

# Finansutskottets betänkande

## 2014/15:FiU28

### Årsredovisning för staten 2014

---

#### Sammanfattning

I betänkandet behandlas regeringens skrivelse 2014/15:101 Årsredovisning för staten 2014 och redogörelse 2014/15:RR4 Riksrevisionens redogörelse för granskningen av Årsredovisning för staten 2014. Utskottet föreslår att riksdagen lägger skrivelsen och redogörelsen till handlingarna.

I sitt ställningstagande understryker utskottet betydelsen av årsredovisningen för staten. Den är ett viktigt komplement till budgetpropositionen, och dess innehåll ger riksdagen en möjlighet att följa upp och kontrollera de beslut som riksdagen har fattat om statens budget. Utskottet noterar vidare att Riksrevisionen samtidigt med redogörelsen överlämnade en granskningsrapport till riksdagen om transparensen i årsredovisningen för staten 2014 (RiR 2015:9). Utskottet konstaterar att det får möjlighet att återkomma till myndighetens iakttagelser och rekommendationer och regeringens bedömning och åtgärder med anledning av dessa i samband med att utskottet behandlar regeringens skrivelse om granskningsrapporten under nästa riksmöte.

# 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 2014.....                               | 5  |
| Skrivelsen.....   | 5  |
| Riksrevisionens granskning av Årsredovisning för staten 2014..... | 16 |
| Kompletterande information .....                                  | 17 |
| Tidigare behandling i utskottet.....                              | 17 |
| Utskottets ställningstagande.....                                 | 18 |
| <i>Bilaga</i>   |    |
| Förteckning över behandlade förslag .....                         | 19 |
| Skrivelse 2014/15:101 .....                                       | 19 |
| Redogörelse 2014/15:RR4 .....                                     | 19 |

# Utskottets förslag till riksdagsbeslut

## **Årsredovisning för staten 2014**

Riksdagen lägger skrivelse 2014/15:101 och redogörelse 2014/15:RR4 till handlingarna.

Stockholm den 11 juni 2015

På finansutskottets vägnar

*Fredrik Olovsson*

Följande ledamöter har deltagit i beslutet: Fredrik Olovsson (S), Jörgen Hellman (S), Oscar Sjöstedt (SD), Jörgen Andersson (M), Ingela Nylund Watz (S), Emil Källström (C), Janine Alm Ericson (MP), Jan Ericson (M), Hans Unander (S), Dennis Dioukarev (SD), Erik Ullenhag (FP), Ulla Andersson (V), Jakob Forssmed (KD), Niklas Karlsson (S), Fredrik Schulte (M), Börje Vestlund (S) och Maria Malmer Stenergard (M).

# Redogörelse för ärendet

## Ärendet och dess beredning

I betänkandet behandlas regeringens skrivelse 2014/15:101 Årsredovisning för staten 2014 och Riksrevisionens redogörelse för granskningen av Årsredovisning för staten 2014 (2014/15: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 2014. Redovisningen omfattar en uppföljning av de budgetpolitiska målen; utfallet på budgetens inkomstitlar och anslag samt övriga finansiella befogenheter; resultaträkning, balansräkning och finansieringsanalys; utvecklingen av statsskulden; redovisning och riskanalys av statliga garantier och utlåning; samt nationellt intygande och avgifter till och bidrag från EU. I skrivelsen redovisas även de myndigheter som har fått en modifierad revisionsberättelse från Riksrevisionen och skälen för detta. Dessutom innehåller skrivelsen en sammanställning av Riksrevisionens granskningsrapporter från effektivitetsrevisionen under året och regeringens åtgärder med anledning av dessa.

# Utskottets överväganden

## Årsredovisning för staten 2014

### Utskottets förslag i korthet

Riksdagen lägger regeringens skrivelse 2014/15:101 Årsredovisning för staten 2014 och redogörelse 2014/15:RR4 Riksrevisionens redogörelse för granskningen av Årsredovisning för staten 2014 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 2015 års ekonomiska vårproposition.

Det offentliga finansiella sparandet för 2014 visade ett underskott på 74 miljarder kronor, vilket motsvarar –1,9 procent av BNP. Utfallet blev därmed 16 miljarder kronor lägre än prognosen i budgetpropositionen för 2014. Enligt regeringen kan det svagare finansiella sparandet 2014 till stor del förklaras av att de statliga inkomsterna från aktieutdelningarna blev lägre än beräknat.

Regeringen framhåller att det är viktigt att det finns tydliga principer för hur målet för den offentliga sektorns sparande följs upp, och att uppföljningen är transparent. Enligt ett riksdagsbeslut 2007 ska målet för den offentliga sektorns sparande uppgå till i genomsnitt 1 procent av BNP över en konjunkturcykel (bet. 2006/07:FiU20), det s.k. överskottsmålet. I skrivelsen gör regeringen en avstämning av överskottsmålet 2014. För att i efterhand avgöra om det finansiella sparandet i den offentliga sektorn har varit i linje med överskottsmålet används ett genomsnitt för sparandet under de tio senaste åren som en indikator. Syftet är att bedöma om det funnits systematiska fel i finanspolitiken som riskerar att minska sannolikheten för att överskottsmålet ska nås i framtiden. Regeringen konstaterar att det finansiella sparandet 2014 uppgick till –1,9 procent av BNP och att det genomsnittliga finansiella sparandet under perioden 2005–2014 uppgick till 0,4 procent av BNP. I skrivelsen redovisar

även regeringen det strukturella sparandet under samma period. Det strukturella sparandet syftar till att visa hur stort den offentliga sektorns finansiella sparande skulle vara om inkomsterna och utgifterna inte påverkades av konjunkurläget eller engångseffekter. Enligt dessa beräkningar var det strukturella sparandet för 2014  $-0,9$  procent av BNP, vilket innebär att det låg ca 2 procentenheter under överskottsmålet. Enligt regeringens samlade bedömning av måluppfyllelsen för 2014 avviker det finansiella sparandet tydligt från den målsatta nivån.

