



Årsredovisning för staten

Sammanfattning

Finansutskottet behandlar i detta betänkande regeringens skrivelse 2006/07: 101 Årsredovisning för staten 2006 samt Riksrevisionens styrelses redogörelse angående granskningen av årsredovisningen (redog. 2006/07:RRS20). Riksrevisionen bedömer att årsredovisningen i allt väsentligt är rättvisande.

Finansutskottet framhåller att den årliga skrivelserna uppfyller sitt syfte väl genom att ge en samlad och informativ bild av hur statens finansiella resultat och ekonomiska ställning har utvecklats. Utskottet välkomnar också regeringens och berörda myndigheters arbete för att förbättra informationsvärdet och kvaliteten i redovisningen och ser fram emot att följa det fortsatta utvecklingsarbetet. Utskottet noterar även att antalet revisionsberättelser med invändning har minskat jämfört med föregående år.

Utskottet bedömer att de samlade förändringar som genomförts fr.o.m. 2006 avseende redovisningen av skatter innebär en väsentlig förbättring av informationen till riksdagen. Regeringen bör dock enligt utskottets uppfattning förtydliga informationen i fråga om hur stor del av utfallet avseende skatteintäkterna som utgör prognos. Vidare kommenterar utskottet i betänkandet vikten av en samlad information och analys av ändrade prognosförutsättningar och andra faktorer som påverkat utgifterna på statsbudgeten. När prognoserna har avvikit betydligt från det slutliga utfallet, vilket var fallet under 2006, bör regeringen i årsredovisningen även samlat kommentera skälen till prognosernas förändringar under det aktuella året. Utskottet anser vidare att informationen i årsredovisningen bör utvidgas så att utvecklingen av anslagsbehållningar och oförbrukade bidrag kan följas på aggregerad nivå över tid.

Utskottet välkomnar att informationen om garantiportföljens riskprofil fr.o.m. nästa årsredovisning kan bli mer fullständig och ser fram emot ytterligare resultat av det pågående utvecklingsarbetet inom det statliga garanti- och kreditområdet.

Finansutskottet föreslår att årsredovisningen och Riksrevisionens styrelses redogörelse 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 2006	5
Skrivelsen	5
Det ekonomiska utfallet 2006	5
Ändrade redovisningsprinciper	7
Statliga garantier och krediter	8
Sammanställning över statlig sektor	9
Revisionsberättelser med invändning	10
Riksrevisionens granskning av årsredovisningen för staten	10
Finansutskottets ställningstagande till årsredovisningen	10
<i>Bilaga</i>	
Förteckning över behandlade förslag	16
Skrivelse 2006/07:101	16
Redogörelse 2006/07:RRS20	16
 <i>Tabeller</i>	
Tabell 1. Antal revisionsberättelser med invändning per år	10
Tabell 2. Prognoser avseende budgeteringsmarginal och överskottsmål för 2006	12

Utskottets förslag till riksdagsbeslut

Årsredovisning för staten 2006

Riksdagen lägger skrivelse 2006/07:101 och redogörelse 2006/07:RRS20 till handlingarna.

Stockholm den 5 juni 2007

På finansutskottets vägnar

Stefan Attefall

Följande ledamöter har deltagit i beslutet: Stefan Attefall (kd), Pär Nuder (s), Ulf Sjösten (m), Anna Lilliehöök (m), Sonia Karlsson (s), Lars Elinder-son (m), Monica Green (s), Hans Hoff (s), Peder Wachtmeister (m), Göran Pettersson (m), Ulla Andersson (v), Tommy Ternemar (s), Emma Henriks-son (kd), Mikaela Valtersson (mp), Christina Zedell (s), Per Åsling (c) och Gunnar Andrén (fp).

Redogörelse för ärendet

Ärendet och dess beredning

I detta betänkande behandlar utskottet skrivelse 2006/07:101 Årsredovisning för staten 2006. Riksrevisionen har granskat årsredovisningen och i betänkandet behandlas Riksrevisionens styrelses redogörelse 2006/07:RRS20 angående granskningen. Inga motioner har väckts med anledning av skrivelsen.

Skrivelsens huvudsakliga innehåll

Skrivelsen Årsredovisning för staten 2006 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 (budgetlagen) redovisas i skrivelsen en uppföljning av de budgetpolitiska målen, uppgifter om utvecklingen av statens ekonomi de senaste fem åren, 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 invändningar anges. Vidare lämnas en redogörelse för Europeiska revisionsrättens granskning av EU-medel.

Utskottets överväganden

Årsredovisning för staten 2006

Utskottets förslag i korthet

Riksdagen lägger regeringens skrivelse 2006/07:101 Årsredovisning för staten 2006 och Riksrevisionens styrelses redogörelse 2006/07:RRS20 angående granskningen av årsredovisningen för staten till handlingarna.

