



## Riksrevisionens rapport om transparensen i Årsredovisning för staten 2014

---

### Sammanfattning

Utskottet föreslår att regeringens skrivelse läggs till handlingarna.

Årsredovisningen för staten är ett viktigt komplement till budgetpropositionen som ger riksdagen en möjlighet att följa upp och kontrollera de beslut som riksdagen fattat om statens budget. Utskottet anser att det är angeläget med en transparent redovisning i årsredovisningen för staten och välkomnar att regeringen inom ramen för budgetlagens bestämmelser avser att löpande förtydliga redovisningen och transparensen i årsredovisningen för staten. Vidare instämmer utskottet i regeringens bedömning att det inte är lämpligt att följa Riksrevisionens rekommendationer om att utöka årsredovisningen för staten med ytterligare redovisningar av nettoförmögenheten, riskanalyser av andra tillgångar och skulder än de budgetlagen föreskriver eller den implicita garantin till den finansiella sektorn.

Slutligen anser utskottet att det finns fördelar med en samlad behandling av ärenden med anknytning till de budgetpolitiska målen och ramverket för finanspolitiken men vill inte föregripa det arbete som bedrivs i den parlamentariska kommitté som har i uppdrag att göra en översyn av målet för den offentliga sektorns finansiella sparande (dir. 2015:6) och som ska lämna sitt betänkande senast den 1 oktober 2016.

#### *Behandlade förslag*

Skrivelse 2015/16:42 Transparensen i Årsredovisning för staten 2014.

# Innehållsförteckning

Utskottets förslag till riksdagsbeslut .....	3
Redogörelse för ärendet .....	4
Utskottets överväganden .....	5
Riksrevisionens rapport om transparensen i Årsredovisning för staten 2014.....	5
Skrivelsens huvudsakliga innehåll.....	5
Kompletterande information .....	11
Finansutskottets ställningstagande .....	12
<i>Bilaga</i>	
Förteckning över behandlade förslag.....	14
Skrivelsen.....	14

# Utskottets förslag till riksdagsbeslut

## **Riksrevisionens rapport om transparensen i Årsredovisning för staten 2014.**

Riksdagen lägger skrivelse 2015/16:42 till handlingarna.

Stockholm den 2 februari 2016

På finansutskottets vägnar

*Fredrik Olovsson*

Följande ledamöter har deltagit i beslutet: Fredrik Olovsson (S), Ulf Kristersson (M), Monica Green (S), Maria Plass (M), Oscar Sjöstedt (SD), Jörgen Andersson (M), Ingela Nylund Watz (S), Emil Källström (C), Janine Alm Ericson (MP), Hans Unander (S), Dennis Dioukarev (SD), Erik Ullenhag (L), Ulla Andersson (V), Marie Granlund (S), Börje Vestlund (S), Maria Malmer Stenergard (M) och Rolf Åbjörnsson (KD).

## Redogörelse för ärendet

I betänkandet behandlas regeringens skrivelse 2015/16:42 Riksrevisionens rapport om transparensen i Årsredovisning för staten 2014. Inga motioner har väckts med anledning av skrivelsen.

Den granskningsrapport från effektivitetsrevisionen som behandlas i regeringens skrivelse presenterade Riksrevisionen i mitten av maj samtidigt som revisionsberättelsen över Årsredovisning för staten 2014 (redogörelse 2014/15:RR4) överlämnades till riksdagen. Medan revisionsberättelsen behandlades i utskottets betänkande över Årsredovisning för staten 2014 under våren 2015 (bet. 2014/15:FiU28) behandlas granskningsrapporten från effektivitetsrevisionen först nu efter det att regeringen i november 2015 överlämnat sin skrivelse med anledning av granskningen.