Utgiftstaket för staten infördes 1997, och det syftar till att främja budgetdisciplinen och stärka trovärdigheten i den ekonomiska politiken. Tillsammans med överskottsmålet är utgiftstaket styrande för det totala skatteuttagets nivå, och det bidrar till att förhindra en utveckling där skatteuttaget stegvis måste höjas till följd av bristfällig utgiftskontroll. Fastställda utgiftstak har aldrig överskridits.

I skrivelsen konstaterar regeringen att de utgifter som omfattas av utgiftstaket, de s.k. takbegränsade utgifterna, uppgick till 1 095,5 miljarder kronor 2014 och därmed underskred utgiftstaket med en marginal på 11,5 miljarder kronor. De takbegränsade utgifterna blev 4,8 miljarder högre än den budget som riksdagen antagit för 2014.

Den nivå på utgiftstaket 2014 som riksdagen fastställde i budgetberedningen hösten 2011 innebar att budgeteringsmarginalen 2014 uppgick till ca 60 miljarder kronor. Enligt utfallet för 2014 uppgick budgeteringsmarginalen till 11,5 miljarder kronor. Av den totala förändringen av budgeteringsmarginalen, som omfattar 48,6 miljarder kronor, framgår av skrivelsen att sammantaget 34,0 miljarder kronor använts för reformer sedan utgiftstaket fastställdes. Dessa reformer handlar bl.a. om åtgärder inom arbetsmarknadspolitiken, infrastrukturområdet, rättsväsendet, migration samt forskning och utbildning. Vidare har reviderade bedömningar av de makroekonomiska förutsättningarna påverkat budgeteringsmarginalen. Som en följd av att inkomstindex och ålderspensionssystemets balansindex successivt har reviderats ned sedan 2011 har utgifterna för ålderspensionssystemet blivit lägre. Därtill har utgifterna för bistånd blivit lägre till en följd av att bruttonationalinkomsten (BNI) för 2014 stegvis bedömts bli mindre. Sammantaget har dessa revideringar enligt regeringen medfört att budgeteringsmarginalen blivit 7,7 miljarder kronor större. Ändrade makroekonomiska bedömningar har även medfört högre utgifter inom vissa områden, i första hand arbetsmarknadsområdet, med högre utgifter för arbetslöshetsförsäkringen och de arbetsmarknadspolitiska garantiprogrammen. Reviderade bedömningar av antalet personer som tar emot ersättning från olika transfereringssystem har medfört att budgeteringsmarginalen blivit 19,7 miljarder kronor mindre. Det är i första hand antalet personer med sjuk- och rehabiliteringspenning och sjuk- och aktivitetsersättning som blivit större än vad som tidigare bedömdes. Enligt regeringen blev utgifterna för ohälsan sammantaget ca 12 miljarder kronor högre för 2014 som en följd av volymförändringar. Vidare har antalet asylsökanden varit ca 150 procent fler 2014 än den bedömning som gjordes i

budgetpropositionen för 2011. Utgifterna för migration och integration har enligt vad som framgår i skrivelsen blivit ca 8 miljarder kronor högre till följd av volymförändringar. Avslutningsvis har budgeteringsmarginalen blivit 6,4 miljarder kronor mindre som en följd av övriga faktorer, där en bidragande orsak är att avgiften till EU blev högre 2014 än vad som beräknades i budgetpropositionen för 2014.

### *Utfallet för statens budget*

Statens budgetsaldo 2014 blev -72 miljarder kronor, vilket är 27 miljarder kronor lägre än beräknat. Utfallet för statens inkomster blev 30 miljarder kronor lägre och utgifterna blev 3 miljarder kronor lägre än vad som beräknades i budgeten för 2014.

Statens inkomster består av skatteinkomster och övriga inkomster. Till skatteinkomster räknas bl.a. skatt på arbete, skatt på kapital och skatt på konsumtion och insatsvaror. Enligt regeringen blev skatteinkomsterna för staten 10 miljarder kronor lägre än beräknat, och det är främst skatten på arbete som har blivit lägre, vilket i sin tur enligt regeringen bl.a. beror på högre husavdrag (ROT och RUT) än väntat. Även skatten på konsumtion och insatsvaror blev lägre än beräknat, främst på grund av att försäljningen av elektrisk kraft blev lägre än väntat.

Av skrivelsen framgår också att intäkterna från skatt på arbete och skatt på konsumtion och insatsvaror har reviderats ned jämfört med budgeten för 2014. Skatten på arbete har reviderats ned med 9,4 miljarder kronor, vilket enligt vad som framgår i skrivelsen främst förklaras av att den kommunala inkomstskatten blev totalt 2,9 miljarder kronor lägre som en följd av att lönesumman blev lägre än väntat. Därtill blev skattereduktionerna 3,1 miljarder kronor högre än i statens budget, vilket bl.a. beror på en högre skattereduktion för husarbeten (nästan uteslutande ROT-avdrag). Dessutom har den särskilda löneskatten reviderats ned med 2,0 miljarder kronor i huvudsak på grund av företagets kostnader för pensionsförmåner till de anställda. Egenavgifterna har också reviderats ned med 1,7 miljarder kronor i förhållande till statens budget för 2014.

När det gäller skatterna på konsumtion och insatsvaror har de reviderats ned med 4,6 miljarder kronor jämfört med budgeten för 2014. Detta beror främst på att intäkterna från skatterna på energi och koldioxid samt övriga skatter på energi och miljö blev lägre än väntat. Sammantaget har dessa skatter reviderats ned med 5,0 miljarder kronor. Enligt regeringen hänger de lägre intäkterna från både energi- och koldioxidskatten samman med ett svagare konjunkturläge än väntat, vilket i sin tur medförde en lägre användning av olika energislag hos både företag och hushåll. Därtill har intäkterna från auktioner med utsläppsrätter blivit betydligt lägre än väntat, vilket har lett till lägre intäkter från övriga skatter på energi och miljö. Samtidigt var intäkterna från mervärdesskatten 1,2 miljarder kronor högre än beräknat i statens budget.

