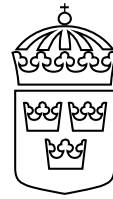


Regeringens skrivelse

2015/16:61



Riksrevisionens rapport om statens finansiella tillgångar

Skr.
2015/16:61

Regeringen överlämnar denna skrivelse till riksdagen.

Stockholm den 17 december 2015

Margot Wallström

Magdalena Andersson
(Finansdepartementet)

Skrivelsens huvudsakliga innehåll

I skrivelsen redovisar regeringen sin bedömning av de iakttagelser som Riksrevisionen har gjort i rapporten Statens finansiella tillgångar – något att räkna med? (RiR 2015:16).

Regeringen instämmer i stora delar i det som Riksrevisionen har anfört om behovet av transparens och tydlighet i redovisningen av statens nettoförmögenhet. Regeringen har redan genomfört vissa åtgärder och arbetar kontinuerligt med att förbättra redovisningen i den riktning som Riksrevisionen rekommenderar.

I och med denna skrivelse anser regeringen att granskningsrapporten är slutbehandlad.

Innehållsförteckning

1	Ärendet och dess beredning	3
2	Redovisning av statens ekonomiska ställning	3
3	Redovisning av kapitalnetto och samlade risker i balansräkningen	5
4	Redovisningen av den offentliga förmögenheten i de ekonomiska propositionerna	6
5	Regeringens åtgärder med anledning av Riksrevisionens iakttagelser och rekommendationer	7
Bilaga	Statens finansiella tillgångar – något att räkna med? (RiR 2015:16).....	9
Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 17 december 2015		91

1 Ärendet och dess beredning

Riksrevisionen har i enlighet med lagen 2002:1022 om revision av statlig verksamhet m.m. granskat hur regeringen och Statistiska centralbyrån redovisar statens finansiella tillgångar och skulder, om redovisningen uppfyller rimliga krav på transparens samt om värderingen är relevant och håller god kvalitet.

Granskningen har redovisats i rapporten Statens finansiella tillgångar – något att räkna med? (RiR 2015:16), *se bilaga*. Riksdagen överlämnade granskningsrapporten till regeringen den 30 juni 2015. I denna skrivelse behandlas de bedömningar och rekommendationer i rapporten som riktar sig till regeringen.

2 Redovisning av statens ekonomiska ställning

Riksrevisionens iakttagelser och rekommendationer

Riksrevisionen framhåller i sin rapport att statens nettoförmögenhet beräknas i flera olika sammanhang, med markant skilda resultat. Varierande regelverk och definitioner medför att statens aktier och andra andelar i företag samt dess sammanlagda förmögenhet värderas olika i regeringens skrivelse Årsredovisningen för staten, verksamhetsberättelsen för företag med statligt ägande och de ekonomiska propositionerna. Myndigheten anser att de olika redovisningarna gör det svårt att skaffa sig en helhetsbild över framför allt det finansiella läget i staten.

Riksrevisionen konstaterar vidare att regeringens uppföljning av den förväntade förmögenhetsutvecklingen i stort sett bortser från framtida värdeförändringar, trots att dessa historiskt svarat för en betydande del av utvecklingen av förmögenheten. Myndigheten anser att detta inte ger en rättvisande bild av den statliga och offentliga sektorns förväntade förmögenhetsutveckling. Myndigheten efterfrågar även en sammanställning av hur stor framtida avkastning som kan förväntas från tillgångarna i balansräkningen.

Mot denna bakgrund rekommenderar Riksrevisionen regeringen att i något sammanhang redovisa en lättillgänglig bild över statens ekonomiska ställning. Myndigheten anser att det i en sådan redovisning bör anges att det finns flera olika redogörelser för den ekonomiska ställningen. Genom att samlat beskriva och klargöra syftet med de olika redogörelserna bedömer Riksrevisionen att en tydligare bild kan ges av statens ekonomiska ställning samt av hur olika värderingsprinciper och avgränsningar påverkar resultatet.

Regeringens bedömning av Riksrevisionens iakttagelser och rekommendation

Regeringen strävar efter att kontinuerligt förbättra tydligheten och transparensen i sina publikationer och instämmer i huvudsak i Riksrevisionens bedömning avseende redovisningen av nettoförmögenheten.

Som Riksrevisionen konstaterat skiljer sig redovisningen av statens tillgångar och förmögenhet åt mellan olika publikationer. Detta beror på att publikationerna har olika syften, och på att de tas fram utifrån olika regelverk och definitioner. Enligt regelverket för finansräkenskaperna, ESA 2010, ska exempelvis statens ägarandelar i aktier och andra andelar värderas till sitt marknadsvärde. Som regeringen anför i skrivelsen Riksrevisionens rapport om transparensen i skrivelsen Årsredovisning för staten 2014 skulle en marknadsvärdering av ägarandelarna i årsredovisningen för staten bl.a. strida mot regleringen i de internationella redovisningsstandarderna för offentliga sektorer (skr. 2015/16:42 s. 12).

Regeringen instämmer i Riksrevisionens bedömning att det behövs en översiktlig sammanställning av de totala tillgångarna, skulderna och nettoförmögenheten. Regeringen anser dock inte att det skulle bidra till överskådligheten att sammanställa hur de olika redovisningarna hänger ihop, och vilka definitioner och regelverk som skiljer dem åt, eftersom den totala nettoförmögenheten endast redovisas i finansräkenskaperna. I de fall som redovisningarna överlappar är det dock som Riksrevisionen framhåller önskvärt att det finns en förklaring till vad som skiljer sig åt mellan redovisningarna. Som myndigheten konstaterat finns en sådan kompletterande redovisning i exempelvis årsredovisningen för staten. Regeringen delar Riksrevisionens bedömning att denna redovisning kan förtydligas. Regeringen instämmer vidare i slutsatsen att det är önskvärt med en större överensstämmelse mellan värderingen av onoterade statliga bolag i finansräkenskaperna och motsvarande värdering i verksamhetsberättelsen för företag med statligt ägande.

Regeringens redovisning i de ekonomiska propositionerna syftar i första hand till att redovisa nettoförmögenheten kopplad till det finansiella sparandet. Att redovisningen av nettoförmögenheten i den offentliga sektorn görs enligt nationalräkenskapernas definition är naturligt eftersom det endast är denna källa som definierar den offentliga sektorns sammanlagda nettoförmögenhet.

Prognoserna för de finansiella tillgångarna i såväl staten som i övriga delar av den offentliga sektorn görs enligt försiktighetsprincipen, vilket innebär att de beräknas vara nominellt oförändrade. Bidraget från värdeökningen av tillgångar har, som Riksrevisionen konstaterat, varit betydande vissa enskilda år. Bidraget har emellertid också varit kraftigt negativt enstaka år. I regeringens långsiktiga kalkyler som redovisas i de ekonomiska vårpropositionerna görs däremot ett antagande om en konstant årlig ökning av värdet på de finansiella tillgångarna.

Till följd av den stora osäkerhet som råder om prisutvecklingen för värdepapper bör denna enligt regeringen även fortsättningsvis bedömas med viss försiktighet. Den framtida förväntade avkastningen från tillgångarna i statens balansräkning, och övriga tillgångar i den offentliga sektorn redovisas redan explicit löpande i de ekonomiska propo-

sitioner, fördelat på både räntor och utdelningar för respektive delsektor, dvs. staten, ålderspensionssystemet och kommunsektorn. Regeringen avser dock fortsätta att utveckla prognoserna för den offentliga sektorns tillgångar och redovisa eventuella förändringar i de ekonomiska propositionerna.

Skr. 2015/16:61

3 Redovisning av kapitalnetto och samlade risker i balansräkningen

Riksrevisionens iakttagelser och rekommendation

Riksrevisionen konstaterar att en viktig del i förvaltningen av statens tillgångar är att upptäcka och hantera risker i tillgångsmassan. Myndigheten anser att en riskbedömning ofta är nära sammankopplad med värderingen av en tillgång.

Riksrevisionen anser att regeringens redovisning av riskerna som är förknippade med de statliga tillgångarna är otillfredsställande. Framför allt värderas statliga onoterade bolag till låga värden. Vidare konstaterar Riksrevisionen att det inte finns någon myndighet som har ett samlat ansvar för förvaltningen av tillgångarna eller hanteringen av riskerna för dessa, varför ansvaret vilar på regeringen. Myndigheten anser också att en analys av kapitalnettot borde vara en naturlig komponent i beslutsunderlaget för finanspolitiska avvägningar.

Mot denna bakgrund bedömer Riksrevisionen att det finns goda skäl att såväl analysera vilka risker som finns i statens balansräkning som att samlat beskriva dessa för riksdagen och allmänheten. En sådan beskrivning kan enligt myndigheten med fördel inkludera vilka konsekvenser som de samlade riskerna kan få för statens intäkter och utgifter. Riksrevisionen rekommenderar därför regeringen att informera om utsikterna för kapitalnettot och hur de samlade riskerna i balansräkningen kan komma att påverka dessa utsikter. En sådan information bör enligt myndigheten utgöra en naturlig del i underlaget för regeringens finanspolitiska bedömningar.

Regeringens bedömning av Riksrevisionens iakttagelser och rekommendation

I de ekonomiska propositionerna redovisar regeringen risker för statskulden, eftersom skuldnivån ska följas upp enligt det finanspolitiska ramverket. Kapitalnettot ingår i beräkningarna av det finansiella sparandet och statsskulden, men är inte någon explicit variabel som styrs av detta ramverk eller som löpande följs upp.

I enlighet med vad som anförts i regeringens skrivelse Riksrevisionens rapport om regeringens hantering av risker i statliga bolag instämmer regeringen i Riksrevisionens bedömning att det finns behov av att förbättra den information som lämnas till riksdagen om risker i bolagen med

statligt ägande som kan påverka värdet av aktieinnehavet, och därmed framtida utdelningar från dessa bolag till staten (skr. 2015/16:60 s. 16 f.). Det är framför allt dessa tillgångar som Riksrevisionen ansett vara förknippade med risker.

Regeringen anser dock inte att det är lämpligt att utöka redovisningen till att omfatta all information som regeringen lämnar till riksdagen i andra sammanhang, exempelvis i budgetpropositioner och särskilda skrivelser (jämför skr. 2015/16:42 s. 12).

4 Redovisningen av den offentliga förmögenheten i de ekonomiska propositionerna

Riksrevisionens iakttagelser och rekommendation

Riksrevisionen konstaterar att regeringens uppföljning i de ekonomiska propositionerna har en tydlig inriktning mot balansräkningens skuldsida, i form av statsskulden och den offentliga sektorns konsoliderade bruttoskuld. Myndigheten noterar också att regeringen följer upp den offentliga förmögenheten med huvudsakligt syfte att belysa hur den finansiella ställningen kommer att påverkas av det förväntade budgetutfallet och den prognostiserade ekonomiska utvecklingen. Tyngdpunkten i uppföljningen ligger på den offentliga sektorns finansiella ställning. Ur ett hushållningsperspektiv anser Riksrevisionen att det är angeläget att öka insikten om att det även finns mycket stora ekonomiska värden på balansräkningens tillgångssida.

Mot denna bakgrund rekommenderar Riksrevisionen regeringen att se över syftet med redovisningen av den offentliga förmögenheten i de ekonomiska propositionerna.

Regeringens bedömning av Riksrevisionens iakttagelser och rekommendation

Redovisningen i de ekonomiska propositionerna syftar i första hand till att följa upp de mål som ingår i det finanspolitiska ramverket, där finansiellt och strukturellt sparande samt den offentliga sektorns konsoliderade bruttoskuld är i fokus. Redovisningen av nettoförmögenheten syftar främst till att komplettera bilden av de offentliga finanserna. Regeringen delar Riksrevisionens bedömning att denna redovisning även explicit bör omfatta den offentliga sektorns tillgångar och att syftet med redovisningen kan förtydligas.

5 Regeringens åtgärder med anledning av Riksrevisionens iakttagelser och rekommendationer

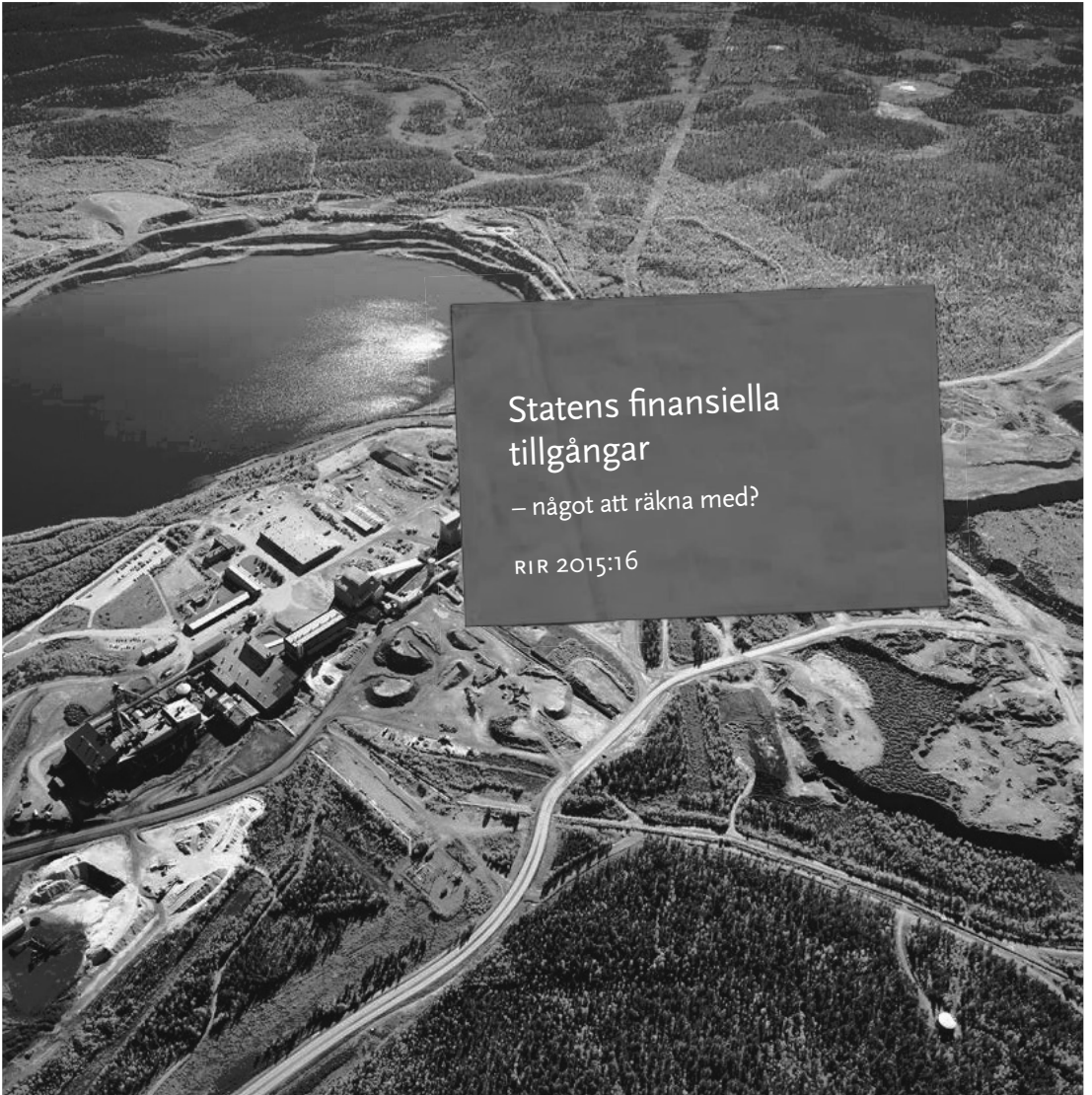
Skr. 2015/16:61

Regeringen instämmer i enlighet med vad som ovan anförts till viss del i de bedömningar som Riksrevisionen gjort om behovet av en samlad redovisning av statens förmögenhet.

Regeringen strävar ständigt efter att öka tydligheten i sin redovisning av statens och den offentliga sektorns nettoförmögenhet. Regeringen har vidtagit flera åtgärder i detta syfte. Bland annat har redovisningen av nettoförmögenheten i budgetpropositionen för 2016 utökats till att även inkludera de reala tillgångarna i den offentliga sektorn (se prop. 2015/16:1 Förslag till statens budget, finansplan m.m. avsnitt 9.3). Redovisningen har också utökats till att omfatta både tillgångsslag samt en uppdelning av respektive delsektors tillgångar och nettoförmögenhet. Därmed ges en god översiktlig bild av den förväntade utvecklingen av såväl statens som hela den offentliga sektorns totala tillgångar, skulder och nettoförmögenhet.

Regeringen avser som anförts i skrivelsen Riksrevisionens rapport om regeringens hantering av risker i statliga bolag att utveckla informationen till riksdagen om risker hänförliga till de statliga bolagen, främst inom ramen för regeringens årliga redogörelse för företag med statligt ägande. Bland annat kommer beskrivningen av omvärldsfaktorer och branschspecifika riskfaktorer, som kan få inverkan på det statliga aktieinnehavet, att utökas (skr. 2015/16:60 s. 16 f.). Regeringen avser vidare att fortsätta arbetet med att förtydliga redovisningen i de ekonomiska propositionerna samt ytterligare fördjupa redovisningen av förändringen i statens och den offentliga sektorns finansiella och reala tillgångar och skulder.

I och med denna skrivelse anser regeringen att Riksrevisionens granskningsrapport är slutbehandlad.



Statens finansiella tillgångar

– något att räkna med?

RIR 2015:16



Riksrevisionen är en myndighet under riksdagen med uppgift att granska den verksamhet som bedrivs av staten. Vårt uppdrag är att genom oberoende revision skapa demokratisk insyn, medverka till god resursanvändning och effektiv förvaltning i staten.

Riksrevisionen bedriver både årlig revision och effektivitetsrevision. Denna rapport har tagits fram inom effektivitetsrevisionen, vars uppgift är att granska hur effektiv den statliga verksamheten är. Effektivitetsgranskningar rapporteras sedan 1 januari 2011 direkt till riksdagen.

RIKSREVISIONEN

ISBN 978 91 7086 384 4

RIR 2015:16

FOTO: FREDRIC ALM

FORM: ÅKESSON & CURRY

TRYCK: RIKSDAGENS INTERNTYCKERI, STOCKHOLM 2015



RiR 2015:16

Statens finansiella tillgångar

– något att räkna med?



Skr. 2015/16:61
Bilaga

STATENS FINANSIELLA TILLGÅNGAR – NÅGOT ATT RÄKNA MED?

TILL RIKSDAGEN

DATUM: 2015-06-16

DNR: 31-2014-0930

RIR 2015:16

Härmed överlämnas enligt 9 § lagen (2002:1022) om revision av statlig verksamhet m.m. följande granskningsrapport över effektivitetsrevision:

Statens finansiella tillgångar – något att räkna med?

Riksrevisionen har granskat hur regeringen och Statistiska centralbyrån redovisar statens finansiella tillgångar och skulder och huruvida redovisningen uppfyller rimliga krav på transparens och om värderingen är relevant och håller god kvalitet.

Granskningen fokuserar på om regeringen värderar, sammanställer och återrapporterar de finansiella tillgångarna och skulderna på ett sätt som gör att detta kan utgöra ett ändamålsenligt underlag för finanspolitiska överväganden och för beslut i enskilda frågor. Resultatet av granskningen redovisas i denna granskningsrapport.

Företrädare för Finansdepartementet, Näringsdepartementet, Statistiska centralbyrån, Finansinspektionen och Ekonomistyrningsverket har fått tillfälle att faktagranska och i övrigt lämna synpunkter på utkast till slutrapport.

Rapporten innehåller slutsatser och rekommendationer som avser regeringen och Statistiska centralbyrån.

Riksrevisor *Claes Norgren* har beslutat i detta ärende. Revisionsdirektör *Krister Jensevik* har varit föredragande. Revisionsdirektörerna *Jörgen Appelgren* och *Lena Unemo* har medverkat vid den slutliga handläggningen.

Claes Norgren

Krister Jensevik

För kännedom:

Regeringen, Statistiska centralbyrån, Ekonomistyrningsverket och Finansinspektionen.

Skr. 2015/16:61
Bilaga

STATENS FINANSIELLA TILLGÅNGAR – NÅGOT ATT RÄKNA MED?

Innehåll

Sammanfattning	9
1 Inledning	15
1.1 Motiv för granskning	15
1.2 Syfte	16
1.3 Bedömningsgrunder och utgångspunkter	16
1.4 Avgränsningar	17
1.5 Metod och genomförande	18
1.6 Rapportens disposition	18
2 Bakgrund	19
2.1 Förmögenhetens roll i den ekonomiska politiken	19
2.2 Varför är det nödvändigt med en riktig värdering av förmögenheten?	21
2.3 Statens balansräkning – en övergripande bild	24
2.4 Avkastningen på tillgångar och skulder	26
2.5 Vad är det som påverkar den finansiella förmögenhetens utveckling?	29
2.6 Sammanfattande iakttagelser	30
3 Regeringens uppföljning av finansiella tillgångar och skulder	33
3.1 De ekonomiska propositionerna	33
3.2 Årsredovisningen för staten	36
3.3 Regeringens redogörelse för företag med statligt ägande	37
3.4 Stora skillnader i värderingen av statens ägande i onoterade bolag	39
3.5 Olikheter avseende hanteringen av risker	41
3.6 Sammanfattande iakttagelser	41
4 Jämförelse av olika sammanställningar	43
4.1 Stora skillnader i årsredovisningen och finansräkenskaperna	43
4.2 Statistik- och underlagsproduktionen	45
4.3 Olika syften, struktur och regelverk	46
4.4 Sammanställningarna är svåra att tolka	47
4.5 Uppföljningarna har i första hand andra syften än att skapa god överblick	50
4.6 Sammanfattande iakttagelser	51

forts.

Skr. 2015/16:61

Bilaga

STATENS FINANSIELLA TILLGÅNGAR – NÅGOT ATT RÄKNA MED?

5	Slutsatser och rekommendationer	53
5.1	Stora skillnader i värdering	53
5.2	En lättillgänglig bild saknas	53
5.3	Beslutsunderlagen kan förbättras	54
5.4	Risker i statens balansräkning	54
5.5	Värdering och det finanspolitiska ramverket	55
5.6	Rekommendationer	56
6	Referenslista	57
Bilagor		
Bilaga 1	Värderingsbegrepp	61
Bilaga 2	En jämförelse av årsredovisningen för staten och finansräkenskaperna	63
Bilaga 3	Några poster står för huvuddelen av det samlade värdet	77

Sammanfattning

Riksrevisionen har granskat hur regeringen och Statistiska centralbyrån redovisar statens finansiella tillgångar och skulder och huruvida redovisningen uppfyller rimliga krav på transparens samt om värderingen är relevant och håller god kvalitet.

