

Datum  
2025-08-26

ESV dnr  
2025-01100

Handläggare  
Gunilla Nordlén

## Ekonomistyrningsverkets förslag till ändring av föreskrifter och allmänna råd

### Innehåll

<b>1 Redovisning av beredskapsinvesteringar .....</b>	<b>3</b>
1.1 Bakgrund och beskrivning av problemet .....	3
1.2 Eftersträvd förändring .....	8
1.3 Lösningalternativ .....	8
1.4 Konsekvensanalys .....	12
1.5 Bemyndigande .....	13
1.6 Kommuner, regioner och Europeiska unionen .....	13
1.7 Regelrådets yttrande och regeringens medgivande .....	13
1.8 Utvärdering av konsekvenser av förslagen .....	14
1.9 Förslag till ändring av Ekonomistyrningsverkets föreskrifter och allmänna råd (ESVFA 2022:1) om årsredovisning och budgetunderlag .....	14
1.10 Kontaktpersoner .....	16
<b>2 Lämna årsredovisning och budgetunderlag .....</b>	<b>17</b>
2.1 Bakgrund och beskrivning av problemet .....	17
2.2 Eftersträvd förändring .....	17
2.3 Lösningalternativ .....	17
2.4 Konsekvensanalys .....	20
2.5 Bemyndigande .....	21
2.6 Kommuner, regioner och Europeiska unionen .....	21
2.7 Regelrådets yttrande och regeringens medgivande .....	21
2.8 Utvärdering av konsekvenser av förslagen .....	22
2.9 Förslag till ändring av Ekonomistyrningsverkets föreskrifter och allmänna råd (ESVFA 2022:1) om årsredovisning och budgetunderlag .....	22
2.10 Kontaktperson .....	29
<b>3 Rapportering av betalningsavstämningar .....</b>	<b>30</b>
3.1 Bakgrund och beskrivning av problemet .....	30
3.2 Eftersträvd förändring .....	32
3.3 Lösningalternativ .....	32
3.4 Konsekvensanalys .....	33
3.5 Bemyndigande .....	34

## Konsekvensutredning

3.6	Kommuner, regioner och Europeiska unionen .....	34
3.7	Regelrådets yttrande och regeringens medgivande .....	35
3.8	Utvärdering av konsekvenser av förslagen .....	35
3.9	Förslag till ändring av Ekonomistyrningsverkets föreskrifter och allmänna råd (ESVFA 2022:2) om myndigheters bokföring .....	35
3.10	Kontaktperson .....	37

## 1 Redovisning av beredskapsinvesteringar

### 1.1 Bakgrund och beskrivning av problemet

Riksdagen har beslutat om att stärka Sveriges totalförsvaret<sup>1</sup>, som består av det militära försvaret och det civila försvaret (inklusive krisberedskap<sup>2</sup>). Beslutet innebär en kraftig förstärkning av totalförsvaret.

Beredskapstillgångar infördes som redovisningsbegrepp i mitten av 1990-talet för tillgångar som anskaffas för att klara landets försörjning i ett krisläge eller för att genomföra uppgifter i krig. Investeringar som klassificeras som beredskapstillgångar är alltså inte tänkta att säljas eller brukas i myndighetens ordinarie verksamhet, utan avsikten med anskaffningen är att trygga en viss beredskapsnivå av inventarier eller varor under en överskådlig tid.

Idag ligger betoningen inte enbart på att säkerställa försörjningen av varor och inventarier utan att samhället ska kunna hantera fredstida krissituationer, höjd beredskap och ytterst krig. Det har medfört gränsdragningssvårigheter när tillgångar ska klassificeras i redovisningen.

#### 1.1.1 Regeringens styrning av totalförsvaret

Riksdagen beslutar vart femte år om målen och inriktningen för Sveriges totalförsvaret. Riksdagens försvarsbeslut för åren 2025-2030<sup>3</sup> innebär en kraftig förstärkning av totalförsvaret. Regeringen omsätter försvarsbeslutet genom olika beslut som ska leda till verksamhet och konkreta åtgärder hos berörda myndigheter. Exempel på sådana beslut är inriktningsbeslut<sup>4</sup> (en form av regeringsuppdrag), förordningar med t.ex. instruktion, regleringsbrev och särskilda uppdrag.

Enligt förordningen (2022:524) om statliga myndigheters beredskap ska alla myndigheter säkerställa att de kan utföra sina instruktionsenliga uppgifter inför och vid fredstida krissituationer eller höjd beredskap.<sup>5</sup> Statliga myndigheter med ansvar inom en eller flera viktiga samhällsfunktioner och vars verksamhet har särskild betydelse för samhällets krisberedskap och totalförsvaret är beredskapsmyndigheter.<sup>6</sup> Beredskapsmyndigheterna ska ha god förmåga att motstå hot och risker, förebygga sårbarheter, hantera fredstida krissituationer och genomföra sina uppgifter vid höjd beredskap.

<sup>1</sup> Bet. 2024/25:FöU2, *Totalförsvaret 2025–2030*.

<sup>2</sup> Krisberedskap handlar om förmågan att förebygga, motstå och hantera krissituationer.

<sup>3</sup> Bet. 2024/25:FöU2.

<sup>4</sup> Försvarsbeslutet har omsatts i tre övergripande inriktningsbeslut som riktar sig till myndigheterna för det militära försvaret och beredskapsmyndigheterna inom det civila försvaret. Fö2024/02054, *Gemensamma förutsättningar för utveckling av totalförsvaret 2025-2030*, *Inriktning för militärt försvar 2025-2030* och *Inriktning för civilt försvar 2025-2030*.

<sup>5</sup> Med höjd beredskap avses en situation där särskilda regler gäller. Regeringen kan besluta om höjd beredskap för att stärka landets försvarsförmåga.

<sup>6</sup> I bilaga 1 till förordningen finns en förteckning över de myndigheter som är beredskapsmyndigheter.

## Konsekvensutredning

Av förordningen framgår också de beredkapssektorer som är särskilt viktiga för att säkerställa samhällets beredskapsförmåga. För varje sektor finns en utsedd sektorsansvarig myndighet som ansvarar för beredkapsåtgärder inom hela sektorn. Det kan omfatta både verksamheter i staten och verksamheter som utförs av aktörer utanför staten.<sup>7</sup>

Totalt är 67 myndigheter beredskapsmyndigheter. Försvarsmakten och Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) har i uppdrag att främja och utveckla en samordnad planering inom det militära respektive det civila försvaret.

Som en del i att stärka totalförsvaret och samhällets förmåga att hantera kriser behöver myndigheter anskaffa tillgångar.

### 1.1.2 Redovisning av beredskapstillgångar

Av 5 kap. 3 § Ekonomistyrningsverkets föreskrifter och allmänna råd (ESVFA 2022:1) om årsredovisning och budgetunderlag framgår att beredskapstillgångar ska klassificeras och värderas som en anläggningstillgång, dvs. tillgångar som anskaffas för stadigvarande bruk eller innehav. När bestämmelserna infördes betonades att tillgångar för beredskap ska vara åtskilda från traditionella verksamhetsinvesteringar. En annan utgångspunkt var att beredskapstillgångar behöver kunna kopplas till beredskapsuppgifter som regeringen har beslutat.

