

# Finansutskottets betänkande 2023/24:FiU30

## Årsredovisning för staten 2023

---

### Sammanfattning

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

Utskottet har tagit del av årsredovisningen för staten 2023 och Riksrevisionens granskning av redovisningen. Årsredovisningen för staten ger riksdagen en möjlighet att följa upp och kontrollera de beslut som riksdagen har fattat om statens budget och är ett viktigt komplement till budgetpropositionen. Utskottet anser att regeringen i årsredovisningen för staten 2023 har förklarat de väsentliga skillnaderna mellan budgeterade belopp och utfall.

I betänkandet finns ett särskilt yttrande (S).

#### *Behandlade förslag*

Skrivelse 2023/24:101 Årsredovisning för staten 2023.

Redogörelse 2023/24:RR4 Riksrevisionens redogörelse för granskningen av Årsredovisning för staten 2023.

# Innehållsförteckning

Utskottets förslag till riksdagsbeslut .....	3
Redogörelse för ärendet .....	4
Ärendet och dess beredning.....	4
Skrivelsens huvudsakliga innehåll.....	4
Utskottets överväganden.....	5
Årsredovisning för staten 2023.....	5
Särskilt yttrande.....	19
Årsredovisning för staten 2023 (S).....	19
<i>Bilaga</i>	
Förteckning över behandlade förslag.....	20
Skrivelse 2023/24:101.....	20
Redogörelse 2023/24:RR4 .....	20
<i>Tabeller</i>	
Tabell 1 Den offentliga sektorns finansiella sparande .....	6
Tabell 2 Finansiellt sparande i offentlig sektor samt indikatorer för avstämning mot målet för den offentliga sektorns finansiella sparande .....	7
Tabell 3 Förändring av budgeteringsmarginalen från fastställandet av utgiftstaket för 2023 till utfallet för 2023.....	8
Tabell 4 Utfallet för statens budget 2023 .....	9
Tabell 5 Utgifter som skiljer sig mer än 1 miljard från statens budget 2023 .....	10
Tabell 6 Skillnaden mellan utfall och budget för 2023 .....	11

# Utskottets förslag till riksdagsbeslut

## **Årsredovisning för staten 2023**

Riksdagen lägger skrivelse 2023/24:101 och redogörelse 2023/24:RR4 till handlingarna.

Stockholm den 13 juni 2024

På finansutskottets vägnar

*Edward Riedl*

Följande ledamöter har deltagit i beslutet: Edward Riedl (M), Mikael Damberg (S), Oscar Sjöstedt (SD), Gunilla Carlsson (S), Dennis Dioukarev (SD), Björn Wiechel (S), Ingela Nylund Watz (S), Charlotte Quensel (SD), Adnan Dibrani (S), Ida Drougge (M), Ida Gabrielsson (V), Hans Eklind (KD), Martin Ådahl (C), Janine Alm Ericson (MP), Adam Reuterskiöld (M), Joar Forssell (L) och Kent Kumpula (SD).

# Redogörelse för ärendet

## Ärendet och dess beredning

Regeringen ska varje år senast den 15 april efter budgetåret lämna en årsredovisning för staten. Detta regleras i 10 kap. 5 § budgetlagen (2011:203). I 6 § samma lag finns bestämmelser om vad årsredovisningen för staten ska innehålla. Skrivelsen Årsredovisning för staten 2023 (skr. 2023/24:101) överlämnades till riksdagen den 15 april 2024.

Riksrevisionen ska enligt 3 § lagen (2002:1022) om revision av statlig verksamhet granska årsredovisningen för staten. Den 16 april 2024 överlämnades redogörelsen om Riksrevisionens granskning av Årsredovisning för staten 2023 till riksdagen (redog. 2023/24:RR4).

Inga motioner har väckts med anledning av skrivelsen eller redogörelsen. En förteckning över behandlade förslag finns i bilaga 1. Samtliga utskott har fått tillfälle att yttra sig. Inget utskott har valt att göra det.

## Skrivelsens huvudsakliga innehåll

I skrivelsen lämnar regeringen en redogörelse för det ekonomiska utfallet för staten 2023. Redogörelsen omfattar följande delar:

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

I skrivelsen redovisar regeringen också vilka myndigheter som i revisionen av årsredovisningarna för 2023 fått en modifierad revisionsberättelse från Riksrevisionen och skälen för detta. Regeringen redovisar även Riksrevisionens granskningsrapporter från effektivitetsrevisionen under året tillsammans med de åtgärder som regeringen vidtagit med anledning av dessa rapporter.

# Utskottets överväganden

## Årsredovisning för staten 2023

### Utskottets förslag i korthet

Riksdagen lägger skrivelsen och redogörelsen till handlingarna.  
Jämför det särskilda yttrandet (S).

### Skrivelsen

Enligt regeringen har årsredovisningen för staten 2023 upprättats i enlighet med bestämmelserna i budgetlagen (2011:203) och enligt god redovisnings-sed. Regeringen bedömer att årsredovisningen i allt väsentligt ger en rättvisande bild av det ekonomiska resultatet och ställningen samt förvaltningen av statens tillgångar.

### *Uppföljning av de budgetpolitiska målen*

Uppföljningen av de budgetpolitiska målen i årsredovisningen för staten omfattar dels uppföljningen av målet för den offentliga sektorns finansiella sparande (överskottsmalet), dels uppföljningen av utgiftstaket för staten.

### Den offentliga sektorns finansiella sparande

Den offentliga sektorn redovisade 2023 ett finansiellt sparande som uppgick till ca –40 miljarder kronor eller –0,6 procent av BNP. I förhållande till 2022 försvagades det finansiella sparandet med ca 111 miljarder kronor eller ca 1,8 procent av BNP, se tabell 1 nedan. I prognosen till budgetpropositionen för 2023 (prop. 2022/23:1) beräknades ett överskott på 11 miljarder kronor eller 0,2 procent av BNP. Det finansiella sparandet blev därmed ca 50 miljarder kronor lägre än prognostiserat. Inkomsterna blev sammantaget något högre än förväntat. Det rör i första hand socialavgifter och kapitalskatt, medan inkomsterna från moms i stället blev lägre än förväntat.

