

RiR 2008:20

Granskning av Årsredovisning för staten 2007

ISBN 978 91 7086 159 8

RiR 2008:20

Tryck: Riksdagstryckeriet, Stockholm 2008

Regeringen

Datum 2008-10-20

Dnr 31-2008-1085

Granskning av Årsredovisning för staten 2007

Riksrevisionen har genomfört en kompletterande granskning av Årsredovisning för staten 2007 utöver den granskning som genomförs genom årlig revision och som avrapporterats i revisionsberättelsen (RiR 2008-05-05, dnr 32-2007-1016). Resultatet av granskningen redovisas i denna granskningsrapport.

Företrädare för Regeringskansliet har fått tillfälle att faktagranska och i övrigt lämna synpunkter på utkast till slutrapport.

Rapporten överlämnas till regeringen i enlighet med 9 § lagen (2002:1022) om revision av statlig verksamhet m.m. Samtidigt överlämnas rapporten till Riksrevisionens styrelse.

Riksrevisor *Eva Lindström* har beslutat i detta ärende. Revisionsråd *Tomas Nordström* har varit föredragande. Granskningsenhetschef *Eva Lindblom* har medverkat vid den slutliga handläggningen.

Eva Lindström

Tomas Nordström

För kännedom:
Ekonomistyrningsverket

Innehåll

Sammanfattning	7
1 Granskningens inriktning	9
2 Finansiellt sparande i offentlig sektor	11
2.1 Prognosavvikelser	11
2.2 Skatteintäkter	12
3 Uppföljningen av överskotts målet	13
4 Uppföljningen av utgiftstaket	17
4.1 Tekniska justeringar av utgiftstaket	17
4.2 Minskning av anslagsbehållningar	18
5 Ålderspensionssystemets ekonomi	21
5.1 Pensionssystemets administrationskostnader	21
5.2 Balanstalet	22

Sammanfattning

Ett huvudsyfte med årsredovisningen för staten är att ge riksdagen möjligheter till insyn i statens finanser. Det är därför av stor vikt att redovisningen är tydlig och rättvisande. I de delar som granskats i denna rapport kan Riksrevisionen konstatera att Årsredovisning för staten 2007 utvecklats och förbättrats i flera avseenden jämfört med föregående årsredovisning. Det gäller bland annat beskrivningen av anslagsbehållningarna och pensionssystemets ekonomi. Samtidigt kvarstår områden där en fortsatt utveckling är angelägen för att årsredovisningen ska motsvara budgetlagens intentioner. Följande frågor lyfts fram i granskningen:

Finansiellt sparande i offentlig sektor

- I redovisningen av utfallet för finansiellt sparande i offentlig sektor jämfört med prognosen i budgetpropositionen för 2007 beaktas inte omläggningen av nationalräkenskapernas redovisning av premiepensionen på ett tydligt sätt. Redovisningen av prognosavvikelsen riskerar därmed att bli missvisande.
- Skatteintäkterna redovisas med olika belopp i olika avsnitt i årsredovisningen utan att skillnaderna kommenteras eller förklaras.

Uppföljningen av överskottsmålet

- En av de indikatorer som regeringen använder för att utvärdera måluppfyllelsen bygger på prognoser för kommande år trots att uppföljningen avser utfallet. Detta ger inte en rättvisande beskrivning av målavvikelsen.
- Konjunkturläget beaktas inte när måluppfyllelsen utvärderas.
- Redovisningen av måluppfyllelsen ger intrycket att regeringen betraktar ett överskott på 1 procent av BNP som en nedre gräns trots att riksdagen beslutat att målet avser ett genomsnitt över en konjunkturcykel.
- Det saknas en tydlig bedömning av målavvikelsens storlek.

Uppföljningen av utgiftstaket

- Nedjusteringen av utgiftstaket 2007 med 11 miljarder kronor i budgetpropositionen för 2007 redovisas som en "teknisk" justering. Detta är missvisande eftersom justeringen inte

motiverades av någon redovisningsteknisk omläggning. I budgetpropositionen motiverades takjusteringen med hänvisning till överskottsmålet.

- De tekniska justeringar av utgiftstaket 2007 som redovisades i budgetpropositionen för 2008 omnämns inte i årsredovisningen.
- Redovisningen av utfallet för anslagsbehållningarna har förbättrats väsentligt.

Ålderspensionssystemets ekonomi

- Beskrivningen av pensionssystemets administrationskostnader har förbättrats väsentligt.
- Inkomstpensionen uppvisade ett stort underskott 2007. Det så kallade balanstalet, det vill säga kvoten mellan inkomstpensionens totala tillgångar och skulder, minskade påtagligt och närmar sig den punkt där indexeringen av utgående pensioner och intjänade pensionsrätter reduceras. Varken balanstalet eller skälen till den kraftiga resultatförsämringen kommenteras.

1 Granskningens inriktning

Ett huvudsyfte med årsredovisningen för staten är att ge riksdagen möjligheter till insyn i statens finanser. Det är därför av stor vikt att redovisningen är tydlig och rättvisande. Som ett komplement till den årliga revisionen granskade Riksrevisionen 2007 valda delar av Årsredovisning för staten 2006.¹ I denna rapport redovisas Riksrevisionens iakttagelser och slutsatser från en effektivitetsgranskning av vissa avsnitt i Årsredovisning för staten 2007.² Liksom granskningen av årsredovisningen 2006 ska denna granskning ses som ett komplement till den lagstadgade revisionen av årsredovisningen.³ Granskningen är på intet sätt heltäckande, och syftet är inte att bedöma om årsredovisningen i sin helhet ger en rättvisande bild av statens verksamhet.

