



Årsredovisning för staten 2009

Sammanfattning

Finansutskottet behandlar i betänkandet skrivelse 2009/10:101 Årsredovisning för staten 2009. Utskottet behandlar dessutom Riksrevisionens styrelses redogörelse 2009/10:RRS32 om Riksrevisionens granskning av årsredovisningen för staten. Riksrevisionen bedömer att årsredovisningen i allt väsentligt är rättvisande. Utskottet behandlar också Riksrevisionens styrelses framställning 2009/10:RRS20 om statens garantier.

Uppföljningen av de budgetpolitiska målen har utvecklats, men utskottet anser att regeringen bör göra en tydligare distinktion mellan den bakåtblickande och framåtblickande uppföljningen av överskottsmålet i Årsredovisning för staten. Detta innebär att utskottet står fast vid sitt ställningstagande i yttrande 2009/10:FiU8y om obligatoriskt överskottsmål. I yttrandet ansåg utskottet att när regeringen i årsredovisningen för staten redovisar hur överskottsmålet uppfyllts så bör den redovisningen i högre grad vara bakåtblickande. Vidare välkomnar utskottet den redovisning som regeringen gör i skrivelsen av förändringen av budgeteringsmarginalen för utfallsåret sedan utgiftstaket fastställdes för det aktuella året.

Utskottet är kritiskt till att regeringen låtit arbetet med att utveckla riskbedömningar för de statliga garantierna dra ut på tiden. Trots att utskottet redan vid förra årets behandling av Årsredovisning för staten 2008 betonade att det var mycket angeläget att Riksgäldskontoret återupptog sitt utvecklingsarbete på området, har regeringen inte förrän sent under 2009 gett Riksgäldskontoret i uppdrag att lämna ett förslag till hur en årlig bedömning av riskerna i de samlade garantierna kan göras. Utskottet förutsätter att uppdraget fullföljs utan ytterligare dröjsmål. Något tillkännagivande för riksdagen bedömer utskottet emellertid inte behövs, och Riksrevisionens styrelses framställning 2009/10:RRS20 om statens garantier avstyrks därför.

Utskottet föreslår att årsredovisningen för staten 2009 och Riksrevisionens styrelses redogörelse om Riksrevisionens granskning av årsredovisningen läggs till handlingarna.

Innehållsförteckning

Sammanfattning	1
Utskottets förslag till riksdagsbeslut	3
Redogörelse för ärendet	4
Ärendet och dess beredning	4
Skrivelsens huvudsakliga innehåll	4
Utskottets överväganden	5
Årsredovisning för staten 2009	5
<i>Bilaga</i>	
Förteckning över behandlade förslag	14
Skrivelse 2009/10:101	14
Framställning 2009/10:RRS20	14
Redogörelse 2009/10:RRS32	14

Utskottets förslag till riksdagsbeslut

1. Årsredovisning för staten 2009

Riksdagen lägger skrivelse 2009/10:101 och redogörelse 2009/10:RRS32 till handlingarna.

2. En samlad redovisning av de ekonomiska riskerna i statens garantier

Riksdagen avslår framställning 2009/10:RRS20.

Stockholm den 8 juni 2010

På finansutskottets vägnar

Stefan Attefall

Följande ledamöter har deltagit i beslutet: Stefan Attefall (kd), Thomas Östros (s), Anna Lilliehöök (m), Sonia Karlsson (s), Lars Elinderson (m), Roger Tiefensee (c), Monica Green (s), Nina Lundström (fp), Hans Hoff (s), Peder Wachtmeister (m), Agneta Gille (s), Göran Pettersson (m), Ulla Andersson (v), Tommy Ternemar (s), Emma Henriksson (kd), Margareta B Kjellin (m) och Mats Pertoft (mp).