Det lägre finansiella sparandet förklaras av att utgifterna blev högre än beräknat. En anledning till avvikelsen är den höga inflationen som framför allt medförde att utgifterna för konsumtion underskattades i budgetpropositionen för 2023. Även utgifter för investeringar och räntor underskattades till följd av den höga inflationen. Brutto medförde högre konsumtionsutgifter även att övriga inkomster blev högre än väntat, vilket beror på att kapitalförslitningen redovisas som en s.k. tillräknad inkomst. Noterbart är att transfereringarna från den offentliga sektorn blev lägre än bedömningen i budgetpropositionen för 2023, detta trots att de flaskhalsintäkter som betalades ut till hushåll och näringsliv beslutades efter budgetpropositionen för 2023. Övriga transfereringar överskattades i både kommunsektorn och staten.

Redovisningen av flaskhalsintäkterna är i stort sett neutral för den offentliga sektorns finansiella sparande.

Överskattningen av de offentliga finanserna i budgetpropositionen i förhållande till utfallet gjordes för samtliga sektorer, men avvikelserna var störst för kommunsektorn och staten. Det var framför allt den snabba prisutvecklingen som medförde att utgifterna för konsumtion, investeringar och räntor blev högre än förväntat.

### Tabell 1 Den offentliga sektorns finansiella sparande

*Miljarder kronor om annat inte anges*

	BP 2023	Utfall 2023	Utfall – BP 2023	Utfall 2022
<b>Inkomster</b>	<b>2 911</b>	<b>2 949</b>	<b>37</b>	<b>2 872</b>
Skatter och avgifter	2 545	2 558	13	2 486
Kapitalinkomster	85	87	2	105
Övriga inkomster	281	303	22	280
<b>Utgifter</b>	<b>2 901</b>	<b>2 989</b>	<b>89</b>	<b>2 801</b>
Transfereringar	1 014	1 002	-12	987
Konsumtion	1 557	1 617	60	1 485
Räntor <sup>1</sup>	41	58	17	42
Investeringar m.m. <sup>2</sup>	289	312	24	287
<b>Finansiellt sparande</b>	<b>11</b>	<b>-40</b>	<b>-51</b>	<b>71</b>
procent av BNP	0,2	-0,6	-0,8	1,2
Stat	18	-4	-22	26
Ålderspensionssystem	17	14	-3	21
Kommunsektorn	-25	-51	-27	24

Anm.: Beloppen är avrundade och överensstämmer därför inte alltid med summan.

<sup>1</sup> Inklusive kapital-avkastning på pensionsrätter.

<sup>2</sup> Inklusive ofördelade utgifter.

Källa: Årsredovisning för staten 2023.

De förändringar som tillkommit på ändringsbudgetar beräknas ha medfört att den offentliga sektorns utgifter blev högre än beräknat i budgetpropositionen för 2023, se tabell 2 nedan. Den redovisningsmässiga revideringen av de stöd som har betalats ut för att kompensera hushåll för höga elavgifter har medfört avvikelser på ca 26 miljarder kronor på både inkomst- och utgiftssidan.

**Tabell 2 Finansiellt sparande i offentlig sektor samt indikatorer för avstämning mot målet för den offentliga sektorns finansiella sparande**

*Procent av BNP om annat inte anges*

	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
<b>Finansiellt sparande</b>	<b>1,0</b>	<b>1,4</b>	<b>0,8</b>	<b>0,5</b>	<b>-2,8</b>	<b>0,0</b>	<b>1,2</b>	<b>-0,6</b>
<i>varav staten</i>	<i>1,4</i>	<i>1,6</i>	<i>1,3</i>	<i>1,3</i>	<i>-2,8</i>	<i>-0,7</i>	<i>0,4</i>	<i>-0,1</i>
<i>varav ålderspensionssystemet</i>	<i>0,1</i>	<i>0,0</i>	<i>0,1</i>	<i>0,1</i>	<i>-0,2</i>	<i>0,0</i>	<i>0,3</i>	<i>0,2</i>
<i>varav kommunala sektorn</i>	<i>-0,6</i>	<i>-0,3</i>	<i>-0,7</i>	<i>-0,9</i>	<i>0,2</i>	<i>0,7</i>	<i>0,4</i>	<i>-0,8</i>
Bakåtblickande åttaårssnitt	-0,6	-0,3	-0,2	-0,1	-0,3	-0,1	0,3	0,2
<b>Strukturellt sparande</b>	<b>-0,1</b>	<b>0,0</b>	<b>-0,3</b>	<b>0,1</b>	<b>-0,7</b>	<b>0,4</b>	<b>0,9</b>	<b>0,1</b>
BNP-gap	0,9	1,5	1,4	1,1	-3,5	0,1	0,7	-1,2

Anm.: Procent av potentiell BNP. Strukturellt sparande är justerat för BNP-gap, arbetslöshetsgap, skattebasernas sammansättning och för engångseffekter, se tabell 9.2 i 2024 års ekonomiska vårproposition.

Källa: Årsredovisning för staten 2023.

## Utgiftstaket

Den statliga budgetprocessen kännetecknas av ett medelfristigt uppifrån -och ned-perspektiv. Utgiftstaket är den övergripande restriktion som i termer av totala utgifter begränsar budgetprocessen från det att utgiftstaket fastställs till dess att budgetåret är slut. Därmed understryks behovet av prioriteringar mellan olika utgifter. Det medelfristiga perspektivet skapar dessutom förutsättningar för att undvika att tillfälligt höga inkomster, t.ex. på grund av en god konjunktur, används för att finansiera permanent högre utgifter. I och med detta begränsas också möjligheterna att bedriva en destabiliserande (procyklisk) finanspolitik på budgetens utgiftssida. Utgiftstaket infördes 1997 och fastställda utgiftstak har aldrig överskridits. Utgiftstaket är ett viktigt budgetpolitiskt åtagande som främjar budgetdisciplinen och stärker trovärdigheten i den ekonomiska politiken. Utgiftstaket kan användas som ett verktyg för att uppnå överskotts målet och långsiktigt hållbara offentliga finanser.