Riksrevisionen avser att löpande följa upp Årsredovisning för staten och de ekonomiska propositionerna⁴ med utgångspunkt från de granskningar av regeringens tillämpning av det finanspolitiska ramverket som publicerats. Därutöver baseras granskningarna på kraven i 2, 44 och 45 §§ budgetlagen.⁵ Enligt 2 § ska regeringen ”för riksdagen redovisa de mål som åsyftas och de resultat som uppnåtts på olika verksamhetsområden”. 44 § föreskriver en allmän redovisningsskyldighet för regeringen inför riksdagen. Redovisningsskyldigheten innefattar enligt förarbetena till budgetlagen, vid sidan om bokföringsskyldigheten, även en skyldighet för regeringen att redovisa hur den har genomfört den av riksdagen beslutade verksamheten och förvaltningen av statens medel och övriga tillgångar.⁶

De krav som ställs på redovisningen föreskrivs i 45 §. Redovisningen ska ge en rättvisande bild av verksamheten, det ekonomiska resultatet och ställningen samt förvaltningen av statens medel och övriga tillgångar. Av budgetlagens förarbeten framgår också att ”Enbart tillämpning av god redovisningssed... inte [är] tillräckligt för att en rättvisande bild ska erhållas i t.ex. årsredovisningen. Rättvisande blir bilden först om den ger mottagaren en riktig uppfattning om verkligheten.” Det innebär att ”Det ... alltså inte [är]

¹ Granskning av Årsredovisning för staten 2006, RiR 2007:13.

² Skr. 2007/08:101.

³ Den årliga revisionen av Årsredovisning för staten regleras i lagen (2002:1022) om revision av statlig verksamhet. Den omfattar endast den del av årsredovisningen som regleras i 38 § i budgetlagen, det vill säga resultaträkning, balansräkning och finansieringsanalys samt utfallet på statsbudgetens inkomstitlar och anslag. Revisionsberättelse lämnades 2008-05-05 (dnr 32-2007-1016).

⁴ Budgetpropositionen och den ekonomiska vårpropositionen.

⁵ Lag (1996:1059) om statsbudgeten.

⁶ Prop. 1995/96:220 Lag om statsbudgeten, s. 114.

tillräckligt att informationen är korrekt, utan den ska också förmedlas på ett sådant sätt att mottagaren kan förstå den. Urval, presentation och förklarande kommentarer utgör viktiga inslag för att uppnå detta.”⁷

Denna granskningsrapport omfattar följande frågor. Inom parentes anges de avsnitt i Årsredovisning för staten 2007 som i första hand berörs:

Kapitel 2 Finansiellt sparande i offentlig sektor (avsnitten 2.1 och 5.2.3)

Kapitel 3 Uppföljning av överskotts målet (avsnitt 2.1)

Kapitel 4 Uppföljning av utgiftstaket (avsnitt 2.2)

Kapitel 5 Ålderspensionssystemets ekonomi (avsnitten 5.4.31, 9.2 och 9.5)

⁷ Prop. 1995/96:220 Lag om statsbudgeten, s. 115.

2 Finansiellt sparande i offentlig sektor

Finansiellt sparande utgörs av skillnaden mellan inkomster och utgifter enligt nationalräkenskapernas (NR) redovisning. Riksdagen har beslutat att det finansiella sparandet i den offentliga sektorn (staten, kommunsektorn och ålderspensionssystemet) ska uppgå till 1 procent av BNP i genomsnitt över en konjunkturcykel. Detta så kallade överskottsmål är det centrala målet för finanspolitiken. En utvärdering av måluppfyllelsen förutsätter bland annat en tydlig beskrivning av avvikelserna mellan utfall och budgeterade belopp.

2.1 Prognosavvikelser

Enligt de preliminära nationalräkenskaper för 2007 som fanns tillgängliga när årsredovisningen upprättades uppgick det finansiella sparandet i den offentliga sektorn till 105 miljarder kronor.⁸ Det motsvarar 3,4 procent av BNP. I kapitel 2.1 i årsredovisningen 2007 konstateras att utfallet för det finansiella sparandet överskred prognosen i budgetpropositionen för 2007 med 35 miljarder kronor. Merparten av skillnaden avser skatter och avgifter, som underskattades med drygt 30 miljarder kronor.

Prognosavvikelsen för det finansiella sparandet är emellertid väsentligt större än så. I budgetpropositionen redovisades premiepensionssystemet som en del av den offentliga sektorn. Från och med 2007 ändrades redovisningsprinciperna i NR på så sätt att sparandet i premiepensionssystemet flyttades från den offentliga sektorn till hushållssektorn. Det utfall för den offentliga sektorns finanser som Statistiska centralbyrån (SCB) rapporterat för 2007 innefattar därför inte premiepensionen.

Omläggningen av statistiken omnämns endast i en not till den tabell i årsredovisningen där utfallet jämförs med prognosen.⁹ För att få en rättvisande bild av prognosavvikelsen bör utfallet jämföras med en prognos som justerats för omläggningar av redovisningsprinciperna. Överskottet i premiepensionen uppgick till 30 miljarder kronor 2007, varav 23 miljarder kronor utgjordes av pensionsavgifter och 7 miljarder kronor av avkastning på pensionsfonderna.¹⁰ Med beaktande av omläggningen av statistiken översteg således den offentliga sektorns finansiella sparande 2007 prognosen i budgetpropositionen för 2007 med 65 miljarder kronor.

⁸ Enligt SCB:s så kallade sektorräkenskaper juni 2008 uppgick överskottet 2007 till drygt 108 miljarder kronor.

⁹ Skr. 2007/08:101, tabell 2.1.

¹⁰ Utbetalningarna av premiepension är ännu relativt små.