Redogörelse för ärendet

Ärendet och dess beredning

I detta betänkande behandlar finansutskottet skrivelse 2009/10:101 Årsredovisning för staten 2009. Riksrevisionen har granskat årsredovisningen för staten, och i betänkandet behandlas även Riksrevisionens styrelses redogörelse för denna granskning, 2009/10:RRS32. Dessutom behandlar finansutskottet i betänkandet en framställning från Riksrevisionens styrelse, 2009/10:RRS20, om statens garantier.

Ingen motion har väckts med anledning av skrivelsen, redogörelsen eller framställningen.

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

Skrivelsens huvudsakliga innehåll

Årsredovisning för staten 2009 omfattar resultaträkning, balansräkning och finansieringsanalys samt det slutliga utfallet på statsbudgetens inkomstitlar och anslag under året. Utöver den redovisning som följer av kraven i lagen (1996:1059) om statsbudgeten redovisas i skrivelsen en uppföljning av de budgetpolitiska målen, uppgifter om utvecklingen av statens ekonomi, en redogörelse för statliga garantier och krediter, avgifter till och bidrag från EU samt tillgångar och skulder i verksamheter där staten har ett väsentligt inflytande. Myndigheter som fått revisionsberättelse med invändning omnämns, och skälen för invändningarna anges. En redogörelse för Europeiska revisionsrättens granskning av EU-medel lämnas, och regeringen avger ett nationellt intygande om hanteringen av EU-medel, vilket även lämnas till EU-kommissionen och EU:s revisionsrätt.

Utskottets överväganden

Årsredovisning för staten 2009

Utskottets förslag i korthet

Riksdagen lägger regeringens skrivelse om årsredovisning för staten 2009 och Riksrevisionens styrelses redogörelse om granskningen av årsredovisning för staten 2009 till handlingarna samt avstyrker Riksrevisionens styrelses framställning om statens garantier. Utskottet anser att regeringen bör göra en tydligare distinktion mellan den bakåtblickande och framåtblickande uppföljningen av överskottsmålet i Årsredovisning för staten. Utskottet välkomnar redovisningen av förändringen av budgeteringsmarginalen för utfallsåret sedan utgiftstaket fastställdes. Slutligen är utskottet kritiskt till att regeringen låtit arbetet med att utveckla riskbedömningar för de statliga garantierna dra ut på tiden.

De budgetpolitiska målen

Skrivelsen

Överskottsmålet innebär att den offentliga sektorns finansiella sparande ska uppvisa ett överskott på 1 % av BNP i genomsnitt över konjunkturcykeln. Det finansiella sparandet i offentlig sektor visade ett underskott på 25 miljarder kronor 2009. Det motsvarar ett underskott på 0,8 % av BNP. I budgetpropositionen för 2009 beräknades ett överskott på 35 miljarder kronor eller 1,1 % av BNP. För att i efterhand avgöra om det finansiella sparandet i den offentliga sektorn varit i linje med överskottsmålet används i första hand ett genomsnitt för det finansiella sparandet under de tio senaste åren. Enligt detta mått uppgick det finansiella sparandet till 1,3 % av BNP. Under samma period var det genomsnittliga resursutnyttjandet något lägre än normalt, mätt med BNP-gapet. Det konjunkturjusterade tioårssnittet för det finansiella sparandet är ca 1,4 % av BNP 2009. Regeringen gör också en beräkning av det s.k. strukturella sparandet, vilket direkt justerar det faktiska finansiella sparandet för konjunkturläget. Det strukturella sparandet justerar även för större engångseffekter och extraordinära nivåer på hushållens kapitalvinster. Beräkningen av det strukturella sparandet är förknippad med mycket stor osäkerhet, bl.a. därför att något utfall för potentiell BNP aldrig redovisas. Det strukturella sparandet för 2009 beräknas till 2,2 % av BNP. Sammanfattningsvis pekar således det strukturella sparandet, det bakåtblickande tioårssnittet och det konjunkturjusterade tioårssnittet på ett finansiellt sparande i offentlig sektor som ligger i linje med målet.

