



Årsredovisning för staten 2015

Sammanfattning

Utskottet föreslår att regeringens skrivelse 2015/16:101 Årsredovisning för staten 2015 och redogörelse 2015/16:RR4 Riksrevisionens redogörelse för granskning av Årsredovisning för staten 2015 läggs till handlingarna.

Årsredovisningen för staten är ett viktigt komplement till budgetpropositionen och ger riksdagen en möjlighet att följa upp och kontrollera de beslut som riksdagen har fattat om statens budget. Utskottet välkomnar regeringens ambition att inom ramen för budgetlagens bestämmelser löpande förtydliga redovisningen och förbättra transparensen i årsredovisningen. Utskottet konstaterar att budgetåret 2015 präglades av flera exceptionella händelser, vilket visar på vikten av tydlighet och transparens vid redovisning av genomförda åtgärder i årsredovisningen.

Utskottet noterar att regeringen avser att lämna en skrivelse till riksdagen med anledning av Riksrevisionens granskning av Årsredovisning för staten 2015 (RiR 2016:16). Utskottet påminner också om den pågående översynen av målet för den offentliga sektorns finansiella sparande (dir. 2015:6). Det finns därmed anledning för utskottet att återkomma i frågorna när regeringens skrivelse behandlas under nästa riksmöte och kommitténs förslag ska beredas vidare.

Behandlade förslag

Skrivelse 2015/16:101 Årsredovisning för staten 2015.

Redogörelse 2015/16:RR4 Riksrevisionens redogörelse för granskning av Årsredovisning för staten 2015.

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 2015.....	5
Skrivelsen.....	5
Riksrevisionens redogörelse och revisionsberättelse med anledning av Årsredovisningen för staten 2015.....	19
Kompletterande information	19
Tidigare behandling i utskottet.....	20
Utskottets ställningstagande.....	21
<i>Bilaga</i>	
Förteckning över behandlade förslag	23
Skrivelse 2015/16:101	23
Redogörelse 2015/16:RR4	23
<i>Tabeller</i>	
Tabell 1 Den offentliga sektorns finansiella sparande	5
Tabell 2 Utfall för statens budget 2015.....	8
Tabell 3 Förklarande faktorer till avvikelser från statens budget 2015	11

Utskottets förslag till riksdagsbeslut

Årsredovisning för staten 2015

Riksdagen lägger skrivelse 2015/16:101 och redogörelse 2015/16:RR4 till handlingarna.

Stockholm den 16 juni 2016

På finansutskottets vägnar

Fredrik Olovsson

Följande ledamöter har deltagit i beslutet: Fredrik Olovsson (S), Ulf Kristersson (M), Monica Green (S), Maria Plass (M), Jörgen Hellman (S), Oscar Sjöstedt (SD), Ingela Nylund Watz (S), Emil Källström (C), Janine Alm Ericson (MP), Jan Ericson (M), Hans Unander (S), Dennis Dioukarev (SD), Mats Persson (L), Ulla Andersson (V), Jakob Forssmed (KD), Marie Granlund (S) och Fredrik Schulte (M).

Redogörelse för ärendet

Ärendet och dess beredning

I betänkandet behandlas regeringens skrivelse 2015/16:101 Årsredovisning för staten 2015 och Riksrevisionens redogörelse för granskningen av Årsredovisningen för staten (2015/16:RR4). Inga motioner har väckts med anledning av skrivelsen eller redogörelsen. Samtliga utskott har getts tillfälle att yttra sig, men inget utskott har valt att göra det.

Skrivelsens huvudsakliga innehåll

I skrivelsen lämnar regeringen en redogörelse för det ekonomiska utfallet i staten 2015. Redovisningen omfattar följande delar:

- Uppföljning av de budgetpolitiska målen
- Utfallet för statens budget
- Resultaträkning, balansräkning och finansieringsanalys
- Utvecklingen av statskulden
- Redovisning och riskanalys av statliga garantier och utlåning
- Nationellt intygande samt avgifter till och bidrag från EU.

I skrivelsen används som utgångspunkt den beslutade budget som byggde på ett annat budgetförslag än regeringens under hösten 2014. Detta påverkar enligt skrivelsen analysen av utfallet för statens budget för 2015. Dock bygger den beslutade budgeten på samma makroförutsättningar som låg till grund för regeringens budgetproposition, vilket gör det möjligt att på en övergripande nivå förklara skillnaden mellan den beslutade budgeten och det beräknade utfallet för 2015.

I skrivelsen redogörs för de tre ändringsbudgetar som riksdagen beslutade om under 2015. Regeringen lämnade förslag till mer omfattande budgetändringar än normalt i vårändringsbudgeten för 2015. Förutom en höständringsbudget lämnade regeringen också en extra ändringsbudget för 2015 med ytterligare förslag till ändringar i statens budget till följd av den uppkomna flyktingsituationen under hösten.

I skrivelsen redovisas även de myndigheter som har fått en modifierad revisionsberättelse från Riksrevisionen och skälen för detta. I skrivelsens bilaga finns en sammanställning av slutbehandlade granskningsrapporter från Riksrevisionens effektivitetsrevision under 2015. Med slutbehandlade avses att regeringsskrivelserna har överlämnats till riksdagen där regeringen redovisar åtgärder med anledning av rapporterna.

Utskottets överväganden

Årsredovisning för staten 2015

Utskottets förslag i korthet

Riksdagen lägger regeringens skrivelse 2015/16:101 Årsredovisning för staten 2015 och redogörelse 2015/16:RR4 Riksrevisionens redogörelse för granskningen av Årsredovisning för staten 2015 till handlingarna.

Skrivelsen

Inledning

Regeringen ska varje år senast den 15 april året efter budgetåret lämna en årsredovisning för staten. Detta regleras i 10 kap. 5 § budgetlagen (2011:203) och av 6 § framgår vad årsredovisningen ska innehålla.

Uppföljning av de budgetpolitiska målen

Uppföljningen av de budgetpolitiska målen i årsredovisningen för staten omfattar dels den offentliga sektorns finansiella sparande, dels utgiftstaket för staten. Det tredje budgetpolitiska målet, balanskravet för kommunsektorn, följs upp i 2016 års ekonomiska vårproposition. I tabell 1 nedan redovisas den offentliga sektorns finansiella sparande.

Tabell 1 Den offentliga sektorns finansiella sparande

Miljarder kronor

	Beslutad budget för 2015	Utfall 2015	Skillnad mot budget 2015	Utfall 2014
Skatter och avgifter	1 740	1 792	52	1 672
Övriga inkomster	236	241	5	231
Totala inkomster	1 976	2 033	57	1 904
Totala utgifter	2 022	2 033	11	1 965
Finansiellt sparande	-46	0	46	-61
Procent av BNP	-1,1	0,0	1,1	-1,6

Källa: Årsredovisning för staten 2015.

Den offentliga sektorn uppvisade balans i det finansiella sparandet 2015. I huvudsak blev inkomsterna från skatter och avgifter högre 2015 än vad som bedömdes i budgetpropositionen för 2015, vilket beror dels på en engångsinbetalning av bolagsskatt som ökade inkomsterna med 15 miljarder kronor mer än beräknat, dels på att skatteinkomsterna från hushållens kapitalvinster och konsumtion blev högre än väntat, vilket även gäller för

transfereringar till den offentliga sektorn. Samtidigt underskattades också utgifterna i bedömningen i budgetpropositionen, främst kommunsektorns konsumtionsutgifter.