Skatten på kapital har till skillnad från skatterna på arbete, konsumtion och insatsvaror reviderats upp i förhållande till 2014 års budget. Revideringen på 6,5 miljarder kronor förklaras till största delen av att skatten på hushållens kapital blev 6,2 miljarder kronor högre än beräknat. Detta uppges framför allt bero på att hushållens kapitalvinster blev betydligt högre än vad som förväntades i budgeten, men även på att hushållens ränteinkomster nu bedöms bli högre och intäkterna från skatten på hushållens utgiftsräntor bedöms bli lägre än beräknat. Samtidigt revideras skatten på företagsvinster ned med 1,7 miljarder kronor som en följd av att den slutgiltiga taxeringen för 2013 visade på lägre företagsskatteintäkter än förväntat, vilket i sin tur medförde ett nivåskifte nedåt för de framtida förväntade intäkterna.

Övriga inkomster omfattar inkomster av statens verksamheter, försåld egendom, återbetalning av lån, kalkylmässiga inkomster och bidrag m.m. från EU samt avräkningar i anslutning till skattesystemet och utgifter som redovisas som krediteringar på skattekonto. Av skrivelsen framgår att utfallet av övriga inkomster för 2014 blev drygt 20 miljarder kronor lägre än beräknat. Detta beror enligt regeringen dels på att utdelningarna från statens aktier blev lägre än väntat, dels på att det inte gjorts några större försäljningar av egendom under 2014. Av skrivelsen framgår att inkomsterna av statens aktier blev drygt 30 procent lägre än beräknat och nära 40 procent lägre än föregående år. Detta förklaras främst av att Vattenfall AB till följd av stora avskrivningar under 2013 inte beslutade om några utdelningar 2014 och en lägre utdelning från LKAB i jämförelse med föregående år. Vidare avyttrade staten under 2013 sitt aktieinnehav i Nordea AB. Inkomsterna av försåld egendom uppgick till 182 miljoner kronor, vilket är 14,8 miljarder kronor lägre än beräknat och 20,6 miljarder kronor lägre än 2013. Av skrivelsen framgår att skillnaden mellan åren främst beror på att staten under 2013 sålde aktier i Nordea AB och Vectura Consulting AB.

Det slutliga utfallet för utgifterna i statens budget blev ca 3,3 miljarder kronor lägre än vad som anvisats i den ursprungliga budgeten för 2014. Utgiftsområde 8 Migration, utgiftsområde 10 Ekonomisk trygghet vid sjukdom och funktionsnedsättning och utgiftsområde 27 Avgiften till Europeiska unionen tillhör de utgiftsområden där utfallet blev högre än vad som ursprungligen anvisats och är de tre utgiftsområden som uppvisar den största ökningen jämfört med vad som beräknats i statens budget 2014. I ändringsbudgeten för 2014 anvisades ytterligare drygt 3 miljarder kronor med anledning av att antalet asylsökande ökade mer än beräknat, och i höständringsbudgeten anvisades ytterligare drygt 4 miljarder kronor som en konsekvens av det ökade behovet av sjukpenning och aktivitets- eller sjukersättning. När det gäller avgiften till Europeiska unionen kompenseras delvis den högre avgiften under 2014 med minskade inbetalningar under 2015.

För ett antal utgiftsområden har utgifterna blivit lägre än anvisat i den ursprungliga budgeten, bland dessa är utgiftsområde 26 Statsskuld räntor m.m., utgiftsområde 14 Arbetsmarknad och arbetsliv samt utgiftsområde 15 Studiestöd de mest framträdande. Utgifterna för statsskuld räntorna är



historiskt låga och minskade med drygt 18 miljarder kronor, vilket till stor del beror på inkomster efter överkurser vid emission. Vidare har antalet arbetslösa, antalet deltagare i arbetsmarknadspolitiska åtgärder och antalet studerande varit mindre än beräknat. Detta har lett till att utfallet för Arbetsmarknad och arbetsliv samt Studiestöd blivit ca 3,5 och 1,1 miljarder kronor lägre än vad riksdagen anvisat.

Avvikelseerna i utfallet av statens utgifter i förhållande till statens budget kan enligt regeringen förklaras av flera olika faktorer. I skrivelsen redovisar regeringen hur stor del av den negativa avvikelsen på 3,3 miljarder kronor som beror på reviderade bedömningar av de makroekonomiska förutsättningarna och av antalet personer som tar emot ersättning från olika transfereringssystem (volym) samt hur stor del av skillnaden som beror på nya beslut som fattats av riksdagen, regeringen eller Riksbanken. Regeringen anger även hur stor del som beror på andra förklaringsfaktorer i kategorin övrigt.

Av redovisningen framgår att utgifterna blev 3,2 miljarder kronor högre än i statens budget till följd av ändrade volymer, vilket i första hand förklaras av att fler personer än beräknat fick sjukpenning och sjuk- och aktivitetsersättning samt att det genomsnittliga antalet inskrivna asylsökande personer i Migrationsverkets mottagande uppgick till närmare 50 procent fler än beräknat.

