

Finansutskottets betänkande 2021/22:FiU30

Årsredovisning för staten 2021

Sammanfattning

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

Utskottet har tagit del av årsredovisningen för staten 2021 och Riksrevisionens granskning av årsredovisningen för staten. Årsredovisningen för staten ger riksdagen en möjlighet att följa upp och kontrollera de beslut som riksdagen fattat om statens budget och är ett viktigt komplement till budgetpropositionen. Utskottet anser att regeringen i årsredovisningen för staten 2021 har förklarat de väsentliga skillnaderna mellan budgeterade belopp och utfallet.

Behandlade förslag

Skrivelse 2021/22:101 Årsredovisning för staten 2021.

Redogörelse 2021/22:RR4 Riksrevisionens redogörelse för granskningen av Årsredovisning för staten 2021.

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 2021..... | 5 |
| <i>Bilaga</i> | |
| Förteckning över behandlade förslag | 16 |
| Skrivelse 2021/22:101 | 16 |
| Redogörelse 2021/22:RR4 | 16 |
| <i>Tabeller</i> | |
| Tabell 1 Den offentliga sektorns finansiella sparande | 6 |
| Tabell 2 Finansiellt sparande i den offentliga sektorn | 6 |
| Tabell 3 Budgeteringsmarginalens användning | 7 |
| Tabell 4 Utfallet för statens budget 2021 | 8 |
| Tabell 5 Utgifter som skiljer sig mer än 1 miljard kronor jämfört med statens budget 2021..... | 9 |
| Tabell 6 Förklarande faktorer till skillnader mellan budgeten för 2021 och utfallet | 9 |

Utskottets förslag till riksdagsbeslut

Årsredovisning för staten 2021

Riksdagen lägger skrivelse 2021/22:101 och redogörelse 2021/22:RR4 till handlingarna.

Stockholm den 9 juni 2022

På finansutskottets vägnar

Åsa Westlund

Följande ledamöter har deltagit i beslutet: Åsa Westlund (S), Elisabeth Svantesson (M), Gunilla Carlsson (S), Edward Riedl (M), Adnan Dibrani (S), Martin Ådahl (C), Ali Esbati (V), Jan Ericson (M), Dennis Dioukarev (SD), Jakob Forssmed (KD), Björn Wiechel (S), Mats Persson (L), Charlotte Quensel (SD), Janine Alm Ericson (MP), Sofia Westergren (M), Eva Lindh (S) och David Perez (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) och i 6 § samma lag finns bestämmelser om vad årsredovisningen för staten ska innehålla. Skrivelsen Årsredovisning för staten 2021 (skr. 2021/22:101) överlämnades till riksdagen den 13 april 2022.

Riksrevisionen ska enligt 3 § lagen (2002:1022) om revision av statlig verksamhet granska årsredovisningen för staten. Den 20 april 2022 överlämnades redogörelsen om Riksrevisionens granskning av Årsredovisning för staten 2021 till riksdagen (redog. 2021/22:RR4).

Inga motioner har väckts med anledning av skrivelsen eller redogörelsen. En förteckning över behandlade förslag finns i bilaga 1. Samtliga utskott har getts 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 2021. Redovisningen 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 och bidrag från EU.

I skrivelsen redovisar regeringen också vilka myndigheter som i revisionen av årsredovisningarna för 2021 fått en modifierad revisionsberättelse från Riksrevisionen och skälen för detta. Regeringen redovisar också Riksrevisionens granskningsrapporter från effektivitetsrevisionen under året tillsammans med de åtgärder regeringen vidtagit med anledning av dessa.

Utskottets överväganden

Årsredovisning för staten 2021

Utskottets förslag i korthet

Riksdagen lägger skrivelsen och redogörelsen till handlingarna.