Enligt regeringen är det viktigt att uppföljningen av målet för den offentliga sektorns finansiella sparande är transparent och att det finns tydliga principer för hur målet följs upp. Därför används ett genomsnitt för det finansiella sparandet under de tio senaste åren, vilket för den aktuella perioden omfattar åren 2006–2015. Syftet med en sådan indikator är att bedöma om det funnits systematiska fel i finanspolitiken som minskar sannolikheten för att målet nås i framtiden. Det genomsnittliga finansiella sparandet under perioden 2006–2015 uppgick till 0,3 procent av BNP. Samtidigt var resursutnyttjandet lägre än normalt under perioden. Enligt regeringens samlade bedömning avvek det finansiella sparandet tydligt från den målsatta nivån, trots en förbättring av det finansiella sparandet jämfört med 2014.

Utgiftstaket infördes 1997 och är ett viktigt budgetpolitiskt åtagande som bl.a. stärker trovärdigheten i den ekonomiska politiken. Utgiftstaket ska ge förutsättningar för att uppnå överskottsmålet, dvs. skapa förutsättningar för långsiktigt hållbara finanser och bidra till att förhindra en utveckling där skatteuttaget stegvis måste höjas till följd av bristfällig utgiftskontroll. Riksdagen beslutade 2012 om att fastställa utgiftstakets nivå för 2015 till 1 123 miljarder kronor.

Utgiftstakets nivå 2015 ändrades av finanspolitiskt motiverade skäl, vilket medför en reell förändring av utgiftstakets återhållande effekt på de takbegränsade utgifterna. Enligt skrivelsen har nivån på utgiftstaket 2015 höjts med 33 miljarder kronor av sådana skäl. Reformerna har inneburit budgetförstärkningar, vilket har lett till tekniska justeringar genom främst ökade statsbidrag till kommuner och landsting och därmed ett höjt utgiftstak.

Enligt utfallet för statens budget 2015 uppgick de takbegränsade utgifterna till närmare 1 135 miljarder kronor, vilket är drygt 18 miljarder kronor högre än den fastställda nivån för 2015 enligt riksdagens beslut 2012. Det beror enligt regeringen främst på högre utgifter inom utgiftsområde 25 Allmänna bidrag till kommuner, utgiftsområde 27 Avgiften till Europeiska unionen och utgiftsområde 9 Hälsovård, sjukvård och social omsorg.

Det fastställda utgiftstaket på 1 123 miljarder kronor för 2015 innebar att budgeteringsmarginalen vid beslutstillfället 2012 uppgick till ca 57 miljarder kronor. Enligt utfallet för 2015 uppgick utgiftstaket till 1 158 miljarder kronor och budgeteringsmarginalen till 23 miljarder kronor, vilket är en skillnad på 34 miljarder. Sådana skillnader beror främst på effekter av reformförslag, reviderade pris- och löneomräkningar, reviderade makroekonomiska förutsättningar och volymförändringar i transfereringssystemen.

Enligt regeringen har sammanlagt 43,5 miljarder kronor av budgeteringsmarginalen använts för reformer sedan utgiftstaket fastställdes inom bl.a. rättsväsendet, migration, arbetsmarknadspolitik, forskning och utbildning samt familjepolitiken. I vårändringsbudgeten för 2015 föreslog regeringen åtgärder inom bl.a. arbetsmarknadspolitiken, utbildning och

infrastruktur. Ytterligare medel avsattes till kommuner och landsting med anledning av flyktingsituationen i den beslutade extra ändringsbudgeten för 2015.

Av skrivelsen framgår att ändrade makroekonomiska förutsättningar har medfört att budgeteringsmarginalen har ökat med närmare 7 miljarder kronor. Det beror bl.a. på lägre utgifter för studiemedelsräntor till följd av lägre marknadsräntor och lägre utgifter för ekonomisk trygghet vid ålderdom eftersom prisbasbeloppet successivt har reviderats ned sedan 2012. Även utgifterna i ålderspensionssystemet vid sidan av statsbudgeten har blivit lägre på grund av att inkomst- och balansindex successivt har nedreviderats sedan 2012. Ändrade makroekonomiska förutsättningar har samtidigt inneburit högre utgifter inom främst arbetsmarknadsområdet, och då för arbetslöshetsförsäkringen och de arbetsmarknadspolitiska garantiprogrammen.

Reviderade bedömningar av antalet personer som tar emot ersättning från olika transfereringssystem har lett till att budgeteringsmarginalen minskat med närmare 42 miljarder kronor. Det beror främst på att antalet personer med sjuk- och rehabiliteringspenning i prognoserna för 2015 successivt har bedömts vara fler, vilket också gäller för antalet personer med sjuk- och aktivitetsersättning. Vidare var antalet inskrivna asylsökande i mottagningssystemet och antalet personer med etableringsinsatser under 2015 väsentligt fler än 2012 års bedömning för 2015, oräknat den stora mängden asylsökande under hösten 2015.

Utgiftsförändringar kan också bero på nya prognosmetoder, justeringar till följd av ny information, korrigeringar av tidigare gjorda fel samt regeländringar utom regeringens direkta kontroll, t.ex. ändringar i EU:s regelverk. Sammantaget har förändringar till följd av dessa faktorer lett till att budgeteringsmarginalen har ökat med ca 3 miljarder kronor. Förändringarna har skett på olika områden och har delvis tagit ut varandra. Förskottsbetalningar av vissa utgifter 2015 i stället för 2016, bl.a. EU-avgiften, har bidragit till att utgifterna för 2015 blev högre än bedömningen för 2015 i budgetpropositionen för 2012. Ökningen motverkades av bl.a. lägre utgifter inom utgiftsområde 23 Areella näringar, landsbygd och livsmedel på grund av förseningar i EU-kommissionens beslutsprocess om fondernas program.

Utfallet för statens budget

Statens budgetsaldo 2015 blev –33 miljarder kronor, vilket var i stort sett enligt prognosen i den beslutade budgeten för 2015. Både inkomsterna och utgifterna blev 23 miljarder kronor högre än i den beslutade budgeten (se tabell 2).

Tabell 2 Utfall för statens budget 2015*Miljarder kronor*

	Statens budget 2015	Ändrings- budget	Utfall 2015	Skillnad mot budget 2015	Skillnad mot 2014
Statens skatteinkomster	859,1		894,1	35,0	92,2
Övriga inkomster	-22,1		-34,6	-12,5	-22,9
Totala inkomster	837,0		859,5	22,5	69,3
Utgiftsområden exkl. statsskuldräntor m.m.	853,3	26,8	867,4	14,1	29,9
Statsskuldräntor m.m.	20,5	8,8	21,9	1,4	18,6
Förändring av anslagsbehållningar	-4,6			4,6	
Riksgäldskontorets nettoutlåning	0,3		10,1	9,8	-11,9
Kassamässig korrigering	0		-7,3	-7,3	-6,8
Totala utgifter m.m.	869,6	35,6	892,2	22,6	29,8
Budgetsaldo	-32,6		-32,6	-0,1	39,5

Källa: Årsredovisning för staten 2015.

