

Revisionsverkets ställningstaganden

Statens aggregerade balansräkning

Hanteringen av och rapporteringen om statens tillgångar, skulder och förbindelser saknar samordning i dagens läge. Det är svårt att skapa en helhetsbild av statens ekonomiska ställning. Tillämpning av aggregerad balansräkning eller koncernbalansräkning kunde eventuellt ge en mer övergripande och bredare bild av den ekonomiska ställningen än budgetekonomin.

Genom revisionen ville revisionsverket utreda hur rapporteringen av aggregerad balansräkning eller koncernrapportering har utvecklats och hur riksdagens informationsbehov och de relevanta internationella rekommendationerna har beaktats härvid.

Regeringens årsberättelse ger inte en tillräcklig helhetsbild av statens ekonomiska ställning

Enligt lagen om statsbudgeten ska regeringens årsberättelse innehålla riktiga och tillräckliga uppgifter om bland annat statens ekonomiska ställning. I årsberättelsen redogörs för statens tillgångar, skulder och förbindelser. Uppgifterna presenteras emellertid inte på ett sammanhängande sätt och ger inte en helhetsbild av statens ekonomiska ställning.

Finansministeriets översikt över statens ekonomiska åtaganden och risker ger en mer transparent och överskådlig bild av statens ekonomiska ställning än regeringens årsberättelse.

Inga framsteg inom utvecklingen av en aggregerad balansräkning för staten

Åren 2009 och 2010 tillsatte Finansministeriet tre arbetsgrupper för utveckling av statens koncernbalansräkning och balansräkningshantering. Tills vidare har arbetsgruppernas rekommendationer på dessa områden inte verkställts. Utifrån observationerna vid revisionen beror avsaknaden av framsteg med rekommendationerna i praktiken på två faktorer. För det första har lagen om statsbudgeten tolkats så att den inte kräver sammanställning av en aggregerad balansräkning eller koncernbalansräkning i årsberättelsen. För det andra råder det tvivel om i vilken omfattning en koncernbalansräkning kan utnyttjas, med andra ord anses balansräkningen ge alltför liten nytta jämfört med hur mycket arbete den kräver. De mål som ställts för koncernbalansräkningen, inklusive styrning av statens verksamhet med hjälp av balansräkningen, har inte ansetts vara helt realistiska.

Arbetet med en aggregerad balansräkning måste fortsätta

Revisionsverket anser att en aggregerad balansräkning skulle bidra till en övergripande uppfattning av statens ekonomiska ställning och ge en mer transparent bild. Samtidigt är det viktigt att specificera statens olika åtaganden och analysera de risker som anknyter till dem. Finansministeriets nyligen publicerade rapporter (2015) om statens åtaganden och riskerna i anknytning till dem är ett steg i rätt riktning. Andra positiva signaler är även Finansministeriets pågående utvecklingsprojekt för utveckling av en aggregerad balansräkning och uppföljning av åtaganden utanför balansräkningen. Enligt revisionsverket bör arbetet för utveckling av en aggregerad balansräkning för staten fortsätta.

Internationella rekommendationer talar för en aggregerad balansräkning

OECD och IMF har gett egna rekommendationer för rapportering av statens ekonomiska ställning. I rekommendationerna förordas redovisning genom aggregerad balansräkning och koncernbalansräkning där statens ekonomiska ställning beskrivs på ett övergripande, öppet och transparent sätt i fråga om alla tillgångar, skulder och förbindelser.

Riksdagen har utöver rapportering med aggregerad balansräkning efterlyst övergripande och aktuell information om statens förbindelser. Dessutom har riksdagen övervägt möjligheten att inkludera fonder i budgetekonomin och krävt bättre rapportering om statens specialuppgiftsbolag.

Revisionsverket anser att dessa strävanden är ändamålsenliga. För att den aggregerade balansräkningen eller koncernbalansräkningen ska ge en helhetsbild av statens ekonomiska ställning bör granskningen vara transparent. Det innebär bland annat att beräkningarna ska förklaras och skulderna och förbindelserna även beskrivas i ord och inte enbart i siffror.

Rapporteringen om fonder och bolagsinnehav är inte transparent

Det har inte skett några framsteg i fråga om inkludering av fonder i budgetekonomin, trots att allokeringen av skatteintäkter strider mot budgeteringsprinciperna. Fondmodellen har av hävd motiverats med att den gör det möjligt att reagera snabbt vid behov. Å andra sidan ger nettobudgetering i budgetekonomin en viss flexibilitet för akuta situationer om fonder inkluderas i budgetekonomin. Revisionsverket har i tidigare ställningstaganden rekommenderat att fonder ska upptas i ramsystemet.

Revisionsverket anser att rapporteringen av statens bolagsinnehav har blivit något bättre de senaste åren. Det är likväl inte möjligt att på grundval av regeringens årsberättelse skapa en analytisk helhetsbild av de statsägda bolagens ekonomiska ställning. Analysen fokuserar på de enskilda bolagen och övergripande slutledningar saknas.

Revisionsverkets rekommendationer

Utifrån revisionen ger revisionsverket följande rekommendationer:

1. Det är viktigt att främja en aggregerad balansräkning för staten, för att möjliggöra en helhetsbild av statens ekonomiska ställning. Härvid ska både kostnaderna och nyttorna beaktas. Till exempel skulle en aggregerad balansräkning för budgetekonomi, fonder och affärsverk beskriva "kärnstatens" ekonomiska ställning.
2. Rapporteringen om statens bolagsinnehav ska göras enhetligare för att ge en tydligare helhetsbild av de statsägda bolagens ekonomiska ställning.
3. Det totala uppskattade marknadsvärdet (verkligt värde) på aktierna i icke-börsnoterade bolag ska framgå av not 7 till bokslutet som ingår i regeringens årsberättelse. Då ger noterna en riktigare bild av det totala värdet på statens aktieinnehav.
4. Beskrivningen av statens ekonomiska ställning i regeringens årsberättelse måste förbättras. De sammantagna tillgångarna, skulderna och förbindelserna ska redovisas på ett öppet och transparent sätt.
5. Målmedvetna åtgärder ska vidtas för inkludering av fonder i ramsystemet.