Till följd av de förändringar som har skett i regeringens styrning av myndigheternas beredskapsuppgifter har det blivit svårare att ta ställning till vilka investeringar som ska redovisas som beredskapstillgångar och hur dessa ska värderas.

#### *Klassificering av investeringar*

Av förordningen om statliga myndigheters beredskap framgår att alla myndigheter måste säkerställa att de kan utföra sina instruktionsenliga uppgifter även vid fredstida krissituationer och höjd beredskap. Det kan exempelvis bli aktuellt för myndigheter att ha beredskap för att undvika störningar av viktiga samhällsfunktioner vid strömavbrott och ta ställning till vilka lagernivåer av varor som behöver finnas.

Investeringar som myndigheten anskaffar för att säkerställa att verksamheten kan bedrivas vid fredstida krissituationer eller höjd beredskap kan antingen vara investeringar för att stärka den egna myndighetens beredskap eller investeringar för att stärka samhällets beredskap.

En fråga som uppstår är om investeringar som syftar till att stärka den egna myndighetens beredskap ska redovisas som beredskapstillgångar eller inte. Idag är utgångspunkten att investeringar som myndigheter gör för att stärka *samhällets*

---

<sup>7</sup> De allmänna bestämmelserna om totalförsvaret och höjd beredskap regleras i lagen (1992:1403) om totalförsvaret och höjd beredskap och i förordningen (2015:1053) om totalförsvaret och höjd beredskap.

## Konsekvensutredning

beredskap bör redovisas som beredskapstillgångar. En svårighet är dock i vissa fall att avgränsa myndighetens löpande uppgifter från uppgifter som myndigheten särskilt gör för att stärka samhällets beredskap. Vilka avvägningar myndigheterna behöver göra skulle behöva tydliggöras i reglerna.

Några myndigheter fick under coronapandemin i uppdrag att anskaffa vaccin och skyddsmateriel för att säkerställa främst regioners och kommuners behov. När tillgångarna anskaffades var alltså inte syftet att staten skulle ha dessa för stadigvarande bruk eller innehav. Den fråga som då uppstod var om dessa varor, som anskaffades för beredskap och där syftet var att de skulle tillhandahållas till främst kommuner och regioner, skulle redovisas som beredskapstillgångar eller som ett varulager. Vilka investeringar som är beredskapstillgångar skulle behöva tydliggöras i reglerna.

### *Finansiering av beredskapstillgångar*

Beredskapsåtgärder för att stärka myndighetens eller samhällets beredskap kan antingen finansieras från myndighetens förvaltningsanslag eller från särskilt tilldelade anslag. Investeringar som syftar till att stärka myndighetens eller samhällets beredskap finansieras idag med anslag eller lån. Antingen lån för verksamhetsinvesteringar (generell låneram) eller lån för samhällsinvesteringar (särskild låneram).

En fråga som har uppkommit är om finansieringskällan bör vara avgörande för om en investering ska klassificeras som beredskapstillgång eller som någon annan typ av tillgång. Ekonomistyrningsverkets (ESV) bedömning är att det inte strikt går att koppla klassificeringen till finansieringen eftersom det finns exempel på när finansieringskällan har förändrats över tid. Hur en investering finansieras kan dock ge vägledning om hur den borde redovisas.

Beredskapsinvesteringar där riksdagen beslutar om både en investeringsplan och finansieringskälla är samhällsinvesteringar som bör klassificeras som beredskapstillgångar. Om regeringen däremot har beslutat att investeringar ska finansieras med myndighetens generella låneram, och löpande avskrivningar och räntor ska belasta myndighetens förvaltningsanslag, är investeringen sannolikt inte en beredskapstillgång. Det finns exempel på när regeringen har tilldelat särskilda anslag för beredskapsuppgifter som inkluderar att anskaffa beredskapsinvesteringar utan att dessa sammanställts i en investeringsplan.

Myndigheter kan även ansöka om att finansiera beredskapsåtgärder för att stärka samhällets beredskap från det anslag som Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) disponerar för krisberedskap.<sup>8</sup> I dessa fall är det svårare att utgå från finansieringskällan vid bedömning av hur investeringen ska redovisas. Här blir det viktigt att istället ta hänsyn till syftet med anskaffningen, dvs. om investeringen

---

<sup>8</sup> Utgiftsområde 6 anslag 2:4 Krisberedskap.

## Konsekvensutredning

ska stärka samhällets beredskap eller säkerställa att myndigheten kan utföra den egna verksamheten vid fredstida krissituationer.

### *Skillnader mellan beredskapstillgångar inom det militära och civila försvaret*

Det finns idag skillnader mellan det militära<sup>9</sup> och det civila försvaret som har betydelse för klassificeringen av beredskapstillgångar i redovisningen, både i fråga om vilka investeringar som myndigheter gör och hur tillgångarna används.

Försvarsmakten redovisar idag försvarsmateriel som beredskapstillgångar. När eller hur försvarsmateriel används har inte någon betydelse för klassificeringen. Det finns dock en oklarhet var gränsen går mellan beredskapstillgångar och övriga tillgångar (främst verksamhetsinvesteringar som lånefinansieras). Försvarets materielverk (FMV) redovisar vissa tillgångar, som långsiktigt kommer finnas kvar i verksamheten för att användas vid tillverkning av försvarsmateriel, som beredskapstillgångar. Det gäller t.ex. statens tillgångar som finns hos industrin. Övriga myndigheter inom det militära försvaret redovisar inte några beredskapstillgångar.<sup>10</sup>

Inom det civila försvaret redovisar idag tolv myndigheter beredskapstillgångar. Dessa tillgångar har huvudsakligen anskaffats för att stärka samhällets beredskap. MSB, som har det övergripande ansvaret att samordna insatser inom det civila försvaret, har påpekat att det är svårt att avgöra hur deras investeringar ska klassificeras. MSB anskaffar investeringar både för att klara av löpande insatser och mer allvarliga krissituationer. När kommuners eller regioners egna resurser inte räcker till eller behovet av snabbt ingripande är kritiskt har MSB förstärkningsresurser som kan användas. Det gäller vid exempelvis översvämningar och skogsbränder. För MSB har syftet med anskaffningen blivit avgörande vid klassificering av investeringar, dvs. tillgångens förväntade användning. Motsvarande frågor kan även uppstå hos andra beredskapsmyndigheter som främst anskaffar förstärkningsresurser. Tillgångar som löpande förväntas användas i myndighetens egna verksamhet redovisas inte som beredskapstillgångar.

### *Förtydliganden hur beredskapstillgångar ska värderas och delas upp i not*

Beredskapstillgångar delas i redovisningen idag in i

- beredskapsinventarier
- beredskapslager (beredskapsvaror).

Beredskapslager, eller beredskapsvaror, klassificeras som en anläggningstillgång eftersom syftet med innehavet är stadigvarande. De har alltså inte införskaffats för att löpande omsättas i myndighetens ordinarie verksamhet eller säljas i en normal

<sup>9</sup> Myndigheter som ansvarar för det militära försvaret är Försvarsmakten, Försvarets materielverk, Totalförsvarets plikt- och prövningsverk, Totalförsvarets forskningsinstitut, Försvarets radioanstalt, Försvarets högskola och Fortifikationsverket.