Utgångspunkten är att de nivåer på utgiftstaket som riksdagen har beslutat om inte ska ändras till följd av andra orsaker än s.k. tekniska justeringar eller till följd av en ändrad inriktning på finanspolitiken efter att en ny regering tillträtt. Det finns dock inte några formella hinder för riksdagen att besluta om att ändra en tidigare fastställd nivå på utgiftstaket. Nivån kan exempelvis ändras om finanspolitiken behöver anpassas till betydande nya yttre förutsättningar, men detta bör endast ske i väldigt speciella undantags-situationer. I budgetpropositionen för 2023 föreslog regeringen en finanspolitiskt motiverad höjning av utgiftstakets nivå för 2023 med 124 miljarder kronor med anledning av den ändrade finanspolitiska inriktning som den nya regeringen föreslog.

De takbegränsade utgifterna är summan av utgifterna inom utgiftsområdena 1–25 och 27 samt utgifterna i ålderspensionssystemet vid sidan av statens budget. De utgörs av faktiskt förbrukade anslagsmedel, vilket innebär att även myndigheternas utnyttjande av anslagssparande och anslagskredit ingår. De takbegränsade utgifterna omfattar därmed större delen av utgifterna i staten

och ålderspensionssystemet. Utrymmet mellan utgiftstaket och de faktiska beräknade takbegränsade utgifterna kallas budgeteringsmarginalen. Enligt utfallet för statens budget 2023 uppgick de takbegränsade utgifterna till 1 575 miljarder kronor. Därmed underskreds det slutligt fastställda utgiftstaket med en marginal på 90 miljarder kronor.

Utgiftstakets ursprungliga nivå för 2023 fastställdes av riksdagen i december 2020 till 1 539 miljarder kronor. Därefter har utgiftstakets nivå av tekniska och finanspolitiska skäl justerats till 1 665 miljarder kronor.

När riksdagen ursprungligen fastställde utgiftstakets nivå för 2023 uppgick budgeteringsmarginalen till 80,3 miljarder kronor. I utfallet för 2023 uppgick marginalen till 90,1 miljarder kronor.

I tabell 3 nedan anges hur budgeteringsmarginalen har använts sedan utgiftstakets nivå för 2023 fastställdes 2020. Av tabellen framgår bl.a. att budgeteringsmarginalen har blivit 9,8 miljarder kronor större sedan utgiftstaket för 2023 fastställdes. Det inkluderar den finanspolitiskt motiverade ändringen av utgiftstakets nivå. Regeringen har föreslagit och riksdagen beslutat om nya åtgärder för 117,8 miljarder kronor sedan utgiftstaket ursprungligen fastställdes. Budgeteringsmarginalen har minskat med motsvarande belopp. Beloppet avser reformer på budgetens utgiftssida och är en nettoeffekt, där beslut om finansiering genom minskade utgifter ingår.

**Tabell 3 Förändring av budgeteringsmarginalen från fastställandet av utgiftstaket för 2023 till utfallet för 2023**

*Miljarder kronor*

	<b>2023</b>
Budgeteringsmarginal när utgiftstakets nivå fastställdes <sup>1</sup>	80,3
Åtgärder	-117,8
Reviderad pris- och löneomräkning	-3,2
Övriga makroekonomiska förändringar	-21,0
Volymförändringar	8,5
Övrigt <sup>2</sup>	19,3
Finanspolitiskt motiverad ändring av utgiftstakets nivå	124,0
<b>Total förändring av budgeteringsmarginalen</b>	<b>9,8</b>
<b>Budgeteringsmarginal i utfallet för 2023</b>	<b>90,1</b>

Anm.: Negativt förändringstal innebär ianspråktagande av budgeteringsmarginalen, dvs. högre utgifter.

<sup>1</sup> Prop. 2020/21:1, bet. 2020/21:FiU1, rskr. 2020/21:63.

<sup>2</sup> Inklusive förändring av anslagsbehållningar.

Källa: Årsredovisning för staten 2023.

### *Utfallet för statens budget 2023*

I årsredovisningen för staten redovisas utfallet för statens budget och övriga finansiella befogenheter som regeringen har fått från riksdagen.



## Saldot i statens budget 2022

Med statens budget menas den budget som riksdagen ursprungligen beslutat om för 2023 (bet. 2022/23:FiU1). Med totalt anvisade medel menas däremot summan av både statens budget och de beslut om ändringar i budgeten som riksdagen har fattat under året. Under 2023 fattade riksdagen, vid sidan av besluten om de ordinarie vår- och höständringsbudgetarna, beslut om extra ändringar i statens budget vid fyra tillfällen. I bilaga 3 till skrivelsen specificeras samtliga ändringsbudgetar som påverkar anslagen i statens budget.

Saldot i statens budget 2023 blev 19 miljarder kronor 2023, se tabell 4 nedan. Därmed kunde statsskulden amorteras med motsvarande belopp. I budgeten beräknades saldot till 84 miljarder kronor. Saldot blev därmed 65 miljarder kronor lägre än vad som beräknats i statens budget. Inkomsterna blev knappt 37 miljarder kronor lägre och utgifterna blev drygt 28 miljarder kronor högre.

Inkomsterna i statens budget beräknades uppgå till 1 279 miljarder kronor. Utfallet blev 1 243 miljarder kronor, vilket är 37 miljarder kronor lägre än beräknat. Skatteinkomsterna för staten blev drygt 5 miljarder kronor högre än beräknat medan övriga inkomster blev 42 miljarder kronor lägre. Att övriga inkomster blev lägre beror främst på att s.k. flaskhalsintäkter betalades ut som stöd till hushåll och företag under 2023. Dessa redovisas som en skatteintäkt 2023 men avräknas under övriga inkomster för att de totala inkomsterna ska vara kassamässiga och inte påverka saldot.