Skrivelsen

Det ekonomiska utfallet 2006

Det samlade ekonomiska utfallet för 2006 ger en positiv bild när det gäller utvecklingen av statens finansiella resultat och ekonomiska ställning. Överskottet i de offentliga finanserna ökade enligt nationalräkenskapernas preliminära utfall från 2,9 % av BNP 2005 till 3,1 % av BNP 2006. Utfallet överstiger därmed det av riksdagen fastställda målet för 2006 om ett överskott i den offentliga sektorns sparande på minst 0,5 % av BNP med 2,6 procentenheter. Den stora avvikelserna förklaras till viss del av en högre tillväxt men beror dock i stor utsträckning på ökade skatteintäkter, bl.a. avseende skatt på kapitalvinster och konsumtion samt i viss mån även inkomstskatter. Även minskade utgifter i staten bidrog till att det finansiella sparandet i offentlig sektor blev högre än vad som prognostiserats. Under perioden 2000–2006 var överskotten i de offentliga finanserna i genomsnitt 2,0 % av BNP (inklusive premiepensionssystemet). Enligt skrivelsen är överskottet därmed i linje med riksdagens fastställda mål från år 2000 om ett sparande på i genomsnitt 2 % av BNP över en konjunkturcykel.

Det av riksdagen beslutade utgiftstaket för 2006 uppgick till 907 miljarder kronor. De takbegränsade utgifterna (utgiftsområde 1–25 och 27 samt ålderspensionssystemet vid sidan av statsbudgeten) uppgick till 895,2 miljarder kronor (31,5 % av BNP). Utgiftstaket klarades därmed med en marginal på 11,8 miljarder kronor.

Statsbudgeten uppvisade ett överskott för andra året i rad. Statsbudgetens saldo uppgick till 18,4 miljarder kronor, vilket motsvarar en ökning med 4,3 miljarder kronor jämfört med 2005. Skillnaden mellan utfall och beräknat budgetsaldo i statsbudgeten för 2006 blev 57,3 miljarder kronor. Överskottet 2006 förklaras främst av ökade skatteinkomster som blev 67 miljarder kronor högre än beräknat i statsbudgeten.

Under 2006 anvisades på tilläggsbudget 11,1 miljarder kronor, varav 6,8 miljarder kronor avsåg ökade utgifter för jord- och skogsbruk (främst gårdsstöd). I förhållande till totalt anvisade medel på statsbudget och tilläggsbud-

get blev utgifterna 3,5 miljarder kronor lägre. De takbegränsade utgifterna blev 10,4 miljarder kronor lägre än i den av riksdagen beslutade statsbudgeten. Skillnaden förklaras främst av lägre utgifter än beräknat för sjukpenning och föräldraförsäkring samt lägre utgifter till följd av lägre arbetslöshet och lägre antal studiemedelstagare. Vidare blev avgiften till Europeiska gemenskapen lägre än beräknat. Inom några områden blev utgifterna däremot högre än beräknat i statsbudgeten 2006, bl.a. till följd av riksdagens beslut på tilläggsbudget om tidigareläggning av utbetalning av gårdstöd samt högre utgifter för statsskuldsräntor m.m. Därutöver belastades 2006 med utbetalningar av premiepensionsmedel för två år, vilket medförde en ökning av Riksgäldskontorets nettoutlåning.

Justerat för större engångseffekter (netto 5,9 miljarder kronor) uppgick statsbudgetens saldo 2006 till 24,3 miljarder kronor. Motsvarande justerat saldo för 2005 uppgick till -0,6 miljarder kronor.¹

Resultaträkningen för staten uppvisar för andra året i följd ett överskott. För 2006 uppgick överskottet till 104 miljarder kronor, vilket är en förbättring med 67 miljarder kronor jämfört med 2005. Förändringen hänförs i huvudsak till att skatteintäkterna ökade med 62 miljarder kronor. Skatter m.m. uppgår till 964 miljarder kronor för staten (92 % av statens totala intäkter). Skatter på arbete ökade med 31,5 miljarder kronor jämfört med 2005. Skatt på kapital ökade med 16,6 miljarder kronor och skatt på konsumtion och insatsvaror ökade med 16,1 miljarder kronor, varav 13,4 miljarder kronor avsåg mervärdesskatt.

Resultat från andelar i dotter- och intresseföretag påverkade utfallet positivt med 48,4 miljarder kronor, vilket motsvarar en ökning med 2,6 miljarder kronor jämfört med 2005. De större förändringarna avser förbättrade resultat främst för Telia Sonera AB (2,4 miljarder kronor), Civitas Holding AB (1,7 miljarder kronor) och Sveaskog AB (1,5 miljarder kronor). Däremot försämrades resultatet för Akademiska Hus AB (3,6 miljarder kronor).