<sup>10</sup> Fortifikationsverkets investeringar i fastigheter som Försvarsmakten använder i verksamheten redovisas under posten Fastigheter. Försvarets materielverk redovisar försvarsmateriel som är under uppförande och ska levereras till Försvarsmakten under omsättningstillgångar.

## Konsekvensutredning

affärsprocess, utan de lagerförs för att trygga en viss beredskapsnivå. Eftersom beredskapsvaror inte fortlöpande minskar i värde ska myndigheten inte heller göra planenliga avskrivningar.

För beredskapsvaror som omsätts ska lagervärdet fastställas enligt först-in-först-ut-principen (FIFU).<sup>11</sup> Några myndigheter som omsätter beredskapsvaror använder dock vägda genomsnittspriser. ESV ser därför ett behov av att se över bestämmelsen om hur beredskapsvaror ska värderas. ESV bedömer att det i vissa situationer kan vara lämpligt att använda andra värderingsprinciper än FIFU, vilket därför behöver regleras.

I 5 kap. 5 § förordningen (2000:605) om årsredovisning och budgetunderlag (FÅB) finns krav på att bedöma om det finns ett behov av att skriva ned en tillgångs värde. Idag finns dock en oklarhet när nedskrivningar av beredskapsvaror bör ske, t.ex. i fråga om värdenedgången måste vara bestående.

Utgångspunkten är att beredskapsvaror inte bör innehas tills de blivit inkuranta utan att de bör omsättas vid den tidpunkt det är mest fördelaktigt för staten. Det har dock blivit svårare för myndigheter att avyttra beredskapsvaror då en försäljning inte får hämma konkurrensen på marknaden. Det har inneburit att myndigheter ofta har kvar beredskapsvaror som inte kan omsättas i den egna verksamheten tills de måste kasseras. Om myndigheten inte har gjort några nedskrivningar av värdet kommer hela anskaffningsvärdet samt kostnader för att kassera beredskapsvarorna, att påverka årets kapitalförändring och anslag (om tillgångarna är finansierade med lån) när de utranteras. Beredskapsvarorna kan i sådana fall ha funnits i lager under lång tid och haft ett värde för verksamheten utan att några kostnader har uppstått under de år som myndigheten har uppfyllt sin beredskapsuppgift. Mot bakgrund av detta bedömer ESV att det i vissa fall kan vara lämpligt att skriva ned värdet av tillgångar under den tid varorna finns i lager.

Under coronapandemin fick några myndigheter uppgifter att anskaffa varor för att säkerställa främst regioners och kommuners behov av skyddsmateriel och vaccin. Dessa varor anskaffades alltså inte för stadigvarande bruk eller innehav, men redovisades dock under balansposten beredskapstillgångar. ESV ser ett behov av att klargöra hur sådana anskaffningar bör redovisas.

Då beredskapsvaror både omsätts och i vissa fall kommer finnas kvar tills dess att de behöver kasseras är det lämpligt vid värdering av beredskapstillgångar att utgå både från de generella bestämmelserna om nedskrivning av anläggningstillgångar och även bestämmelserna om hur omsättningstillgångar värderas.

På ESV Forum under avsnittet Redovisning av beredskapstillgångar har ESV tydliggjort att om myndigheter anskaffar immateriella beredskapsinvesteringar är

---

<sup>11</sup> 5 kap. 20 § ESVFA 2022:1.

## Konsekvensutredning

det lämpligt att redovisa dessa under balansposten Beredskapstillgångar.<sup>12</sup> Idag är det främst Försvarsmakten som gör sådana anskaffningar, men det är troligt att behovet kommer att öka även inom det civila försvaret. Det finns dock idag inga bestämmelser som specifikt reglerar immateriella beredskapstillgångar.

### 1.1.3 ESV:s slutsatser om behov av regeländringar

ESV bedömer sammantaget att det befintliga regelverket inte tillräckligt tydligt reglerar vilka investeringar som ska redovisas som beredskapstillgångar och hur de ska värderas. Reglerna bör vara principiella och kunna hantera att myndigheternas beredskapsuppgifter kan ändras över tid. Därutöver finns behov av vissa språkliga och redaktionella ändringar.

## 1.2 Eftersträvad förändring

Det är i vissa fall svårt att avgöra vilka beredskapsinvesteringar som myndigheten gör för att stärka samhällets beredskap respektive att stärka myndighetens beredskap. Syftet med de föreslagna ändringarna är att klargöra vad som ska redovisas som beredskapstillgångar och hur sådana tillgångar ska värderas, vid anskaffningstillfället och efter anskaffningstillfället.

Regeringen har gjort en översyn av reglerna för och styrningen av myndigheternas beredskapsuppgifter. Vi föreslår att ESV:s föreskrifter och allmänna råd om årsredovisning och budgetunderlag anpassas till regeringens styrning och till de begrepp som används i lagar och förordningar.

## 1.3 Lösningalternativ

### 1.3.1 Konsekvenser om ingen åtgärd vidtas

Om inga ändringar görs kommer regelverket som omfattar vilka investeringar som ska redovisas som beredskapstillgångar och hur dessa ska värderas fortsatt att vara otydligt. Viss praxis som utvecklats överensstämmer inte med hur reglerna idag är utformade. De begrepp och benämningar som används i föreskrifterna kommer inte att överensstämma med de begrepp som regeringen använder i styrningen av verksamheterna.

### 1.3.2 ESV:s förslag

En möjlig lösning på de problem som identifierats när det gäller klassificering av anskaffade tillgångar är att ta bort balansposten Beredskapstillgångar i uppställningsformen för balansräkningen. Myndigheter skulle då redovisa investeringar för beredskap under övriga balansposter för anläggnings- och omsättningstillgångar. ESV bedömer att det finns ett behov av att skilja på tillgångar som anskaffas för att stärka samhällets beredskap från de tillgångar som myndigheten anskaffar för att användas i den egna verksamheten. Vi föreslår därför att posten Beredskapstillgångar finns kvar i balansräkningen.

---

<sup>12</sup> <https://forum.esv.se/redovisning-och-finansiering/anlaggningstillgangar/sarskilda-anlaggningstillgangar/beredskapstillgangar/>

*Vad ska redovisas som beredskapstillgångar?*

ESV bedömer att det är viktigt att definitionen av vad som ska redovisas som beredskapstillgångar tydliggörs. Alla myndigheter har ett ansvar att säkerställa att deras verksamhet kan fortgå under fredstida krissituationer samt vilka uppgifter som är viktiga att utföra vid höjd beredskap. Eventuella investeringar som görs i syfte att stärka den egna myndighetens beredskap bör därför inte redovisas som beredskapstillgångar.

ESV föreslår att reglerna om vad som bör redovisas som beredskapstillgångar inom det civila försvaret kopplas till regeringens styrning och förordningen om statliga myndigheters beredskap. Regeringen har gjort en åtskillnad inom det civila försvaret mellan beredskapsmyndigheter och övriga myndigheter samt delat upp verksamheten i beredskapssektorer. ESV bedömer att det behöver regleras att för att redovisa beredskapstillgångar inom civila försvaret bör myndigheten vara en beredskapsmyndighet, och investeringen ska vara kopplad till en uppgift att stärka samhällets förmåga att hantera krissituationer och höjd beredskap.