Statens förmögenhet har traditionellt inte rönt någon större uppmärksamhet i den ekonomisk-politiska diskussionen. Fokus har de senaste decennierna legat på att hålla ordning i de offentliga finanserna. Överskottsmålet och utgiftstaket har varit grundpelarna i det finanspolitiska regelverket. Ramverket har vidareutvecklats men grunderna är desamma.

Staters skulder har alltid varit en viktig faktor för investerare som köper statspapper, speciellt om skulderna närmar sig nivåer som skapar oro för återbetalningsförmågan. I takt med att statsskuldskvoten sjunkit ned till vad som internationellt betraktas som en låg nivå har frågan om statens skulder fått minskad uppmärksamhet i Sverige. I euroområdet har utvecklingen varit den motsatta och statens skuldsättning har varit en viktig fråga för utformningen av den ekonomiska politiken i flera länder.

Intresset för staters tillgångar har emellertid varit mer begränsat såväl internationellt som i Sverige. Enskilda poster har diskuterats emellanåt men som helhet har analysen av de statliga tillgångarna varit begränsad.

Granskningens bakgrund

Motiv: En hög kvalitet och relevans i sammanställningar av statens finansiella tillgångar och skulder är viktigt ur flera perspektiv. För det första är det angeläget att öka insikten om att det finns mycket stora ekonomiska värden i staten och att det är essentiellt att dessa förvaltas väl. För det andra är det stor variation mellan olika uppskattningar av statens ekonomiska ställning och det är viktigt att det finns en god bild av vilka värden som hanteras. Slutligen utgör balansräkningen en del av beslutsunderlaget för att bedöma frågor om generationsrättvisa.

Syfte: Syftet med granskningen har varit att undersöka om regeringen värderar, sammanställer och återrapporterar de finansiella tillgångarna och skulderna på ett sätt som gör att detta kan utgöra ett ändamålsenligt underlag för finanspolitiska överväganden och för beslut i enskilda frågor.

Bedömningsgrunder: Riksrevisionen har i granskningen utgått ifrån bestämmelserna i regeringsformen och budgetlagen. Enligt regeringsformen förvaltar och förfogar regeringen över statens tillgångar. Riksdagen beslutar om grunder för förvaltningen av och förfogandet över statens tillgångar. Vidare innehåller budgetlagen grundläggande krav om att hög effektivitet ska eftersträvas och att god hushållning ska iakttas i statens verksamhet. Detta förutsätter i sin tur en uppföljning och återrapportering av statens finansiella tillgångar och skulder som är anpassad därefter.

Genomförande: Granskningen har skett utifrån studier av olika aktörers beskrivningar av statens tillgångar och skulder. Arbetet har innefattat intervjuer med företrädare från Finansdepartementet, Näringsdepartementet, Statistiska centralbyrån och Ekonomistyrningsverket samt dokumentstudier av propositioner, årsredovisningen för staten m.m.

Granskningens resultat

Det är nödvändigt att beskriva det verkliga värdet av statens förmögenhet¹

För att få en rättvis bild över statens ekonomiska ställning och skapa förutsättningar för en god hushållning av statens resurser bör statens förmögenhet i något sammanhang värderas till sitt verkliga värde. En analys och en riktig värdering av de statliga tillgångarna, speciellt i ett land som har omfattande tillgångar, bidrar till att ge en väldokumenterad bild av ett lands statsfinansiella läge. För ett land som Sverige med stora finansiella tillgångar är detta extra intressant då bilden av landets finansiella position förbättras.

En central fråga inför alla beslut är vilket underlag som står till buds. Ett fullgott beslutsunderlag bör bland annat ge beslutsfattarna en god bild av vilka värden som står på spel och vilka risker som är förknippade med verksamheten och därmed med beslutet ifråga. Det handlar dels om beslut i enskilda frågor, dels om finanspolitiska överväganden på ett mer allmänt plan. Fördelningen mellan olika generationer är ett exempel på det senare.

En viktig del i förvaltningen av statens tillgångar är att upptäcka och hantera risker i tillgångsmassan. En riskbedömning är ofta nära sammankopplad till värdet av en tillgång. Ju större värden desto högre risk, allt annat lika.

Stor skillnad mellan olika beräkningar

Statens nettoförmögenhet beräknas i flera olika sammanhang med markant skilda resultat. Enligt de finansiella posterna i årsredovisningen för staten uppgår statens finansiella nettoförmögenhet år 2014 till minus 932 miljarder kronor medan

¹ Några värderingsbegrepp beskrivs i bilaga 1.

finansräkenskaperna redovisar minus 440 miljarder kronor.² Skillnaderna uppkommer genom att vad som utgör staten definieras olika samt att beräkningarna baseras på olika värderingsprinciper.

I de ekonomiska propositionerna syftar regeringens uppföljning i huvudsak till att belysa hur den finansiella ställningen kommer att påverkas av det förväntade budgetutfallet och den prognostiserade ekonomiska utvecklingen. När det gäller förmögenhetsutvecklingen bortses i stort sett från framtida värdoförändringar trots att dessa historiskt svarat för en betydande del av förmögenhetsupbyggnaden. Det ger en icke rättvisande bild av den statliga och offentliga sektorns förväntade förmögenhetsutveckling.

Vad som ska presenteras i årsredovisningen för staten styrs av budgetlagen (2011:203). Lagen ger regeringen möjligheter att till stor del bestämma innehåll och form för det som redovisas. Årsredovisningen för staten syftar till att ge riksdagen underlag för uppföljning och beslut som ett led i styrningen av den statliga verksamheten. Det medför bland annat att statens bolag värderas med kapitalandelsmetoden, d.v.s. statens andel av bolagens justerade egna kapital.

I en annan publikation från regeringen, *Verksamhetsberättelse för företag med statligt ägande*, görs en annan uppskattning av värdet på statens bolag än i årsredovisningen för staten och skillnaden uppgår till cirka 120 miljarder kronor.

Det finns stora skillnader mellan den förmögenhet som redovisas i årsredovisningen för staten och den som redovisas för den statliga sektorn i de ekonomiska propositionerna. Det hänger samman med att beräkningarna i propositionerna i princip utgår ifrån finansräkenskaperna.

Finansräkenskaperna har i grunden ett annat syfte än årsredovisningen för staten. I finansräkenskaperna eftersträvas att alla finansiella tillgångar och skulder ska värderas till marknadspris. Finansräkenskaperna är en del av den officiella statistiken och det finns ett internationellt regelverk som styr dess utformning. Riksrevisionen konstaterar att SCB inte valt att följa den övergripande principen om marknadsvärdering fullt ut utan istället värderar de onoterade statliga bolagen till eget kapital, vilket regelverket dock tillåter. Enligt Riksrevisionens bedömning ger en marknadsvärdering i många fall en bättre bild av statens förmögenhet.

Ett exempel på hur olika värderingsprinciper genererar olika bilder av statens förmögenhet är hanteringen av statliga onoterade bolag. Enligt årsredovisningen har statens förmögenhet stigit med cirka 60 miljarder kronor sedan år 2006 genom en värdeökning av dessa bolag. Den marknadsvärdering som regeringen gör av samma bolag i verksamhetsberättelsen visar däremot att statens förmögenhet minskat med över 200 miljarder kronor under samma period.

² Siffran skiljer sig från den officiella data som publicerades i mars 2015. SCB har dock meddelat att en fejlräkning på 68 miljarder kronor har uppmärksamats. I nästa version av finansräkenskaperna kommer denna att korrigeras.

En lättillgänglig bild saknas

Det faktum att det figurerar olika uppgifter om statens ekonomiska ställning i olika publikationer kan vara förvirrande och för en lekman är det sannolikt svårt att förstå varför skillnaderna uppstår. Skillnader i avgränsningar och värderingsprinciper gör det svårt att skaffa sig en helhetsbild över statens finansiella läge. Någon lättillgänglig och överskådlig bild presenteras inte i någon publikation. I årsredovisningen för staten återfinns förvisso en jämförelse mellan hur regeringen och SCB värderar posterna i statens balansräkning i en not men det kräver goda förkunskaper för att tillgodogöra sig den informationen fullt ut.

Regelverken som styr finansiella redovisningarna och årsredovisningen för staten ger återverkningar på resultatet på ett sätt som inte alltid befrämjar en god överblick över statens ekonomiska ställning.

Samtidigt visar granskningen av den finansiella delen av balansräkningen att relativt få poster står för huvuddelen av det samlade finansiella värdet. För många av dem finns det idag, om än i olika underlag, värderingar som beskriver det verkliga värdet. Förutsättningarna för att åstadkomma en uppföljning som ger en bättre överblick är därför god.

Riksrevisionen anser att regeringen i något sammanhang bör ge en samlad och lättillgänglig bild över statens ekonomiska ställning. I en sådan redovisning bör det framgå att det kan finnas flera bilder över statens ställning. Det bör vidare framgå vilka syften som styr sammanställningen samt hur dessa påverkat valet av värderingsprinciper och definitionen av staten.

Värdering och beskrivning av risker

Riksrevisionens bedömning är att regeringens redovisning av riskerna som är förknippade med de statliga tillgångarna är otillfredsställande.³ Framför allt värderas statliga onoterade bolag till låga värden. De verkliga värdena är ofta väsentligt högre, vilket även framgår av de värderingar som redovisas i rapporten *Verksamhetsberättelse för företag med statligt ägande*. Hur tillgångar och skulder värderas påverkar möjligheterna att göra adekvata riskbedömningar.

I många situationer skulle en marknadsvärdering av statens bolag utgöra ett bra beslutsunderlag. Det gäller vid enskilda beslut som påverkar ett statligt bolag, vid uppföljning av statens förmögenhet och för att kunna göra en riktig uppskattning av riskerna i ett bolag.

Vad gäller skuldsidan så har Riksgälden ett samlat ansvar för dels statsskuld förvaltningen och dess risker, dels för statliga garantier och dess risker. För tillgångssidan finns det inte någon myndighet som har ett samlat ansvar för förvaltningen av tillgångarna och/eller hanteringen av riskerna. Ansvaret vilar därför på regeringen.

³ För en utförlig diskussion se Riksrevisionen (2015c), Regeringens hantering av risker i statliga bolag.

Sammantaget finns det goda skäl till att såväl analysera risker som att samlat beskriva för riksdagen och allmänheten vilka risker som återfinns i statens balansräkning. En sådan beskrivning bör inkludera vilka konsekvenser de samlade riskerna kan få för statens kapitalnetto, det vill säga statens intäkter och utgifter.

I slutet av maj beslöt regeringen – efter ett tillkännagivande av riksdagen – att tillsätta en parlamentarisk kommitté för att analysera konsekvenserna för svensk ekonomi av ett förändrat överskottsmål. En del i ett sådant underlag kan komma att handla om hur den offentliga sektorns ekonomiska läge ser ut. Detta inkluderar värderingsfrågor och skulle överskottsmålet kompletteras med ett mål för offentliga sektorns förmögenhet, som bland annat Finanspolitiska rådet diskuterat,⁴ visar den stora skillnaden mellan årsredovisningen för staten och SCB:s nationalräkenskaper på betydelsen av avgränsningar och värderingsprinciper. Förutom skillnaden i den finansiella förmögenheten finns även skillnader avseende värderingen av de reala tillgångarna. Sammantaget uppgår differensen mellan nettoförmögenheten i årsredovisningen och nettoförmögenheten beräknad enligt nationalräkenskapernas principer till hela 1 258 miljarder kronor.

Riksrevisionens rekommendationer

- Regeringen bör i något sammanhang ge en lättillgänglig bild över statens ekonomiska ställning. I en sådan redovisning bör det framgå att det finns flera bilder över statens ställning. Genom att samlat beskriva och klargöra syftet med olika sammanställningarna kan en tydligare bild ges över statens ställning och hur olika värderingsprinciper och avgränsningar påverkar resultatet.
- Regeringen bör informera om utsikterna för kapitalnettot och hur de samlade riskerna i balansräkningen kan komma att påverka dessa utsikter. En sådan information bör utgöra en naturlig ingrediens i underlaget för finanspolitiska avvägningar.
- Regeringen bör se över syftet med redovisningen av den offentliga förmögenheten i de ekonomiska propositionerna.
- Statistiska centralbyrån bör marknadsvärdera åtminstone de större onoterade statliga bolagen i finansräkenskaperna.

⁴ Finanspolitiska rådet (2008), Svensk finanspolitik.

Skr. 2015/16:61
Bilaga

STATENS FINANSIELLA TILLGÅNGAR – NÅGOT ATT RÄKNA MED?

1 Inledning

Sverige har större finansiella tillgångar än många andra länder. Under de senaste tio åren har de offentliga tillgångarna överstigit skulderna, och 2014 uppgick den finansiella förmögenheten till 31 procent av BNP.⁵

I många andra länder i Europa är situationen annorlunda. Där är ofta skuldsidan på den offentliga balansräkningen betydligt större än tillgångssidan. I euroområdet är den genomsnittliga statskulden 111 procent av BNP och när de finansiella tillgångarna räknats av återstår fortfarande en nettoskuld på 73 procent.⁶

Intresset för staters tillgångar har varit begränsat såväl internationellt som i Sverige. Enskilda poster har diskuterats emellanåt men som helhet har analysen av de statliga tillgångarna varit begränsad. En uppföljning av de offentliga tillgångarna kan emellertid bidra till att ge en väldokumenterad bild av ett lands statsfinansiella situation.

1.1 Motiv för granskning

Regeringen har riksdagens uppdrag att förvalta statens tillgångar och skulder. Riksrevisionen kan konstatera att värderingar och sammanställningar av statens finansiella tillgångar och skulder utgör viktiga underlag för denna förvaltning samt olika typer av finanspolitiska beslut. En naturlig utgångspunkt är att staten bör ha en god bild av vilka risker som är förknippade med balansräkningen. Under den förstudie som Riksrevisionen genomförde framkom indikationer om brister och problem avseende de underlag som beskriver värdet av statens finansiella tillgångar och skulder.

I förstudien blev det tydligt att regeringens uppföljning i de ekonomiska propositionerna hade en tydlig inriktning mot balansräkningens skuldsida. Ur ett hushållningsperspektiv anser Riksrevisionen att det är angeläget att öka insikten om att det även finns mycket stora ekonomiska värden på balansräkningens tillgångssida och att det är viktigt att dessa förvaltas väl.

Ytterligare ett problem som framkom i förstudien var att det finns stora skillnader i den uppföljning som regeringen lämnar till riksdagen i olika

⁵ OECD Economic Outlook, juni 2015.

⁶ Ibid.

sammanhang. Den finansiella ställning som presenteras i *Årsredovisning för staten 2014* är hela 492 miljarder kronor lägre än den ställning som presenteras i finansräkenskaperna.

Finanspolitiska rådet har också vid ett flertal tillfällen efterfrågat en bättre redovisning av den offentliga förmögenheten. Önskemålet om en bättre uppföljning framfördes första gången i samband med att rådet diskuterade motiven bakom det finanspolitiska ramverket och överskottsmålet.⁷

1.2 Syfte

Syftet har varit att granska om regeringen värderar, sammanställer och återrapporterar de finansiella tillgångarna och skulderna på ett sätt som gör att detta kan utgöra ett ändamålsenligt underlag för:

- finanspolitiska överväganden
- beslut i enskilda frågor som har betydelse för statens finansiella ställning.

Ett övergripande syfte har varit att undersöka om de finanspolitiska underlagen är relevanta och tillräckliga.

Granskningsobjekt har i första hand varit regeringen och de kalkyler som presenteras i de ekonomiska propositionerna och i årsredovisningen för staten. Även SCB har varit granskningsobjekt i sin roll som ansvarig för produktionen av finansräkenskaperna. SCB producerar räkenskaperna på uppdrag av Finansinspektionen som är statistikansvarig myndighet.

1.3 Bedömningsgrunder och utgångspunkter

Det finns idag flera regelverk som styr den statistikproduktion och uppföljning som syftar till att beskriva statens förmögenhet. Finansräkenskaperna, som utgör grund för beräkningarna i de ekonomiska propositionerna, styrs av ett internationellt regelverk (ENS 2010).⁸ Återkommande granskas denna statistikproduktion av Eurostat när Sverige rapporterar in sin officiella statistik på området.

Av 10 kap. budgetlagen (2011:203) framgår hur regeringen ska utforma redovisningen av tillgångar och skulder i årsredovisningen för staten. Förordningen (2000:605) om årsredovisning och budgetunderlag (FÅB) styr myndigheternas redovisning som sedan konsolideras i årsredovisningen

⁷ Finanspolitiska rådet (2008), *Svensk finanspolitik*, s. 8.

⁸ ENS 2010 och Europeiska rådets förordning (EU 549/2013) om Europeiska national- och regionalräkenskapssystemet i gemenskapen.

för staten. Varje år granskar Riksrevisionen myndigheternas och statens årsredovisningar och kontrollerar att regelverket efterlevs.

Trots tämligen utförliga regelverk och kvalitetskontroller upplever dock flera aktörer att uppföljningen är ofullständig och svår att förstå.⁹ Tidigt i granskningen stod det klart att detta problem inte i första hand berodde på bristande regelefterlevnad. Ett problem som identifierades var att uppföljningarna inte upplevs belysa vissa angelägna problemställningar på ett i sammanhanget adekvat sätt. En del i granskningen har därför varit att analysera varför en uppföljning av statens förmögenhet behövs.

Enligt 1 kap. 3 § budgetlagen (2011:203) ska hög effektivitet eftersträvas och god hushållning iaktas i den statliga verksamheten. Detta förutsätter i sin tur en uppföljning av de finansiella tillgångarna och skulderna som är anpassad därefter.

I övrigt har regeringen enligt 9 kap. 8 § regeringsformen ansvaret för förvaltningen och förfogandet över statens tillgångar. Riksdagen beslutar om grunder för förvaltningen av och förfogandet över statens tillgångar. Vidare påpekar regeringen i skrivelsen om sin ägarpolicy att den även har *"riksdagens uppdrag att aktivt förvalta statens ägande i bolag så att den långsiktiga värdeutvecklingen blir den bästa möjliga"*. Med dessa uppgifter följer också ett återrapporteringskrav till riksdagen.

1.4 Avgränsningar

För finanspolitiska överväganden är det ofta viktigt att belysa hela den offentliga sektorn. Av tidsskäl har det dock inte varit möjligt att granska alla delar av den offentliga förmögenheten, utan granskningen har inriktats mot finansiella tillgångar och skulder i staten. Staten är en naturlig avgränsning för Riksrevisionen, samtidigt som staten har tillgångar och skulder av många olika slag. Den kunskap och de probleminsikter som framkommer i en granskning av staten kan därför sannolikt även vara till gagn för beslutsunderlag som rör övriga sektorer i den offentliga sektorn.

Granskningen har således i första hand analyserat återrapporteringen av statens finansiella tillgångar och skulder. Arbetet har vidare inriktats mot tillgångar och skulder som har stor betydelse för nettoställningen och vars värdering avviker från marknadsvärdet eller andra liknande värderingsmetoder. Ett särskilt fokus har också riktats mot områden där det råder otydlighet om vilka tillgångar och skulder som bör ingå i rapporteringen av ett finansiellt netto.

⁹ Finanspolitiska rådet (2008), Svensk finanspolitik, s 8 och Riksrevisionen (2015b), *Transparens i Årsredovisningen för staten 2014*.

Granskningen har inte omfattat hur informationen kring värden och risker i balansräkningen har utnyttjats inom Regeringskansliets interna beslutsprocesser.

1.5 Metod och genomförande

En viktig frågeställning i granskningen har varit att identifiera varför det är viktigt att följa upp de finansiella tillgångarna och skulderna. För att svara på frågan har underlag och kunskap inhämtats från Riksrevisionens interna arbete med att analysera riskerna i statens balansräkning. Detta arbete genomfördes under hösten 2014.¹⁰ Även andra dokumentstudier har genomförts.

För att kartlägga de statistiska underlag som finns samt regeringens rapportering i olika sammanhang har dokumentstudier och intervjuer genomförts. Företrädare för SCB, Ekonomistyrningsverket, Finansdepartementet och Näringsdepartementets bolagsenhet har intervjuats. Den jämförelse av finansräkenskaperna och årsredovisningen för staten som presenteras i avsnitt 4 och bilaga 2 har åstadkommit via ett nära samarbete med SCB och Ekonomistyrningsverket, de två myndigheter som arbetar med att upprätta de båda underlagen.

1.6 Rapportens disposition

I avsnitt 2 diskuteras varför det är viktigt att följa upp statens finansiella tillgångar och skulder. Avsnittet avhandlar förmögenhetens roll i den ekonomisk-politiska diskussionen, varför det är viktigt med en riktig värdering av förmögenheten samt vilken betydelse förmögenheten har för statens finanser. I avsnitt 3 analyseras regeringens återrapportering till riksdagen. De finansiella tillgångarna och skulderna återrapporteras i tre olika typer av dokument: årsredovisningen för staten, de ekonomiska propositionerna och i en särskild redogörelse för företag med statligt ägande. Avsnitt 4 innehåller en jämförelse av de två statistiska och redovisningsmässiga sammanställningar som finns över statens samlade finansiella tillgångar och skulder. Där analyseras varför det uppstår stora skillnader mellan redovisningen i finansräkenskaperna och årsredovisningen för staten. Slutsatser och rekommendationer presenteras slutligen i kapitel 5.

¹⁰ Riksrevisionen (2015a), *Risker för staten utifrån redovisningen i statens balansräkning*.

2 Bakgrund

2.1 Förmögenhetens roll i den ekonomiska politiken

En viktig komponent i den ekonomiska politiken de senaste decennierna har varit att hålla ordning på de offentliga finanserna. Efter budgetsaneringen som följde på 1990-talskrisen skapades ett regelverk för att säkerställa god ordning i de offentliga finanserna. Överskotts målet och utgiftstaket har varit grundpelarna i det regelverket. Det finanspolitiska ramverket har vidare utvecklats men grunderna är desamma. Det kanske viktigaste verktyget har varit överskotts målet; att det offentliga överskottet ska uppgå till en procent av BNP över konjunkturcykeln.