Kostnader för transfereringar uppgick till 763 miljarder kronor 2006 (77 % av statens totala kostnader), vilket innebär en ökning med 17 miljarder kronor jämfört med 2005. Förändringen hänförs i huvudsak till att transfereringar till hushåll ökade med 14 miljarder kronor, varav 7 miljarder kronor avsåg ålderspensioner vid sidan av statsbudgeten. Kostnaderna för transfereringar till utlandet i form av bistånd och internationella bidrag ökade med 3,2 miljarder kronor jämfört med 2005. Kostnaderna för statens egen verksamhet uppgick till 202 miljarder kronor 2006 (20 % av statens totala kostnader), vilket är en ökning med 8 miljarder kronor jämfört med 2005. Nettokostnaden för förvaltningen av statsskulden uppgick till 28 miljarder kronor 2006, vilket är en minskning med 39 miljarder kronor jämfört med 2005.

¹ Enligt uppgift i Årsredovisning för staten 2005 (skr. 2005/06:101).

Statens balansräkning visar att nettoförmögenheten, dvs. skillnaden mellan tillgångars och skulders bokförda värden (motsvarande eget kapital), uppgick till –635 miljarder kronor den 31 december 2006.² Nettoförmögenheten, som är negativ till följd av statsskuldens storlek, förbättrades med ca 110 miljarder kronor jämfört med 2005. Förändringen är främst en följd av årets överskott i resultaträkningen på 104 miljarder kronor. Den redovisade utvecklingen av statens ekonomi i ett femårsperspektiv visar att nettoförmögenheten har förbättrats med 138 miljarder kronor under perioden, varav merparten av förändringen hänförs till 2006. Den avgörande förklaringen till förbättringen är överskotten i resultaträkningen under åren 2002, 2005 och 2006, men även det förändrade värdet av resultatandelar i dotter- och intresseföretag har påverkat utvecklingen under perioden.

Under åren 2002–2005 var den konsoliderade statsskulden relativt oförändrad med en andel på ca 47–48 % av BNP.³ Under 2006 minskade statsskulden med 41 miljarder kronor jämfört med 2005 och uppgick vid årets slut till 1 220 miljarder kronor. Statsskulden som andel av BNP har därmed minskat från 47,2 % av BNP 2005 till 43,0 % av BNP 2006. Den totala skuldökningen under den gångna femårsperioden uppgår till 57 miljarder kronor.

Sveriges kostnader för EU-avgiften uppgick till 25,9 miljarder kronor (0,9 % av BNP), vilket är en ökning med ca 0,3 miljarder kronor jämfört med 2005. För Sveriges del ökade främst den mervärdesskattebaserade avgiften avseende 2006, medan den BNI-relaterade avgiften däremot minskade. Bidragen från EU som budgeteras och redovisas på statsbudgeten uppgick till 13,8 miljarder kronor. Ökningen med 0,7 miljarder kronor jämfört med 2005 avser i huvudsak ersättningar för kostnader med anledning av stormen Gudrun. Nettoflödet till EU uppgick därmed till 12,1 miljarder kronor, en minskning med 0,4 miljarder kronor jämfört med 2005. Statliga myndigheter, främst universitet och högskolor, tog under 2006 även emot drygt 0,8 miljarder kronor i bidrag direkt från EU:s institutioner, bl.a. i form av forskningsstöd.⁴

Ändrade redovisningsprinciper

I enlighet med riksdagens beslut om ny struktur för redovisning av skatteinkomster i statsbudgeten redovisas fr.o.m. 2006 skatteintäkter enligt fullt periodiserade principer, dvs. hänförda till gällande regelverk det år de uppstår. Regeringen har vidare beslutat att skatteinkomsterna ska redovisas fullt periodiserade även i resultaträkningen i årsredovisningen för staten. Redan i årsredovisningen för staten 2005 gjordes därför en översiktlig

² Statens nettoförmögenhet i balansräkningen skiljer sig från begreppen nettoförmögenhet/nettoskuld enligt nationalräkenskaperna, vilka används avseende det finansiella sparandet i offentlig sektor.

³ Enligt uppgifter i årsredovisningarna för staten avseende åren 2002, 2003, 2004 respektive 2005.

⁴ Dessa bidrag ingår ej i statsbudgeten utan redovisas enbart som intäkter i resultaträkningen.

beräkning av skatteintäkterna enligt de nya principerna. Avsikten var att dels visa riksdagen vilka effekter de nya metoderna kunde förväntas få, dels beräkna jämförelsetal för 2006. Tillämpningen av de nya principerna innebär att redovisningen av skatter i årsredovisningen för staten till viss del kommer att grundas på prognoser. I skrivelsen ges en närmare beskrivning av metoden för beräkning av skatteintäkter. I samband med förändringen av redovisningsprinciperna har även avgränsningen mellan skatteintäkter och intäkter av avgifter och andra ersättningar ändrats på några punkter för att nå en bättre överensstämmelse, dels mellan redovisningen av skatter i årsredovisningen (resultat- och balansräkningen) och statsbudgeten, dels med nationalräkenskaperna.

