

Rapport



EKONOMISTYRNINGSVERKET

Medelsöverföringar till statliga bolag och internationella finansiella institutioner

ESV:s rapporter innehåller regeringsuppdrag, uppdrag från myndigheter och andra instanser eller egeninitierade utredningar.

Publikationen kan laddas ner som tillgänglig PDF.
Word-formatet kan tillhandahållas via
Publikationsservice.

Datum: 2015-10-13

Dnr: 31-328/2015

ESV-nr: 2015:56

Copyright: ESV

Rapportansvarig: Curt Johansson

Förord

I regleringsbrevet för 2015 och i ändringsbeslut daterat den 23 april 2015 gav regeringen Ekonomistyrningsverket (ESV) i uppdrag att kartlägga och analysera hur medelsöverföring från statens budget till statliga bolag och internationella finansiella institutioner (exempelvis investeringsbanker och utvecklingsbanker) budgeteras, beslutas och redovisas samt lämna förslag om en enhetlig hantering och redovisning.

Uppdraget har genomförts av en arbetsgrupp bestående av Curt Johansson (projektledare), Ingemar Härneskog och Michael Lemdal. Uppdraget avrapporteras med denna rapport.

ESV har samrått med Kammarkollegiet, Sida och Riksgälden om en preliminär version av rapporten. Även Statistiska centralbyrån har haft tillfälle att lämna synpunkter. Ingen av de berörda myndigheterna har haft någon invändning mot ESV:s förslag eller på beskrivningen av olika sakförhållanden.

I detta ärende har generaldirektör Mats Wikström beslutat. Expert Curt Johansson har varit föredragande. I den slutgiltiga handläggningen har också avdelningschef Pia Heyman, enhetschef Anne Bryne, expert Ingemar Härneskog och utredare Michael Lemdal deltagit.

Innehåll

Förord	3
1 Sammanfattning	6
1.1 Tydlighet i hela processen.....	6
1.2 Riksdagens beredning och beslut	6
1.3 Redovisning av medelsöverföringar	7
1.4 Redovisningsansvaret för medelsöverföringar	7
2 Inledning	8
2.1 Avgränsningar	10
3 Olika sätt att säkerställa bolags och internationella institutioners kapitalbehov	11
3.1 Kapitalgarantier och kapitaltäckningsgarantier	12
3.2 Kreditgarantier.....	14
3.3 Skuldbevis och beställningsbemyndiganden.....	14
3.4 Lån till bolag och internationella institutioner.....	15
3.5 Medelsöverföringar	15
4 Bestämmelser om kapitaltillskott och redovisning av medelsöverföringar ..	19
4.1 Budgetlagen	19
4.2 När kan myndigheter göra medelsöverföringar?	20
4.3 Grundläggande bestämmelser om redovisning av statliga bolag och institutioner	21
4.3.1 Redovisning av aktier och andelar i hel- och delägda företag.....	21
4.3.2 Värdering av fordringar och skulder i utländsk valuta	22
4.4 Redovisning av medelsöverföringar i företag	22
5 Hantering av statliga bolag och internationella institutioner i budgetprocessen	24
5.1 Förvaltningsansvaret för bolag och internationella institutioner.....	24
5.2 Kapitaltillskott till statliga bolag.....	25
5.3 Bidrag till statliga bolag	29
5.4 Hantering av internationella institutioner på statens budget.....	32
5.5 Övriga riksdagsbeslut som berör statliga bolag och internationella institutioner	34
6 Förvaltning och redovisning av andelar i bolag och internationella institutioner	36
6.1 Redovisningsansvar för bolag och institutioner	36
6.1.1 Myndigheter som redovisar statliga bolag.....	36
6.1.2 Myndigheter som redovisar investerings- och utvecklingsbanker	38
6.2 Otydlig ansvarsfördelning.....	39
6.3 Tillgång till information om bolagen.....	40
6.4 Medelsöverföringar som finansieras från biståndsanslaget	41
6.5 Redovisning av medelsöverföringar i nationalräkenskaperna	44
6.5.1 Överföring till vissa bolag.....	44
6.5.2 Överföring till investerings- och utvecklingsbanker	45
6.5.3 Äldre ställningsvärden (stockar).....	46

6.5.4	Diskussion	46
7	Överväganden och förslag.....	47
7.1	Tydlighet i budgetdokumenten och i redovisningen	47
7.2	Riksdagens beredning och beslut	49
7.2.1	Statliga bolag i budgetprocessen	49
7.2.2	Internationella institutioner i budgetprocessen	51
7.3	Redovisning av medelsöverföringar	52
7.3.1	Frågor om värdering	54
7.4	Redovisningsansvaret för medelsöverföringar	57
7.4.1	Principiellt om redovisningsansvaret.....	57
7.4.2	Redovisningsansvaret för olika typer av andelar.....	59
7.4.3	Information som behövs för att säkerställa rättvisande redovisning.....	60
8	Konsekvensanalys.....	62
8.1	Regeringskansliet.....	62
8.1.1	Regleringsbrev och Instruktion.....	63
8.2	Myndigheter	63
8.3	Årsredovisningen för staten och nationalräkenskaperna.....	64
	Referenser	65
	Bilaga 1 Statliga bolag där staten har ett betydande inflytande	66
	Bilaga 2 Flödesbeskrivningar för medelsöverföringar	68
a)	Uppdelning av medelsöverföringar till statliga bolag.....	68
b)	Uppdelning av medelsöverföringar till internationella institutioner	69

1 Sammanfattning

Ekonomistyrningsverket (ESV) fick i regleringsbrevet 2015 i uppdrag att kartlägga och analysera hur medelsöverföringar från staten budget till statliga bolag och internationella finansiella institutioner budgeteras, beslutas och redovisas samt lämna förslag om en enhetlig hantering och redovisning.

ESV har begränsat kartläggningen till medelsöverföringar till statliga bolag och internationella investerings- och utvecklingsbanker. Kartläggningen har utgått från medelsöverföringar som har skett de senaste tio åren. Kartläggningen har visat att det finns behov av utveckling av beslutsprocesser och rutiner inom området.

1.1 Tydlighet i hela processen

Medelsöverföringar från statens budget kan antingen göras via kapitaltillskott eller bidrag. Huvudprincipen när staten gör medelsöverföringar till statliga bolag bör vara att dessa betraktas som kapitaltillskott. Endast när medlen är avsedda att finansiera en löpande verksamhet under året, bör de betraktas som bidrag. För medelsöverföringar till internationella finansiella institutioner där Sverige har en ägarandel, bör överföringar som syftar till att varaktigt höja institutionens egna kapital betraktas som kapitaltillskott.

Det ska vara tydligt vilka medelsöverföringar som är kapitaltillskott och vilka som är bidrag. Kapitaltillskott bör benämnas kapitaltillskott genom hela besluts- och utbetalningsprocessen, och motsvarande sätt för bör bidrag (transfereringar) benämnas bidrag eller kärnstöd när det gäller multilaterala organisationer. Tydlighet i denna uppdelning bör således gälla både i Regeringskansliets beredning, i kontakter och beslut av riksdagen, i regleringsbrev och andra regeringsbeslut eller departementbeslut, i myndighetens interna beslut och underlag samt i den ekonomiska redovisningen.

1.2 Riksdagens beredning och beslut

ESV anser att regeringen bör lämna tydliga förslag till riksdagsbeslut om alla utbetalningar av medel till hel- och delägda företag (statliga bolag). Regeringen bör överväga att införa ett krav på att det av ändamålet med anslag ska framgå hur mycket som maximalt får betalas ut i bidrag till respektive statligt bolag. Anslagsbenämningen bör även göras tydligare för anslag som endast används till att betala ut bidrag till statliga bolag.

ESV förslår att regeringen bör följa upp riksdagsbesluten om fleråriga kapitaltillskott till utvecklingsbanker på ett bättre sätt än idag. Framtida betalningar av

kapitaltillskott som regeringen redan begärt ett särskilt bemyndigande för, bör inte redovisas mot ett beställningsbemyndigande.

1.3 Redovisning av medelsöverföringar

Den sakliga innebörden hos en viss transaktion, som uttrycks i anslagsvillkor och i ett anslags ändamål, bör vara styrande för hur en överföring av medel redovisas. Det som benämns bidrag/kärnstöd ska redovisas som kostnader i resultaträkningen, medan det som benämns kapitaltillskott ska redovisas som investeringar i finansiella anläggningstillgångar i balansräkningen. Sveriges kapitaltillskott till internationella utvecklingsbanker bör tas upp som finansiella anläggningstillgångar, om det inte finns särskilda skäl som talar emot. Värdet för de redovisade andelarna i investerings- och utvecklingsbankerna i årsredovisning för staten bör utredas närmare. En omvärdering av de historiskt tillförda andelarna bör därefter göras i särskild ordning.

1.4 Redovisningsansvaret för medelsöverföringar

Det bör vara tydligt vilken myndighet som är ansvarig för att redovisa andelar i både bolag och i internationella finansiella institutioner som Sverige innehar andelar i. Den tydligheten uppnås bäst genom att ansvaret anges i den berörda myndighetens instruktion.

Den myndighet som är redovisningsansvarig för andelarna i ett visst bolag eller i en viss internationell institution bör även disponera de anslag som kan förekomma för utbetalning av kapitaltillskott och eventuella bidrag till den aktuella organisationen, såvida inte särskilda skäl finns för en annan ordning. Den som är redovisningsansvarig bör ansvara för att betala ut alla medelsöverföringar till denna mottagare.

ESV föreslår att Kammarkollegiet bör vara ansvarigt för de statliga bolag som förvaltas av Regeringskansliet och Sveriges ägarandelar i investeringsbanker och, i eventuellt förekommande fall, de utvecklingsbanker till vilka medel inte betalas ut av Sida från biståndsanslaget. Sida bör ha redovisningsansvar för utvecklingsbanker i de fall medel betalas ut från biståndsanslaget. Idag redovisar flera myndigheter kapitaltillskott till Swedfund och SVEDAB. ESV anser att redovisningsansvaret för dessa bolag bör klargöras. För att säkerställa en rättvisande redovisning bör även informationsflödet förbättras mellan Regeringskansliet och den myndighet som är redovisningsansvarig.

2 Inledning

Det saknas riktlinjer för hur medelsöverföringar till bolag och internationella finansiella institutioner ska hanteras på statens budget. Det finns även i vissa fall oklarheter hur överföringar ska redovisas och vem som är redovisningsansvarig för Sveriges andelar i framförallt internationella institutioner. Ekonomistyrningsverket (ESV) har därför fått ett regeringsuppdrag

”att kartlägga och analysera hur medelsöverföring från statens budget till statliga bolag och internationella finansiella institutioner (exempelvis investeringsbanker och utvecklingsbanker) budgeteras, beslutas och redovisas samt lämna förslag om en enhetlig hantering och redovisning. Uppdraget avser dels myndigheternas redovisning och årsredovisningen för staten, dels regeringens förslag och riksdagens beslut om medelsöverföring. Uppdraget ska redovisas efter samråd med de myndigheter som ansvarar för medelsöverföring och redovisning och i dialog med Regeringskansliet (Finansdepartementet). Uppdraget ska rapporteras senast den 15 oktober 2015.”

Inom ramen för uppdraget ska ESV kartlägga på vilket sätt som regeringen lämnar förslag till riksdagen om medelsöverföringar till bolag och internationella finansiella institutioner och hur dessa finansieras.

ESV hade 2013 ett regeringsuppdrag om styrning av statens investeringar. Av ESV:s rapport En förbättrad redovisning, styrning och kontroll av statens investeringar (ESV 2013:59) framgår att det saknas enhetliga principer för budgetering, redovisning och uppföljning av investeringar. ESV föreslog bland annat att myndigheter behöver lämna information om investeringar på ett enhetligt sätt och i en enhetlig struktur för att riksdagen och regeringen ska kunna få en förbättrad styrning och kontroll av statens investeringar.

När det gäller redovisningen av medelsöverföringar till statliga bolag är det ofta i praktiken bolagets redovisning som är avgörande för hur staten redovisar överföringar. Det får till följd att t.ex. överföringar till Almi Företagspartner AB redovisas som lämnat bidrag medan överföringar till Swedfund International AB (Swedfund) och European Spallation Source ESS AB (ESS) redovisas som investeringar i anläggningstillgångar, även om överföringarna i stora delar används för att finansiera verksamhet under löpande år.

När det gäller statliga bolag och internationella institutioner är ansvarsfördelningen i många fall oklar. Flera myndigheter kan vara delaktiga och det kan även vara oklart

vem som exempelvis är redovisningsansvarig eller ansvarig för att säkerställa att den redovisningsansvariga får de underlag som behövs för att säkerställa en rättvisande redovisning. Detta har även Riksrevisionen lyft upp i sin granskning¹.

Regeringskansliet har vanligtvis förvaltningsansvaret och ansvarar för avtalets utformning och att representera svenska staten i organisationens styrande organ. En annan myndighet är redovisningsansvarig och i vissa fall betalar en tredje myndighet ut medel till statliga bolag och internationella finansiella institutioner. Det finns även oklarheter vilka medelsöverföringar som bör redovisas som finansiella anläggningstillgångar respektive bidrag. Det gäller i första hand medelsöverföringar till utvecklingsbanker där utlåningen i vissa fall sker på marknadsmässiga villkor, medan i andra fall är det gåvomedel som kan användas till så kallade mjuka krediter. De länder som ger ekonomiska bidrag kan sägas äga en andel i institutionerna i relation till den kapitalinsats varje land gjort. Innebörden av denna andel är dock i vissa fall oklar, beroende på verksamheternas skilda karaktär och oklarheter om de juridiska villkoren.

Staten kan säkerställa bolags och internationella institutioners kapitalbehov på olika sätt. Förutom medelsöverföringar utfärdar statsmakterna olika former av garantier, som Riksgälden är redovisningsansvarig för. ESV anser att det är viktigt att även belysa på vilket sätt som statsmakterna säkerställer bolags och institutioners kapitalbehov. Detta eftersom det kan påverka ställningstagandet om vem som bör redovisa medelsöverföringarna och hur dessa hanteras i budgetprocessen.

Flera internationella institutioner har på grund av den ökade efterfrågan på lån vänt sig till sina medlemsländer för att få resursförstärkningar. De kapitalhöjningar som genomförts i institutionerna har i flera fall inneburit att medlemsländerna ställt krav på institutionella förändringar, omprioriteringar av verksamhetens inriktning och ökade kostnadseffektivitet. Sverige har sedan den finansiella krisen uppstod bidragit till resursförstärkningar i flera internationella finansiella institutioner.²

Det multilaterala utvecklingssamarbetet förmedlas till stor del som icke öronmärkta bidrag, så kallat kärnstöd. Drygt 10 miljarder kronor betalas ut i kärnstöd årligen. Kärnstödet är inte bundet till en specifik verksamhet, utan går direkt till organisationens centrala budget och kärnverksamhet. Sverige ger kärnstöd till drygt 40 organisationer från utgiftsområde 7 enligt Riksrevisionen³.

¹ Riksrevisionens rapport (RIR 2015:9) Transparensen i Årsredovisning för staten 2014 sid 10, 18-19

² Regeringens skrivelse 2013/14:139

³ Riksrevisionens rapport (RIR 2014:24) Bistånd genom internationella organisationer

2.1 Avgränsningar

ESV har begränsat kartläggningen av medelsöverföringar inom ramen för detta uppdrag till statliga bolag, internationella investerings- och utvecklingsbanker, inklusive Internationella återbyggnads- och utvecklingsbanken (IBRD) inom Världsbanksgruppen⁴. Med medelsöverföringar avses utbetalning av medel till ovanstående organisationer.

Kartläggningen har utgått från medelsöverföringar som finansieras från anslag och är gjorda de senaste 10 åren. När det gäller bidrag till statliga bolag och så kallat kärnstöd till internationella finansiella institutioner har kartläggningen begränsats till att belysa vilka organisationer som får bidrag.

ESV lämnar förslag som syftar till att få enhetliga principer för redovisning och budgetering av medelsöverföringar. Däremot har det inte varit möjligt att inom ramen för detta uppdrag ta fram ett fullständigt underlag för hur de nya principerna påverkar redovisningen av tidigare gjorda överföringar.

⁴ Världsbanksgruppen består av fem institutioner Internationella återbyggnads- och utvecklingsbanken (IBRD), Internationella utvecklingsfonden (IDA), Multilaterala investeringsorganet (MIGA), Internationella centret för lösning av investeringstvister (ICSID) och Internationella finansieringsbolaget (IFC).

3 Olika sätt att säkerställa bolags och internationella institutioners kapitalbehov

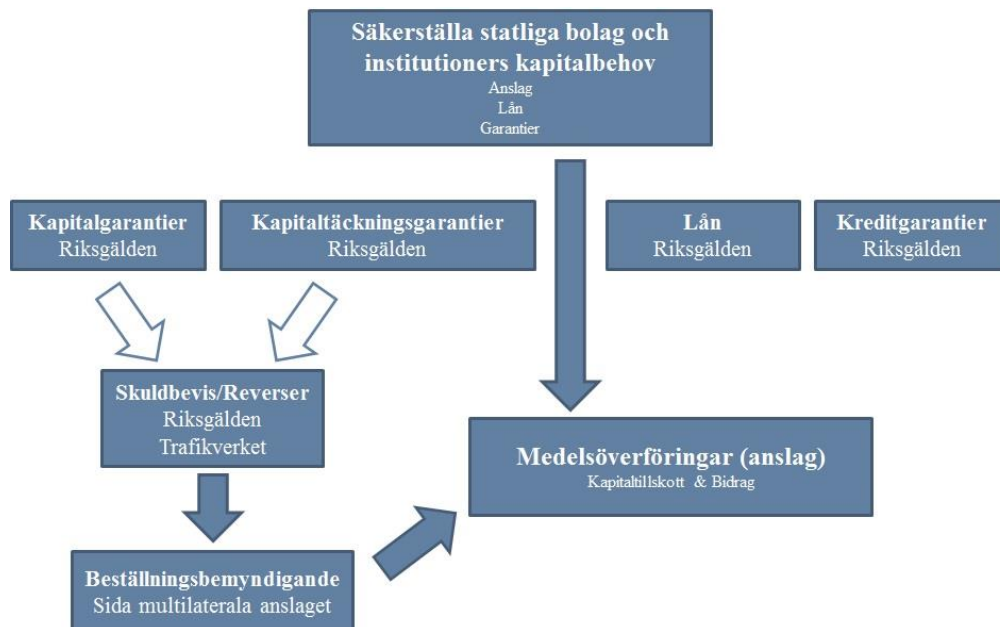
Staten kan säkerställa bolags och internationella institutioners kapitalbehov på flera olika sätt, t.ex. genom att tillföra anslagsmedel, ge lån eller utfärda garantier. Det finns idag både kapitalgarantier och kreditgarantier till internationella institutioner och kapitaltäckningsgarantier till statliga bolag. Därutöver har staten beviljat lån till några statliga bolag.

Genom att Sverige anslutit sig till olika internationella investerings- och utvecklingsbanker har staten förbundit sig att ställa upp med en viss andel av bankernas grundkapital. Grundkapitalet består av två delar; inbetalt kapital och garantikapital (callable capital). Kapitalhöjning kan antingen ske genom att medlemsländerna tillskjuter nytt kapital eller ökar garantiåtagandena (kapitalgarantierna). Vid kapitalhöjningar görs ofta justeringar av kapitalgarantierna istället för att tillskjuta nytt kapital. Beslut att öka garantikapitalet påverkar normalt inte de finansiella dokumenten, dvs. det redovisas inga kostnader, tillgångar eller skulder i statens redovisning.