Statens balansräkning har inte fått någon större uppmärksamhet i den ekonomisk-politiska diskussionen. Staters skulder har förvisso alltid varit en viktig faktor för investerare som köper statspapper, speciellt om skulderna närmar sig nivåer som skapar oro för återbetalningsförmågan eller för värdet på obligationerna, vilket kan reduceras genom inflation eller växelkursförändringar. En sådan oro fanns för den svenska statsskulden under 1990-talskrisen men i takt med att de offentliga finanserna förbättrades och statsskuldkvoten började sjunka försvann oron och därmed riskpremierna på svenska obligationer. Nuvarande svenska statsskuldskvot på 44 procent betraktas som mycket låg i ett internationellt perspektiv, genomsnittet i euroområdet ligger på 95 procent.¹¹ Utvecklingen i euroområdet under senare år visar att investerare kan bli rejält oroade när statsskuldskvoten skjuter i höjden och kräva kraftiga riskpremier, inte minst gäller det för länder som saknar en egen centralbank.

Intresset för staters tillgångar har emellertid varit mer begränsat såväl internationellt som i Sverige. Enskilda poster har diskuterats emellanåt men som helhet är analysen av de statliga tillgångarna begränsad. Förvisso redovisas en bild av tillgångarnas värde i årsredovisningen för staten men denna del av statens ekonomi har inte rönt något större intresse i den ekonomisk-politiska diskussionen. När staten valt att privatisera sina bolag har inkomsterna alltid använts till att minska upplåningen. Lite förenklat brukar det sägas att inkomsterna går till att amortera på statsskulden.

¹¹ OECD Economic Outlook, juni 2015, Maastrichtdefinitionen.

Finanspolitiska rådet har vid ett flertal tillfällen efterfrågat en bättre belysning av den offentliga sektorns balansräkning.¹² Rådet menar att det finns en ensidig betoning av den finansiella ställningen och rekommenderar att den offentliga sektorns totala nettoförmögenhet, d.v.s. inklusive de reala tillgångarna, ska redovisas. I en senare rapport rekommenderar rådet att regeringen – mot bakgrund av överskottsmalet – redovisar sin syn på hur den offentliga sektorns förmögenhet ska utvecklas.¹³

Det finns idag en utbredd diskussion om överskottsmalet. Regeringen har nyligen gett Konjunkturinstitutet i uppdrag att utvärdera vilka effekter ett balansmål – balans i offentliga finanser över en konjunkturcykel – skulle få. I slutet av maj beslöt regeringen – efter ett tillkännagivande av riksdagen – att tillsätta en parlamentarisk kommitté för att behandla frågan.

Men det finns också en diskussion om att komplettera eller ersätta överskottsmalet med ett skuldmål.¹⁴ Både mål för bruttoskulden och nettoskulden har diskuterats. Bruttoskulden är väldefinierad och ett allmänt använt begrepp. Nettoskulden inkluderar offentliga sektorns tillgångar. Vad som ingår i dessa finns det emellertid olika synsätt på både vad gäller omfattningen och hur tillgångarna värderas, vilket belyses vidare i denna rapport.

En eventuell övergång till ett nettoskuldmål ställer frågan om värderingen av tillgångarna på sin spets. När Vin & Sprit såldes för 57,7 miljarder kronor år 2008 steg statens förmögenhet med närmare 50 miljarder kronor då bolaget var värderat till 8 miljarder kronor i årsredovisningen för staten 2007. I ett sådant sammanhang bör värderingsprinciperna vara konsistenta över tid och inte påverkas av att ett bolag skiftar ägare.

Samtidigt kan vi konstatera att Sverige har större offentliga tillgångar än många andra länder.¹⁵ För de stora länderna i Europa är nettoskulden, uttryckt som andel av BNP, 30–50 procentenheter lägre än bruttoskulden. För de nordiska länderna är skillnaden större. För Sverige är skillnaden 83 procentenheter och för Finland förvandlas bruttoskulden på 71 procent av BNP till en nettotillgång på 55 procent av BNP.

¹² Finanspolitiska rådet (2008 och 2009), *Svensk finanspolitik*.

¹³ Finanspolitiska rådet (2012), *Svensk finanspolitik*.

¹⁴ Finanspolitiska rådet (2008), Konjunkturrådets rapport (2012) och Söderström (2014).

¹⁵ Som konstateras i denna rapport är redovisningen av värdet på statliga tillgångar i Sverige behäftad med osäkerhet. Det gäller med största sannolikhet även för andra länder. OECD:s statistik bedöms vara den bästa som finns att tillgå för internationella jämförelser men den bygger på de enskilda ländernas statistik med dessas eventuella brister.

Tabell 2.1 Olika mått på offentliga sektorns finansiella skuld 2014

Skuld i procent av BNP	Brutto	Netto	Skillnad
Sverige	52	- 31	83
Danmark	60	4	56
Finland	71	-55	126
Tyskland	82	46	36
Frankrike	120	78	42
Italien	158	131	27
Spanien	116	81	35
Euroområdet	111	73	38

Källa: OECD Economic Outlook, juni 2015.

Anm.: Bruttoskulden skiljer sig något från Maastrichtdefinitionen som vanligen används.

Ovanstående tabell redovisar finansiella tillgångar och skulder vilket är det vanligaste måttet. Men staten och kommunerna har också reala tillgångar. För att få en fullständig bild av offentliga sektorns finanser krävs att även de reala tillgångarna redovisas.

2.2 Varför är det nödvändigt med en riktig värdering av förmögenheten?¹⁶

2.2.1 Fullgott beslutsunderlag

En central fråga inför alla beslut är vilket underlag som står till buds. En god hushållning med statens resurser förutsätter ett bra beslutsunderlag. Ett fullgott beslutsunderlag bör bland annat ge beslutsfattarna en god bild av vilka värden som står på spel och vilka risker som är förknippade med verksamheten och därmed med beslutet ifråga.

Ett exempel på en värdering som inte förefaller uppfylla denna funktion är att Svenska Spel i årsredovisningen för staten värderas till eget kapital som uppgår till 260 000 kronor. Då hela vinsten delas ut sker ingen uppbyggnad av företagets egna kapital. Bolaget har emellertid gjort en vinst på cirka 5 miljarder kronor per år de senaste åren. Om företaget värderas med det genomsnittliga p/e-talet (price/earnings) på svenska börsen under 2000-talet, 15, skulle det vara värt cirka 75 miljarder kronor. När EU¹⁷ nu ifrågasätter Sveriges regelverk

¹⁶ Några värderingsbegrepp beskrivs i bilaga 1.

¹⁷ EU-kommissionen beslutade i oktober 2014 att stämna Sverige inför EU-domstolen angående regleringen av spelmarknaden och Svenska Spels ställning.

på spelmarknaden och Svenska Spels särställning är således värderingen på 260 000 kronor inte relevant. Mycket större värden än så står på spel.

Ett annat exempel är att riksdagen och regeringen gett Vattenfall i uppdrag att vara ett av de bolag som leder utvecklingen mot en miljömässigt hållbar energiproduktion. Ett rimligt underlag till ett sådant beslut bör beakta den inverkan beslutet får på Vattenfalls vinstutveckling och därigenom på bolagets värde.

Exemplen visar på vikten av att ha en riktig värdering av bolagen för att kunna göra en rimlig uppskattning av hur olika beslut påverkar bolagets värde och därigenom den statliga förmögenheten.

När Finanspolitiska rådet första gången efterfrågade en bättre redovisning av den offentliga förmögenheten var det i samband med att man diskuterade motiven för det finanspolitiska ramverket och den långsiktiga avvägningen av sparandet.¹⁸ I de ekonomiska propositionerna har man traditionellt fokuserat på den offentliga skulden och statsskuldens utveckling. Men vid en analys av motiven bakom överskotts målet blir det tydligt att frågeställningen kräver en mer omfattande information om de offentliga finanserna än vad som normalt presenteras.

Om man vill följa upp den långsiktiga avvägningen av finanspolitiken ur ett generationsperspektiv räcker det inte med att följa balansräkningens skuldsida och räntebetalningarnas utveckling. Det är inte bara skuldsidan på balansräkningen som avgör hur konsumtionsutrymmet fördelas mellan generationer. När det finns betydande tillgångar är även tillgångssidan viktig att infoga i analysen. Det är ju fullt möjligt att utforma en strategi som innebär att en förmögenhet byggs upp och att ett ökat konsumtionsutrymme uppstår på grund av att tillgångarna ger avkastning. För att möjliggöra en sådan bedömning bör beslutsunderlaget innehålla både skulder och tillgångar samt en redovisning av räntor och kapitalinkomster.

2.2.2 *Upptäcka och värdera risker*

En riskbedömning är ofta nära sammankopplad till värdet av en tillgång. Ju större värden desto högre risk, allt annat lika. När ett bolag som LKAB värderas till justerat eget kapital¹⁹ innebär en kraftig nedgång i järnmalmpriset att bolagets eget kapital växer långsammare än tidigare (vid förlust minskar det), det vill säga värdet på bolaget ökar långsammare än vid ett högre järnmalmpris. Med en marknadsvärdering skulle bolagets värde fallit markant, såvida prisnedgången bedömts som bestående. Risken kopplad till järnmalmpriset kan uppfattas olika beroende på om LKAB:s värdering

¹⁸ Finanspolitiska rådet (2008), *Svensk finanspolitik*.

¹⁹ Det justerade egna kapitalet beräknas som summan av redovisat eget kapital och av företagens obeskattade reserver minus skatt.

bygger på historiska resultat eller på en uppskattning av framtida resultat. En marknadsvärdering ger normalt ett bättre underlag till att bedöma och värdera risker. Utan en korrekt bedömning av risker kan inte heller en fullgod riskhantering genomföras.²⁰

Några resultat från forskningen²¹ rörande risk i den statliga balansräkningen är att staten kan försöka minska sin totala risk genom att strukturera balansräkningen efter olika risker. Ett land som Norge vars tillgångssida domineras av olja bör placera sina tillgångar i instrument som har en negativ korrelation med oljepriset. De empiriska studierna som genomförts inom området utgår dock generellt från länder som byggt upp betydande finansiella tillgångar i form av aktier och obligationer, och dessa resultat är inte direkt överförbara på Sverige vars tillgångar i stor utsträckning består av infrastruktur och företag som har sitt ursprung i uppbyggnaden av svensk infrastruktur. Några bolag har särskilda samhällsuppdrag och kan svårligen bli föremål för försäljning.

2.2.3 *Ge en rättvis bild av statens ekonomiska ställning*

Det finns idag olika beräkningar av statens och den offentliga sektorns ekonomiska ställning. I avsnitt 3 och 4 beskrivs skillnaderna för statens finansiella ställning och deras orsaker närmare. En självklar utgångspunkt är att riksdagen och allmänheten ska kunna få en lättillgänglig överblick över statens och den offentliga sektorns ställning.

En bild över hela förmögenheten ger en utförligare bild av vissa förhållanden i ekonomin än vad den finansiella förmögenheten ger. Sålunda skulle en lånefinansierad satsning på infrastruktur inte påverka offentliga sektorns totala förmögenhet storleksmässigt eftersom de ökade lånen matchas av en uppgång i det reala kapitalet. Den finansiella förmögenheten försämras emellertid då låneuppgången inte har någon motsvarighet på den finansiella tillgångssidan.

Genom eurokrisen har det blivit en ökad uppmärksamhet på tillgångssidan när stater för att få lån från offentliga organisationer – efter att marknaden i princip varit stängd för staterna – tvingats privatisera statliga tillgångar som en del i sina åtstramningsprogram.

En analys av de statliga tillgångarna, speciellt i ett land som har omfattande tillgångar, bidrar till att ge en väldokumenterad bild av ett lands statsfinansiella läge. För ett land som Sverige med stora finansiella tillgångar är detta extra intressant då bilden av landets finansiella position förbättras.

²⁰ För en utförlig diskussion om risker se Riksrevisionen (2015c), *Regeringens hantering av risker i statliga bolag*.

²¹ Frågan behandlas i Riksrevisionen (2015a), *Risker för staten utifrån redovisningen i statens balansräkning*.

2.3 Statens balansräkning – en övergripande bild

Analys av balansräkningen handlar om att studera skuldsättning och tillgångar och relationen dem emellan. I detta avsnitt ges en övergripande bild av statens balansräkning som den presenteras i årsredovisningen för staten, se tabell 2.2. I senare avsnitt kommer denna att analyseras och diskuteras vidare. Statens tillgångar domineras av materiella anläggningstillgångar, 519 miljarder kronor, finansiella tillgångar som uppgår till 393 miljarder kronor samt utlåning på 415 miljarder kronor.

Tabell 2.2 Statliga tillgångar

Miljarder kronor	2014
Materiella anläggningstillgångar	519
Väganläggningar	116
Järnvägsanläggningar	129
Byggnader, mark m.m.	39
Maskiner, inventarier m.m.	30
Beredskapstillgångar	93
Pågående nyanläggningar	101
Övrigt	11
Immateriella anläggningstillgångar	8
Finansiella anläggningstillgångar	393
Andelar i hel- och delägda företag	350
Andra långsiktiga värdepappersinnehav	40
Långsiktiga fordringar	3
Utlåning	415
Fordringar	142
Periodavgränsningsposter	28
Övrigt	28
Summa	1 533

Källa: Årsredovisning för staten 2014.

Tillgångarna är av vitt skilda karaktärer. De materiella anläggningstillgångarna handlar bland annat om infrastruktur som väg- och järnvägsnät, byggnader och försvarsmateriel. Under rubriken utlåning hittar vi studielånesystemet och utlåning till Riksbanken.

Av de statliga finansiella anläggningstillgångarna på 393 miljarder kronor utgörs 90 procent av statligt ägande i bolag, såväl hel- som delägda. Bolagens verkliga värde är emellertid betydligt högre då årsredovisningen för staten utgår ifrån kapitalandelsmetoden när bolagen värderas. Det innebär att bolagens värde utgörs av deras justerade egna kapital. Mer om värderingsprinciper i avsnitt 4.

De statliga bolagen har vitt skilda uppdrag. Några ska generera en marknadsmässig avkastning medan andras huvuduppgift är att säkerställa en väl fungerande infrastruktur. Vissa bolag har skapats för att förbättra tillgången på kapital, inte minst för mindre företag. Andra är delvis anslagsfinansierade och har särskilda samhällsuppdrag, bland annat inom kultur. Det är således en brokig samling av bolag som staten äger. Syftet bakom det statliga engagemanget skiljer sig åt i motsvarande grad.

Statens skuldsida handlar företrädesvis om statsskulden som uppgick till 1 347 miljarder kronor vid utgången av 2014. Hela 17 procent eller 227 miljarder kronor av statsskulden är upptagen för Riksbankens räkning, ett belopp som återfinns på tillgångssidan under posten utlåning.

Tabell 2.3 Statliga skulder 2014

Miljarder kronor	2014
Statsskulden	1 347
Fonder	139
Avsättningar	232
Pensionsavsättningar	221
Övriga avsättningar	11
Skulder m.m.	147
Periodavgränsningsposter	81
Summa	1 946

Källa: Årsredovisning för staten 2014.

Den andra större posten på skuldsidan är avsättningar till statliga tjänstepensioner som uppgår till 221 miljarder kronor. Posten fonder domineras av Insättningsgarantifonden, Kärnavfallsfonden och Stabilitetsfonden. Andra poster som kortfristiga skulder och periodavgränsningsposter uppgår till sammanlagt 228 miljarder kronor.

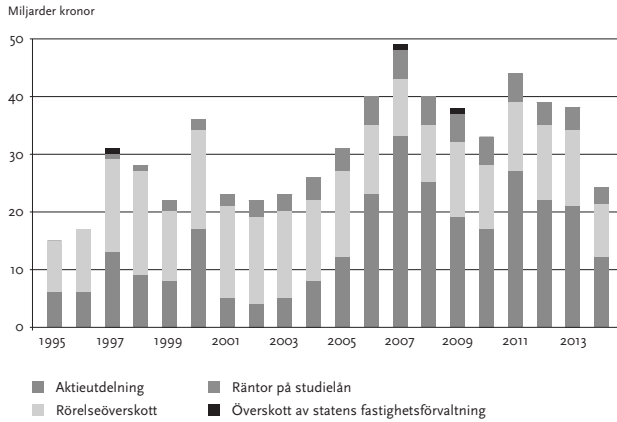
2.4 Avkastningen på tillgångar och skulder

Statens balansräkning visar bland annat storleken på statens förmögenhet. Hitintills har vi redovisat balansräkningen såsom den rapporteras i årsredovisningen för staten. Som framgår längre fram i avsnittet om värdering så finns det flera beräkningar av statens samlade förmögenhet, med ganska olika resultat.

Ett sätt att visa på betydelsen av statens balansräkning är att studera de värden denna genererar i form av avkastning. Därigenom kan den samlade effekten av statens tillgångar och skulder på statens löpande budget åskådliggöras. Annorlunda uttryckt, hur kapitalnettot ser ut. I detta sammanhang studerar vi enbart den rent pekuniära aspekten, inte de samhällsekonomiska konsekvenserna som naturligtvis är mer allomfattande.

Definitionen av kapitalnettot har utgått ifrån de poster som har sitt ursprung i den statliga balansräkningen.²² Det innebär bland annat att räntor på studielånen är inkluderade. Vidare ingår extrautdelningar från statliga bolag. Dessa förrycker data för enskilda år, så var till exempel extrautdelningarna 15 miljarder kronor år 2007 medan de varit noll kronor för sex enskilda år under 2000-talet. Staten väljer årligen hur stor del av vinsten som bolagen ska dela ut till ägaren och hur mycket som ska stanna kvar och växa i bolagen. För många statliga bolag utdelas cirka hälften av vinsten varje år. Vid vissa omständigheter, till exempel omstruktureringar eller när bolagen upplevs vara överkapitaliserade, beslutar staten om extrautdelningar. Dessa betraktas som en naturlig del av vinstuttaget från bolagen även om de sker ryckvis. Därför ingår alla extrautdelningar förutom uttagen på sammanlagt 40 miljarder kronor från Riksbanken under åren 2001 och 2002, som bedöms som extraordinära. I genomsnitt har extrautdelningarna uppgått till knappt 3 miljarder kronor per år under 2000-talet.

²² Det finns olika definitioner på kapitalnettot. I detta sammanhang har vi på inkomstsidan tagit med inlevererade rörelseöverskott från statliga verk, utdelning från statliga bolag (inklusive Svenska Spel AB och Systembolaget AB), ränteinkomster från studielån och överskott från statlig fastighetsförvaltning. Extrautdelningarna på sammanlagt 40 miljarder kronor från Riksbanken under år 2001 och 2002 är exkluderade. Riksgäldens nettointäkter från in- och utlåningsverksamheten är exkluderade från de ränteutgifter som används i budgetsammanhang då detta överskott härstammar från statliga verksamheter.

Figur 2.1 Statens kapitalinkomster

Källa: Ekonomistyrningsverket, *Tidsserier – för utfall på statens budget samt egna beräkningar*.

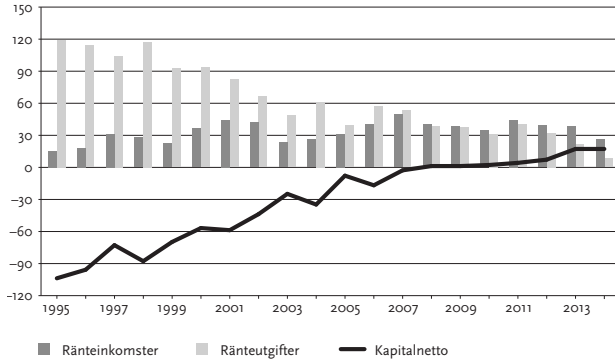
Anm. Rörelseöverskottet kommer från Riksbanken, Svenska Spel och affärsverken.

Utgiftssidan utgörs av räntorna på statsskulden. Här skiljer sig våra siffror från de som vanligen används i budgetsammanhang. Det beror på att vi har exkluderat nettot från Riksgäldens in- och utlåning eftersom denna marginal skapas inom den statliga sektorn.

Det har skett stora förändringar i statens kapitalnetto under de senaste två decennierna. År 1995 uppgick ränteutgifterna till 120 miljarder kronor medan kapitalinkomsterna bara var en bråkdel, 15 miljarder kronor. I takt med räntenedgången har ränteutgifterna för statsskulden minskat kraftigt. År 2003 var ränteutgifterna 50 miljarder kronor, vilket var mer än en halvering på fem år. Samtidigt steg statens kapitalinkomster till runt 40 miljarder kronor år 2006, en nivå som bibehållits i snart ett decennium även om förra årets notering på drygt 25 miljarder kronor var den lägsta sedan 2003. En fortsatt räntenedgång medförde att kapitalnettot för staten var i balans år 2008 och kapitalnettot har varit svagt positivt sedan dess.

Figur 2.2 Statens ränteutgifter och kapitalinkomster

Viljarder kronor



Källa: Ekonomistyrningsverket, Tidserier – för utfall på statens budget samt egna beräkningar.

Till skillnad från tidigare innebär således inte de löpande penningströmmarna som härstammar från balansräkningen en belastning för budgeten. I termer av avkastning är statens balansräkning i balans, kostnaden för att sköta statsskulden motsvaras av intäkter från de statliga tillgångarna. Därtill sker det en värdeökning i bolagen eftersom staten låter cirka hälften av vinsterna stanna kvar i sina bolag (även om staten från tid till annan justerar sina bolags kapitalstruktur genom extrautdelningar).

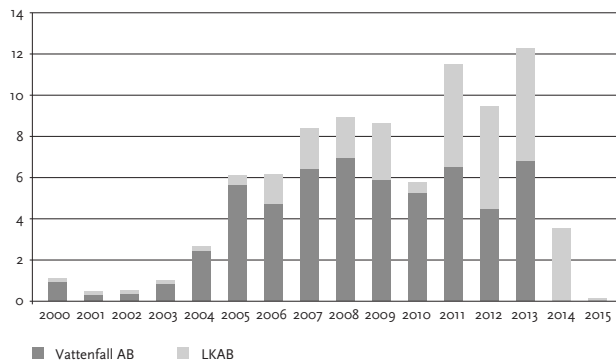
Självklart kan denna balans ändras framöver. Det är inget mål i sig att statens kapitalnetto ska vara i balans eller uppgå till ett visst belopp. Många omvärldsfaktorer utanför statens kontroll påverkar utfallet. Icke desto mindre är det statliga kapitalnettot en återspeglning av den statliga balansräkningen och ger en bild av hur alla historiska beslut som lett fram till dagens balansräkning påverkar budgeten.