För att förbättra informationen i årsredovisningen för staten särredovisas fr.o.m. 2006 kostnader för befarade och konstaterade förluster avseende garanti- och kreditverksamheten hos främst Exportkreditnämnden (EKN) och Riksgäldskontoret (RGK).

Statliga garantier och krediter

Statens garantiåtaganden ökade med 33 miljarder kronor jämfört med 2005 och uppgick vid utgången av 2006 till 756 miljarder kronor. I summan ingår inte kapitaltäckningsgarantier eftersom dessa är obegränsade till tid och belopp och därför inte värderas. Dessa garantier är dock få. För investerarskyddet saknas uppgifter om storleken på de skyddade tillgångarna. Störst av åtagandena är insättningsgarantin (527 miljarder kronor), exportgarantier och u-kreditgarantier (93 miljarder kronor), garantier om tillförsel av kapital (84 miljarder kronor) samt kreditgarantier av olika slag (41 miljarder kronor). Den största förändringen jämfört med 2005 avser insättningsgarantin som ökade statens garantiåtaganden med ca 37 miljarder kronor till följd av en större volym garanterade insättningar.⁵ Vidare kan noteras att de första ersättningsfallen inom insättningsgarantin inträffade under 2006 då Custodia AB och Allmänna Kapital (Sverige) AB försattes i konkurs. De statliga subventionerna via anslag på statsbudgeten uppgick till 0,3 miljarder kronor, varav 0,2 miljarder kronor avsåg äldre bostadskreditgarantier och 0,1 miljarder kronor avsåg Öresundsbron.

Regeringen anför, liksom i föregående årsredovisning, att det inte går att mäta och redovisa den samlade portföljens riskprofil. Orsaken är att Insättningsgarantinämnden (IGN) och Bostadskreditnämnden (BKN) inte redovisar avsättningar för förväntade förluster. Under 2006 har BKN infört en ny avgiftsmodell som innebär att varje enskild garanti får en avgift som återspeglar risk och kostnad. BKN kommer även att införa en riskbaserad redovisning fr.o.m. 2007 och har för 2006 gjort en skuggredovisning av sitt bokslut enligt dessa principer. I mars 2005 avlämnade Insättningsgarantiutredningen betänkandet Reformerat system för insättningsgarantin (SOU 2005:16). Där föreslås bl.a. att insättningsgarantin i fortsättningen ska utformas som en renodlad statlig garanti som prissätts efter risk av en myndig-

⁵ Enligt jämförelse med uppgift i Årsredovisning för staten 2005 (skr. 2005/06:101).

het med resultatansvar och att investerarskyddet även i fortsättningen ska bygga på ömsesidiga principer och administreras av staten. Förslagen bereds för närvarande i Regeringskansliet.

Statens externa utlåning med kreditrisk uppgick vid utgången av 2006 till drygt 194 miljarder kronor, varav 176 miljarder kronor avsåg studielån. Drygt 30 miljarder kronor av utlåningen bedöms av berörda myndigheter som osäkra fordringar. RGK är efter Centrala studiestödsnämnden (CSN) den myndighet som har störst utlåning (15,5 miljarder kronor), vilken främst avser olika infrastrukturprojekt. Övriga myndigheter som bedriver utlåningsverksamhet är enligt årsredovisningen Sida, Nutek, Vinnova, Energimyndigheten, Kammarkollegiet och länsstyrelserna.

Regeringen anför, liksom i föregående årsredovisning, att det i dag inte är möjligt att via kreditmyndigheternas redovisningar få en klar och samlad bild över statens utestående krediter. Regeringen gav därför RGK i uppdrag att samordna ett arbete med de andra kreditmyndigheterna samt Ekonomistyrningsverket för att få till stånd en gemensam redovisning av kostnader och risker inom det statliga kreditområdet. Uppdraget redovisades till regeringen den 28 februari 2006. Där föreslås att redovisningen av statens utlåning ska vara enkel men utförlig och visa statens totala fordran för utlåningen. En tillförlitlig riskavspeglande värdering av lånen ska dessutom utgöra underlag för de nedskrivningar som ska spegla förväntade förluster i statens utlåning. Slutligen föreslås att en kreditmodell motsvarande garantimodellen införs. Förslagen bereds för närvarande i Regeringskansliet.