Skrivelsen

Enligt regeringen har årsredovisningen för staten 2021 upprättats i enlighet med bestämmelserna i budgetlagen (2011:203) och enligt god redovisnings-sed. Regeringen bedömer att årsredovisningen i allt väsentligt ger en rätt-visande 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 sektorns finansiella sparande uppgick till –13 miljarder kronor 2021 eller –0,2 procent av BNP, se tabell 1 nedan. I förhållande till 2020 förstärktes det finansiella sparandet med ca 2,4 procent av BNP. Jämfört med prognosen i budgetpropositionen för 2021 blev det finansiella sparandet 164 miljarder kronor starkare än beräknat. Enligt regeringen förklaras förstärkningen uteslutande av den starka återhämtningen i ekonomin under 2021, som innebar att den offentliga sektorns inkomster växte oväntat snabbt. Samtliga skattebaser utvecklades betydligt starkare jämfört med prognosen i budgetpropositionen. Utgifterna utvecklades netto i linje med prognosen. Brutto uppvisar staten högre utgifter än beräknat, medan kommunsektorns utgifter blev lägre. Att statens utgifter ökade mer än ursprungligen beräknat beror enligt regeringen på de åtgärder som vidtagits för att bemöta pandemins effekter på den ekonomiska tillväxten. Lägre efterfrågan på kommunsektorns välfärdstjänster och kapacitetsbegränsningar i kommuner och regioner innebär att utbetalda statsbidrag inte har använts fullt ut.

Tabell 1 Den offentliga sektorns finansiella sparande*Miljarder kronor om inget annat anges*

| | BP 2021 | Utfall 2021 | Utfall–BP 2021 | Utfall 2020 |
|-----------------------------|--------------|--------------|----------------|--------------|
| Inkomster | 2 473 | 2 637 | 164 | 2 434 |
| Utgifter | 2 650 | 2 650 | –1 | 2 567 |
| Finansiellt sparande | –177 | –13 | 164 | –133 |
| <i>procent av BNP</i> | <i>–3,5</i> | <i>–0,2</i> | <i>3,2</i> | <i>–2,7</i> |
| Staten | –137 | –50 | 87 | –135 |
| Ålderspensionssystemet | –5 | 7 | 11 | –10 |
| Kommunsektorn | –36 | 30 | 66 | 12 |

Källa: Skr. 2021/22:101 Årsredovisning för staten 2021.

För att i efterhand utvärdera om målet för den finansiella sektorns finansiella sparande, dvs. överskottsmålet, uppnått och för att upptäcka systematiska avvikelser använder regeringen ett bakåtblickande åttaårigt genomsnitt av det faktiska finansiella sparandet, se tabell 2 nedan. Regeringen bedömer att både det strukturella sparandet 2021 och det bakåtblickande genomsnittet av det finansiella sparandet för 2014–2021 ligger under målnivån. För att mildra lågkonjunkturen och för att begränsa smittspridningen av sjukdomen covid-19 bedrev regeringen 2020 och 2021 en expansiv finanspolitik. Regeringen bedömer att det föreligger en avvikelse från överskottsmålet men att denna avvikelse är motiverad av stabiliseringspolitiska skäl.

Tabell 2 Finansiellt sparande i den offentliga sektorn*Procent av BNP om inget annat anges*

| | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 | 2021 |
|--|-------------|-------------|------------|------------|------------|------------|-------------|-------------|
| Finansiellt sparande | –1,5 | 0,0 | 1,0 | 1,4 | 0,8 | 0,6 | –2,7 | –0,2 |
| Bakåtblickande åttaårssnitt | 0,0 | –0,4 | –0,5 | –0,3 | –0,1 | 0,0 | –0,2 | –0,1 |
| Strukturellt sparande¹ | –0,6 | –0,3 | 0,5 | 0,6 | 0,3 | 0,5 | –0,9 | –0,2 |

¹Procent av potentiell BNP.

Källa: Skr. 2021/22:101 Årsredovisning för staten 2021.

Utgiftstaket

Utgiftstaketets ursprungliga nivå för 2021 fastställdes 2018 till 1 430 miljarder kronor. Därefter har utgiftstaketets nivå höjts med 259 miljarder kronor av finanspolitiskt motiverade skäl och med 6 miljarder kronor till följd av tekniska justeringar. Enligt utfallet för statens budget uppgick de utgifter som omfattas av utgiftstaket till 1 551 miljarder kronor, dvs. 144 miljarder kronor lägre än det fastställda taket. Budgeteringsmarginalen uppgick därmed till 9,3 procent av de takbegränsade utgifterna 2021.