Skillnader till följd av ändrade makroekonomiska förutsättningar medförde att utgifterna blev 17,4 miljarder kronor lägre än i statens budget. Skillnaden förklaras främst av att anslaget för statsskuldsräntor blev 18,7 miljarder kronor lägre än i statens budget, vilket i sin tur främst beror på betydligt högre inkomster av överkurs vid emission (15,2 miljarder kronor högre än beräknat). Utgifterna för utgiftsområdena, exklusive utgiftsområde 26 Statsskuldsräntor, blev 2,2 miljarder kronor lägre än i statens budget beroende på ändrade makroekonomiska förutsättningar. Det förklaras främst av att färre personer fick arbetslöshetsersättning eller deltog i ett arbetsmarknadspolitiskt program som berättigade till aktivitetsstöd än vad som antogs vid budgeteringen.

Som en följd av beslut som fattats av riksdagen, regeringen eller Riksbanken blev de totala utgifterna 3,2 miljarder kronor högre än i statens budget. Utfallet för samtliga utgiftsområden, exklusive utgiftsområde 26 Statsskuldsräntor, blev till följd av dessa beslut 2,8 miljarder kronor högre än beräknat. Detta uppges i första hand bero på att riksdagen anvisade ytterligare 2 miljarder kronor under hösten 2014 till utgiftsområde 6 Försvar och samhällets krisberedskap mot bakgrund av uteblivna intäkter från Schweiz avseende medfinansiering för anskaffning och utveckling av JAS 39 E.

Avslutningsvis blev utgifterna 7,8 miljarder kronor högre än i statens budget på grund av övriga orsaker, vilket huvudsakligen beror på att Riksgäldskontorets nettoutlåning (inklusive kassamässig korrigerings) blev 7,1 miljarder kronor högre än beräknat.

Av skrivelsen framgår vidare att regeringen i enlighet med 3 kap. 8 § budgetlagen (2011:203) har beslutat om ett medgivet överskridande för 2014. Det gäller utgiftsområde 27 Avgiften till Europeiska unionen där 273 miljoner

kronor av det medgivna överskridandet om 300 miljoner kronor utnyttjades. Under 2014 har inget anslag överskridits utan medgivande från regeringen.

För att statens budgetsaldo ska överensstämma med statens lånebehov, med omvänt tecken, redovisas posten Riksgäldskontorets nettoutlåning och en kassamässig korrigeringspost på budgetens utgiftssida. Riksgäldskontorets nettoutlåning utgörs av in- och utlåning till myndigheter, affärsverk och vissa statliga bolag och fonder. Utfallet för nettoutlåningen 2014 uppgick till ca 22 miljarder kronor, vilket var ca 11 miljarder kronor högre än beräkningen i statens budget. Detta förklaras bl.a. av att Kärnavfallsfonden minskade sina placeringar i Riksgäldskontoret och att Försvarets materielverk och Affärsverket Svenska kraftnät ökade sina lån i Riksgäldskontoret. Det senare uppges bero på att stamnätet för el har övergått från en fas av förvaltning med låga investeringsvolymerna till en fas av omfattande om- och utbyggnad. Därtill har Riksbanken till följd av högre dollar- och eurokurser ökat sina lån mer än väntat hos Riksgäldskontoret. Samtidigt har Exportkreditnämnden ökat sina placeringar i Riksgäldskontoret, och det lån som Sverige bistått Island med återbetalades i förtid, vilket har lett till en minskad utlåning i förhållande till vad som tidigare beräknats. Avslutningsvis framgår även av skrivelsen att det har införts en ny kreditmodell för studielån fr.o.m. 2014 i enlighet med budgetlagens bestämmelser, vilket gav upphov till en engångseffekt då CSN tog upp lån i Riksgäldskontoret för den ingående skuldstocken av kapitaliserade räntor.

### *Resultaträkning, balansräkning och finansieringsanalys*

Resultaträkningen för 2014 visar ett underskott på ca 68 miljarder kronor, vilket är ca 44 miljarder kronor lägre jämfört med 2013. Det lägre resultatet beror enligt regeringen på flera faktorer. Skatteintäkterna ökade med ca 24 miljarder kronor jämfört med 2013. Samtidigt ökade transfereringskostnaderna med ca 20 miljarder kronor, och nettokostnaden för statsskulden ökade med 14 miljarder kronor som en följd av att den svagare kronan medförde valutakursförsämringar. AP-fondernas nettobidrag till staten minskade med ca 7 miljarder kronor, och kostnaden för statens egen verksamhet ökade med ca 5 miljarder kronor. Samtidigt förbättrades resultatet från andelar i hel- och delägda företag med nästan 5 miljarder kronor, och försäljningen av aktier i Nordea AB påverkade nettoresultatet för 2013 positivt med ca 17 miljarder kronor.

Balansräkningen visar den ekonomiska ställningen, dvs. tillgångar och skulder per den 31 december 2014. Statens nettoförmögenhet är detsamma som skillnaden mellan tillgångarnas och skuldernas bokförda värde. Statens nettoförmögenhet blev negativ och uppgick till -413 miljarder kronor 2014, dvs. staten hade en nettoskuld på samma belopp motsvarande -10,6 procent av BNP. I förhållande till 2013 innebär det att nettoskulden har ökat med 67 miljarder kronor, eller 1,4 procentenheter. Statsskulden, som i huvudsak motsvarar det ackumulerade underskottet i statens budget över åren, svarar för

den övervägande delen av skulderna och därmed den negativa nettoförmögenheten. Den konsoliderade statsskulden ökade med 110 miljarder kronor till 1 347 miljarder kronor vid utgången av 2014.