Av de myndigheter som ingår i det militära försvaret är det idag endast Försvarsmakten och FMV som redovisar beredskapstillgångar. ESV bedömer att det kan bli aktuellt även för andra försvarsmyndigheter att redovisa beredskapstillgångar, främst om myndigheten har beredskapsuppgifter som innebär att de anskaffar tillgångar som syftar till att stärka samhällets beredskap. Det bör dock inte gälla Fortifikationsverkets fastigheter där regeringens styrning av fastigheter är överordnad.

Försvarsmakten och MSB har förutom ett ansvar för planering och samordning även ett operativt ansvar att utföra uppgifter för totalförsvaret. Det kan vara att bistå samhället med resurser vid fredstida kriser eller att öva för att stärka totalförsvaret. Myndigheter som har ett operativt ansvar inom det militära eller civila försvaret måste bedöma vad som är avsikten med anskaffningen av enskilda tillgångar för att avgöra om investeringen bör redovisas som beredskapstillgång. ESV kan behöva ge ut stöd i hur dessa överväganden bör ske.

I vissa fall anskaffar myndigheter inom det civila försvaret tillgångar som används i den löpande verksamheten av både myndigheter och andra i samhället, exempelvis RAKEL-systemet<sup>13</sup>. Tillgångar som myndigheter anskaffar och som andra myndigheter främst använder i den löpande verksamheten bör inte redovisas som en beredskapstillgång.

ESV föreslår att det införs en regel som innebär att om regeringen har beslutat om att tillgångar som anskaffas för beredskap är samhällsinvesteringar bör dessa klassificeras som beredskapstillgångar. Det gäller naturligtvis endast för tillgångar som ingår i investeringsplanen och där anskaffningen syftar till att stärka

---

<sup>13</sup> RAKEL-systemet är Sveriges nationella kommunikationssystem för samverkan och ledning för aktörer med ansvar inom allmän ordning, säkerhet, hälsa och försvar. Rakel är ett robust system med mycket hög tillgänglighet.

samhällets beredskap. I dessa fall har riksdagen beslutat både om finansieringen och en investeringsplan, vilket bör tolkas att investeringen syftar till att stärka samhällets beredskap. Denna regel ska dock inte tolkas som att en tillgång måste vara en samhällsinvestering för att redovisas som beredskapstillgångar. Riksdagen kan anvisa ett anslag för att anskaffa tillgångar för att stärka samhällets beredskap utan att investeringarna sammanställs i en investeringsplan.

ESV föreslår att vad som ska redovisas som beredskapstillgångar ändras, vilket medför att vi även behöver ändra föreskrifterna om vad som är anläggningstillgångar i 5 kap. 3 § ESVFA 2022:1. ESV föreslår även att det exempel som finns i dessa föreskrifter tas bort. Om det finns behov av att ge exempel och stöd bör det publiceras på ESV Forum.

#### *Beredskapsvaror som omsätts*

Det förekommer som framgått ovan att myndigheter anskaffar beredskapsvaror där syftet vid anskaffningen är att dessa ska säljas eller överföras till kommuner eller regioner, t.ex. vaccin och skyddsmateriel under coronapandemin. Tillgångar som ska säljas eller överföras redovisas normalt som omsättningstillgångar, inte anläggningstillgångar. Att myndigheter anskaffar tillgångar för att stärka samhällets beredskap som inte är anläggningstillgångar gör att ESV bedömer att det behöver övervägas om redovisningen av beredskapstillgångar i balansräkningen behöver ändras. Det finns några olika alternativ som kan övervägas:

- Dela upp beredskapstillgångar och införa en ny balanspost för beredskapstillgångar som förväntas omsättas inom det närmaste året.
- Flytta balansposten Beredskapstillgångar och placera den under en egen rubrik, mellan anläggningstillgångar och omsättningstillgångar i uppställningsformen för balansräkningen för att visa att den avser både tillgångar för stadigvarande bruk och tillgångar som omsätts.
- Redovisa samtliga beredskapstillgångar som anläggningstillgångar oberoende vilket syfte som fanns när tillgångarna anskaffades, dvs. som idag.

Det finns fördelar med att redovisa samtliga beredskapstillgångar på ett enhetligt sätt under en balanspost. En enhetlig hantering innebär att myndigheter inte behöver bedöma om anskaffningen är för stadigvarande bruk eller innehav. Myndigheten behöver inte heller omklassificera beredskapstillgångar om syftet med innehavet ändras. En nackdel med att inte göra någon uppdelning är att det inte framgår av balansräkningen hur mycket av beredskapstillgångarna som anskaffades för stadigvarande bruk och hur mycket som anskaffats föra att myndigheten skulle omsätta dessa.

Att flytta beredskapstillgångar från anläggningstillgångar och istället placera balansposten under en egen rubrik, mellan anläggningstillgångar och omsättningstillgångar anser ESV är en möjlig väg då det blir tydligare att det under

## Konsekvensutredning

balansposten finns tillgångar som inte är för stadigvarande bruk och innehav.<sup>14</sup> ESV bedömer dock att en sådan åtgärd skulle medföra krav på både systemutveckling i Hermes och att uppställningen i Årsredovisning för staten behöver ändras. Det skulle även medföra att regeringen skulle behöva besluta om ändringar i förordningen (2011:231) om underlag för årsredovisning för staten.

Sannolikt kommer staten endast under speciella omständigheter och vid allvarliga krisituationer att överta ansvaret att anskaffa beredskapsvaror som under året ska tillhandahållas till andra sektorer i samhället. ESV bedömer alltså att det är få tillfällen där beredskapsvaror anskaffas för att direkt omsättas.

ESV:s slutsats är därför att även beredskapstillgångar som vid anskaffningstillfället inte förväntas vara för stadigvarande bruk och innehav, ska redovisas under anläggningstillgångar. ESV ser alltså inga behov av att införa en ny post under omsättningstillgångar eller att flytta posten Beredskapstillgångar.

### *Definition och värdering av beredskapsvaror*

I regelverket används idag den äldre benämningen beredskapslager för beredskapsvaror. ESV föreslår att benämningen ändras till beredskapsvaror, vilket är det begrepp som numera används av myndigheter och av ESV på ESV Forum.

ESV föreslår att de grundläggande kriterier som avgör om beredskapstillgångar bör klassificeras som beredskapsvaror regleras. Om en beredskapstillgång över tid förväntas att omsättas, eller att en utbytt tillgång kommer att kasseras om den används i verksamheten, är det sannolikt en beredskapsvara. En utbytt tillgång som repareras och återställs i lager är inte en beredskapsvara.

ESV föreslår att reglerna om värdering av beredskapsvaror i 5 kap. 20 § ESVFA 2022:1 ändras. I stället för att endast hänvisa till FIFU-principen föreslår ESV att en hänvisning görs till de generella reglerna i 5 kap. 10 § FÅB, som inkluderar att genomsnittspriser i vissa fall får användas för tillgångar som omsätts.

De generella reglerna för nedskrivning av anläggningstillgångar ställer krav på att värdenedgången ska vara bestående. ESV föreslår att det införs regler som innebär att nedskrivningar av beredskapsvaror ska ske om det finns en indikation att nyttjandevärdet<sup>15</sup> är väsentligt lägre än det bokförda värdet. Under coronapandemin var exempelvis anskaffningsvärdet för skyddsmateriel m.m. väldigt högt och det är inte rimligt att beredskapsvaror ska värderas till detta värde fram till att varorna omsätts eller kasseras.