Av tabell 3 nedan framgår hur budgeteringsmarginalen har använts sedan utgiftstaketets nivå för 2021 fastställdes 2018. Av tabellen framgår bl.a. att regeringen har föreslagit och riksdagen har beslutat om nya reformer för 229,1 miljarder kronor sedan utgiftstaket fastställdes. Regeringen konstaterar att till en betydande del består dessa av ändringar i statens budget under 2021 som en följd av covid-19-pandemin.

Tabell 3 Budgeteringsmarginalens användning*Miljarder kronor*

| | 2021 |
|---|--------------|
| Budgeteringsmarginalens nivå när utgiftstakets nivå fastställdes¹ | 63,9 |
| Reformer | -229,1 |
| Reviderad pris- och löneomräkning | -2,6 |
| Övriga makroekonomiska förändringar | -2,8 |
| Volymförändringar | 11,6 |
| Övrigt (inkl. förändringar av anslagsbehållningar) | 44,4 |
| Finanspolitiskt motiverad ändring av utgiftstakets nivå våren 2019 | 9,0 |
| Finanspolitiskt motiverad ändring av utgiftstakets nivå hösten 2020 | 250,0 |
| Total förändring av budgeteringsmarginalen | 80,5 |
| Budgeteringsmarginal i utfallet för 2021 | 144,4 |

¹Bet. 2018/19:FiU1, rskr. 2018/19:62.

Källa: Skr. 2021/22:101 Årsredovisning för staten 2021.

Utfallet för statens budget 2021

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

Saldot i statens budget 2021

Med statens budget menas den budgeten för 2021 som riksdagen beslutat (bet. 2020/21:FiU10). Under 2021 fattade riksdagen vid elva tillfällen beslut om ändringar i statens budget. I bilaga 3 till skrivelsen specificeras samtliga ändringsbudgetar som påverkar anslagen i statens budget.

Saldot i statens budget blev 78 miljarder kronor 2021, se tabell 4 nedan. Statens lånebehov minskade därmed med motsvarande belopp. I budgeten för 2021 beräknades saldot till -67 miljarder kronor och saldot blev därmed 145 miljarder kronor högre än beräknat. Inkomsterna blev 85 miljarder kronor högre, vilket enligt regeringen beror på att ekonomin återhämtat sig i en snabbare takt än beräknat. Utgifterna blev 60 miljarder kronor lägre än beräknat i den ursprungligen beslutade budgeten. Riksdagen anvisade totalt 162 miljarder kronor i ändringsbudgetar under 2021. Utfallet för utgifterna blev 222 miljarder kronor (16,6 procent) lägre än vad som totalt anvisades. Enligt regeringen påverkades utfallet i hög grad av åtgärder med anledning av covid-19-pandemin.

Tabell 4 Utfallet för statens budget 2021*Miljoner kronor*

| | Statens budget | Ändrings- budget | Utfall 2021 | Utfall–statens budget |
|--|---------------------------|-----------------------------|--------------------|----------------------------------|
| Totala inkomster | 1 105 994 | | 1 191 286 | 85 292 |
| Statens skatteinkomster | 1 132 325 | | 1 235 063 | 102 738 |
| Övriga inkomster | -26 331 | | -43 777 | -17 445 |
| Totala utgifter m.m. | 1 173 215 | 162 382 | 1 113 436 | -59 779 |
| Utgiftsområden exkl. | | | | |
| statsskuldsräntor m.m. | 1 165 657 | 162 382 | 1 216 046 | 50 388 |
| Statsskuldsräntor | 165 | | -1 298 | -1 464 |
| Förändring av anslags- behållningar | -7 766 | | | 7 766 |
| Riksgäldskontorets | | | | |
| nettoutlåning | 14 881 | | -96 965 | -111 846 |
| Kassamässig korrigering | 278 | | -4 346 | -4 624 |
| Budgetsaldo | -67 221 | | 77 850 | 145 072 |

Källa: Skr. 2021/22:101 Årsredovisning för staten 2021.

Som framgår av tabell 5 blev utfallet för utgiftsområde 9 Hälsovård, sjukvård och social omsorg 36 miljarder kronor högre än vad som anvisades i statens budget. Ytterligare medel anvisades främst till följd av pandemin. Det var framför allt riktade statsbidrag till kommuner och regioner som ökade.