Sammanställning över statlig sektor

Den statliga sektorns samlade tillgångar ökade under 2006 med 235 miljarder kronor och uppgick till 3 186 miljarder kronor efter elimineringar av interna mellanhavanden. Utöver tillgångar och skulder i de statliga myndigheterna (enligt balansräkningen för staten) inkluderar sammanställningen även statliga bolag och finansinstitut, Riksbanken, Premiepensionsmyndigheten, AP-fonderna samt Allmänna arvsfonden. AP-fondernas tillgångar uppgick till 871 miljarder kronor, en ökning med 91 miljarder kronor till följd av ökad sysselsättning och en gynnsam utveckling på aktiemarknaden. PPM:s tillgångar uppgick vid årets slut till 295 miljarder kronor, en ökning med 55 miljarder kronor. Statens ägande avseende andelar i de statliga bolagens tillgångar uppgick till 1 213 miljarder kronor, en ökning med 54 miljarder kronor. Ålderspensionssystemets balansomslutning för 2006 uppgick till 7 098 miljarder kronor. Årets resultat i inkomstpensionssystemet uppgick till 71 miljarder kronor. Inkomstpensionens tillgångar ökade med 313 miljarder kronor. Buffertfonden ökade med 89 miljarder kronor (13 % av tillgångarna). För premiepensionen uppgick årets resultat till 56 miljarder kronor. De fonderade premiepensionstillgångarna ökade under året med 76 miljarder kronor.

Revisionsberättelser med invändning

Riksrevisionen bedriver revision genom årlig revision och effektivitetsrevision. Den årliga revisionen avslutas genom uttalanden i revisionsberättelser om bl.a. myndigheternas årsredovisningar. Vidare utgör den årliga revisionen en del i kvalitetsgranskningen av årsredovisningen för staten eftersom myndigheternas årsredovisningar ligger till grund för bl.a. de delar av skrivelsen som regleras i budgetlagen (resultat- och balansräkningar, finansieringsanalys och statsbudgetens utfall).

Antalet revisionsberättelser med invändning avseende räkenskapsåret 2006 var 11, vilket är en minskning jämfört med 2005 då antalet invändningar uppgick till 16. I tabell 1 redovisas antalet revisionsberättelser med invändning under perioden 1995/96–2006.

Tabell 1. Antal revisionsberättelser med invändning per år

95/96	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
26	20	19	21	14	10	14	19	12	16	11

Regeringen avser att återkomma i budgetpropositionen för 2008 med en redovisning av vilka åtgärder som har vidtagits eller kommer att vidtas med anledning av invändningarna. I budgetpropositionen för 2008 avser regeringen även att redovisa och kommentera Riksrevisionens granskningsrapporter avseende effektivitetsrevision.

Riksrevisionens granskning av årsredovisningen för staten

Riksrevisionens styrelse har till riksdagen överlämnat Riksrevisionens granskning av årsredovisningen för staten i form av en redogörelse (2006/07: RRS20). Enligt revisionsberättelsen bedömer Riksrevisionen att årsredovisningen är i allt väsentligt rättvisande.

Finansutskottets ställningstagande till årsredovisningen

Utskottet vill inledningsvis framhålla att den årliga skrivelsen uppfyller sitt syfte väl genom att ge en samlad och informativ bild av hur statens finansiella resultat och ekonomiska ställning har utvecklats. Skrivelsens innehåll vidareutvecklas från år till år utifrån utskottets önskemål, men också genom regeringens och berörda myndigheters fortsatta arbete för att förbättra informationsvärdet och kvaliteten i redovisningen till riksdagen. Utskottet välkomnar detta och ser fram emot att följa det fortsatta utvecklingsarbetet, bl.a. utifrån de önskemål som framförs nedan avseende olika avsnitt i årets årsredovisning.

Resultat- och balansräkning samt statsbudgetens utfall

Utskottet välkomnade i föregående års betänkande avsikten att i nästa årsredovisning ha en fullt periodiserad redovisning av skatter m.m. i resultat- och balansräkningen. Utskottet bedömer att de samlade förändringar som

genomförts fr.o.m. 2006 avseende redovisningen av skatter, såväl i statsbudgeten som i resultaträkningen, innebär en väsentlig förbättring av informationen till riksdagen. Eftersom tillämpningen av de nya principerna innebär att redovisningen av skatter i årsredovisningen för staten till viss del grundas på prognoser bör dock informationen i skrivelsen förtydligas i fråga om hur stor del av utfallet som utgör prognos. I skrivelsen anges att det avseende 2006 finns vissa skillnader mellan resultaträkningen och statsbudgeten på grund av sena justeringar av utfallet för skatterna. Eftersom detta försämrar överensstämmelsen mellan avsnitten förutsätter utskottet att liknande justeringar undviks i kommande årsredovisningar.