Enligt skrivelsen beräknades inkomsterna i statens budget 2015 uppgå till 837 miljarder kronor. Utfallet blev 860 miljarder kronor, vilket är 23 miljarder kronor högre än beräknat. Enligt regeringen blev skatteinkomsterna 35 miljarder kronor högre än beräknat. Det är främst skatt på kapital som ökat, vilket i första hand beror på högre inkomster från skatt på företagsvinster än väntat. Posten Övriga inkomster blev drygt 12 miljarder kronor lägre än enligt den beslutade budgeten för 2015. Det beror främst på att inga större försäljningar av egendom gjordes under 2015. Regeringen antog tidigare att inkomsterna från försäljning av egendom skulle uppgå till 15 miljarder kronor i statens budget för 2015.

Jämfört med 2014 ökade statens totala inkomster med 69 miljarder kronor på ett år. Skatteinkomsterna ökade med 92 miljarder kronor. Statens skatteintäkter, dvs. periodiserade skatter för 2015, beräknas ha ökat med drygt 82 miljarder kronor. De direkta skatterna på arbete beräknas ha ökat med 31 miljarder kronor och de indirekta skatterna på arbete med 35 miljarder kronor. Vidare beräknas skatt på kapital ha ökat med 26 miljarder kronor och skatt på konsumtion och insatsvaror med 33 miljarder kronor. Vid beräkning av statens skatteintäkter avräknas de kommunala inkomstskatterna, som ökade med 34 miljarder kronor, och avgifter till ålderspensionssystemet, som ökade med 10 miljarder kronor. Övriga inkomster minskade med närmare 23 miljarder kronor jämfört med 2014, vilket främst beror på att fler avräkningar m.m. i anslutning till skattesystemet och utgifter har redovisats som krediteringar på skattekonton under 2015.

I skrivelsen anges att utgifterna i statens budget uppgick till 892 miljarder kronor 2015. Det är 23 miljarder kronor mer än vad som anvisats i den

ursprungliga budgeten för 2015. Utgiftsökningen beror till största delen på ökade bidrag till kommunsektorn till följd av flyktingsituationen och att förtida utbetalningar gjordes 2015 inom vissa områden för att undvika ett överskridande av utgiftstaket 2016. Utgifterna ökade mest inom utgiftsområde 25 Allmänna bidrag till kommunerna, med 11 miljarder kronor mer än vad som anvisats, följt av utgiftsområde 27 Avgiften till Europeiska unionen (4 miljarder kronor) och utgiftsområde 9 Hälsovård, sjukvård och social omsorg (3 miljarder kronor). Även utfallet för utgiftsområde 7 Internationellt bistånd blev högre än vad som anvisats (3 miljarder kronor).

Jämfört med 2014 ökade utgifterna i statens budget med ca 30 miljarder kronor på ett år. Utgifterna för utgiftsområde 26 Statskuldräntor m.m. ökade med närmare 19 miljarder kronor. Utgifterna för utgiftsområdena 8 Migration och 13 Integration och jämställdhet ökade med drygt 9 miljarder kronor. Även de allmänna bidragen till kommunerna ökade, sammanlagt med drygt 8 miljarder kronor. Ökningen förklaras i huvudsak av ett tillfälligt stöd till kommuner och landsting med nästan 10 miljarder kronor med anledning av att antalet asylsökande ökade kraftigt under hösten 2015. Riksgäldskontorets (RGK) nettoutlåning minskade med ca 12 miljarder kronor, främst på grund av ändrade redovisningsprinciper för studielån 2014.

Tre ändringsbudgetar under 2015

Regeringen anger i skrivelsen att riksdagens beslut om ett annat budgetförslag än regeringens under hösten 2014 påverkade analysen av utfallet för statens budget för 2015. På inkomstsidan är oppositionspartiernas budgetalternativ beräknade på en mer aggregerad nivå än inkomstberäkningen i budgetpropositionen, vilket innebär att den beslutade inkomstberäkningen är mer aggregerad än normalt och att redovisningen och analysen av skillnaden mellan statens budget och utfallet är mindre detaljerad än i normalfallet. Skillnaderna på utgiftssidan avser flertalet utgiftsområden från budgetpropositionen sett till både fördelningen av medel på befintliga anslag och vilka anslag som fördes upp på budgeten. Avsaknaden av detaljerade beräkningsunderlag till den beslutade budgeten innebar enligt regeringen en försvårande omständighet för en analys på både inkomst- och utgiftssidan. Enligt regeringen baseras dock den beslutade budgeten på samma makroförutsättningar som låg till grund för budgetpropositionen, vilket gör det möjligt att på en övergripande nivå förklara skillnaden mellan den beslutade budgeten och det beräknade utfallet för 2015. Av skrivelsen framgår vidare att regeringen lämnade förslag till mer omfattande budgetändringar än normalt i vårändringsbudgeten för 2015. Förutom en höständringsbudget lämnade regeringen också en extra ändringsbudget för 2015 med ytterligare förslag till ändringar i statens budget till följd av den uppkomna flyktingsituationen under hösten.

Enligt skrivelsen innehöll vårändringsbudgeten för 2015 förslag om ändrade utgiftsramar och ändrade eller nya anslag inom 24 av 27 utgiftsområden och en sammanlagd utgiftsökning på 19 miljarder kronor

netto. De budgeterade utgifterna inom utgiftsområde 9 Hälsovård, sjukvård och social omsorg ökade på grund av ökade bidrag för läkemedelsförmånerna. Utgifterna ökade också inom utgiftsområde 10 Ekonomisk trygghet vid sjukdom och funktionsnedsättning till följd av ökade kostnader för sjukpenning och rehabilitering. De ökade anslagen inom utgiftsområde 14 Arbetsmarknad och arbetsliv förklaras av satsningar på traineejobb, utbildningskontrakt, extratjänster och ändrade ersättningsnivåer i arbetslöshetsförsäkringen. Inom utgiftsområde 25 Allmänna bidrag till kommuner kompengserades kommunerna för minskningen av nedsättningen av socialavgifter för unga. Utgiftsområde 26 Statsskuldsträntor m.m. tillfördes närmare 9 miljarder kronor för att i huvudsak hantera valutakursförluster.

Regeringen redovisar också den ändrade beräkningen av inkomsterna i statens budget till följd av förslagen i vårändringsbudgeten för 2015. Ändringarna innebar netto en ökning, inklusive indirekta effekter, på 5,4 miljarder kronor. Beräkningarna i ändringsbudgeten påverkas av både regeländringar och av en ny bedömning av den makroekonomiska utvecklingen och andra ekonomiska förutsättningar. Bruttoeffekten av regeländringarna beräknades till närmare 7 miljarder kronor, varav den minskade nedsättningen av socialavgifter för unga fr.o.m. den 1 augusti 2015 hade störst påverkan på utfallet för statens budget för 2015. Övriga regeländringar till följd av ändringar i statens budget under 2015 har inte beaktats i analysen av inkomstsidan eftersom de inte har haft någon väsentlig betydelse för utfallet 2015.

Höständringsbudgeten för 2015 innebar att anvisade medel ökade med 5,6 miljarder kronor netto. Framför allt ökade anvisade medel inom utgiftsområde 9 Hälsovård, sjukvård och social omsorg och 27 Avgiften till Europeiska unionen.