Riksdagen har beslutat att den statliga garantimodellen inte gäller för kapitalgarantier och kapitaltäckningsgarantier, vilket innebär att det inte tas ut några avgifter för dessa garantier.

Regeringen kan besluta om att bevilja anslagmedel under innevarande år alternativt kan skuldbevis eller motsvarande upprättas, som reglerar att medelsöverföringar ska ske i framtiden. Skuldbevis används numera endast för de banker och fonder där verksamheten hanteras av Utrikesdepartementet.

Olika sätt att säkerställa kapitalbehov



3.1 Kapitalgarantier och kapitaltäckningsgarantier

Det finns kapitalgarantier hänförliga till nio internationella finansiella institutioner per den 31 december 2014. Totalt uppgår kapitalgarantierna till 122 miljarder kronor, vilket framgår av sammanställningen nedan. Det är Riksgälden som är redovisningsansvarig för garantiåtagandena. Förvaltningsansvaret för garantiåtagandena hänförliga till dessa institutioner är uppdelat på Finansdepartementet och Utrikesdepartementet.

Det finns därutöver kapitaltäckningsgarantier till Svensk-Danska Broförbindelsen AB (SVEDAB) och Arlandabanan Infrastructure AB. Svenska staten har genom dessa garantier säkerställt att vid eventuella förluster återställa bolagens egna kapital. Till skillnad mot kapitalgarantierna är kapitaltäckningsgarantierna inte beloppsbestämda. Kapitaltäckningsgarantierna har inte utnyttats, men ägartillskott har skett till SVEDAB i form av reverser. Därutöver betalar staten ut vissa bidrag till Arlandabanan Infrastructure AB.

Sammanställning av kapitalgarantier till Internationella finansieringsinstitut per den 31 december 2014⁵

Miljoner kronor

Departement/Institution	Valuta	Garanterat belopp
Finansdepartementet		
Världsbanken - International Bank for Reconstruction and Development (IBRD)	USD	15 921
Europeiska utvecklingsbanken - European Bank for Reconstruction and Development (EBRD)	EUR	5 153
Europeiska investeringsbanken - European Investment Bank (EIB)	EUR	62 467
Nordiska investeringsbanken Nordic Investment Bank (NIB)	EUR	18 682
Multilateral Investment Guarantee Agency (MIGA)	USD	127
Europarådets utvecklingsbank - Council of Europe Development Bank (CEB)	EUR	1 177
Totalt Finansdepartementet		103 527
Utrikesdepartementet		
Asiatiska utvecklingsbanken - Asian Development Bank (AsDB)	SDR ⁶	3 882
Afrikanska utvecklingsbanken - African Development Bank (AfDB)	UA ⁷	10 597
Interamerikanska utvecklingsbanken - Inter-American Development Bank (IDB)	USD	3 507
Totalt Utrikesdepartementet		17 987
Totala garantiåtaganden		121 513

Källa: Riksgälden

MIGA och IBRD är delar av den så kallade Världsbanksgruppen. Det finns även kapitalgarantier till Eurofima⁸.

Under de senaste tio åren har riksdagen beslutat om att ändra garantiåtaganden hänförliga till kapitalgarantier vid flera tillfällen. 2011 ändrades exempelvis garantiåtagandena för sex internationella institutioner. Eftersom garantiåtagandena är

⁵ Underlag om garantiåtaganden kommer från Riksgälden

⁶ Special Drawing rights

⁷ En beräkningsenhet (unit of account) som används av Afrikanska utvecklingsbanken, värdet är detsamma som Special drawing rights.

⁸ Eurofima är en överstatlig organisation som finansierar järnvägsmateriel till europeiska järnvägsföretag. Organisationen har sitt huvudkontor i Basel i Schweiz.

i utländsk valuta så förändras det redovisade värdet i årsredovisningen vid valutakursförändringar.

3.2 Kreditgarantier

En annan möjlighet för statsmakterna att underlätta för företag och internationella institutioner att låna upp medel på marknaden, är att utfärda så kallade kreditgarantier. När staten utfärdar kreditgarantier ska en garantiavgift tas ut för att finansiera förväntade förluster. Om det finns särskilda skäl kan avgiften för att finansiera förväntade förluster dock helt eller delvis finansieras av anslag på statens budget.

Idag finns inga kreditgarantier till statliga bolag. I slutet av 2014 fanns däremot internationella åtaganden på 6,7 miljarder kronor. Dessa gällde främst garantier för utlåning från Nordiska investeringsbanken (NIB) till enskilda projekt i ett flertal länder. Detta görs genom NIB:s projekt som berör investeringslån och miljöinvesteringslån. Dessa garantiåtaganden har ändrats vid flera tillfällen under den senaste tioårsperioden. Garantiavgiften för kreditgarantier till NIB finansieras från anslag under UO 7 *Internationellt bistånd*. Därutöver finns även kreditgarantier till Eurofima.

3.3 Skuldbevis och beställningsbemyndiganden

Riksgälden utfärdar skuldbevis vid medelsöverföringar till internationella finansiella institutioner. Det görs på uppdrag av regeringen. Skuldbevisen förvaras i Riksbanken varifrån de berörda institutionerna kan dra beloppen. Det är dock Sida som finansierar utbetalningen från anslagen för multilateralt bistånd, efter beslut av regeringen eller Utrikesdepartementet.

Det finns idag skuldbevis som är hänförliga till olika multilaterala fonder och organisationer inom världsbankgruppen. För medelsöverföringar till internationella investerings- och utvecklingsbanker finns inte motsvarande skuldbevis.

Av Riksgäldens årsredovisning framgår att utestående skuldbevis per den 31 december 2014 uppgår till 9,7 miljarder kronor och är fördelade på nedanstående institutioner och fonder.

Utestående skuldbevis per den 31 december 2014

Miljoner kronor

Institution	Utestående skuldbevis
African Development Fund, ADF	2 021
Asian Development Fund, AsDF	589
Common Fund for Commodities	9
International Bank for Reconstruction and Development IBRD-GEF	1 819
International Development Association IDA	5 080
Multilateral Investment Guarantee Agency, MIGA	9
International Fund for Agricultural Development, IFAD	154
Summa	9 680

Källa: Riksgäldens årsredovisning 2014

När staten upprättar skuldbevis påverkar de beställningsbemyndigandet för anslaget för multilateralt bistånd. Beställningsbemyndigandet påverkas även om riksdagen har beslutat om att betala in kapital till utvecklingsbanker som finansieras av framtida anslag. Det finns inte något motsvarande exempel under de senaste åren på att regeringen har begärt ett beställningsbemyndigande för kapitalhöjningar till investeringsbanker. Det beror på att allt kapital har betalats ut under budgetåret.

3.4 Lån till bolag och internationella institutioner

Staten kan även tillföra kapital till bolag eller internationella institutioner genom att ge ut lån. Det är dock ovanligt eftersom det förväntas att statliga bolag och institutioner som inte är myndigheter själva ska ta upp lån på marknaden. Staten har idag endast ett fåtal lån till statliga bolag, främst till SVEDAB och A-train AB. Det finns ofta särskilda skäl till att dessa lån har betalats ut och de har ofta en nära koppling till statens verksamhet. Riksdagen har exempelvis under flera år gett Svensk Exportkredit AB möjlighet att ta upp lån i Riksgälden på högst 100 miljoner kronor. Ett annat exempel är att bolag som bildas när statlig verksamhet bolagiseras under en övergångsperiod får ta upp lån i Riksgälden.

3.5 Medelsöverföringar

Medelsöverföringar som finansieras från statens budget kan delas upp i nedanstående kategorier:

1. Kapitaltillskott⁹
 - Aktiekapital och annat bundet kapital till aktiebolag

⁹ I budgetlagen används benämningarna förvärv av aktier och kapitaltillskott. ESV har i denna rapport dock valt att använda en enhetlig benämning kapitaltillskott.

- Aktieägartillskott
- Inbetalt grundkapital till internationella institutioner

2. Bidrag

Kapitaltillskott kan även ske utan att riksdagen anvisar anslag på statens budget. Det har exempelvis förekommit att statliga bolag och internationella finansiella institutioner gör kapitaltillskott av egna medel i verksamheten¹⁰ eller att kapitaltillskott sker direkt mellan två statliga bolag.

Kapitaltillskott ökar bolagets eller institutionens eget kapital. Bidrag bör normalt inte redovisas direkt under eget kapital i bolag och institutioner. Detta görs dock när det gäller kapitaltillskott till utvecklingsbanker som f.n. benämns bidrag när Sverige betalar ut dem.

I aktiebolagslagen görs en uppdelning på bundet respektive fritt eget kapital. Uppdelningen har bland annat betydelse för vilka medel som bolaget får betala ut och i vilka fall en ägare måste återställa förbrukat kapital eller inte. Om aktiekapitalet är förbrukat finns bestämmelser om att ägarna måste återställa aktiekapitalet och när detta ska ske. Ägarna har alltså större skyldigheter när medelsöverföringar sker i form av aktiekapital än för ägartillskott. Aktieägartillskott är när aktieägare tillför nytt eget kapital utan att aktiekapitalet påverkas. Tillskottet påverkar i detta fall det egna kapitalet i redovisningen men inte posten aktiekapital.

Aktiekapitalet i ett aktiebolag regleras i bolagsordningen och tillförs normalt när ett bolag bildas eller vid ny- eller fondemissioner. Nyemission innebär att nya medel tillförs från aktieägarna för att öka aktiekapitalet. Fondemission är när befintliga medel under eget kapital överförs till aktiekapitalet. Om det tillförda aktiekapitalet inte motsvaras av likvida medel utan av exempelvis tillförda materiella anläggningstillgångar, kallas det för apportemission.

Aktieägartillskott kan både vara villkorade och ovillkorade. Ett ovillkorat tillskott är ett kapitaltillskott som ökar det egna kapitalet och som ett bolag får disponera fritt i sin verksamhet. Om tillskottet är villkorat har ägaren förbehållit sig rätten att få återbetalning av tillskottet under vissa förutsättningar. Ett villkorat tillskott kan även innebära att mottagaren behöver redovisa en skuld i balansräkningen.

En ägare betalar normalt inte ut ett bidrag till ett helägt aktiebolag. Medelsöverföringar redovisas i stället som en investering i en finansiell tillgång och om det förbrukas görs en nedskrivning. Det som dock är unikt för några statliga

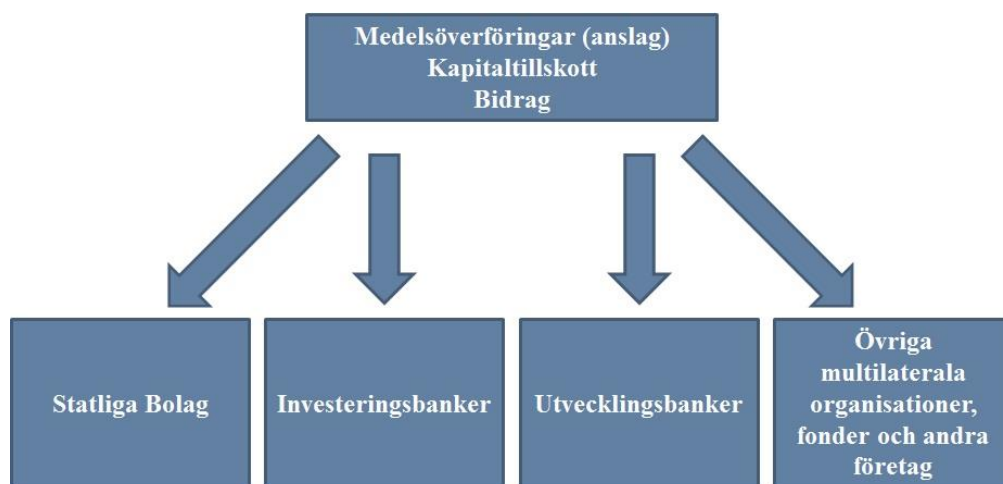
¹⁰ Så kallad fondemission.

bolag är att statsmakterna ger statligt stöd för att finansiera den löpande verksamheten. Kungliga Operan AB och Samhall AB är exempel på bolag där staten gör årliga medelsöverföringar i form av bidrag. Därutöver ger staten i vissa fall bidrag till internationella institutioners löpande verksamhet, t.ex. vissa multilaterala eller bilaterala fonder som kan vara knutna till utvecklingsbanker.

Kapitaltillskott till investerings- och utvecklingsbanker benämns ofta inbetalt grundkapital. Bidrag till multilaterala organisationer benämns ofta kärnstöd. I denna rapport har vi dock valt att använda benämningarna kapitaltillskott och bidrag utom i de fall som hänvisning görs till riksdagsbeslut.

I årsredovisningen för staten 2014 redovisades andelar i hel- och delägda företag med 350,1 miljarder kronor¹¹. Merparten av dessa företag är statliga bolag. De större innehaven var Vattenfall till ett värde av 115,3 miljarder, LKAB 37,8 miljarder och Akademiska Hus AB 33,4 miljarder kronor. Två statliga bolag är börsnoterade, Telia Sonera AB och SAS AB. I balansposten ingår även Nordiska investeringsbanken till ett värde av 10,6 miljarder kronor. Därutöver redovisar staten innehav i ytterligare fyra internationella finansiella institutioner¹² och Eurofima under balansposten Andra långfristiga värdepappersinnehav. Svenska staten har även innehav i utvecklingsbanker och andra multilaterala organisationer som inte finns redovisade till något värde i balansräkningen, eftersom de medelsöverföringar som har gjorts har redovisats som bidrag.

Schematisk bild av medelsöverföringar som finansieras med anslag.



¹¹ Aktier och andelar värderas enligt kapitalandelsmetoden medan Andra långfristiga värdepappersinnehav värderas enligt anskaffningsvärdesmetoden. Se mer under avsnitt 4.3.1.

¹² Europeiska investeringsbanken (EIB), Europeiska utvecklingsbanken (EBRD), Världsbanken IBRD och Europarådets utvecklingsbank (CEB)

I rapporten delas medelsöverföringar upp i statliga bolag, investeringsbanker respektive utvecklingsbanker (inklusive IBRD). ESV:s kartläggning utgår från medelsöverföringar som beslutats av riksdagen i särskild ordning. När det gäller övriga multilaterala organisationer och andra företag är det inte möjligt inom ramen för detta uppdrag att göra en heltäckande kartläggning. Bland de multilaterala organisationerna finns flera utvecklingsfonder som Sverige ger gåvomedel till utan att riksdagen beslutar om medelsöverföringar i särskild ordning, t.ex. Asiatiska utvecklingsfonden. Utvecklingsfonderna är ofta ekonomiskt och juridiskt fristående. Exempel på andra företag som staten förvaltar eller har ingått garantiåtagande med, som ESV inte belyser vidare inom ramen för detta uppdrag, är Skeppshypotekskassan och Eurofima.

4 Bestämmelser om kapitaltillskott och redovisning av medelsöverföringar

I detta kapitel görs en redogörelse för bestämmelser om medelsöverföringar och grundläggande bestämmelser om redovisning av kapitaltillskott och bidrag.

4.1 Budgetlagen

Av 8 kap. 3 § första stycket budgetlagen (2011:203) framgår att regeringen inte utan riksdagens medgivande får förvärva aktier eller andelar i ett företag eller på annat sätt öka statens röst- eller ägarandel i ett företag. Regeringen får inte heller utan riksdagens medgivande tillskjuta kapital till ett företag.

I förarbetena till budgetlagen tydliggörs att den begränsningen även gäller förvärv som uppgår till oväsentliga belopp eller där förvärvet sker utan att riksdagen behöver anvisa anslag. Det tydliggörs att regeringens möjligheter att bilda eller förvärva aktiebolag inte bara är en fråga om befogenheter att förfoga över statens tillgångar. Det är också en fråga om riksdagen rätt att besluta om i vilka former som statens verksamhet ska bedrivas, dvs. om en verksamhet ska bedrivas av en myndighet eller ett aktiebolag.

Det framgår av 7 kap. 2 § att förvärv av aktier och kapitaltillskott ska finansieras från anslag. Riksdagen får dock för en viss anskaffning besluta om annan finansiering.

I 8 kap. 3 § andra stycket regleras att regeringen får förvärva aktier och andelar i företag som ett led i förvaltningen av egendom som tillfallit staten genom testamente eller gåva. Regeringen behöver alltså inte ha riksdagens medgivande för att förvärva aktier och andelar som erhålls genom donationer.

Av 6 kap. 1 § budgetlagen framgår att regeringen måste ha ett beställningsbemyndigande av riksdagen för att besluta om bidrag som medför utgifter (som ska finansieras med anslag på statens budget) under senare budgetår än det år budgeten avser.

Det finns idag en oklarhet om hur ovanstående bestämmelser ska tolkas när det gäller medelsöverföringar till bolag och internationella institutioner. I vilka fall ska riksdagen i särskild ordning besluta om att regeringen kan binda framtida anslag till att betala ut medelsöverföringar och när kan sådana åtaganden göras inom beställningsbemyndigandet? Staten betalar exempelvis ut medel till flera multilaterala organisationer i form av bidrag som finansieras av biståndsanslaget där medelsöverföringen inte beslutas av riksdagen, till exempel till olika fonder, även om

dessa skulle kunna tolkas som kapitaltillskott. När staten ingår åtaganden om att betala ut medel som ska finansieras av framtida anslag ska dessa redovisas under beställningsbemyndigandet under anslaget. Kapitalhöjningar till investerings- och utvecklingsbankerna beslutas dock av riksdagen i särskild ordning. Däremot finns inte alltid ett riksdagsbeslut det år när medelsöverföringen görs.

4.2 När kan myndigheter göra medelsöverföringar?

I kapitalförsörjningsförordningen (2011:210) finns bestämmelser om förvärv av aktier och hur dessa ska finansieras.

Av bestämmelserna i 2 kap. 7 § framgår att:

- En myndighet måste ha regeringens medgivande för att förvärva aktier eller andelar i ett företag, göra kapitaltillskott eller på annat sätt öka statens röst- eller ägarandel i ett företag.
- Förvärv och kapitaltillskott till företag ska finansieras från anslag, om inte regeringen beslutar annat.

Av ESV:s föreskrifter framgår att med företag menas självständiga rättssubjekt som till exempel bolag, stiftelser eller föreningar. En myndighet får inte heller göra utfästelser om framtida kapitaltillskott till något rättssubjekt utan regeringens medgivande.

En myndighet kan placera donationer i värdepapper, förutsatt att inte donatorn motsätter sig det, om det är förenligt med bestämmelserna i donationsförordningen (1998:140). En myndighet måste dock ha regeringens medgivande för att ta emot en donation, om den motsvarar hälften eller mer än hälften av rösterna för samtliga aktier i ett aktiebolag, en andel i ett handelsbolag eller insats i en ekonomisk förening (enligt 6 §). Detsamma gäller om en donation ska användas för att förvärva sådan egendom. ESV bedömer att i detta uppdrag är det inte relevant att kartlägga medelsöverföringar som finansieras med donationsmedel eftersom dessa främst syftar till att ge avkastning eller värdestegringar, dvs. inte primärt syftar till att innehas långsiktigt. Dessa medelsöverföringar finansieras inte heller från anslag på statens budget.