För att belysa sambandet mellan olika sätt att redovisa statens finansiella ställning gör regeringen en jämförelse mellan nettoförmögenheten i balansräkningen och nationalräkenskaperna (NR). Jämförelsen görs för de senast färdigställda beräkningarna, vilket är 2013. Statens nettoförmögenhet vid utgången av 2012 uppgick enligt balansräkningen till -346 miljarder kronor, medan statens nettoförmögenhet enligt NR uppgick till 912 miljarder kronor. Det innebär att den nettoförmögenhet som beräknats enligt NR visar en positiv nettoförmögenhet som är 1 258 miljarder kronor högre än vad som redovisas i balansräkningen. Skillnaden beror dels på olika värderingsprinciper, dels på olika avgränsningar av staten. Av skrivelsen framgår att den enskilt största skillnaden beror på att fasta reall tillgångar i NR värderas till återanskaffningsvärdet, medan fasta reall tillgångar i balansräkningen värderas till ursprungligt anskaffningsvärde. Detta står för ca 51 procent av skillnaden i förmögenheten. När det gäller avgränsningar ingår Riksbanken som kapitalandel i NR och inte endast med grundfonden, vilket är fallet i balansräkningen.

Finansieringsanalysen visar statens betalningar fördelade på posterna Statens verksamhet, Investeringar, Utlåning och Finansiella aktiviteter. Dessutom visar analysen även förändringen av respektive posts påverkan på statens nettouplåning under redovisningsperioden. Saldot i statens verksamhet var negativt med ca 14 miljarder kronor 2014, vilket netto är 18 miljarder kronor lägre än föregående år. Skillnaden beror främst på att utbetalningarna av transfereringar har ökat med ca 20 miljarder kronor. Investeringsutgifterna under 2014 uppgick till nära 52 miljarder kronor, vilket är en marginell ökning i jämförelse med föregående år. Statens nettoutlåning uppgick till knappt 8 miljarder kronor 2014, vilket är betydligt lägre än 2013 då den uppgick till nära 110 miljarder kronor. Skillnaden förklaras till stor del av att Riksgäldskontoret under 2013 lånade ut nära 105 miljarder kronor till Riksbanken för att förstärka valutareserven. För 2014 har nettoutlåning till Riksbanken gjorts med 4,4 miljarder kronor. Nettobetalningarna från finansiella aktiviteter under 2014 var 7 miljarder kronor, vilket innebar en förbättring med 9 miljarder kronor. Den viktigaste förklaringen till detta uppges vara att förändringar av tillgångar och skulder i statens upplåningsverksamhet har gett en positiv påverkan på kassaflödet. Avslutningsvis uppgick statens nettouplåning 2014 till 63 miljarder kronor, dvs. staten har ökat sina lån som en följd av den negativa budgetsaldot. Statsskulden ökade med 110 miljarder kronor, medan realiserade negativa valutakursförändringar i upplåningsverksamheten innebar att upplåningsbehovet var 47 miljarder kronor lägre än förändringen av statsskulden.

### *Utvecklingen av statsskulden*

Statens budget visade ett underskott på 72 miljarder kronor 2014. Det innebär att budgetunderskottet minskade med 59 miljarder kronor jämfört med 2013. Den konsoliderade statsskulden ökade från 1 236 miljarder kronor 2013 till 1 347 miljarder kronor 2014. Den primära orsaken till att statsskulden ökade var budgetunderskottet, men också växelkursförändringar var en bidragande orsak, i första hand till följd av den försvagade kronkursen som gjorde att valutaskuldens värde räknat i kronor steg.

Den statsskuld som redovisas i årsredovisningen för staten (konsoliderad) skiljer sig från den som Riksgäldskontoret redovisar (okonsoliderad) på grund av elimineringsåtgärder för myndighetens innehav av svenska statsobligationer. Elimineringen av statliga myndigheters innehav av statspapper uppgick till knappt 47,7 miljarder kronor 2014. Nästan hela beloppet är Insättningsgarantifondens och Kärnavfallsfondens innehav.

Det i budgetlagen (2011:203) fastställda målet för statsskultsförvaltningen är att långsiktigt minimera kostnaden för statsskulden utan att ta för stora risker. Förvaltningen ska dessutom ske inom ramen för de krav som penningpolitiken ställer. Det övergripande målet för statsskultsförvaltningen konkretiseras genom årliga riktlinjer som regeringen fastställer, och i skrivelsen redovisas även statsskuldens fördelning och löptid i relation till dessa riktlinjer för 2014. Under 2014 var räntebindningstiden i genomsnitt 2,8 år för lån med en löptid under 12 år, och regeringen drar slutsatsen att den därmed var inom riktlinjernas intervall. När det gäller den reala kronskuldens löptid var den 7,7 år i genomsnitt för 2014, vilket också låg inom riktlinjernas intervall. Realskuldens andel av den totala skulden var i genomsnitt 22,9 procent. Det långsiktiga riktvärdet är på 25 procent, och regeringen framhåller att realskulden är svår att styra eftersom nyupplåningen är liten i förhållande till den utestående skulden. Dessutom finns det till skillnad från övriga skuldslag inte heller några derivatinstrument som kan användas för att påverka realskuldandelen. Realskulden kan därför variera kring riktvärdet utan att Riksgäldskontoret behöver vidta åtgärder.

Enligt resultaträkningen för 2014 uppgick nettokostnaden för statsskulden (räntor, över- och underkurser, valutakursförändringar m.m.) till 32 miljarder kronor, vilket är en ökning med 14 miljarder kronor jämfört med 2013. Enligt regeringen beror ökningen främst på högre realiserade och orealiserade valutakursförluster till följd av en försvagad kronkurs.

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

Regeringen får enligt budgetlagen (2011:203) ställa ut kreditgarantier och göra andra liknande åtaganden för det ändamål och med högst det belopp som riksdagen bestämmer. Ett statligt garantiåtagande innebär att staten går i borgen för någon annans betalningsåtagande. Detta leder till en finansiell risk för staten. När regeringen ställer ut en kreditgaranti ska en garantiavgift tas ut som motsvarar statens förväntade kostnad för åtagandet, om inte riksdagen för ett

visst åtagande har beslutat något annat. Om riksdagen har beslutat att avgiften inte ska täcka statens förväntade kostnad, måste mellanskillnaderna normalt finansieras från ett anslag i statens budget. Garantiavgifter och eventuella anslagsmedel förs till ett konto i Riksgäldskontoret, som finansierar verksamhetens kostnader. Garantiverksamheten förväntas därmed vara självfinansierad på lång sikt. Denna princip för garantigivning kallas för den statliga garantimodellen. Exportkreditgarantier och kreditgarantier för infrastrukturprojekt är exempel på stora garantiåtaganden som omfattas av den statliga garantimodellen.