Utfallet för utgiftsområde 10 Ekonomisk trygghet vid sjukdom och funktionsnedsättning blev 14,6 miljarder kronor högre än vad som ursprungligen anvisades. Det var i huvudsak ersättning för höga sjuklöne-kostnader som blev högre och ytterligare medel anvisades bl.a. med anledning av detta.

Inom utgiftsområde 14 Arbetsmarknad och arbetsliv blev utfallet 14 miljarder kronor lägre än vad som ursprungligen anvisades. Det var bl.a. utgifterna för arbetslöshetsersättning som blev lägre än beräknat.

Utfallet för utgiftsområde 24 Näringsliv blev 15 miljarder kronor högre än vad som anvisades i den ursprungliga budgeten för 2021. Utfallet blev dock 64 miljarder kronor lägre än vad som totalt anvisades. Det anvisades ytterligare medel bl.a. för omställningsstöd och stöd vid korttidsarbete. Att utfallet blev lägre beror enligt regeringen på att företag inte ansökte om stöd i den omfattning som beräknades i ändringsbudget.

Inom utgiftsområde 27 Avgiften till Europeiska unionen blev utfallet 7 miljarder kronor högre än vad som ursprungligen anvisades. Det beror på att EU fattade beslut om flera ändringsbudgetar, främst på grund av pandemin som medfört ekonomiska konsekvenser för EU.

Tabell 5 Utgifter som skiljer sig mer än 1 miljard kronor jämfört med statens budget 2021*Miljoner kronor*

| Utgiftsområde | Statens budget | Ändringsbudget | Utfall | Utfall–statens budget |
|--|------------------|----------------|------------------|-----------------------|
| 8 Migration | 9 268 | | 8 224 | –1 044 |
| 9 Hälsovård, sjukvård och social omsorg | 101 942 | 35 722 | 137 967 | 36 025 |
| 10 Ekonomisk trygghet vid sjukdom och funktionsnedsättning | 98 410 | 18 935 | 113 051 | 14 641 |
| 12 Ekonomisk trygghet för familjer och barn | 103 578 | 624 | 101 068 | –2 510 |
| 13 Jämställdhet och nyanlända invandrades etablering | 7 791 | 165 | 6 212 | –1 578 |
| 14 Arbetsmarknad och arbetsliv | 105 724 | 574 | 91 947 | –13 777 |
| 15 Studiestöd | 28 313 | 512 | 26 588 | –1 725 |
| 17 Kultur, medier, trossamfund och fritid | 17 791 | 5 035 | 22 683 | 4 892 |
| 21 Energi | 4 514 | 180 | 3 332 | –1 182 |
| 22 Kommunikationer | 73 916 | 3 849 | 72 097 | –1 819 |
| 23 Areella näringar, landsbygd och livsmedel | 22 581 | 1 254 | 19 630 | –2 951 |
| 24 Näringsliv | 15 355 | 79 401 | 30 407 | 15 052 |
| 26 Statsskulsräntor m.m. | 165 | | –1 298 | –1 464 |
| 27 Avgifter till Europeiska unionen | 45 037 | 8 813 | 52 262 | 7 224 |
| Riksgäldskontorets nettoutlåning | 14 881 | | –96 965 | –111 846 |
| Kassamässig korrigerig | 278 | | –4 346 | –4 624 |
| Övriga utgifter | 523 669 | 7 317 | 530 577 | 6 908 |
| Summa utgifter m.m. i statens budget | 1 173 215 | 162 382 | 1 113 436 | –59 779 |

Källa: Skr. 2021/22:101 Årsredovisning för staten 2021.

Av regeringens analys av hur utgifterna utvecklades jämfört med den budget som riksdagen ursprungligen beslutade om framgår att beslut om högre anslagsnivåer medförde att utgifterna blev 109 miljarder kronor högre, se tabell 6 nedan.