# Utskottets överväganden

## Riksrevisionens rapport om transparensen i Årsredovisning för staten 2014.

### Utskottets förslag i korthet

Riksdagen lägger regeringens skrivelse till handlingarna. Utskottet välkomnar att regeringen inom ramen för budgetlagens bestämmelser avser att löpande förtydliga redovisningen och transparensen i årsredovisningen för staten. Det är inte lämpligt att utöka årsredovisningen för staten 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. Utskottet anser att det finns fördelar med en samlad behandling av ärenden med anknytning till de budgetpolitiska målen och ramverket för finanspolitiken men vill inte föregripa det arbete som pågår i Kommittén om översyn av målet för den offentliga sektorns finansiella sparande.

## Skrivelsens huvudsakliga innehåll

### Regeringens sammanfattande bedömning

Regeringen instämmer till viss del i de bedömningar som Riksrevisionen gör i granskningsrapporten om behovet av en utvecklad redovisning i årsredovisningen för staten. Regeringen avser att inom ramen för budgetlagens bestämmelser löpande förtydliga redovisningen och förbättra transparensen i årsredovisningen för staten.

Regeringen anger också att det av transparens skull kan vara motiverat att överväga om inte Riksrevisionen ska göra en samlad rapportering av effektivitetsgranskningarna av de budgetpolitiska målen och ramverket för finanspolitiken, oavsett om granskningen avser den ekonomiska vårpropositionen, budgetpropositionen eller årsredovisningen för staten. Det skulle enligt regeringen möjliggöra att riksdagen får ett samlat svar från regeringen.

Nedan redovisas de elva rekommendationer Riksrevisionen ger i sin rapport och regeringens bedömning och eventuella åtgärder med anledning av rekommendationerna.

## **Rekommendation 1: Normeringen för upprättandet av årsredovisningen för staten**

Normeringen för upprättandet av årsredovisningen för staten bör förtydligas, eftersom budgetlagen inte är ett ramverk primärt upprättat med syfte att säkerställa att den finansiella redovisningen och den övriga redovisningen ger en rättvisande bild.

### *Regeringens svar*

Regeringen konstaterar att Riksrevisionen under de senaste åren upprepat rekommendationen och att regeringen i sin tur redovisat sin bedömning såväl i Årsredovisningen för staten 2012 och i budgetpropositionen för 2014.

Regeringen framhåller att även om det inte finns några bindande internationella standarder för statlig redovisning har Regeringskansliet under de senaste åren arbetat för att anpassa det statliga regelverket till de internationella redovisningsstandarderna för offentliga sektorer (International Public Sector Accounting Standards, Ipsas). Enligt regeringen har anpassningen skett i den omfattning det har bedömts lämpligt och rimligt. Regeringen anser alltså att staten inte bör övergå till att tillämpa Ipsasregelverket fullt ut. Regeringen bedömer att det svenska regelverket på området vid en internationell jämförelse håller en hög standard.

Regeringen följer också det harmoniseringsarbete på EU-nivå som syftar till att ta fram en enhetlig standard för offentlig redovisning inom EU.

## **Rekommendation 2: Principer för hantering av övergångseffekter vid en förändrad anslagsbelastning**

Övergångseffekters belastning på anslag bör regleras principiellt för att undvika ad hoc-mässig hantering.

### *Regeringens svar*

När regeringen lämnar förslag till riksdagen som innebär förändrade redovisningsprinciper med betydande övergångseffekter redogör regeringen för hur dessa effekter bör hanteras. Regeringen tar i sådana sammanhang hänsyn till såväl de budgetmässiga effekterna som merarbetet hos de myndigheter som berörs.

Till skillnad från Riksrevisionen anser regeringen att det inte är lämpligt att införa en generell reglering av hur övergångseffekter av förändrade redovisningsprinciper ska belasta anslagen i statens budget. Anledningen är att förändringar med betydande övergångseffekter förekommer sällan och att det är svårt att förutse konsekvenserna i förväg. En reglering så som Riksrevisionen förespråkar riskerar att leda till inläsningseffekter. Regeringen avser därför även fortsättningsvis att vid varje förändring med betydande övergångseffekter bedöma, och för riksdagen redovisa, hur den anser att dessa effekter bör hanteras.