Utgiftstaket för 2009 fastställdes hösten 2008 till 989 miljarder kronor. Enligt praxis redovisas de tekniska justeringarna samlat i samband med budgetpropositionen. Sedan utgiftstaket för 2009 fastställdes hösten 2008 har tekniska justeringar som rör budgetåret 2009 redovisats i budgetpropositionen för 2009 och budgetpropositionen för 2010. I enlighet med denna praxis har utgiftstaket efter respektive justering avrundats till hela miljarder kronor. Sammantaget uppgår de tekniska justeringarna till +170 miljoner kronor, och den slutligt fastställda nivån på utgiftstaket är därmed den samma som den ursprungligt fastställda nivån.

Budgeteringsmarginalen 2009 uppgick till 40 miljarder kronor när riksdagen fastställde utgiftstaket hösten 2008. De takbegränsade utgifterna uppgick under 2009 till 965 miljarder kronor, varför utgiftstaket klarades med en marginal på 24 miljarder kronor. Det betyder att 16 miljarder kronor av budgeteringsmarginalen har tagits i anspråk sedan utgiftstaket för 2009 fastställdes. Sammantaget har 35 miljarder kronor av budgeteringsmarginalen använts för reformer som regeringen genomfört sedan utgiftstaket fastställdes. Majoriteten av dessa reformer syftade till att mildra effekterna av finanskrisen. Utgiftsförändringar till följd av ändrade volymer i framför allt sjukförsäkringen har medfört att budgeteringsmarginalen blivit 16 miljarder större. Regeringen redovisar också att utgiftsförändringar till följd av övriga faktorer som t.ex. nya prognosmetoder, justeringar till följd av ny information och korrigeringar av tidigare gjorda fel har gjort budgeteringsmarginalen 11 miljarder kronor större.

Resultaträkning, balansräkning och finansieringsanalys

Skrivelsen

Årsredovisningen för staten innehåller en resultaträkning, en balansräkning och en finansieringsanalys. Denna redovisning skiljer sig på flera sätt från statsbudgetens redovisning. Resultaträkningens och statsbudgetens redovisning skiljer sig när det gäller avgränsning, struktur och redovisningsprinciper. Statsbudgeten är t.ex. indelad efter ändamål genom sin indelning i utgiftsområden och anslag, medan resultatredovisningen är indelad i intäkts- och kostnadsslag. Statsbudgeten redovisas i kassamässiga termer eller i form av utgifter och inkomster, medan resultatredovisningen bygger på bokföringsmässiga grunder, dvs. redovisningen är periodiserad. I statsbudgeten bruttoredovisas transaktioner mellan myndigheter, medan dessa elimineras i resultatredovisningen. Pensionssystemets utgifter redovisas vid sidan av statsbudgeten men ingår som kostnader i resultatredovisningen. Affärsverken ingår i resultatredovisningen men ligger till helt övervägande del utanför statsbudgeten. Direkta jämförelser mellan statsbudgeten och resultatredovisningen låter sig därför ofta inte göras utan dokumenten kompletterar i stället varandra.

Resultaträkningen för 2009 visar ett överskott på 26 miljarder kronor, vilket är en minskning med 66 miljarder kronor jämfört med 2008. Den stora försvagningen av överskottet beror bl.a. på att skatteintäkterna minskade med 64 miljarder kronor och att kostnaden för transfereringar (exklusive avsättningar till fonder) ökade med 22 miljarder kronor. Att resultaträkningen ändå visar ett överskott beror på den stora minskningen av nettokostnaden för statsskulden och det fortsatt positiva resultatet från andelar i dotter- och intresseföretag.

Skatt på arbete minskade med 41 miljarder kronor jämfört med 2008, vilket förklaras av att lönesumman utvecklades svagt till följd av ett minskat antal arbetade timmar. Även regeländringar, som det tredje steget i jobbskatteavdraget, bidrog till att skatt på arbete minskade 2009. Arbetsgivaravgifterna minskade med 12 miljarder kronor. Jämfört med 2008 minskade skatt på kapital med 15 miljarder kronor. Skatt på konsumtion och insatsvaror ökade med 1,2 %. Den låga ökningen förklaras av det kraftiga fallet i näringslivets investeringar och en svag ökning av hushållens konsumtion.