Det finns risker i den statliga balansräkningen som kan komma att påverka värdet på tillgångarna men också leda till ett sämre kapitalnetto. Det är viktigt att staten analyserar vilka risker som återfinns i balansräkningen och vilka konsekvenser som dessa kan få för statens intäkter. För några år sedan uppgick utdelningen från enbart Vattenfall och LKAB sammantaget till tvåsiffriga miljardbelopp. Sedan dess har Vattenfalls resultat belastats med stora avskrivningar samtidigt som järnmalmpriserna minskade kraftigt under 2014. Under 2015 belastas även LKAB:s resultat av kostnader för flytten av Kiruna. Nedskrivningarna i Vattenfall har medfört att bolaget under två år inte lämnat någon utdelning till staten. Sammantaget har denna utveckling lett till betydligt

lägre utdelningar än tidigare från de båda bolagen. Det finns anledning att misstänka att utdelningen även framgent riskerar att blir lägre än tidigare om elpriset och järnmalmpriset ligger kvar på nuvarande nivåer.

Figur 2.3 Utdelningar från Vattenfall och LKAB

Milljarder kronor



Källa: Ekonomistyrningsverket, *Tidsserier – för utfall på statens budget samt Prognos – Statens budget och de offentliga finanserna i mars 2015*.

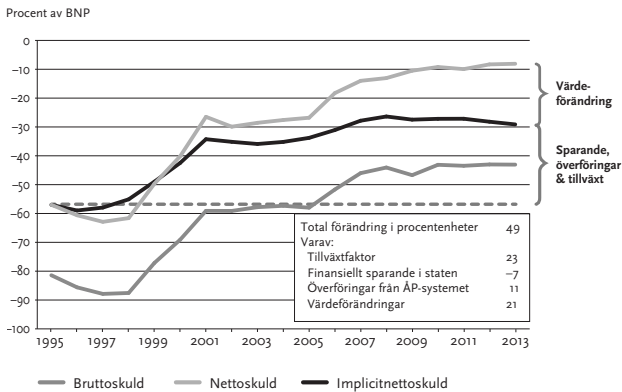
2.5 Vad är det som påverkar den finansiella förmögenhetens utveckling?

Förutom den finansiella avkastning som balansräkningen ger upphov till uppstår också olika typer av värdeförändringar i den finansiella tillgångs- och skuldportföljen. Det främsta exemplet på det är att ungefär hälften av den vinst som statens bolag genererar stannar i företagen. Där används den till att utveckla verksamheten och öka bolagens värde. Värdeförändringar kan också uppstå i samband med förvaltningen av andra tillgångar och skulder. Under de senaste 18 åren har värdeförändringar haft en stor betydelse för den finansiella ställningens utveckling.

Sedan 1995 har statens finansiella ställning mätt som andel av BNP förbättrats med omkring 50 procentenheter av BNP. Av figur 2.4 framgår hur stor del av förbättringen som beror på värdeförändringar och hur stor del som beror på den ekonomiska tillväxten och överskotten i statens budget. I figuren redovisas dels kurvor för brutto- och nettoskuld, dels en implicitberäkning som beskriver hur nettoskulden skulle ha utvecklats om den bara påverkats av det finansiella

sparandet i staten och den ekonomiska tillväxten. Av beräkningen framgår att det inte bara är god ekonomisk tillväxt i kombination med en balanserad budget som genererat utvecklingen under perioden. Värdeförändringar i den finansiella balansräkningen har också haft stor betydelse och de förklarar ungefär 2/5 av den förbättring som skett.²³

Figur 2.4 Statens netto- och bruttoskuld samt den nettoskuld som impliceras av finansiellt sparande och ekonomisk tillväxt



Källa: SCB:s finansräkenskaper samt egna beräkningar.

2.6 Sammanfattande iakttagelser

Förmögenhetens roll för statens finanser:

- I jämförelse med många andra länder har Sverige tämligen stora finansiella tillgångar.
- Sedan 2008 är flödet från balansräkningen (kapitalnettot) positivt, det vill säga avkastningen från tillgångarna är större än räntorna på skulden.
- Förutom direktavkastningen som stärker budgetens inkomster byggs även stora värden upp i statens bolag. En del av vinsterna stannar i statens bolag för att finansiera en fortsatt utveckling av verksamheten.
- Sedan 1995 har statens finansiella ställning, enligt finansräkenskaper, förbättrats från en nettoskuld på 60 procent av BNP till en nettoskuld på 10 procent av BNP. En stor del, cirka 2/5, av förbättringen beror på värdeförändringar i tillgångs- och skuldportföljen.

²³ Motsvarande beräkning har gjorts för hela den offentliga sektorn av Flodén (2012) och Frycklund (2011).

Förmögenhetens roll i den ekonomiska politiken:

- Historiskt har förmögenheten inte fått så stor uppmärksamhet i den ekonomisk-politiska debatten.
- Finanspolitiska rådet har efterfrågat en bredare analys av förmögenheten alltsedan 2008, bland annat i samband med analyser av finanspolitikens långsiktiga avvägning (överskottsmålet).
- Det finns idag en diskussion om utformningen av det finanspolitiska ramverket och överskottsmålet. I debatten har även olika typer av skuldmål diskuterats. Hur tillgångar och skulder värderas och sammanställs kan bli en viktig frågeställning i detta sammanhang.

Varför det är nödvändigt att följa upp de finansiella tillgångarna och skulderna:

- Ett fullgott beslutsunderlag behövs för att ge beslutfattarna en god bild av vilka värden som står på spel och vilka risker som finns förknippade med verksamheten. Det är därför viktigt med en riktig värdering av tillgångar och skulder.
- Det bör finnas en lättillgänglig överblick över statens tillgångar och skulder så att stora värden och risker kan identifieras.
- Inte bara skulder och räntebetalningar är viktiga ingångsvärden för den långsiktiga avvägningen av finanspolitiken. Även balansräkningens tillgångssida och kapitalinkomsterna är viktig information i sammanhanget.

Risker:

- Det finns risker i den statliga balansräkningen som kan komma att påverka värdet på tillgångarna men också leda till ett sämre kapitalnetto.
- Det är viktigt med en analys av vilka risker som återfinns i balansräkningen och vilka konsekvenser som dessa kan få för statens intäkter och utgifter.

Skr. 2015/16:61
Bilaga

STATENS FINANSIELLA TILLGÅNGAR – NÅGOT ATT RÄKNA MED?

3 Regeringens uppföljning av finansiella tillgångar och skulder

Regeringens uppföljning av statens finansiella tillgångar och skulder sker huvudsakligen i tre olika typer av dokument: de ekonomiska propositionerna som kommer varje höst och vår, årsredovisningen för staten och i en särskild redogörelse till riksdagen om statens ägande i bolag. Nedan presenteras en kortfattad analys av regeringens uppföljning i de olika underlagen.

3.1 De ekonomiska propositionerna

I de ekonomiska propositionerna finns normalt ett avsnitt med rubriken *Den offentliga sektorns finanser, statens budgetsaldo och statsskulden*. Sedan budgetpropositionen för 2013 har den del av avsnittet som avhandlar den ekonomiska ställningen och skuldutvecklingen utformats på ett likartat sätt. I analysen här utgår vi i första hand från den uppföljning som presenterades i 2015 års ekonomiska vårproposition.²⁴

Det är tydligt att regeringens uppföljning i huvudsak syftar till att belysa hur den finansiella ställningen kommer att påverkas av det förväntade budgetutfallet och den prognostiserade ekonomiska utvecklingen.²⁵ Det är också tydligt att förändringar av balansräkningens skuldsida anses som särskilt intressanta att lyfta fram i analysen. Tyngdpunkten i uppföljningen berör den offentliga sektorns finansiella ställning samt hur den fördelar sig mellan staten, kommuner och pensionssystemet. I avsnittet redovisas också statsskulden och den offentliga sektorns konsoliderade bruttoskuld.²⁶ Alla förmögenhets- och skuldbegrepp redovisas i andelar av BNP, se figur 3.1.

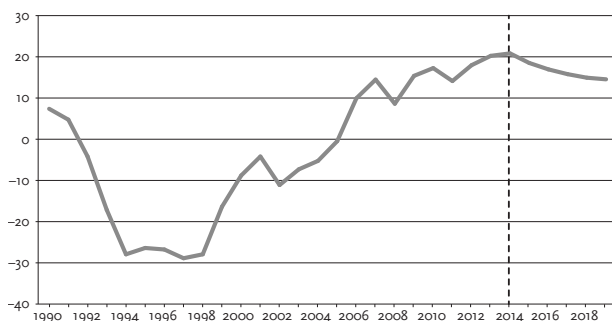
²⁴ Prop. 2014/15:100, avsnitt 8, s. 175–178.

²⁵ Bilden bekräftas av Finansdepartementet, intervju 2015-02-19.

²⁶ Även kallad Maastrichtskulden.

Figur 3.1 Regeringens redovisning av den offentliga sektorns finansiella förmögenhet i 2015 års ekonomiska vårproposition

Procent av BNP. Utfall för 1990–2014, prognos för 2015–2019.



Procent av BNP. Utfall för 2014, prognos för 2015–2019.

	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Staten	-9,5	-10,3	-10,3	-10,0	-9,3	-8,2
Ålderspensionssystemet	30,7	29,6	28,3	27,0	25,7	24,4
Kommunsektorn	-0,4	-0,8	-1,1	-1,3	-1,5	-1,7
Offentlig sektor	20,8	18,4	16,9	15,7	14,9	14,5
Förändring	0,6	-2,3	-1,6	-1,2	-0,9	-0,4
<i>Bidrag till förändringen</i>						
Finansiellt sparande	-1,9	-1,4	-0,7	-0,4	0,0	0,4
Värdetförändringar m.m.	3,2	-0,1	-0,1	-0,1	-0,2	-0,2
Nominell BNP-förändring	-0,7	-0,8	-0,8	-0,7	-0,7	-0,6

Källa: 2015 års ekonomiska vårproposition, diagram 8.9 och tabell 8.15.

I uppföljningen redovisas utvecklingen för den offentliga finansiella förmögenheten²⁷ under de senaste 25 åren. Förmögenheten redovisas således på högsta aggregerade nivå. Hur förmögenheten fördelar sig mellan stat, kommun och pensionssystem redovisas bara för ett utfallsår och för de fem prognosåren. I framställningen ingår också en analys av vad som förklarar förmögenhetens förändring under det senaste utfallsåret. Analysen delar upp förändringen i följande poster: finansiellt sparande, ekonomisk tillväxt och

²⁷ Skillnaden mellan finansiella tillgångar och skulder enligt finansiella räkenskaper.

värdeförändringar. Redovisningen innehåller också en prognos för de närmaste fem åren. I prognosen bortser man i stort sett från framtida värdeförändringar. Endast effekten av valutakursförändringarnas påverkan på statsskulden tas med. I övrigt är det bara sparandet och den ekonomiska tillväxten som tillåts påverka förmögenhetens utveckling.²⁸ I ett läge med balanserad budget och ekonomisk tillväxt innebär denna prognosansats att förmögenheten kommer att minska som andel av BNP. Detta prognosantagande görs trots att värdeförändringarna ofta är en betydande förklaringspost för ett utfallsår.

När det gäller uppföljningen av skulden är den inriktad mot att förklara utvecklingen för statsskulden och den konsoliderade bruttoskulden för offentlig sektor. Inga andra skulder eller tillgångar specificeras i redovisningen.

I samband med analysen av den finansiella ställningen nämner regeringen att kapitalinkomsterna för hela den offentliga sektorn är större än ränteutgifterna. Detta framgår också tydligt i en annan del av avsnittet där de offentliga inkomsterna och utgifterna redovisas.²⁹ Däremot är det svårt att i de ekonomiska propositionerna skapa sig en bild av hur den finansiella portföljen är sammansatt och vad i balansräkningen som genererar inkomster och utgifter. Före budgetpropositionen för 2013 fanns en något utförligare redovisning av den offentliga balansräkningen. Då ingick även den reala förmögenheten och då specificerades också värdet av aktieinnehav och pensionsskuld. Hela tiden har dock fokus legat på hela den offentliga sektorn sammantaget. De olika delsektorerna har inte särredovisats i någon större utsträckning.

Beräkningarna i 2015 års ekonomiska vårproposition utgår ifrån SCB:s finansräkenskaper. I tidigare ekonomiska propositioner har man utgått ifrån finansräkenskaperna men gjort vissa justeringar. Till exempel har man inte räknat med en skattefordran på hushålls- och företagssektorn tidigare. Då ingick inte heller statens tjänstepensioner i finansräkenskaperna, men sedan andra kvartalet 2014 ingår de i statistiken.

Av framställningen i propositionerna framgår det tydligt att kalkylerna utgår ifrån SCB:s finansräkenskaper samt vilka eventuella justeringar som gjorts. Det finns också viss information om hur den offentliga sektorn har avgränsats men det saknas information om vilka värderingsprinciper som används i det statistiska underlaget. I avsnitt 4 kommer vi att titta närmare på finansräkenskaperna och jämföra dem med hur de finansiella tillgångarna och skulderna redovisas i årsredovisningen för staten.

²⁸ Intervju med Finansdepartementet 2015-02-19.

²⁹ Prop. 2014/15:100, avsnitt 8, s. 163.

3.2 Årsredovisningen för staten

I årsredovisningen för staten presenteras en fullständig balansräkning med både reala och finansiella tillgångar och skulder, se tabell 2.2 och 2.3. Det finns en utvecklad notapparat som på ett tämligen ambitiöst sätt beskriver de flesta delposterna på balansräkningen. I ett särskilt avsnitt beskrivs också vilka redovisningsprinciper som används i olika sammanhang. Som brukligt är i en årsredovisning analyseras i första hand förändringen från ett år till ett annat. Redovisningen av balansräkningen är utförlig och transparent på detaljnivå men den övergripande analysen är mycket nedtonad.

Vad som ska presenteras i årsredovisningen för staten styrs av budgetlagen (2011:203). Lagen ger regeringen möjligheter att till stor del bestämma innehåll och form för det som redovisas, men i några avseenden är lagen mer precis. Det finns till exempel ett obligatoriskt krav på att årsredovisningen ska innehålla en redovisning av statsskuldens utveckling och kostnader. Motsvarande krav och genomgång finns inte för de finansiella tillgångarna. Överlag har statens tillgångar som grupp betraktat fått begränsad uppmärksamhet medan det finns relativt mycket information om detaljer.

Någon sammanställning eller analys av vilka risker som är förknippade med statens samlade tillgångar finns inte i årsredovisningen. Det finns emellertid enstaka referenser till risker på lägre nivå. Det görs också en riskanalys avseende statliga garantier och utlåning i årsredovisningen, en analys som Riksrevisionen tidigare påpekat har haft ett utvecklingsbehov men som tydligt har förbättras de senaste åren. För övriga delar av balansräkningen finns ingen samlad riskanalys.

Det finns stora skillnader mellan den förmögenhet som redovisas i årsredovisningen för staten och den som redovisas för den statliga sektorn i finansräkenskaperna och därmed även i de ekonomiska propositionerna. I en särskild not till årsredovisningens balansräkning förklaras de största skillnaderna mellan underlagen. Om vi bara ser till den finansiella förmögenheten så är den hela 492 miljarder kronor lägre i årsredovisningen jämfört med den ställning som redovisas i finansräkenskaperna. Vad som förklarar denna stora skillnad analyseras utförligt i avsnitt 4. Skillnaderna handlar i första hand om olikheter i avgränsningen av vad som är statlig verksamhet och vad som ska tas upp i balansräkningen. Även olikheter i värderingen av börsnoterade aktier samt statsskulden utgör stora förklaringsposter till de skillnader som finns.

3.3 Regeringens redogörelse för företag med statligt ägande

Staten är antingen hel- eller delägare till omkring 50 bolag som riksdagen gett regeringen i uppdrag att förvalta. Varje år lämnar regeringen en redogörelse till riksdagen med syftet att beskriva ägandet och de värden som det ger upphov till.³⁰ I sin beskrivning av förvaltningen presenterar regeringen bland annat statens ägarpolicy, hur styrelser utses, vilka mål och uppföljningar som görs samt även en kortfattad presentation av alla statens företag. Mer intressant i detta sammanhang är att även ägandets betydelse för statens finanser beskrivs. I verksamhetsberättelsen finns information om bolagens samlade värde samt en historik som beskriver avkastningen från portföljen. Avkastningen består av utdelningar från bolagen och inkomster från försäljningar av aktier och bolag. Presentationen innehåller också en samlad resultat- och balansräkning för hela portföljen.³¹

Analysperspektivet i verksamhetsberättelsen har fokus på att förklara utvecklingen från ett år till ett annat. Men genom att sammanställa informationen från flera redogörelser kan vi skapa oss en bild av utvecklingen över en längre period, se tabell 3.1.

Tabell 3.1 Regeringens redovisning i verksamhetsberättelsen för företag med statligt ägande

Miljarder kronor	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Utdelningar	37	31	23	21	38	28	27	18	18
Försäljningar		18	84			19		42	
Noterade aktier		18	2			19		41	
Onoterade bolag			82					1	
Totalt portföljvärde	770	810	500	620	600	580	570	500	460
Börsnoterade bolag	174	162	95	142	131	105	105	88	82
Onoterade bolag	596	648	405	478	469	475	465	412	378

Källa: Regeringskansliet.

Anm.: I en värdering av bolagsportföljen för 2007 som regeringen presenterade i juni 2008 angavs värdet till 750 miljarder kronor. I regeringens värdering ingick då inte OMX och Vin & Sprit. Dessa bolag såldes under 2008 för ett samlat värde om 60 miljarder kronor. Eftersom bolagen ingick i den förvaltade portföljen 2007 så har vi här justerat portföljvärdet detta år med försäljningsbeloppet.

Värderingen som genomförs syftar till att åskådliggöra värdet i bolagsportföljen med utgångspunkt i att staten fortsätter att äga och förvalta bolagen. Det övergripande målet med förvaltningen är att "...skapa värde och i

³⁰ Riksdagen har beslutat att regeringen ska lämna denna typ av redogörelse (prop. 1980/81:22, bet. 1980/81:NU29, rskr. 1980/81:147).

³¹ Regeringskansliet (2014), *Verksamhetsberättelse för företag med statligt ägande 2013*.

förekommande fall se till att de särskilt beslutade samhällsuppdragen utförs väl”.³² Värderingen är därmed ett sätt att utvärdera förvaltningen. När bolagen värderas utgår man från en uppskattning av framtida kassaflöden och värderingen bygger på en långsiktig syn på riskfri ränta och marknadens riskpremie. Det innebär att det beräknade värdet av statens bolag i mindre utsträckning påverkas av tillfälliga förändringar i riskfri ränta och marknadsriskpremie än om den aktuella nivån skulle användas. Istället är det framför allt förändringar i underliggande kassaflöden som driver värdeförändringar.

Enligt Näringsdepartementets företrädare är det viktigt att ha kontinuitet i verksamhetsberättelsen över åren så att värdeförändringen kan följas. Trenden är därför viktigare än den exakta nivån på förmögenheten. Vår bedömning är därför att bolagsenhetens värderingar kan skilja sig något från vad andra bedömare skulle komma fram till, vilket regeringen också ger uttryck för i sin verksamhetsberättelse: "...värdet skulle kunna skilja sig signifikant från det värde som skulle kunna realiseras vid en eventuell försäljning eller börsintroduktion”.³³

Värderingar av bolagsportföljen har presenterats sedan 2006 och de görs med metoder som är vedertagna på marknaden.³⁴ I den statliga bolagsportföljen är det relativt få bolag som står för huvuddelen av det samlade värdet. Omkring 15 bolag värderas med utgångspunkt i kassaflödesvärdering³⁵ som kompletteras med relativvärdering.³⁶ Värdet på dessa bolag motsvarar cirka 95 procent av portföljvärdet. Vattenfall, LKAB, Svenska spel och SBAB är exempel på bolag som värderas på detta sätt. De två första bolagen utgör en stor del av det samlade portföljvärdet samtidigt som deras värde är mycket beroende av vilka antaganden som görs avseende framtida priser på energi och järnmalm. Vid värderingen används därför flera framtida prisscenarior som sedan vägs samman.³⁷ För de bolag som är noterade på börsen används marknadsvärdet. Idag äger staten bara väsentliga poster i börsnoterade aktier i TeliaSonera och SAS. För fastighetsbolag och skogsbolag utgår man ifrån substansvärdet. I detta fall kan substansvärdet mycket förenklat sägas representera marknadsvärdet på den skog och de fastigheter som bolagen äger minskat med de skulder som bolagen har. De största bolagen inom denna grupp är Akademiska Hus, Sveaskog och Specialfastigheter Sverige. Resterande bolag i portföljen tas upp till bokfört värde på eget kapital.

³² Regeringskansliet (2014), Verksamhetsberättelse för företag med statligt ägande 2013, s. 2.

³³ Ibid, s. 47.

³⁴ Ibid.

³⁵ Nuvärdesberäkning av framtida vinster i bolaget.

³⁶ Olika tekniker används för att jämföra bolaget med liknande som är börsnoterade.

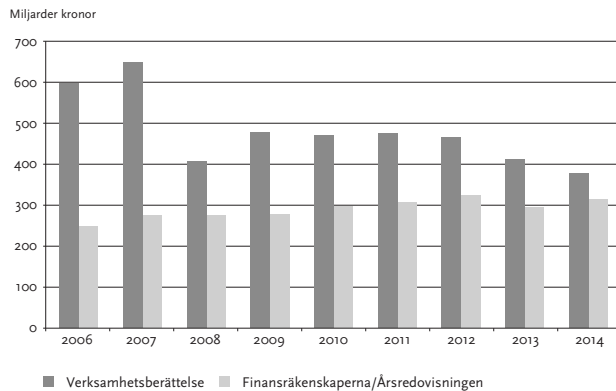
³⁷ Intervju med Näringsdepartementet 2015-04-21.

3.4 Stora skillnader i värderingen av statens ägande i onoterade bolag

I figur 3.2 jämförs värdet av de onoterade aktierna i regeringens verksamhetsberättelse med den värdering som görs i finansräkenskaperna, det vill säga det statistiska underlag som används i de ekonomiska propositionerna. Eftersom finansräkenskaperna och årsredovisningen utgår ifrån nästan samma värderingsprincip kan vi approximativt säga att jämförelsen även gäller för årsredovisningen för staten. I finansräkenskaperna och årsredovisningen tas alla onoterade bolag upp till justerat eget kapital. I jämförelsen blir det tydligt att de onoterade bolagen generellt uppskattats till ett betydligt högre värde i regeringens verksamhetsberättelse än i övriga underlag. Skillnaderna har emellertid blivit mindre under senare år.