Tabell 6 Förklarande faktorer till skillnader mellan budgeten för 2021 och utfallet*Miljarder kronor*

| | Totalt | Volym | Makro | Beslut | Övrigt |
|--|--------------|-------------|--------------|--------------|---------------|
| Utgiftsområden, exkl. räntor | 58,1 | –8,4 | –11,1 | 109,2 | –31,5 |
| Statsskulsräntor m.m. | –1,4 | 0,0 | –1,4 | 0,0 | –0,1 |
| Riksgäldskontorets utlåning ¹ | –116,5 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | –116,5 |
| Budgetens utgifter m.m. | –59,8 | –8,4 | –12,5 | 109,2 | –148,1 |

¹Riksgäldskontorets nettoutlåning och den kassamässiga korrigeringen.

Källa: Skr. 2021/22:101 Årsredovisning för staten 2021.

Ändrade volymer i transfereringssystemen medförde att utgifterna blev 8,4 miljarder kronor lägre, vilket bl.a. var en följd av ett lägre antal uttagna föräldrapenningdagar än beräknat. Makroekonomiska förutsättningar medförde att utgifterna blev 12,5 miljarder kronor lägre än vad som ursprungligen beräknades. Utvecklingen på arbetsmarknaden medförde att utgifterna för bidrag till arbetslöshetsersättning blev lägre än beräknat. Riksgäldskontorets nettoutlåning och den kassamässiga korrigeringen blev 116,5 miljarder kronor lägre än beräknat, vilket till stor del beror på att Riksbanken betalade tillbaka lån i Riksgäldskontoret.

Medgivna överskridanden 2021

Med riksdagens bemyndigande får regeringen under vissa villkor besluta att ett anslag får överskridas om det är nödvändigt för att täcka särskilda utgifter i en verksamhet. Regeringen beslutade inte om något medgivet överskridande för 2021.

Under 2021 överskreds anslaget 4:2 Delegationen mot segregation inom utgiftsområde 13 Jämställdhet och nyanlända invandrades etablering med 2,3 miljoner kronor utan medgivande från regeringen. Överskridandet beror på att avsättningar för avvecklingskostnader och nedskrivningar av anläggningstillgångar gjordes som en del av förberedelserna för avvecklingen av myndigheten till den 31 december 2022.

Beställningsbemyndiganden

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får för det ändamål och med högst det belopp som riksdagen beslutat om beställa varor eller tjänster och besluta om bidrag, ersättning, lån eller liknande som medför utgifter under senare budgetår än det år budgeten avser. När ett bemyndigande utnyttjas ska detta redovisas mot det bemyndigandebelopp som riksdagen har beslutat om. En redovisning av samtliga beställningsbemyndiganden 2021 och utestående åtaganden vid utgången av 2021 finns i bilaga 4 till skrivelsen.

Det totala bemyndigandebeloppet för 2021 var 583 miljarder kronor och de utestående åtagandena den 31 december 2020 uppgick till 477 miljarder kronor. De totala utestående åtagandena blev alltså 106 miljarder kronor lägre än det totala bemyndigandebeloppet. De högsta bemyndigandebeloppen avsåg utgiftsområde 22 Kommunikationer, utgiftsområde 7 Internationellt bistånd och utgiftsområde 6 Försvar och samhällets krisberedskap. Även de största skillnaderna mellan bemyndigandebelopp och utestående åtaganden i termer av belopp fanns vid utgången av 2020 inom dessa utgiftsområden. Även inom utgiftsområde 14 var skillnaden mellan bemyndigandebelopp och utestående åtaganden större, vilket enligt regeringen beror på ändrade redovisningsprinciper.

Revisionen av myndigheternas årsredovisningar 2021

I Årsredovisning för staten 2021 redovisas en sammanställning över de myndigheter som fått en modifierad revisionsberättelse från Riksrevisionen.

För 2021 har Riksrevisionen lämnat revisionsberättelse med reservation för tio myndigheter. Det innebär att Riksrevisionen inte kunnat inhämta tillräckliga och ändamålsenliga revisionsbevis men ändå bedömer att de möjliga felen inte är genomgripande. De aktuella myndigheterna är Delegationen mot segregation, Länsstyrelsen i Gävleborgs län, Länsstyrelsen i Norrbottens län, Länsstyrelsen i Värmlands län, Moderna Museet, Myndigheten för tillväxtpolitiska utvärderingar och analyser, Riksarkivet, Sametinget, Sveriges meteorologiska och hydrologiska institut (SMHI) och Transportstyrelsen.