Den extra ändringsbudget för 2015 som beslutades av riksdagen med anledning av flyktingsituationen under hösten 2015 innebar att det anvisades ytterligare medel på totalt 11 miljarder kronor, varav ca 10 miljarder kronor avsåg ett tillfälligt stöd till kommuner och landsting. Stödet utbetalades i december 2015 men väntas i huvudsak användas under 2016.

Nettoutlåning och kassamässig korrigeringspost

För att statens budgetsaldo ska överensstämma med statens lånebehov, med omvänt tecken, redovisas posten Riksgäldskontorets nettoutlåning och en kassamässig korrigeringspost på budgetens utgiftssida. Nettoutlåningen utgörs av in- och utlåning till myndigheter, affärsverk, vissa statliga bolag och fonder. Utfallet för nettoutlåningen uppgick till drygt 10 miljarder kronor under 2015, vilket var närmare 10 miljarder kronor högre än beräkningen i statens budget. Skillnaden beror främst på att Riksbankens lån ökade med närmare 10 miljarder kronor med anledning av högre dollar- och eurokurser då enskilda lån refinansierades. Vidare blev studielånen inklusive Centrala studiestödsnämndens (CSN) kreditreserv och servicekonto i RGK högre än enligt den beräknade budgeten för 2015. Jämfört med 2014 blev

nettoutlåningen närmare 12 miljarder lägre. Detta förklaras bl.a. av en engångseffekt då CSN tog upp lån i RGK för en inbetald skuldstock av kapitaliserade räntor. Bakgrunden är att en ny kreditmodell för studielån infördes 2014.

Den kassamässiga korrigeringsposten utgör skillnaden mellan nettot av vad som redovisats mot budgetens anslag och inkomstitlar och nettot av in- och utbetalningar över statens centralkonto i Riksbanken. Sådana korrigeringar uppstår dels till följd av periodiseringsskillnader, dels till följd av att det förekommer transaktioner över statens centralkonto som inte har sin motsvarighet på anslag eller inkomstitlar och vice versa. För 2015 blev utfallet för den totala kassamässiga korrigeringen drygt –7 miljarder kronor (se tabell 2). I statens budget beräknades den kassamässiga korrigeringen bli 0. Betalningen av den svenska EU-avgiften medförde 2015 en kassamässig korrigering på ca –8 miljarder kronor, eftersom kommissionen rekviderade ett lägre belopp än de avgifter som redovisades mot anslaget. Till stor del beror detta på att en del av EU-avgiften för 2016 betalades i förtid.

Förklarande faktorer till avvikelser från statens budget 2015

Regeringen redovisar ett antal förklarande faktorer till avvikelserna från budgeten för 2015. Dessa är ändrade makroekonomiska förutsättningar och förändringar i antalet personer som tar emot ersättning från olika transfereringssystem (volym), men också nya beslut fattade av riksdagen eller Riksbanken. Resterande skillnader beror på andra förklaringsfaktorer och redovisas som övrigt. I skrivelsen redovisas också hur stor del av budgetförändringarna som förklaras av respektive faktor, se tabell 3 nedan.

Tabell 3 Förklarande faktorer till avvikelser från statens budget 2015

Miljarder kronor

	Volym	Makro- förutsätt- ningar	Beslut	Övrigt	Totalt
Utgiftsområden*	5,6	–4,3	17,9	–0,4	18,7
Statsskuldräntor m.m.	0,0	1,4	0,0	0,0	1,4
Riksgäldskontorets nettoutlåning**	0,0	10,5	0,0	–7,9	2,5
Summa utgifter	5,6	7,6	17,9	–8,3	22,6

Källa: Årsredovisning för staten 2015.

* Exklusive statsskuldräntor.

** Inklusive kassamässig korrigeringspost.

Utgifterna blev 5,6 miljarder kronor högre än i statens budget till följd av att fler personer tog emot ersättning från olika transfereringssystem. Fler personer än beräknat fick sjukpenning och sjuk- eller aktivitetsersättning, vilket är den huvudsakliga förklaringen till att utgifterna inom utgiftsområde 10 Ekonomisk trygghet vid sjukdom och handikapp blev 2,1 miljarder kronor högre än i den beslutade budgeten. Antalet inskrivna asylsökande personer i Migrationsverkets mottagande blev fler än beräknat, och utgifterna inom

utgiftsområde 8 Migration blev 1,2 miljarder kronor högre än i den beslutade budgeten.

Skillnader till följd av ändrade makroekonomiska förutsättningar medförde att utgifterna blev 7,6 miljarder kronor högre än i statens budget. Den största skillnaden avser utgifterna för RGK:s nettoutlåning, som blev 10,5 miljarder kronor högre än i statens budget. Det beror främst på att en svagare krona än beräknat medfört att Riksbankens lån i RGK blev 10 miljarder kronor högre när enskilda lån refinansierades till en högre dollar- respektive eurokurs. Utgifterna för samtliga utgiftsområden exklusive utgiftsområde 26 Statsskuldsräntor m.m. blev 4,3 miljarder kronor lägre än i statens budget beroende på makroutvecklingen. Utgifterna inom utgiftsområde 14 Arbetsmarknad och arbetsliv blev 2,8 miljarder kronor lägre, bl.a. till följd av lägre arbetslöshet än beräknat. Anslaget för statsskuldsräntor blev 1,4 miljarder kronor högre till följd av ändrade makroekonomiska förutsättningar. Det beror främst på att valutakursförlusterna netto blev 10,2 miljarder kronor högre än i budgeten på grund av att kronan försvagades kraftigt mot dollarn men också till följd av valutakursförluster i schweizerfranc i samband med att Schweiz centralbank beslutade om att överge kopplingen till euron. I motsatt riktning bidrog marknadsräntorna, som blev betydligt lägre än beräknat i budgeten. Enligt skrivelsen påverkas ränteanslaget av ett antal tekniska faktorer som beror på RGK:s upplånings- och skuldförvaltningsteknik, och skillnaden för statsskuldsräntorna klassificeras som makroberoende, utom den del som är en följd av ett förändrat lånebehov. Denna skillnad, som för 2015 var marginell, redovisas under kategorin övrigt.

Utgifterna blev 17,9 miljarder kronor högre än i statens budget till följd av beslut fattade av riksdagen eller Riksbanken. Utfallet för samtliga utgiftsområden exklusive utgiftsområde 26 Statsskuldsräntor m.m. blev närmare 18 miljarder kronor högre än beräknat i budgeten. Det beror på högre beslutade anslagsnivåer som en följd av förslagen i vårändringsbudgeten för 2015 och i den extra ändringsbudgeten för 2015. Förslagen i vårändringsbudgeten har medfört högre utgifter för flertalet utgiftsområden. Sammantaget uppgick anslagsförändringarna till 19 miljarder kronor. Av dessa bedöms 7,7 miljarder kronor vara förslag som kategoriseras som beslut. Övriga anslagsförändringar på 11,3 miljarder kronor avsåg medel inom regelstyrda transfereringsanslag till följd av förändrade antaganden om antalet personer i olika transfereringssystem (volym) eller makroekonomiska förutsättningar. Förslagen i den extra ändringsbudgeten för 2015 medförde främst högre utgifter inom utgiftsområde 25 Allmänna bidrag till kommuner genom ett tillfälligt stöd på 9,8 miljarder kronor till kommuner och landsting med anledning av det stora antalet asylsökande. Stödet utbetalades i december 2015 men väntas i huvudsak användas under 2016.