Riksdagen kan besluta om att undanta specifika garantier från modellen. Det finns därför garantier som regleras vid sidan av budgetlagen i särskilda lagar. Avgifterna för sådana garantier är vanligen angivna direkt i lag och sätts på andra grunder än att de ska täcka de förväntade kostnaderna. Insättningsgarantin, investerarskyddet och garantiprogrammet för banker m.fl. är exempel på garantier som hanteras i särskild ordning.

Under 2014 ökade statens garantiportfölj med ca 59 miljarder kronor och uppgick till 1 727 miljarder kronor vid utgången av 2014. Störst av åtagandena är insättningsgarantin (1 389 miljarder kronor), som står för ca 80 procent av garantiportföljen, följt av kreditgarantier (206 miljarder kronor) och garantier för tillförsel av kapital (122 miljarder kronor). Pensionsgarantier inklusive övriga garantier uppgick till närmare 10 miljarder kronor. I dessa belopp ingår inte de två utestående kapitaltäckningsgarantierna till Arlandabanan Infrastructure AB och Svensk-Danska Broförbindelsen Svedab AB eftersom dessa åtaganden inte kan beloppsbestämmas. Storleken på statens åtagande kan inte heller anges för investerarskyddet. Utöver utfärdade garantier finns det utfästelser om nya garantier på 126 miljarder kronor, som till största del består av exportkreditgarantier.

Den 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, halverades i november 2010 till 750 miljarder kronor, och programmet är sedan den 30 juni 2011 stängt för nyteckning. I slutet av 2014 hade de utestående garantierna minskat till ca 0,9 miljarder kronor från ca 9 miljarder kronor i slutet av 2013. Endast Carnegie Investment Bank AB är kvar i programmet, och i och med att det sista lånet förfaller under andra kvartalet 2015 är garantiprogrammet för banker m.fl. helt avvecklat.

Finansieringen av Öresundsbron sker genom att Öresundsbro Konsortiet emitterar obligationer på kreditmarknaden. Den svenska och den danska staten garanterar solidariskt denna upplåning, som vid utgången av 2014 uppgick till 19,3 miljarder kronor. Under året har dessa statliga garantier varit föremål för en granskning av kommissionen. Enligt kommissionen ska garantierna betraktas som statligt stöd eftersom de utgör en konkurrensfördel för Öresundsbro Konsortiet. Samtidigt ansåg kommissionen att garantierna var nödvändiga för att kunna genomföra broprojektet, som är prioriterat för det europeiska samarbetet. Enligt Danmark och Sverige ska garantier utställda efter 2040 notifieras hos kommissionen.

För att ta fram ett förväntat resultat för garantiverksamheten analyserar regeringen förhållandet mellan avsättningarna för förväntade förluster och de tillgångar som finns i form av både inbetalda och kommande garantiavgifter. Insättningsgarantin, investerarskyddet, garantier till banker m.fl. och garanti-kapital till internationella finansiella institutioner ingår inte i analysen eftersom förväntade förluster för dessa garantier inte har värderats. Enligt regeringen visar jämförelsen att avsättningarna för förväntade förluster täcks väl av de avgifter som redan har betalats in. Utöver det tillkommer nuvärdet av framtida avgifter, där Exportkreditnämndens (EKN) garantiverksamhet utgör en väsentlig andel av överskottet. Regeringen konstaterar vidare att trots att världsekonomin under flera år har genomgått en svår ekonomisk kris, som också påverkat svensk ekonomi, är tillgångarna fortfarande större än avsättningarna, och under 2014 ökade tillgångarna medan avsättningarna minskade.

Garantiverksamheten påverkar på flera sätt statens lånebehov och därmed statsskulden. Det kan t.ex. vara externa betalningar av garantiavgifter, infrianden och återvinningar. Regeringen konstaterar att en analys av flödena 2014 pekar på att nettoflödet i garantiverksamheten totalt sett innebär att inbetalningarna till garantiverksamheten översteg utbetalningarna med drygt 2 miljarder kronor under året.

Riksdagen kan i vissa fall besluta att subventionera hela eller delar av avgiften för en viss garanti. I sådana fall anvisar riksdagen normalt anslag för att betala avgiften. År 2014 betalades 5,8 miljoner kronor ut i statliga subventioner för garantiavgifter, exklusive Sida. Det avsåg garantiåtaganden inom utgiftsområde 2 (A/O Dom Shvetsii) och utgiftsområde 7 (garantier till miljöinvesteringsslån i ODA-länder, dvs. länder som enligt OECD:s definition klassificeras som biståndsberättigade, och icke-ODA-länder).

Statliga lån ges liksom statsbidrag och statliga garantier till verksamheter som staten finner angelägna. Det är riksdag och regering som beslutar om all statlig utlåning, antingen genom ett särskilt beslut för ett enskilt lån eller genom lagar och förordningar om låneprogram, t.ex. studielån. Den största delen av statens utlåning finansieras direkt via upplåning genom Riksgäldskontoret. I och med att den reformerade budgetlagen (2011:203) trädde i kraft infördes en modell för den statliga utlåningen som innebär att garantier och lån behandlas enligt samma principer, dvs. en gemensam statlig garanti- och utlåningsmodell.