Ändringen av NR-redovisningen medförde att regeringen även ändrade redovisningen av skatterna i statsbudgeten för att bibehålla konsistensen mellan de båda redovisningssystemen. Dessutom ändrades redovisningen av de takbegränsade utgifterna så att utbetalningarna från premiepensionen inte längre ingår. I kapitel 5 Statsbudgetens utfall i årsredovisningen jämförs utfallet med en statsbudget som justerats för den ändrade redovisningen.¹¹ Skillnaden i hanteringen av den ändrade redovisningen innebär att de prognosavvikelser för skatteintäkterna som redovisas i kapitel 2 och kapitel 5 i årsredovisningen skiljer sig kraftigt. I kapitel 2 anges prognosavvikelsen till 31 miljarder kronor, medan den anges till 49 miljarder kronor i kapitel 5.

2.2 Skatteintäkter

Den offentliga sektorns skatteintäkter redovisas i flera olika kapitel i årsredovisningen: i kapitel 2 Uppföljningen av de budgetpolitiska målen, i kapitel 3 Utvecklingen av statens ekonomi, i kapitel 4 Resultaträkning, balansräkning och finansieringsanalys samt i kapitel 5 Statsbudgetens utfall.¹²

Omläggningen till en periodiserad redovisning av skatterna i statsbudgeten (2006) och NR (2003) syftade bland annat till att öka jämförbarheten mellan statsbudgeten och NR. Omläggningen innebär emellertid att det saknas definitiva utfall för de skatter som är föremål för årlig taxering när årsredovisningen utarbetas. Först i november föreligger ett mer definitivt utfall.¹³ Aktualiteten i det underlag som är tillgängligt är av stor betydelse för bedömningen av skatteintäkterna. Detta medför att NR:s utfall, där underlaget tas fram av Ekonomistyrningsverket (ESV) under februari, vanligtvis skiljer sig från de skatteintäkter som redovisas i resultaträkningen¹⁴ och i statsbudgetens utfall i årsredovisningen för staten, som publiceras i mitten av april. Uppföljningen av överskotts målet i kapitel 2 i årsredovisningen bygger på utfallet från NR. Där anges den offentliga sektorns skatteintäkter 2007 till 1 471 miljarder kronor, medan motsvarande belopp i övriga kapitel är 1 466 miljarder kronor. Skillnaden på 5 miljarder kronor kommenteras inte.¹⁵ Även i Årsredovisning för staten 2006 förekom en sådan okommenterad skillnad, vilket påpekades i Riksrevisionens granskning av årsredovisningen.¹⁶

¹¹ Skr. 2007/08:101, tabell 5.7 och 5.62.

¹² Utfallet kommenteras även översiktligt i kapitel 3 Utvecklingen av statens ekonomi.

¹³ Revideringar kan förekomma även därefter.

¹⁴ Not 1 till resultaträkningen. Skr. 2007/08:101, s. 78.

¹⁵ Olika belopp anges även i vårpropositionen 2008. Skillnaden kommenteras i vårpropositionen, men inte i årsredovisningen.

¹⁶ Granskning av Årsredovisning för staten 2006, RiR 2007:13.

3 Uppföljningen av överskottsmålet

Avsnitt 2.1 i årsredovisningen innehåller en analys av den offentliga sektorns finansiella sparande i förhållande till målet om ett överskott motsvarande 1 procent av BNP i genomsnitt över en konjunkturcykel. Bedömningen av målavvikelsen bygger på tre indikatorer:

1. Det genomsnittliga finansiella sparandet räknat från 2000.
2. Ett 7-årigt medelvärde för det finansiella sparandet rensat från engångseffekter. För ett visst år redovisas indikatorn som det centrerade medelvärdet.
3. Det strukturella sparandet, som utgörs av finansiellt sparande rensat från konjunkturreffekter, engångseffekter och ”extraordinära” förändringar av hushållens kapitalvinster.¹⁷

Enligt årsredovisningen pekar samtliga indikatorer på att överskottsmålet överskreds 2007. Det finansiella sparandet uppgick till 1,4 procent av BNP i genomsnitt under perioden 2000–2007. Det strukturella sparandet 2007 beräknas till 2,3 procent. Även 7-årsindikatorn avviker från målet 2007 (2,2 procent av BNP). För denna indikator påpekas dock att värdet 2007, vid sidan av utfall för åren 2004–2007, baseras på prognoser för åren 2008–2010. Något värde för 7-årsindikatorn som enbart omfattar utfall redovisas inte.

I tidigare granskningar har Riksrevisionen framhållit vikten av att avvikelser från överskottsmålet redovisas på ett tydligt och enhetligt sätt för att målet ska vara styrande för finanspolitiken.¹⁸ Det gäller såväl positiva som negativa målavvikelser. Uppföljningen av överskottsmålet i Årsredovisning för staten 2007 är otydlig och outvecklad i bland annat följande tre avseenden:

1. 7-årsindikatorns värde för 2007 beror till mer än 40 procent (3 år av 7) på prognoser för kommande år. Framskrivningsmetoden i de prognoser som använts innebär dessutom vanligtvis att överskottet i de offentliga finanserna överskattas.¹⁹ Indikatorns värde för 2007 måste därför betraktas som missvisande i en utvärdering av utfallet för de offentliga

¹⁷ Denna indikator beskrivs i årsredovisningen som det finansiella sparandet rensat från engångseffekter och konjunkturella effekter. I vårpropositionen 2008 anges att även extraordinära kapitalvinstskatter rensats bort. Detta stämmer också med de belopp som redovisas i årsredovisningen.

¹⁸ Regeringens uppföljning av överskottsmålet, RiR 2006:27, och Tillämpningen av det finanspolitiska ramverket. Regeringens redovisning i 2008 års ekonomiska vårproposition, RiR 2008:15.

¹⁹ Det framgår inte av årsredovisningen vilka prognoser som använts 2008–2010. Eftersom indikatorns värde överensstämmer med vårpropositionen 2008, som publiceras samtidigt med årsredovisningen, förutsätter Riksrevisionen att det är vårpropositionens prognoser som ligger till grund för 7-årsindikatorn även i årsredovisningen.

finanserna. En mer rättvisande användning av 7-årsindikatorn för att bedöma om finanspolitiken legat i linje med överskotts målet vore att redovisa indikatorns värde för 2004, det vill säga det genomsnittliga finansiella sparandet för perioden 2001–2007.