I enlighet med finansutskottets önskemål i föregående års betänkande redovisar regeringen tydliga kommentarer om större avvikelser mellan budgeterade belopp och utfall på vissa inkomsttitlar rörande skattenedsättningar. Av informationen framgår även hur avvikelsen förhåller sig till det belopp som för vissa stöd genom lag begränsar hur mycket statens inkomster får minska genom kreditering på skattekonto. Det gäller bl.a. Stöd för konvertering från oljeuppvärmningssystem i bostadshus där förskjutningar i utnyttjandet av stödet har föranlett ett förslag till ändring av krediteringsutrymmet för 2007 på tilläggsbudget i 2007 års ekonomiska vårproposition. Förslaget behandlas i betänkande 2006/07:FiU21.

Utskottet vill framhålla att den vidareutveckling som skett av redovisningen av den realekonomiska fördelningen av statsbudgeten har ett stort informationsvärde. Fördelningen baseras på nationalräkenskapernas definitioner där utgifterna fördelas på transfereringar, konsumtion, investeringar, räntor och finansiella transaktioner. Till skillnad från föregående år redovisas i årets årsredovisning även de största anslagen inom respektive kategori.

Riksdagen fastställde hösten 2003 utgiftstaket för staten för 2006 till 931 miljarder kronor (bet. 2003/04:FiU1). Hösten 2004 fastställdes taket för 2006 till 907 miljarder kronor (bet. 2004/05:FiU1). De förändringar som föranledde denna tekniska justering av utgiftstaket 2006 framgår av årsredovisningen. I budgetpropositionen för 2006, dvs. hösten 2005, redovisade regeringen emellertid ytterligare ett antal förändringar som påverkar vilka utgifter som beräknas och redovisas under utgiftstaket. Förändringarna föranledde dock inget beslut från riksdagen om teknisk justering av taket, eftersom de enskilda förändringarna sammantaget kom att summeras och avrundas till 0 kr. För att uppföljningen av de budgetpolitiska målen ska vara fullständig anser utskottet att alla förändringar av teknisk karaktär bör presenteras i årsredovisningen för staten, även om de efter summering och avrundning inte leder till beslut om en teknisk justering av utgiftstaket för staten.

Utfall i förhållande till budget och prognos

I enlighet med budgetlagens krav (36 §) redovisar regeringen två gånger per år prognoser över statens inkomster och utgifter samt statens lånebehov. Riksrevisionen har i ett flertal granskningar av olika utgifter på

statsbudgeten uppmärksammat brister i regeringens beslutsunderlag och prognoser till riksdagen, vilket bl.a. framfördes i Riksrevisionens årliga rapport för 2006. Iakttagelser med samma inriktning redovisas även i rapporterna Det makroekonomiska underlaget i budgetpropositionerna (RiR 2006:23) och Regeringens uppföljning av överskottsmålet (RiR 2006:27). Riksrevisionens styrelses framställningar med anledning av dessa rapporter behandlas i betänkandet över den ekonomiska vårpropositionen 2006/07: FiU20.

Med anledning av att avvikelserna mellan ursprunglig statsbudget och utfall är förhållandevis betydande 2006 kommenteras nedan hur regeringens prognoser för budgetåret har utvecklats efter det att riksdagen beslutade om en statsbudget för budgetåret. I tabell 2 framgår regeringens beräkningar och prognoser avseende 2006 års utfall för budgeteringsmarginalen och överskottsmålet i budgetdokumenten till riksdagen.

Tabell 2. Prognoser avseende budgeteringsmarginal och överskottsmål för 2006

	Beräkning BP 2006	Prognos 1 VP 2006	Prognos 2 BP 2007	Utfall ÅRS 2006
Budgeteringsmarginal (miljarder kronor)	2,2	2,9	7,8	11,8
Överskottsmål offentlig sektor	0,7 %	2,0 %	2,8 %	3,1 %

Kommentar: BP=budgetproposition, VP=ekonomisk vårproposition, ÅRS=årsredovisning för staten.

Enligt årsredovisningen ökade utgifterna på statsbudgeten med 4,6 miljarder kronor till följd av riksdagens och regeringens beslut om tidigareläggning av utbetalningen av gårdsstöd från januari 2007 till december 2006. Justerat för engångseffekten av tidigareläggningen skulle den slutliga marginalen till utgiftstaket således ha uppgått till 16,4 miljarder kronor. Med undantag för det första året med tillämpning av utgiftstak, dvs. 1997, har marginalen till utgiftstaket under perioden 1998–2005 varit i genomsnitt 3,1 miljarder kronor.⁶ Marginalen till det beslutade utgiftstaket för 2006 är således betydande i jämförelse med tidigare år.