Utvecklingen går emellertid åt olika håll enligt de olika värderingsmetoderna. Enligt årsredovisningen har statens förmögenhet stigit med cirka 60 miljarder kronor sedan år 2006 genom en värdeökning av de statliga onoterade bolagen. Den aktiva värderingen av samma bolag som regeringen gör i verksamhetsberättelsen visar däremot att statens förmögenhet minskat med över 200 miljarder kronor under samma period.

Figur 3.2 En jämförelse av regeringens olika värderingar av de onoterade statliga bolagen



Källa: Regeringskansliet och SCB:s finansräkenskaper.

Anm.: I en värdering av bolagsportföljen för 2007 som regeringen presenterade i juni 2008 angavs värdet till 750 miljarder kronor. I regeringens värdering ingick då inte OMX och Vin & Sprit. Dessa bolag såldes under 2008 för ett samlat värde om 60 miljarder kronor. Eftersom bolagen ingick i den förvaltade portföljen 2007 så har vi här justerat portföljvärdet detta år med försäljningsbeloppet.

Sedan 2007 har de onoterade bolagen värderats ned med motsvarande 270 miljarder kronor. En mindre del av denna förändring, 83 miljarder kronor, förklaras av försäljning av onoterade bolag. Resterande del, 187 miljarder kronor, förklaras av en förändrad syn på framtidsutsikterna för statens onoterade bolag. En relativt kraftig omvärdering av framtidsutsikterna har således skett.

Regeringens verksamhetsberättelse för ägandet i företag innehåller ingen information om enskilda bolagsvärderingar. Därför är det svårt att utifrån regeringens redovisning få en fullständig bild av vilka bolag som drabbats av försämrade framtidsutsikter. Genom att sammanställa information som ges i flera verksamhetsberättelser under perioden 2007–2014 går det emellertid att förstå att det främst handlar om Vattenfall och LKAB. Vid en intervju med Näringsdepartementets bolagsenhet bekräftas att så också är fallet.³⁸ Omvärderingen beror främst på en reviderad syn på framtida energi- och järnmalmspriser. Detta har regeringen också redovisat tydligare i sin verksamhetsberättelse som presenterades i juni 2015.³⁹

I regeringens verksamhetsberättelse för 2013 finns portföljvärdet fördelat på ett antal sektorer. I sektorn basindustri/energi som utgör 40 procent av portföljvärdet finns tre stora företag: Vattenfall, LKAB och Sveaskog. Deras andel av portföljvärdet motsvarar omkring 200 miljarder kronor. Det är bara 29 miljarder högre än det bokförda värdet i statens årsredovisning. När företag värderas i närheten av justerat eget kapital brukar det normalt uppfattas som lågt.

En intressant iakttagelse var att företrädare för bolagsenheten inte kände till att någon, utöver den politiska ledningen för departementet, löpande efterfrågat information om bolagens värdering.⁴⁰ Detta trots att bolagsenheten genomför marknadsvärderingar av de större och viktigaste statliga bolagen. Inom Regeringskansliet finns således sedan flera år en upparbetad kompetens kring värderingar av de statliga bolagen men den används inte löpande av någon utanför den direkta ledningen.

³⁸ Intervju med Näringsdepartementet 2015-04-21.

³⁹ Regeringskansliet (2015), Verksamhetsberättelse för företag med statligt ägande 2014, s. 47.

⁴⁰ Intervju med Näringsdepartementet 2015-01-13.

3.5 Olikheter avseende hanteringen av risker

Det är generellt en stor skillnad mellan hur statens tillgångar och skulder hanteras. När det gäller statens skulder finns en sedan länge etablerad ordning. Där har Riksgälden delegerats ansvaret för att sköta förvaltningen av statsskulden. Riksgälden analyserar bland annat vilka risker som är förknippade med statsskulden och ger förslag till regeringen om hur statsskulden ska förvaltas. Regeringen beslutar utifrån det underlaget årligen om riktlinjer för statsskuldens förvaltning. Riktlinjerna innefattar bland annat regler för vilka risker som Riksgälden får ta i förvaltningen av statsskulden. Vartannat år gör regeringen en utvärdering, där även en extern expert medverkar, av statens upplåning och skuldförvaltning som redovisas i en skrivelse till riksdagen.

Vad gäller statens tillgångar finns inte motsvarande processer. Det finns ingen myndighet som har ansvar för att hantera eller värdera statens samlade tillgångar, det finns inga riktlinjer för hela tillgångsmassan, och i termer av redovisning till riksdagen finns bara årsredovisningen för staten som mer är en sammanställning än en utvärdering. Förvisso är ambitionsnivån högre vad gäller redovisningen och utvecklingen av statliga bolag, men någon helhetsbild finns inte.

3.6 Sammanfattande iakttagelser

Uppföljningen i de ekonomiska propositionerna:

- Syftet är att beskriva hur budgeten och den ekonomiska utvecklingen kommer att påverka den finansiella förmögenheten. I prognosen bortser man i stort sett från värdeförändringar i tillgångs- och skuldportföljen.
- Uppföljningen sker på högsta aggregerade nivå, det vill säga ställningsvärden för hela den offentliga sektorn. Redovisningen innehåller ingen information om balansräkningens sammansättning. Vidare finns mycket lite information om hur förmögenheten fördelar sig mellan stat, kommun och pensionssystemet.
- Ett särskilt fokus riktas mot delar av balansräkningens skuldsida.
- Avkastningen från den offentliga balansräkningens redovisas men det är svårt att skapa sig en bild av vad det är som genererar kapitalinkomster eller ränteutgifter.
- Det framgår tydligt i framställningen att beräkningen bygger på finansräkenskaperna samt vilka eventuella justeringar som gjorts. Det finns också viss information om vilka avgränsningar som gjorts, men vilka värderingsprinciper som används i det statistiska underlaget diskuteras inte.

Uppföljningen i årsredovisningen för staten:

- En fullständig balansräkning redovisas med både reala och finansiella tillgångar och skulder.
- Redovisningen är utförlig och transparent på detaljnivå medan den övergripande analysen är nedtonad.
- Ett särskilt fokus riktas mot skuldsidan.
- En samlad analys av vilka risker som statens finansiella tillgångar och skulder är utsatta för saknas.
- Skillnaden är stor mellan den finansiella förmögenhet som presenteras i de ekonomiska propositionerna och den som redovisas i årsredovisningen för staten.

Uppföljningen i verksamhetsberättelsen för företag med statligt ägande:

- I verksamhetsberättelsen ges en bild av vilken betydelse ägandet i företag har för statens finanser.
- I verksamhetsberättelsen redovisas en värdering av bolagsportföljens värde med utgångspunkt i ett fortsatt statligt ägande.
- Värderingen är sannolikt en försiktig uppskattning av bolagens värde.
- Vid en jämförelse med årsredovisningen för staten och de ekonomiska propositionerna värderas de onoterade bolagen till ett betydligt högre värde i regeringens särskilda verksamhetsberättelse.
- De onoterade bolagen i portföljen har värderats ned med sammanlagt 187 miljarder kronor mellan 2007 och 2013. Det är i huvudsak framtidsutsikterna för Vattenfall och LKAB som värderats om.

De skilda värderingsprinciperna får stort genomslag på värderingen av statens onoterade bolag. Enligt årsredovisningen har dessa bolag bidragit till en förmögenhetsökning med cirka 60 miljarder kronor sedan år 2006 medan en värdering till verkligt värde visar att bolagen medfört att statens förmögenhet minskat med över 200 miljarder kronor under samma period.

En övergripande iakttagelse är att det saknas en samlad bild och analys över de statliga tillgångarna och de risker som är förknippade med dessa.

4 Jämförelse av olika sammanställningar

I avsnitt 3 analyserades regeringens uppföljning och återrapportering till riksdagen. I detta avsnitt ska de statistiska och redovisningsmässiga underlag som ligger till grund för de olika uppföljningarna analyseras noggrannare. Statens samlade finansiella förmögenhet sammanställs i två underlag: årsredovisningen för staten och finansräkenskaperna.

4.1 Stora skillnader i årsredovisningen och finansräkenskaperna

Det har tidigare i denna rapport uppmärksammats att de två underlagen kommer fram till mycket olika resultat avseende värdet på statens förmögenhet.⁴¹ För 2014 redovisar finansräkenskaperna en finansiell nettoskuld på 440 miljarder kronor medan de finansiella posterna i årsredovisningen summerar till en nettoskuld som är hela 492 miljarder kronor större, se tabell 4.1.

Huvudförklaringen till de skillnader som finns i underlagen är att olika avgränsningar görs av vad som bör tas upp som finansiell tillgång eller skuld i balansräkningen. Det finns också skillnader i hur den statliga verksamheten avgränsas. Att olika redovisningsprinciper används har sin grund i att olika syften finns med de båda sammanställningarna. Det återkommer vi till i avsnitt 4.3.

Den enskilt största diskrepansen uppstår då olika redovisningsprinciper används för korta skulder och fordringar som uppstår i samband med in- och utbetalningar av olika skatter. En annan stor skillnad är behandlingen av ett antal fonder: Kärnavfallsfonden, Insättningsgarantifonden och Stabilitetsfonden. I årsredovisningen ingår fondernas tillgångsposter⁴² och motsvarande belopp minskar nettoförmögenheten på skuldsidan med en post som benämns Fonder. I finansräkenskaperna finns endast de fonderade medlen med som tillgångar. Ytterligare en skillnad som uppstår till följd av att staten avgränsas olika i de båda underlagen är hanteringen av 16 självständiga

⁴¹ Se även Finanspolitiska rådet (2008), Svensk finanspolitik, s. 15 och Riksrevisionen (2015b), *Transparens i Årsredovisningen för staten 2014*.

⁴² Stabilitetsfonden har inga egentliga tillgångar utan posten består av ett räntekonto i Riksgälden.

stiftelser och bolag.⁴³ I finansräkenskaperna räknas de till den statliga sektorn. I årsredovisningen betraktas de just som självständiga juridiska enheter och ingår därför inte i sammanställningen.

Tabell 4.1 Den finansiella nettoställningen för staten – en jämförelse av finansräkenskaperna och årsredovisningen för staten*

Miljarder kronor	2014		
Finansiellt netto i finansräkenskaperna (FiR)	-440	Sida på balansräkning	Främsta orsak till skillnad
Skattefordringar/skatteskulder samt övrig periodavgränsningsposter	-211	Tillgångar	Avgränsning
Fonder	-139	Skulder	Avgränsning
Riksbanken	-105	Tillgångar	Värdering
Telia och SAS	-40	Tillgångar	Värdering
Övriga aktier i främst 13 självständiga enheter	-34	Tillgångar	Avgränsning
CSN:s förväntade kapitalförluster	-28	Tillgångar	Avgränsning
Reala delar i affärsverk	-24	Tillgångar	Klassificering
Avsättningar och bidrag	-17	Skulder	Avgränsning
Marknadsvärdering av statsskulden	105	Skulder	Värdering
Övrigt/oförklarat	1		
Finansiellt netto i årsredovisningen (ÅRS)	-932		
Total differens mellan FiR och ÅRS	-492		

Källa: Årsredovisningen för staten 2014 och finansräkenskaperna publicerade i mars 2015 samt egna beräkningar som redovisas i bilaga 2.

*Tabellen är konstruerad av Riksrevisionen på basis av redovisade värden i årsredovisningen för staten och finansräkenskaperna.

Anm: Finansräkenskapernas skuldsida har justerats med 68 miljarder kronor i jämförelse med det belopp som publicerades i finansräkenskaperna i mars 2015. Detta har gjorts på inrådan av SCB som upptäckt ett fel i omvärderingen av statsskulden till marknadsvärde.

Det finns också stora skillnader som uppstår till följd av att olika värderingsprinciper används. Det är främst hanteringen av Riksbanken, värderingen av noterade aktier och statsskulden som leder till stora skillnader. I finansräkenskaperna tas hela Riksbankens kapitalandel⁴⁴ upp som tillgång

⁴³ Allmänna arvsfonden, Almi företagspartner, Chalmers tekniska högskola, Dramaten, Förvaltningsstiftelsen för SVT, UR och SR, Högskolan Jönköping, Norrlandsfonden, Operan, Riksbankens Jubileumsfond, Stiftelsen för kunskaps- och kompetensutveckling, Stiftelsen för miljöstrategisk forskning, Stiftelsen för strategisk forskning, Stiftelsen Industrifonden, Swedfund Svensk-Danska Broförbindelsen (SVEDAB) samt Östersjöstiftelsen.

⁴⁴ Se vidare i bilaga 2 under rubriken Riksbanken.

och både statsskulden och de noterade aktierna värderas till marknadsvärde. I årsredovisningen tas bara Riksbankens grundfond med eftersom detta belopp ses som statens insatta belopp. Aktierna värderas i de flesta fall till statens andel av företagets egna kapital och i vissa fall till anskaffningsvärde. Statsskulden redovisas till upplupet anskaffningsvärde⁴⁵ i årsredovisningen.

Även klassificeringen av tillgångar i reala respektive finansiella tillgångar medför olikheter. I finansräkenskaperna betraktas statens affärsverk som företag och värderas liknande ett aktieinnehav. Affärsverken värderas där enligt kapitalandelsmetoden som en renodlad finansiell tillgång. I årsredovisningen likställs affärsverken med övriga myndigheter och ingår därmed i den konsoliderade balansräkningen. Eftersom affärsverken har betydande reala tillgångar innebär det att affärsverken till stora delar tas upp som en real tillgång i årsredovisningen.

Ytterligare en orsak till att det uppstår olikheter mellan de båda underlagen är att finansräkenskaperna kan uppdateras löpande vid olika publiceringstillfällen. Denna möjlighet finns inte för arbetet med årsredovisningen som har en tydlig leveranstidpunkt, och därför redovisas vissa värdeförändringar först efterföljande år. I finansräkenskaperna finns inga begränsningar för att göra justeringar i tidigare räkenskaper för ändrade redovisningsmetoder med mera.

I bilaga 2 presenteras en mer utförlig analys av skillnaderna mellan redovisningen i årsredovisningen och finansräkenskaperna.

4.2 Statistik- och underlagsproduktionen

Ekonomistyrningsverket har ansvaret för att upprätta underlaget till årsredovisningen för staten medan SCB har ansvaret för produktionen av finansräkenskaperna på uppdrag av Finansinspektionen som är statistikansvarig myndighet. Ett utvecklingsarbete har under senare år pågått mellan SCB och ESV. Arbetet har i viss mån lett till en harmonisering av underlagen avseende vad som ingår i balansräkningen. Från och med 2013 lämnar Ekonomistyrningsverket ett fullständigt underlag till SCB för hela den statliga sektorn även i finansräkenskaperna. Syftet med utvecklingsarbetet har varit att höja kvaliteten i finansräkenskaperna genom att samma källor används för data i finansräkenskaperna och de reala räkenskaperna. Däremot har syftet inte varit att harmonisera de skilda regelverken för redovisning och nationalräkenskapsstatistik, som har två olika utgångspunkter i vissa avseenden.

⁴⁵ Se även bilaga 2 under rubriken Statsskulden/Upplåning.

4.3 Olika syften, struktur och regelverk

I finansräkenskaperna eftersträvas att alla finansiella tillgångar och skulder ska värderas till marknadspris. Balansräkningens uppställning är också strukturerad efter olika typer av tillgångar och skulder såsom aktier, ägarandelar, obligationer, lån, handelskrediter och så vidare.⁴⁶ Finansräkenskaperna är en del av den officiella statistiken och det finns ett internationellt regelverk som styr dess utformning.⁴⁷ Regelverket är utformat så att statistiken ska kunna stödja en mer samhällsekonomiskt orienterad analystradition där bland annat möjligheten att jämföra olika länder utgör en viktig funktion.

I årsredovisningen är balansräkningen i stället upprättad efter en struktur som liknar den som normalt används inom företagsekonomi.⁴⁸ Redovisningens syfte är att utgöra underlag för uppföljning och styrning av den statliga verksamheten. Enligt 10 kap. budgetlagen (2011:203) ska statens samtliga skulder och tillgångar redovisas med en rimlig försiktighet.⁴⁹ Vidare ska samma värderingsprinciper, klassificeringar och indelningar användas från ett år till ett annat.⁵⁰ Om regeringen väljer att ändra redovisningsprinciperna ska posterna för närmast föregående budgetår räknas om och anges.⁵¹ Rent praktiskt styrs emellertid värderingarna i årsredovisningen till övervägande del av förordningen (2000:605) om årsredovisning och budgetunderlag (FÅB).⁵² Det vill säga det regelverk som styr myndigheternas redovisning. Det beror på att årsredovisningen är en konsolidering av myndigheternas årsredovisningar. Regeringen har dock i enlighet med intentionerna bakom budgetlagen⁵³ möjligheter att utforma redovisningen inom den ram som lagen och en kontinuerligt utvecklad god redovisningssed utgör.

Ekonomistyrningsverket fick under 2011 ett uppdrag av regeringen att jämföra de redovisningsregler som tillämpas i årsredovisningen med internationella redovisningsstandarder. Utredningen bedömde att det statliga regelverket ligger väl framme i en internationell jämförelse och att utvecklingen av reglerna bör följa den inslagna vägen, med en successiv anpassning till internationella standarder.⁵⁴ I utredningsdirektivet ställdes även frågan om de redovisningsprinciper som gäller

⁴⁶ Se även tabell B1 i bilaga 2.

⁴⁷ ENS 2010 och Europeiska rådets förordning (EU 549/2013) om Europeiska national- och regionalräkenskapssystemet i gemenskapen.

⁴⁸ Se även tabell B1 i bilaga 2.

⁴⁹ 10 kap. 7 § och 8 § budgetlagen.

⁵⁰ 10 kap. 8 § budgetlagen.

⁵¹ 10 kap. 10 § budgetlagen.

⁵² Enligt 17 § förordningen (2011:231) om underlag för årsredovisningen för staten ska FÅB tillämpas vid värdering av fordringar och skulder.

⁵³ Prop. 2010/11:40, s. 103 ff.

⁵⁴ Ekonomistyrningsverket (2012), s. 7.

för finansräkenskaperna även bör användas i årsredovisningen. Utredningen kom fram till att dagens olika principer för att de båda redovisningarna kompletterar varandra och att de grundläggande olikheterna bör behållas, även om en samordning kan eftersträvas på vissa områden.⁵⁵

4.4 Sammanställningarna är svåra att tolka

Det är tydligt att olika syften med vad balansräkningen ska visa också kan leda till väldigt olika resultat. För att tolka en balansräkning är det därför viktigt att förstå syftet med redovisningen samt hur den aktuella verksamheten har avgränsats och vilka värderingsprinciper som används. Nedan analyseras ett antal egenskaper i årsredovisningen för staten och finansräkenskaperna som kan vara svåra att se igenom och som därmed kan göra det svårt att tolka underlaget.

4.4.1 Värderingsprinciper blandas

Utifrån det regelverk som styr årsredovisningen är det inte lika lätt som i finansräkenskaperna, att på ett entydigt sätt ange en övergripande värderingsprincip. Därför blir det inte heller lika lätt att tolka den lägesbild som årsredovisningen återger. Värderingen av aktier och obligationer är ett tydligt exempel på detta. I finansräkenskaperna ska de enligt regelverket värderas till marknadsvärde, men i årsredovisningen kan de värderas på olika sätt. Hur de ska värderas beror på vad syftet med ägandet är. Fram till 2014 har de flesta finansiella tillgångar värderats till anskaffningsvärde. Från 2015 däremot, kommer de tillgångar som innehas för att ge avkastning eller värdeökning att värderas till marknadsvärde, och det kommer att minska skillnaderna mot finansräkenskaperna. Det kommer att gälla både anläggningstillgångar och omsättningstillgångar, dvs. oberoende av om innehavet är långsiktigt eller kortsiktigt.⁵⁶ Förändringarna innebär en anpassning till internationella redovisningsstandarder (ramverk).

De flesta statliga bolag innehas dock inte med detta syfte, utan för att det bedömts finnas någon typ av särskilt statligt intresse att äga bolaget ifråga. Enligt internationella standarder för redovisning ska de därför betraktas som en del av "staten" och konsolideras.⁵⁷ I årsredovisningen för staten, används kapitalandelsmetoden som värderingsmetod i enlighet med förordningen (2000:605) om årsredovisning och budgetunderlag (FÅB), vilket här innebär

⁵⁵ Ibid.

⁵⁶ Ekonomistyrningsverket (2014).

⁵⁷ Underlag från Ekonomistyrningsverket 2015-05-04.

att statens andel av bolagets justerade egna kapital tas upp.⁵⁸ Statens onoterade bolag kommer därmed att värderas som tidigare.

Resonemanget ovan beskriver endast reglerna för hur finansiella anläggnings- och omsättningsstillgångar ska värderas. Staten har fler olika typer av både finansiella tillgångar och skulder, och när alla dessa sätts samman till en balansräkning blir bilden tämligen komplex. En förutsättning för att förstå vilken samlad bild som ges i årsredovisningen är att man har detaljerade kunskaper om de redovisningsregler som används men även att man är utrustad med en god kunskap om balansräkningens innehåll och sammansättning.

Även den bild av det finansiella läget som finansräkenskaperna ger kan vara svår att tolka, trots att den övergripande värderingsprincipen, marknadsvärdering, är tämligen tydlig. Det beror på att denna värderingsprincip inte följs fullt ut; de onoterade bolagen värderas på samma sätt som i årsredovisningen. Dessutom beaktas inte vissa åtaganden och värdeförändringar, se vidare under 4.4.4.

4.4.2 *Fonder eller garantier?*

Fonder är ett speciellt begrepp som används inom redovisningen och ska inte betraktas som en skuld i vanlig bemärkelse. De belopp som tas upp under posten fonder behöver inte motsvaras av ett förväntat åtagande som finns kopplat till fonden.