Statens utlåning till privatpersoner, företag, projekt och andra stater, dvs. lån med kreditrisk, uppgick den 31 december 2014 till 216 miljarder kronor före nedskrivning för osäkra fordringar. Den dominerande posten var studielånen från Centrala studiestödsnämnden (CSN) på drygt 201,6 miljarder kronor, vilket motsvarade ca 93 procent av statens utlåning med kreditrisk. Riksgäldskontorets utlåning på 12,3 miljarder kronor går till olika infrastrukturprojekt och utlåning till Irland. De osäkra fordringarna har uppskattats till 29 miljarder kronor eller 13 procent av det utlånade beloppet. Studielån från CSN står för ca 95 procent av de osäkra fordringarna.

Stabilitetsfondens sammanlagda behållning var 53 miljarder kronor i slutet av 2014. Fonden inrättades till följd av ett riksdagsbeslut 2008 med syftet att finansiera statens åtgärder för att stabilisera det finansiella systemet. Inledningsvis tillförde staten 15 miljarder kronor i form av ett räntebärande konto hos Riksgäldskontoret genom ett särskilt anslag. Därefter har fonden fyllts på genom att banker och andra kreditinstitut betalar en årlig stabilitetsavgift. Av skrivelsen framgår att ett nytt EU-direktiv (2014/59/EU) för hantering av banker i kris, det s.k. resolutionsdirektivet, har börjat genomföras. Direktivet syftar huvudsakligen till att minimera risken för att skattemedel behöver användas för att hantera banker i kris, även om det enligt vad som framgår i skrivelsen inte kan uteslutas att så kan bli fallet. Lagen om statligt stöd till kreditinstitut innebär i sig inget åtagande, men regeringen menar att det är oklart hur stabilitetsfonden kommer att påverkas av genomförandet av resolutionsdirektivet.

Riksgäldskontoret har, i samverkan med EKN, CSN, Sida, Boverket och övriga berörda myndigheter, haft regeringens uppdrag att göra en samlad riskanalys av statens garanti- och utlåningsportfölj. Uppdraget redovisades i en särskild rapport den 13 mars 2015 som regeringen sammanfattar i skrivelsen. Regeringen framhåller att Riksgäldskontoret (RKG) bedömer att risken för stora samlade förluster i den ordinarie portföljen är låg eftersom den överlag har en god diversifiering till följd av ett stort antal engagemang och både geografisk och branschmässig spridning av garanti- och låntagarna. Enligt RKG:s bedömning skulle det krävas en djup ekonomisk kris med global spridning för att samvariationer mellan garanti- och låntagare i olika branscher eller geografiska områden ska uppstå i den ordinarie portföljen. Vidare framgår att likviditetsriskerna i den ordinarie portföljen är mycket låga eftersom statens likviditetsförvaltning är anpassad till högre belopp och ett större behov av flexibilitet än vad som rimligen krävs med anledning av utfärdade garantier och låneutfästelser. Dessutom gäller risken för högre upplåningskostnader i första hand specifika utbetalningar, och inte statsskulden som helhet, samtidigt som eventuella effekter torde bli kortvariga.

Den finansiella sektorn bedöms separat från den ordinarie portföljen eftersom analysen på detta område präglas av att värna finansiell stabilitet. Även i detta sammanhang nämns genomförandet av det s.k. resolutionsdirektivet (2014/59/EU) som en stor förändring. Enligt vad som framgår i skrivelsen leder en störning som drabbar det finansiella systemet högst sannolikt inte till några stora statliga förluster, om störningen är begränsad i så måtto att endast insättningsgarantin behöver infrias. Om störningen däremot är stor nog för att utlösa de åtgärder som styrs av det nya resolutionsdirektivet är bedömningen att omfattningen på åtgärderna kommer att avgöras av störningens natur. För att hamna i en situation där resolution och skuldnedskrivning inte är tillräckligt för att undvika statliga förluster skulle det krävas en skuldskris som orsakar stora kreditförluster i det finansiella systemet. För att de statliga förlusterna ska bli stora krävs ytterligare större kreditförluster. RKG:s sammantagna bedömning är att sannolikheten för att detta ska ske är liten.

### *Nationellt intygande samt avgifter och bidrag från EU*

Regeringen har en redovisningsskyldighet inför riksdagen när det gäller hanteringen av EU-medel i den svenska förvaltningen. Regeringens intygande syftar till att öka riksdagens insyn i hur Sverige fullgör sitt förvaltningsansvar och hur tilldelade EU-medel används.

Regeringens intygande för 2014 omfattar de EU-medel som hänförs till de fleråriga budgetramarna för 2007–2013 och 2014–2020. Intygandet innehåller en räkenskapsställning över medel mottagna från EU:s budget och en redogörelse för hur dessa medel har använts. Med EU-medel avses i detta sammanhang de medel som förvaltas inom ramen för delad förvaltning mellan medlemsstaten Sverige och kommissionen. Medlen redovisas på budgetens anslag och inkomstitlar. Intygandet överlämnas till riksdagen, med kopia till kommissionen och Europeiska revisionsrätten.

I intygandet bedömer regeringen om EU-räkenskaperna i allt väsentligt är rättvisande och intygar att det finns ett ramverk för staten som syftar till att säkerställa en betryggande intern styrning och kontroll av EU-medlen. Räkenskaperna som ligger till grund för sammanställningen är upprättade enligt god revisionssed och har granskats av Riksrevisionen. Regeringens intygande grundas också på ramverket för intern styrning och kontroll.

Regeringen lämnar följande intygande:

- Sammanställningen av EU-räkenskaperna, omfattande resultat- och balansräkning samt en kassamässig redovisning, har upprättats enligt god revisionssed. 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 granskning av Årsredovisning för staten 2014**

#### *Redogörelsen*

I enlighet med lagen (2002:1022) om revision av statlig verksamhet m.m. ska Riksrevisionen granska årsredovisningen för staten. Redogörelsen utgör Riksrevisionens redovisning av granskningen till riksdagen och innehåller i enlighet med riksdagsordningen en revisionsberättelse över Årsredovisning för staten 2014. Redogörelsen har överlämnats till riksdagen av riksrevisor Claes Norgren.