### **Rekommendation 3: Redovisning samt intern styrning och kontroll vid delat ansvar**

Säkerställ en betryggande intern styrning och kontroll för åtaganden där det förekommer delat ansvar mellan myndigheter, och säkerställ kvaliteten i redovisningen och värderingen av statens innehav av aktier och andra delar i företag.

#### *Regeringens svar*

Regeringen vidhåller sin bedömning från budgetpropositionen för 2015 att verksamhet där ansvaret för beslut, utbetalning och redovisning läggs på olika myndigheter bedrivs i enlighet med budgetlagens och myndighetsförordningens krav på effektivitet och god hushållning.

När det gäller kvaliteten i redovisningen och värderingen av statens innehav av aktier och andra delar i företag hänvisar regeringen till att man nu i Regeringskansliet bereder Ekonomistyrningsverkets (ESV) rapport Medelsöverföringar till statliga bolag och internationella finansiella institutioner (ESV 2015:56). Uppdraget som ESV haft har handlat om att kartlägga och analysera hur överföring av medel från statens budget till statliga bolag och internationella finansiella organisationer ska budgeteras, beslutas och redovisas samt att lämna förslag till en enhetlig hantering och redovisning.

### **Rekommendation 4: Indikatorer för uppföljningen av överskottsmålet**

För att underlätta extern granskning bör regeringen inte välja olika indikatorer vid avstämningen av målet för det finansiella sparandet i den offentliga sektorn från år till år. Om regeringen byter uppföljningsmetod bör detta anges och motiveras tydligt.

#### *Regeringens svar*

Från och med budgetpropositionen för 2015 redovisar regeringen inte längre de konjunkturjusterade varianterna av det bakåtblickande tioårssnittet och den s.k. sjuårsindikatorn. Anledningen till detta är att indikatorerna även utan konjunkturjusteringar bör utgöra bra indikatorer för det genomsnittliga sparandet över en konjunkturcykel, eftersom de per definition omfattar en längre tidsperiod.

Regeringen instämmer i Riksrevisionens bedömning att motiveringen till förändringen även borde ha redovisats i skrivelsen Årsredovisning för staten 2014.

**Rekommendation 5: Redovisning av skillnader i bedömningen av måluppfyllelse**

Regeringen bör i årsredovisningen för staten kommentera skillnader mellan bedömningen av måluppfyllelsen för det finansiella sparandet i den offentliga sektorn och motsvarande bedömning i budgetpropositionen för det aktuella året.

*Regeringens svar*

Bedömningen av det finansiella sparandet i den offentliga sektorn i budgetpropositionen för 2014 gjordes under hösten 2013. Baserat på det konjunkturjusterade bakåtblickande tioårssnittet, och att avvikelserna i det strukturella sparandet bedömdes vara konjunkturrellt motiverat, gjorde den förra regeringen bedömningen att det finansiella sparandet var i linje med målet.

I skrivelsen Årsredovisning för staten 2014 hade det strukturella sparandet reviderats ned med över 1 procent av BNP jämfört med bedömningarna i budgetpropositionen för 2014. Revideringarna berodde framför allt på en ändrad syn på resursutnyttjandet. Dessutom hade de historiska utfallen för det finansiella sparandet reviderats ned till följd av omläggningen av nationalräkenskaper (NR) till ENS 2010. Regeringen instämmer i att effekten på det finansiella sparandet av omläggningen av NR hade kunnat redovisas tydligare.

**Rekommendation 6: Redovisning av konjunkturläget vid uppföljningen av överskottsmålet**

Eftersom formuleringen av överskottsmålet innebär att hänsyn ska tas till konjunkturläget bör detta redovisas i samband med uppföljningen av målet.