Det krävs riksdagsbeslut för att låna ut medel till bolag och internationella institutioner. Detsamma gäller kapitalgarantier till internationella institutioner och kapitaltäckningsgarantier till statliga bolag.

När utbetalningar görs måste den utbetalande myndigheten alltid hålla sig inom ramen för anslagets ändamål och anslagsvillkor, enligt 10 § anslagsförordningen (2011:223).

4.3 Grundläggande bestämmelser om redovisning av statliga bolag och institutioner

Av ESV:s föreskrifter till 5 kap. 1 § förordningen (2000:605) om årsredovisning och budgetunderlag (FÅB) framgår att:

”En tillgång är en resurs som kontrolleras av en myndighet till följd av inträffade händelser och som förväntas ge myndigheten ekonomiska fördelar eller servicepotential i framtiden.”

”Som anläggningstillgång betraktas (däremot) inte sådana tillgångar som realiserats, förbrukas eller säljs som en del av myndighetens löpande verksamhet.”

Kapitaltillskott till bolag och internationella institutioner ska normalt redovisas som investering i finansiella anläggningstillgångar och redovisas i balansräkningen antingen som Andelar i hel- och delägda företag eller som Andra långfristiga värdepappersinnehav.

Ett stöd till en organisation som inte ger framtida ekonomiska fördelar eller servicepotential, eller som en myndighet inte kan anse ha ”kontroll” över, redovisas som ett lämnat bidrag i resultaträkningen.

Vid bokslut ska myndigheten bedöma om en tillgång kan ha minskat i värde. I sådana fall kan det finnas behov av att skriva ned tillgången. Bestämmelserna om nedskrivning av anläggningstillgångar finns i 5 kap. 5 § FÅB.

4.3.1 Redovisning av aktier och andelar i hel- och delägda företag

Vid värdering av andelar i hel- och delägda företag ska kapitalandelsmetoden tillämpas, enligt 5 kap. 7 § FÅB. Med företag avses självständiga juridiska enheter, det vill säga både statliga bolag och exempelvis internationella finansiella institutioner. Med delägda företag avses företag som staten äger minst 20 procent av aktierna eller andelarna i. När det gäller internationella institutioner är det endast i Nordiska investeringsbanken som svenska staten äger mer än 20 procent och där alltså värdering görs enligt kapitalandelsmetoden.

Innehaven i hel- och delägda företag redovisas under balansposten Andelar i hel- och delägda företag. Andelar i företag där ägarandelen understiger 20 procent ska redovisas som Andra långfristiga värdepappersinnehav.

Kapitalandelsmetoden bygger på principen att värdet av andelar i ett företag som myndigheten redovisar, ökar respektive minskar i samma mån som företagets eget

kapital ändras. Det betyder alltså att om företaget visar nettovinst under ett år återspeglas detta i myndighetens årsredovisning genom att det redovisade värdet för aktierna och andelarna ökar i takt med myndighetens vinstandel. Myndigheten redovisar ökningen av värdet på andelen som en intäkt i resultaträkningen. Om företaget å andra sidan redovisar en förlust minskar istället myndighetens bokförda värde av aktierna och andelarna med myndighetens andel av förlusten. Minskningen redovisas då som en kostnad.

Övriga innehav där staten äger mindre än 20 procent redovisas som nämns ovan under balansposten Andra långfristiga värdepappersinnehav och värderas enligt anskaffningsvärdesmetoden. Metoden innebär att kapitaltillskott initialt tas upp till anskaffningsvärdet och att andelarna skrivs ned om de har minskat i värde.

4.3.2 Värdering av fordringar och skulder i utländsk valuta

I 5 kap. 12 § FÅB regleras att fordringar och skulder i utländsk valuta ska värderas till balansdagens kurs. Av ESV föreskrifter framgår att icke monetära fordringar och skulder ska värderas till kursen vid anskaffningstidpunkten. Det framgår inte explicit om andelar i internationella bolag och institutioner ska definieras som monetära eller icke monetära poster.

Av Bokföringsnämndens allmänna råd om årsredovisning och koncernredovisning (BFN 2012:1) framgår att aktier och andelar är en icke monetär post förutom i de fall som de är andelar i dotterföretag, intresseföretag eller joint venture.

Ett bolag eller en internationell institution som har en annan rapporteringsvaluta än svenska kronor och ska värderas enligt kapitalandelsmetoden, måste omvärderas till balansdagens kurs i myndighetens årsredovisning. Idag är det endast det norska aktiebolaget Voksenåsen A/S och som nämnts Nordiska investeringsbanken, som värderas enligt kapitalandelsmetoden.

4.4 Redovisning av medelsöverföringar i företag

Bokföringsnämnden har gett ut en vägledning Årsredovisning och koncernredovisning (BFNAR 2012:1). Av vägledningen framgår att ett tillskott som en ägare lämnar utan att få emitterade aktier eller andra egetkapitalinstrument i utbyte ska redovisas som en ökning av andelens redovisade värde. Ett koncernbidrag ska enligt inkomstskattelagen redovisas som en bokslutsdisposition. Ett moderföretag får dock redovisa ett koncernbidrag som en ökning av andelens redovisade värde, men en justering måste i sådana fall göras i skatteunderlaget.

Det finns särskilda rekommendationer om hur statligt stöd ska redovisas, t.ex. IAS 20, BFN R5 och RR 28. Av dessa framgår att statliga bidrag antingen ska

intäktsföras eller redovisas som en skuld om det finns villkor som kan medföra återbetalningsskyldighet. Statligt stöd får dock inte redovisas som kapitaltillskott direkt under eget kapital. Med statligt stöd avses normalt den ekonomiska förmån staten i annan egenskap än ägare ger till näringsidkare.

5 Hantering av statliga bolag och internationella institutioner i budgetprocessen

I detta kapitel görs en genomgång av vem som har förvaltningsansvaret för bolag och internationella finansiella institutioner. Dessutom framgår hur medelsöverföringar till bolag och internationella institutioner hanteras på statens budget och hur de redovisas mot anslag. I kapitel 6 görs en genomgång av vem som har redovisningsansvaret för andelar i bolag och internationella institutioner och hur medelsöverföringar redovisas i de finansiella dokumenten i myndighetens årsredovisning.

5.1 Förvaltningsansvaret för bolag och internationella institutioner

Regeringskansliet sköter idag förvaltningen av 49 bolag; 41 helägda och 8 delägda. Inom Näringsdepartementet finns en förvaltningsorganisation fördelad på två enheter som är ansvarig för utvecklingen och samordningen av ägarstyrningen inom Regeringskansliet samt förvaltningen av 41 av de statliga bolagen. De resterande 8 bolagen förvaltas av Finansdepartementet, Kulturdepartementet, Socialdepartementet och Utbildningsdepartementet. Två statliga bolag har avvecklats de senaste åren och aktiebolaget Svenska miljöstyrningsrådet är under avveckling.¹³

Därutöver finns några statliga bolag där förvaltningsansvaret ligger hos andra myndigheter än Regeringskansliet, t.ex. vissa holdingbolag som förvaltas av universiteten och högskolorna och bolag som förvaltas av olika affärsverk och Trafikverket. En sammanställning av de statliga bolagen och vem som har förvaltningsansvaret för bolagen finns i bilaga 1.

Regeringskansliet har idag förvaltningsansvaret för två investeringsbanker och sex utvecklingsbanker. Därutöver finns flera multilaterala organisationer och utvecklingsfonder som Sverige ger gåvomedel i form av kärnstöd till.¹⁴

¹³ Regeringens skrivelse 2014/15:140 2015 års redogörelse för företag med statligt ägande.

¹⁴ Regeringens skrivelse 2013/14:139

Sammanställning av Sveriges ägarandel i investerings- och utvecklingsbanker 2013

Institution	Ägarandel i procent
Nordiska investeringsbanken (NIB)	34,6
Europeiska investeringsbanken (EIB)	3,0
Europeiska utvecklingsbanken (EBRD)	2,28
Asiatiska utvecklingsbanken (AsDB)	0,34
Afrikanska utvecklingsbanken (AfDB)	1,56
Interamerikanska utvecklingsbanken (IDB)	0,33
Europarådets utvecklingsbank (CEB)	2,53
Internationella utvecklings- och återbyggnadsbanken (IBRD)	0,92

Källa: Regeringens skrivelse 2013/14:139

Förvaltningsansvaret för andelarna i Nordiska investeringsbanken (NIB), Europeiska investeringsbanken (EIB), Europeiska utvecklingsbanken (EBRD) och Europarådets utvecklingsbank (CEB), ligger hos den internationella avdelningen på Finansdepartementet. För övriga utvecklingsbanker har Utrikesdepartementet ansvaret. Ansvaret för institutioner inom Världsbanksgruppen är dock delat mellan Finansdepartementet och Utrikesdepartementet. Finansdepartementet har även ansvaret för Internationella valutafonden (IMF). Förutom ovanstående internationella institutioner finns flera kommittéer och internationella organisationer som Sverige har medlemskap i. Förvaltningsansvaret handlar i första hand om att ta fram och bereda svenska statens ståndpunkter i ekonomiska och finansiella frågor som hanteras av internationella institutioner¹⁵.

Sverige har vanligtvis inflytande i institutionerna genom organisationens styrande organ, som beslutar om hur medlen ska användas.

5.2 Kapitaltillskott till statliga bolag

Regeringen begär idag ett bemyndigande från riksdagen för det som benämns kapitaltillskott. Därutöver har regeringen i vissa fall även begärt ett bemyndigande att betala ut andra medelsöverföringar, även om dessa har karaktären av riktade bidrag.

¹⁵ Information om förvaltningsansvar för internationella institutioner har hämtats från Regeringskansliets webbplats.

Under de senaste tio åren har merparten av kapitaltillskotten hanterats inom den normala budgetprocessen, till exempel kapitaltillskotten till Swedfund och ESS. I vissa fall kan det dock uppkomma behov av kapitaltillskott under löpande år. Regeringen har då möjlighet att begära ett bemyndigande för kapitaltillskottet från riksdagen antingen i vårändringsbudgeten, höständringsbudgeten eller i en särskild proposition.

Historiskt sett har kapitaltillskott till de statliga bolagen hanterats på olika sätt. Sedan några år tillbaka finns anslaget 1:19 *Kapitalinsatser i statliga bolag* (2015 års nomenklatur) under utgiftsområde 24 Näringsliv, vars ändamål är att användas av regeringen till av riksdagen beslutade kapitaltillskott.

Före år 2009 fanns parallellt med anslag 1:19 (UO 24) ett särskilt konto hos Riksgälden på vilket extra utdelningar från de statliga bolagen sattes in, för att senare kunna användas till att finansiera kapitaltillskott. Exempel på kapitaltillskott som finansierades från kontot i Riksgälden var Teracom AB (500 miljoner kronor) och SJ AB (1 855 miljoner kronor). Kontot användes endast under några få år och för ett begränsat antal kapitaltillskott. Mer information om hantering av kapitaltillskott och bakgrunden till att det särskilda kontot försvann finns i förarbetena till budgetlagen¹⁶.

Anslaget för kapitalinsatser i statliga bolag har under de senaste tio åren använts till:

- Omstruktureringen av Green Cargo AB 2005.
- Kapitaltillskott till Almi Företagspartner AB och Svensk Exportkredit AB 2008 för att förbättra kreditförsörjningen för företag.
- Deltagande i SAS AB:s två nyemissioner 2009 och 2010
- Kapitaltillskott när Inlandsinnovation AB bildades 2010.
- Kapitaltillskott när Ersättningsmark i Sverige AB bildades 2012.

Gemensamt för dessa kapitaltillskott är att de använts till större insatser och inte för att täcka löpande behov i verksamheten. Långt ifrån alla kapitaltillskott till de statliga bolagen under de senaste tio åren har skett genom anslaget *Kapitalinsatser i statliga bolag* (UO 24). En förklaring är att ansvaret för bolagsstyrningen i vissa fall är delat så att principiella frågor om ägarpolicy och riktlinjer hanteras av enheten för statlig bolagsförvaltning på Näringsdepartementet, men ansvaret för bolagets budgetfrågor ligger på olika berörda departement. En konsekvens av den här ordningen är att kapitaltillskott ofta görs från utgiftsområden som det departement som ansvarar för bolagets budgetering har ansvaret för.

Två exempel på hur andra utgiftsområden än utgiftsområde 24 har använts till utbetalning av kapitaltillskott är kapitaltillskotten till Swedfund och ESS. Ansvaret

¹⁶ Regeringens proposition En reformerad budgetlag (2010:11:40)

för budgetfrågor för Swedfund ligger på Utrikesdepartementet och kapitaltillskotten har gjorts från utgiftsområde 7, anslaget 1:1 *Biståndsverksamhet*, vilket är ett utgiftsområde som Utrikesdepartementet ansvarar för i budgetprocessen. Situationen är liknande för ESS, med den skillnaden att budgetfrågorna för ESS hanteras av Utbildningsdepartementet och kapitaltillskotten har gjorts i huvudsak från utgiftsområde 16, anslag 3:1 *Vetenskapsrådet: Forskning och forskningsinformation*.

Regeringen begär ofta ett bemyndigande för hur mycket som maximalt får betalas ut till bolag. När medelsöverföringen sker förekommer det att den faktiska utbetalningen är lägre än det belopp som framgår i budgetpropositionen.

Det förekommer också att det som benämns kapitaltillskott i budgetpropositionen hanteras som bidrag när medelsöverföringen betalas ut från staten budget. Kapitaltillskotten till Swedfund är normalt årligen återkommande och har som ändamål att bolaget ska kunna expandera sin verksamhet¹⁷. För Swedfund begär regeringen vid varje tillfälle ett särskilt bemyndigande från riksdagen att få betala ut ett kapitaltillskott. Regeringen har även i vissa fall informerat riksdagen om storleken på framtida kapitaltillskott till Swedfund. Redan i budgetpropositionen för 2012 meddelade regeringen sin avsikt om att kapitaltillskott på sammanlagt 1,2 miljarder kronor ska göras under perioden 2012-2014. Regeringen begär sedan vid respektive utbetalningstillfälle ett särskilt beslut av riksdagen. Utbetalningen av kapitaltillskottet till Swedfund görs av Sida från anslaget 1:1 *Biståndsverksamhet*. Trots att medelsöverföringen benämns kapitaltillskott i budgetpropositionen har Sida redovisat den som ett lämnat bidrag. Förutom de kapitaltillskott som redovisas i nedanstående sammanställning har riksdagen beslutat om riktade insatser till Swedfund vid tre tillfällen mellan 2007-2009. De riktade insatserna avsåg bland annat medel för teknisk assistans och särskild satsning för att utveckla aktivitets- och affärsplaner och var på mellan 10-15 miljoner kronor för respektive tillfälle.

Under 2014 har staten gett kapitaltillskott till ESS på totalt 793,6 miljoner kronor och som har finansierats från två anslag under utgiftsområde 16. Dels anslaget 3:1 *Vetenskapsrådet: Forskning och forskningsinformation*, som disponeras av Vetenskapsrådet, dels anslaget 2:6 *Lunds universitet: Forskning och forskarutbildning*, som disponeras av Lunds universitet. Regeringen har begärt ett bemyndigande av riksdagen för att göra ett kapitaltillskott till ESS på totalt 800 miljoner kronor i budgetpropositionen för 2014. Det framgår även av budgetpropositionen att kapitaltillskottet ska finansieras från två anslag på statens budget. I vårändringsbudgeten föreslog dock regeringen att riksdagen skulle besluta om en ändrad fördelning av finansieringen mellan de två anslagen. Kapitaltillskottet redovisades som ett lämnat bidrag av båda myndigheterna.

¹⁷ Budgetpropositionen för 2012 utgiftsområde 7

Det är svårt att stämma av anslagsvillkoren som rör ESS under anslaget 3:1 (UO 16) i Vetenskapsrådets regleringsbrev för 2012-2014 mot riksdagens beslut om kapitaltillskott. Av anslagsvillkoren framgår dock att en väsentlig del av kapitaltillskottet används till att finansiera ESS:s löpande verksamhet under året.

Från utgiftsområde 16 har sedan 2012 även gjorts kapitaltillskott till universitetens och högskolornas holdingbolag för satsningen på idébanker inom lärosätenas forskningsverksamhet.

Sammanställning av medelsöverföringar till statliga bolag sedan 2005 som finansierats med anslag

Miljoner kronor

År	Utgifts- område	Anslag	Bolag	Utbetalande myndighet	Anvisat Belopp
2014	7	1:1	Swedfund International AB	Sida	400
	16	2:6 och 3:1	European Spallation Source ESS AB	Lunds universitet, Vetenskapsrådet	800
	16	3:13	Universitetens holdingbolag	Kammarkollegiet	12
2013	7	1:1	Swedfund International AB	Sida	400
	16	3:1	European Spallation Source ESS AB	Vetenskapsrådet	400
	16	3:13	Universitetens holdingbolag	Kammarkollegiet	15 ¹⁸
2012	7	1:1	Swedfund International AB	Sida	400
	16	3:1	European Spallation Source ESS AB	Vetenskapsrådet	300
	16	3:13	Universitetens holdingbolag	Kammarkollegiet	19
	24	1:19	Ersättningsmark i Sverige AB	Kammarkollegiet	1 000
2011	7	1:1	Swedfund International AB	Sida	250
	16	3:1	European Spallation Source ESS AB	Vetenskapsrådet	200
2010	7	1:1	Swedfund International AB	Sida	100
	16	3:1	European Spallation Source ESS AB	Vetenskapsrådet	150
	24	1:21	Inlandsinnovation AB	Kammarkollegiet	2 000
	24	1:21	SAS AB	Kammarkollegiet	1 100 ¹⁹
2009	7	1:1	Swedfund International AB	Sida	600
	24	1:21	SAS AB	Regeringskansliet	1 300 ²⁰
2008	7	8:1	Swedfund International AB	Sida	300 ²¹

¹⁸ 2,5 miljoner kronor betalades från äldre anslag

¹⁹ 2009/10:FiU35

²⁰ 2008/09:FiU40

²¹ Godkändes först av riksdagen i vårtilläggsbudgeten för 2009

	24	38:2	Fouriertransform AB	Regeringskansliet	3 000 ²²
	24	38:18	AB Svensk Exportkredit	Regeringskansliet	3 000 ²³
	24	38:18	Almi Företagspartner AB	Regeringskansliet	2 000 ²³
2007	7	8:1	Swedfund International AB	Sida	400
2006	7	8:1	Swedfund International AB	Sida	80
2005	24	38:20	Green Cargo AB	Regeringskansliet	600 ²⁴

Källa: Budgetpropositioner, ändringsbudgetar och tilläggsbudgetar 2005-2014, Regeringskansliets årsredovisning 2005.

Det finns därutöver förvärv av aktier eller kapitaltillskott som har gjorts genom emissioner eller överföringar av aktier från andra bolag (t.ex. när Innovationsbron fördes över till Almi Företagspartner AB eller när Kasernen AB överfördes till Vasallen AB genom ett ovillkorat aktieägartillskott) eller när statlig verksamhet bolagiserats. Exempel på bolagiseringar av statliga verksamheter de senaste åren är när delar av Lantmäteriets verksamhet fördes över till Metria AB eller när Vägverkets produktionsverksamhet fördes över till Svevia AB. 2009 gjordes en nyemission till Nordea AB på 5,6 miljarder kronor från Stabilitetsfonden. Staten har även gjort förvärv av bolag genom övertagande av panter i Riksgäldens garantiverksamhet, vilket skedde 2012 av SAAB:s reservdelslager (det som numera benämns Orio AB).

