

Ställningstagande

Regeringens beräkningar i den ekonomiska vårpropositionen visar att statsbudgeten kommer att uppvisa betydande underskott åtminstone fram till 2006 och att statens finansiella sparande kommer att vara kraftigt negativt under samma period. Politiken bör läggas om så att statens finansiella sparande kommer i balans över en konjunkturcykel. För att möjliggöra en bedömning av vilket ekonomiskt resultat som krävs för att statens finansiella sparande ska komma i balans bör årets resultat i resultaträkningen kunna relateras till statens finansiella sparande. Regeringen bör därför utforma årsredovisningen för staten så att skillnaderna mellan resultaträkningen och statens finansiella sparande framgår. Med bifall till motion Fi30 yrkande 4 bör riksdagen som sin mening ge regeringen detta till känna.

Särskilda yttranden

1. Redovisning av åtaganden och framtida finansieringsmöjligheter – avsnitt 3, punkt 3 (fp, kd)

av Karin Pilsäter (fp), Mats Odell (kd) och Gunnar Nordmark (fp).

Folkpartiet lyfter i motion Fi30 fram problem med att det saknas mått som visar de långsiktiga ekonomiska åtaganden som olika utgiftsbeslut innebär och möjligheterna att finansiera dessa. Ett tydligt exempel är statens åtaganden avseende förtidspensionerna. Enligt vår uppfattning finns det skäl att utveckla sådana mått för att få bättre grepp om utvecklingen av statens finanser. Vi kan konstatera att information om den offentliga sektorns samlade långsiktiga åtaganden och finansieringsmöjligheter tas fram. På sikt bör dock målsättningen vara att vidareutveckla denna information, på liknande sätt som balanstalet i pensionssystemet, så att den kan utgöra underlag för enskilda beslut om ändringar i bl.a. transfereringssystemen.

2. Redovisning av statsbudgeten i kostnads- och intäktstermer – avsnitt 4, punkt 4 (fp, kd)

av Karin Pilsäter (fp), Mats Odell (kd) och Gunnar Nordmark (fp).

Folkpartiet lyfter i motion Fi30 fram problem med att statsbudgeten baseras på utgifts- och kassamässig grund medan resultaträkningen baseras på bokföringsmässig grund, dvs. kostnader och intäkter. Därmed försvåras jämförelser mellan dessa dokument. Nuvarande ordning innebär även att statsbudgeten inte speglar den planerade verksamheten utan snarare ett planerat betalningsflöde, vilket försvårar styrningen av verksamheten. Vi kan konstatera att det pågår ett arbete i Regeringskansliet med att redovisa även statsbudgeten i kostnads- och intäktstermer och avstår med hänvisning till detta från att framföra några yrkanden.

BILAGA 1

Förteckning över behandlade förslag

Regeringens skrivelse 101 Årsredovisning för staten 2003

I regeringens skrivelse 2003/04:101 lämnar regeringen en redogörelse för det ekonomiska utfallet i staten budgetåret 2003.

Riksrevisionens styrelses redogörelse angående granskningen av årsredovisningen för staten

I redogörelse 2003/04:RRS12 lämnar Riksrevisionens styrelse en redogörelse för Riksrevisionens granskning av årsredovisningen för staten.

Riksrevisionens styrelses redogörelse angående den statliga garantimodellen

I redogörelse 2003/04:RRS8 lämnar Riksrevisionens styrelse en redogörelse för Riksrevisionens granskning av den statliga garantimodellen.

Följdmotioner med anledning av skrivelse 101

2003/04:Fi30 av Karin Pilsäter m.fl. (fp):

1. Riksdagen begär att regeringen utreder möjligheterna att för statsfinansernas del skapa liknande mått som balanstalet i pensionssystemet för att mäta åtaganden mot framtida finansieringsmöjligheter.
2. Riksdagen begär att regeringen snarast lägger fram förslag om en redovisning av statsbudgeten i kostnads-intäkts-termer.
3. Riksdagen begär att regeringen utformar årsredovisningen för staten så att extraordinära kostnader och intäkter kan urskiljas.
4. Riksdagen begär att regeringen utformar årsredovisningen för staten så att skillnaderna mellan resultaträkningen och statens finansiella sparande kan urskiljas.