Kostnader för transfereringar ökade, som nämns ovan, med 22 miljarder kronor jämfört med 2008. Framför allt har transfereringarna till hushåll ökat under året. Av de 31 miljarder kronor som transfereringarna till hushåll ökade med under 2009, utgjorde 18 miljarder en ökning i ålderspensionssystemet vid sidan av statsbudgeten och 12 miljarder kronor en ökning inom arbetsmarknadspolitiken. Bland transfereringarna till utlandet har avgiften till Europeiska unionen minskat med 12 miljarder kronor. Minskningen beror främst på att ett nytt system för medlemslänternas avgifter har börjat tillämpas 2009.

I skrivelsen redovisas hur *statens nettoförmögenhet* utvecklats under 2009. Statens nettoförmögenhet är lika med skillnaden mellan tillgångarnas och skuldernas bokförda värde. Statsskulden, som i huvudsak motsvarar statsbudgetens ackumulerade underskott över åren, svarar för den övervägande delen av skulderna och därmed den negativa nettoförmögenheten. Vid utgången av 2009 hade staten en nettoskuld på 384 miljarder kronor, dvs. staten hade en nettoförmögenhet på -384 miljarder kronor. Det är en förbättring med 26 miljarder kronor jämfört med 2008.

I Årsredovisning för staten 2009 behandlas förekomsten av *uppskjuten beskattning*. Där konstateras det att de fordringar som är kopplade till olika former av uppskjuten beskattning egentligen borde påverka redovisningen av den offentliga sektorns nettoförmögenhet. Anledningen till att detta inte sker, enligt årsredovisningen, är att det inte finns någon samlad redovisning av den uppskjutna beskattningen. Ett ytterligare skäl att inte redovisa skattefordringar är att det är mycket svårt att beräkna den fordran som den offentliga sektorn har. För att ändå ge en grov uppskattning av storleken på de skattekrav som den offentliga sektorn har, redovisar regeringen exempel på uppskjutna skattepliktiga belopp. De exempel som redovisas är uppskjuten beskattning av avtalspensioner (1 222 miljarder

kronor), uppskjuten beskattning för individuellt pensionssparande (338 miljarder kronor), uppskjuten beskattning vid försäljning av privatbostad (233 miljarder kronor) och periodiseringsfonder (216 miljarder kronor).

I skrivelsen kommenteras *Sveriges förväntade överskott av utsläppsätter*. De senaste prognoserna tyder på att Sverige kommer att få ett överskott på utsläppsätter, dvs. att utsläppen av växthusgaser kommer att vara lägre än det förutsedda innehavet av utsläppsätter för perioden 2008–2012. Överskottet uppskattas till ca 70 miljoner ton koldioxidekvivalenter. Under 2008 och 2009 har det skett en viss handel med utsläppsätter. Handeln har dock varit begränsad, och transaktionerna är inte offentliga. Marknaden kan därmed, enligt skrivelsen, inte anses vara likvid, vilket innebär att en värdering av ett förväntat överskott är högst osäker. Någon värdering av överskottet har därmed inte kunnat göras, och därmed har inte någon tillgång redovisats i balansräkningen.

Statsbudgetens utfall

Skrivelsen

I statsbudgeten för 2009 beräknades budgetsaldot till knappt 58 miljarder kronor och utfallet blev –176 miljarder kronor, dvs. 234 miljarder kronor lägre än budgeterat. Statsbudgetens inkomster blev 127 miljarder kronor lägre än budgeterat. Skillnaden förklaras främst av att statens skatteinkomster blev 80 miljarder kronor lägre än beräkningen i statsbudgeten för 2009.

Eftersom statsbudgetens saldo visade ett underskott på 176 miljarder kronor för 2009, var statens lånebehov positivt och bidrog till att öka statsskulden. Den konsoliderade statsskulden ökade med drygt 87 miljarder kronor till 1 149 miljarder kronor 2009.