Kammarkollegiet är redovisningsansvarigt för statens andelar i bolag som förvaltas av Regeringskansliet. De problem som finns med att medelsöverföringar inte redovisas av den redovisningsansvariga myndigheten belyses i kapitel 6.

5.3 Bidrag till statliga bolag

Om en medelsöverföring benämns bidrag begär inte regeringen något särskilt bemyndigande från riksdagen. Det finns inte någon entydig definition av var gränsen går mellan kapitaltillskott och bidrag. Det finns också en oklarhet vilken information som regeringen ska lämna till riksdagen om bidrag till statliga bolag och om dessa medelsöverföringar ska framgå av anslagsvillkoren. Eftersom riksdagen inte beslutar om bidrag till statliga bolag i särskild ordning är det svårt att få fram uppgifter om vilka bidragsmedel som betalats ut. ESV har därför försökt få fram uppgifter om utbetalningar av bidrag till statliga bolag från den information som regeringen lämnar i budgetpropositionen, regleringsbrev och den information som myndigheter har lämnat i årsredovisningen. Kartläggningen är inte fullständig men kan ändå ge en bra bild av hur regeringen och myndigheter hanterar bidrag till statliga bolag.

²² 2008/09:FiU19

²³ 2008/09:FiU17

²⁴ 589 miljoner betalades ut från anslag 38:20 på UO 24. Resterande 11 miljoner betalades ut från det särskilda kontot i Riksgälden.

Sammanställning av bidrag till statliga bolag som finansierats från anslag på statens budget 2014

Miljoner kronor

Utgifts- område	Anslag	Statliga bolag	Utbetalat belopp	Myndighet
14	1:4 ap. 3	Samhall AB	4 505	Kammarkollegiet
16	3:13 ap 13	European Spallation Source		Kammarkollegiet
17	2:1 ap. 1	Kungliga Operan AB	446	Kammarkollegiet
17	2:1 ap. 2	Kungliga Dramatiska teatern AB	227	Kammarkollegiet
17	2:1 ap.7	Voksenåsen A/S	10	Kammarkollegiet
24	1:3 ap 1	Rise Research Institutes of Sweden AB (RISE)	616	Kammarkollegiet
24	1:22 ap.1	ALMI företagspartner AB (Almi)	260	Kammarkollegiet
24	1:2 ap.1	RISE och Almi	131	Vinnova

Källa: Kammarkollegiets och Vinnovas årsredovisningar 2014

Staten betalar årligen ut bidrag till Samhall AB från anslaget 1:4 *Lönebidrag och Samhall m.m.* under UO 14. Riksdagen beslutar inte i särskild ordning om medelsöverföringen till Samhall. Regeringen lämnar endast information om hur mycket medel som förväntas betalas ut under budgetåret. Regeringen delar dock upp anslaget på poster som disponeras av Kammarkollegiet för utbetalning av medel till Samhall och anslagposter som disponeras av Arbetsförmedlingen. Av det totala anslag som uppgår till 17 831 miljoner kronor för 2014 har 4 505 miljoner betalats ut som bidrag till Samhall.

Staten ger även bidrag till tre statliga bolag från anslaget 2:1 *Bidrag till Operan, Dramaten, Riksteatern, Dansens Hus, Drottningholms slottsteater och Voksenåsen* under UO 17²⁵. Regeringen begär idag inte något särskild bemyndigande från riksdagen för att betala ut bidrag till dessa bolag. Regeringen lämnar dock information om hur mycket medel som förväntas betalas ut till respektive organisation i en tabell i budgetpropositionen. Regeringen underindelar anslaget på en post till respektive organisation när regleringsbrevet tas fram och det är Kammarkollegiet som betalar ut medelsöverföringarna.

Anslaget 1:3 *Institutens strategiska kompetensmedel* under UO 24 används till att betala ut bidrag till RISE Research Institutes of Sweden AB:s (RISE). Av ändamålsbeskrivningen i budgetpropositionen framgår att anslaget får användas för utgifter för statsbidrag till RISE:s verksamhet samt vissa omstruktureringsutgifter för RISE-instituten. Ändamålsbeskrivningen är tydlig men regeringen begär inte något särskilt bemyndigande att betala ut medelöverföringar till RISE. Av regleringsbrev framgår att utbetalningar ska ske halvårsvis av Kammarkollegiet efter

²⁵ Dansens Hus och Drottningholms slottsteater är stiftelser.

rekvisition. Under 2014 tillfördes ytterligare 4 miljoner kronor i ändringsbudgeten. Samtliga anvisade medel under året har betalats ut och redovisats av Kammarkollegiet.

Anslaget 1:22 *Bidrag till företagsutveckling och innovation* under UO 24 används för att betala ut bidrag till Almi. Regeringen begär dock inte något särskilt bemyndigande att betala ut medel, utan det framgår endast i ändamålsbeskrivningen att anslaget får användas till att betala ut statsbidrag till Almi. Det framgår inte explicit av anslagsvillkoren i budgetpropositionen att anslaget endast används till att betala ut medel till Almi. Det är Kammarkollegiet som disponerar anslaget och betalar ut bidrag i form av tolftedelar till Almi.

Staten betalar även ut bidrag till Almi och RISE från anslaget 1:2 *Verket för innovationssystem: Forskning och utveckling* under UO 24. Det anvisade anslaget uppgår till 2 449 miljoner kronor 2014. Av ändamålsbeskrivningen anges att anslaget får användas för statsbidrag till Almi, men det finns ingen beloppsbegränsning i ändamålsbeskrivningen. Det framgår inte heller av anslagets ändamål att några bidrag får betalas ut till andra statliga bolag. I Vinnovas regleringsbrev 2014 angavs att minst 50 miljoner ska överföras för ett nationellt inkubationsprogram till Almi. Därutöver framgår av regleringsbrevet att minst 50 miljoner kronor ska betalas ut från samma anslag till det statliga bolaget RISE, för att öka tillgängligheten till test- och demonstrationsanläggningar. Av Vinnovas årsredovisning framgår att myndigheten har betalat ut 81 miljoner kronor till RISE och 50 miljoner kronor till Almi under 2014.

Staten ger även stöd till Arlandabanan Infrastructure AB genom att finansiera de administrativa kostnaderna för kapitaltäckningsgarantin. Stöd ges även indirekt genom att Trafikverket betalar räntekostnader på villkorslånet till A-train. Båda dessa bidrag betalas ut från anslag 1:1 anslagspost 7:2 under UO 22, som Trafikverket disponerar.

Fram till 2010 betalade staten även ut årliga bidrag till AB Göta Kanalbolaget för renoveringar, enligt proposition 1991/92:134.

Om medelsöverföringar benämns bidrag så begär regeringen idag inte ett särskilt bemyndigande. Det framgår i vissa fall inte heller av budgetpropositionen hur mycket bidrag som regeringen har för avsikt att betala ut eller någon uppdelning på hur mycket medel som ska betalas ut till respektive bolag. Dessutom är anslagets benämning och anslagsvillkoren i vissa fall oklara eftersom det inte framgår att anslaget ska användas till att betala ut bidrag till statliga bolag.

Av 8 kap. 3§ budgetlagen framgår att förvärv och kapitaltillskott till statliga bolag ska beslutas av riksdagen. Det framgår alltså inte explicit att regeringen ska begära ett bemyndigande av riksdagen för att betala ut bidrag till statliga bolag. Att staten betalar ut ett årligt stöd för att finansiera ett bolags löpande verksamhet kan tala för att regeringen inte behöver begära något särskilt bemyndigande. Å andra sidan är gränsen mellan kapitaltillskott och bidrag i många fall oklar. Det förekommer att vad staten definierar som bidrag hanteras som kapitaltillskott i bolaget och vice versa. I förarbetena till budgetlagen framgår att även kapitaltillskott med försumbara belopp eller som inte behöver finansieras med anslag ska beslutas av riksdagen.

5.4 Hantering av internationella institutioner på statens budget

De flesta utbetalningar till internationella finansiella institutioner görs av Sida. Utbetalningar till multilaterala organisationer görs vanligtvis från de två anslagsposter under biståndsanslaget som kräver ett beslut från regeringen eller Regeringskansliet (Utrikesdepartementet) innan Sida kan göra en utbetalning; anslagspost 30 *Multilaterala utvecklingsbanker, fonder och skuldavskrivningar* (tilldelat anslag 2014: 3 724 miljoner kronor) och anslagspost 31 *Multilaterala och internationella organisationer och fonder* (tilldelat anslag 2014: 5 967 miljoner kronor).

Regeringen begär ett särskilt bemyndigande av riksdagen vid kapitalhöjningar eller andra förändringar av ägarandelar i investerings- och utvecklingsbanker. Beslut om kapitalhöjningar kan både inrymma att Sverige ska betala in kapital i framtiden och förändringar av garantiåtagandet.

Beslut om utbetalning av nytt kapital till internationella investerings- och utvecklingsbanker under utgiftsområde 2 förekommer endast i begränsad omfattning. Riksdagen har dock beslutat om flera kapitalhöjningar som inte behöver finansieras från anslag. Exempelvis kapitalhöjningar i Europarådets utvecklingsbank (CEB) från internt upparbetade vinstmedel 2012 och höjningar av garantiåtagandena i Europeiska utvecklingsbanken (EBRD) och Nordiska investeringsbanken (NIB) 2011.

Sammanställning av beslut om kapitalhöjningar som medför att nytt kapital ska betalas till investerings- och utvecklingsbanker sedan 2005.

Miljoner kronor

År	Utgifts- område	Anslag	Institution	Tidsperiod	Myndighet	Anvisat Belopp
2013	2	1:18	Europeiska investeringsbanken (EIB)	2013	Riksgälden	2 530
	7	1:1	Afrikanska utvecklingsbanken (AfDB)	2013-2020	Sida	20
2011	7	1:1	Afrikanska utvecklingsbanken (AfDB)	2011-2018	Sida	437
	7	1:1	Interamerikanska utvecklingsbanken (IDA)	2011-2015	Sida	39
	7	1:1	Världsbanken (IBRD)	2012-2016	Sida	247
2010	7	1:1	Asiatiska utvecklingsbanken (AsDB)	2011-2015	Sida	93

Källa: Budgetpropositioner 2005-2015

Sedan 2005 har riksdagen beslutat om kapitalhöjningar som medför att nytt kapital ska betalas ut till investerings- och utvecklingsbanker vid sex tillfällen.

Bemyndigandet om kapitalhöjningar till utvecklingsbanker omfattar vanligtvis flera år och det framgår även totalt belopp och under vilka år betalningar kommer att ske. Däremot framgår inte hur mycket som kommer att betalas ut under respektive år. Regeringen begär i dessa fall inte ett bemyndigande när medelsöverföringar betalas ut. Framtida kapitaltillskott påverkar även beställningsbemyndigandet under biståndsanslaget. Regeringen begär alltså dubbla bemyndiganden när det gäller kapitaltillskott till utvecklingsbanker.

Det finns endast ett riksdagsbeslut om att nytt kapital ska betalas ut till investeringsbanker, i budgetpropositionen 2013. Riksgälden betalade in kapitalhöjningen, som uppgick till 2 517 miljoner kronor, under 2013.

När det gäller beslut om att betala ut bidrag till multilaterala organisationer och fonder som ska finansieras av framtida anslag beslutar inte riksdagen om dessa i särskild ordning, utan de påverkar endast det totala beställningsbemyndigandet under anslaget 1:1 Biståndsverksamhet. Däremot är det vanligt att regeringen lämnar information i budgetpropositionen om varför beställningsbemyndigandet har ökat.

Sammanställning av utbetalade medel till utvecklingsbanker 2014

Miljoner kronor

Utgifts- område	Anslag	Institution	Myndighet	Belopp
7	1:1	Afrikanska utvecklingsbanken (AfDB)	Sida	51
7	1:1	Världsbanken (IBRD)	Sida	47
7	1:1	Interamerikanska utvecklingsbanken (IDA)	Sida	12
7	1:1	Asiatiska utvecklingsbanken (AsDB)	Sida	14
Summa				124

Källa: Regeringskansliet

Sida har under 2014 betalat in nytt kapital till fyra utvecklingsbanker, efter beslut av utrikesdepartementet till ett totalt värde av 124 miljoner kronor. Det innefattar även Världsbanken (IBRD) som förvaltas av finansdepartementet. Det är alltså en liten del av biståndsanslaget som används till att betala ut nytt kapital till utvecklingsbanker. Ett enskilt års utbetalningar till utvecklingsbanker kan vara hänförliga till flera riksdagsbeslut om kapitalhöjningar. Exempelvis beslutade riksdagen 2011 att Sverige under 2011- 2018 ska betala in 437 miljoner till Afrikanska utvecklingsbanken. Under 2013 fattades ett nytt beslut att Sverige under 2013-2020 ytterligare ska betala in 20 miljoner kronor till samma bank.

Förutom ovanstående kapitaltillskott har Sida betalat ut medelsöverföringar till multilaterala organisationer²⁶ och fonder i form av kärnstöd, varav vissa utvecklingsfonder ligger under utvecklingsbankerna, t.ex. Afrikanska och Asiatiska utvecklingsfonden. Som nämnts tidigare beslutar dock inte riksdagen om dessa medelöverföringar i särskild ordning. Någon fullständig genomgång av utbetalningarna till multilaterala organisationer har inte gjorts, eftersom antalet betalningar är stort och någon sådan information inte finns sammanställd.

Sida redovisar ovanstående medelsöverföringar som lämnade bidrag.

5.5 Övriga riksdagsbeslut som berör statliga bolag och internationella institutioner

Regeringen begär ett bemyndigande från riksdagen även för nya eller förändrade garantiåtaganden till internationella institutioner. Garantikapitalet har ökat vid flera tillfällen under den senaste 10-årsperioden. Som tidigare har nämnts är det vanligare att utöka garantikapitalet istället för att göra kapitaltillskott till investerings- och utvecklingsbanker. Regeringen begär även riksdagens bemyndigande när det gäller

²⁶ Det är framförallt multilaterala organisationer under FN och Världsbanksgruppen.

ändrade ägarförhållanden i bolag och investerings- och utvecklingsbanker, eller vid omstruktureringar av ovanstående organisationer.

När regeringen beslutar om att tillföra medel till utvecklingsfonder eller fattar andra beslut om att tillföra medel till multilaterala organisationer under biståndsanslaget redovisas dessa åtaganden under det beställningsbemyndigande som finns under anslaget.

Även i de fall som statliga bolag ska kunna ta upp lån i Riksgälden, krävs ett beslut från riksdagen.

6 Förvaltning och redovisning av andelar i bolag och internationella institutioner

I detta kapitel belyses vilka myndigheter som är redovisningsansvariga för statliga bolag och internationella finansiella institutioner och hur de redovisas i de finansiella dokumenten. Ett generellt problem är att det är vanligt att det är en annan myndighet än den som har redovisningsansvaret som gör utbetalningen av medelsöverföringar.

6.1 Redovisningsansvar för bolag och institutioner

Redovisningsansvaret är framförallt viktigt att klargöra för bolag och internationella institutioner som svenska staten innehar ägarandelar i och gör kapitaltillskott till. Det kan även vara lämpligt att tydliggöra vilken myndighet som är ansvarig för att betala ut bidrag till multilaterala organisationer. Om kapitaltillskottet redovisas som bidrag blir det normalt inte någon tillgång i balansräkningen och någon värdering av transaktioner och händelser behöver därför inte ske.

6.1.1 Myndigheter som redovisar statliga bolag

Majoriteten av de statliga bolagen förvaltas av Regeringskansliet (se bilaga 1). I Kammarkollegiets instruktion (5§, SFS 2007:824) framgår att myndigheten ansvarar för redovisningen av aktier och andelar i bolag som förvaltas av Regeringskansliet. Kammarkollegiet ska:

- värdera och redovisa detta innehav
- förvara utgivna aktiebrev, om inte någon annan myndighet gör det, och
- bevaka och redovisa utdelningar, köp, försäljningar, aktieägartillskott och andra ekonomiska händelser

Kammarkollegiet övertog redovisningsansvaret för de statliga bolagen från Regeringskansliet år 2009. Kammarkollegiets årsredovisning för 2014 redovisar andelar i 50 bolag och fem internationella finansiella institutioner samt Eurofima. Ett av dessa bolag är under avveckling, Svenska miljöstyrningsrådet AB. Resterande andelar, till ett värde av 722 miljoner kronor, redovisas främst hos affärsverk och universitet och högskolor. Flera av universiteten och högskolorna har så kallade holdingbolag. Antalet bolag som redovisades av universitet och högskolor uppgick till 17 stycken, av vilka 12 erhållit kapitaltillskott sedan 2012. Ett holdingbolag är ett bolag som äger aktier i andra bolag.

Med Kammarkollegiets redovisningsansvar följer inte alltid ansvaret att genomföra den faktiska utbetalningen av de kapitaltillskott som förekommer. Den utbetalande myndigheten kommer då att redovisa kapitaltillskottet som ett lämnat bidrag

samtidigt som Kammarkollegiet tar upp det som en investering i en finansiell anläggningstillgång. Ett exempel på detta är kapitaltillskottet till ESS år 2014. Både Vetenskapsrådet och Lunds universitet gjorde utbetalningar av kapitaltillskott till ESS och redovisade det som lämnade bidrag. Kammarkollegiet har sedan i sin årsredovisning tagit upp kapitaltillskottet som betalades ut från Vetenskapsrådet²⁷ som en investering. Kammarkollegiet tog däremot inte upp de 82 miljoner kronor som Lunds universitet betalade ut. Detta trots att det formella redovisningsansvaret för andelarna finns hos Kammarkollegiet.

Då ansvaret för redovisning och utbetalning av kapitaltillskott inte sammanfaller måste en manuell justering göras när den konsoliderade årsredovisningen för staten upprättas. Detta för att undvika att samma transaktion redovisas både som transferering och som investering. En sådan justering är en manuell process som lätt ger upphov till risk för fel. Det tidigare exemplet med kapitaltillskotten till ESS för 2014 orsakade svårigheter även vid konsolideringen av myndigheternas årsredovisningar till årsredovisning för staten.

Ett bolag där det existerar en viss osäkerhet angående redovisningsansvaret är SVEDAB. Kammarkollegiet har formellt redovisningsansvaret för bolaget men historiskt har Trafikverket vid flera tillfällen gjort kapitaltillskott genom att ge ut reverser till SVEDAB. Totalt har Trafikverket betalat ut 2 475 miljoner kronor i kapitaltillskott till SVEDAB. Kammarkollegiet har värderat bolaget vid bokslutet så indirekt har kapitaltillskottet påverkat värderingen av bolaget. I sammanställningen av statens andelar i hel- och delägda företag i Kammarkollegiets årsredovisning framgår dock inte att staten har lämnat betydande kapitaltillskott till SVEDAB.

De kapitaltillskott till universitetens och högskolornas holdingbolag som gjorts sedan satsningen på idébanker inleddes 2012, betalas ut av Kammarkollegiet, även om den myndigheten inte är redovisningsansvarig för dessa bolag. Det medför att Kammarkollegiet redovisar utbetalningarna som påverkar bolagens redovisning och indirekt även värderingen av dessa bolag som berörda universitet och högskolor är ansvariga för.

Verksamhetsbidrag till statliga bolag betalas ofta ut och redovisas av Kammarkollegiet. De bidrag som lämnas till bland annat Dramaten, Operan, Almi och Samhall tas inte upp som en tillgång i Kammarkollegiets redovisning.