ESV föreslår att det tydliggörs att beredskapsvaror inte ska skrivas av enligt plan, att nedskrivning till återanskaffningsvärdet kan bli aktuellt och hur värdet ska

<sup>14</sup> En jämförelse kan göras med reglerna om utlåning där alla lånefordringar redovisas under samma balanspost.

<sup>15</sup> Med nyttjandevärde avses återanskaffningsvärdet för kvarvarande servicepotential enligt 5 kap. 23 § ESVFA 2022:1.

fastställas för tillgångar som omsätts. För att få en samlad bild föreslår ESV att reglerna införs i 5 kap. 20 § ESVFA 2022:1 och i allmänna råd till 5 kap. 3 § FÅB.

#### *Tilläggsupplysningar*

Idag finns allmänna råd om att beredskapstillgångar bör delas upp i not i beredskapsinventarier och beredskapsvaror. ESV föreslår att i stället reglera vilka tilläggsupplysningar som ska lämnas i föreskrifter, vilket innebär att kravet blir obligatoriskt. ESV anser att detta är viktigt eftersom värderingsprinciperna skiljer sig åt mellan olika typer av beredskapstillgångar och att kraven på tilläggsupplysningar om beredskapstillgångar harmoniseras med övriga tilläggsupplysningar som rör anläggningstillgångar.

ESV bedömer att det kommer bli aktuellt att anskaffa immateriella anläggningstillgångar även inom det civila försvaret som bör redovisas under beredskapstillgångar. Vi föreslår därför att det införs ett krav att specificera immateriella beredskapstillgångar i noten till beredskapstillgångar.

ESV föreslår alltså att noten till beredskapstillgångar ska delas upp i

- beredskapsinventarier
- beredskapsvaror
- immateriella beredskapstillgångar.

## **1.4 Konsekvensanalys**

### **1.4.1 Generella konsekvenser**

ESV bedömer att regelförslagen kommer att få inga eller små konsekvenser för de flesta myndigheter. Vissa myndigheter kan dock behöva ändra värderingsprinciper. Det är främst myndigheter som redovisar beredskapsvaror som berörs av detta.

Reglerna tydliggör att en myndighet bör vara en beredskapsmyndighet för att redovisa beredskapstillgångar, vilket underlättar bedömningen vid klassificering av tillgångar.

För några myndigheter som har ett ansvar att anskaffa förstärkningsresurser till främst kommuner och regioner kan regeländringen att anskaffningen inte längre behöver vara för stadigvarande bruk eller innehav påverka vad de behöver redovisa som beredskapstillgångar.

ESV:s förslag till regeländringar är i linje med hur myndigheter idag redovisar beredskapstillgångar. I vissa fall saknas det dock stöd för den tillämpningen, exempelvis att vissa beredskapstillgångar idag inte anskaffas för stadigvarande bruk eller innehav.

### **1.4.2 Konsekvenser för civila beredskapsmyndigheter**

Regeringen har utsett 67 myndigheter till beredskapsmyndigheter. Många myndigheter har fått nya eller utökade beredskapsavgifter och därmed kan flera

myndigheter behöva redovisa beredskapstillgångar. För att få en enhetlig tolkning är det viktigt att reglerna klargörs. Myndigheter kan behöva göra överväganden vad som ska redovisas som beredskapstillgångar i enskilda fall. ESV:s bedömning är dock att det inte handlar om något omfattande merarbete utan att de föreslagna reglerna istället kommer underlätta den bedömning som myndigheterna behöver göra vid klassificering och värdering av beredskapstillgångar.

#### 1.4.3 Konsekvenser för militära myndigheter

ESV bedömer att det kan bli aktuellt även för andra försvarsmyndigheter än Försvarsmakten och FMV att redovisa beredskapstillgångar, främst om myndigheten har beredskapsuppgifter som innebär att de anskaffar anläggningstillgångar som syftar till att stärka samhällets beredskap. De föreslagna reglerna innebär i så fall inte om något omfattande merarbete utan kommer att underlätta den bedömning myndigheterna behöver göra vid klassificering och värdering av beredskapstillgångar.

#### 1.4.4 Ikraftträdande och informationsinsatser

ESV föreslår att bestämmelserna träder i kraft den 1 januari 2026. De äldre bestämmelserna får tillämpas för årsredovisningen för 2025.

ESV kommer att ge ut stöd om hur de nya reglerna bör tolkas. De nya reglerna är principiella och ESV kommer även att behöva stödja myndigheterna med hur reglerna ska tillämpas i enskilda fall.

### 1.5 Bemyndigande

ESV får meddela föreskrifter för tillämpningen av förordningen (2000:605) om årsredovisning och budgetunderlag enligt 11 kap. 1 § samma förordning. Vidare får myndigheten besluta om allmänna råd inom sitt verksamhetsområde.

### 1.6 Kommuner, regioner och Europeiska unionen

Bestämmelserna i föreskriftsförslaget rör inte kommuner eller regioner.

Föreskriftsförslaget berör inte områden som är reglerade i EU-rätten. ESV gör bedömningen att förslaget överensstämmer med de skyldigheter som följer av Sveriges anslutning till EU.

ESV bedömer att bestämmelserna i föreskriftsförslaget överensstämmer med de skyldigheter som följer av Sveriges anslutning till EU och går inte utöver dessa.

### 1.7 Regelrådets yttrande och regeringens medgivande

Regelrådets granskning

Regelrådet är enligt 17 § förordningen (2009:145) med instruktion för Tillväxtverket ett särskilt beslutsorgan med uppdrag att yttra sig över konsekvensutredningar som upprättats i enlighet med förordningen (2024:183) om konsekvensutredningar och som har legat till grund för ett förslag till föreskrifter som kan få effekter av betydelse för företag.

ESV bedömer att det aktuella regelförslaget inte kan få effekter av betydelse för företag och att Regelrådets granskning därför skulle sakna betydelse i ärendet. ESV avstår därför i enlighet med 13 § tredje stycket 1 förordningen om konsekvensutredningar från att ge Regelrådet tillfälle att yttra sig.

#### Regeringens medgivande

ESV bedömer att tillämpningen av de föreslagna föreskrifterna inte kommer att leda till sådana inte oväsentligt ökade kostnader för staten, kommuner eller regioner att medgivande av regeringen krävs enligt 14 § förordningen om konsekvensutredningar.

### 1.8 Utvärdering av konsekvenser av förslagen

ESV kommer följa upp vilka myndigheter som redovisar beredskapstillgångar. ESV kommer även att följa upp om några myndigheter har gjort förändringar av hur de redovisar beredskapstillgångar jämfört med innan regeländringen. ESV kommer följa upp det stöd som ESV har lämnat.

ESV kommer även följa upp Riksrevisionens granskning av tillämpningen av reglerna.

### 1.9 Förslag till ändring av Ekonomistyrningsverkets föreskrifter och allmänna råd (ESVFA 2022:1) om årsredovisning och budgetunderlag

#### Nuvarande lydelse

En myndighet som har en *civil eller militär beredskapsuppgift* som medför att den anskaffar varor och inventarier m.m. för att klara landets försörjning i ett krisläge eller för att genomföra uppgifter i krig, ska redovisa dessa tillgångar bland materiella anläggningstillgångar, under posten Beredskapstillgångar.