2. I vårpropositionen 2008 framhålls vikten av att beakta konjunkturläget vid tolkningen av genomsnitt्सindikatorerna eftersom de offentliga finanserna påverkas av den ekonomiska konjunkturen. Konjunkturläget mäts med det så kallade BNP-gapet, det vill säga skillnaden mellan faktisk och potentiell BNP. Om BNP-gapet i genomsnitt är positivt under en viss period, omfattar perioden fler år av högkonjunktur än av lågkonjunktur.²⁰ Det innebär att genomsnitt्सindikatorerna tenderar att ge en alltför positiv bild av de offentliga finanserna under perioden. Omvänt ger indikatorn en alltför negativ bild av det finansiella sparandet om perioden i genomsnitt präglas av lågkonjunktur. Genomsnittliga BNP-gap redovisas i vårpropositionen i samband med avstämningen mot överskotts målet.²¹ Motsvarande bedömningar saknas i årsredovisningen.
3. Formuleringen att "[ö]verskotts målet överträffades med god marginal enligt alla de indikatorer för måluppfyllelse som används"²² ger intryck av att regeringen betraktar ett överskridande av målet som liktydigt med att målet uppfylls. Överskotts målet är emellertid inte utformat som en nedre gräns för den offentliga sektorns sparande utan som ett bestämt värde (1 procent av BNP). Det innebär att även positiva målavvikelser indikerar en bristande måluppfyllelse.

I tabell 1 redovisas de tre indikatorer som regeringen använder. Tabellen innehåller även det genomsnittliga BNP-gapet för motsvarande perioder och en justering av indikatorerna för de fall det genomsnittliga BNP-gapet avviker från noll.²³ De båda genomsnitt्सindikatorerna visar något lägre värden 2007 efter justeringen för konjunkturläget, vilket minskar målavvikelsen.²⁴

²⁰ En förklaring kan också vara att de positiva avvikelserna från potentiell BNP är större än de negativa avvikelserna.

²¹ Prop. 2007/08:100, s. 143 och 147.

²² Skr. 2007/08:101, s. 25.

²³ Justeringen har gjorts med den elasticitet som regeringen använder för att beräkna det strukturella sparandet. Det innebär att en förändring av BNP med 1 procent antas förstärka de offentliga finanserna med 0,55 procent av BNP.

²⁴ Det strukturella sparandet innehåller i sig en justering för konjunkturläget.

Tabell 1 Indikatorer för uppföljning av överskottsmålet. Procent av BNP.

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
2000-indikatorn								
Finansiellt sparande, genomsnitt från 2000	3,7	2,7	1,3	0,7	0,7	0,9	1,1	1,4
BNP-gap, genomsnitt från 2000	1,0	0,1	-0,1	-0,3	-0,3	-0,2	0,0	0,2
Gap-justerad indikator	3,2	2,7	1,4	0,9	0,9	1,0	1,1	1,3
7-års indikatorn								
Finansiellt sparande, genomsnitt över 7 år				0,9	0,9	1,0	1,6	2,2
BNP-gap, genomsnitt över 7 år				0,0	0,0	0,2	0,2	0,3
Gap-justerad indikator				0,9	0,9	0,9	1,5	2,1
Strukturellt sparande	1,8	2,0	-0,8	-0,4	0,5	1,1	0,9	2,3

Källa: Riksrevisionen.

De målavvikelser som redovisas av regeringen är inte jämförbara eftersom indikatorerna omfattar olika antal år. Ett sätt att öka jämförbarheten mellan indikatorerna kan vara att räkna om värdet ett visst år till en ackumulerad målavvikelse uttryckt i miljarder kronor. Skillnaden mellan 2000-indikatorns värde 2007 (1,4 procent) och målvärdet (1 procent) uppgår till 0,4 procent av BNP. Eftersom detta avser den genomsnittliga avvikelsen under perioden 2000–2007, det vill säga åtta år, blir den ackumulerade avvikelsen 3,2 procent. Omräknat till miljarder kronor med 2007 års BNP motsvarar det 93 miljarder kronor, vilket kan ses som marginalen 2007 till överskottsmålet mätt med 2000-indikatorn. Denna "saldomarginal" kan kompensera framtida år med ett offentligt sparande som understiger 1 procent av BNP utan att överskottsmålet åsidosätts mätt med 2000-indikatorn. En negativ saldomarginal innebär på motsvarande sätt att finanspolitiken åren framöver bör inriktas mot överskott som överstiger 1 procent av BNP om målet ska klaras.

I tabell 2 redovisas saldomarginalen, det vill säga den ackumulerade målavvikelsen, för genomsnittsindikatorerna. Tabellen visar att saldomarginalen 2007 skiljer sig kraftigt mellan 2000-indikatorn och 7-års indikatorn. Saldomarginalen för 2000-indikatorn uppgår till mellan 70 och 90 miljarder kronor beroende på om indikatorn justeras för konjunkturläget eller inte. Om 7-års indikatorns värde för 2007, det vill säga genomsnittet för perioden 2004–2010, används för att mäta graden av måluppfyllelse kan saldomarginalen beräknas till 230–270 miljarder kronor. Om 7-årsindikatorn i stället

beräknas på historiska år, det vill säga på perioden 2001–2007, erhålls en *negativ* marginal till överskottsmålet på cirka 20 miljarder kronor.

Tabell 2 Saldomarginaler 2007. Mdkr.

2000-indikatorn	
Genomsnitt från 2000	93
Gap-justerad indikator	70
7-års indikatorn 2007	
Genomsnitt över 7 år	267
Gap-justerad indikator	228
7-års indikatorn 2004	
Genomsnitt över 7 år	-18
Gap-justerad indikator	-23

Källa: Riksrevisionen.