²⁷ Kammarkollegiets årsredovisning sidan 90

6.1.2 Myndigheter som redovisar investerings- och utvecklingsbanker

Redovisningsansvaret för investerings- och utvecklingsbanker är för närvarande inte reglerat. Kammarkollegiet instruktion berör endast redovisningsansvaret för de statliga bolag som förvaltas av Regeringskansliet. När redovisningsansvaret för de statliga bolagen fördes över till Kammarkollegiet år 2009, överfördes även redovisningen av andelar i de investerings- och utvecklingsbanker som tidigare var redovisade av Regeringskansliet. Det medförde att Kammarkollegiet sedan dess är den myndighet som redovisar tillgångarna.

Det är idag oklart hur medelsöverföringar till internationella investerings- och utvecklingsbanker ska redovisas. Att en institution benämns utvecklingsbank har i många fall varit styrande för hur medelsöverföringar redovisas. Det har medfört att kapitaltillskott till utvecklingsbanker har redovisats som bidrag medan kapitaltillskott till investeringsbanker har redovisats som investeringar i finansiella anläggningstillgångar.

Kammarkollegiet redovisar idag innehav i fem investerings- och utvecklingsbanker.

Sammanställning av redovisat värde för investerings- och utvecklingsbanker 2014 Miljoner kronor

Institution	Redovisat värde
Nordiska investeringsbanken (NIB)	10 602
Europeiska investeringsbanken (EIB)	4 195
Europeiska utvecklingsbanken (EBRD)	1 040
Världsbanken (IBRD)	593
Europarådets utvecklingsbank (CEB)	34

Källa: Kammarkollegiets årsredovisning 2014

Beloppet för andelen i Världsbanken har varit oförändrat sedan 1995, då det togs över ifrån Riksbanken. Sida har dock under den senaste tioårsperioden betalat ut kapitaltillskott till Världsbanken (IBRD) vid flera tillfällen, t.ex. betalade Sida ut 47 miljoner kronor 2014. Andelsbeloppet i Europeiska utvecklingsbanken har varit oförändrat sedan 2005. Det togs upp av Regeringskansliet för första gången 1999 och ökades därefter successivt under åren 2000-2005. Hanteringen är alltså inte konsekvent. Även andelen i CEB togs upp för första gången 1999 och har därefter varit oförändrad. Alla beloppen har således varit oförändrade sedan redovisningen överfördes från Regeringskansliet till Kammarkollegiet.

Sedan redovisningen fördes över från Regeringskansliet till Kammarkollegiet har det gjorts flera kapitaltillskott till investerings- och utvecklingsbanker, se avsnitt 5.4.

Hantering av finansiella institutioner på statens budget. Inget av dessa kapitaltillskott har redovisats som tillgång i Kammarkollegiets eller någon annan myndighets årsredovisning. Det finns idag därmed inte någon tydlig eller enhetlig hantering av medelsöverföringar till investerings- och utvecklingsbanker.

Sida handlägger huvuddelen av det bilaterala biståndet genom att finansiera samarbetspartners genomförande av insatser i respektive land, tematiskt ämnesområde eller geografisk region. Bistånd som går till olika FN-organ, Världsbanken, regionala utvecklingsbanker och utvecklingsfonder samt EU kallas multilateralt bistånd och huvuddelen av detta hanteras av Utrikesdepartementet. Sidas uppdrag är att betala ut medel när Utrikesdepartementet fattat beslut om insatserna. Sida gör även den finansiella redovisningen i sin årsredovisning. Sida redovisar däremot inte resultaten av insatserna.

6.2 Otydlig ansvarsfördelning

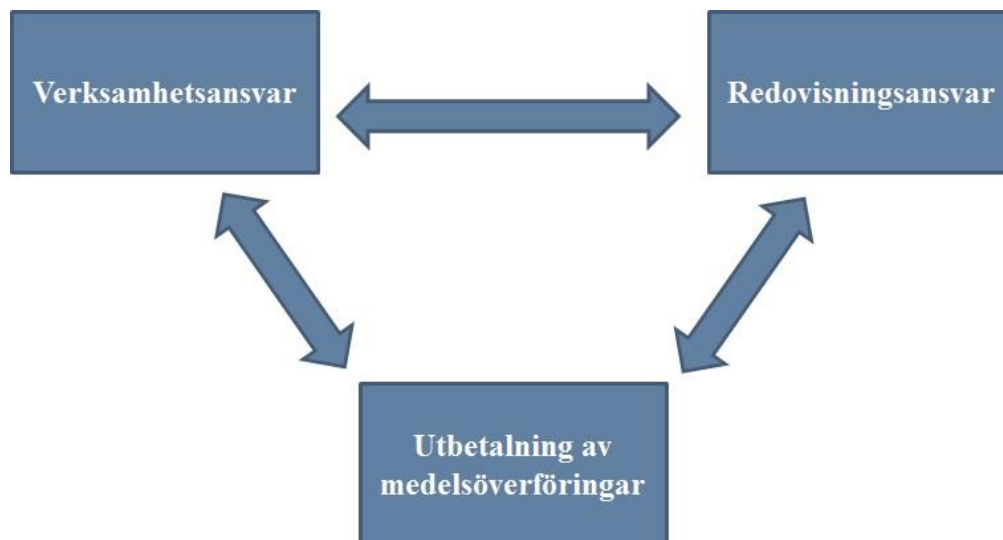
Av kartläggningen av medelsöverföringar framgår att det är vanligt att regeringen delar upp förvaltningsansvaret, redovisningsansvaret eller ansvaret för att betala ut medel på flera myndigheter.

När det gäller de statliga bolagen är det normalt Regeringskansliet som är ansvarig för förvaltningen medan redovisningsansvaret ligger hos Kammarkollegiet. Detta ställer krav på att Kammarkollegiet får underlag från Regeringskansliet för att kunna redovisa de statliga bolagen på ett rättvisande sätt. Det finns fler exempel på att andra myndigheter har gjort kapitaltillskott till statliga bolag och redovisat dessa som bidrag i årsredovisningen. Detta får till följd att samma kapitaltillskott redovisas två gånger eller att Kammarkollegiet inte har kännedom om kapitaltillskottet, vilket ställer krav på att ESV gör manuella justeringar när redovisningen ska konsolideras i årsredovisningen för staten.

När det gäller internationella institutioner finns exempel på att det inte varit den myndighet som har redovisningsansvaret som också tilldelats anslag för att betala ut kapitaltillskott. Ett exempel är den överföring som Riksgälden gjorde till EIB under 2013 på 2 530 miljoner kronor. Den fick till följd att Riksgälden redovisade utbetalningen som ett lämnat bidrag trots att tidigare medelsöverföringar av den typen redovisats som investeringar i finansiella anläggningstillgångar. Kammarkollegiet fick ingen kännedom om att Riksgälden hade gjort ett kapitaltillskott till EIB. Detta rättades dock i årsredovisningen för staten. Exemplet visar att det finns en uppenbar risk för att redovisning av medelsöverföringar inte blir korrekt redovisade om ansvarsfördelningen är otydlig.

Nedan redovisas en schematisk bild över ansvarskedjan för att minska risken för fel i redovisningen vid förvärv eller kapitaltillskott till bolag och internationella institutioner.

Risken för fel ökar om flera myndigheter medverkar i medelsöverföringar



ESV bedömer att det i grunden är mest rationellt ur intern kontrollsynpunkt att förvaltningsansvaret och redovisningsansvaret finns inom samma myndighet. Det minskar risken för fel och misstag. Så var det innan den nuvarande ansvarsfördelningen med Regeringskansliet som förvaltande och Kammarkollegiet som redovisande myndighet infördes. Då gjordes även utbetalningar av kapitaltillskott från Regeringskansliet. Om enbart risken för fel i den här typen av avseenden skulle vara styrande för organisationen, bör man samla hela ansvaret på Regeringskansliet. Samtidigt kan det finnas andra överväganden som gör att regeringen önskar en annan organisation.

6.3 Tillgång till information om bolagen

Kammarkollegiet ansvarar för redovisningen av de statliga bolag som förvaltas av Regeringskansliet. I Regeringskansliet finns utsedda förvaltare för de olika bolagen. Förvaltarna är ofta chefer inom olika departement med någon koppling till den verksamhet som bolaget bedriver. De har bland annat till uppgift att företräda staten på bolagsstämman.

Under den kartläggning som ESV gjort i arbetet med detta uppdrag, har det framkommit att kontakterna mellan förvaltarna och den redovisande myndigheten Kammarkollegiet ibland har brustit. ESV har fått uppgift om att det har förekommit

att förvaltarna inte ens känt till att Kammarkollegiet har haft ansvaret för redovisningen och att information borde lämnats. Det finns inte några gemensamma riktlinjer eller rutiner för kontakter mellan förvaltarna och Kammarkollegiet. Det är nödvändigt att Kammarkollegiet har fullständig, korrekt och aktuell information om frågor som rör emissioner, förändring av bolagsstruktur, omfattande verksamhetsförändringar och andra frågor som kan påverka bolagens värdering och redovisningen. I nuläget förekommer det att information i stället inhämtas via pressmeddelanden eller via bolagens webbplatser, vilket inte kan anses vara ändamålsenligt eller effektivt.

När något inte fungerar väl kan det givetvis bero på både Kammarkollegiet och hanteringen i Regeringskansliet. Oavsett detta är det viktigt att alla förvaltare har god kunskap om hur redovisningen är organiserad och att de också har en naturlig kontaktväg som gör att Kammarkollegiets tillgång på information säkerställs. Det kan organiseras på olika sätt. Regeringskansliet bör därför säkerställa att informationsöverföringen fungerar bättre framöver.

6.4 Medelsöverföringar som finansieras från biståndsanslaget

Principiellt är det ingen tvekan om att Sveriges andelar i internationella investeringsbanker ska redovisas som tillgångar. Dessa institutioner arbetar på i huvudsak affärsmässiga villkor med lån till projekt som är avsedda att ge avkastning. I årsredovisningen för staten redovisas andelar i två investeringsbanker. Sveriges andel i Europeiska investeringsbanken (EIB), tas upp till anskaffningsvärde bland Andra långfristiga värdepappersinnehav. Sveriges andel i Nordiska investeringsbanken (NIB) tas upp enligt kapitalandelsmetoden bland Andelar i hel- och delägda företag, eftersom Sveriges andel överstiger 20 procent.

När det däremot gäller internationella utvecklingsbanker sker medelsöverföringar som till stor del är avsedda att användas för bidrag eller lån med särskilt förmånliga villkor. Särskilt gäller det de fonder som är knutna till bankerna och som direkt är avsedda att förbrukas. På detta område sker därför många överföringar som inte ska tas upp som tillgångar i redovisningen, utan istället som transfereringar. Det är också som transfereringar dessa överföringar har redovisats i praktiken under senare år.

Det finns även mellanformer. Världsbanken till exempel har sidoorganisationer som är avsedda för olika typer av stöd och satsningar. I princip ska man därför bedöma hur en viss överföring förhåller sig till bestämda kriterier för att kunna avgöra om det är en tillgång eller en transferering.

Man kan dock utifrån den kartläggning som är gjord i denna utredning konstatera att redovisningen inte är så konsekvent som är önskvärt.

För medelsöverföringar till utvecklingsbanker är de s.k. DAC-kriterierna en viktig del av bedömningsunderlaget. Organisationen Development Assistance Committee (DAC), en del av OECD, tar fram de internationella kriterier som avgör vilka utgifter som får räknas som bistånd och som därmed kan avräknas mot biståndsramen och enprocentmålet för Sveriges bistånd. I detta arbete pekar man ut organisationer och länder som räknas som ODA (Official Development Aid). Grunden för detta är Mandatet – ”vad ska organisationen göra?”, Aktiviteter – ”är det som man faktiskt gör biståndsaktiviteter?” samt Budget – ”till vilken grad allokerar man medel till biståndsaktiviteter?”. Utifrån denna bedömning klassificeras så olika mottagare som ”DAC-fähiga” (numera ofta benämnt ”ODA-fähiga”) eller inte.

Överföringarna till utvecklingsbanker görs som nämnts av Sida efter beslut av regeringen, och finansieras med anslag för bistånd. Eftersom beloppen är väsentliga och avser biståndsverksamhet, är det naturligtvis av stor vikt att de kan räknas som bistånd även enligt internationella kriterier.

I de regeringsbeslut eller departementsbeslut som föregår Sidas utbetalningar till utvecklingsbanker, anges regelmässigt att den mottagande organisationen är ”DAC-fähig”, dvs. att överföringar dit får räknas in i biståndet enligt DAC-kriterierna. Det gäller bl.a. överföringarna till afrikanska och asiatiska utvecklingsbankerna.

Det har förekommit osäkerhet när det gäller om kapitaltillskott till Swedfund generellt har varit DAC-fähiga, men UD har i enskilda fall gjort särskild överenskommelse med DAC om att överföringar får räknas in i biståndsramen²⁸.

ESV har i kontakter med Sida försökt få fram om DAC-kriterierna innebär ett hinder för att redovisning som tillgång som sådan skulle göra att en överföring inte får räknas in mot biståndsramen. Sida har inte fått fram någon sådan information. Eftersom olika länder har olika redovisningsmetoder, kan det också vara logiskt att det inte finns några specifika bestämmelser om detta, utan att det avgörande för redovisning mot biståndsramen är att den mottagande organisationen har godkänts av DAC. Som vi kan konstatera förekommer också olika tolkningar av regelverket i nationalräkenskaperna i olika länder, vilket ytterligare kan ses som en indikation på att DAC-reglerna som sådana inte bör vara avgörande.

²⁸ Enligt uppgift från Sida 2015-06-25

Andelarna i utvecklingsbanker ger inte avkastning som återförs till Sverige. Teoretiskt kan Sverige återfå sitt kapital, men i praktiken bedöms det politiskt omöjligt att Sverige skulle utträda ur utvecklingsbankerna. Sett ur den synvinkeln så har andelarna inte ett ekonomiskt värde. Kriterierna för att redovisa som tillgång i staten gäller dock även servicepotential och Sverige har ett inflytande i utvecklingsbankerna som hänger samman med insatt kapital. Därmed skulle förutsättningar för redovisning som tillgång gälla, och kapitalandelarna bör principiellt tas upp som tillgång. Däremot uppfyller medel som överförs till olika fonder för bidrag och förmånlig långivning knappast förutsättningarna för redovisning som tillgångar. Till skillnad mot fonder har utvecklingsbankerna även ett stort ekonomiskt oberoende och de finansierar en stor del av kapitalbehovet på kapitalmarknaderna.

Mot denna bakgrund skulle man kunna resonera så att egentliga kapitalinsatser i utvecklingsbankerna ses som investeringar, medan överföringar som är avsedda att förbrukas genom förmånliga lån eller bidrag ses som transfereringar. Medel som förs till de mjuka fonder som är knutna till utvecklingsbankerna skulle då redovisas som transfereringar. Det bör inte finnas något hinder för att överföringar som redovisas som investeringar ändå kan redovisas mot biståndsanslaget och avräknas mot biståndsramen.

Kan då de kapitalinsatser som gjorts historiskt kartläggas på ett sådant sätt att regeringen kan ta upp ett värde på andelarna i utvecklingsbanker som överensstämmer med dessa principer?

Enligt regeringens skrivelse Skr. 2013/14:139, *Redovisning av verksamheten i Internationella valutafonden, Världsbanken samt de regionala utvecklings- och investeringsbankerna 2012 och 2013*, var Sveriges kapitalandelar i de olika utvecklingsbankerna följande vid utgången av 2013:

Sammanställning av inbetalat kapital i utvecklingsbanker

Miljoner kronor

Utvecklingsbank	Inbetalt kapital
Afrikanska utvecklingsbanken (AfDB)	489
Asiatiska utvecklingsbanken (AsDB)	1 300
Europarådets utvecklingsbank (CEB)	138
Europeiska utvecklingsbanken (EBRD)	1 300
Interamerikanska utvecklingsbanken (IDB)	379
Världsbanken (IBRD)	811
Summa	4 417

Källa: Regeringens skrivelse 2013/14:139

Utifrån denna sammanställning skulle man kunna ta upp cirka 4 400 miljoner kronor som tillgångar i årsredovisningen för staten. För närvarande tas 1 667 miljoner kronor upp som andelar i utvecklingsbanker. I skrivelsen finns även statens andelar i Internationella finansieringsbolaget (IFC) med till ett värde av 175 miljoner kronor. IFC är en institution inom Världsbanksgruppen som ska främja utvecklingsländernas utveckling inom privata sektorn. ESV har i denna kartläggning valt att inte ta med IFC eftersom institutionen har en annan ställning än ovanstående utvecklingsbanker. Av kartläggningen framgår även att Sverige inte har betalat in något nytt kapital till IFC. Frågan behöver utredas ytterligare innan regeringen kan ta ställning till om kapitaltillskott till IFC ska redovisas som en investering eller inte.

Regeringens skrivelse ger en indikation på vilka andelar som finns, men kan inte som sådan utgöra grund för bokföring. Andelarna i investeringsbanker, som principiellt tas upp, överensstämmer inte mellan redovisningen och det inbetalda kapitalet enligt regeringens skrivelse för Europeiska investeringsbanker. Beloppet är 5,7 miljarder kronor enligt skrivelsen och 4,2 miljarder kronor enligt årsredovisningen för staten och Kammarkollegiets årsredovisning. Skillnaden behöver utredas för att uppgifterna ska kunna användas. För utvecklingsbankerna behöver det säkerställas att de angivna beloppen verkligen är egentliga andelar och det behöver även klargöras hur uppgifterna har tagits fram. En annan orsak till avvikelser kan vara valutadifferenser. Det kan också finnas ytterligare skillnader, eftersom skrivelsen inte är framtagen med syftet att utgöra underlag för bokföring.

ESV har under utredningen även uppmärksammat att det internationellt finns en principiell diskussion om i fall den här typen av andelar ska tas upp som tillgångar. Vid sidan av beloppens osäkerhet kan därför även en politisk bedömning behöva göras av frågan om redovisning som tillgång är lämpligt.

6.5 Redovisning av medelsöverföringar i nationalräkenskaperna

Redovisningen i nationalräkenskaperna är i sig inte styrande för den ekonomiska redovisningen hos myndigheterna eller i årsredovisningen för staten. Däremot är det önskvärt att likartade principer tillämpas när det inte finns skäl som talar emot. När regelverken eller andra omständigheter medför att skillnader är nödvändiga bör orsakerna till dessa vara tydliga.

6.5.1 Överföring till vissa bolag

Utgångspunkten är att medelsöverföringar till statliga bolag är investeringar i företagssektorn i nationalräkenskaperna, med undantag för vissa statliga bolag där en väsentlig del av finansieringen sker av staten. Det gäller bl.a. Swedfund, Operan och Dramaten. Dessa bolag betraktas som en del av sektorn staten i

nationalräkenskaperna och överföringar till dem blir därför en inomstatlig transferering. När medlen senare förbrukas betraktas det som statlig konsumtion. Här finns alltså en skillnad i avgränsningen mellan nationalräkenskaperna och den finansiella redovisning som utgör grunden för årsredovisningen för staten. Den skillnaden gör att redovisningen av dessa överföringar måste skilja sig åt.