#### Föreslagen lydelse

#### 4 kap. 10 §

En myndighet som har en *uppgift inom totalförsvaret* som medför att den anskaffar tillgångar för att stärka samhällets beredskap eller för att genomföra uppgifter vid fredstida krissituationer, höjd beredskap eller ytterst i krig, ska redovisa dessa tillgångar bland materiella anläggningstillgångar, under posten Beredskapstillgångar.

*Tillgångar som en myndighet anskaffar för att tillhandahålla till kommuner, regioner eller andra sektorer för att stärka samhällets beredskap ska redovisas som beredskapstillgångar, oberoende av om tillgångarna anskaffas för stadigvarande bruk eller ska omsättas under året.*

#### Allmänna råd till 4 kap. 2 § förordningen (2000:605) om årsredovisning och budgetunderlag

*Inom det civila försvaret bör endast de myndigheter som är beredskapsmyndigheter enligt förordningen (2022:524) om statliga*

## Konsekvensutredning

*myndigheters beredskap redovisa tillgångar som beredskapstillgångar.*

*Tillgångar som en myndighet anskaffar för att stärka samhällets beredskap och som är samhällsinvesteringar enligt definitionen i 9 kap. 8 § bör redovisas som beredskapstillgångar.*

*Tillgångar som en myndighet anskaffar för att stärka beredskapen för att genomföra uppgifter i den egna verksamheten bör inte redovisas som beredskapstillgångar.*

### 5 kap.

#### 3 §

Det är avsikten med innehavet som är avgörande för *en tillgångs klassificering inte tillgångens natur i sig. Ett exempel på det är att lager som innehas i beredskapssyfte ska klassificeras som anläggningstillgång, även om lagret omsätts löpande.*

Anläggningstillgångar kan vara immateriella, materiella eller finansiella. Som anläggningstillgångar betraktas huvudsakligen

1. aktier, andelar, obligationer och andra värdepapper,
2. fordringar med en återstående löptid överstigande ett år,
3. beredskapstillgångar, det vill säga tillgångar som har anskaffats för att klara landets försörjning i ett krisläge eller för att genomföra uppgifter i krig,
4. förråds- och lagertillgångar som ingår i anläggningar under uppförande eller som är avskilda för sådant ändamål, med undantag för sådana tillgångar som ingår i anläggningsarbeten för utomstående vilka ska tas upp som omsättningstillgång,
5. tekniska anläggningar, maskiner, transportmedel och inventarier,
6. förbättringsutgifter på annans fastighet,
7. mark, markanläggningar, byggnader och fast egendom i övrigt, samt
8. it-system, licenser och liknande rättigheter.

Det är avsikten med innehavet som är avgörande för *hur en tillgång ska klassificeras.*

Anläggningstillgångar kan vara immateriella, materiella eller finansiella. Som anläggningstillgångar betraktas huvudsakligen

1. aktier, andelar, obligationer och andra värdepapper,
2. fordringar med en återstående löptid överstigande ett år,
3. beredskapstillgångar, det vill säga tillgångar som har anskaffats för att stärka samhällets beredskap eller för att genomföra uppgifter vid fredstida krissituationer, höjd beredskap eller ytterst i krig,
4. förråds- och lagertillgångar som ingår i anläggningar under uppförande eller som är avskilda för sådant ändamål, med undantag för sådana tillgångar som ingår i anläggningsarbeten för utomstående vilka ska tas upp som omsättningstillgång,
5. tekniska anläggningar, maskiner, transportmedel och inventarier,
6. förbättringsutgifter på annans fastighet,
7. mark, markanläggningar, byggnader och fast egendom i övrigt, samt
8. it-system, licenser och liknande rättigheter.

## Konsekvensutredning

### **Lagervärde för beredskapstillgångar**

För beredskapstillgångar som omsätts ska lagervärdet fastställas enligt först-in-först-ut-principen (FIFU) som anges i 5 kap. 10 § förordningen (2000:605) om årsredovisning och budgetunderlag.

### **Värdering av beredskapsvaror**

20 §

Anskaffningsvärdet för beredskapsvaror ska fastställas enligt någon av de principer som får tillämpas för varulager enligt 5 kap. 10 § förordningen (2000:605) om årsredovisning och budgetunderlag.

Beredskapsvaror ska inte skrivas av. I de fall det finns en indikation på att nyttjandevärdet är väsentligt lägre än det bokförda värdet ska beredskapsvaror skrivas ned till återanskaffningsvärdet.

### **Allmänna råd till 5 kap. 3 § förordningen (2000:605) om årsredovisning och budgetunderlag**

Avgörande för om beredskapstillgångar ska redovisas som beredskapsvaror eller beredskapsinventarier är hur myndigheten planerar att använda tillgången. Beredskapstillgångar som förväntas att omsättas bör redovisas som beredskapsvaror.

Nyttjandevärde definieras i 5 kap. 23 § och återanskaffningsvärde definieras i 5 kap. 29 §.

### **7 kap.**

#### **Beredskapstillgångar**

19 a §

Posten Beredskapstillgångar ska i not delas upp i

1. beredskapsvaror,
2. beredskapsinventarier, och
3. immateriella beredskapstillgångar.

### **Allmänna råd till 7 kap. 1 § förordningen (2000:605) om årsredovisning och budgetunderlag**

#### **Beredskapstillgångar**

Posten Beredskapstillgångar bör i not delas upp i

1. beredskapslager (där ingen avskrivning görs enligt plan), och
2. beredskapsinventarier m.m. (där en planenlig avskrivning görs).

## **1.10 Kontaktpersoner**

Anna Castwall, utredare  
anna.castwall@esv.se  
08-690 44 10

Curt Johansson, expert  
curt.johansson@esv.se  
08-690 43 74

## 2 Lämna årsredovisning och budgetunderlag

### 2.1 Bakgrund och beskrivning av problemet

#### Lämna årsredovisning och budgetunderlag

Ekonomistyrningsverket (ESV) och Statskontoret kommer att gå samman till en myndighet från 1 januari 2026. Myndigheten kommer att heta Statskontoret. Ekonomistyrningsverket och Statskontoret nämns båda i 1 kap. 2 § Ekonomistyrningsverkets föreskrifter och allmänna råd (ESVFA 2022:1) om årsredovisning och budgetunderlag. Den bestämmelsen behöver därför ändras för att innebörden inte ska bli otydlig efter sammanslagningen.

I samma bestämmelse regleras även att Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) ska få myndigheternas årsredovisning och budgetunderlag om frågor om totalförsvaret berörs. Regeringen har föreslagit att MSB ska byta namn till Myndigheten för civilt försvar från 1 januari 2026. MSB nämns även i 2 kap. 4 § ESVFA 2022:1.

#### Handlingarnas format

Bestämmelsen med formatkrav för årsredovisning och budgetunderlag i 1 kap. 3 § ESVFA 2022:1 är föråldrad och något oklar i sin utformning. Den utgår t.ex. ifrån att ett pdf-dokument alltid är en skrivskyddad fil, vilket var fallet när bestämmelsen infördes, men inte idag. Den nuvarande bestämmelsen säkerställer inte heller att ESV får handlingarna i ett format som fungerar för de behov som verksamheten har, bl.a. vid upprättandet av underlaget till årsredovisningen för staten. Bestämmelsen har t.ex. tolkats av myndigheter som att handlingarna ska lösenordskyddas, vilket skapat problem när ESV ska använda dem. Detta gäller även för finansiellt utdrag från de myndigheter som lämnar ett sådant.