Av övriga orsaker blev utgifterna 8,3 miljarder kronor lägre än i statens budget. Nettoutgifterna på budgetens utgiftsområden exklusive statsskuldsräntor blev sammantaget 0,4 miljarder kronor lägre än anvisade medel och förklaras av motverkande faktorer. Utgifterna blev ca 12 miljarder

kronor högre som en följd av de tidigareläggningar av utgifter från 2016 till 2015 som regeringen genomförde i slutet av 2015 för att skapa tillräckliga marginaler under utgiftstaket 2016. Samtidigt blev utgifterna inom flera utgiftsområden lägre än anvisat i statens budget till följd av övriga orsaker inom bl.a. utgiftsområde 14 Arbetsmarknad och arbetsliv, 16 Utbildning och universitetsforskning och 22 Kommunikationer.

Indragning av anslagsmedel samt överskridanden

Enligt budgetlagen (2011:203), förkortad BL, får regeringen besluta om indragning av anslagsmedel om det finns särskilda skäl knutna till verksamheten eller av bl.a. statsfinansiella skäl (3 kap. 12 § BL). I skrivelsen redovisas att regeringen beslutade om indragningar av anslagsmedel om sammanlagt 31 miljarder kronor under 2015, vilka främst avser anslagsparanden från 2014 för statsskuldräntor. Regeringen kan också enligt budgetlagen besluta om att tillfälligt överskrida ett anvisat anslag med högst 10 procent (3 kap. 8 § BL). Enligt skrivelsen beslutade regeringen om ett medgivet överskridande för 2015 om 2,5 miljoner kronor inom utgiftsområde 4 Rättsväsendet. Under 2015 överskreds ett anslag utan medgivande med 3,8 miljoner kronor inom utgiftsområde 16 Utbildning och universitetsforskning.

Resultaträkning, balansräkning och finansieringsanalys

Resultaträkningen redovisar de totala konsoliderade intäkterna och kostnaderna för de myndigheter som ingår i årsredovisningen. Konsolideringen innebär att transaktioner mellan myndigheter, t.ex. arbetsgivaravgifter för statligt anställda och bidrag mellan myndigheter, tas bort och att fordringar och skulder mellan myndigheter elimineras. Statens budget och resultaträkning skiljer sig åt såväl i avgränsning och struktur som i redovisningsprinciper; t.ex. ingår affärsverken i resultaträkningen, men till stor del inte i statsbudgeten. Enligt skrivelsen uppvisar resultaträkningen för 2015 ett underskott på 10,3 miljarder kronor, vilket är 57,2 miljarder kronor bättre jämfört med 2014. Det förbättrade resultatet beror på flera faktorer. Skatteintäkterna ökade med 108 miljarder kronor och transfereringskostnaderna ökade med 33 miljarder kronor. Nettokostnaden för statsskulden minskade med 10,5 miljarder kronor till följd av orealiserade och realiserade valutakursförändringar. Resultatet från andelar i hel- och delägda företag försämrades med 15 miljarder kronor främst på grund av försämrat resultat för LKAB och Vattenfall. Kostnaderna för statens egen verksamhet ökade med 6,6 miljarder kronor.

Balansräkningen redovisar värdet av statens samtliga tillgångar, skulder och kapital den 31 december 2015. Statens nettoförmögenhet är skillnaden mellan tillgångarnas och skuldernas bokförda värde. Statsskulden svarar för den övervägande delen av skulderna och därmed den negativa nettoförmögenheten och motsvarar i huvudsak statsbudgetens ackumulerade underskott över åren. Nettoförmögenheten var negativ vid utgången av 2015

och uppgick till –422 miljarder kronor, dvs. staten hade en nettoskuld. Det är en ökning med 4 miljarder kronor jämfört med 2014. Förändringen av nettoförmögenheten beror enligt regeringen dels på årets underskott i resultaträkningen på 10 miljarder kronor, dels på effekter av enstaka transaktioner som förändrar tillgångars eller skulders värde utan att de redovisas över resultaträkningen. En återkommande förklaringspost är värdeförändringar av statligt ägda företags egna kapital som inte kan hänföras till periodens resultat. Under 2015 uppgick värdeförändringarna till 3 miljarder kronor. En utjämningspost uppstår då myndigheter gör sig av med sitt innehav av inomstatliga värdepapper värderade till marknadsvärde mot RGK:s motsvarande skuld, vilken förs över till nettoförmögenheten.

I skrivelsen redovisas också skillnaderna mellan balansräkningens nettoförmögenhet och nationalräkenskaperna (NR). Jämförelsen gäller för 2014 då nationalräkenskapernas beräkningar finns framställda. Statens konsoliderade nettoförmögenhet uppgick till ca 760 miljarder kronor eller 19,4 procent av BNP vid utgången av 2014 enligt beräkningen i 2016 års ekonomiska vårproposition. Skillnaden mellan balansräkningens nettoförmögenhet på –418 miljarder kronor och 760 miljarder kronor innebär att NR-beräkningen visar en positiv nettoförmögenhet som är 1 178 miljarder kronor högre än vad som redovisas i balansräkningen. Skillnaderna beror dels på olika värderingsprinciper, dels på olika avgränsning av staten. Enligt regeringen beror den enskilt största skillnaden på att fasta reallgångar i NR värderas till återanskaffningsvärdet, dvs. restvärdet efter avskrivningar räknas upp med prisindex och med moms, medan fasta reallgångars värdering i balansräkningen utgår från ursprungligt anskaffningsvärde. Detta förklarar 51 procent av skillnaden i förmögenheten. En annan skillnad är att NR använder marknadsprisvärdering, t.ex. för aktieinnehav och för skulder i form av bl.a. statsobligationer. I fråga om avgränsning ingår Riksbanken som kapitalandel i NR och inte endast med grundfonden. Skattefordringar hos NR inkluderar obetalda skatter vid årsskiftet medan balansräkningen tar upp en periodavgränsningspost motsvarande den ackumulerade periodiseringen av skatteintäkterna.

Finansieringsanalysen visar statens betalningar fördelade på posterna statens verksamhet, investeringar, utlåning och finansiella aktiviteter, men också posternas förändringar och påverkan på statens nettouplåning, dvs. statsskuldens förändring justerat för realiserade valutakursförändringar. Finansieringsanalysen bygger på uppgifter från resultat- och balansräkningarna men också på finansiell information från myndigheter. I skrivelsen sammanfattas analysens resultat för 2015 enligt följande:

- Statens verksamhet gav ett positivt kassaflöde som ökade med 81 miljarder kronor netto, främst på grund av högre skattebetalningar men också ökade transfereringsutbetalningar.
- Investeringarna blev något lägre och uppgick till 49 miljarder kronor, vilket förklaras av färre investeringar i materiella anläggningstillgångar.

- Nettoutlåningen ökade och uppgick till drygt 16 miljarder kronor till stor del på grund av Riksgäldskontorets utlåning till Riksbanken till följd av valutakursförändringar.
- Nettobetalingarna från finansiella aktiviteter försvagades av främst realiserade kursdifferenser och valutakursförändringar.
- Både statsskulden och upplåningsbehovet ökade, och därmed nettoupplåningen med närmare 8 miljarder kronor.