*Regeringens svar*

Regeringen delar Riksrevisionens bedömning att konjunkturläget kunde ha redovisats mer utförligt i skrivelsen Årsredovisning för staten 2014 och avser att förtydliga redovisningen i skrivelsen. Samtidigt konstaterar regeringen att en mer utförlig beskrivning av hur regeringen bedömer det ekonomiska läget och finanspolitikens inriktning i förhållande till konjunkturen finns i budgetpropositionen och den ekonomiska vårpropositionen.

**Rekommendation 7: Redovisning av hur den offentliga sektorns delsektorer bidrar till måluppfyllelsen**

Regeringen bör redovisa hur den offentliga sektorns delsektorer bidrar till måluppfyllelsen för det finansiella sparandet när det bakåtblickande tioårssnittet används.



### *Regeringens svar*

Regeringen konstaterar att eftersom målet för det finansiella sparandet omfattar hela den offentliga sektorn innebär det att ett minskat sparande i ålderspensionssystemet behöver kompenseras av ett ökat sparande i staten för att den målsatta nivån ska kunna nås. I ett läge med ett ökande demografiskt tryck, en låg bruttoskuld och stora nettotillgångar finns det skäl att se över målet för det finansiella sparandet. Regeringen har därför tillsatt en parlamentariskt sammansatt kommitté med uppdrag att göra en översyn av målet (dir. 2015:63). Regeringen avser att förtydliga redovisningen i årsredovisningen för staten av hur det finansiella sparandet utvecklas i den offentliga sektorns delsektorer.

### **Rekommendation 8: Redovisningen av budgeteringsmarginalens användning**

Regeringen bör i uppföljningen av utgiftstaket förtydliga att uppgifterna om budgeteringsmarginalens användning utgör beräkningar och inte faktiska utfall.

### *Regeringens svar*

Regeringen instämmer i Riksrevisionens rekommendation att det bör framgå att uppgifterna om budgeteringsmarginalens användning i årsredovisningen för staten utgår från beräkningar och inte faktiskt utfall. Samtidigt framhåller regeringen att det som redovisas i huvudsak är en sammanställning av information som tidigare redovisats för riksdagen. Mervärdet av den sammanställning som görs i årsredovisningen för staten är att ge en sammanhängande bild av hur utgifterna för det specifika året har förändrats från det att utgiftstakets nivå fastställdes till dess att det året har passerat.

### **Rekommendation 9: Beskrivningen av statens nettoförmögenhet**

Regeringen bör överväga att i årsredovisningen utveckla beskrivningen av statens nettoförmögenhet och hur den bör tolkas med beaktande av de värderingar av statliga tillgångar som regeringen redovisar i olika sammanhang.

### *Regeringens svar*

Regeringen instämmer i att redovisningen av nettoförmögenheten och dess koppling till nationalräkenskaperna kan förtydligas.

Regeringen hänvisar till att en mer utförlig redovisning av förmögenheten har lämnats i budgetpropositionen för 2016 och att detta är ett första steg i ett arbete som inriktas på att samma definitioner och terminologi även ska användas i årsredovisningen för staten. Regeringen anser dock inte att det är lämpligt att i årsredovisningen för staten lämna en heltäckande analys av hur nettoförmögenheten ska tolkas, med beaktande av de värderingar av statliga tillgångar som regeringen redovisar i olika sammanhang. Regeringen konstaterar också

att ägarandelarna i företag redovisas enligt kapitalandelsmetoden i årsredovisningen för staten och att det skulle strida mot bl.a. regleringen i Ipsas att redovisa marknadsvärdet för andelarna i årsredovisningen för staten.

### **Rekommendation 10: Redovisning av risker förknippade med tillgångar och skulder i statens balansräkning**

Regeringen bör överväga att i årsredovisningen för staten samlat redovisa vilka risker som både tillgångar och skulder i statens balansräkning är behäftade med.

#### *Regeringens svar*

Även om regeringen har en ambition att löpande förbättra redovisningen i årsredovisningen för staten bedömer man att det inte är lämpligt att utöka redovisningen till att också omfatta ytterligare riskanalyser av andra tillgångar och skulder än de budgetlagen föreskriver. En sådan utökad redovisning vars form, omfattning och redovisningsprincip inte är reglerad kan t.ex. vara svår att hantera inom ramen för den årliga revisionen.