2003/04:Fi31 av Mats Odell m.fl. (kd):

1. Riksdagen begär att regeringen återkommer till riksdagen med en redovisning av vilka begränsningsbelopp eller andra utgiftsbegränsande åtgärder som den beslutat om i statsbudgeten år 2003.

2. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i motionen om att i varje årsredovisning för staten redovisa alla åtgärder och beslut som påverkar användningen av de anslag som riksdagen fattat beslut om.

BILAGA 2

Bostadsutskottets yttrande
2003/04:BoU6y

Årsredovisning för staten 2003

Till finansutskottet

Finansutskottet har berett övriga utskott tillfälle att yttra sig över regeringens skrivelse 2003/04:101 Årsredovisning för staten 2003 och jämte motioner, allt i de delar som berör respektive utskotts beredningsområde.

Bostadsutskottet behandlar i yttrandet framför allt de delar av regeringens skrivelse som avser utskottets beredningsområde, dvs. i huvudsak anslag m.m. inom utgiftsområde 18 Samhällsplanering, bostadsförsörjning och byg-
gande.

Utskottets överväganden

Inledning

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

I skrivelse 2003/04:101 Årsredovisning för staten 2003 lämnar regeringen en redogörelse för det ekonomiska utfallet i staten budgetåret 2003. Skrivelsen omfattar uppföljning av de budgetpolitiska målen, resultaträkning, balansräkning och finansieringsanalys samt det slutliga utfallet på statsbudgetens inkomstitlar och anslag under året. Vidare lämnas en redogörelse för statliga garantier, avgifter till och bidrag från EU, den statliga sektorns tillgångar och skulder i verksamheter där staten har ett väsentligt inflytande samt utvecklingen av statlig produktion. Riksrevisionsverkets iakttagelser i rapporter från effektivitetsrevisionen under året redovisas och kommenteras i skrivelsen. Myndigheter som har fått revisionsberättelse med invändning omnämns och skälen för invändningarna anges. Vidare lämnas en redogörelse för Europeiska revisionsrättens granskning av EU-medel. Slutligen ges en kort redogörelse för utvecklingen av den ekonomiska styrningen i staten.

Med anledning av skrivelsen har det väckts två motioner (fp respektive kd). Ingen av motionerna berör dock direkt bostadsutskottets beredningsområde.

Bostadsutskottet har vid sin genomgång av skrivelsen framför allt ägnat uppmärksamhet åt de delar som avser utskottets beredningsområde, dvs. i huvudsak anslag m.m. inom utgiftsområde 18 Samhällsplanering, bostadsförsörjning och byggande. Utskottet behandlar mot den bakgrunden inledningsvis regeringens redovisning av statsbudgetens utfall för 2003 när det gäller utgiftsområde 18. I ett andra och sista avsnitt tar utskottet sedan upp de invändningar mot myndigheternas årsredovisningar som Riksrevisionen fört fram i sina revisionsberättelser.

Statsbudgetens utfall

Av regeringens skrivelse framgår att utfallet för utgiftsområde 18 för budgetåret 2003 är 677 miljoner kronor lägre än vad som anvisats över statsbudgeten. Huvuddelen av denna skillnad förklaras av utfallet på två av anslagen inom utgiftsområdet. Det gäller anslagen 31:12 Investeringsbidrag för nybyggnad av hyresbostäder samt 21:1 Bostadsbidrag. För det förstnämnda anslaget blev

utfallet 384 och för det sistnämnda 234 miljoner kronor lägre än vad som anvisats.