Utgifterna i statens budget uppgick till 1 224 miljarder kronor. Det är 28 miljarder kronor (2,4 procent) högre än vad som anvisades i den ursprungliga budgeten men nästan 4 miljarder kronor (0,3 procent) lägre än totalt anvisat. Inom 6 av de 27 utgiftsområdena blev utgifterna mer än 1 miljard kronor högre än vad som anvisats i statens budget. För 10 av utgiftsområdena blev utfallet mer än 1 miljard kronor lägre än vad som anvisats i den ursprungliga budgeten. Riksgäldskontorets nettoutlåning, som redovisas på utgiftssidan i statens budget, blev 41 miljarder kronor högre än beräknat i den ursprungliga budgeten.

**Tabell 4 Utfallet för statens budget 2023**

*Miljoner kronor*

	Statens budget	Ändringsbudget	Utfall 2023	Utfall-statens budget
<b>Totala inkomster</b>	<b>1 279 473</b>		<b>1 242 911</b>	<b>-36 562</b>
Statens skatteinkomster	1 312 674		1 318 055	5 381
Övriga inkomster	-33 200		-75 143	-41 943
<b>Totala utgifter m.m.</b>	<b>1 195 470</b>	<b>31 970</b>	<b>1 223 848</b>	<b>28 378</b>
Utgiftsområden exkl. statsskuldsräntor m.m.	1 238 716	9 982	1 214 077	-24 639
Statsskuldsräntor m.m.	13 155	21 988	31 626	18 471
Förändring av anslagsbehållningar	-4 393			4 393

	Statens budget	Ändrings- budget	Utfall 2023	Utfall- statens budget
Riksgäldskontorets nettoutlåning	-52 379		-11 473	40 907
Kassamässig korrigering	371		-10 383	-10 754
<b>Budgetsaldo</b>	<b>84 004</b>		<b>19 064</b>	<b>-64 940</b>

Källa: Årsredovisning för staten 2023.

I tabell 5 nedan redovisas de utgifter där det är mer än 1 miljard kronor i skillnad mellan statens budget och utfallet.

### Tabell 5 Utgifter som skiljer sig mer än 1 miljard från statens budget 2023

*Miljoner kronor*

Utgiftsområde	Statens budget	Ändrings- budget	Utfall 2023	Utfall- statens budget
4 Rättsväsendet	68 306	750	69 772	1 467
6 Försvar och samhällets krisberedskap	93 953	3 684	95 987	2 034
8 Migration	16 020		11 999	-4 021
9 Hälsovård, sjukvård och social omsorg	110 430	603	108 833	-1 597
10 Ekonomisk trygghet vid sjukdom och funktionsnedsättning	106 427	1 150	110 618	4 190
11 Ekonomisk trygghet vid ålderdom	55 394	204	56 427	1 033
12 Ekonomisk trygghet för familjer och barn	105 160	720	101 665	-3 494
13 Jämställdhet och nyanlända invandrares etablering	5 565	-100	4 490	-1 075
14 Arbetsmarknad och arbetsliv	90 104	-19	79 842	-10 261
15 Studiestöd	27 912	259	25 335	-2 577
16 Utbildning och universitetsforskning	94 992	710	92 967	-2 025
20 Allmän miljö- och naturvård	19 543	23	17 880	-1 663
22 Kommunikationer	78 952	36	80 407	1 454
24 Näringsliv	11 408	8	7 640	-3 768
26 Statsskuldsträntor m.m.	13 155	21 988	31 626	18 471
27 Avgiften till Europeiska unionen	45 870		43 585	-2 284
Riksgäldskontorets nettoutlåning	-52 379		-11 473	40 907
Kassamässig korrigering	371		-10 383	-10 754
Övriga utgifter	304 288	1 955	306 630	2 342
<b>Summa utgifter m.m. i statens budget</b>	<b>1 195 470</b>	<b>31 970</b>	<b>1 223 848</b>	<b>28 378</b>

Källa: Årsredovisning för staten 2023.

Det framgår av regeringens analys av hur utgifterna utvecklades, jämfört med den budget som riksdagen ursprungligen beslutat om, att beslut om högre anslagsnivåer medförde att utgifterna blev 28,4 miljarder kronor högre, se tabell 6 nedan.

**Tabell 6 Skillnaden mellan utfall och budget för 2023**

*Miljarder kronor*

	<b>Totalt</b>	<b>Volym<sup>3</sup></b>	<b>Makro<sup>4</sup></b>	<b>Beslut</b>	<b>Övrigt<sup>5</sup></b>
Utgiftsområden, exklusive räntor <sup>1</sup>	-20,2	-7,6	-7,9	6,9	-11,6
Statsskuld räntor m.m.	18,5	0,0	15,4	0,0	3,1
Riksgäldskontorets nettoutlåning <sup>2</sup>	30,2	0,0	0,0	0,0	30,2
<b>Budgetens utgifter m.m.</b>	<b>28,4</b>	<b>-7,6</b>	<b>7,5</b>	<b>6,9</b>	<b>21,6</b>

<sup>1</sup> Utgiftsområden som omfattas av utgiftstaket.

<sup>2</sup> Riksgäldskontorets nettoutlåning och den kassamässiga korrigeringsposten.

<sup>3</sup> Begreppet volym innefattar utgiftsförändringar till följd av bl.a. antalet personer i transfereringssystemen, längden på den tid som en person finns i ett system samt förändringar av nivån på styckkostnader i transfereringssystemen som inte direkt kan kopplas till den makroekonomiska utvecklingen.

<sup>4</sup> Utgiftsförändringar till följd av reviderade makroekonomiska förutsättningar.

<sup>5</sup> Under Utgiftsområden, exklusive räntor ingår förändring av anslagsbehållningar enligt ursprunglig budget.

Källa: Årsredovisning för staten 2023.