6.5.2 Överföring till investerings- och utvecklingsbanker

När det gäller internationella finansiella institutioner skiljer nationalräkenskaperna i Sverige på överföringar till investerings- och utvecklingsbanker. Överföringarna (kapitaltillskott) till investeringsbanker redovisas som en finansiell tillgång (investering). Här finns alltså för närvarande ingen skillnad jämfört med redovisningsmetoden i den finansiella redovisningen för nya medelsöverföringar.

Utbetalningar till internationella utvecklingsbanker redovisas däremot som transfereringar (kapitaltransfereringar) i nationalräkenskaperna i Sverige. Redovisningen följer ett internationellt regelverk som anger att överföringar till de utvecklingsbanker eller den del av utvecklingsbankerna som ger förmånliga lån eller bidrag i utvecklingsländer ("mjuka fönster"), ska redovisas som kapitaltransferering. Enligt reglerna ska däremot i princip överföringar som kan göras till utvecklingsbanker för att användas i en verksamhet som ger lån på marknadsmässiga villkor, redovisas som finansiella tillgångar.

Den tolkning som SCB som ansvarig myndighet gjort av de dokument som normgivarna på nationalräkenskapernas område gett ut innebär för den praktiska tillämpningen att överföringar till Afrikanska, Asiatiska och Interamerikanska utvecklingsbanken samt International Development Association (IDA) betraktas som kapitaltransfereringar.

En bakgrund till den tolkningen kan vara att de lån som Världsbanken och Europeiska investeringsbanken (även Internationella valutafonden) ger sker på marknadsmässiga villkor, vilket innebär att medel som tillförs dessa institutioner betraktas som investeringar. Däremot betraktas de lån som Asiatiska och Afrikanska utvecklingsbanken m.fl. ger som mer osäkra, och bedöms därför som förbrukade medel. Medelsöverföringar till dessa redovisas därför som kapitaltransfereringar. ESV bedömer efter kontakter med SCB, att i praktiken överensstämmer detta sannolikt i allt väsentligt med regelverket. I princip skulle man möjligen göra en mer detaljerad bedömning vid varje enskild utbetalning. Förutom att man skulle göra den bedömningen för utbetalningarna till de nämnda utvecklingsbankerna, skulle man också kunna skilja på betalningar till olika delar av Världsbanksgruppen när sådana förekommer. I praktiken är det dock knappast genomförbart att göra en sådan

individuell bedömning av varje utbetalning, utan det blir lämpligt att gruppera betalningarna efter mottagare.

Av en sammanställning över hantering av medel till utvecklingsbanker inom EU som ESV tagit del av, framgår att en del länder redovisar kapitaltillskott till utvecklingsbanker som finansiella investeringar, medan andra redovisar dem som kapitaltransfereringar. Tillämpningen internationellt tycks inte vara helt enhetlig.

6.5.3 Äldre ställningsvärden (stockar)

En ytterligare punkt som bör nämnas här, är de äldre andelar i Världsbanken (i princip betraktad som en utvecklingsbank och inte en investeringsbank), Europeiska utvecklingsbanken och Europarådets utvecklingsbank som finns upptagna i årsredovisningen för staten. Dessa (stockarna) finns med även i de finansiella räkenskaperna inom nationalräkenskaperna till samma värden. Dessa mottagare finns inte med bland dem som SCB angett som sådana där överföringar ska betraktas som transfereringar, så i den meningen är det konsekvent hanterat. Som ESV har konstaterat i denna rapport har medel motsvarande dessa andelar dock förts över relativt långt tillbaka i tiden, och transaktionsbeloppen kan vara inkonsekvent redovisade över tid. Om de korrigeras efter fortsatt utredning, kan detta även få konsekvenser för nationalräkenskapernas uppgift om tillgångarnas värde.

6.5.4 Diskussion

Sammanfattningsvis tycks det inte finnas något i nationalräkenskapernas regelverk som strider mot en redovisningsprincipiell utgångspunkt. Anskaffning av andelar som har ett egentligt värde tas upp som tillgång (investering), medan överföringar till verksamheter som betalar ut bidrag eller lån som i praktiken till stor del blir bidrag, redovisas som transfereringar. Den praktiska tillämpningen kan däremot som framgått här skilja sig något från en strikt principiell tillämpning, men det är knappast avgörande för slutsatserna i denna rapport. Det finns inte heller något principiellt problem med att nationalräkenskaperna på vissa punkter skiljer sig från redovisningen i myndigheternas årsredovisningar och årsredovisningen för staten. Sådant förekommer på flera områden, eftersom regelverken och utgångspunkterna för redovisningen skiljer sig åt. För närvarande skiljer sig utfallet åt för ett par statliga bolag. Däremot skiljer det sig inte åt för andelar i investeringsbanker och utvecklingsbanker, men om de egentliga kapitalandelarna i utvecklingsbankerna skulle tas upp i årsredovisningen för staten skulle det bli en skillnad.

7 Överväganden och förslag

Huvudprincipen när staten gör medelsöverföringar till statliga bolag bör vara att dessa betraktas som kapitaltillskott. Endast i de fall när medlen är avsedda att finansiera löpande verksamhet under året, bör de betraktas som bidrag.

För medelsöverföringar till internationella finansiella institutioner där Sverige har en ägarandel, bör överföringar som syftar till att varaktigt höja institutionens egna kapital betraktas som kapitaltillskott. Övriga medelsöverföringar bör betraktas som bidrag (kärnstöd).

För statliga bolag bör principen vara att överföringar av medel från ägaren är kapitaltillskott. Även ett kapitaltillskott kan senare helt eller delvis förbrukas, men då skrivs värdet ned hos ägaren. För några av de statliga bolagen gäller att de inte bedrivs på helt kommersiella grunder och därför inte kan drivas utan särskilt stöd. I dessa fall gäller därför att tillförda medel som finansierar den löpande verksamheten måste betraktas som bidrag. Även vissa medel som tillförs för finansiering av speciella insatser under året, bör normalt betraktas som bidrag.

För de internationella institutionerna där Sverige har en ägarandel, har Sverige inte ett bestämmande inflytande. En medelsöverföring som leder till att Sveriges andel i investerings- och utvecklingsbankers kapital varaktigt ökar, innebär dock en ökning av servicepotential i form av inflytande i organisationen. Därför är den en tillgång. Många överföringar till internationella institutioner kan dock ha ett annat syfte: de kan vara avsedda att finansiera förmånliga lån eller bidrag, eller de kan ha karaktären av medlemsavgifter. Sådana överföringar bör därför betraktas som bidrag (kärnstöd i form av gåvomedel).

I bilaga 2 visas översiktliga flödesbeskrivningar av de olika stegen i bedömningen av om en viss medelsöverföring bör betraktas som investering eller bidrag.

7.1 Tydlighet i budgetdokumenten och i redovisningen

Det ska vara tydligt vilka medelsöverföringar som är kapitaltillskott och vilka som är bidrag. ESV föreslår att benämningen bidrag/kärnstöd används för medelsöverföringar som avser att finansiera den löpande verksamheten och benämningen kapitaltillskott för medel som avser att öka bolagets eller institutionens egna kapital.

Det bör övervägas att tydliggöra i budgetlagen att bestämmelserna om förvärv och kapitaltillskott även gäller för institutioner och stiftelser.

Av kartläggningen i kapitel 5 framgår att hur medelsöverföringar klassificeras är avgörande för beredningen mot riksdagen. Om en medelsöverföring benämns kapitaltillskott begär regeringen att riksdagen ska besluta om överföringen i särskild ordning. Om däremot en medelsöverföring inte benämns kapitaltillskott så kan den ske utan riksdagsbeslut eller att det framgår av ändamålet med anslaget. När det gäller medel som betalas ut till statliga bolag för riktade insatser så hanteras dessa idag på olika sätt. När det gäller exempelvis Swedfund och universitetens holdingbolag så har regeringen hanterat dessa som kapitaltillskott och riksdagen har beslutat om dem i särskild ordning. Motsvarande medel som utbetalats till Almi och RISE har hanterats som bidrag utan riksdagsbeslut eller att det framgår av ändamålsbeskrivningen för anslaget vad som kommer att betalas ut till statliga bolag.

I näringslivet hanteras medelöverföringar från ägare som kapitaltillskott, det vill säga de redovisas inte som bidrag. Inom staten finns dock statliga bolag och internationella finansiella institutioner som inte drivs på marknadsmässiga villkor och där den löpande verksamheten finansieras med medel från statens budget. I nationalräkenskaperna betraktas statliga bolag som till väsentlig del finansierar sin verksamhet från anslag på statens budget som en del av staten.

ESV anser att det finns grund för att i staten hantera vissa medelsöverföringar som bidrag. Det ska dock vara tydligt vilka medelsöverföringar till bolag och internationella finansiella institutioner som är kapitaltillskott och vilka som är bidrag.

Om det inte framgår av avtalsvillkoren eller ändamålet med anslaget att medelsöverföringen är avsedd att användas för att täcka kostnader i den löpande verksamheten, bör en medelsöverföring anses vara ett kapitaltillskott. I de fall en medelsöverföring ska användas för att finansiera den löpande verksamheten och är årligen återkommande, bör den anses vara ett bidrag.

Idag används inte benämningen kapitaltillskott utan inbetalt grundkapital vid medelsöverföringar till investerings- och utvecklingsbanker. När regeringen begär ett bemyndigande från riksdagen att betala in kapitaltillskott görs det idag inom ramen för bemyndigandet att göra kapitalhöjningar, vilket även innefattar ökning av garantiåtagandet. ESV föreslår att regeringen bör använda en enhetlig benämning när kapital tillförs genom faktiska utbetalningar till statliga bolag och investerings- och utvecklingsbanker. Kapitaltillskott bör alltså alltid benämnas kapitaltillskott genom hela besluts- och utbetalningsprocessen, och på motsvarande sätt bör bidrag (transfereringar) benämnas bidrag. För beslut om höjningar av garantikapitalet bör däremot inte benämningen kapitaltillskott användas. Tydlighet i denna uppdelning bör således gälla både i Regeringskansliets beredning, i kontakter och beslut i

riksdagen, i regleringsbrev och andra regeringsbeslut eller departementsbeslut, i myndigheternas interna beslut och underlag samt i den ekonomiska redovisningen.

I budgetlagen regleras att regeringen behöver riksdagens medgivande vid förvärv eller kapitaltillskott till företag. I förarbetena till budgetlagen är det inte tydligt vad som avses med företag. En definition finns endast i ESV:s föreskrifter till kapitalförsörjningsförordningen. Det framgår alltså inte explicit i budgetlagen om kapitaltillskott till exempelvis internationella institutioner som svenska staten har en andel i, inkluderas i begreppet kapitaltillskott till företag. Enligt den praxis som utvecklats har dock regeringen alltid begärt ett särskilt riksdagsbeslut för kapitaltillskott till institutioner och även för stiftelser. Den praxis som utvecklats skulle eventuellt behöva kodifieras i budgetlagen.

7.2 Riksdagens beredning och beslut

Eftersom det inte finns en entydig gräns mellan bidrag och kapitaltillskott, anser ESV att regeringen bör överväga att förtydliga hur medelsöverföringar ska hanteras i budgetprocessen. Det gäller både vilka medgivanden som regeringen behöver ha från riksdagen när det gäller medelsöverföringar och uppföljning av dessa beslut, men även i vilka fall anslagens ändamål skulle behöva göras tydligare.

Det finns en viktig skillnad mellan statliga bolag och internationella finansiella institutioner när det gäller styrning som bör påverka beredningen. När det gäller statliga bolag har staten ofta ett betydande inflytande, vilket är ovanligt när det gäller internationella institutioner. Beslut om att betala in kapital till utvecklingsbanker är ofta fleråriga vilket ställer större krav när det gäller uppföljning av de medgivande som riksdagen har beslutat om än för övriga kapitaltillskott.

7.2.1 Statliga bolag i budgetprocessen

Regeringen bör överväga att lämna tydliga förslag till riksdagsbeslut om alla utbetalningar av medel till hel- och delägda företag (statliga bolag).

Regeringen bör förutom att lämna förslag till riksdagsbeslut om kapitaltillskott överväga att införa ett krav att det av ändamålet med anslag ska framgå hur mycket som maximalt får betalas ut i bidrag till respektive statliga bolag.

Regeringen bör överväga att ändra benämningen på anslag som enbart används för att betala ut bidrag till statliga bolag.

Regeringen bör överväga att lämna en samlad bild av medelsöverföringar till statliga bolag i budgetpropositionen.

Det framgår av budgetlagen att regeringen måste ha riksdagens medgivande för att ge kapitaltillskott till företag. Staten betalar dock även genom Kammarkollegiet ut bidrag till flera statliga bolag i kultursektorn, och inom utgiftsområdet *Arbetsmarknad och arbetsliv* (UO 14) till Samhall, vilka finns redovisade i avsnitt 5.3 *Bidrag till statliga bolag*. Regeringen begär dock inte något särskilt bemyndigande av riksdagen för att betala ut dessa bidrag och det framgår inte heller av anslagets ändamål hur mycket som maximalt får betalas ut till respektive bolag. Därutöver betalar staten genom Vinnova ut bidrag för forskning och utveckling inom *Näringsliv* (UO 24) till statliga bolag utan att det framgår hur mycket bidrag som beräknas betalas ut eller till vilka bolag.

Vad som avses med kapitaltillskott är ofta svårt att avgränsa från övriga medelsöverföringar, vilket bl.a. framgår av avsnitt 7.1. Regeringen begär att riksdagen i särskild ordning ska besluta om samtliga kapitaltillskott, men det är inte reglerat hur regeringen ska lämna information till riksdagen om utbetalningar till statliga bolag. När det gäller statliga bolag bör det enligt ESV:s mening införas ett krav på att ange vilket belopp som maximalt får betalas ut till respektive bolag. I dagsläget fattar riksdagen beslut om kapitaltillskott som uppgår till exempelvis 10 miljoner kronor, men regeringen behöver inte ange att betydligt högre belopp kommer att betalas ut som bidrag. Detta är inget bra beslutsunderlag för riksdagen om man vill få en samlad bild av de totala medelsöverföringar som görs till statliga bolag. Det behöver däremot inte finnas ett krav på att regeringen ska specificera bidrag till företag som staten inte har ett betydande inflytande i.

Under anslag 1:2 för forskning och utveckling inom utgiftsområde *Näringsliv* (UO 24) framgår att anslagets ändamål är att betala ut statsbidrag till Almi, däremot framgår inte hur mycket som får betalas ut eller att anslaget även får användas till att betala ut bidrag till andra statliga bolag. Det finns alltså inget takbelopp för bidrag till statliga bolag, trots att det anvisade anslaget var hela 2 449 miljoner kronor för 2014 (varav endast en liten del användes för betalningar till bolag). ESV anser att regeringen under anslagets ändamål bör ange hur mycket som högst får betalas ut till respektive statliga bolag. Detsamma gäller för anslaget 1:4 under utgiftsområde *Arbetsmarknad och arbetsliv* (UO 14) som används både till att betala ut bidrag till Samhall och för lönebidrag som betalas ut av Arbetsförmedlingen.

Anslag 2:1 inom utgiftsområde *Kultur, medier trossamfund och fritid* (UO 17) används till att betala ut bidrag till tre statliga bolag (Dramaten, Kungliga Operan och Voksenåsen A/S) och två stiftelser (Dansens Hus och Drottningholms slottsteater). Regeringen informerar riksdagen om hur mycket som man avsett att betala ut som bidrag till respektive organisation. Det finns däremot inga formella hinder, som ESV

ser det, att förändra fördelningen av utbetalda medel mellan organisationerna under året. ESV anser att det även i detta fall kan vara lämpligt att besluta om ett belopp som maximalt får betalas ut till respektive statligt bolag under ändamålet med anslaget.

Det finns idag två anslag på statens budget som i sin helhet används till att betala ut bidrag till ett statligt bolag: 1:22 *Bidrag till företagsutveckling* och 1:3 *Institutens strategiska kompetensmedel m.m.* (UO 24). Regeringen begär dock inte ett bemyndigande av riksdagen utan det framgår endast av ändamålsbeskrivningen att anslagen får användas för att betala ut statsbidrag till Almi respektive RISE AB. När det gäller anslaget 1:22 framgår det inte heller att hela anslaget kommer användas till att betala ut bidrag till Almi. ESV anser att om anslaget uteslutande används till att betala ut bidrag till ett statligt bolag så bör det tydlig framgå av anslagets benämning att det anvisats för att ge bidrag till statliga bolag, och inte till en statlig verksamhet som regleras av budgetlagen. Det görs exempelvis redan idag för anslaget 2:1 under UO 17 vars benämning är *Bidrag till Operan, Dramaten...*

ESV anser att regeringen bör överväga att lämna en samlad bild av medelsöverföringar till statliga bolag i budgetpropositionen, uppdelad på kapitaltillskott och bidrag. När det gäller vissa bolag ges medelsöverföringar från flera anslag, till exempel Almi, RISE och ESS. Idag är det svårt att få en överblick över vilka kapitaltillskott och bidrag som betalas ut till statliga bolag.

7.2.2 Internationella institutioner i budgetprocessen

Regeringen bör följa upp riksdagsbeslutet om fleråriga kapitaltillskott till utvecklingsbanker på ett bättre sätt än idag.

Framtida betalningar av kapitaltillskott som regeringen redan begärt ett särskilt bemyndigande för, bör inte redovisas mot ett beställningsbemyndigande.

Regeringen bör överväga separata anslagposter för kapitaltillskott till internationella investerings- och utvecklingsbanker.

Regeringen begär idag både ett särskilt bemyndigande vid kapitalhöjningar när nytt kapital betalas till utvecklingsbanker och därutöver redovisas planerade framtida betalningar att betala ut kapitaltillskott mot beställningsbemyndigandet. En grundläggande princip är att regeringen inte ska begära dubbla bemyndiganden av riksdagen. ESV föreslår därför att framtida åtaganden om att betala ut kapitaltillskott inte bör redovisas mot beställningsbemyndigandet under biståndsanslaget, utan följas upp i särskild ordning.

När regeringen begär ett bemyndigande från riksdagen för att betala in nytt kapital till utvecklingsbanker sker betalningen ofta under flera år. I vissa fall finns flera beslut till samma institution som överlappar varandra, vilket innebär att betalningar under året till en utvecklingsbank kan göras med stöd av flera riksdagsbeslut. Utbetalningar görs vanligtvis från biståndsanslaget under UO 7, det vill säga regeringen tilldelar inte något särskilt anslag för kapitaltillskott till utvecklingsbanker. Det är alltså inte möjligt att utifrån anslagsstrukturen utläsa vilka medel som betalas ut med stöd av det särskilda bemyndigandet. Ett sätt att ge den möjligheten, kan vara att regeringen tilldelar medel för kapitaltillskott på särskilda anslagsposter.

För att underlätta uppföljningen av riksdagens beslut föreslår ESV att regeringen gör en sammanställning i årsredovisningen för staten, av vilka bemyndiganden om kapitalhöjningar genom kapitaltillskott som finns och hur mycket som har betalats ut av respektive bemyndigande. ESV har inte funnit några exempel på fleråriga åtaganden som rör investeringsbanker, men om det skulle förekomma skulle även dessa kunna tas med i sammanställningen. Nedanstående tabell är ett exempel på hur en sådan sammanställning skulle kunna se ut.