Utvecklingen av statsskulden

Statens budget visade ett underskott på 33 miljarder kronor 2015. Det innebär att budgetunderskottet minskade med 40 miljarder kronor jämfört med 2014, då budgeten visade ett underskott på 72 miljarder kronor. Den konsoliderade statsskulden ökade från 1 347 miljarder kronor 2014 till 1 352 miljarder kronor 2015, dvs. med 5 miljarder kronor. Att budgetunderskottet var betydligt högre än statsskuldens förändring 2015 beror bl.a. på att placerade tillgångar var mindre vid utgången av 2015 än vid utgången av 2014.

Statsskulden i årsredovisningen för staten är konsoliderad och skiljer sig från RGK:s redovisade statsskuld som är okonsoliderad. Skillnaden beror på elimineringar av myndigheters innehav av svenska statspapper som sammanlagt uppgick till drygt 51 miljarder kronor 2015. Nästan hela beloppet är Insättningsgarantifondens och Kärnavfallsfondens innehav.

I skrivelsen redovisas riktlinjer som regeringen årligen fastställer efter förslag från RGK. Riktlinjerna anger att statsskuldsförvaltningen ska bidra till att långsiktigt minimera kostnaden för statsskulden utan att ta för stora risker i enlighet med målet för skuldförvaltningen som regleras i budgetlagen. Riktlinjerna styr hur statsskulden ska fördelas mellan de tre skuldslagen nominell skuld i kronor, real skuld i kronor och valutaskuld och vilken löptid eller s.k. duration de olika delarna av skulden ska styras mot, och är ett sätt att kunna avväga kostnad mot risk. För de två första skuldslagen låg enligt regeringen riktvärdena för löptiden inom riktlinjernas intervall. Realskulden är dock svår att styra, bl.a. för att nyupplåningen är liten i förhållande till den utestående skulden.

Enligt resultaträkningen för 2015 uppgick nettokostnaden för statsskulden (räntor, över- och underkurser, valutakursförändringar m.m.) till ca 22 miljarder kronor, en minskning med 10,5 miljarder kronor jämfört med 2014. Minskningen av nettokostnaden beror enligt skrivelsen på att de höga orealiserade valutakursförlusterna 2014 vändes till vinster 2015 när kronan stärktes mot euron. Vanligtvis skiljer sig statsskuldens nettokostnader enligt resultaträkningen från utfallet på anslaget 1:1 Räntor på statsskulden, vilket beror på olika redovisningsprinciper. Det är endast realiserade utgifter som redovisas mot anslaget, medan orealiserade räntor och orealiserade valutakursdifferenser redovisas som nettokostnad. För 2015 finns det dock i stort sett ingen skillnad i belopp mellan de olika redovisningssätten.

Redovisning och riskanalys av statliga garantier och utlåning

Regeringen får enligt budgetlagen ställa ut kreditgarantier och göra andra liknande åtaganden för de ändamål och med högst de belopp som riksdagen bestämmer. Ett statligt garantiåtagande innebär att staten går i borgen för någon annans betalningsåtagande, vilket leder till en finansiell risk för staten. Regelverket innebär bl.a. att staten ska ta ut en garantiavgift motsvarande den förväntade kostnaden för åtagandet, om inte riksdagen beslutar annat.

Sammanlagt uppgick statens garantiåtaganden vid slutet av 2015 till 1 876 miljarder kronor, vilket är en ökning med ca 149 miljarder kronor jämfört med 2014. Insättningsgarantin utgjorde den största posten på 1 501 miljarder kronor följt av kreditgarantier (244 miljarder kronor) och garantier om tillförsel av kapital (122 miljarder kronor). Pensionsgarantier inklusive övriga garantier från bl.a. affärsverken uppgår till närmare 10 miljarder kronor. I garantiportföljen ingår inte de två utestående kapitaltäckningsgarantierna till Arlandabanan Infrastructure AB och Svensk-Danska Broförbindelsen Svedab AB, eftersom dessa åtaganden inte kan beloppsbestämmas. Inte heller för investerarskyddet kan storleken på statens åtagande anges. Utöver redan utfärdade garantier finns det utfästelser om nya garantier på 73 miljarder kronor. Dessa består i huvudsak av exportkreditgarantier och hanteras av Exportkreditnämnden (EKN).

Till följd av finanskrisen beviljades både nya och utökade garantiramar. Regeringen beslutade om en ram för garantiprogrammet till banker m.fl., som tillkom med stöd av lagen (2008:814) om statligt stöd till kreditinstitut, på 1 500 miljarder kronor. Ramen halverades i november 2010 till 750 miljarder kronor och programmet är sedan den 30 juni 2011 stängt för nyteckning. Sista lånet under programmet förföll under 2015. För RGK:s övriga garantigivning finns ramar för enskilda projekt och några mindre program. Riksdagen har beslutat om en ram på 500 miljarder kronor från den 1 januari 2010 för EKN:s garantigivning för exportkreditgarantier. Det finns också en särskild ram på 10 miljarder kronor för EKN:s investeringsgarantier. Boverket får ställa ut kreditgarantier för ny- och ombyggnad av bostäder till ett belopp om högst 10 miljarder kronor inklusive tidigare åtaganden. För Boverkets övriga verksamhetsgrenar finns ramar på lägre belopp. Den totala ramen för Sidas garantiåtaganden uppgår till 10 miljarder kronor.

För 2015 uppgick de utfärdade garantierna till 1 803 miljarder kronor. Insättningsgarantin är den enskilt största garantin och den uppgick till 1 501 miljarder kronor per den 31 december 2015, en ökning med 125 miljarder kronor på ett år. Inga händelser inträffade under 2015 som utlöste insättningsgarantin. Då garantin regleras i särskild ordning utanför garantimodellen, finns det ingen värdering av statens förväntade kostnad för insättningsgarantin.

I skrivelsen analyserar regeringen förhållandet mellan avsättningar för förväntade förluster och de tillgångar som finns, både inbetalda och kommande garantiavgifter. Insättningsgarantin, investerarskyddet, garantier till bl.a. banker samt garantikapital till internationella finansiella institutioner

ingår inte eftersom de förväntade förlusterna för dessa garantier inte har värderats. Jämförelsen visar att för den del av garantiportföljen som omfattas av garantimodellen täcks avsättningarna för förväntade förluster väl av de avgifter som redan inbetalats; utöver det tillkommer nuvärdet av framtida avgifter. EKN:s garantiverksamhet utgör i dag en väsentlig andel av överskottet. Trots att världsekonomin under flera år har haft en svag utveckling, vilket även påverkat svensk ekonomi, är tillgångarna fortfarande större än avsättningarna. Under 2015 ökade avsättningarna medan tillgångarna minskade.

Garantiverksamheten påverkar i flera fall statens lånebehov och därmed statsskulden. Det kan bl.a. innefatta betalningar av garantiavgifter, infrianden och återvinningar. Regeringens analys av flödena i garantiverksamheten pekar på att nettoflödet totalt sett innebar att inbetalningarna översteg utbetalningarna med 3 miljarder kronor 2015.