De handlingar som lämnas behöver vara maskinellt läsbara och sökbara. De kan därför inte vara t.ex. lösenordskyddade eller skannade, eller på något annat sätt förhindra användning av informationen i handlingen. Formatet ska också säkerställa att innehållet inte enkelt kan ändras.

### 2.2 Eftersträvd förändring

Syftet är att skapa en tydlig och korrekt reglering av vilka mottagare som myndigheter ska lämna årsredovisning och budgetunderlag till samt hur handlingarna ska lämnas.

### 2.3 Lösningalternativ

#### 2.3.1 Konsekvenser om ingen åtgärd vidtas

##### Lämna årsredovisning och budgetunderlag

Om bestämmelserna om mottagare av årsredovisning och budgetunderlag inte ändras med anledning av sammanslagningen av ESV och Statskontoret samt det föreslagna namnbytet på Myndigheten för samhällsskydd och beredskap blir de felaktiga och oklara.

## Konsekvensutredning

### Handlingarnas format

Bestämmelserna om handlingarnas format har redan gett upphov till oklarheter då språkbruket i dem inte överensstämmer med hur filformat idag fungerar i praktiken. Utan en förändring av bestämmelserna riskerar oklarheterna att öka.

### 2.3.2 Regleringsalternativ

#### Lämna årsredovisning och budgetunderlag

En ändring av bestämmelserna är som framgått nödvändig. Den till synes enklaste lösningen skulle vara att enbart ta bort Ekonomistyrningsverket som mottagare i 1 kap. 2 § ESVFA 2022:1. Statskontoret är redan en av de mottagare som räknas upp och det skulle då framöver omfatta båda de tidigare myndigheternas behov av att få årsredovisningen och budgetunderlaget. Detta är dock inte ett möjligt alternativ.

Nuvarande föreskriftsbestämmelser innebär delvis en upprepning av regleringen i 2 kap. 2 § förordningen (2000:605) om årsredovisning och budgetunderlag (FÅB), som anger att myndigheter ska lämna sin årsredovisning till Ekonomistyrningsverket och Riksrevisionen. Benämningen "Ekonomistyrningsverket" kommer i 2 kap. 2 § FÅB att ersättas med "Statskontoret" inför sammanslagningen av myndigheterna. En myndighets föreskrifter får inte reglera något som redan är reglerat i förordning. ESV bedömer att en ändring av myndighetens föreskrifter om mottagare av årsredovisningen och budgetunderlaget behöver ta hänsyn till förordningsregleringen på ett bättre sätt än vad gällande föreskrifter gör och inte återupprepa den.

I ESV:s gällande föreskrifter är mottagare av årsredovisningen och budgetunderlaget samlade i första kapitlet. Som framgår i föregående stycke finns dock regleringen av att ESV och Riksrevisionen ska få årsredovisningarna i 2 kap. FÅB. ESV bedömer att en reglering där vissa mottagare av årsredovisningen framgår i första kapitlet och andra mottagare i andra kapitlet blir otydlig. Vi föreslår därför att samtliga mottagare av årsredovisningen ska framgå i andra kapitlet som bl.a. handlar om årsredovisningens avlämnande. De framgår då antingen genom att regeringen har angivit dem i 2 kap. 1-2 §§ FÅB eller att ESV gör det i ESV:s föreskrifter till de paragraferna.

Vad gäller budgetunderlaget har ESV tidigare uppmärksammat att en del myndigheter inte har skickat det till övriga mottagare än regeringen. Allmänna råd infördes 2023 till 9 kap. 3 § FÅB för att minska det problemet. Eftersom andra kapitlet handlar om årsredovisningen är det inte lämpligt att ange mottagare av budgetunderlaget där. ESV föreslår därför att det införs föreskrifter i 9 kap. ESVFA 2022:1 om vilka mottagare budgetunderlaget ska lämnas till.

I analysen av regelverket har ESV vidare konstaterat att det saknas bestämmelser om att affärsverken ska lämna sin årsredovisning och sin verksamhetsplan till andra mottagare än regeringen. Affärsverken omfattas inte av 1 kap. 3 § FÅB och

de föreskrifter som hör till den paragrafen, 1 kap. 2 § ESVFA 2022:1. De omfattas inte heller av 2 kap. 2 § FÅB. ESV:s uppfattning är dock att affärsverken ändå lämnar handlingarna till övriga mottagare. Den föreslagna lösningen innebär därför att reglera i 10 kap. ESVFA 2022:1 att även affärsverken ska lämna årsredovisning och verksamhetsplan till samtliga mottagare.

Sammantaget innebär förslaget att reglering av mottagare av årsredovisningen och budgetunderlaget, som idag framgår av 1 kap. ESVFA 2022:1, kommer att framgå av 2 och 9 kap. ESV:s förslag innebär att bestämmelserna delvis formuleras om och moderniseras. Förslagen innebär inte någon förändring av vilka mottagare som handlingarna ska lämnas till eller hur de ska skickas. Förslaget till reglering av mottagare av affärsverkens årsredovisning innebär en reglering i linje med befintlig praxis.

I de föreskrifter som behålls i första kapitlet föreslår ESV några språkliga ändringar samt att en mening tas bort. Inget av detta är avsett att innebära någon förändring av praxis.

I parallelluppställningen i avsnitt 2.9 nedan föreslår vi att *Myndigheten för samhällsskydd och beredskap* ändras till *Myndigheten för civilt försvar* i de bestämmelser som myndigheten nämns. Om regeringen inte beslutar om namnändringen kommer detta inte att genomföras.

#### Handlingarnas format

ESV bedömer att det finns två alternativ till reglering av format för årsredovisning, budgetunderlag och finansiellt utdrag. Det första alternativet är att ha en beskrivande reglering, som anger vilka egenskaper den fil som skickas ska ha. Det andra alternativet är att ange ett specifikt standardiserat format som myndigheterna ska använda för handlingarna.

ESV anser att regleringen blir tydligare och risken för oklarheter om hur bestämmelsen ska tolkas blir mindre om regelverket anger att ett standardiserat format ska användas än om egenskaper som handlingen ska ha specificeras i regleringen. Att reglera i föreskrifter att något kan uppfyllas enbart genom tillämpning av en viss standard, eller att göra en standard tvingande, är dock något som Regeringskansliet avråder myndigheter från att göra.<sup>16</sup>

ESV bedömer att de behov som finns avseende handlingarnas format i huvudsak uppfylls om myndigheterna lämnar pdf-dokument i formatet PDF/A-1a i enlighet med standarden SS-ISO 19005-1:2005. Den standarden anger Riksarkivet avseende kontorsdokument i 3 kap. 4 § Riksarkivets föreskrifter och allmänna råd (RA-FS 2009:2) om tekniska krav för elektroniska handlingar (upptagningar för automatiserad behandling).

<sup>16</sup> SB PM 2025:4, Statsrådsberedningen, [Myndigheternas föreskrifter](#), s. 69, Regeringskansliet.