Regeringen framhåller att statlig verksamhet inte bedrivs utifrån vilka risker som tillgångar och skulder i statens balansräkning medför eller är förknippade med. De tillgångar och skulder som redovisas i statens balansräkning är i stället huvudsakligen en följd av genomförandet av riksdagens beslut om statens budget. Ansvar för att hantera eventuella risker som följer med förvaltningen av olika typer av tillgångar och skulder är delegerat till myndigheter och statliga bolag, vilket också Riksrevisionen framhåller i granskningen.

### **Rekommendation 11: Redovisning av storleken på den implicita garantin till den finansiella sektorn**

Regeringen bör överväga att redovisa storleken på den implicita garantin till den finansiella sektorn.

#### *Regeringens svar*

Regeringen anser att den redovisning av väsentliga risker i statens utlåning och utställda garantier som ska lämnas i årsredovisningen för staten bör avse risker knutna till explicit beslutade lån och garantier. Regeringen anser att det varken är möjligt eller lämpligt att på förhand redovisa en bedömning av kostnaderna för de eventuella åtgärder som staten kan komma att vidta om det skulle uppstå allvarliga problem i den finansiella sektorn.

Regeringen konstaterar också att de bestämmelser som införs i svensk lagstiftning till följd av EU:s krishanteringsdirektiv kommer att reglera vilken sorts åtgärder som stater ska kunna vidta om en systemviktig bank får allvarliga problem. Krishanteringsdirektivet reglerar också vilka förebyggande åtgärder som stater ska besluta om i syfte att minska risken för att systemviktiga

banker ska få problem. Regeringen bedömer att det nya regelverket kommer att tydliggöra relationen mellan staten och de systemviktiga aktörerna på finansmarknaden.

## Kompletterande information

### **Riksrevisionens granskning av regeringens hantering av risker i statliga bolag (RiR 2015:15)**

Granskningsrapporten behandlas i regeringens skrivelse 2015/16:60. Näringsutskottet kommer att bereda skrivelsen under våren 2016.

En av rekommendationerna är närbesläktad med rekommendation 10 om redovisningen av risker i statens balansräkning. Enligt rekommendationen bör regeringen regelbundet sammanställa information om risker och konsekvenser från de statliga bolagen för att få en samlad bild av riskerna i den statliga bolagsportföljen och redovisa detta för riksdagen. Regeringen instämmer i rekommendationen och anger att man avser att utveckla informationsgivningen till riksdagen främst inom ramen för den årliga skrivelsen med redogörelsen för företag med statligt ägande (skr. 2015/16:60 s. 16–17).

### **Riksrevisionens granskning av statens finansiella tillgångar (RiR 2015:16)**

Granskningsrapporten behandlas i regeringens skrivelse 2015/16:61. Utskottet behandlar skrivelsen parallellt med behandlingen av skrivelsen om transparensen i årsredovisningen för staten.

Rekommendationerna i regeringens skrivelse 2015/16:61 är närbesläktade med de rekommendationer som Riksrevisionen lämnat i granskningsrapporten om transparensen i årsredovisningen för staten, bl.a. att regeringen i något sammanhang bör ge en lättillgänglig bild över statens ekonomiska ställning och att man bör se över syftet med redovisningen av den offentliga förmögenheten i de ekonomiska propositionerna. Regeringen konstaterar i skrivelse 2015/16:61 att regeringens redovisning i de ekonomiska propositionerna i första hand syftar till att redovisa nettoförmögenheten kopplad till det finansiella sparandet och håller med om att det i de fall som redovisningarna överlappar kan behövas en förklaring till vad som skiljer sig åt mellan redovisningarna.