Förslag på uppföljning av riksdagsbeslut om kapitalhöjningar (tillskott)

Riksdagsbeslut	Totalt bemyndigande	Totalt utbetalda medel vid årets början	Årets betalning	Utnyttjat bemyndigade vid årets slut
X:e kapitalhöjningen till XXX (BP 2009)				
X:e kapitalhöjningen till XXX (HÄB 2011)				
X:e kapitalhöjningen till XXX (BP 2013)				

7.3 Redovisning av medelsöverföringar

Den sakliga innebörden hos en viss transaktion, som uttrycks i anslagsvillkoren och i ett anslags ändamål, bör vara styrande för hur en överföring av medel ska redovisas. Det mottagande bolagets redovisning bör inte i sig vara avgörande för hur staten redovisar.

Det som benämns bidrag (transfereringar) ska redovisas som kostnader i resultaträkningen, medan det som benämns kapitaltillskott ska redovisas som investeringar i finansiella anläggningstillgångar i balansräkningen.

Sveriges kapitaltillskott till internationella utvecklingsbanker bör tas upp som finansiella anläggningstillgångar, om det inte finns särskilda skäl som talar emot.

Det är avtalsvillkoren och ändamålet med anslaget som bör vara styrande för hur medelsöverföringar ska redovisas. Självklart är det önskvärt och även det som normalt gäller, att principen för redovisning överensstämmer mellan staten som utbetalare och ett bolag som mottagare. I undantagsfall kan det dock förekomma att bolagets redovisning inte följer vad som kan anses vara god redovisningssed för att redovisa medelsöverföringar i staten. I dessa fall bör inte bolagets redovisning vara styrande för hur statens redovisar medelsöverföringarna. Departementet eller i vissa fall myndigheten måste naturligtvis säkerställa att avtalsvillkoren ligger inom ramen för anslagets ändamål.

Om benämningarna är stringenta i hela processen, försvinner i princip problemen med den ekonomiska redovisningen. En utbetalning som betecknas som bidrag, redovisas som kostnad i myndighetens resultaträkning, bokförs som transferering i myndighetens huvudbok och rapporteras till statsredovisningen på S-kod (statlig inrapporteringskod) för transfereringar. En utbetalning som betecknas som kapitaltillskott, redovisas som investering i finansiella anläggningstillgångar i myndighetens balansräkning, bokförs på konto för investeringar och rapporteras på S-kod för investeringar.

Utgångspunkten för att redovisa medelsöverföringar till internationella institutioner bör vara densamma som för statliga bolag. Kapitaltillskott bör alltså redovisas som en ökning av finansiella anläggningstillgångar. I de fall som medelsöverföringar ges för att finansiera den löpande verksamheten i en internationell institution bör de redovisas som bidrag. I anslagsvillkoren bör avsikten med medelsöverföringen tydliggöras.

SCB och ESV kan göra en annan bedömning när det gäller nationalräkenskaperna, än den som görs för den finansiella redovisningen för en viss typ av betalning. Om det inträffar får det justeras manuellt i underlaget för nationalräkenskaperna. Om det bedöms lämpligt kan särskilda specifikationskoder övervägas vid rapportering till statsredovisningen.

Om ett kapitaltillskott ges till ett företag där staten äger 20 procent eller mer av aktierna eller andelarna bör det enligt 5 kap. 7 § FÅB redovisas under posten Andelar i hel- eller delägda företag. Övriga kapitaltillskott redovisas under balansposten Andra långfristiga värdepappersinnehav.

I de fall andelar i bolag och internationella institutioner värderas enligt kapitalandelsmetoden kan myndigheten behöva göra justeringar vid tillämpning av kapitalandelsmetoden för skilda redovisningsprinciper mellan staten och företaget.

För utvecklingsbankerna bör en åtskillnad göras mellan egentliga tillskott till kapitalet och sådana medel som är avsedda att förbrukas i fonder etc. I regeringens förslag till riksdagen bör det i sådana fall klargöras att staten ska ge stöd till en löpande verksamhet.

Idag redovisas medelsöverföringar till utvecklingsbanker och olika multilaterala och bilaterala fonder som bidrag av Sida. Under de senaste åren har alla sådana överföringar redovisats som transfereringar även i nationalräkenskaperna. Sida gör idag medelsöverföringar till stor del till s.k. mjuka fonder knutna till utvecklingsbankerna eller till bilaterala fonder. Kapitalökningar direkt till utvecklingsbanker är relativt ovanliga historiskt. I ESV:s utredning har det inte framkommit att redovisning som investering skulle påverka möjligheten att avräkna en viss utbetalning mot biståndsramen.

När det gäller medelsöverföringar till de fonder som berörts ovan, talar mycket för att dessa även i framtiden bör redovisas som bidrag eftersom det ofta är riskfyllda projekt som har en kortare livslängd. Avsikten är ofta att dessa medel ska förbrukas till skillnad mot det egentliga kapital som tillförs utvecklingsbankerna.

Det insatta kapitalet i internationella utvecklingsbanker bör tas upp som Andra långfristiga värdepappersinnehav. För att det ska kunna göras krävs att de historiskt tillförda beloppen säkerställs och att de är tydligt avgränsade från de belopp som betalats till fonder avsedda för bidrag eller förmånliga lån.

7.3.1 Frågor om värdering

Skillnaden mellan de i årsredovisningen för staten redovisade andelarna i Europeiska investeringsbanken och några av utvecklingsbankerna jämfört med de kapitalandelsbelopp som anges i regeringens skrivelse, bör utredas.

En omvärdering av de historiskt tillförda andelarna bör därefter göras i särskild ordning.

Det bör tydliggöras i föreskrifter och allmänna råd till 5 kap. FÅB hur bestämmelser om omräkning av fordringar och skulder ska tillämpas för aktier och andelar i utländska företag och institutioner.

Det finns en skillnad mellan det redovisade beloppet för Sveriges kapitalandel i Europeiska investeringsbanken i regeringens skrivelse *Redovisning av verksamheten i Internationella valutafonden, Världsbanken samt de regionala utvecklings- och investeringsbankerna 2012 och 2013* (Skr 2013/2014:139), och det belopp som Kammarkollegiet tar upp i sin redovisning och som därmed även tas upp i årsredovisningen för staten. Sida har hittills inte redovisat några kapitaltillskott som investeringar. För de andelar i utvecklingsbanker som tas upp i redovisningen finns också skillnader.

Skillnader mellan inbetalt kapital enligt regeringens skrivelse och redovisat värde i årsredovisningen för staten 2013

Miljoner kronor

Investerings- och utvecklingsbanker	Inbetalt kapital	Redovisat värde i ÅR för staten
Nordiska investeringsbanken (NIB)	1 300	9 426
Summa andelar i hel- och delägda företag	1 300	9 426
Europeiska investeringsbanken (EIB)	5 700	4 221
Afrikanska utvecklingsbanken (AfDB)	489	
Asiatiska utvecklingsbanken (AsDB)	1 300	
Europarådets utvecklingsbank (CEB)	138	34
Europeiska utvecklingsbanken (EBRD)	1 300	1 040
Interamerikanska utvecklingsbanken (IDB)	379	
Världsbanken (IBRD)	811	593
Summa andra långfristiga värdepappersinnehav	10 117	5 888

Källa: Regeringens skrivelse 2013/14:139 och regeringens skrivelse 2013/14:101

Andelarna i Nordiska investeringsbanken värderas enligt kapitalandelsmetoden i årsredovisningen för staten eftersom Sveriges andel är mer än 20 %. Det innebär att upparbetade vinster har påverkat det bokförda värdet och det är naturligt att andelsvärdet inte överensstämmer med inbetalt kapital.

För andelarna i Afrikanska, Asiatiska och Interamerikanska utvecklingsbanken är skälet till skillnaden helt enkelt att dessa inte har redovisats som tillgång.

För övriga andelar kan skillnader mellan inbetalt kapital enligt regeringens skrivelse²⁹ och redovisat värde i årsredovisningen för staten bero på:

²⁹ ESV har inom ramen för detta uppdrag inte kunnat bedöma närmare hur de värden som regeringen redovisar i skrivelsen är framtagna.

- Kapitaltillskott till utvecklingsbanker har inte redovisas som en investering i anläggningstillgångar i redovisningen
- De andelar som finns redovisade i skrivelsen redovisas till balansdagens kurs, medan kapitaltillskott i redovisningen redovisas till kursen vid anskaffningstidpunkten.
- Det har inte funnits rutiner för att säkerställa att alla kapitaltillskott finns redovisade

Regeringens skrivelse är inte ett bokföringsunderlag, men ett led i att säkerställa korrekta värden är att klargöra orsaken till skillnaderna. Det kräver en mer detaljerad genomgång, i första hand inom Regeringskansliet, av faktiska historiska betalningar än vad som har varit möjligt inom ramen för detta uppdrag.

Det kan visa sig att det inte är möjligt att fånga alla betalningar eller att förutsättningarna har förändrats över tid, så att det inte blir lämpligt att utgå från dessa. Då bör en invärdering av andelarna göras i särskild ordning.

ESV anser att reglerna bör bli tydligare om hur bestämmelsen om att fordringar och skulder ska omräknas till balansdagen kurs ska tillämpas för utländska företag och institutioner. Det bör kunna göras genom att ESV gör kompletteringar i föreskrifter och allmänna råd.

Av 5 kap. 12 § FÅB framgår att bestämmelsen om omräkning av fordringar och skulder inte gäller för icke monetära tillgångar. Icke monetära tillgångar ska värderas till kursen vid anskaffningstillfället. Det finns idag en otydlighet hur ovanstående bestämmelser bör tolkas för utländska företag och institutioner som myndigheter innehar aktier eller andelar i.

För hel- och delägda företag ska det egna kapitalet i utländska företag och institutioner som har en annan rapporteringsvaluta än svenska kronor omräknas till balansdagens kurs. Det är en förutsättning för att kunna få en rättvisande redovisning vid tillämpning av kapitalandelsmetoden. Värdeförändringar av det egna kapitalet som är hänförliga till valutakursförändringar ska redovisas direkt under myndighetskapitalet.

Övriga aktier och andelar i företag och internationella institutioner ska värderas till kursen vid anskaffningstillfället.

7.4 Redovisningsansvaret för medelsöverföringar

7.4.1 Principiellt om redovisningsansvaret

Vem som är redovisningsansvarig för tillgångar och medelsöverföringar bör tydliggöras i de berörda myndigheternas instruktioner.

Den myndighet som är redovisningsansvarig för andelar i ett visst bolag eller i en viss internationell institution bör även disponera de anslag som kan förekomma för utbetalning av kapitaltillskott och eventuella bidrag till den aktuella organisationen, såvida inte särskilda skäl finns för en annan ordning.

Den som är redovisningsansvarig för andelarna i ett visst bolag eller i en viss institution bör ansvara för att betala ut alla medelsöverföringar till denna mottagare.

Det bör vara tydligt vilken myndighet som är ansvarig för att redovisa andelar i både bolag och i förekommande internationella finansiella institutioner. Den tydligheten uppnås sannolikt bäst genom att ansvaret anges i berörd myndighets instruktion, vilket i dag gäller för Kammarkollegiet när det gäller bolag som förvaltas av Regeringskansliet.

Som huvudprincip bokförs ett kapitaltillskott till ett företag eller en finansiell institution direkt i balansräkningen och ökar andelens tillgångsvärde. Ingen transaktion i resultaträkningen förekommer. Den redovisningsprincipen bygger alltså på att samma myndighet redovisar andelens värde och gör utbetalningar av tillskott. Om en annan myndighet än den som ansvarar för redovisning av andelarna disponerar anslaget, måste därför den som disponerar anslaget anses göra en utbetalning för en annans myndighets räkning. Man kan göra en redovisningskonstruktion där den utbetalande myndigheten bokför utbetalningen som ett bidrag till den redovisande myndigheten (finansierat med anslag), och den redovisande myndigheten redovisar ett mottaget bidrag och ett utbetalt kapitaltillskott. Då elimineras bidraget mellan myndigheterna i den konsoliderade resultaträkningen i årsredovisningen för staten. I annat fall blir resultatet antingen att betalningen blir redovisad som bidrag och kapitaltillskott samtidigt, eller att den inte blir redovisad som ett kapitaltillskott alls. Ett särskilt underlag måste i sådana fall tas fram och skickas till den redovisningsansvariga myndigheten. Dessutom måste underlaget ligga till grund för bokföring. En sådan rutin är enligt ESV:s bedömning irrationell och behovet av överföring av den här typen av information ger ökad risk för fel. Om man inte gör en sådan redovisningsmässig omväg, kan man rätta felet manuellt i årsredovisningen för staten, så som har skett vid några tillfällen. Då blir informationen till riksdagen riktig, men informationen i en eller två berörda

myndigheters årsredovisning blir missvisande. Självklart ökar också risken för att man missar att göra den typen av rättelse, när man är beroende av en helt manuell åtgärd.

Skälet till att anslag för medelsöverföringar tilldelas en annan myndighet än den som är redovisningsansvarig, är troligen främst att besluten har beretts i samband med beredningen av medel till en viss myndighet eller inom ett visst departement som vanligen svarar för ett visst utgiftsområde eller vissa anslag. Det finns dock inga hinder emot att medel för kapitaltillskott tilldelas på en egen anslagspost som ställs till den myndighets disposition som har redovisningsansvaret för den aktuella andelen. ESV bedömer därför att detta kan genomföras konsekvent, men om det i något enskilt fall skulle finnas särskilda skäl emot, får detta hanteras med de mer omfattande krav på administrativa avstämningar som blir följden.

För att undvika risken för att ett eventuellt kapitaltillskott och bidrag till verksamhet till samma bolag hanteras felaktigt, bör även åtminstone de bidrag av återkommande karaktär som förekommer till statliga bolag betalas ut av samma myndighet som den som har redovisningsansvaret. Om riksdagen skulle besluta om ett kapitaltillskott till exempelvis Samhall AB, skulle annars en risk för felhantering uppkomma. När det gäller bidrag av denna typ är ESV:s bedömning att ansvaret redan är samlat. Det är exempelvis Kammarkollegiet som betalar bidrag till Samhall, Kungliga Operan och Dramaten även generella statsbidrag till RISE och Almi, och som även redovisar dessa bolag i sin balansräkning. Vinnova betalar dock ut riktade medel för forskning och utveckling till Almi och RISE under anslag 1:2 under utgiftsområde 24. När det gäller dessa medel ser ESV att det kan finnas särskilda skäl till att frångå att den redovisningsansvariga myndigheten betalar ut medel. Det kan vara svårt för regeringen att redan när anslaget tilldelas öronmärka vilka medel som ska betalas ut i dessa fall. ESV bedömer att det alltså finns särskilda omständigheter för medel som betalas ut från anslaget 1:2 *Verket för innovationssystem: Forskning och utveckling*. ESV anser att det kan vara lämpligt att regeringen begär ett bemyndigande av hur mycket som maximalt får betalas ut till respektive bolag, vilket framgår i avsnitt 7.2.1.

7.4.2 Redovisningsansvaret för olika typer av andelar

ESV föreslår att redovisningsansvaret för Swedfund och SVEDAB klargörs. Det bör sedan få konsekvenser för vilken myndighet som lämnar kapitaltillskott.

Kammarkollegiet bör vara redovisningsansvarigt för Sveriges ägarandelar i investeringsbanker och, i eventuellt förekommande fall, de utvecklingsbanker till vilka medel inte betalas ut av Sida från biståndsanslaget.

Sida bör ha redovisningsansvaret för utvecklingsbanker i de fall medel till banken betalas ut från biståndsanslaget.

Kammarkollegiet bör vara redovisningsansvarigt för de statliga bolag som förvaltas av Regeringskansliet. Det överensstämmer med nuvarande reglering i Kammarkollegiets instruktion. Det finns vissa dock vissa oklarheter när det gäller bolagen Swedfund och SVEDAB, vars verksamhet har en nära koppling till Sida respektive Trafikverket.

För Swedfund och SVEDAB är redovisningen i dag uppdelad, så att Kammarkollegiet tar upp andelarna i balansräkningen, medan Sida har gjort kapitaltillskotten till Swedfund och Trafikverket har lämnat kapitaltillskott till SVEDAB genom utfärdande av reverser. Uppdelningen ökar risken för fel i årsredovisningen för staten, eftersom det krävs en extra informationsaktivitet för att Kammarkollegiet ska ta upp kapitaltillskotten när bolagens värde redovisas. Historiskt har också fel förekommit.

ESV anser därför att ansvaret bör samlas. Regeringen bör ta ställning till vilken av myndigheterna som ska vara ansvarig. Som framgår ovan anser ESV att om Kammarkollegiet ska ha redovisningsansvaret, bör den myndigheten även lämna alla förekommande kapitaltillskott. Om det inte bedöms lämpligt, bör i stället Sida respektive Trafikverket ges ansvaret för att redovisa andelarna i dessa bolag. När det gäller Swedfund bedömer ESV att redovisningsansvaret i första hand bör samlas hos Kammarkollegiet, förutsatt att det inte skapar problem när det gäller redovisningen mot biståndsramen. För SVEDAB är situationen mer komplex, med Trafikverkets redovisning av en skuld till bolaget för de kapitaltillskott som lämnats. Därför finns skäl för att Trafikverket, med undantag för den huvudlösning som annars gäller, skulle vara ansvarigt för både redovisningen och eventuella kapitaltillskott.

För investeringsbankerna finns ingen tydlig reglering i dag, utan Kammarkollegiet har övertagit redovisningen eftersom den tidigare låg inom Regeringskansliet. Det som möjligen kan tala för ett överförande av ansvaret till Riksgälden är att den myndigheten är ansvarig för redovisning av garantiåtaganden och skuldbevis. Det

som skulle tala emot är dels att det finns fördelar med att begränsa redovisningsansvaret till få aktörer, dels att redovisningen i vissa delar är komplex och Riksgälden kan anse att det ligger utanför myndighetens uppgift. Dessutom är garantiverksamheten skild från redovisningen av andelarnas tillgångsvärden, och därför ser ESV inget problem med att garantiverksamheten och tillgångsredovisningen hanteras av olika myndigheter. ESV:s förslag är i första hand att Kammarkollegiet får ett uttalat ansvar. Om regeringen väljer att mer tydligt ge Kammarkollegiet detta ansvar, bör det i enlighet med föreslaget ovan leda till en komplettering i Kammarkollegiets instruktion.

På motsvarande sätt som för investeringsbanker, saknas tydlig reglering av redovisningsansvaret för andelar i utvecklingsbanker. Kammarkollegiet har övertagit redovisningen i ett par fall där andelar tidigare tagits upp av Regeringskansliet, medan senare utbetalningar av kapitalhöjningar inte alls har redovisats som tillgångar. I avsnitt 7.3 har ESV föreslagit att utbetalt tillskott av kapital ska tas upp som tillgång, vilket med nuvarande ordning för redovisning av andelarna skulle leda till att betalningar från Sida påverkar redovisningen hos Kammarkollegiet. Det är knappast rimligt att Kammarkollegiet skulle bli ansvarig för att betala ut bistånd. ESV anser därför att en lämpligare ordning är att redovisningsansvaret för andelar i utvecklingsbanker som finansieras från biståndsanslaget läggs hos Sida, som idag är utbetalande myndighet. Som följer av förslaget ovan, bör detta innebära att en komplettering görs i Sidas instruktion.

7.4.3 Information som behövs för att säkerställa rättvisande redovisning

Regelbunden kontakt mellan statens företrädare gentemot ett visst bolag och Kammarkollegiet som redovisningsansvarig myndighet bör etableras.