Resultaträkning, balansräkning och finansieringsanalys

Resultat- och balansräkningen och finansieringsanalysen omfattar statens samtliga intäkter, tillgångar, kapital och skulder samt betalningar som påverkar statens nettouplåning. I resultaträkningen redovisas de totala konsoliderade intäkterna och kostnaderna för de myndigheter som omfattas av årsredovisningen. I avsnitt 3.4 i skrivelsen redogörs för de redovisningsprinciper som använts för årsredovisningen för staten.

Resultaträkningen för 2021 visade ett överskott på 90 miljarder kronor, vilket är 189 miljarder kronor högre än 2020 då det i stället var ett underskott på 99 miljarder kronor. Skatteintäkterna ökade med 173 miljarder kronor, vilket enligt regeringen främst är en effekt av den ekonomiska återhämtningen under 2021. De totala kostnaderna för transfereringar ökade med 30 miljarder kronor 2021. Regeringen konstaterar att ökningen 2020, då transfereringarna ökade i mycket stor omfattning, var 167 miljarder kronor som en effekt av regeringens ekonomiska åtgärder för att mildra effekterna av covid-19-pandemin. Enligt regeringen ökade transfereringarna alltså trots detta. Drygt hälften av transfereringarna gick till hushållen och cirka en tredjedel till kommunerna. Resultatet från hel- och delägda företag ökade med 70 miljarder kronor jämfört med 2020. Bland annat förbättrades resultatet för Vattenfall AB och för LKAB. Nettokostnaden för statsskulden ökade med 3 miljarder kronor jämfört med 2020, trots att statsskulden minskade. Enligt regeringen förklaras den ökade kostnaden till stor del av att kronan försvagats mot andra valutor.

I balansräkningen redovisas värdet av statens samtliga tillgångar, kapital och skulder per den 31 december 2021. Statens nettoförmögenhet är skillnaden mellan tillgångarna och skuldernas bokförda värde. Statsskulden svarar för den övervägande delen av skulderna. Nettoförmögenheten var positiv vid utgången av 2021 och uppgick till 117 miljarder kronor. Det är en förbättring med 144 miljarder kronor jämfört med 2020 då nettoförmögenheten var negativ, -27 miljarder kronor. Förändringen i nettoförmögenheten påverkas enligt regeringen främst av årets överskott i resultaträkningen.

Av finansieringsanalysen framgår bl.a. att statens nettouplåning justerad för orealiserade valutakursförändringar var 279 miljarder kronor lägre 2021 än 2020, vilket innebär en nettominskning av statens lån.

Utveckling av statsskulden och statsskuldens kostnader

Den konsoliderade statsskulden minskade med 73 miljarder kronor, från 1 218 miljarder kronor 2020 till 1 145 miljarder kronor 2021. Som andel av BNP minskade statsskulden från 24,4 procent 2020 till 21,3 procent 2021. Regeringen konstaterar att huvudorsaken till att statsskulden minskade var budgetöverskottet, som uppgick till 78 miljarder kronor. Statens nettolånebehov är lika med saldot på statens budget fast med omvänt tecken.

Den statsskuld som redovisas i årsredovisningen för staten skiljer sig från den okonsoliderade som Riksgäldskontoret redovisar. Skillnaden utgörs av hanteringen av myndigheternas innehav av svenska statspapper vid beräkningen av skulden. Statliga myndigheters innehav av sådana statspapper uppgick till 59,8 miljarder kronor 2021. Nästan hela beloppet avser Insättningsgarantifondens och Kärnavfallsfondens innehav.