## Medgivna överskridanden 2023

Med riksdagens bemyndigande får regeringen även besluta att ett anslag får överskridas om det är nödvändigt för att täcka särskilda utgifter i en verksamhet. Utgifterna ska inte ha varit kända när anslaget anvisades. Regeringen får även fatta beslut om att överskrida ett anslag för att uppfylla ett ändamål med anslaget som riksdagen beslutat om.

Regeringen beslutade om fem medgivna överskridanden för 2023. Medgivandena avsåg utgiftsområde 1 anslaget 6:1 Allmänna val och demokrati, utgiftsområde 5 anslaget 1:4 Ekonomiskt bistånd till enskilda utomlands samt diverse kostnader för rättsväsendet, utgiftsområde 14 anslaget 1:12 Bidrag till lönegarantiersättning, utgiftsområde 23 anslaget 1:6 Bekämpning av smittsamma djursjukdomar och utgiftsområde 23 anslaget 1:16 Bidrag till vissa internationella organisationer m.m.

## Beställningsbemyndiganden

Förutom anslagsutfallen redovisas, per utgiftsområde, hur regeringen har utnyttjat beställningsbemyndiganden samt bemyndiganden för statlig utlåning, garantier, inomstatliga lån och övriga kontokrediter. Av redovisningen framgår även hur bemyndiganden att lämna kapitaltillskott till bolag eller utvecklingsbanker har utnyttjats. Flertalet av bemyndigandena utgörs av årliga bemyndiganden som riksdagen lämnar i samband med besluten om statens budget och om ändringar i denna. I redovisningen hänvisas inte till riksdagsbeslutet i de fall ett bemyndigande har lämnats i samband med besluten om statens budget för 2023 eller i beslut om ändring i budgeten för detta år. Om däremot ett bemyndigande har lämnats före 2023 görs en

hänvisning till det aktuella riksdagsbeslutet. En redovisning av samtliga beställningsbemyndiganden 2023 finns i bilaga 4 till skrivelsen.

Det totala bemyndigandebeloppet för 2023 var 767 miljarder kronor och de utestående åtagandena den 31 december 2023 uppgick till 543 miljarder kronor. De totala utestående åtagandena blev alltså 224 miljarder kronor lägre än det totala bemyndigandebeloppet. De högsta bemyndigandebeloppen avsåg utgiftsområde 6 Försvar och samhällets krisberedskap, utgiftsområde 7 Internationellt bistånd och utgiftsområde 22 Kommunikationer. De största skillnaderna mellan bemyndigandebelopp och utestående åtaganden i termer av belopp fanns vid utgången av 2023 inom utgiftsområde 1 Rikets styrelse, utgiftsområde 5 Internationell samverkan, utgiftsområde 6 Försvar och samhällets krisberedskap samt utgiftsområde 22 Kommunikationer.

### **Revisionen av myndigheternas årsredovisningar 2023**

I Årsredovisning för staten 2023 redovisas en sammanställning över de myndigheter som fått en modifierad revisionsberättelse från Riksrevisionen i samband med den årliga revisionen. Vid denna revision har Riksrevisionen granskat 221 myndigheters årsredovisningar för 2023 och lämnat en revisionsberättelse med reservation för 17 myndigheter. De aktuella myndigheterna är Boverket, Etikprövningsmyndigheten, Högskolan i Kristianstad, Jämställdhetsmyndigheten, Karlstads universitet, Linköpings universitet, Lunds universitet, Länsstyrelsen i Gävleborgs län, Länsstyrelsen i Norrbottens län, Länsstyrelsen i Skåne län, Länsstyrelsen i Västernorrlands län, Myndigheten för stöd till trossamfund, Spelinspektionen, Statens skolverk, Statistiska centralbyrån, Statskontoret och Styrelsen för internationellt utvecklingssamarbete.

En revisionsberättelse med reservation lämnas när Riksrevisionen drar slutsatsen att det finns väsentliga fel men att dessa inte är genomgripande för årsredovisningen eller när Riksrevisionen inte har fått tillräckliga och ändamålsenliga revisionsbevis men bedömer att de möjliga felen inte är genomgripande.

Av de granskade myndigheterna har en fått en revisionsberättelse med upplysning (en upplysning är ingen kritik från revisorn utan ska i stället ses som en läsanvisning som lämnas för att uppmärksamma ett eller flera förhållanden i årsredovisningen).

### *Resultaträkning, balansräkning och finansieringsanalys*

Resultat- och balansräkningen samt finansieringsanalysen omfattar statens samtliga intäkter och kostnader, tillgångar och skulder samt betalningar som påverkar statens nettoupplåning. Riksbankens grundfond ses i detta sammanhang som en tillgång hos staten. Redovisningen är en konsolidering av årsredovisningarna hos myndigheterna under riksdagen och regeringen, med angivna undantag. Konsolidering innebär att myndigheternas resultat- och balansräkningar slås samman efter det att interna mellanhavanden i form av fordringar, skulder, intäkter och kostnader mellan myndigheterna

elimineras. I konsolideringsarbetet ingår även andra moment som påverkar årsredovisningen som helhet. Finansieringsanalysen upprättas därefter med den konsoliderade resultat- och balansräkningen som underlag. I avsnitt 4.1 i skrivelsen redogörs för de redovisningsprinciper som använts.