Det slutliga utfallet för statsbudgetens utgifter m.m. blev 107 miljarder kronor högre än den ursprungligen fastställda statsbudgeten. Det beror framför allt på att Riksbanken lånat motsvarande 95 miljarder kronor i Riksgäldskontoret för att återställa valutarenservan, vilket påverkar Riksgäldskontorets nettoutlåning. På tilläggsbudget anvisades 39 miljarder kronor, varav 14 miljarder kronor avsåg bidrag till kommunsektorn och 10 miljarder kronor arbetslöshetsersättning och aktivitetsstöd. Utgifterna för samtliga utgiftsområden, exklusive utgiftsområde 26 Statsskulsräntor m.m., blev 12 miljarder kronor högre än vad som ursprungligen budgeterades. En av förklaringarna till att skillnaden mellan vad som anvisats på statsbudgeten i relation till utfallet blev mindre än vad som anvisades på tilläggsbudget är utfallet på utgiftsområde 14 Arbetsmarknad och arbetsliv. Arbetslösheten ökade inte i samma utsträckning som regeringen beräknade i samband med vårtilläggsbudgeten för 2009. Dessutom har andelen arbetslösa som fått arbetslöshetsersättning legat kvar på en relativt låg nivå. Lägre utgifter än anvisat på statsbudgeten blev det också inom utgiftsområde 10 Ekonomisk trygghet vid sjukdom och handikapp och inom utgiftsområde 6 Försvar och samhällets beredskap.

Statsbudgetens utfall för 2009 påverkades av betydande engångseffekter, t.ex. att Riksbanken lånade i Riksgäldskontoret för att återställa valutareserven efter olika insatser under den finansiella krisen. Justerat för engångseffekter erhålls ett mått på den underliggande saldoutvecklingen. Budgetsaldo justerat för engångseffekter uppgick till 84 miljarder kronor 2009.

Den totala *bemyndiganderamen* för 2009 var 295 miljarder kronor. De utestående åtagandena den 31 december 2009 uppgick till 257 miljarder kronor. Utgiftsområdena 22 Kommunikationer, 7 Internationellt bistånd och 6 Försvar och samhällets krisberedskap har störst bemyndiganden. Det är också dessa utgiftsområden som uppvisar störst avvikelse mellan bemyndiganderam och utestående åtaganden. Förklaringarna är uteblivna beställningar, senarelagda förhandlingar, kostnadsminskningar för Citytunneln i Malmö samt minskade biståndsvolymer.

Statliga garantier och krediter

Skrivelsen

Ett statligt garantiåtagande innebär att staten går i borgen för någon annans betalningsförpliktelser. Generella regler för hanteringen finns i lagen (1996:1059) om statsbudgeten. Enligt budgetlagen får regeringen ställa ut kreditgarantier och göra andra liknande åtaganden för det ändamål och med högst det belopp som riksdagen bestämmer. En garantiavgift ska tas ut som motsvarar statens ekonomiska risk och övriga kostnader för åtagandet, om inte riksdagen beslutar annat. Garantiverksamheten blir på så sätt självfinansierad på lång sikt. Denna princip för garantigivning kallas för garantimodellen. Exempel på garantier som omfattas av garantimodellen är exportkreditgarantier och kreditgarantier för infrastrukturprojekt. Vid sidan av budgetlagen finns garantier som regleras i särskilda lagar. Avgifterna för sådana garantier är vanligen angivna direkt i lag och kan sättas på andra grunder än att de ska motsvara statens förväntade kostnader. Insättningsgarantin, investerarskyddet och bankgarantierna är exempel på garantier som hanteras utanför garantimodellen.