Utgifterna för statsskuldräntor m.m. uppgick till –1,3 miljarder kronor 2021, vilket kan jämföras med 19,6 miljarder kronor 2020. Regeringen konstaterar att utfallet aldrig tidigare varit negativt för ett helt budgetår. Utfallet beror främst på överkurser som uppstår vid emissioner av statspapper och en ändrad redovisningsprincip för valutakursförändringar. Enligt regeringen ger dock en kostnadsmässig redovisning en bättre bild av hur räntekostnaderna utvecklas över tid jämfört med en utgiftsmässig redovisning. Enligt resultaträkningen för 2021 uppgick nettokostnaden för statsskulden (räntor, över- och underkurser, valutakursförändringar m.m.) till 7,6 miljarder kronor, vilket var en ökning med 2,8 miljarder kronor jämfört med 2020. Den främsta orsaken till att nettokostnaden för statsskulden ökade 2021 var enligt regeringen att kursen på den svenska kronan försämrades i jämförelse med många valutor, vilket resulterade i realiserade valutakursförändringar.

Regeringen lämnar vartannat år en skrivelse till riksdagen som innehåller en utvärdering av statens upplåning och skuldförvaltning. Utvärderingen görs över rullande femårsperioder. En utvärdering för 2015–2019 lämnades i april 2020 (skr. 2019/20:104).

Statliga garantier och utlåning

Statliga garantier

Statens garantiportfölj ökade med ca 224 miljarder kronor under 2021 och uppgick vid årsskiftet till 2 413 miljarder kronor. Det kan jämföras med 2 189 miljarder kronor 2020. Som andel av BNP uppgick de statliga garantiåtagandena till 44,8 procent 2021. Näst efter insättningsgarantin som uppgick till 1 917 miljarder kronor per den 31 december 2021 utgjorde de största åtagandena av kreditgarantier på 291 miljarder kronor och garantier om tillförsel av kapital på 198 miljarder kronor. Pensionsgarantier uppgick till drygt 7 miljarder kronor. I beloppet för statens garantiportfölj ingår inte investerarskyddet eftersom åtagandet enligt regeringen inte kan beloppsbestämmas.

Garantierna hanteras huvudsakligen av Boverket, Exportkreditnämnden (EKN), Riksgäldskontoret och Styrelsen för internationellt utvecklings-samarbete (Sida) som gör avsättningar på sina balansräkningar. Insättnings-garantin och investerarskyddet regleras inte av budgetlagen och därför görs det varken någon värdering eller avsättning för den förväntade förlusten. De totala avsättningarna för garantiförluster i den del av statens garantiportfölj som värderas enligt garantimodellen ökade under 2021 från 11 miljarder kronor till 12 miljarder kronor. Boverkets avsättningar i relation till utfärdade garantier minskade, medan Riksgäldskontorets och Sidas ökade. EKN:s avsättningar låg i paritet med föregående år. Enligt regeringen påverkas avsättningsbehovet dels av åtagandenas omfattning och sammantagna kreditrisk, dels av ränte- och valutakursförändringar m.m.

I vissa fall kan riksdagen besluta att subventionera hela eller delar av avgiften för en viss garanti. När det inträffar anvisar riksdagen normalt anslag för att betala avgiften. Under 2021 utbetalades 98 miljoner kronor i statliga subventioner för garantiverksamheten. Huvuddelen gäller de garantier som Sida ansvarar för.

Statlig utlåning med kreditrisk

Statens utlåning till privatpersoner, företag och projekt, dvs. lån med kreditrisk, uppgick den 31 december 2021 till 270 miljarder kronor före nedskrivning (det värde som förväntas återbetalas), vilket är en ökning med 12 miljarder kronor jämfört med 2020. Huvuddelen utgjordes av studielån från CSN på 251 miljarder kronor, vilket motsvarade 93 procent av statens utlåning med kreditrisk. Utlåning efter nedskrivning har de senaste åren haft en uppåtgående trend, som framför allt förklaras av en ökning av CSN:s utlåning.

Analys av väsentliga risker i statens utlåning och utställda garantier

Regeringen har gett Riksgäldskontoret i uppdrag att i samverkan med EKN, CSN, Sida, Boverket och övriga berörda myndigheter göra en samlad riskanalys av statens garanti- och utlåningsportfölj (förordning [2007:1447] med instruktion för Riksgäldskontoret). Den senaste analysen redovisas i rapporten Statens garantier och utlåning – en riskanalys som lämnades till regeringen i mars 2022 (dnr Fi2022/00958). Den utdragna covid-19-pandemin bedöms i viss grad ha påverkat risken negativt såväl i den ordinarie portföljen som i insättningsgarantin. Även förändringarna i risknivå på grund av kriget i Ukraina bedöms vara begränsade, främst på grund av att exponeringen mot de aktuella länderna är låg. På samlad nivå bedöms risken för stora förluster som fortsatt låg för den ordinarie portföljen och måttlig för insättningsgarantin.