Sammanfattningsvis är det oklart vilka slutsatser som kan dras om måluppfyllelsen baserat på de redovisade indikatorerna. Det saknas en tydlig bedömning av storleken på målavvikelsen och marginalerna i förhållande till målet.

4 Uppföljningen av utgiftstaket

Utgiftstaket för staten fyller en central funktion i det finanspolitiska ramverket genom att det sätter en övre gräns för de statliga utgifterna.²⁵

Utgiftstaket beslutas av riksdagen, vanligtvis tre år i förväg, och ”ska fastställas på en nivå som är förenlig med överskottsmålet och en långsiktigt hållbar finanspolitik”.²⁶ Ett i förväg fastställt tak utgör också en bindande restriktion i regeringens interna budgetarbete och gör det nödvändigt med tydliga prioriteringar mellan olika utgiftsändamål.

4.1 Tekniska justeringar av utgiftstaket

Av olika skäl kan ett tidigare beslutat utgiftstak behöva ändras. Förslag om förändringar av taket måste alltid föreläggas riksdagen. I första hand motiveras förändringarna av redovisningstekniska skäl. Syftet med sådana ”tekniska justeringar” är att utgiftstaket ska utgöra en lika stram restriktion för utgifterna efter justeringen som före. I ett par fall har utgiftstaket justerats av andra skäl. Syftet har då varit att faktiskt förändra utgiftsutrymmet, till exempel för att upprätthålla stramheten i finanspolitiken i förhållande till överskottsmålet. Det är viktigt att särskilja de tekniskt motiverade justeringarna från de finanspolitiskt motiverade. I det förra fallet är syftet att anpassa utgiftstaket till en oförändrad inriktning av finanspolitiken. I det senare fallet syftar takjusteringen till att påverka inriktningen av finanspolitiken.²⁷

Den justering av utgiftstaket för 2007 med 11 miljarder kronor som föreslogs i budgetpropositionen för 2007 motiverades inte av någon redovisningsteknisk förändring. Regeringens bedömning var att taket borde sänkas för att säkerställa överskottsmålet. Det är därför missvisande att som i årsredovisningen beskriva sänkningen av utgiftstaket 2007 som en ”teknisk justering”. Att sänkningen av utgiftstaket inte var av teknisk karaktär framgår av att några ”redovisningstekniska” förändringar inte beskrivs i

²⁵ De takbegränsade utgifterna omfattar statsbudgetens utgifter (exklusive räntor) samt utgifterna inom ålderspensionssystemet.

²⁶ Vårpropositionen 2008, prop. 2007/08:100, s. 152.

²⁷ På det sättet motiverades till exempel den justering av utgiftstaken för åren 1999–2001 som riksdagen beslutade om i samband med behandlingen av vårpropositionen 1998. Sänkningen av taken gjordes för att återställa stramheten i finanspolitiken efter den beslutade sänkningen av fastighetsskatten. Se Riksrevisionens granskningsrapport Sambandet mellan utgiftstaket, överskottsmålet och skattepolitiken – regeringens redovisning, RiR 2007:22, kapitel 4.

årsredovisningen. Som förklaring till takjusteringen anges helt enkelt "Beslutad sänkning av utgiftstaket".²⁸

I årsredovisningen redovisas endast den justeringen av utgiftstaket 2007 som föreslogs i budgetpropositionen för 2007. Ytterligare justeringar föreslogs emellertid i budgetpropositionen för 2008.²⁹ Det gäller dels regleringen av det statliga utjämningsbidraget för vissa kommunala kostnader³⁰ (+0,12 miljarder kronor), dels den ändrade redovisningen av utgifterna för premiepensionen (-0,45 miljarder kronor). Riksrevisionen har tidigare påtalat den ofullständiga redovisningen av tekniska justeringar av utgiftstaket avseende 2006.³¹ Skälet till den bristfälliga redovisningen var att justeringarna summerade till noll och därför inte föranledde någon justering av taket. Såväl riksdagen³² som Riksrevisionen har påpekat att samtliga förändringar av teknisk karaktär ändå borde presenteras i årsredovisningen. Riksrevisionen vill åter understryka vikten av att förändringar av teknisk karaktär redovisas för att uppföljningen av utgiftstaket ska vara fullständig. Det gäller vare sig dessa sammantaget föranleder en ändring av utgiftstaket eller inte.

4.2 Minskning av anslagsbehållningar

Medel på ramanslag som inte utnyttjas under ett budgetår kan i viss utsträckning sparas och användas följande budgetår. Anslagssparandet påverkar statsbudgetens utgifter och redovisas i statsbudgeten som en för alla anslag gemensam beräkningspost som kallas "Minskning av anslagsbehållningar". Anslagsbehållningarna uppgick vid utgången av 2007 enligt årsredovisningen till 40,7 miljarder kronor, vilket motsvarar drygt 5 procent av utgifterna på statsbudgeten. Sammantaget ökade anslagsbehållningarna 2007 med 6,1 miljarder kronor, medan ökningen beräknades till drygt 0,3 miljarder kronor i budgetpropositionen för 2007.³³

Jämfört med Årsredovisning för staten 2006 har redovisningen av anslagsbehållningarna förbättrats väsentligt såtillvida att utvecklingen på aggregerad nivå kan följas över tiden.³⁴ Såväl Riksrevisionen som riksdagen har uttryckt önskemål om en sådan redovisning.³⁵ Därtill redovisas anslag

²⁸ Årsredovisning för staten 2006, tabell 2.4 s. 27.

²⁹ Se prop. 2007/08:1, tabell 4.4, s. 82.

³⁰ Det så kallade LSS-bidraget för stöd och service till vissa funktionshindrade.

³¹ Granskning av Årsredovisning för staten 2006, RiR 2007:13.

³² Se finansutskottets betänkande 2006/07:FiU19, s. 11.