Stabilitetsfonden och Insättningsgarantin redovisas på skuldsidan i årsredovisningen under posten fonder till ett samlat värde av 84 miljarder kronor, men skulle i stället kunna betraktas som implicita respektive explicita garantier, se resonemang i bilaga 2. Explicita garantier tas normalt inte upp i balansräkningen utan hanteras i en garantimodell. Vidare har staten många implicita åtaganden förutom de som kan knytas till Stabilitetsfonden, och de tas inte upp i balansräkningen. Att årsredovisningen tar med de båda fonderna handlar mer om att det gällande regelverket kräver att redovisningen ska innehålla hur mycket kapital som reserverats till de båda ändamålen. Men förfarandet kan göra det svårt att tolka den finansiella ställningen.⁵⁹

4.4.3 *Hanteringen av korta skulder och fordringar samt periodavgränsningsposter*

När en balansräkning upprättas uppstår en rad korta skulder och tillgångar till följd av att betalningar som redovisningsmässigt tillhör en viss period i

⁵⁸ Ekonomistyrningsverket (2012), s. 70.

⁵⁹ Se även bilaga 2.

verkligheten genomförs under en annan period. Ett exempel på detta är de betalningar som uppstår i skattesystemet.⁶⁰

De flesta skatter betalas med en eller flera månaders förskjutning, vilket leder till att staten varje månad har en skattefordran på omkring 150–200 miljarder kronor.⁶¹ Även andra betalningar inom systemet leder till att kortfristiga skulder och tillgångar uppstår i olika samhällssektorer.

Syftet med finansräkenskaper är att beskriva transaktioner och hur skulder och tillgångar är fördelade mellan olika sektorer i ekonomin. Därför har SCB utvecklat en modell för att beskriva skattesystemet i termer av transaktioner, skulder och fordringar mellan olika samhällssektorer. I årsredovisningen har man valt en annan modell för att uppfylla andra, mer redovisningsmässiga syften. Båda modellerna är mycket komplexa men förenklat kan man säga att i finansräkenskaper inkluderas den utestående skattefordran som staten har i slutet av december varje år som beror på att skatter betalas in med en eller ett par månaders förskjutning. I årsredovisningen tas den inte upp som en tillgång.

De stora skillnaden mellan de två värderingsmetoderna indikerar att periodiseringsposten ska tolkas med viss försiktighet. Samtidigt är det kortfristiga fordringar och periodiseringar; ofta är löptiden bara någon månad eller två. Skattefordringar respektive skatteutgifter varierar starkt under året och det kan därför i vissa fall vara missvisande att beskriva statens nettofordringar i december som en förmögenhet då de inte är bestående mer än någon enstaka månad och när influtna medel därtill utbetalas i takt med att de inkommer.⁶²

4.4.4 Osäkra transaktioner

Fyra tydliga delar i årsredovisningens balansräkning finns inte med i finansräkenskaper: förväntade kapitalförluster i studiemedelsystemet, övriga avsättningar, upplupna bidragsintäkter och oförbrukade bidrag. Det sammanlagda värdet (netto) för posterna 2014 är –45 miljarder kronor. Att man inte tar med posterna i finansräkenskaper beror på att de motsvaras av framtida transaktioner där det är osäkert om det finns en motpart och vem den i så fall är. I finansräkenskaper ska både stockar och flöden stämma överens mellan olika sektorer i samhället och av praktiska skäl inväntar man därför den verkliga transaktionen innan beloppen bokförs. Denna förenkling kan i vissa sammanhang ha en viss betydelse för tolkningen av statens finansiella ställning, men kanske framför allt för bilden av lånen i studiemedelsystemet.

⁶⁰ Se även bilaga 2.

⁶¹ Underlag från SCB 2015-01-20.

⁶² En privatpersonens lönekonto är för de flesta betydligt mer välfyllt den 25:e i varje månad än den 30:e i samma månad när räkningarna är betalda. Än lägre är behållningen vanligen dagarna innan lönen kommer in. Men det är tveksamt att dra slutsatsen att personens nettoförmögenhet varierar på samma sätt under månadens gång.

4.5 Uppföljningarna har i första hand andra syften än att skapa god överblick

I avsnitt 2 efterfrågas en uppföljning som skapar överblick över tillgångar och skulder till verkliga värden. I en sådan sammanställning kan stora värden och risker identifieras. Det vore vidare önskvärt om sammanställningen också kunde ge en indikation om vilken framtida avkastning som kan förväntas från balansräkningen. Denna typ av uppföljning saknas idag. Det visar analysen av regeringens olika uppföljningar och genomgången av den statistisk som finns tillgänglig.

Uppföljningen av den offentliga förmögenheten i de *ekonomiska propositionerna* har en tydlig inriktning mot att beskriva budgetens påverkan på den finansiella förmögenheten. Dessutom sker uppföljningen på högsta aggregerade nivå, vilket inte skapar goda förutsättningar för den överblick som efterfrågas.

Årsredovisningen för staten har i första hand syftet att utgöra underlag för uppföljning och beslut som rör styrning av den statliga verksamheten. Värderingen av tillgångar och skulder sker inte i första hand utifrån ett förmögenhetsperspektiv utan redovisningen har ett mer resultatutredande syfte. Regelverket är därmed utformat för att belysa andra perspektiv än det som efterfrågas här. Ett tydligt exempel är hanteringen av statens onoterade bolag som även fortsättningsvis kommer att värderas med kapitalandelsmetoden. Detta trots att det verkliga värdet bedöms vara betydligt högre. Även posten Fonder har en konstruktion som kan försvåra möjligheterna att skapa god överblick.

Finansräkenskaperna, som utgör grund för beräkningarna i de ekonomiska propositionerna, har också det delvis ett annat syfte än det som efterfrågas här. Statistiken syftar till att beskriva tillgångar och skulder samt de flöden de ger upphov till i hela samhällsekonomin. För att lösa uppgiften görs en rad förenklingar. Två exempel är att de framtida kapitalförluster som väntas uppstå i studiestödssystemet inte beaktas samt även den modellering som görs av statens skattefordringar. Ytterligare ett problem är att principen om att marknadsvärdera skulder och tillgångar inte genomförs fullt ut. Statens onoterade bolag värderas på samma sätt som i årsredovisningen för staten.

I regeringens *redogörelse för företag med statligt ägande* redovisas en marknadsvärdering av de största onoterade bolagen, men i redogörelsen avhandlas bara en delmängd av statens balansräkning.

Även om det idag saknas en överblickbar sammanställning så finns det flera statistiska och redovisningsmässiga underlag att utgå ifrån. Samtidigt är det relativt få verksamheter som står för huvuddelen av det finansiella värdet i balansräkningen. En analys visar att omkring 15 statliga bolag och 6 statliga verksamheter står för hela 97 procent av de samlade värdena i balansräkningen.

se bilaga 3. Om vi ser till alla tillgängliga underlag finns det värderingar som beskriver det verkliga värdet för nästan alla större poster. Därför finns det goda förutsättningar för att upprätta en överblickbar sammanställning.

4.6 Sammanfattande iakttagelser

Om de skillnader som finns mellan de båda underlagen:

- I finansräkenskaperna uppgår det finansiella nettot till minus 440 miljarder kronor. I årsredovisningen är nettoskulden hela 492 miljarder kronor större.
- Det är främst olikheter i vad som tas upp som finansiella tillgångar och skulder i balansräkningen som förklarar den skillnaden.
- Hanteringen av fonder och skattefordringar utgör de två enskilt största olikheterna avseende avgränsningar. Dessa poster svarar för 350 miljarder kronor av den skillnad som finns mellan underlagen.
- Även olikheter avseende hanteringen av Riksbanken och skilda värderingsprinciper för främst noterade aktier och statsskulden förklarar en betydande del av skillnaden.

Om de regelverk som styr utformningen av de båda underlagen:

- En orsak till de skillnader som finns är att de båda sammanställningarna delvis upprättas utifrån olika syften.
- Finansräkenskaperna är en del av den officiella statistiken och styrs av ett internationellt regelverk. Statistiken syftar till att stödja en samhällsekonomisk analystradition där finansiella flöden och stockar ska kunna analyseras och följas i hela ekonomin.
- Årsredovisningen för staten utgår ifrån rent redovisningsmässiga regler och syften. I praktiken styrs statens årsredovisning av det regelverk som styr de enskilda myndigheternas redovisning. Det beror på att statens årsredovisning är en konsolidering av de enskilda myndigheternas årsredovisningar.

Om att de båda underlagen kan vara svåra att tolka:

- De regelverk som styr finansräkenskaperna och årsredovisningen har delvis andra syften än att skapa en god överblick. I finansräkenskaperna görs förenklingar för att kunna modellera flöden i hela samhälls ekonomin och i årsredovisningen finns krav på heltäckande redovisning. Båda kraven kan i vissa andra sammanhang försvåra möjligheterna att uppnå en transparent sammanställning.
- Den övergripande värderingsprincipen i finansräkenskaperna är att tillgångarna ska marknadsvärderas. Det gör emellertid inte SCB för de

statliga onoterade bolagen utan väljer – vilket regelverket tillåter – att värdera dem till eget kapital. Tolkningen av finansräkenskaperna försvaras dels av att den övergripande värderingsprincipen inte fullföljs fullt ut, dels av de avgränsningar/förenklingar som görs för att nå det övergripande syftet med statistiken.

- En förutsättning för att förstå vilken samlad bild som ges i årsredovisningen är att man har detaljerade kunskaper om de redovisningsregler som används, men även att man är utrustad med en god kunskap om balansräkningens innehåll och sammansättning.

Om förutsättningarna för att skapa en bättre överblick:

- Det är relativt få statliga verksamheter och bolag, 21 stycken, som står för 97 procent av alla värden i den finansiella balansräkningen.
- Statens tillgångar och skulder är idag värderade i flera olika statistiska och redovisningsmässiga underlag. De flesta av de större posterna i balansräkningen är i dag värderade till verkliga värden i något av dessa.
- Förutsättningarna för att skapa en bättre överblick är därför goda.

5 Slutsatser och rekommendationer

En utgångspunkt i denna granskning har varit att det är viktigt att ha en god kontroll över statens balansräkning. En god kontroll innefattar att alla intressenter har tillgång till en överblick över vilka tillgångar och skulder som staten har, hur dessa är värderade och vilka risker som är förknippade med balansräkningen.

5.1 Stora skillnader i värdering

Som framgått av avsnitt 3 och 4 skiljer sig statens finansiella ställning markant åt mellan olika redovisningar. Regeringen och SCB definierar inte staten på samma sätt och värderingsprinciperna skiljer sig åt. Statens finansiella nettoställning är 492 miljarder kronor högre enligt SCB:s finansräkenskaper än i *Årsredovisning för staten 2014*. För hela den statliga balansräkningen, där även reala tillgångar ingår, uppgick förmögenhetsskillnaden till 1 258 miljarder kronor, ungefär samma storleksordning som hela statsskulden. De ekonomiska propositionerna utgår ifrån finansräkenskaperna så här är överensstämmelsen stor.

Regeringen redovisar därtill två olika värden för statliga hel- och delägda bolag. Enligt regeringens publikation *Verksamhetsberättelse för företag med statligt ägande* är värdet på bolagen 120 miljarder kronor högre än i *Årsredovisning för staten*.

5.2 En lättillgänglig bild saknas

Det faktum att det figurerar olika uppgifter på statens ekonomiska ställning kan vara förvirrande, och för en lekman är det sannolikt svårt att förstå varför skillnaderna uppstår. I årsredovisningen för staten återfinns förvisso en jämförelse mellan hur regeringen och SCB värderar posterna i statens balansräkning i en not men det kräver goda förkunskaper för att tillgodogöra sig den informationen fullt ut. Regelverken som styr finansräkenskaperna och årsredovisningen för staten ger återverkningar på resultaten på ett sätt som inte alltid befrämjar en god överblick över statens ekonomiska ställning.

Någon lättillgänglig och överskådlig bild över statens ekonomiska ställning finns inte vilket Riksrevisionen anser vara en brist.

Samtidigt visar granskningen av den finansiella delen av balansräkningen att relativt få poster står för huvuddelen av det samlade finansiella värdet. Förutsättningarna för att åstadkomma en transparent uppföljning bör därför vara goda.

5.3 Beslutsunderlagen kan förbättras

Som noterades i avsnitt 2 är kvaliteten i beslutsunderlag av väsentlig betydelse för hur bra och effektiva beslut som tas. Ett fullgott beslutsunderlag bör enligt Riksrevisionens bedömning innefatta vilka värden som står på spel och vilka risker som är förknippade med verksamheten och därmed med beslutet ifråga.

Bolagsenheten på Näringsdepartementet genomför marknadsvärderingar av de större och viktigaste statliga bolagen. Inom Regeringskansliet finns således sedan flera år en upparbetad kompetens kring värderingar vad avser de statliga bolagen. Utöver den politiska ledningen för bolagsenheten kände emellertid inte företrädare för enheten till att någon löpande efterfrågat information om bolagens värdering.⁶³

Ett fullgott beslutsunderlag bör enligt Riksrevisionens bedömning bygga på en riktig värdering. Det innebär att bolag som inte har särskilda samhällsuppdrag i normalfallet värderas till verkligt värde. I det sammanhanget anser Riksrevisionen att det är otillfredsställande att SCB valt att värdera de onoterade statliga bolagen till eget kapital istället för att marknadsvärdera dem.

I de ekonomiska propositionerna tas i princip inte värdeförändringar med i prognoserna, trots att dessa svarat för en betydande del av uppbyggnaden av den statliga förmögenheten historiskt. Det ger en icke rättvisande bild av den statliga och offentliga sektorns förväntade förmögenhetsutveckling. En uppskattning av bolagens förmögenhetsutveckling finns tillgänglig inom Finansdepartementet genom arbetet med bolagens prognostiserade utdelningar.

5.4 Risker i statens balansräkning

Riksrevisionen bedömer att regeringens redovisning av de statliga tillgångarna är otillfredsställande vad beträffar risker. Någon samlad beskrivning redovisas inte vilket torde vara en förutsättning för en god hushållning av resurser. Flera tillgångsslag, framförallt statliga bolag, värderas till låga värden med utgångspunkt i kapitalandelsmetoden i årsredovisningen för staten. De verkliga värdena bedöms

⁶³ Intervju med Näringsdepartementet 2015-01-13.

ofta vara väsentligt högre, vilket även framgår av de värderingar som redovisas i rapporten *Verksamhetsberättelse för företag med statligt ägande*.⁶⁴

Vad gäller skuldsidan så har Riksgälden ett samlat ansvar för dels statsskuldsvärdningen och dess risker, dels för det statliga garantisystemet och dess risker. I en skrivelse till riksdagen vartannat år utvärderar regeringen vidare statens upplåning och skuldsvärdning. Vad gäller tillgångssidan finns det inte någon myndighet som har ett samlat ansvar för förvaltningen av tillgångarna och/eller hanteringen av riskerna. Ansvaret vilar därför på regeringen.

Sammantaget finns det goda skäl till att såväl analysera vilka risker som återfinns i statens balansräkning som att samlat beskriva dessa för riksdagen och allmänheten. En sådan beskrivning kan med fördel inkludera vilka konsekvenser de samlade riskerna kan få för statens intäkter. Den pekuniära avkastningen på statens tillgångar har överstigit räntorna på statskulden under senare år. Det finns anledning att misstänka att utdelningen från statliga bolag blir lägre framgent om elpriset och järnmalmpriset ligger kvar på nuvarande nivåer. Samtidigt kommer ränteläget med stor sannolikhet att stiga om något år. En analys av kapitalnettot borde vara en naturlig komponent i beslutsunderlaget.

5.5 Värdering och det finanspolitiska ramverket

I slutet av maj beslöt regeringen – efter ett tillkännagivande av riksdagen – att tillsätta en parlamentarisk kommitté för att analysera konsekvenserna för svensk ekonomi av ett förändrat överskottsmål. En del i ett sådant underlag kan komma att handla om hur den offentliga sektorns ekonomiska läge ser ut. Detta inkluderar värderingsfrågor och skulle överskottsmålet kompletteras med ett mål för offentliga sektorns förmögenhet, som bland annat Finanspolitiska rådet diskuterat,⁶⁵ visar skillnaden på 1 258 miljarder kronor för statens totala nettoförmögenhet mellan årsredovisningen för staten och SCB:s beräkning enligt nationalräkenskapernas principer på betydelsen av avgränsningar och värderingsprinciper. Därtill skulle nettoförmögenheten påverkas om staten valde att privatisera sina bolag då marknadsvärdet vanligtvis är högre än det redovisade värdet. Denna effekt kan begränsas om de statliga bolagen marknadsvärderas i högre utsträckning.

⁶⁴ Som nämnts i avsnitt 3.3 är det enligt Näringsdepartementets företrädare viktigt att ha kontinuitet i verksamhetsberättelsen över åren så att värdeförändringen kan följas. Trenden är därför viktigare än den exakta nivån på förmögenheten. Vår bedömning är därför att bolagsenhets värderingar kan skilja sig något från vad andra bedömare skulle komma fram till.

⁶⁵ Finanspolitiska rådet (2008), *Svensk finanspolitik*.

5.6 Rekommendationer

Regeringen bör i något sammanhang ge en lättillgänglig bild över statens ekonomiska ställning. I en sådan redovisning bör det framgå att det finns flera bilder över statens ställning. Genom att samlat beskriva och klargöra syftet med olika sammanställningarna kan en tydligare bild ges över statens ställning och hur olika värderingsprinciper och avgränsningar påverkar resultatet.

Regeringen bör informera om utsikterna för kapitalnettot och hur de samlade riskerna i balansräkningen kan komma att påverka dessa utsikter. En sådan information bör utgöra en naturlig ingrediens i underlaget för finanspolitiska avvägningar.

Regeringen bör se över syftet med redovisningen av den offentliga förmögenheten i de ekonomiska propositionerna.

Statistiska centralbyrån bör marknadsvärdera åtminstone de större onoterade statliga bolagen i finansräkenskaperna.

6 Referenslista

Riksdag och regering

Prop. 1980/81:22. *Om insyn i statliga företag.*

Prop. 2010/11:40. *En reformerad budgetlag.*

Prop. 2014/15:100. *2015 års ekonomiska vårproposition.*

Regeringens skrivelse 2014/15:101. *Årsredovisningen för staten 2014.*

Regeringens skrivelse 2013/14:140. *2014 års redogörelse för företag med statligt ägande.*

Regeringskansliet (2014). *Verksamhetsberättelse för företag med statligt ägande 2013.*

Regeringskansliet (2015). *Verksamhetsberättelse för företag med statligt ägande 2014.*

Lagar och förordningar

Budgetlag (2011:203).

Regeringsformen.

Lag (2006:647) om finansiella åtgärder för hantering av restprodukter från kärnteknisk verksamhet.

Förordning (2000:605) om årsredovisning och budgetunderlag.

Förordning (2011:231) om underlag för årsredovisningen för staten.

Europeiska rådets förordning (EU 549/2013) om Europeiska national- och regionalräkenskapsystemet i gemenskapen.

Övriga källor

Ekonomistyrningsverket (2012). *Jämförelser med internationella redovisningsstandarder m.m.*, Regeringsuppdrag, ESV 2012:40.

Ekonomistyrningsverket (2014). *Förslag till förordningsändringar – Redovisning av regeringsuppdrag rörande förslag till förordningsändringar inom området finansiell redovisning*, ESV 2014:30.

Ekonomistyrningsverket (2015). *Prognos, Statens budget och de offentliga finanserna, mars 2015*, ESV 2015:26.

ENS 2010. Europeiska national- och regionalräkenskapssystemet, European System of Accounts (ESA2010), Eurostat, Luxemburg 2013.

Finanspolitiska rådet (2008). *Svensk finanspolitik 2008*.

Finanspolitiska rådet (2009). *Svensk finanspolitik 2009*.

Finanspolitiska rådet (2010). *Svensk finanspolitik 2010*.

Finanspolitiska rådet (2012). *Svensk finanspolitik 2012*.

Stabilisering av nettoförmögenheten, Ekonomisk debatt, årgång 39, nummer 6.

Konjunkturinstitutet (2014). *Den offentliga sektorns skulder och finansiella tillgångar*. Underlagsrapport till Finanspolitiska rådet 2014/4.

OECD (2015). *OECD Economic Outlook*, Vol. 2015/1.

Riksbanken (2014). *Sveriges riksbanks årsredovisning 2014*.

Riksrevisionen (2015a). (Opublicerad) *Risker för staten utifrån redovisningen i statens balansräkning*. (Dir. 39 2012/0134).

Riksrevisionen (2015b). *Transparensen i Årsredovisningen för staten 2014*, RiR 2015:9.

Riksrevisionen (2015c). *Regeringens hantering av risker i statliga bolag*, RiR 2015:15.

Konjunkturrådets rapport (2012), *Enkla regler, svåra tider*, SNS Förlag 2012.

SOU 2010:18 En reformerad budgetlag. Betänkande av utredningen Översyn av budgetlagen.

SOU 2012:14. *Ekonomiskt värde och samhällsnytta – förslag till en ny statlig ägarförvaltning*. Betänkande av Ägarutredningen.

SOU 2014:8. *Översyn av statsskuldspolitiken*. Betänkande av Statsskuldutredningen.

Söderström, Tson Hans (2014). *En önskelista för det stabiliseringspolitiska regelverket*. Framförande vid det 34:e Arne Ryde-symposiet.

Internetkällor

Flodén, Martin (2012). *Hur försvann den svenska statsskulden?* <http://ekonomistas.se/2012/09/06/hur-forsvann-den-svenska-statsskulden/> Frycklund, Jonas (2011).

Sveriges Redovisningskonsulters Förbund (SRF) webbplats, www.srfredovisning.se/ bokforingsnamnden.

Intervjuförteckning samt uppgifter via e-post

Ekonomistyrningsverket 2015-05-04.

Finansdepartementet 2015-02-19.

Näringsdepartementet 2015-01-13.

Näringsdepartementet 2015-04-21.

Statistiska centralbyrån 2014-10-31.

Statistiska centralbyrån 2015-01-20.

Skr. 2015/16:61
Bilaga

STATENS FINANSIELLA TILLGÅNGAR – NÅGOT ATT RÄKNA MED?

Bilaga 1 Värderingsbegrepp

I rapporten används uttryck som riktig värdering och verkligt värde. På redovisningsspråk beskrivs verkligt värde som "det belopp till vilket en tillgång skulle kunna överlätas eller en skuld skulle kunna regleras mellan kunniga parter som är oberoende av varandra och som har ett intresse av att transaktionen genomförs".⁶⁶ Det är således mer eller mindre synonymt med marknadsvärde under normala förhållanden.