Även för investerings- och utvecklingsbanker finns behov av kontakter och informationsöverföring. Detta behöver utformas med hänsyn till vilka ställningstaganden regeringen gör i övriga frågor som tas upp i denna rapport.

Som berörts i avsnitt 6.3 finns brister i överföringen av information om de statliga bolagen till Kammarkollegiet. Det är viktigt att säkerställa att all väsentlig information som rör bolagens förvaltning, kommer Kammarkollegiet som redovisande myndighet till del. Därför bör dels någon form av informationsinsats genomföras som riktas till de utsedda förvaltarna av bolagen inom Regeringskansliet, dels bör rutiner som säkerställer att förvaltarna har en naturlig och regelbunden kontakt med Kammarkollegiet när information som påverkar redovisningen, värderingen eller andra väsentliga omständigheter i bolaget, är aktuell.

Beroende på vilka ställningstaganden som görs när det gäller investeringsbanker finns behov av tydliga rutiner även där, när kapitaltillskott förekommer. I första hand genom att kontakter etableras mellan beredande funktioner i Finansdepartementet och Kammarkollegiet.

För utvecklingsbankerna bedömer ESV att problemet blir mindre om ansvaret samlas hos Sida, eftersom kontakterna mellan Sida och Utrikesdepartementet är omfattande och regeringen eller Regeringskansliet fattar beslut om de enskilda utbetalningarna. Skulle ställningstagandet bli ett annat, påverkar det behovet av information.

8 Konsekvensanalys

I detta kapitel görs en konsekvensanalys av ESV:s förslag.

8.1 Regeringskansliet

För Regeringskansliet blir konsekvenserna av förslagen att benämningen och ändamålet för vissa anslag som används till att betala ut bidrag till statliga bolag behöver förtydligas i regeringens förslag till riksdagsbeslut. Om ett anslag endast anvisas för att betala ut bidrag till statliga bolag, bör det framgå av anslagsbenämningen. Därutöver bör det framgå av ändamålet med anslaget vilket belopp som maximalt får betalas ut till respektive bolag.

Regeringskansliet behöver även ta bort planerade framtida utbetalningar, som avser kapitaltillskott som riksdagen har beslutat i annan ordning, under beställningsbemyndiganden för anslaget 1:1 *Biståndsverksamhet* (UO 7). Dessutom behöver rutiner tas fram i årsredovisningen för staten för att följa upp bemyndigandet att betala ut framtida kapitaltillskott till utvecklingsbanker.

Därutöver kan det bli aktuellt att göra en sammanställning av medelsöverföringar av kapitaltillskott och bidrag till statliga bolag i budgetpropositionen.

Schematisk bild över regeringens förslag till riksdagsbeslut

	Bolag	Internationella institutioner
Kapitaltillskott	Särskilt riksdagsbeslut (kläm)	Särskilt riksdagsbeslut (kläm) Inget beställningsbemyndigande för framtida betalningar
Bidrag	Högstätt belopp för respektive bolag i ändamålsbeskrivningen Ändrad benämning på vissa anslag	Generella regler för anslagsvillkor

8.1.1 Regleringsbrev och Instruktion

De berörda myndigheternas instruktioner behöver ändras, för att reglera vilken myndighet som är redovisningsansvarig för andelar i statliga bolag, investerings- och utvecklingsbanker.

I anvisningen för arbetet med regleringsbrev behöver det tydliggöras att det är den redovisningsansvariga myndigheten som normalt bör disponera medel för att betala ut kapitaltillskott och bidrag till statliga bolag, investerings- och utvecklingsbanker. Regeringen bör normalt tilldela en särskild anslagspost för kapitaltillskott till statliga bolag och, om regeringen bedömer det lämpligt, även för kapitaltillskott till investerings- och utvecklingsbanker.

Om en anslagspost ska användas för att betala ut bidrag till statliga bolag behöver det framgå av ändamålsbeskrivningen vilket belopp som maximalt får betalas ut som bidrag till respektive bolag.

För Sida behöver en översyn göras av beställningsbemyndigandet och åtaganden som riksdagen har beslutat i annan ordning behöver tas bort. Därutöver behöver regeringen införa ett särskilt återrapporteringskrav för kapitaltillskott till utvecklingsbanker för att kunna följa upp riksdagsbesluten.

I anvisningen för arbetet med regleringsbrev behöver det även tydliggöras att information som behövs för att säkerställa en rättvisande redovisning av statliga bolag, och i vissa fall investerings- och utvecklingsbanker, ska skickas till berörda myndigheter.

8.2 Myndigheter

För Kammarkollegiet blir konsekvenserna av förslagen främst ökad tydlighet om uppdraget för bl.a. investerings- och utvecklingsbanker samt förbättrad information som bör underlätta den praktiska hanteringen. Förslagen bedöms därför innebära att myndighetens arbete underlättas.

För Sida skulle redovisning som investering av kapitaltillskott till utvecklingsbanker innebära en förändrad redovisningsmetod. Om detta införs, och Sida samtidigt ges uppdraget att redovisa Sveriges kapitalandelar, ska Sida skilja på investeringar och transfereringar när de enskilda utbetalningarna görs, och även ta upp kapitaltillskotten som tillgång i sin balansräkning. Det innebär visst merarbete, men samtidigt en mer sammanhållen och tydlig redovisning.

För Riksgälden skulle förslagen om en konsekvent redovisning av utbetalningar hos samma myndighet som den som tar upp tillgången, innebära att Riksgälden inte

längre berörs av kapitaltillskott till investeringsbanker. Det är dock en konsekvens av liten betydelse för myndigheten, eftersom sådana tillskott är sällsynta.

Om Trafikverket blir ansvarigt för redovisningen av SVEDAB, påverkas myndighetens redovisning marginellt.

8.3 Årsredovisningen för staten och nationalräkenskaperna

Om förslagen i rapporten genomförs, skulle balansräkningen i årsredovisningen för staten bli mer fullständig och posterna mer konsekvent hanterade. Att ta upp andelar i utvecklingsbankerna på ett fullständigt sätt kräver dock ytterligare utredning och på motsvarande sätt kan vissa förändringar av andelar i investeringsbanker bli aktuella efter en mer detaljerad utredning av anskaffningsvärdet. På kort sikt bör det därför i den delen främst vara aktuellt att lämna viss tilläggsinformation om vilka andelar som finns.

När det gäller övriga förslag om en mer sammanhållen redovisning av utbetalningar och tillgångsredovisning, bedömer ESV att det leder till förbättrad kvalitet i årsredovisningen för staten med mindre risker för manuella misstag.

ESV bedömer att möjligheterna att avräkna kapitaltillskott till utvecklingsbanker mot biståndsramen inte påverkas av om de betraktas som investeringar eller transfereringar.

För nationalräkenskaperna som sådana innebär ett genomförande inga direkta konsekvenser, eftersom SCB tolkar nationalräkenskapernas regelverk självständigt. Om utvecklingsbankerna tas upp i årsredovisningen för staten i högre grad, men inga förändringar görs i nationalräkenskaperna, innebär förslagen att skillnaden mellan tillgångarnas värde i balansräkningen i årsredovisningen för staten och de finansiella räkenskaperna i NR ökar.

Om kapitaltillskott till utvecklingsbankerna i ökad utsträckning tas upp som investering i NR, i stället för att tas upp som kapitaltransferering, förbättras det finansiella sparandet.

Referenser

Källor:

Budgetdokument: Budgetpropositioner, Vårändringsbudget, Höständringsbudget m.fl.

ESV:s handledning *Redovisning av andelar i hel- och delägda företag* (ESV 2015:27)

Kammarkollegiets årsredovisning 2014

Propositionen *En reformerad budget* (2010:11:40)

Regeringens skrivelse (2014/15:24) *Riksrevisionens rapport om Swedfund International AB*

Regeringens skrivelse (2014/15:140) *2015 års redogörelse för företag med statligt ägande.*

Regeringens skrivelse (2013/14:139) *Redovisning av verksamheten i Internationella valutafonden, Världsbanken samt de regionala utvecklings- och investeringsbankerna 2012 och 2013.*

Regeringens webbplats

Riksgäldskontorets årsredovisning 2014

Riksrevisionens rapport (RIR 2015:9) *Transparensen i Årsredovisning för staten 2014.*

Riksrevisionens rapport (RIR 2014:24) *Bistånd till internationella organisationer*

Sidas årsredovisning 2014

Trafikverkets årsredovisning 2014

Årsredovisning för staten 2014

Intervjuer:

Finansdepartementet: Internationella avdelningen

Kammarkollegiet: Ekonomi och förvaltningsfunktionen och enheten för affärsstöd

Riksgäldskontoret: Avdelningen garanti och kredit

Sida: Avdelning för ekonomi och administration samt Avdelningen för internationella organisationer och tematisk stöd

Utrikesdepartementet: Enheten för multilateralt utvecklingsarbete

Bilaga 1 Statliga bolag där staten har ett betydande inflytande

Miljoner kronor

Företag	Bokfört Värde	Förvaltningsansvar
Akademiska hus AB	33 432	Näringsdepartementet
Almi Företagspartner AB	6 756	Näringsdepartementet
Apotek Produktion & Laboratorier AB	214	Socialdepartementet
Apoteket AB	4 686	Näringsdepartementet
Apoteksgruppen i Sverige Holding AB	396	Näringsdepartementet
Arlandabanan Infrastructure AB	10	Näringsdepartementet
AB Bostadsgaranti	169	Näringsdepartementet
A/O Dom Shvetsii	0	Utrikesdepartementet
European Spallation Source ESS AB	231	Utbildningsdepartementet
Fouriertransform AB	3 192	Näringsdepartementet
Green Cargo AB	1 096	Näringsdepartementet
AB Göta Kanalbolag	42	Näringsdepartementet
Infranord AB	479	Näringsdepartementet
Inlandsinnovation AB	1 918	Näringsdepartementet
Jernhusen AB	5 254	Näringsdepartementet
Kungliga Dramatiska Teatern AB	39	Kulturdepartementet
Kungliga Operan AB	33	Kulturdepartementet
Lernia AB	542	Näringsdepartementet
Loussavaara-Kiirunavaara AB (LKAB)	37 754	Näringsdepartementet
Metria AB	96	Näringsdepartementet
Miljömärkning i Sverige AB	21	Finansdepartementet
Orio AB (Saab Automobile Parts AB)	1 212	Näringsdepartementet
PostNord AB	4 847	Näringsdepartementet
Rise Research Institutes of Sweden Holding AB	848	Näringsdepartementet
Samhall AB	1 656	Näringsdepartementet
SAS AB	1 044	Näringsdepartementet
SBAB Bank AB	11 001	Näringsdepartementet
SJ AB	5 335	Näringsdepartementet
SOS Alarm Sverige AB	78	Näringsdepartementet
Specialfastigheter i Sverige AB	8 475	Näringsdepartementet
SSC (Svenska Rymdaktiebolaget)	503	Näringsdepartementet
Statens Bostadsomvandling (SBO) AB	509	Näringsdepartementet
Sveaskog AB	18 463	Näringsdepartementet
Swedavia AB	5 571	Näringsdepartementet
Swedesurvey AB	7	Näringsdepartementet
Swedfund International AB	3 785	Näringsdepartementet

Swedish National Road Consulting AB	15	Trafikverket
AB Svensk Bilprovning	144	Näringsdepartementet
AB Svensk Exportkredit	16 157	Näringsdepartementet
AB Svenska Miljöstyrningsrådet	2	Näringsdepartementet
AB Svenska Spel	0	Näringsdepartementet
Svensk-Danska Broförbindelsen Svedab AB	131	Näringsdepartementet
Svenskhemmet Voksenåsen A/S	8	Kulturdepartementet
Svevia AB	1 176	Näringsdepartementet
Systembolaget AB	1 574	Socialdepartementet
Teliasonera AB	41 535	Näringsdepartementet
Teracom Boxer Group AB	2 329	Näringsdepartementet
Vasallen AB	907	Näringsdepartementet
Vattenfall AB	115 260	Näringsdepartementet
VisitSweden AB	13	Näringsdepartementet

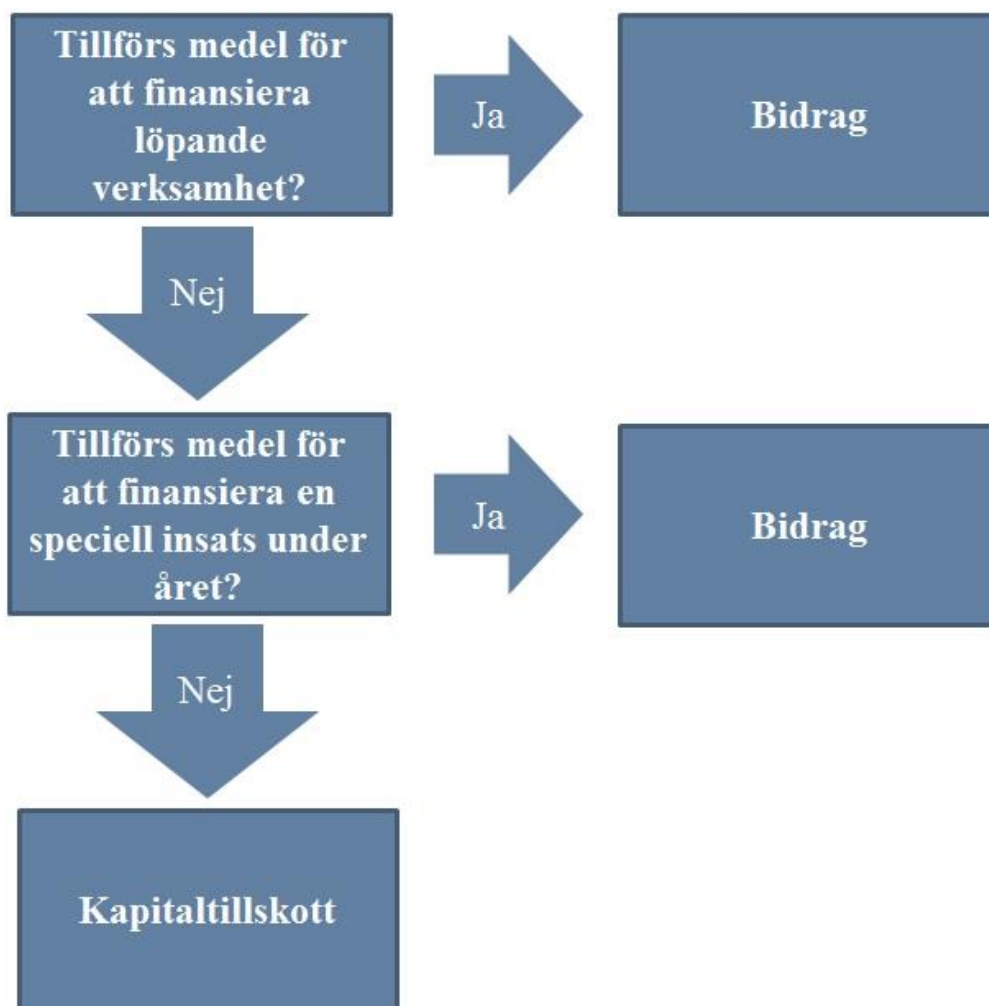
Källa: Årsredovisning för staten 2014, Verksamhetsberättelse för företag med statligt ägande 2014

Universitet	 Holdingbolag
Uppsala universitet	UU Holding AB
Lunds universitet	LU Innovation System AB
Göteborgs universitet	GU Holding AB
Stockholms universitet	Stockholm universitets Holding AB
Umeå universitet	Uminova Holding AB
Linköpings universitets	Linköpings universitet Holding AB
Karolinska institutet	KI Holding AB
Kungliga tekniska högskolan	KTH Holding AB
Luleå tekniska universitet	LTU Holding AB
Mittuniversitetet	MIUN Holding AB
Sveriges lantbruksuniversitet	SLU Holding AB
Örebro universitet	Örebro Universitet Holding AB

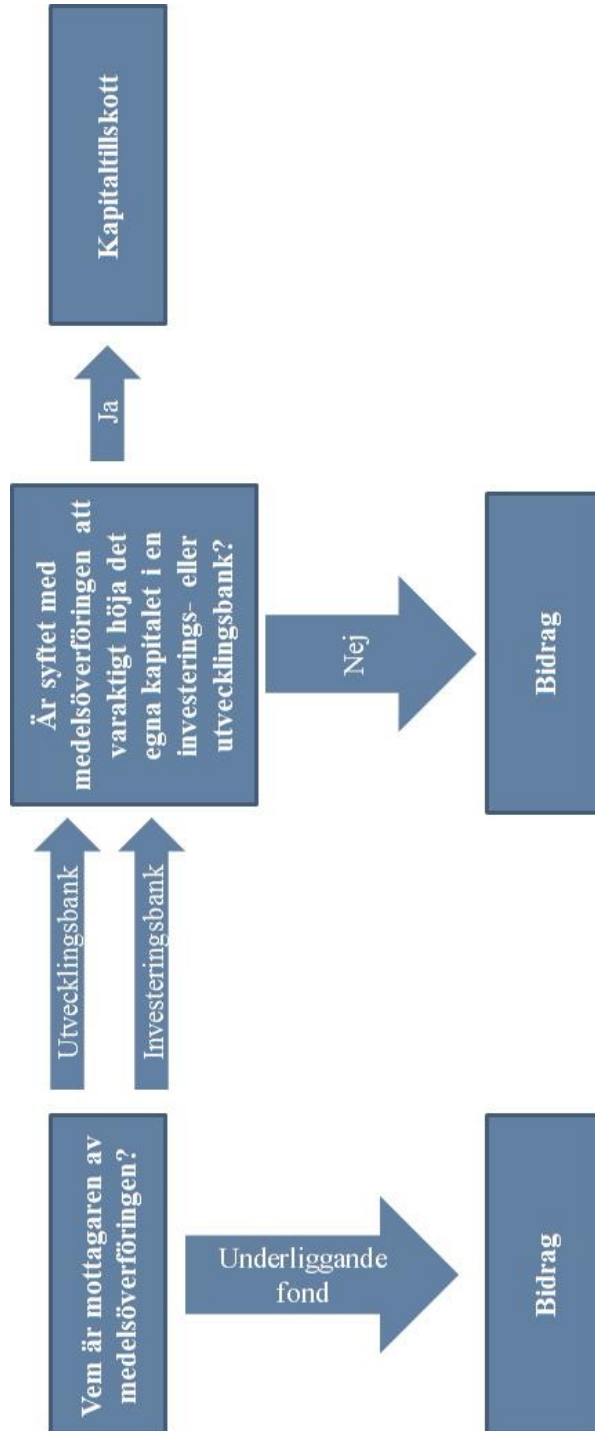
Källa: Regleringsbrev för anslag 3:13 UO 16 år 2012-2014, Budgetpropositionen för 2013 samt universitetens årsredovisningar 2012-2014

Bilaga 2 Flödesbeskrivningar för medelsöverföringar

a) Uppdelning av medelsöverföringar till statliga bolag



b) Uppdelning av medelsöverföringar till internationella institutioner



ESV ansvarar för en ändamålsenlig ekonomisk styrning av staten.
Vi utvecklar och förvaltar en effektiv ekonomisk styrning av statlig verksamhet.
Vi tar fram bra besluts- och diskussionsunderlag för den ekonomiska politiken.
Vi bidrar till en korrekt hantering av Sveriges EU-medel.
ESV har bred och djup kompetens och arbetar i nära samverkan med
Regeringskansliet och myndigheterna.