³³ Prop 2006/07:1, s. 4.

³⁴ Skr. 2007/08:101, s. 170, tabell 5.58.

³⁵ Granskning av Årsredovisning för staten 2006, RiR 2007:13, respektive bet. 2006/07:FiU19.

med stora behållningar under perioden 2003–2007. För att ytterligare utveckla presentationen skulle de vid budgeteringstillfället beräknade utgifterna, det vill säga inklusive förbrukningen av anslagsbehållningar, kunna redovisas per utgiftsområde. Därigenom erhålls en tydligare redovisning av förklaringsfaktorerna till förändringarna av anslagssparandet.

5 Ålderspensionssystemets ekonomi

I Årsredovisning för staten presenteras information om ålderspensionssystemets ekonomi i flera avsnitt (5.4.31, 9.2 och 9.5). Pensionssystemet består av två delar. Den större delen, inkomstpensionen, är ett fördelningssystem där inbetalda avgifter finansierar utgående pensioner. Dessutom finns en buffertfond i form av de fem AP-fonderna. I premiepensionsdelen fonderas inbetalda avgifter, och pensionsspararna väljer själva i vilka fonder sparandet ska placeras. Nationalräkenskaperna (NR) redovisar fördelningdelen i den offentliga sektorn, medan premiepensionen redovisas som en del av hushållssektorn.

5.1 Pensionssystemets administrationskostnader

I jämförelse med årsredovisningen för 2006 har beskrivningen av ålderspensionssystemets ekonomi förbättrats i väsentliga avseenden. Bland annat har beskrivningen på flera punkter anpassats till Pensionssystemets årsredovisning, som publiceras av Försäkringskassan.³⁶ Systemets tillgångar och skulder redovisas nu på ett likartat sätt i samtliga avsnitt, vilket ökar transparensen i årsredovisningen för staten. Detsamma gäller redovisningen av administrationskostnaderna. Det har tillkommit förklaringar till hur de ekonomiska resultaten för pensionssystemet i olika avsnitt hänger samman.

I några avseenden kan presentationen förbättras ytterligare. AP-fondernas administrationskostnader³⁷ ökade med 221 miljoner kronor eller drygt 14 procent enligt Årsredovisning för staten.³⁸ Framför allt ökade AP-fondernas prestationsbaserade avgifter kraftigt från 146 miljoner kronor till 256 miljoner kronor. Orsakerna till kostnadsökningen kommenteras inte.

Varken i år eller förra året ingår courtage i de redovisade förvaltningskostnaderna för AP-fonderna i Årsredovisning för staten. I AP-fondernas årsredovisning nettoredovisas såväl dessa kostnader som provisionskostnaderna på inkomstsidan. Även om courtage, till skillnad från provisionskostnader, inte omfattas av utgiftstaket är det viktigt att de redovisas så att AP-fondernas totala förvaltningskostnader framgår. En sådan redovisning finns i Pensionssystemets årsredovisning 2007. Där framgår att

³⁶ Orange Rapport. Pensionssystemets årsredovisning 2007. Försäkringskassan.

³⁷ Inklusive provisionskostnader och prestationsbaserade avgifter.

³⁸ Skr. 2007/08:101, tabell 5.62

inkomstpensionens transaktionskostnader för 2007 uppgick till sammanlagt 435 miljoner kronor.

5.2 Balanstalet

Det primära syftet med Pensionssystemets årsredovisning är att redogöra för beräkningen av det så kallade balanstalet i inkomstpensionen.³⁹ Balanstalet är en indikator på pensionssystemets finansiella hållbarhet och har en direkt inverkan på pensionernas utveckling. Balanstalet utgör kvoten mellan inkomstpensionssystemets totala tillgångar och skulder. Om balanstalet understiger 1, det vill säga om systemets tillgångar är lägre än skulderna, aktiveras den så kallade balanseringen.⁴⁰ Det innebär att uppräknigen av såväl inestående pensionsbehållningar som utbetalda pensioner reduceras.

Sedan 2005 ingår vissa avsnitt hämtade från Pensionssystemets årsredovisning i Årsredovisning för staten. Redovisningen inskränker sig emellertid till en kortfattad redogörelse för pensionssystemets resultat- och balansräkning. Balanstalet redovisas eller kommenteras inte. Med tanke på huvudsyftet med Pensionssystemets årsredovisning och balanstalets betydelse såväl för utbetalda pensioner som för intjänade pensionsrätter, anser Riksrevisionen att det finns goda skäl att redovisa och kommentera dessa uppgifter i Årsredovisning för staten. Även riksdagen har påtalat detta.⁴¹ Därtill kommer att balanstalet kan påverka sparandet i den offentliga sektorn och därmed överskotts målet.

År 2007 blev underskottet i pensionssystemet 82 miljarder kronor, vilket innebär att skillnaden mellan systemets tillgångar och skulder minskade från 100 till 18 miljarder kronor. Balanstalet beräknades till 1,0026. Det innebär att balanstalet närmar sig det värde då balanseringsmekanismen aktiveras och indexeringen av såväl utgående pensioner som intjänade pensionsbehållningar begränsas. Av Pensionssystemets årsredovisning framgår att en viktig orsak till resultatförsämringen är att avgiften för personer med sjuk- eller aktivitetsersättning sänktes tillfälligt 2007, vilket försämrade resultatet med cirka 40 miljarder kronor.⁴² Denna förklaring till resultatförsämringen varken omnämns eller kommenteras i årsredovisningen för staten.

³⁹ Förordning (2002:780) om beräkning av balanstal.

⁴⁰ I annat fall, det vill säga om balanstalet överstiger 1, är det förändringen av inkomstindex respektive följsamhetsindex som bestämmer pensionsbehållningarnas och pensionernas utveckling.

⁴¹ Finansutskottets betänkande 2007/08:FiU25, s. 13.

⁴² Pensionssystemets årsredovisning 2007, s. 43.