Prognosen över inkomsterna för 2006 reviderades till största delen redan våren 2006, vilket påverkade prognosen för överskottsmålet i vårpropositionen. I fråga om utgifterna för 2006 skedde en större prognosrevidering först i budgetpropositionen för 2007. Även utgiftsprognosen hösten 2006 avviker mycket från utfallet. Budgeteringsmarginalen beräknades då till 7,8 miljarder kronor, dvs. 4 miljarder kronor lägre än det slutliga utfallet. Justerat för engångseffekten av tidigareläggningen var avvikelserna mellan utgiftsprognosen hösten 2006 och det slutliga utfallet 8,6 miljarder kronor.

Utskottet vill med ovanstående resonemang visa på vikten av tydlig information om ändrade prognosförutsättningar under året och kommentarer till varför avvikelser uppstår. Stor prognososäkerhet kan medföra att beslut om finanspolitikens inriktning på kort och lång sikt fattas på felaktiga grun-

⁶ Baserat på uppgifter i respektive årsredovisning för staten för åren 1998–2005.

der. På kort sikt finns exempelvis en risk att utgiftsbegränsande åtgärder genomförs för att klara utgiftstaket utan att så är nödvändigt. På längre sikt har prognoserna betydelse för behovet av osäkerhetsmarginal vid fastställandet av utgiftstaket, dvs. budgeteringsmarginalens storlek. Större avvikelser mellan budget och utfall kan även vara en indikation på brister i verksamhetens effektivitet eller att anslag är antingen över- eller underbudgeterade.

Avvikelser i utfall från ursprunglig statsbudget och ändrade prognoser kan ha sin förklaring i ändrade makroekonomiska förutsättningar, volymförändringar, förändringar i skattepolitiken, beslut om tilläggsbudget m.m. Utskottet noterar att det, till skillnad från tidigare år, inte finns någon samlad redovisning för 2006 av skillnaden mellan utfall och beräknade utgifter i statsbudgeten uppdelat på sådana olika faktorer. Förändringar i antaganden om de makroekonomiska förutsättningarna redovisas dock som tidigare för inkomsterna. Även om avvikelser kommenteras för utgiftsområden och enskilda anslag m.m. är en samlad information och analys av ändrade makroekonomiska förutsättningar och andra faktorer värdefull även avseende utgiftssidan. Utskottet anser därför att en sådan redovisning åter bör ingå i nästa årsredovisning. När prognoserna har avvikit betydligt från det slutliga utfallet bör regeringen i årsredovisningen även samlat kommentera skälen till prognosernas förändringar under året. Avvikelseanalysen i årsredovisningen för staten bör utgöra en viktig utgångspunkt för regeringens fortsatta analys och förslag avseende såväl budgeteringsmarginalen som olika verksamheter i budgetpropositionen.

Anslagsbehållningar och oförbrukade medel

I skrivelsen redovisas förändringen av anslagsbehållningar (anslagssparande) i jämförelse med närmast föregående år. Enligt uppgifter i tidigare årsredovisningar uppgick de ackumulerade anslagsbehållningarna till ca 23–25 miljarder kronor under åren 2003–2005. Under 2006 ökade behållningarna med drygt 9 miljarder kronor till ca 35 miljarder kronor (exkl. statsskuldräntor), vilket motsvarar nivåerna under åren 2001–2002. Samtidigt uppgick den totala volymen för indragningar av anslagsmedel under 2006 till 17 miljarder kronor, en ökning med 8 miljarder kronor jämfört med 2005 som främst beror på en indragning av anslagssparandet för statsskuldräntor med 6 miljarder kronor.

Enligt utskottet visar anslagsbehållningarnas samlade utveckling och storlek på behovet av en analys av prognosavvikelser och effektivitet i enskilda verksamheter så att en väl avvägd budgetering kan uppnås för anslagen på statsbudgeten. Redovisningen i årsredovisningen bör utvidgas så att utvecklingen av anslagsbehållningar på aggregerad nivå kan följas över tid, exempelvis i ett femårsperspektiv. Fördjupade analyser av enskilda verksamheters resultat och effektivitet m.m. ska däremot redovisas i samband med att regeringens förslag till anslag lämnas i budgetpropositionen. Behovet av sådan analys är särskilt stort i fråga om de anslag

som återkommande i årsredovisningen redovisas med anslagsbehållningar över 1 miljard kronor, vilka delvis kan antas bero på upprepade beslut om begränsningsbelopp.

I Riksrevisionens årliga rapport för 2006 konstateras att det enligt myndigheternas redovisningar vid utgången av 2005 sammanlagt fanns ca 5 miljarder kronor i form av oförbrukade bidrag som har betalats från en myndighet till en annan. Medlen har ursprungligen anvisats genom anslag på statsbudgeten men har inte utbetalats till slutmottagaren eller på annat sätt förbrukats av den mottagande myndigheten. Enligt Riksrevisionen kan de oförbrukade medlen liknas vid ett dolt anslagssparande i myndigheterna som inte beaktas i regeringens förslag till statsbudget. Vid betalningen mellan myndigheterna belastas anslaget, vilket ger intryck av att den beslutade verksamheten faktiskt har genomförts. Riksrevisionen påtalade vidare att de oförbrukade medlen inte redovisades i årsredovisningen för staten.