#### *Revisionsberättelsen*

Riksrevisionens uppfattning är att regeringen i alla väsentliga avseenden har upprättat de finansiella delarna av Årsredovisning för staten 2014 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 i det avsnittet innehåller ett antal mycket komplexa parametrar och delvis bygger på uppskattningar och bedömningar. Riksrevisionen framhåller att information som till stor del bygger på uppskattningar och bedömningar är behäftad med olika grader av osäkerhet och inte är möjlig att verifiera med tillräckligt ändamålsenliga revisionsbevis. Riksrevisionen anför vidare att en stor del av informationen fås från tredje part, t.ex. kommuner och landsting.

## **Kompletterande information**

### *Riksrevisionens granskningsrapport*

Den 13 maj, samma dag som Riksrevisionen överlämnade sin redogörelse för granskningen av Årsredovisning för staten 2014 till riksdagen, lämnade myndigheten även över granskningsrapporten Transparensen i Årsredovisning för staten 2014 (RiR 2015:9) till riksdagen i enlighet med 9 § lagen (2002:1022) om revision av statlig verksamhet m.m. Rapporten innehåller iakttagelser och slutsatser och mynnar ut i ett antal rekommendationer till regeringen med anledning av granskningen. Enligt Riksrevisionen visar granskningen på ett antal områden där transparensen i årsredovisningen kan förbättras så att redovisningen skulle kunna ge en mer rättvisande bild.

Riksdagen har överlämnat Riksrevisionens granskningsrapport till regeringen som senast den 13 november 2015 förväntas överlämna en skrivelse till riksdagen med anledning av rapporten.

## **Tidigare behandling i utskottet**

I betänkande 2013/14:FiU33 behandlade utskottet föregående års skrivelse Årsredovisning för staten 2013 (skr. 2013/14:101). Utskottet noterade då bl.a. att det av Riksrevisorernas årliga rapport 2014 (2013/14:RR5) framgår att myndigheten planerar för en ny utformning av revisionsberättelsen för granskningen av årsredovisningar där en övergång till en användning av begreppet rättvisande bild avgränsas till årsredovisningens finansiella delar. Med anledning av detta anförde utskottet att det kommer att följa Regeringskansliets och Riksrevisionens fortsatta utvecklingsarbete i frågan.

Vidare noterade utskottet att den bilaga som lagts till Riksrevisionens redogörelse om Riksrevisionens iakttagelser om uppföljningen av de budgetpolitiska målen i Årsredovisning för staten 2013 (2013/14:RR4) inte ställts till regeringen. Utskottet konstaterade att den därmed inte ingår i den ordinarie hanteringen av granskningar från Riksrevisionen där t.ex. granskningsrapporter från effektivitetsrevisionen behandlas av utskotten när regeringen efter fyra månader har lämnat en skrivelse till riksdagen med anledning av granskningsrapporten. Utskottet betonade i det sammanhanget vikten av denna

hanteringsordning och det ökade intresse för revisionens resultat som bilagan har fört med sig i riksdagen.

### **Utskottets ställningstagande**

Utskottet vill, i likhet med tidigare år, inledningsvis understryka betydelsen av regeringens årsredovisning för staten. Den är ett viktigt komplement till budgetpropositionen, och dess innehåll ger riksdagen en möjlighet att följa upp och kontrollera de beslut som riksdagen har fattat om statens budget.

När det gäller Riksrevisionens redogörelse tillämpar myndigheten sedan 2010 nya internationella standarder för sin granskning (International Standards of Supreme Audit, ISSAI). Av detta följer att ett uttalande om att en årsredovisning ger en rättvisande bild enligt Riksrevisionen kräver att årsredovisningen har upprättats enligt ett ramverk för redovisning som utformats i syfte att uppnå en rättvisande bild, vilket budgetlagen till skillnad från allmänt vedertagna ramverk inte är. Riksrevisionen har därför i likhet med samtliga år som följt efter 2010 i stället för att intyga att årsredovisningen för staten ger en rättvisande bild valt att göra ett uttalande om att årsredovisningen är upprättad enligt budgetlagen. Utskottet har i tidigare betänkanden (bet. 2010/11:FiU33, bet. 2013/14:FiU33) konstaterat att det pågår diskussioner mellan Riksrevisionen och Finansdepartementet i den här frågan och att det finns ambitioner att utveckla och anpassa regelverket. Utskottet avser, i enlighet med vad det tidigare uttalat, att fortsätta följa Regeringskansliets och Riksrevisionens arbete i denna fråga.

Slutligen noterar utskottet att Riksrevisionen samtidigt med redogörelsen har överlämnat granskningsrapporten Transparensen i Årsredovisning för staten 2014 (RiR 2015:9) till riksdagen. I rapporten lämnas en rad rekommendationer till regeringen, bl.a. att normeringen för upprättandet av årsredovisningen 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. Utskottet konstaterar att det får möjlighet att återkomma till myndighetens iakttagelser och rekommendationer och regeringens bedömning och åtgärder med anledning av dessa i samband med att utskottet behandlar regeringens skrivelse om granskningsrapporten under nästa riksmöte.

Med det sagda föreslår utskottet att riksdagen lägger regeringens skrivelse 2014/15:101 och Riksrevisionens redogörelse 2014/15:RR4 till handlingarna.

BILAGA

## Förteckning över behandlade förslag

### Skrivelse 2014/15:101

Regeringens skrivelse 2014/15:101 Årsredovisning för staten 2014.

### Redogörelse 2014/15:RR4

Redogörelse 2014/15:RR4 Riksrevisionens redogörelse för granskningen av Årsredovisning för staten 2014.