Tidigare utgivna rapporter från Riksrevisionen

- 2003 2003:1 Hur effektiv är djurskyddstillsynen?
- 2004 2004:1 Länsplanerna för regional infrastruktur – vad har styrts prioriteringarna?
2004:2 Förändringar inom kommittéväsendet
2004:3 Arbetslöshetsförsäkringens hantering på arbetsförmedlingen
2004:4 Den statliga garantimodellen
2004:5 Återfall i brott eller anpassning i samhället – uppföljning av kriminalvårdens klienter
2004:6 Materiel för miljarder – en granskning av försvarets materielförsörjning
2004:7 Personlig assistans till funktionshindrade
2004:8 Uppdrag statistik – Insyn i SCB:s avgiftsbelagda verksamhet
2004:9 Riktlinjer för prioriteringar inom hälso- och sjukvård
2004:10 Bistånd via ambassader – en granskning av UD och Sida i utvecklingsarbetet
2004:11 Betyg med lika värde? – en granskning av statens insatser
2004:12 Höga tjänstemäns representation och förmåner
2004:13 Riksrevisionens årliga rapport 2004
2004:14 Arbetsmiljöverkets tillsyn
2004:15 Offentlig förvaltning i privat regi – statsbidrag till idrottsrörelsen och folkbildningen
2004:16 Premiepensionens första år
2004:17 Rätt avgifter? – statens uttag av tvingande avgifter
2004:18 Vattenfall AB – Uppdrag och statens styrning
2004:19 Vem styr den elektroniska förvaltningen?
2004:20 The Swedish National Audit Office Report 2004
2004:21 Försäkringskassans köp av tjänster för rehabilitering
2004:22 Arlandabanan – Insyn i ett samfinansierat järnvägsprojekt
2004:23 Regelförenklingar för företag
2004:24 Snabbare asylprövning
2004:25 Sjukpenninganslaget – utgiftsutveckling under kontroll?
2004:26 Utgift eller inkomstavdrag? – Regeringens hantering av det tillfälliga sysselsättningsstödet
2004: 27 Stödet till polisens brottsutredningar
2004:28 Regeringens förvaltning och styrning av sex statliga bolag
2004:29 Kontrollen av strukturfonderna
2004:30 Barnkonventionen i praktiken
- 2005 2005:1 Miljömålsrapporteringen – för mycket och för lite
2005:2 Tillväxt genom samverkan? Högskolan och det omgivande samhället
2005:3 Arbetslöshetsförsäkringen – kontroll och effektivitet
2005:4 Miljögifter från avfallsförbränningen – hur fungerar tillsynen
2005:5 Från invandrapolitik till invandrapolitik
2005:6 Regionala stöd – styrs de mot ökad tillväxt?
2005:7 Ökad tillgänglighet i sjukvården? – regeringens styrning och uppföljning
2005:8 Representation och förmåner i statliga bolag och stiftelser
2005:9 Statens bidrag för att anställa mer personal i skolor och fritidshem

- 2005:10 Samordnade inköp
- 2005:11 Bolagiseringen av Statens järnvägar
- 2005:12 Uppsikt och tillsyn i samhällsplaneringen – intention och praktik
- 2005:13 Riksrevisionens årliga rapport 2005
- 2005:14 Förtidspension utan återvändo
- 2005:15 Marklösen – Finns förutsättningar för rätt ersättning?
- 2005:16 Statsbidrag till ungdomsorganisationer – hur kontrolleras de?
- 2005:17 Aktivitetsgarantin – Regeringen och AMS uppföljning och utvärdering
- 2005:18 Rikspolisstyrelsens styrning av polismyndigheterna
- 2005:19 Rätt utbildning för undervisningen – Statens insatser för lärarkompetens
- 2005:20 Statliga myndigheters bemyndiganderedovisning
- 2005:21 Lärares arbetstider vid universitet och högskolor – planering och uppföljning
- 2005:22 Kontrollfunktioner – två fallstudier
- 2005:23 Skydd mot mutor – Läke-medelsförmånsnämnden
- 2005:24 Skydd mot mutor – Apoteket AB
- 2005:25 Rekryteringsbidrag till vuxenstuderande – uppföljning och utbetalningskontroll
- 2005:26 Granskning av Statens pensionsverks interna styrning och kontroll av informationssäkerheten
- 2005:27 Granskning av Sjöfartsverkets interna styrning och kontroll av informationssäkerheten
- 2005:28 Fokus på hållbar tillväxt? Statens stöd till regional projektverksamhet
- 2005:29 Statliga bolags årsredovisningar
- 2005:30 Skydd mot mutor – Banverket
- 2005:31 När oljan når land – har staten säkerställt en god kommunal beredskap för oljekatastrofer?
- 2006 2006:1 Arbetsmarknadsverkets insatser för att minska deltidsarbetslösheten
- 2006:2 Regeringens styrning av Naturvårdsverket
- 2006:3 Kvalitén i elöverföringen – finns förutsättningar för en effektiv tillsyn?
- 2006:4 Mer kemikalier och bristande kontroll – tillsynen av tillverkare och importörer av kemiska produkter
- 2006:5 Länsstyrelsernas tillsyn av överförmyndare
- 2006:6 Redovisning av myndigheters betalningsflöden
- 2006:7 Begravningsverksamheten – förenlig med religionsfrihet och demokratisk styrning?
- 2006:8 Skydd mot korruption i statlig verksamhet
- 2006:9 Tandvårdsstöd för äldre
- 2006:10 Punktskattekontroll – mest reklam?
- 2006:11 Vad och vem styr de statliga bolagen?
- 2006:12 Konsumentskyddet inom det finansiella området – fungerar tillsynen?
- 2006:13 Kvalificerad yrkesutbildning – utbildning för marknadens behov?
- 2006:14 Arbetsförmedlingen och de kommunala ungdomsprogrammen
- 2006:15 Statliga bolag och offentlig upphandling
- 2006:16 Socialstyrelsen och de nationella kvalitetsregistren inom hälso- och sjukvården
- 2006:17 Förvaltningsutgifter på sakanslag