Utskottet noterar att det i årsredovisningen för 2006 framgår av not till balansräkningen att de oförbrukade medel som avser bidrag mellan myndigheter uppgick till 5 miljarder kronor 2005 och till 6,5 miljarder kronor 2006, dvs. en ökning med 1,5 miljarder kronor. Av de totala oförbrukade bidragen 2006 finns 46 % av medlen hos universitet och högskolor och 33 % hos länsstyrelserna. Enligt utskottet bör utvecklingen av de oförbrukade medlen fortsatt följas upp på aggregerad nivå i årsredovisningen för staten, exempelvis på samma sätt som förordas ovan angående anslagsbehållningarna (femårigt tidsperspektiv, största myndigheterna). Vidare bör regeringen i budgetpropositionen särskilt kommentera användningen och utvecklingen av dessa medel i anslutning till respektive verksamhet och myndighet som berörs.

Statliga garantier och krediter

I enlighet med vad utskottet förutsatte i betänkandet om föregående årsredovisning innehåller även årets skrivelse en redovisning av utvecklingen av det fortsatta arbetet med riskbaserade redovisningar. Utskottet välkomnar att Bostadskreditnämnden (BKN) inför en riskbaserad redovisning fr.o.m. 2007 eftersom det medför att information om garantiportföljens riskprofil fr.o.m. nästa årsredovisning kan bli mer fullständig. Utskottet ser vidare fram emot att i nästa årsredovisning få en redovisning av resultaten från det fortsatta arbetet med att dels utforma insättningsgarantin som en renodlad statlig garanti, dels införa en gemensam redovisning av kostnader och risker inom det statliga kreditområdet.

Revisionsberättelser med invändning

Utskottet noterar att antalet revisionsberättelser med invändning har minskat jämfört med föregående år. En invändning avser överskridande av anslag. Vidare har en myndighet ingått åtaganden om utbetalningar av bidrag utan beslut om bemyndigande från riksdag och regering. Reger-

ingen föreslår därför i den ekonomiska vårpropositionen att bemyndigande för detta ges på tilläggsbudget (prop. 2006/07:100). Förslaget behandlas i betänkande 2006/07:FiU21.

Av årsredovisningen framgår att Riksrevisionen har två invändningar mot Konsumentverket. En av dessa avser avyttringen av tidningen Råd&Rön till ett av Sveriges konsumentråd helägt nybildat bolag. Frågan har behandlats bl.a. i proposition 2005/06:105 Trygga konsumenter som handlar hållbart. Enligt Riksrevisionen har överlåtelsen skett utan regeringsbeslut i frågan. Vidare har avyttringen inte skett affärsmässigt, vilket strider mot 7 § lagen (1996:1059) om statsbudgeten och 7 § förordning (1996:1191) om överlåtelse av statens lösa egendom. Utskottet vill betona vikten av att försäljning av statlig egendom sker på affärsmässiga grunder i enlighet med budgetlagens bestämmelser. Det är därför angeläget att regeringen återkommer till riksdagen med en redovisning med anledning av revisionens invändning mot hanteringen av överlåtelsen.

Riksrevisionens granskning

Utskottet noterar att Riksrevisionen i sin revisionsberättelse bedömer att årsredovisningen för staten 2006 i allt väsentligt är rättvisande.

Angående årsredovisningen för staten 2005 kommenterade Riksrevisionen förra året att det inte fanns någon redovisningsansvarig myndighet för förpliktelsen avseende kostnaden för stängningen av Barsebäck 2. Utskottet konstaterade i föregående års betänkande att förpliktelsen hade redovisats för riksdagen på ett korrekt sätt i årsredovisningen för staten. Utskottet ville samtidigt understryka vikten av att redovisningsskyldigheten för förpliktelser är konstruerad så att samtliga förpliktelser redovisas i årsredovisningen. Utskottet noterar att ansvaret för förpliktelsen har klargjorts under 2006 så att kostnaden för åtagandet och den återstående skulden nu redovisas i Regeringskansliets årsredovisning.

Ställningstagande

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

BILAGA

Förteckning över behandlade förslag

Skrivelse 2006/07:101

Regeringens skrivelse 2006/07:101 Årsredovisning för staten 2006.

Redogörelse 2006/07:RRS20

Redogörelse 2006/07:RRS20 Riksrevisionens styrelses redogörelse angående granskningen av årsredovisningen för staten 2006.