Flera av de åtgärder som riksdagen och regeringen beslutade om i samband med den finansiella krisen hösten 2008 gäller garantier, vilket bidragit till att statens garantiåtaganden varit stora även under 2009. Statens garantiportfölj ökade till nästan 1 500 miljarder kronor vid utgången av 2009, jämfört med drygt 1 000 miljarder kronor 2008. Största gruppen av åtaganden är insättningsgarantin, där åtagandet den sista december 2009 uppgick till 886 miljarder kronor, och kreditgarantier och garantier om tillförsel av kapital på sammanlagt 566 miljarder kronor per den sista december 2009. I de här beloppen ingår inte två utestående kapitaltäckningsgarantier till Arlandabanan Infrastructure AB och Svensk-danska broförbindelsen Svedab AB, eftersom dessa åtaganden inte kan beloppsbestämmas. Inte heller är det möjligt att på ett bra sätt beräkna statens åtagande för investerarskyddet, varför inte heller det ingår i beloppen.

För att beräkna förväntade kostnader för sina åtaganden ska garantimyndigheterna enligt garantimodellen värdera sina garantier och göra avsättningar för dessa kostnader i sina balansräkningar. Förväntade kostnader består av förväntad förlust och administrativa kostnader. Insättningsgarantin, investerarskyddet och bankgarantierna regleras i särskild lagstiftning. Det görs därför ingen värdering eller avsättning för den förväntade förlusten. För dessa garantier är det mycket svårt att beräkna den förväntade kostnaden, och sannolikt kan det inte genomföras med hjälp av en enhetlig modell eller metod. Mot den bakgrunden saknas det i dag en fullständig analys av statens risker i den samlade garantiportföljen.

Riksgäldskontoret avsåg att under 2009, i samråd med övriga garanti- och kreditmyndigheter, undersöka möjligheten att på sikt ta fram ett verktyg för att mäta sannolikheten att riktigt stora förluster kommer att inträffa. Detta arbete nedprioriterades dock till följd av den finansiella krisen. I slutet av 2009 gav regeringen Riksgäldskontoret i uppdrag att föreslå hur man varje år bättre ska kunna analysera riskerna i statens samlade garantier. Dessutom har Riksgäldskontoret fått i uppdrag att lämna förslag på hur förordningen för statlig garantigivning bör förändras. Uppdragen ska redovisas under 2010.

Riksrevisionens styrelses framställning

Riksrevisionen har granskat regeringens beslut, uppföljning och rapportering till riksdagen om de statliga garantiåtgärderna till följd av finanskrisen. Resultatet av granskningen har redovisats i granskningsrapporten Statens garantier i finanskrisen (RiR 2009:26). Riksrevisionens styrelse har funnit att slutsatserna av granskningen ska överlämnas till riksdagen i form av en framställning (framst. 2009/10:RRS20). Styrelsen föreslår att riksdagen begär att regeringen snarast återkommer till riksdagen med en samlad redovisning av de ekonomiska risker för staten som besluten om bank- och exportkreditgarantier har medfört.

Nationellt intygande

Skrivelsen

Regeringens intygande avseende EU-medel innehåller en årlig räkenskaps-sammanställning över medel mottagna från EU:s budget samt en redogörelse för hur dessa medel har använts. Med EU-medel avses i detta sammanhang de medel som förvaltas inom ramen för delad förvaltning mellan medlemsstaten Sverige och Europeiska kommissionen, vilka redovisas på statsbudgetens anslag och inkomstitlar.

I intygandet bedömer regeringen huruvida EU-räkenskaperna i allt väsentligt är rättvisande samt intygar att det finns ett ramverk för staten som syftar till att säkerställa en betryggande intern styrning och kontroll av EU-medlen. Regeringens intygande grundar sig på ansvariga myndigheters

intyganden och bedömningar avseende hanteringen av EU-medel samt revisionens uttalanden från granskningen av myndigheternas räkenskaper och den interna styrningen och kontrollen.

Regeringens intygande syftar dels till att öka riksdagens insyn i hur Sverige fullgör sitt förvaltningsansvar och hur tilldelade EU-medel används, dels till att stärka den interna styrningen och kontrollen vid de myndigheter som ansvarar för att förvalta medlen. Intygandet överlämnas till riksdagen med kopia till Europeiska kommissionen och Europeiska revisionsrätten.