Resultaträkningen för 2023 visade ett överskott om 44 miljarder kronor. Det är 18 miljarder kronor högre än 2022 när överskottet uppgick till 26 miljarder kronor. Skatteintäkterna uppgick till 1 649 miljarder kronor, vilket var en ökning med nära 52 miljarder kronor. Intäkterna från avgifter och andra ersättningar minskade med 6 miljarder kronor och uppgick till 83 miljarder kronor. Kostnaderna för transfereringar m.m. ökade med 41 miljarder kronor och uppgick till 1 387 miljarder kronor. Av transfereringarna ökade transfereringarna till hushåll mest med 14 miljarder kronor. Transfereringarna till företag ökade med 7 miljarder kronor, medan transfereringarna till utlandet och kommunerna minskade med 3 respektive 2 miljarder kronor. Årets avsättning till fonder, som räknas till avsnittet transfereringar, uppgick till hela 18 miljarder kronor, en ökning med 25 miljarder kronor jämfört med 2022 när avsättningen var negativ. Kostnaderna för statens egen verksamhet uppgick till 383 miljarder kronor, en ökning med 28 miljarder kronor jämfört med 2022. Det är i allt väsentligt personalkostnaderna som ökat, särskilt den försäkringstekniska avsättningen till pensioner men även lönekostnaderna, vilket sammantaget bidrog till en ökning med 33 miljarder kronor för 2023. Lokalkostnaderna i staten ökade något, med 3 miljarder kronor, medan driftskostnaderna minskade med 7 miljarder kronor. Resultatet från andelar i hel- och delägda företag ökade med 15 miljarder kronor och uppgick till 35 miljarder kronor. Det var LKAB som bidrog mest med 15 miljarder kronor, följt av Vattenfall AB med nästan 9 miljarder kronor, Sveaskog Holding AB med nära 4 miljarder kronor samt SBAB med 2 miljarder kronor. Såväl Akademiska Hus AB som Jernhusen AB uppvisade kraftigt försämrat resultat till följd av negativa värdeförändringar i fastigheter under 2023. Finansiella intäkter och kostnader, netto, uppgick till -13 miljarder kronor, en förbättring av finansnettot med 27 miljarder kronor jämfört med 2022. Den positiva förändringen av finansnettot förklaras av såväl minskad nettokostnad för statsskulden som minskade övriga finansiella kostnader i kombination med högre övriga finansiella intäkter jämfört med 2022.

I balansräkningen redovisas värdet av statens samtliga tillgångar, kapital och skulder per den 31 december 2023.

Vid utgången av 2023 uppgick statens nettoförmögenhet (skillnaden mellan tillgångarnas och skuldernas bokförda värde, motsvarande eget kapital i ett företag) till 160 miljarder kronor. Det är en ökning med 48 miljarder kronor jämfört med 2022 när den uppgick till 112 miljarder kronor. Ökningen förklaras främst av årets överskott i resultaträkningen på 44 miljarder kronor samt värdeförändringar på statens bolag.

Av finansieringsanalysen framgår bl.a. att statens nettoupplåning som justerats för orealiserade valutakursförändringar var 79 miljarder kronor lägre 2023 än 2022, vilket innebär att staten har gjort en nettominskning av sina lån.

### *Utvecklingen av statsskulden*

Statens budget visade ett överskott på 19 miljarder kronor 2023. Det innebär att budgetsaldot försvagades med 145 miljarder kronor jämfört med 2022, när budgeten visade ett överskott på 164 miljarder kronor.

Den konsoliderade statsskulden minskade från 1 031 miljarder kronor 2022 till 970 miljarder kronor 2023, dvs. med 61 miljarder kronor. Att skuldminskningen var större än budgetöverskottet beror dels på att de kortfristiga placeringarna i statsskuldsvärdningen minskade, dels på valutakursförändringar på den del av skulden som är exponerad mot utländsk valuta.

Den statsskuld som redovisas i årsredovisningen för staten är konsoliderad och skiljer sig från den okonsoliderade statsskuld som Riksgäldskontoret redovisar. Skillnaden utgörs av elimineringsåtgärder av myndigheters innehav av svenska statspapper. Vissa myndigheter som hanterar medel avsatta för ändamål vid sidan av statens budget har rätt att placera på den svenska statspappersmarknaden. Dessa tillgångar räknas bort vid beräkningen av den konsoliderade statsskulden.

Statliga myndigheters innehav av svenska statspapper minskade från 61,8 miljarder kronor 2022 till 57,7 miljarder kronor 2023. Insättningsgarantifondens innehav av statspapper minskade med 7,2 miljarder kronor och Kärnavfallsfondens innehav ökade med 3,1 miljarder kronor 2023.

Utgifterna för statsskuld räntor m.m. uppgick till 31,6 miljarder kronor 2023 jämfört med 27,1 miljarder kronor 2022. Utfallet på anslaget blev 1,2 miljarder kronor högre än totalt tilldelade medel, som uppgick till 30,4 miljarder kronor. Beloppen i statens budget redovisas enligt utgiftsmässiga principer och är nettot av inkomster och utgifter i upplåningsverksamheten. Enligt regeringen är dock den utgiftsmässiga redovisningen bristfällig när det gäller att beskriva statsskuldens kostnader. Exempelvis har valet av upplåningsteknik stor påverkan på anslagsbelastningen ett visst år. En kostnadsmässig redovisning, där samtliga kostnader och intäkter hänförliga till året tas med, ger en bättre bild av hur räntekostnaderna utvecklas över tiden. I resultaträkningen för staten redovisas räntor enligt kostnadsmässiga principer efter eliminering av räntor till eller från statliga myndigheter. I kostnaderna ingår även en omvärdering av skulden i utländsk valuta.

Enligt resultaträkningen för 2023 uppgick nettokostnaden för statsskulden (räntor, över- och underkurser, valutakursförändringar m.m.) till 24,5 miljarder kronor, vilket var en minskning med 7,3 miljarder kronor jämfört med 2022. De främsta orsakerna till att nettokostnaden för statsskulden förbättrades 2023 var valutakursvinster i den del av skulden som är exponerad mot utländsk valuta.

## *Redovisning och riskanalys av statliga garantier och utlåning*

### **Statliga garantier**

Statens garantiportfölj ökade med ca 171 miljarder kronor under 2023 och uppgick vid årsskiftet till 2 828 miljarder kronor, jämfört med 2 657 miljarder kronor 2022. Näst efter insättningsgarantin (2 294 miljarder kronor per den 31 december 2022) utgjordes de största åtagandena av kreditgarantier (320 miljarder kronor) och garantier om tillförsel av kapital (208 miljarder kronor). Pensionsgarantier uppgick till ca 6 miljarder kronor. I det ovanstående beloppet för statens garantiportfölj ingår inte investerarskyddet, eftersom åtagandet inte kan beloppsbestämmas. Utöver redan utfärdade garantier finns det löften om nya garantier på närmare 60 miljarder kronor. De redovisade löfterna omfattar endast bundna löften och består till stor del av exportkreditgarantier.