- 2006:18 Riksrevisionens årliga rapport
- 2006:19 Statliga insatser för nyanlända invandrare
- 2006:20 Styrning och kontroll av regeltillämpningen inom socialförsäkringen
- 2006:21 Finansförvaltningen i statliga fastighetsbolag
- 2006:22 Den offentliga arbetsförmedlingen
- 2006:23 Det makroekonomiska underlaget i budgetpropositionerna
- 2006:24 Granskning av Arbetsmarknadsverkets interna styrning och kontroll av informationssäkerheten
- 2006: 25 Granskning av Migrationsverkets interna styrning och kontroll av informationssäkerheten
- 2006:26 Granskning av Lantmäteriverkets interna styrning och kontroll av informationssäkerheten
- 2006:27 Regeringens uppföljning av överskottsmålet
- 2006:28 Anställningsstöd
- 2006:29 Reformen av Försvarets logistik – Blev det billigare och effektivare?
- 2006:30 Socialförsäkringsförmåner till gravida – Försäkringskassans agerande för en lagenlig och enhetlig tillämpning
- 2006:31 Genetiskt modifierade organismer – det möjliga och det rimliga
- 2006:32 Bidrag som regeringen och Regeringskansliet fördelar
- 2007 2007:1 Statlig tillsyn av bostad med särskild service enligt LSS
- 2007:2 The Swedish National Audit Office – Annual report 2006
- 2007:3 Regeringens beredning och redovisning av skatteutgifter
- 2007:4 Beredskapen för kärnkraftsolyckor
- 2007:5 Regeringens skatteprognoser
- 2007:6 Vägverkets körprov – lika för alla?
- 2007:7 Den största affären i livet – tillsyn över fastighetsmäklare och konsumenternas möjlighet till tvistelösning
- 2007:8 Regeringens beredning av förslag om försäljning av sex bolag
- 2007:9 Säkerheten vid vattenkraftdammar
- 2007:10 Regeringens styrning av informationssäkerhetsarbetet i den statliga förvaltningen
- 2007:11 Statens företagsbefrämjande insatser. När de kvinnor och personer med utländsk bakgrund?
- 2007:12 Hur förbereds arbetsmarknadspolitiken? En granskning av regeringens underlag
- 2007:13 Granskning av Årsredovisning för staten 2006
- 2007:14 Riksrevisionens årliga rapport
- 2007:15 Almi Företagspartner AB och samhällsuppdraget
- 2007:16 Regeringens uppföljning av kommunernas ekonomi
- 2007:17 Statens insatser för att hantera omfattande elavbrott
- 2007:18 Bilprovningen och tillgängligheten – Granskning av ett samhällsuppdrag
- 2007:19 Tas sjukskrivnas arbetsförmåga till vara? Försäkringskassans kontakter med arbetsgivare
- 2007:20 Oegentligheter inom bistånd – Är Sidas kontroll av biståndsinsatser via enskilda organisationer tillräcklig?
- 2007:21 Regeringens analys av finanspolitikens långsiktiga hållbarhet

- 2007:22 Sambandet mellan utgiftstaket, överskottsmålet och skattepolitiken – regeringens redovisning
- 2007:23 Statens insatser vid anmälningar av vårdskador – Kommer patienten till tals?
- 2007:24 Utanförskap på arbetsmarknaden – Funktionshindrade med nedsatt arbetsförmåga
- 2007:25 Styrelser med fullt ansvar
- 2007:26 Regeringens redovisning av budgeteffekter
- 2007:27 Statligt bildande stiftelsers årsredovisningar
- 2007:28 Krisberedskap i betalningssystemet – Tekniska hot och risker
- 2007:29 Vattenfall – med vind i ryggen?
- 2007:30 Så förvaltas förmögenheten – fem stiftelsers kapitalförvaltning och regeringens roll som stiftare
- 2007:31 Bistånd genom budgetstöd – regeringens och Sidas hantering av en central biståndsform
- 2007:32 Försäkringskassans hantering av arbetsskadeförsäkringen
- 2008 2008:1 Pandemier - hantering av hot mot människors hälsa
- 2008:2 Statens insatser för att bevara de kyrkliga kulturminnena
- 2008:3 Staten och pensionsinformationen
- 2008:4 Regeringens redovisning av arbetsmarknadspolitikens förväntade effekter
- 2008:5 Högskolelärares bisysslor
- 2008:6 Regler och rutiner för indirekt sponsring
– tillräckligt för att säkerställa SVT:s oberoende?
- 2008:7 Statligt bildade stiftelser – regeringens insyn och uppföljning
- 2008:8 Dricksvattenförsörjning – beredskap för stora kriser
- 2008:9 Regeringen och krisen – regeringens krishantering och styrning av samhällets beredskap för allvarliga samhällskriser
- 2008:10 Riksrevisorernas årliga rapport 2008
- 2008:11 Tvärvillkorskontroller i EU:s jordbruksstöd
- 2008:12 Regeringens försäljning av åtta procent av aktierna i TeliaSonera
- 2008:13 Svenskundervisning för invandrare (sfi) – En verksamhet med okända effekter
- 2008:14 Kulturbidrag – effektiv kontroll och goda förutsättningar för förnyelse?
- 2008:15 Tillämpningen av det finanspolitiska ramverket – Regeringens redovisning i 2008 års ekonomiska vårproposition
- 2008:16 Sänkta socialavgifter – för vem och till vilket pris?
- 2008:17 Regeringens hantering av tilläggsbudgeten
- 2008:18 Avveckling av myndigheter
- 2008:19 Hög kvalitet i högre utbildning?

Beställning: publikationsservice@riksrevisionen.se