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

Finansutskottets ställningstagande

För att i efterhand utvärdera om den offentliga sektorns finansiella sparande varit i linje med överskottsmålet använder regeringen i skrivelsen ett genomsnitt för det finansiella sparandet under de senaste tio åren, det s.k. tioårssnittet, och ett konjunkturjusterat tioårssnitt. Utvärderat enligt dessa indikatorer låg det finansiella sparandet 2009 något över överskottsmålet. Samtidigt redovisar regeringen utförliga resonemang om utfallet av de s.k. framåtblickande indikatorerna, vilka används för att ge överskottsmålet den, av regeringen avsedda, styrande rollen för finanspolitiken.

Utskottet har i sitt yttrande till konstitutionsutskottet om lagreglering av överskottsmålet (yttr. 2009/10:FiU8y) behandlat frågan om uppföljningen av målet. Utskottet instämmer i yttrandet i den bedömning regeringen gör om att den lagreglerade redovisningsskyldigheten främst bör vara framåtblickande, eftersom det ger överskottsmålet en styrande roll för finanspolitiken. Samtidigt, menar utskottet, finns det inget som hindrar att regeringen redovisar hur överskottsmålet har uppfyllts och analyserar vilka lärdomar eventuella avvikelser från överskottsmålet kan ge upphov till. I det sammanhanget menar utskottet att det är naturligt att den framåtblickande redovisningen görs i vårpropositionen och budgetpropositionen, när riksdagen ska ta ställning till riktlinjerna för den ekonomiska politiken. Det ter sig samtidigt lika naturligt att redovisningen i högre grad är bakåtblickande när regeringen i årsredovisningen för staten redovisar hur överskottsmålet uppfyllts än vid de båda andra tillfällena. Det kan, enligt utskottet, komma till uttryck genom att regeringen i årsredovisningen lägger större tyngd vid en bakåtblickande indikator än vid de andra tillfällena. Utskottet står fast vid detta och vill återigen erinra om att även om skyldigheten för regeringen att redovisa hur överskottsmålet uppfylls i första hand ska vara framåtblickande, så utesluter detta inte på något sätt möjligheten för redovisningar av hur överskottsmålet faktiskt har uppfyllts

i efterhand. Mot bakgrund av detta anser utskottet att regeringen bör göra en tydligare distinktion mellan den bakåtblickande och den framåtblickande uppföljningen av överskottsmålet i Årsredovisning för staten.

Utskottet välkomnar den redovisning som regeringen gör i skrivelsen av förändringen av budgeteringsmarginalen sedan utgiftstaket fastställdes för det aktuella året. Genom redovisningen finns det nu en möjlighet att bilda sig en uppfattning av i vilken omfattning som budgeteringsmarginalen tagits i anspråk för utgiftsreformer och förändrats till följd av makroekonomiska förändringar och volymförändringar. Därmed förbättras förutsättningarna för riksdagen att bedöma regeringens tillämpning av det finanspolitiska ramverket. Utskottet noterar dock att budgeteringsmarginalen blivit 11 miljarder större sedan utgiftstaket fastställdes på grund av så kallade övriga faktorer. Någon närmare förklaring till den förhållandevis stora summan finns inte, och utskottet anser att redovisningen brister i detta avseende.

Utskottet välkomnar att regeringen i årsredovisningen kommenterar Sveriges förväntade överskott av utsläppsrätter. Utskottet noterar dock att redovisningen avser överskottet i relation endast till åtagandet i förhållande till Kyotoprotokollet och inte i relation till Sveriges nationella mål. I det yttrande som utskottet lämnade till miljö- och jordbruksutskottet i frågan (yttr. 2009/10:FiU7y) gjorde utskottet en skillnad mellan överskottet i förhållande till Kyotoprotokollet respektive till Sveriges nationella mål. Utskottet anser fortfarande att detta är giltigt och bör framgå i regeringens fortsatta redovisning av frågan. För övrigt har riksdagen beslutat om ett tillkännagivande till regeringen om hanteringen av utsläppsrätter i enlighet med miljö- och jordbruksutskottets förslag (bet. 2009/10:MJU21, rskr. 2009/10:223).