Garantierna hanteras av fyra myndigheter: Boverket, Exportkreditnämnden (EKN), Riksgäldskontoret samt Styrelsen för internationellt utvecklings-samarbete (Sida). Garantikapital till internationella finansiella institutioner, Europeiska investeringsbankens garantifond för stöd till företag samt det europeiska instrumentet för tillfälligt stöd för att minska risken för arbetslöshet i en krissituation (Sure) hanteras av Regeringskansliet men redovisas av Riksgäldskontoret. Garantikapitalet till Eurofima och två kapitaltäckningsgarantier redovisas av Trafikverket. Svenska statens garanti till Internationella banken för återuppbyggnad och utveckling (IBRD) för dess kompletterande lån till Ukraina respektive garanti till EU för makrofinansiering till Ukraina förvaltas av Sida.

De totala avsättningarna för garantiförluster, i den del av statens garantiportfölj som värderas enligt garantimodellen, minskade under 2023 från 16 miljarder kronor till 15 miljarder kronor. Riksgäldskontorets och Sidas avsättningar i relation till utfärdade garantier ökade under året, medan EKN:s avsättningar i relation till utfärdade garantier minskade. Boverkets avsättningar i relation till utfärdade garantier var oförändrade. Avsättningsbehovet påverkas dels av åtagandenas omfattning och sammantagna kreditrisk, dels av ränte- och valutakursförändringar m.m.

Posterna avgifter, skadeutbetalningar och återvinningar har i olika grad påverkan på lånebehovet. Flöden i den del av garantiverksamheten som enbart har tillgångar i form av konton i Riksgäldskontoret, eller finansiering genom anslag, påverkar direkt statens lånebehov. Däremot har flöden i den del av garantiverksamheten som har tillgångar i form av utomstatliga placeringar inte någon påverkan på lånebehovet. Nettoflödet i garantiverksamheten innebar att inbetalningarna till verksamheten översteg utbetalningarna med 4,4 miljarder kronor 2023.

I vissa fall kan riksdagen besluta att subventionera hela eller delar av avgiften för en viss garanti. När detta inträffar anvisar riksdagen normalt anslag för att betala avgiften. Under 2023 utbetalades 95 miljoner kronor i statliga subventioner för garantiverksamheten. Utfall om närmare 71 miljoner

kronor belastade anslag för Europeiska investeringsbankens garantifond för stöd till företag och avsåg infrianden samt administrativa avgifter.

### **Statlig utlåning med kreditrisk**

Statens utlåning till privatpersoner, företag och projekt, dvs. lån med kreditrisk, uppgick den 31 december 2023 till 284 miljarder kronor före reservering, vilket är en ökning med 12 miljarder kronor jämfört med föregående år. Av dessa finansierades 281 miljarder kronor via upplåning i Riksgäldskontoret och resterande 3 miljarder kronor via anslag. Den dominerande posten var studielånen från Centrala studiestödsnämnden (CSN) på 273 miljarder kronor, vilket motsvarade 96 procent av statens utlåning med kreditrisk.

Enligt grundläggande redovisningsregler ska lånefordringar skrivas ned till det värde som förväntas återbetalas. De myndigheter som har utlåning uppskattade reserveringarna för låneförlust till 28 miljarder kronor eller 9,8 procent av utlånat belopp. CSN:s utlåning stod för 26 miljarder kronor eller 93 procent av reserveringarna.

Utlåning efter reservering för låneförlust har de senaste åren haft en uppåtgående trend och uppgick i slutet av 2023 till 256 miljarder kronor. Den främsta förklaringen till den ökade utlåningen är CSN:s utlåning i form av studielån.

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

Riksgäldskontoret ska enligt förordningen (2007:1447) med instruktion för Riksgäldskontoret i samverkan med EKN, CSN, Sida, Boverket och övriga berörda myndigheter göra en samlad riskanalys av statens garanti- och utlåningsportfölj. Den senaste analysen redovisas i rapporten Statens garantier och utlåning – en riskanalys, som lämnades till regeringen den 15 mars 2023. Riksgäldskontoret bedömer att risken är måttlig för stora förluster i den s.k. ordinarie portföljen. Det är samma risknivå som föregående år då risknivån höjdes från låg till måttlig. Den höjda risknivån förklaras främst av en ökad andel engagemang med hög eller mycket hög kreditrisk. Kriget i Ukraina och det försämrade säkerhetsläget i Europa innebär en ökad osäkerhet kring den makroekonomiska utvecklingen. Risken för stora förluster för insättningsgarantin bedöms ligga kvar på samma måttliga nivå som förra året.

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

I årsredovisningen lämnar regeringen ett nationellt intygande i fråga om EU-medel som hanteras under delad förvaltning mellan Europeiska kommissionen och Sverige. Intygandet innehåller den årliga räkenskapsammansättningen över medel mottagna från EU:s budget samt en redogörelse för hur dessa medel har fördelats på olika åtgärder.

Intygandet syftar till att tillförsäkra riksdagen insyn i hur Sverige fullgör sitt förvaltningsansvar och hur tilldelade EU-medel används. Samtidigt ställer intygandet krav på den interna styrningen och kontrollen hos de myndigheter



som ansvarar för att förvalta medlen. Regeringens övergripande ambition är att säkerställa ett ändamålsenligt och effektivt förvaltnings- och kontrollsystem kring EU-medlen i syfte att med rimlig säkerhet garantera de underliggande transaktionernas laglighet och korrekthet. Regeringens intygande grundar sig på ansvariga myndigheters intyganden och bedömningar om hanteringen av EU-medel, Riksrevisionens uttalande från granskningen av myndigheternas räkenskaper och deras interna styrning och kontroll samt Ekonomistyrningsverkets revisionsutlåtanden.