Under olika perioder har olika principer förespråkats för hur tillgångars ekonomiska värde ska mätas och redovisas. Men det har aldrig rätt konsensus huruvida anskaffningsvärde eller marknadsvärde är att föredra.

EU genomförde gemensamma redovisningsregler 2005 som innebar att noterade bolag ska/kan värdera vissa tillgångar till marknadsvärde, så kallat verkligt värde. IFRS (International Financial Reporting Standards) visade sig dock vara problematisk när inga transaktioner ägt rum. Hur ska marknadsvärdet bestämmas när ingen objektiv värdering finns att tillgå? Det är en frågeställning som är relevant för många statliga bolag.

Vidare framkom under finanskrisen att när företag tvingas beräkna tillgångars eller skuldens värde utifrån ett försäljningspris i volatila tider finns det en betydande risk att den marknadsbaserade värderingen inte reflekterar det underliggande värdet.

Värdering till verkligt värde i en stressad marknad har efter krisen ifrågasatts. I april 2009 lade FASB (Financial Accounting Standards Board) fram nya riktlinjer för värdering som innebar att värderingen skulle baseras på det pris man skulle fått om marknaden var stabil, snarare än under en framtvungad likvidering. Under 2013 kom ytterligare förtydliganden om vad verkligt värde är, hur det ska fastställas och vilka upplysningskrav som ska gälla genom en ny standard IFRS 13. Där beskrivs verkligt värde som det pris som skulle erhållas vid en försäljning av en tillgång eller den ersättning som skulle erläggas för att överföra en skuld i en normal transaktion mellan marknadsaktörer vid tillfället då värdering görs. Det finns således en skillnad mellan marknadsvärdering och verkligt värde under vissa förhållanden.

Lite förenklat kan man sammanfatta utvecklingen med att det funnits en dragning under senare decenniet mot att redovisa verkligt värde snarare än ett historiskt värde såsom anskaffningsvärde. Den av staten ofta använda kapitalandelsmetoden ligger emellan dessa ytterligheter.

⁶⁶ <http://www.srfredovisning.se/bokforingsnamnden>

Ett sätt att se på frågan om vilken värderingsmetod som kan användas för statliga bolag är att utgå ifrån vad syftet med bolaget är. Utgångspunkten för statens ägande i TeliaSonera och Kungliga Operan skiljer sig uppenbart åt. Det förstnämnda bolaget ger stora utdelningar till staten medan det sistnämnda bolaget är anslagsfinansierat till 87 procent.

Med den utgångspunkten är det inte självklart att samma värderingsmetod ska användas för alla statliga bolag. Några bolag har riksdagen gett regeringen klartecken att sälja. När en sådan transaktion kommer till stånd blir det till vad marknaden är beredd att betala. För redan börsnoterade bolag är en marknadsvärdering rättfram, aktiekursen ger svaret. Icke noterade bolag kan värderas genom jämförelse med liknande bolag som är börsnoterade eller genom att diskontera bolagets framtida kassaflöde.

I den andra änden finns bolag med särskilda samhällsuppdrag vilka ofta delvis är anslagsfinansierade. Bolag som Dramaten, Göta kanalbolag, Samhall med flera kan förvisso i princip säljas men det är statens långsiktiga intention att behålla dem. Detsamma gäller affärsverk som Sjöfartsverket och Luftfartsverket. En marknadsvärdering av bolag som aldrig är tänkta att säljas kan ifrågasättas. Det finns ingen normal marknad och få tänkbara köpare så värderingen blir osäker. Mervärdet av att göra en marknadsvärdering av dessa bolag är begränsat vad gäller statens förmögenhet då bolagen ofta är relativt små. Kapitalandelsmetoden genererar en jämnare bild av sådana bolags förmögenhet över tiden. Metoden underskattar dock värdet om bolaget/affärsverket inte bygger upp eget kapital men har stora reala tillgångar. Svenska kraftnät är ett sådant exempel.

Men det finns – mellan ovannämnda grupper – en rad bolag som staten inte har givit något särskilt samhällsuppdrag. Dessa skulle rent principiellt kunna säljas om den politiska majoriteten ändrade åsikt. Vattenfall, LKAB, SJ med flera är exempel på bolag som det vore relativt enkelt att finna köpare till och som inte har något unikt uppdrag åt staten. Generellt finns det bolag som spelat en betydande roll för uppbyggnaden av den svenska infrastrukturen men vars främsta uppgift idag synes vara att generera avkastning till staten. Kapitalandelsmetoden avslöjar inte alltid bolagens verkliga värden för denna grupp. Här finns det sannolikt dolda värden. Förändringen av marknadsvärdet bedöms vidare vara en bättre värdemätare av kostnaden av olika ålägganden/uppgifter som regering och riksdagen lägger på denna typ av bolag än vad kapitalandelsmetoden är.

En sådan här indelning är varken självklar eller konstant över tiden. Förutsättningarna och det politiska klimatet är inte detsamma idag som för säg två decennier sedan. Därtill kan olika regeringar göra olika bedömningar. Icke desto mindre skulle en uppdelning utifrån det syfte som staten har med sina bolag kunna ge en vägledning för vilken värderingsmetod som är lämplig.

I rapporten reflekterar begreppet riktig värdering att staten gör en värdering som baseras på vilket syfte som staten har med sitt ägande och vilken marknad respektive bolag verkar på. Det kan innebära en marknadsvärdering eller en värdering genom kapitalandelsmetoden.

Bilaga 2 En jämförelse av årsredovisningen för staten och finansräkenskaperna

För att upprätta ett beslutsunderlag är det viktigt att ha goda kunskaper om statistikens egenskaper. Här jämförs och analyseras skillnaderna mellan finansräkenskaperna och årsredovisningen för staten. Syftet är inte att i detalj lösa problemen med transparensen i underlagen, här analyseras bara de större skillnaderna. Tanken är att analysen ska öka förståelsen för både innehåll och sammansättning i de båda balansräkningarna. Analysen åskådliggör också på ett tydligt sätt vad olika val av värderingsprinciper, klassificeringar och avgränsningar får för betydelse för sammanställningen. Analysen utgår ifrån tabell B1.

Noterade aktier

När det gäller noterade aktier är det främst olika värderingsprinciper som förklarar den stora diskrepans som finns mellan underlagen. Staten äger för tillfället två större poster i börsnoterade bolag: SAS AB och Telia Sonera AB. De tas upp som finansiella anläggningstillgångar i årsredovisningen och värderas enligt kapitalandelsmetoden till 43 miljarder kronor. I finansräkenskaperna marknadsvärderas motsvarande innehav till 83 miljarder kronor enligt de rådande börskurserna vid årsskiftet 2014. Olikheter i värderingsprinciper förklarar därmed 40 miljarder av den differens på 74 miljarder kronor som finns för noterade aktier i tabell B1. Resterande del beror i huvudsak på olika avgränsningar av den statliga verksamheten. Det finns 16 självständiga ekonomiska enheter i form av fonder, högskolor, stiftelser och bolag som avgränsas på olika sätt i de båda underlagen.⁶⁷ En del av dessa enheter har börsnoterade aktier. I finansräkenskaperna räknas enheterna som tillhörande den statliga sektorn och därmed ingår även aktieinnehavet i sammanställningen. I årsredovisningen för staten betraktas de däremot som självständiga juridiska enheter och aktieinnehavet ingår då inte i sammanställningen.

⁶⁷ Allmänna avsvfonden, Almi företagspartner, Chalmers tekniska högskola, Dramaten, Förvaltningsstiftelsen för SVT, UR och SR, Högskolan Jönköping, Norrlandsfonden, Operan, Riksbankens Jubileumsfond, Stiftelsen för kunskaps- och kompetensutveckling, Stiftelsen för miljöstrategisk forskning, Stiftelsen för strategisk forskning, Stiftelsen Industrifonden, Swedfund Svensk-Danska Broförbindelsen (SVEDAB) samt Östersjöstiftelsen.

Tabell B1 Statens finansiella tillgångar och skulder – en jämförelse av finansiella tillgångarna och årsredovisningen för staten

Årsredovisningen för staten	2014	Staten i finansiella tillgångarna	2014	Diff.
Andelar i helägda och delägda bolag (not 26)	350	Aktier och andra ägarandelar (FA5100)	546	-196
Noterade bolag (Telia och SAS)	43	Noterade aktier	117	-74
Onoterade bolag (Vattenfall, LKAB m.fl.)	307	Onoterade aktier och andra ägarandelar	314	-8
Riksbanken	1	Riksbanken	106	-105
		Affärsverk	10	-10
Andra långfristiga värdepapper (not 27)	40			
Ägarandelar i banker och bolag	8			8
Obligationer	32	Räntebärande värdepapper (FA3000)	108	-76
Kärnavfallsfonden bostadsobligationer	27	Kärnavfallsfonden	54	-27
Insättningsgarantin	0	Insättningsgarantin	33	-33
Övrigt innehav av obligationer (RGK och EKN)	5	Övrigt	21	-16
Långfristiga fordringar (not 28)	3			3
Utlåning (not 29)	415	Lån (FA4000)	453	-38
CSN	175	CSN	203	-28
Riksbanken	227	Riksbanken	227	0
Övriga lån	13	Övriga lån	17	-4
Affärsverk	0	Affärsverk	6	-6
Fordringar och periodavgränsningsposter (not 34-38)	170	Obetalda/förutbetalda inkomster och utgift m.m. (FA7000, FA8100 och FA8900)	316	-146
Skattefordran och övrig periodisering	93	Skattefordran och övrig periodisering	316	-223
Repor i Kärnavfallsfonden och Insättningsgarantin	62	Redovisas under inlåning nedan		62
Förutbetalda kostnader och upplupna intäkter på statsskulden	10	Ingår i upplåning		10
Upplupna bidragsintäkter	3	Ej med i FiR		3
Affärsverk	2			2
Kortfristiga placeringar och Kassa/bank (not 39-40)	26	Inlåning (FA2200 och FA2900)	88	-62
Korta placeringar och kassa bank	22	Inlåning	15	7
Affärsverk	4	Affärsverk		4
		PPM	11	-11
		Repor Kärnavfallsfonden och Insättningsgarantin	62	-62
Summa finansiella tillgångar	1 004	Summa finansiella tillgångar	1 511	-508

Tabell B1 Statens finansiella tillgångar och skulder – en jämförelse av finansräkenskaperna och årsredovisningen för staten (forts.)

Årsredovisningen för staten	2014	Staten i finansräkenskaperna	2014	Diff.
Fonder (not 42)	139			139
Kärnavfallsfonden	53			
Stabilitetsfonden	53			
Insättningsgarantifonden	31			
Övriga fonder	3			
Avsättning för pensioner m.m. (not 43)	221	Pensionsrätter mm (FL6200 och FL6300)	217	4
Myndigheter	216	Myndigheter	217	-1
Affärsverk	5	Affärsverk	0	5
Övriga avsättningar (not 44)	11	Ej med i FiR		11
Statsskuld (not 45)	1 347	Upplåning	1 627	-280
		Räntebärande värdepapper (FL3000)	1 438	
		Lån (FL4000)	132	
		Inlåning (FL2900)	57	
Övriga skulder och periodavgränsningsposter (not 46–53)	228	Övriga betalda/förutbetalda inkomster och utgifter, handelskrediter, förskott m.m. (FL7000, FL8100 och FL8900)	108	121
Skatteskulder, övriga skulder och periodavgräns.	95	Skatter och övrig periodisering	108	-12
Repor Kärnavfallsfonden och Insättningsgarantin	62	Ingår i upplåning		62
Upplupna kostnader och förutbetalda intäkter för statsskulden	44	Ingår i upplåning		44
Skuld till PPM	11	Ingår i upplåning		11
Oförbrukade bidrag	9	Ej med i FiR		9
Affärsverk	7			7
Summa skulder	1 936	Summa skulder	1 952	-16
Finansiell ställning	-932	Finansiell ställning	-440	-492

Källa: Årsredovisningen för staten 2014 och SCB:s finansräkenskaper i mars 2015, samt egna beräkningar.

Anm: Posten Räntebärande värdepapper (FL3000) har justerats med 68 miljarder kronor i jämförelse med det belopp som publicerades i finansräkenskaperna för mars 2015. Detta har gjorts på inrådan av SCB som upptäckt ett fel i omvärderingen av statsskulden till marknadsvärde.

Onoterade bolag och andra ägarandelar

Till denna kategori tillgångar räknas ett antal stora bolag där flertalet har sitt ursprung i affärsdrivande verk såsom Vattenfall, LKAB, Sveaskog och Akademiska Hus. Till gruppen hör också en ganska stor mängd bolag med i första hand samhällsnyttiga uppdrag som till exempel Samhall, Systembolaget, Dramaten och Operan. Även statens ägarandelar i ett antal internationella banker räknas till gruppen, såsom Europeiska investeringsbanken (EIB), Europeiska utvecklingsbanken (EBRD) och Världsbanken (IBRD). Det samlade tillgångsvärdet 2014 motsvarar 314 miljarder kronor i både årsredovisningen och finansräkenskaperna.

För denna tillgångskategori finns endast smärre skillnader avseende avgränsningar eller värderingsprinciper mellan de båda underlagen. I finansräkenskaperna görs ingen marknadsvärdering av de onoterade innehaven. Samma värdering som i årsredovisningen används. Det betyder att ett värde motsvarande justerat eget kapital används som värderingsprincip i de flesta fall.

Riksbanken

När det gäller ägarandelen i Riksbanken värderas den till mycket olika belopp i de båda underlagen. Skillnaden är hela 105 miljarder kronor. Det beror på att Riksbanken ansetts ha en ställning som särskilt rättssubjekt med egna tillgångar, vilket enligt regeringen motiverar att Riksbanken inte ska utgöra en del i konsolideringen i årsredovisningen för staten. Regeringen har dock beslutat att Riksbankens grundfond ska anses utgöra en tillgång hos staten.⁶⁸ Grundfonden uppgår till 1 miljard kronor.

I finansräkenskaperna beräknas ägarandelen utifrån justerat eget kapital, och då ingår förutom grundfonden även Riksbankens reserver om 52 miljarder kronor samt ett värderegleringskonto om 53 miljarder kronor. Värderegleringskontot använder Riksbanken i sin redovisning av balansräkningen för att hantera marknadsvariationer för de tillgångar som banken äger, främst olika typer av värdepapper och guld.⁶⁹

Affärsverk

Statens affärsverk behandlas på olika sätt i de båda underlagen. I årsredovisningen ingår affärsverken som övriga myndigheter i den konsoliderade redovisningen. I tabell B2 har vi sammanställt de största posterna i den särredovisning som finns av affärsverken i årsredovisningens balansräkning.

⁶⁸ Prop. 2010/11:40, s. 116, 11§ förordningen (2011:231) om underlag för årsredovisningen för staten. Jämför även SOU 2010:18, s. 259.

⁶⁹ Riksbankens årsredovisning (2014), s. 65.

Tabell Bz Affärsverken i årsredovisningen för staten

Poster i statens balansräkning, miljarder kronor	Not	2014
Reala tillgångar		
Byggnader, mark och annan fast egendom	20	2
Maskiner, inventarier, installationer m. m.	22	11
Pågående nyanläggningar	23	10
Finansiella tillgångar		
Andelar i hel- och delägda företag	26	1
Långfristiga fordringar	28	0
Kundfordringar	34	1
Övriga upplupna intäkter	38	1
Kassa och bank	40	4
Summa tillgångar		30
Skulder		
Avsättning för pensioner och liknande förpliktelser	43	5
Leverantörsskulder	47	1
Övriga skulder	48	5
Förskott från uppdragsgivare och kunder	50	1
Upplupna kostnader	51	1
Oförbrukade bidrag	52	0
Summa skulder		13
Tillgångar minus skulder		18

Källa: Årsredovisning för staten 2014.

Affärsverken och framför allt Svenska Kraftnät har betydande reala tillgångar i form av byggnader, mark, installationer och pågående nyanläggningar. Om vi i tabellen räknar ut skillnaden mellan affärsverkens skulder och tillgångar för 2014 blir nettot knappt 18 miljarder kronor.

I finansräkenskaperna räknas inte affärsverken till den statliga sektorn utan de tillhör företagssektorn. Det betyder att de tas upp i balansräkningen i form av en ägarandel på samma sätt som ägandet av ett företag. Förutom ägarandelen finns även lån till affärsverken via Riksgälden. De redovisas i finansräkenskaperna under posten lån, se tabell B1. Värdet av ägarandelarna som tas upp till 10 miljarder kronor tillsammans med lånen på 6 miljarder kronor motsvarar i det närmaste värdet i årsredovisningen. Det betyder att olika

redovisningsprinciper inte medför någon nämnvärd skillnad avseende det totala värdet av affärsverken. De olikheter som uppstår beror på att en del av värdet klassificeras som en real tillgång i årsredovisningen. Skillnaden kan överslagsmässigt beräknas till 23 miljarder kronor 2014, det vill säga summan av de reala tillgångar som redovisas i tabell B2.

Obligationer

När det gäller redovisningen av obligationer finns det stora skillnader i redovisningsprinciper mellan de båda underlagen. I finansräkenskaperna redovisas ett tämligen omfattande innehav av obligationer på 108 miljarder kronor, medan årsredovisningen endast tar upp 32 miljarder kronor. Den stora skillnaden förklaras i huvudsak av hur man valt att redovisa obligationsinnehavet och skulderna i Kärnavfallsfonden och i Insättningsgarantifonden.

Insättningsgarantin innebär att staten, upp till ett visst belopp (100 000 euro), garanterar de pengar som personer och institut har satt in på konton hos banker, kreditmarknadsföretag och värdepappersbolag. Garantin träder i kraft om ett institut går i konkurs eller när Finansinspektionen beslutar att insättningsgarantin ska träda in. I fonden finns statsobligationer motsvarande ett marknadsvärde om 33 miljarder kronor.⁷⁰

Kärnavfallsfonden består av medel som kärnkraftsbolagen betalat in till staten och som de har rätt att använda till kostnader för att hantera kärnavfall inklusive slutförvaringen. Medlen förvaltas av staten och är registrerade på respektive företag. Inbetalda avgifter som inte behövs för att täcka den avgiftsskyldiges andel av kostanden ska återbetalas.⁷¹ I fonden finns värdepapper motsvarande ett marknadsvärde om 54 miljarder kronor, varav knappt 24 miljarder kronor utgörs av statsobligationer, resterande del består av bostadsobligationer och andra typer av obligationer.⁷²

I finansräkenskaperna tar man med hela obligationsinnehavet i båda fonderna som tillgångar. I årsredovisningen är redovisningen konsoliderad, vilket betyder att statliga myndigheters innehav av statsobligationer kvittas mot en lägre statsskuld. Det betyder att i årsredovisningen tas bara Kärnavfallsfondens bostadsobligationer och övriga obligationer upp på tillgångssidan. Resterande delar av obligationsinnehavet i de båda fonderna finns i stället med på skuldsidan i form av en lägre statsskuld, se tabell B3.

Ytterligare orsaker till den skillnad som finns avseende redovisningen av obligationer är olikheter avseende avgränsningen av de 16 självständiga ekonomiska enheter som finns. Flera av dessa har obligationer. Detta innehav redovisas inom den statliga sektorn

⁷⁰ SCB underlag 2015-04-20.

⁷¹ Enligt 16 § Lag (2006:647) om finansiella åtgärder för hantering av restprodukter från kärnteknisk verksamhet.

⁷² SCB underlag 2015-04-20.

i finansräkenskaperna medan motsvarande innehav inte tas upp i årsredovisningen. Där betraktas de 16 enheterna som fristående från staten.

Ytterligare en skillnad som medför olikheter avseende värdet av obligationer är att i årsredovisningen tas innehavet upp till anskaffningsvärde medan i finansräkenskaperna görs en marknadsvärdering. Från och med 2015 kommer dock obligationerna i de allra flesta fall att tas upp till marknadsvärde även i årsredovisningen.

Utlåning

Huvuddelen av statens utlåning består av lån till hushåll via Centrala studiestödsnämnden (CSN) samt lån till Riksbanken. Lånen till Riksbanken användes för att i efterdyningarna av finanskrisen förstärka valutareserven. Därutöver finns ett antal mindre lån bland annat till Irland och ett antal statliga bolag.

När det gäller studiemedelslånen uppstår en skillnad om 28 miljarder kronor mellan de båda underlagen. I årsredovisningen beaktas osäkra fordringar som räknas av mot den ursprungliga lånestocken. De osäkra fordringarna bygger på CSN:s beräkning av hur stor del av lånen som kommer att skrivas av på grund av att låntagare inte kommer att kunna fullgöra sina åtaganden. I finansräkenskaperna tas däremot hela lånestocken upp till sitt ursprungliga värde. Att man bortser från de osäkra fordringarna i finansräkenskaperna beror på att statistiken där delvis ska svara på andra frågeställningar än i årsredovisningen. I finansräkenskaperna ska både stockar och flöden mellan olika samhällssektorer stämma överens. I fallet med studielånen finns det en skuld i hushållssektorn som motsvaras av en tillgång i den statliga sektorn. I finansräkenskaperna väntar man av praktiska skäl med att omhändertata osäkra fordringar tills betalningsinställelsen faktiskt har skett.

Fonder

När det gäller skuldsidan på balansräkningen utgör kategorin fonder en stor skillnad mellan de båda underlagen. I årsredovisningen tas tre större fonder upp på balansräkningens skuldsida motsvarande ett samlat värde av 137 miljarder kronor. De aktuella fonderna är Kärnavfallsfonden, Insättningsgarantifonden och Stabilitetsfonden.

Fonder är ett speciellt begrepp som används inom statlig redovisning och ska inte betraktas som en skuld i vanlig bemärkelse. De belopp som tas upp under posten fonder behöver inte motsvaras av ett förväntat åtagande som finns kopplat till fonden.

I avsnittet om obligationer framgick att Kärnavfallsfondens tillgångar redovisas på olika sätt i de båda underlagen. Detta gäller även hur fonden tas upp på balansräkningens skuldsida. I årsredovisningen tas ett belopp upp på skuldsidan som motsvarar det värde som tillgångarna har. I finansräkenskaperna tar man inte upp fonden överhuvudtaget på skuldsidan. Där finns bara fondens tillgångar med i balansräkningen, se tabell B3. Detta trots att alla medel i fonden ska betalas ut till de företag som betalat in avgifter.

Det finns en diskrepans mellan behandlingen av Stabilitetsfonden och Insättningsgarantifonden i årsredovisningen och hur staten behandlar explicita garantier inom garantimodellen.