Av skrivelsen framgår att Riksgäldskontoret fått i uppdrag att lämna ett förslag till hur en årlig bedömning av riskerna i de samlade statliga garantierna kan göras. Uppdraget ska rapporteras senast den 15 november 2010, och förslaget ska innehålla en enhetlig analys av riskerna i de olika garantiengagemangen och även behandla hur de oförväntade kostnaderna bör analyseras och hanteras. Utskottet vill erinra om att statens garantiåtaganden alltjämt är mycket omfattande och därmed också statens samlade risktagande. Vid utgången av 2009 hade statens garantiportfölj ökat till nästan 1 500 miljarder kronor, vilket kan jämföras med 1 000 miljarder kronor 2008. Vid utskottets behandling av Årsredovisning för staten 2008 aktualiserades samma fråga. Utskottet var då tydligt med att det var angeläget att fortsätta det arbete med att utveckla riskbedömningar för de statliga garantierna som Riksgäldskontoret hade prioriterat ned på grund av den ekonomiska krisen. Utskottet ansåg dock inte att några påpekanden från riksdagens sida var nödvändiga eftersom regeringen i Årsredovisning för staten 2008 redovisade att Riksgäldskontoret räknade med att återuppta arbetet under 2009. Nu behandlar utskottet Årsredovisning för staten 2009. Utskottet noterar att regeringen återigen refererar till Riksgäldskontorets arbete med frågan och hänvisar till det uppdrag Riksgäldskontoret fått och

som ska rapporteras senare under 2010. I skenet av expansionen av garantierna under den finansiella krisen och med tanke på att garantiportföljen ökat också under 2009, är det ur riksdagens perspektiv bekymmersamt att ett helt år gått utan att regeringen sett till att arbetet med frågan återupptagits på Riksgäldskontoret. Utskottet är medvetet om de svårigheter som är förknippade med att utveckla riskbedömningar för de statliga garantierna, men utgår ifrån att regeringen följer arbetet noga så att uppdraget fullföljs utan ytterligare dröjsmål. Något tillkännagivande från riksdagen bedömer utskottet emellertid inte behövs, och Riksrevisionens styrelses framställning 2009/10:RRS20 avstyrks därför.

Modellen med gemensam förvaltning av stora delar av EU:s budgetmedel lägger ett betydande ansvar på medlemsstaterna och deras förmåga att hantera medlen på rätt sätt. Det är i det sammanhanget som regeringens nationella intygande avseende EU-medel ska ses. Intygandet syftar bl.a. till att stärka den interna styrningen och kontrollen vid de myndigheter som ansvarar för att förvalta medlen. Utskottet står fast vid sitt ställningstagande från förra året (bet. 2008/09:FiU26) att det nationella intygandet ger förutsättningar för en förbättrad kontroll av EU:s budgetmedel. Utskottet noterar dock att det ännu så länge endast är de fyra länder som tog initiativet, Storbritannien, Holland, Danmark och Sverige, som också lämnar nationella intyganden avseende EU-medel, men hoppas att initiativet ska inspirera andra medlemsstater att också förbättra sin kontroll av EU-medel.

BILAGA

Förteckning över behandlade förslag

Skrivelse 2009/10:101

Regeringens skrivelse 2009/10:101 Årsredovisning för staten 2009.

Framställning 2009/10:RRS20

Framställning 2009/10:RRS20 Riksrevisionens styrelses framställning om statens garantier:

Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad styrelsen anført om att regeringen snarast bör återkomma till riksdagen med en samlad redovisning av de ekonomiska risker för staten som besluten om bank- och exportkreditgarantier har medfört.

Redogörelse 2009/10:RRS32

Redogörelse 2009/10:RRS32 Riksrevisionens styrelses redogörelse om granskningen av årsredovisningen för staten 2009.