Som en del i ett fördjupat arbete med uppföljning och utvärdering är det naturligtvis viktigt att följa upp utfallet av statens budget. Vid sidan av budgetpropositionen utgör årsredovisningen det viktigaste instrumentet för detta. När det gäller utgiftsområde 18 kan utskottet konstatera att utfallet under senare år regelmässigt blivit lägre än vad som anvisats. Det behöver dock inte med nödvändighet betyda att utgiftsberäkningarna varit mindre goda eller rent av felaktiga. En stor del av de anslag som finns inom utgiftsområdet är regelstyrda och avhängiga den ekonomiska utvecklingen och hur andra aktörer än staten agerar. Medelsförbrukningen på anslagen kan därför vara svår att i förhand förutse. Detta förhållande utgör självfallet inte ett skäl för att avstå från en analys av vilka orsaker som ligger bakom utfallet. Det är snarare så att det utgör ett argument för att med hjälp av en sådan analys söka förbättra de prognosmodeller m.m. som ligger bakom anslagsberäkningarna. Denna fråga hänger också intimt samman med hur regeringens resultatredovisning i budgetpropositionen bör utformas. En adekvat resultatredovisning är naturligtvis en grundförutsättning för en väl fungerande mål- och resultatstyrning. Bostadsutskottet vill i detta sammanhang erinra om de synpunkter på utformningen av budgetpropositionen i detta avseende som utskottet lämnat i sitt anslagsbetänkande för budgetåret 2004 (bet. 2003/04:BoU1 s. 34).

Revisionsberättelser med invändningar

Riksrevisionen bedriver revision genom årlig revision och genom effektivitetsrevision. Den årliga revisionen avslutas genom uttalande i revisionsberättelser om bl.a. myndigheternas årsredovisningar. För räkenskapsåret 2003 har Riksrevisionen lämnat invändningar i 19 myndigheters revisionsberättelser. År 2002 var antalet invändningar 14.

När det gäller myndigheterna inom bostadsutskottets beredningsområde har Riksrevisionen lämnat invändningar mot fyra myndigheter, vilket kan jämföras med att inga invändningar lämnades för räkenskapsåret 2002.

Det är naturligtvis oroande att antalet invändningar ökat totalt sett. Inte minst oroande är utvecklingen när det gäller de myndigheter som faller inom bostadsutskottets beredningsområde. Samtidigt finns det enligt utskottets mening anledning att göra en viss skillnad mellan invändningar som är av mera redovisningsmässig natur och sådana invändningar som avser oriktig användning av anvisade medel eller anslagsöverskridande. Även om det i båda fallen finns anledning att se över systemen för styrning och kontroll hos de myndigheter som fått invändningar, är det särskilt viktigt att detta sker när anslag överskridits eller använts på ett icke avsett sätt. Utskottet har också noterat att regeringen aviserar att den i budgetpropositionen för 2005 kommer att ge en bedömning av vilka åtgärder som har vidtagits eller kommer att vidtas med anledning av invändningarna. Utskottet utgår från att regeringens redovisning kommer att belysa frågor om i vilken utsträckning förhållandena

är avhängiga brister i kontroll och styrning eller om det kan finnas andra omvärldsfaktorer som också påverkat myndighetens resultat. Enligt utskottets mening bör det efter en sådan analys och redovisning finnas ett bättre underlag för såväl regering som riksdag att bedöma behovet av insatser liksom det framtida medelsbehovet för berörda myndigheter.

Stockholm den 13 maj 2004

På bostadsutskottets vägnar

Ragnwi Marcelind

Följande ledamöter har deltagit i beslutet: Ragnwi Marcelind (kd), Owe Hellberg (v), Anders Ygeman (s), Lilian Virgin (s), Marietta de Pourbaix-Lundin (m), Nina Lundström (fp), Siw Wittgren-Ahl (s), Maria Öberg (s), Margareta Pålsson (m), Ingela Thalén (s), Lars Tysklind (fp), Rigmor Stenmark (c), Gunnar Sandberg (s), Peter Danielsson (m), Sten Lundström (v), Helena Hillar Rosenqvist (mp) och Leif Jakobsson (s).