Det finns risker utanför statens balansräkning som staten likväl har ett ansvar för. Till en del handlar det om explicita garantier som är någorlunda väldefinierade. För att hantera statliga garantier har en garantimodell utvecklats. Garantimodellen innebär att garantiavgifterna går in i statens löpande verksamhet. Avgifterna minskar därmed lånebehovet och därigenom även statsskulden. De förluster som uppstår i samband med att garantier infrias går i motsatt riktning och påverkar lånebehovet och statsskulden negativt. I övrigt påverkas inte balansräkningen av garantierna inom garantimodellen.

Stater har dock även ett implicit ansvar för andra frågor och områden. En etablerad implicit garanti är den att rädda banker om den finansiella stabiliteten är hotad. Generellt anses banksystemet vara så viktigt för ekonomins funktions sätt att stater inte vågar riskera allvarliga störningar i bank- och betalningssystemet. Det medför att systemviktiga banker nästan per definition måste undsättas när de får ekonomiska problem. Det kan handla om mycket stora belopp vilket utvecklingen i Irland och Island visade under finanskrisen.

Ett syfte bakom bildandet av Stabilitetsfonden var att bankerna själva skulle svara för kostnaderna att hantera bankkriser. Kreditinstituten måste därför sedan 2010 betala en årlig stabilitetsavgift. Inkomna medel används till statens löpande verksamhet så någon fond i ordets egentliga mening är det inte. Totalt sett består Stabilitetsfonden av 53 miljarder kronor. Av dessa motsvaras 37 miljarder kronor av faktiska inbetalningar som har använts till statens löpande verksamhet. Fonden har således inga tillgångar utan utgörs av ett räntekonto hos Riksgälden.

Stabilitetsfonden tas i årsredovisningen för staten upp som en post på skuldsidan i statens balansräkning. Det finns emellertid inget direkt samband mellan fondens storlek och statens eventuella insatser för att stabilisera banksektorn framöver. Det implicita åtagandet är generellt och inte knutet till något belopp, kostnaderna för bankkriser varierar kraftigt och kan inte bedömas i förväg. Till skillnad från garantimodellen tas dock vad som skulle kunna beskrivas som förväntad förlust upp på skuldsidan i balansräkningen. Denna förväntade förlust är emellertid inte beräknad som inom garantimodellsystemet utan likställs med fondens storlek. De skilda redovisningsmetoderna för olika garantier får således återverknings på statens balansräkning. Behandlingen av Stabilitetsfonden i årsredovisningen för staten innebär att statens nettoförmögenhet blir 53 miljarder kronor lägre för 2014 jämfört med hur finansräkenskaperna behandlar fonden.

Ett liknande tillvägagångssätt sker beträffande insättningsgarantin. Skillnaden består i att i den fonden finns det faktiska tillgångar som byggts upp genom avgifter. Men vad gäller behandlingen av fonden som en post på skuldsidan är den densamma som för Stabilitetsfonden. Insättningsgarantins tillgångar uppgår till drygt 30 miljarder kronor, men det garanterade beloppet uppgår till 1 400 miljarder kronor. Någon värdering av statens förväntade kostnad finns inte. I årsredovisningen för staten är fonden som post på skuldsidan lika stor som tillgångarna. Liksom för Stabilitetsfonden reducerar tillvägagångssättet statens nettoförmögenhet, i detta fall med 30 miljarder kronor, jämfört med hur finansräkenskaperna behandlar fonden.

I enlighet med resonemanget ovan skulle således Stabilitetsfonden och Insättningsgarantin kunna betraktas som implicita respektive explicita garantier. Staten har många implicita åtaganden, men de brukar inte tas upp i balansräkningen. Att årsredovisningen har med dem handlar mer om att det gällande regelverket kräver att redovisningen ska innehålla hur mycket kapital som reserverats till dessa ändamål.

Tabell B3 Fondernas påverkan på den finansiella balansräkningen i årsredovisningen för staten respektive finansräkenskaperna

Miljarder kronor	Kärnavfallsfonden		Insättningsgarantin		Stabilitetsfonden	
	ÅRS	FIR	ÅRS	FIR	ÅRS	FIR
Tillgångssida						
Statsobligationer		24		33		
Andra obligationer	27	30				
Skuldsida						
Statspapper och konto i Riksgälden	-26		-31		-37	-37
Fondkapital	53		31		53	
Nettoeffekt på statens balansräkning	0	54	0	33	16	-37

Källa: SCB:s finansräkenskaper, årsredovisning för staten 2014 samt egna beräkningar.

Pensioner (skulder)

I både årsredovisningen och finansräkenskaperna finns avsättningar för myndigheternas tjänstepensioner på 216 miljarder kronor. Båda underlagen utgår ifrån samma värdering som utgörs av ett diskonterat nuvärde av framtida pensionsutbetalningar. Beräkningen är gjord av Statens tjänstepensionsverk (SPV). I årsredovisningen för staten 2014 och finansräkenskaperna används en diskonteringsränta på 1,1 procent. I SPV:s egen årsredovisning används en lägre ränta på 0,5 procent, vilket innebär att skulden där beräknas till ett värde som är 19 miljarder kronor högre än i årsredovisningen för staten.⁷³

Den skillnad om 6 miljarder kronor som finns för den totala pensionsskulden mellan finansräkenskaperna och årsredovisningen utgörs av affärsverkens pensionsåtaganden. De ingår i årsredovisningen men inte i finansräkenskaperna, eftersom affärsverken där hänförs till företagssektorn.

Statsskulden/upplåning

I årsredovisningen tas statsskulden upp till upplupet anskaffningsvärde och redovisningen sker under flera poster på balansräkningen. Under posten statsskulden redovisas den nominella skulden och under periodavgränsningsposter redovisas upplupna ränteintäkter och kostnader samt förutbetalda kostnader och intäkter för skulden. Den nominella skulden är konsoliderad vilket betyder att statliga myndigheters innehav av statspapper har räknats av på det sätt som beskrivs i avsnittet om fonder. I finansräkenskaperna motsvaras statsskulden av en upplåning som i stället redovisas brutto och till marknadsvärde. Att den redovisas brutto betyder till exempel att de statspapper som finns i främst Kärnavfallsfonden och Insättningsgarantin tas upp som tillgångar på balansräkningen och därför även måste ingå på skuldsidan i form av upplåning. Även marknadsvärderingen innebär att en diskrepans uppstår. I tabell B4 har vi försökt att skapa en brygga mellan statsskulden så som den definieras i årsredovisningen och den upplåning som redovisas i finansräkenskaperna.

⁷³ Årsredovisning för staten 2014, s. 173–174 samt not 43.

Tabell B4 Brygga mellan statsskulden i årsredovisningen och upplåningen i finansräkenskaperna

Miljarder kronor	2014
Statsskulden enligt årsredovisningen (not 45)	1 347
Kärnavfallsfondens innehav av statsobligationer	20
Insättningsgarantins innehav av statsobligationer	28
Övriga myndigheters innehav av statsobligationer	0,2
Riksgäldens definition av den svenska statsskulden (not 45)	1 394
Lån utanför Riksgälden	9
Derivat	5
Repor, Räntekonsortiet	1
Förutbetalda kostnader på statsskulden (not 36)	-4
Skuld till PPM (not 48)	11
Repor Kärnavfallsfonden och Insättningsgarantin (not 48)	62
Upplupna räntekostnader för statsskulden (not 51)	12
Förutbetalda intäkter för statsskulden (not 53)	32
Marknadsvärdering	105
Upplåning redovisad i finansräkenskaperna	1 627

Källa: Årsredovisningen för staten 2014, SCB:s finansräkenskaper samt egna beräkningar.

Eftersom upplåningen i finansräkenskaperna redovisas brutto måste vi först lägga tillbaka myndigheternas innehav av statspapper. Förutom det finns det myndigheter som har lån utanför Riksgälden. Dessa lån är med i finansräkenskapernas marknadsvärderade statsskulden men inte i årsredovisningens statsskulden. Även vissa derivat och repor redovisas på olika sätt i de båda underlagen och måste därför ingå i vår brygga. I årsredovisningen finns en skuld till premiepensionssystemet som tas upp under posten övriga skulder. I finansräkenskaperna motsvaras skulden av en inlåning i Riksgälden.

Förutom ett större inslag av bruttoredovisning redovisas skulden i finansräkenskaperna till marknadsvärde direkt på de instrument som ingår i upplåningen. I årsredovisningen finns delar av denna uppräknings också med, men den redovisas under andra poster än under statsskulden i balansräkningen. Under posterna fordringar och periodavgränsningsposter finns förutbetalda kostnader på statsskulden. Och under posterna övriga skulder och periodavgränsningsposter på skuldsidan finns upplupna räntekostnader och förutbetalda intäkter på statsskulden. Dessa tre poster utgör mindre del av den omräkning till marknadsvärde som Riksgälden gör åt SCB och finansräkenskaperna.⁷⁴ Resterade del av marknadsvärderingen utgör residual i tabell B4. Marknadsvärderingen i finansräkenskaperna ger således upphov till en diskrepans på 105 miljarder kronor mellan underlagen.

⁷⁴ SCB underlag 2014-10-31.

Övriga avsättningar, upplupna bidragsintäkter och oförbrukade bidrag

Tre tydliga poster i årsredovisningens balansräkning finns inte med i finansräkenskaperna: övriga avsättningar, upplupna bidragsintäkter och oförbrukade bidrag. Det sammanlagda värdet (netto) för posterna 2014 är minus 17 miljarder kronor. Att finansräkenskaperna inte har med posterna beror på att de motsvaras av framtida transaktioner där det är osäkert om det finns en motpart och vem den i så fall är. I finansräkenskaperna ska både stockar och flöden stämma överens mellan olika sektorer i samhället och av praktiska skäl inväntar man därför den verkliga transaktionen innan beloppen bokförs.

Fordringar, övriga skulder och periodavgränsnings-poster

Den enskilt största skillnad som finns mellan de två underlagen uppstår därför att olika redovisningsprinciper används för fordringar och kortfristiga skulder. Denna typ av tillgångar och skulder uppstår till följd av att vissa betalningar hamnar utanför redovisningsperioden. Det är främst olikheter i redovisningen av in- och utbetalningar av olika typer av skatter som leder till att en stor diskrepans i underlagen uppstår, drygt 211 miljarder kronor, se tabell B5. I tabellen tas de skillnader upp som inte tidigare avhandlats under någon annan rubrik.

Tabell B5 Fordringar, övriga skulder och periodavgränsningsposter – en jämförelse av årsredovisningen och finansräkenskaperna

Årsredovisningen för staten	2014	Staten i finansräkenskaperna	2014	Diff.
Tillgångar		Tillgångar		
Skattefordran och övrig periodisering	93	Skattefordran och övrig periodisering	316	-223
Skulder		Skulder		
Skatteskulder, övriga skulder och periodavgräns.	95	Skatter och övrig periodisering	108	-12
Summa	-2		209	-211

Källa: Årsredovisningen för staten 2014, SCB:s finansräkenskaper och egna beräkningar.

När en balansräkning upprättas uppstår en rad korta skulder och tillgångar till följd av att betalningar som redovisningsmässigt tillhör en viss period i verkligheten genomförs under en annan period. Exempel på sådana poster är fordringar, leverantörsskulder, förskott samt förutbetalda kostnader och intäkter.

Staten ansvarar för uppbörden av alla skatter i riket. Den skatt som betalas in kommer i huvudsak från hushåll och företag. Efter att skatten har betalats in ansvarar staten för att fördela skatterna till kommuner, pensionssystemet och EU. En del av de inbetalda skatterna betalas också tillbaka till hushållen och företagen. Inom skattesystemet uppstår således stora betalningsströmmar mellan olika samhällssektorer.

De flesta skatter betalas med en eller flera månaders förskjutning, vilket leder till att staten varje månad har en skattefordran på omkring 150–200 miljarder kronor.⁷⁵ Även andra betalningar inom systemet leder till att kortfristiga skulder och tillgångar uppstår i olika samhällssektorer.

Syftet med finansräkenskaperna är att beskriva transaktioner och hur skulder och tillgångar är fördelade mellan olika sektorer i ekonomin. Därför har SCB utvecklat en modell för att beskriva skattesystemet i termer av transaktioner, skulder och fordringar mellan olika samhällssektorer. I årsredovisningen har man valt en annan modell för att uppfylla andra mer redovisningsmässiga syften. Båda modellerna är mycket komplexa men förenklat kan man säga att i finansräkenskaperna tar man med den utestående skattefordran som staten har i slutet av december varje år som beror på att skatter betalas in med en eller ett par månaders förskjutning. I årsredovisningen tar man inte med den som en tillgång.

Redovisningstekniskt följer finansräkenskaperna och årsredovisningen för staten sina regelverk. Dessa skiljer sig emellertid markant åt vilket differensen på cirka 200 miljarder kronor är ett tecken på.

⁷⁵ Underlag från SCB 2015-01-20.

Skr. 2015/16:61
Bilaga

STATENS FINANSIELLA TILLGÅNGAR – NÅGOT ATT RÄKNA MED?

Bilaga 3 Några poster står för huvuddelen av det samlade värdet

För att tydliggöra vilka finansiella tillgångar och skulder som står för huvuddelen av värdet i statens finansiella balansräkning har tabell B6 sammanställts. Sammanställningen baseras på värderingar som är hämtade från flera olika underlag: Finansräkenskaperna (FiR), Årsredovisning för staten 2014 (ÅRS) och Verksamhetsberättelsen för företag med statligt ägande 2013 (VB). Den värdering som bäst återspeglar en tillgångs eller skulds verkliga värde har valts.

Stabilitetsfonden och Insättningsgarantin ingår inte i sammanställningen då de betraktas som implicit respektive explicit garanti, se resonemang i bilaga 2. De korta fordringar och skulder som uppstår till följd av betalningar i skattesystemet ingår inte heller i kalkylen, se resonemang i bilaga 2. Aktier och andra tillgångar som innehas av 16 självständiga enheter⁷⁶ har också lagts utanför kalkylen. De antas inte, påverka statens framtida budgetutfall i normala fall.

För att tydliggöra värdet i olika statliga verksamheter och äganden redovisas dessa sammanhållet oberoende av finansieringsform.

Av tabellen framgår att omkring 15 statliga bolag och 6 andra statliga verksamheter står för 97 procent av värdena i den finansiella balansräkningen. De aktuella posterna är markerade med ett x i tabell B6.

⁷⁶ Allmänna arvsfonden, Almi företagspartner, Chalmers tekniska högskola, Dramaten, Förvaltningsstiftelsen för SVT, UR och SR, Högskolan Jönköping, Norrlandsfonden, Operan, Riksbankens Jubileumsfond, Stiftelsen för kunskaps- och kompetensutveckling, Stiftelsen för Miljöstrategisk forskning, Stiftelsen för Strategisk forskning, Stiftelsen Industrifonden, Swedfund Svensk-Danska Broförbindelsen (SVEDAB) samt Östersjöstiftelsen.

Tabell B6 Verksamheter och äganden som utgör stora poster i statens balansräkning

Miljarder kronor		2014	Värderingsprincip
Finansiella tillgångar			
Bolagsportfölj med ca 50 stycken bolag		500	Marknadsvärde 2013 (VB)
<i>Varav värdet i omkring 15 största bolag</i>	x	475	
Övriga ägarandelar		16	Kapitalandel (ÅRS)
Riksbanken	x	333	Kapitalandel + lån (FiR)
Affärsverk		16	Kapitalandel + nominellt belopp för lån (FiR)
<i>Varav Svenska Kraftnät</i>	x	14	
Kärnavfallsfonden	x	57	Marknadsvärde (FiR)
Övriga obligationer		5	Anskaffningsvärde (ÅRS)
Lån		220	Lån med upplupna räntor (ÅRS)
<i>Varav CSN</i>	x	203	Inklusive förväntade kapitalförluster
Inlåning och Kassa/bank		22	Nominellt belopp (ÅRS)
Summa tillgångar		1 169	
Skulder			
Kärnavfallsfonden	x	57	Marknadsvärde (FiR)
Avsättningar		11	Nominellt belopp (ÅRS)
Pensioner	x	216	Diskonterat nuvärde (ÅRS)
Statsskuld	x	1 505	Upplupet anskaffningsvärde (ÅRS) + uppräknig till marknadsvärde (FiR)
Summa skulder		1 789	
Finansiell ställning		-620	
Räntebetalning vid 2 procent ränta		12	

Källa: Egna beräkningar.

Anm.: Posten övriga ägarandelar utgörs av andelar i Nordiska investeringsbanken, Europeiska investeringsbanken, Europeiska utvecklingsbanken och Europarådets utvecklingsbank.

Tidigare utgivna rapporter från Riksrevisionen

Alla Riksrevisionens tidigare utgivna rapporter finns tillgängliga på www.riksrevisionen.se

2014	2014:1	Statens insatser för riskkapitalförsörjning – i senaste laget
	2014:2	Bostäder för äldre i avfolkningsorter
	2014:3	Staten och det civila samhället i integrationsarbetet
	2014:4	Försvarets omställning
	2014:5	Effekter av förändrade regler för deltidsarbetslösa
	2014:6	Att överklaga till förvaltningsrätten – Handläggningstider och information till enskilda
	2014:7	Ekonomiska förutsättningar för en fortsatt omställning av försvaret
	2014:8	Försvaret – en utmaning för staten. Granskningar inom försvarsområdet 2010–2014
	2014:9	Stödet till anhöriga omsorgsgivare
	2014:10	Förvaltningen av regionala projektmedel – delat ansvar, minskad tydlighet?
	2014:11	Att tillvarata och utveckla nyanländas kompetens – rätt insats i rätt tid?
	2014:12	Livsmedelskontrollen – tar staten sitt ansvar?
	2014:13	Att gå i pension – varför så krångligt?
	2014:14	Etableringslotsar – fungerar länken mellan individen och arbetsmarknaden?
	2014:15	Nyanländ i Sverige – effektiva insatser för ett snabbt mottagande?
	2014:16	Swedfund International AB – Är finansieringen av bolaget effektiv för staten?
	2014:17	Det allmänna pensionssystemet – en granskning av granskningen
	2014:18	Statens dimensionering av lärarutbildningen – utbildas rätt antal lärare?
	2014:19	Valuta för biståndspengarna? – valutahantering i det internationella utvecklingssamarbetet
	2014:20	Överenskommelser mellan regeringen och SKL inom hälso- och sjukvården – frivilligt att delta men svårt att tacka nej
	2014:21	Exportkreditnämnden – effektivitet i exportgarantisystemet?
	2014:22	Primärvårdens styrning – efter behov eller efterfrågan?
	2014:23	Informationssäkerheten i den civila statsförvaltningen
	2014:24	Bistånd genom internationella organisationer – UD:s hantering av det multilaterala utvecklingssamarbetet

Skr. 2015/16:61

Bilaga

STATENS FINANSIELLA TILLGÅNGAR – NÅGOT ATT RÄKNA MED?

2015	2015:1	Omskolad till arbete? – Utbildningsstödet till varslade vid Volvo Cars
	2015:2	Kontrollen av försvarsunderrättelseverksamheten
	2015:3	Den officiella statistiken – en rättvisande bild av samhällsutvecklingen?
	2015:4	Återfall i brott – hur kan samhällets samlade resurser användas bättre?
	2015:5	Digitalradio – varför och för vem?
	2015:6	Vattenfall – konkurrenskraftigt och ledande i energiomställningen?
	2015:7	Aktivitetsersättning – en ersättning utan aktivitet?
	2015:8	Arktiska rådet – vad Sverige kan göra för att möta rådets utmaningar
	2015:9	Granskning av Årsredovisning för staten 2014
	2015:10	Transporter av farligt avfall – fungerar tillsynen?
	2015:11	Regeringens styrning av SOS Alarm – viktigt för människors trygghet
	2015:12	Patientsäkerhet – har staten gett tillräckliga förutsättningar för en hög patientsäkerhet?
	2015:13	Regeringens jämställdhetsåtgärder – tillfälligheter eller långsiktiga förbättringar?
	2015:14	Överskuldssättning– hur fungerar samhällets stöd och insatser?
	2015:15	Regeringens hantering av risker i statliga bolag

Beställning: publikationsservice@riksrevisionen.se

En hög kvalitet och relevans i sammanställningar av statens finansiella tillgångar och skulder utgör ett nödvändigt beslutsunderlag för finanspolitiska avvägningar och god hushållning med statens resurser. Det är angeläget att öka insikten om att det finns mycket stora ekonomiska värden i staten och att det är väsentligt att dessa förvaltas väl.

Riksrevisionen har granskat hur regeringen och Statistiska centralbyrån redovisar statens finansiella tillgångar och skulder. Granskningen har undersökt om redovisningen uppfyller rimliga krav på transparens och om värderingen är relevant samt håller god kvalitet.

Granskningen visar att det saknas en lättillgänglig och överblickbar bild av statens finansiella ställning. I de redovisningar som görs, varierar storleken på statens balansräkning kraftigt. Regeringen och Statistiska centralbyrån definierar inte staten på samma sätt och värderingsprinciperna skiljer sig åt. Dessutom saknas en sammanhållen riskanalys för statens tillgångar.

Riksrevisionen rekommenderar bland annat regeringen att i något sammanhang ge en lättillgänglig bild över statens ekonomiska ställning samt att beskriva de samlade riskerna i balansräkningen och hur de kan komma att påverka statens framtida inkomster och utgifter. Rekommendationen till Statistiska centralbyrån är att marknadsvärdera åtminstone de större statliga bolagen i finansräkenskaper.

ISSN 1652-6597
ISBN 978 91 7086 384 4
Beställning:
www.riksrevisionen.se
publikationsservice@riksrevisionen.se
Riksrevisionens publikationsservice
114 90 Stockholm



RIKSREVISIONEN

NYBROGATAN 55, 114 90 STOCKHOLM
08-5171 40 00
WWW.RIKSREVISIONEN.SE

Finansdepartementet

Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 17 december 2015

Närvarande: statsrådet M Wallström, ordförande, och statsråden
Å Romson, Y Johansson, M Johansson, I Baylan, K Persson,
S-E Bucht, P Hultqvist, H Hellmark Knutsson, I Lövin, Å Regnér,
M Andersson, A Ygeman, A Johansson, P Bolund, M Damberg,
A Bah Kuhnke, A Strandhäll, A Shekarabi, G Fridolin, G Wikström

Föredragande: statsrådet M Andersson

Regeringen beslutar skrivelse 2015/16:61 Riksrevisionens rapport om
statens finansiella tillgångar