Nationellt intygande samt avgifter till och bidrag från EU

Regeringen lämnar i årsredovisningen för staten ett intygande om de EU-medel som hanteras under delad förvaltning mellan Europeiska kommissionen och Sverige. Intygandet innehåller en årlig räkenskapsmanställning över medel mottagna från EU:s budget och en redogörelse för hur dessa medel har

fördelats på olika åtgärder. De EU-medel som Sverige tar emot i form av återflöde från EU-budgeten kommer huvudsakligen från EU:s jordbruksfonder och EU:s strukturfonder. Regeringen lämnar följande intygande:

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

Riksrevisionens redogörelse

Riksrevisionen ska enligt lagen (2002:1022) om revision av statlig myndighet 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 2021 i redogörelse 2021/22:RR4.

Enligt Riksrevisionen har regeringen i alla väsentliga avseenden upprättat de finansiella delarna i årsredovisningen för staten 2021 i enlighet med 10 kap. 5–10 §§ budgetlagen. Vidare är det Riksrevisionens uppfattning att regeringen i alla väsentliga delar 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 de fått är tillräckliga och ändamålsenliga som grund för Riksrevisionens uttalande.

Riksrevisionen konstaterar att årsredovisningen har upprättats enligt kraven i budgetlagen. Jämfört med andra ramverk 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 bygger på uppskattningar och bedömningar är behäftade med olika grader av osäkerhet och inte möjlig att verifiera med tillräckliga och ändamålsenliga revisionsbevis, enligt Riksrevisionen. Dessutom kommer en del av den underliggande datan från tredje part, såsom kommuner och regioner, som inte är föremål för Riksrevisionens granskning.

Pågående arbete

Den senaste utvärderingen av statsskuldens förvaltning, som avser perioden 2017–2021, lämnade regeringen i april 2022 (skr. 2021/22:104). Skrivelsen behandlas i utskottets betänkande 2021/22:FiU42 som väntas debatteras och beslutas i kammaren den 9 juni 2022.

Utskottets ställningstagande

Utskottet har tagit del av årsredovisningen för staten 2021. 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 för staten. 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 -0,2 procent av BNP 2021. Jämfört med prognosen i budgetpropositionen för 2021 blev det finansiella sparatet 164 miljarder kronor starkare än beräknat. Utskottet konstaterar att förstärkningen förklaras av den starka återhämtningen i ekonomin under 2021. Utskottet noterar regeringens bedömning att det föreligger en avvikelse från överskottsmålet och att regeringen anser att avvikelsen är motiverad av stabiliseringspolitiska skäl med anledning av de ekonomiska effekterna av spridningen av covid-19. Utskottet konstaterar vidare att utfallet för utgifterna i statens budget innebar att budgeteringsmarginalen uppgick till 9,3 procent av de takbegränsade utgifterna 2021. Under 2021 fattade riksdagen vid elva tillfällen beslut om ändringar i statens budget och totalt anvisades 162 miljarder kronor i ändringsbudget. Utskottet konstaterar att till stor del innehöll ändringsbudgetarna åtgärder för att mildra de negativa effekterna av covid-19-pandemin. Utskottet konstaterar att utfallet för utgifterna i statens budget blev 5,1 procent lägre än vad som anvisades i den ursprungliga budgeten och 16,6 procent lägre än vad som totalt anvisades. Vidare blev utfallet för inkomsterna 7,7 procent högre än beräknat.

Enligt utskottet har regeringen i Årsredovisning för staten 2021 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.

BILAGA

Förteckning över behandlade förslag

Skrivelse 2021/22:101

Regeringens skrivelse 2021/22:101 Årsredovisning för staten 2021.

Redogörelse 2021/22:RR4

Redogörelse 2021/22:RR4 Riksrevisionens redogörelse för granskningen av Årsredovisning för staten 2021.