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

## **Riksrevisionens redogörelse**

Riksrevisionen ska enligt lagen (2002:1022) om revision av statlig verksamhet m.m. granska årsredovisningen för staten. Granskningen ska enligt 5 § andra stycket samma lag avslutas med en revisionsberättelse. Riksrevisionen lämnar sin revisionsberättelse om Årsredovisning för staten 2023 i redogörelse 2023/24:RR4.

### *Revisionsberättelsen*

Enligt Riksrevisionen har regeringen i alla väsentliga avseenden upprättat de finansiella delarna av årsredovisningen för staten 2023 i enlighet med 10 kap. 5–10 §§ budgetlagen. Vidare är det Riksrevisionens uppfattning att regeringen lämnat information utöver de finansiella delarna enligt 10 kap. 5–10 §§ budgetlagen som är förenlig med årsredovisningens finansiella delar. Riksrevisionen anser att de revisionsbevis som myndigheten fått är tillräckliga och ändamålsenliga som grund för Riksrevisionens uttalanden.

Riksrevisionen konstaterar att årsredovisningen har upprättats enligt kraven i budgetlagen. Jämfört med andra regelverk såsom förordningen (2000:605) om årsredovisning och budgetunderlag ger budgetlagen en större frihet för regeringen att bestämma vad som ska ingå i årsredovisningen och vilka redovisningsprinciper som ska tillämpas.

Av revisionsberättelsen framgår att Riksrevisionens uttalande inte omfattar regeringens redogörelse för det finansiella sparandet eller uppföljningen av överskottsmålet. Enligt Riksrevisionen innehåller regeringens redovisning ett antal mycket komplexa parametrar och bygger delvis på uppskattningar och bedömningar. Information som till stor del bygger på uppskattningar och bedömningar är behäftad med olika grader av osäkerhet och är enligt Riksrevisionen inte möjlig att verifiera med tillräckliga och ändamålsenliga revisionsbevis. Därutöver kommer en stor del av de underliggande uppgifterna

från tredje part, såsom kommuner och regioner, som inte är föremål för Riksrevisionens granskning.

### **Utskottets ställningstagande**

Utskottet har tagit del av årsredovisningen för staten 2023. Utskottet vill inledningsvis framhålla vikten av att kunna följa upp och kontrollera hur riksdagens beslut om statens budget har genomförts. Informationen i årsredovisningen för staten är av stort värde för detta ändamål och understryker årsredovisningens vikt som ett komplement till budgetpropositionen. Utskottet anser vidare att transparens och tydlighet är centralt för ett högt förtroende för finanspolitiken och därmed också för årsredovisningen för staten.

Utskottet har även tagit del av Riksrevisionens granskning av årsredovisningen. Utskottet konstaterar att regeringen enligt Riksrevisionen har upprättat de finansiella delarna enligt budgetlagen. Utskottet konstaterar vidare att Riksrevisionen anser att den information som regeringen lämnar utöver det är förenlig med de finansiella delarna.

Utskottet konstaterar att den offentliga sektorns finansiella sparande uppgick till -0,6 procent av BNP 2023. Jämfört med prognosen i budgetpropositionen för 2023 blev det finansiella sparatet ca 50 miljarder kronor lägre än beräknat. Utskottet konstaterar att inkomsterna sammantaget blev något lägre än förväntat.

Det lägre finansiella sparatet förklaras av att utgifterna blev högre än beräknat. En anledning till avvikelsen är den höga inflationen som framför allt medförde att utgifterna för konsumtion underskattades i budgetpropositionen för 2023. Även utgifter för investeringar och räntor underskattades till följd av den höga inflationen.

Under 2023 fattade riksdagen, vid sidan av besluten om de ordinarie vår- och höständringsbudgetarna, beslut om extra ändringar i statens budget vid fyra tillfällen. Utskottet konstaterar att utfallet för utgifterna i statens budget blev 2,4 procent högre än vad som anvisades i den ursprungliga budgeten och 0,3 procent lägre än vad som totalt anvisades. Vidare blev utfallet för inkomsterna 2,8 procent lägre än beräknat.

Enligt utskottet har regeringen i Årsredovisning för staten 2023 förklarat väsentliga skillnader mellan budgeterade belopp och utfallet, i enlighet med 10 kap. 6 § budgetlagen.

Mot bakgrund av det som anförs ovan föreslår utskottet att riksdagen lägger regeringens skrivelse och Riksrevisionens redogörelse till handlingarna.

## Särskilt yttrande

### Årsredovisning för staten 2023 (S)

Mikael Damberg (S), Gunilla Carlsson (S), Björn Wiechel (S), Ingela Nylund Watz (S) och Adnan Dibrani (S) anför:

Kommunsektorn befinner sig i en allvarlig ekonomisk situation som påverkar kvaliteten i välfärden negativt. Det påvisas i skrivelsen genom konstaterandet att det offentliga underskottet drivs av höga kostnader i kommunsektorn. De höga kostnaderna i kommunsektorn har drivits på av den höga inflationen och de höga räntorna. Konsekvenserna av denna kostnadskris syns särskilt inom hälso- och sjukvården där alla regioner påverkas. Detta leder till nedläggningar av avdelningar, längre vårdköer, uppsagd personal och att vård inte kan ges efter behov. Även inom kommunernas verksamheter märks kostnadskrisen tydligt i skolan, äldreomsorgen och de så viktiga förebyggande insatserna för att stoppa nyrekryteringen till gången. En ansvarsfull regering borde ha säkrat välfärden genom att tillskjuta resurser för att skydda och värna välfärden.

Socialdemokraterna har visat att en annan väg hade varit möjlig med tillförsel av större resurser till kommunsektorn samt en indexreglering för att möta inflationen.

BILAGA

## Förteckning över behandlade förslag

### Skrivelse 2023/24:101

Regeringens skrivelse 2023/24:101 Årsredovisning för staten 2023.

### Redogörelse 2023/24:RR4

Redogörelse 2023/24:RR4 Riksrevisionens redogörelse för granskningen av Årsredovisning för staten 2023.