Statens sammanlagda utlåning med kreditrisker uppgick den 31 december 2015 till 222 miljarder kronor före nedskrivning, vilket är en ökning med drygt 5 miljarder kronor jämfört med ett år tidigare. Den största posten var studielånen från CSN på 207 miljarder kronor, vilket motsvarade 93 procent av statens utlåning med kreditrisk. CSN hade också beviljat hemutrustningslån till flyktingar på 1,5 miljarder kronor. RGK:s utlåning på 12,2 miljarder kronor gick till olika infrastrukturprojekt, flygindustrin och utlåning till Irland. Övriga myndigheter hade en sammanlagd utlåning på 1 miljard kronor inom bl.a. bistånd. De sammanlagda nedskrivningarna uppskattades till 29 miljarder kronor eller 13 procent av det utlånade beloppet. CSN:s studielån stod för 95 procent av samtliga nedskrivningar, närmare 28 miljarder kronor. Under de senaste fem åren har utlåningen efter nedskrivning varit i stort sett oförändrad och den uppgick till 192 miljarder kronor i slutet av 2015.

Stabilitetsfonden uppgick sammanlagt till 56 miljarder kronor i slutet av 2015, inklusive försäljningslikviden för de Nordeaaktier som tidigare ingick i fonden. Den 1 februari 2016 infördes en ny krishanteringsordning i Sverige, vilken bl.a. innebär ändrade regler för stabilitetsfonden och dess användning som regleras i lagen (2015:1017) om förebyggande statligt stöd till kreditinstitut. Reglerna innebär att det inte längre kommer att tas ut någon stabilitetsavgift efter att avgiften för 2015 har tagits ut. Delar av fondens behållning kommer att överföras till den s.k. resolutionsreserven, ett nyinrättat finansieringsarrangemang som ska användas för att finansiera de åtgärder som vidtas i enlighet med lagen (2015:1016) om resolution.

Regeringen redovisar i skrivelsen en riskanalys av statens garanti- och utlåningsportfölj som har genomförts av RGK i samverkan med EKN, CSN, Sida, Boverket och övriga berörda myndigheter. Analysen omfattar dels den ordinarie portföljen med garantier och lån till företag, privatpersoner och stater, dels insättningsgarantin. Regeringen bedömer att risken för stora förluster i den ordinarie portföljen sammantaget är låg, men något förhöjd jämfört med 2014. Detta beror främst på att andelen stora garantier och lån

blivit större och att kreditrisken i några av dem är högre än tidigare. Risken för stora förluster kopplade till insättningsgarantin bedöms dock vara låg.

I riskanalysen redovisas också möjliga orsaker till stora förluster i portföljen. En orsak är ett mindre antal förluster gällande enskilt stora garantier eller lån med anledning av s.k. namnkoncentrationer, dvs. en låg diversifiering för att en portfölj antingen innehåller ett fåtal engagemang eller att det finns stora exponeringar mot enskilda garanti- eller låntagare i förhållande till portföljens samlade omfattning. En annan orsak som tas upp i skrivelsen är kluster av förluster som tillsammans utgör stora belopp, vilket i regel beror på antingen direkta eller indirekta samvariationer. Direkta samvariationer innebär affärsmässiga eller juridiska kopplingar mellan garanti- och låntagarna, s.k. strukturella kopplingar. Indirekta samvariationer uppstår vid ogynnsamma förändringar i bakgrundsfaktorer som påverkar flera garanti- och låntagare samtidigt. Detta innebär en sårbarhet för garanti- eller låntagare i samma bransch eller geografiska region, s.k. sektorkoncentrationer.

Nationellt intygande samt avgifter och bidrag från EU

Regeringen är redovisningsskyldig inför riksdagen i fråga om hanteringen av EU-medel i den svenska statsförvaltningen genom ett nationellt intygande från regeringen. Syftet är att öka riksdagens insyn i hur Sverige fullgör sitt förvaltningsansvar och hur tilldelade EU-medel används. Räkenskaperna som ligger till grund för sammanställningen är upprättade enligt god redovisningssed och har granskats av Riksrevisionen. Regeringens intygande baseras även på ramverket för intern styrning och kontroll som möjliggör för regeringen att ställa krav på att ansvariga myndigheter lämnar en försäkran.

Regeringens intygande för 2015 avser EU-medel som kan hänföras till de fleråriga budgetramarna 2007–2013 och 2014–2020. Intygandet innehåller en årlig räkenskaps-sammanställning över medel mottagna från EU:s budget och en redogörelse för hur dessa medel har fördelats på olika åtgärder. Med EU-medel avses i detta sammanhang de medel som förvaltas inom ramen för delad förvaltning mellan medlemsstaten Sverige och kommissionen.

Intygandet, som överlämnas till riksdagen med kopia till kommissionen och revisionsrätten, bygger på ansvariga myndigheters intyganden och bedömningar av hanteringen av EU-medel, ESV:s revisionsutlåtanden och Riksrevisionens uttalande från granskningen av myndigheternas räkenskaper och deras interna styrning och kontroll. Regeringen lämnar följande intygande:

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

Riksrevisionens redogörelse och revisionsberättelse med anledning av Årsredovisningen för staten 2015

Redogörelsen

Riksrevisionen ska enligt lagen (2002:1022) om revision av statlig verksamhet m.m. granska regeringens skrivelse Årsredovisning för staten. Granskningen avser de finansiella revisionsdelarna och den information som kan kopplas till dessa och redovisas i en redogörelse som överlämnas till riksdagen, och den innehåller i enlighet med riksdagsordningen en revisionsberättelse över Årsredovisning för staten 2015. Redogörelsen överlämnades den 12 maj 2016 till riksdagen av riksrevisor Margareta Åberg.

Revisionsberättelsen

Enligt Riksrevisionen har regeringen i alla väsentliga avseenden upprättat de finansiella delarna av Årsredovisning för staten 2015 i enlighet med 10 kap. 5–10 §§ budgetlagen. Vidare är det Riksrevisionens uppfattning att regeringen har lämnat information utöver de finansiella delarna i enlighet med 10 kap. 5–10 §§ budgetlagen som är förenlig med årsredovisningens finansiella delar.

Riksrevisionens uttalande omfattar inte kapitel 1.1 Den offentliga sektorns finansiella sparande eftersom redovisningen av det offentliga sparandet och uppföljningen mot överskottsmålet innehåller ett antal mycket komplexa parametrar och delvis bygger på uppskattningar och bedömningar. Enligt Riksrevisionen är sådan information behäftad med olika grader av osäkerhet och den är inte möjlig att verifiera med tillräckliga och ändamålsenliga revisionsbevis enligt den gällande metoden för finansiell revision. En stor del av informationen kommer dessutom från tredje part, t.ex. kommuner och landsting, varför Riksrevisionen avstår från att lämna något uttalande i denna del.

Kompletterande information

Riksrevisionens granskningsrapport (effektivitetsrevision)

Riksrevisionen överlämnade den 12 maj 2016 granskningsrapporten Granskning av Årsredovisning för staten 2015 (RiR 2016:16) till riksdagen i enlighet med 9 § lagen (2002:1022) om revision av statlig verksamhet. Granskningen har genomförts inom ramen för effektivitetsrevisionen och innehåller iakttagelser och slutsatser som leder till ett antal rekommendationer till regeringen med anledning av granskningen. Enligt Riksrevisionen har utgiftstaketets roll som understödjare av överskottsmålet försvagats väsentligt, och regeringens skrivelse ger inte en rättvisande beskrivning av kopplingen mellan de budgetpolitiska målen. Vidare konstaterar Riksrevisionen att regeringens beslut om tidigareläggning av utgifter från 2016 till 2015 i praktiken innebär en ändring av utgiftstaket utan riksdagens godkännande. Riksrevisionen anser också att förändringen av det finansiella sparandet bör redovisas tydligare.