### **Riksrevisionens granskningar av de ekonomiska propositionerna 2007–2015**

- Granskning av Årsredovisning för staten 2006 (RiR 2007:13)
- Tillämpningen av det finanspolitiska ramverket – Regeringens redovisning i 2008 års ekonomiska vårproposition (RiR 2008:15)
- Granskning av Årsredovisning för staten 2007 (RiR 2008:20)

- Tillämpningen av det finanspolitiska ramverket – BP2009 (RiR 2008:30)
- Tillämpningen av det finanspolitiska ramverket – VP2009 (RiR 2009:14)
- Tillämpningen av det finanspolitiska ramverket – BP2010 (RiR 2009:17)
- Tillämpningen av det finanspolitiska ramverket – VP2010 (RiR 2010:14)
- Tydlighet och transparens i BP2011 (RiR 2011:11)
- Tillämpningen av det finanspolitiska ramverket – BP2012 (RiR 2011:30)
- Regeringens redovisning i BP2013 (RiR 2012:24)
- Transparensen i BP2014 (RiR 2013:23)
- Riksrevisionens redogörelse för granskningen av Årsredovisning för staten 2013 (2013/14:RR4)
- Transparensen i Årsredovisning för staten 2014 (RiR 2015:9).

## Finansutskottets ställningstagande

Årsredovisningen för staten är ett viktigt komplement till budgetpropositionen som ger riksdagen en möjlighet att följa upp och kontrollera de beslut som riksdagen fattat om statens budget. Eftersom öppenhet och tydlighet är en förutsättning för att stärka förtroendet för finanspolitiken är det enligt utskottets mening angeläget med en transparent redovisning i årsredovisningen för staten. Sedan 2011 är också innehållet i årsredovisningen för staten reglerat i budgetlagen (2011:203). Utskottet välkomnar därför att regeringen inom ramen för budgetlagens bestämmelser löpande avser att förtydliga redovisningen och förbättra transparensen i årsredovisningen. Det handlar bl.a. om redovisningen av målet för den offentliga sektorns finansiella sparande och redovisningen av budgeteringsmarginalens användning. Utskottet ställer sig positivt både till att regeringen har inlett ett arbete som syftar till att kunna använda samma definitioner och terminologi i årsredovisning för staten som i de ekonomiska propositionerna vid beskrivningen av nettoförmögenheten och att man har för avsikt att förbättra förklaringarna i de fall redovisningarna skiljer sig åt. Utskottet delar 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.

Regeringen anger i skrivelsen att det av transparens skull kan vara motiverat att överväga om inte Riksrevisionen ska göra en samlad rapportering av effektivitetsgranskningar av de budgetpolitiska målen och det finanspolitiska ramverket för att göra det möjligt för riksdagen att få ett samlat svar från regeringen. Utskottet vill börja med att betona att riksrevisorerna har ett grundlagskyddat oberoende i sitt val av granskningar men kan samtidigt konstatera att det finns fördelar också för utskottet med en samlad behandling av ärenden med anknytning till de budgetpolitiska målen och ramverket för finanspolitiken. Behandlingen i utskottet av den nu aktuella granskningsrapporten visar på motsatsen, nämligen att den behandlas efter beredningen av budgetpropositionen på hösten och före beredningen av den ekonomiska vårpropositionen

på våren och därmed skilt från de ärenden där utskottet naturligt fokuserar sitt arbete på de budgetpolitiska målen och ramverket för finanspolitiken. I detta sammanhang vill utskottet påminna om den parlamentariska kommitté som har i uppdrag att göra en översyn 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 perspektivet. Eftersom kommittén enligt sina direktiv ska lämna sitt betänkande till regeringen senast den 1 oktober 2016 finns det inte skäl för utskottet att nu föregripa kommitténs förslag.

Utskottet föreslår därmed att riksdagen lägger regeringens skrivelse 2015/16:42 till handlingarna.

BILAGA

# Förteckning över behandlade förslag

## Skrivelsen

Regeringens skrivelse 2015/16:42 Riksrevisionens rapport om transparensen i skrivelsen Årsredovisning för staten 2014