Riksdagen har överlämnat Riksrevisionens granskningsrapport till regeringen som senast den 12 november 2016 ska överlämna en skrivelse till riksdagen med anledning av rapporten.

Tidigare behandling i utskottet

Utskottet behandlade föregående års skrivelse Årsredovisning för staten 2014 (skr. 2014/15:101) i betänkande 2014/15:FiU28. Regeringens skrivelse är enligt utskottets mening ett viktigt komplement till budgetpropositionen och ett sätt för riksdagen att följa upp regeringens beslut om statens budget. Utskottet konstaterade att det pågår en dialog mellan Regeringskansliet och Riksrevisionen i fråga om ramverket för bedömningen av årsredovisningen för staten. Riksrevisionens bedömningsgrund bygger sedan 2010 på internationella standarder (International Standards of Supreme Audit Institutions, ISSAI), som anger att årsredovisningen ska ge en rättvisande bild. Budgetlagen innehåller inget motsvarande ramverk som ska säkerställa att redovisningen ger en rättvisande bild. Riksrevisionen har av detta skäl återkommande lämnat rekommendationer om att förtydliga normeringen för upprättandet av årsredovisningen för staten.

Utskottet behandlade i betänkande 2015/16:FiU12 regeringens skrivelse till riksdagen med anledning av Riksrevisionens granskningsrapport Transparensen i Årsredovisning för staten 2014 (skr. 2015/16:42). Utskottet ansåg att det är angeläget med en transparent redovisning i årsredovisningen för staten och välkomnade därför att regeringen inom ramen för budgetlagens bestämmelser löpande avser att förtydliga redovisningen och förbättra transparensen i årsredovisningen, bl.a. när det gäller redovisningen av målet för den offentliga sektorns finansiella sparande och budgeteringsmarginalens användning. Utskottet ställde sig positivt både till att regeringen har inlett ett arbete som syftar till att kunna använda samma definitioner och terminologi i årsredovisningen för staten som i de ekonomiska propositionerna vid beskrivningen av nettoförmögenheten och till att man har för avsikt att förbättra förklaringarna i de fall redovisningarna skiljer sig åt. Utskottet delade regeringens uppfattning att det inte är lämpligt att utöka årsredovisningen för staten ytterligare i enlighet med Riksrevisionens rekommendationer om redovisningen av nettoförmögenheten, riskanalyser av andra tillgångar och skulder än de budgetlagen föreskriver eller redovisningen av den implicita garantin till den finansiella sektorn. Slutligen påminde utskottet om den pågående översynen av målet för den offentliga sektorns finansiella sparande (dir. 2015:6). Förutom att överväga om det finns anledning att ändra nivån på målet för det finansiella sparandet har kommittén också i uppdrag att överväga en förstärkt löpande utvärdering av finanspolitiken. Därmed kan riksdagens utvärdering av hur finanspolitiken förhåller sig till de budgetpolitiska målen komma att behandlas av kommittén liksom Riksrevisionens roll i det sammanhanget. Eftersom det pågår en utredning fanns det inte skäl för utskottet att föregripa kommitténs förslag.

Utskottet behandlade i betänkande 2015/16:FiU16 regeringens skrivelse till riksdagen med anledning av Riksrevisionens granskningsrapport Statens finansiella tillgångar – något att räkna med? (skr. 2015/16:61). Enligt utskottets mening var det viktigt att redovisningen av statens tillgångar och förmögenhet är relevant och transparent. Utskottet noterade också att regeringen arbetar med att förbättra redovisningen, bl.a. att Statistiska centralbyrån fr.o.m. mars 2016 kommer att marknadsvärdera de onoterade statliga bolagen i finansräkenskaperna. Redovisningen av de samlade riskerna i balansräkningen kommer enligt regeringen att utvecklas i skrivelsen Redogörelse för företag med statligt ägande.

Utskottets ställningstagande

Årsredovisningen för staten regleras i budgetlagen (2011:203) och är enligt utskottets mening ett viktigt komplement till budgetpropositionen och en möjlighet för riksdagen att följa upp och kontrollera de beslut som riksdagen fattat om statens budget. Utskottet anser att transparens och tydlighet är centralt för ett högt förtroende för finanspolitiken och därmed också årsredovisningen för staten. Precis som vid sin tidigare bedömning välkomnar utskottet regeringens ambition att inom ramen för budgetlagens bestämmelser löpande förtydliga redovisningen och förbättra transparensen i årsredovisningen.

Utskottet konstaterar att budgetåret 2015 präglades av flera exceptionella händelser. Den beslutade budgeten för 2015 byggde på ett annat budgetförslag än det som regeringen överlämnade till riksdagen under hösten 2014, vilket fick till följd att en mer detaljerad analys av utfallet för statens budget 2015 i viss mån försvåras i årsredovisningen. Enligt utskottets mening har regeringen redovisat skillnaderna mellan budget och utfall på ett tillfredsställande sätt i fråga om både utgifter och inkomster.

Under hösten 2015 beslutades det om en extra ändringsbudget och därutöver vidtog regeringen, inom ramen för budgetlagens bestämmelser, olika åtgärder för att hantera osäkerheten i fråga om utgifter kopplade till antalet asylsökande i relation till utgiftstaket. Höstens situation ställde krav på handlingskraft, men utskottet vill ändå framhålla värdet av att regeringen tydligt i årsredovisningen redovisar vilka avvägningar som ligger bakom valet av åtgärder under sådana omständigheter och hur utgiftsförändringarna påverkar det finansiella sparandet.

Utskottet påminner i detta sammanhang om att regeringen avser att lämna en skrivelse till riksdagen med anledning av Riksrevisionens granskning av Årsredovisning för staten 2015 (RiR 2016:16). Utskottet vill också uppmärksamma att det inom ramen för den pågående översynen av målet för den offentliga sektorns finansiella sparande (dir. 2015:6) också ingår att överväga en förstärkt löpande utvärdering av finanspolitiken. Därigenom kan riksdagens utvärdering av hur finanspolitiken förhåller sig till de budgetpolitiska målen komma att behandlas av kommittén men även

Riksrevisionens roll i det sammanhanget. Det finns därmed anledning för utskottet att återkomma i frågorna när kommitténs förslag ska beredas vidare och regeringens skrivelse behandlas under nästa riksmöte.

Utskottet föreslår därför att riksdagen lägger regeringens skrivelse 2015/16:101 och Riksrevisionens redogörelse 2015/16:RR4 till handlingarna.

BILAGA

Förteckning över behandlade förslag

Skrivelse 2015/16:101

Regeringens skrivelse 2015/16:101 Årsredovisning för staten 2015.

Redogörelse 2015/16:RR4

Redogörelse 2015/16:RR4 Riksrevisionens redogörelse för granskning av Årsredovisning för staten 2015.