Ett PDF/A-1-dokument med överensstämmelsenivå "a" innebär att hela innehållet kan användas och hanteras i ursprungligt skick. Det innebär att innehållet i den elektroniska handlingen kan förstås både av människor och av datorer som ska bearbeta det maskinellt. PDF/A-1 dokument med andra överensstämmelsenivåer uppfyller inte de behov som finns då de t.ex. inte innebär att innehållet kan bearbetas maskinellt.

ESV bedömer att handlingar i formatet PDF/A-1a uppfyller de behov som finns för användarna av handlingarna samt är tydlig för myndigheterna när de ska ta fram handlingarna. PDF/A-1a uppfyller också eventuella behov av bevarande av de handlingar som lämnas in.

Ett användande av PDF/A-1a är också ändamålsenligt för myndigheterna för att följa ESV:s allmänna råd om att de handlingar med årsredovisningen och budgetunderlaget som lämnas bör vara tillgänglighetsanpassade, eftersom formatet ger förutsättningar för detta.

När det gäller utformningen av den föreslagna regleringen har ESV tagit fasta på rekommendationen från Regeringskansliet, att inte göra en viss standard till det enda tillåtna sättet att uppfylla regelverket. ESV föreslår därför att det regleras i föreskrifter att myndigheterna ska lämna de aktuella handlingarna som pdf-dokument med innehåll som kan användas och hanteras i ursprungligt skick. ESV föreslår att föreskrifterna kompletteras med allmänna råd som tydliggör att ett pdf-dokument med ett innehåll som kan användas och hanteras i ursprungligt skick, föreskriftens krav, får man om man använder formatet PDF/A-1a i enlighet med standarden SS-ISO 19005-1:2005.

Det problem som ESV identifierat att vissa myndigheter lösenordsskyddat dokument löses dock inte genom användning av PDF/A-1a. Att ta bort formuleringen om skrivskydd som finns i den nuvarande regleringen minskar risken för att myndigheter missuppfattar regleringen och lösenordsskyddar dokument. Det är dock möjligt att lösenordsskydda PDF/A-1-dokument. Enbart en reglering av att det formatet, eller motsvarande som innebär att innehållet kan användas och hanteras i ursprungligt skick, ska användas innebär alltså inte ett strikt förbud mot lösenordsskyddade filer. För ESV:s behov är det viktigt att filer inte är lösenordsskyddade eftersom det innebär ett manuellt merarbete att t.ex. hitta information som annars kan stämmas av automatiserat eller att filer inte alls kan användas i vissa digitaliserade processer. ESV föreslår därför att pdf-dokumentet, utöver att vara av det angivna formatet, inte får vara lösenordsskyddat eller ha några andra användningsbegränsningar.

## 2.4 Konsekvensanalys

Förslaget innebär i stort inte någon förändring av praxis. De föreslagna ändringarna är anpassningar till förändringar i organisationen av statliga myndigheter samt modernisering av bestämmelser om format för handlingar som ska lämnas in.

ESV bedömer att ändringarna inte innebär någon förändring av kostnader eller intäkter för staten eller andra.

ESV bedömer att en tydligare reglering av vilket format som ska användas när årsredovisning, budgetunderlag och finansiellt utdrag lämnas får positiva konsekvenser. För ESV som använder de lämnade filerna i flera av myndighetens processer förväntas merarbetet minska. Bland annat eftersom inlämnade filer kan användas i automatiserade processer utan behov av kompletteringar från myndigheter eller handpåläggning hos ESV. Möjligheten till utveckling av maskinell bearbetning av handlingarna för olika mottagares behov ökar också om handlingarna är av bättre kvalitet.

ESV bedömer inte att det innebär något väsentligt merarbete för myndigheterna att framställa handlingarna enligt de krav som ESV föreslår, då de flesta myndigheter idag lämnar filer med hög kvalitet. PDF/A-1a är enligt ESV:s bedömning ett format som myndigheter i många fall använder för handlingar i sin verksamhet.

**2.4.1**      **I kraftträdande och informationsinsatser**  
Ändringarna föreslås träda i kraft den 1 januari 2026.

ESV kommer att skicka ut beslutade föreskrifter till samtliga myndigheter i den statliga redovisningsorganisationen, informera om ändringarna på våra webbplatser och på Stora redovisningsdagen den 13 november.

## **2.5**      **Bemyndigande**

ESV har genom 11 kap. 1 § förordningen (2000:605) om årsredovisning och budgetunderlag bemyndigande att meddela de föreskrifter som behövs för tillämpningen av förordningen.

## **2.6**      **Kommuner, regioner och Europeiska unionen**

Bestämmelserna i föreskriftsförslaget rör inte kommuner eller regioner.

Foreskriftsförslaget berör inte områden som är reglerade i EU-rätten. ESV gör bedömningen att förslaget överensstämmer med de skyldigheter som följer av Sveriges anslutning till EU.

## **2.7**      **Regelrådets yttrande och regeringens medgivande**

Regelrådets granskning

Regelrådet är enligt 17 § förordningen (2009:145) med instruktion för Tillväxtverket ett särskilt beslutsorgan med uppdrag att yttra sig över konsekvensutredningar som upprättats i enlighet med förordningen (2024:183) om konsekvensutredningar och som har legat till grund för ett förslag till föreskrifter som kan få effekter av betydelse för företag.

ESV bedömer att det aktuella regelförslaget inte kan få effekter av betydelse för företag och att Regelrådets granskning därför skulle sakna betydelse i ärendet. ESV

## Konsekvensutredning

avstår därför i enlighet med 13 § tredje stycket 1 förordningen om konsekvensutredningar från att ge Regelrådet tillfälle att yttra sig.

Regeringens medgivande

ESV bedömer att tillämpningen av de föreslagna föreskrifterna inte kommer att leda till sådana inte oväsentligt ökade kostnader för staten, kommuner eller regioner att medgivande av regeringen krävs enligt 14 § förordningen om konsekvensutredningar.

### 2.8 Utvärdering av konsekvenser av förslagen

Förslagets konsekvenser kommer att följas upp under våren 2026 efter att de tillämpats första gången vid lämnande av årsredovisning och finansiellt utdrag för 2025 samt budgetunderlag för 2027-2029. ESV kan då utvärdera om handlingarna lämnats till rätt mottagare i rätt format. ESV kan då också följa upp vilka frågor som inkommit om tillämpningen av regelverket.

### 2.9 Förslag till ändring av Ekonomistyrningsverkets föreskrifter och allmänna råd (ESVFA 2022:1) om årsredovisning och budgetunderlag

ESV:s förslag innebär att nuvarande 1 kap. upphävs och ersätts med ett nytt 1 kap. enligt nedanstående förslag.

*Nuvarande lydelse*

*Föreslagen lydelse*

#### **1 kap. Inledande bestämmelser**

1 §<sup>17</sup>

*Denna författning innehåller föreskrifter och allmänna råd till förordningen (2000:605) om årsredovisning och budgetunderlag.*

#### **Avgränsning av redovisningsområdet – föreskrifter till 1 kap. 4 § förordningen**

2 §<sup>18</sup>

*I årsredovisningens resultatredovisning och i budgetunderlaget ska myndigheten utöver den verksamhet som myndigheten bedriver även inkludera verksamhet som finansieras av myndigheten men bedrivs av annan för myndighetens räkning.*

3 §<sup>19</sup>

*I årsredovisningen ska myndigheten lämna information om ekonomiska eller andra för*

<sup>17</sup> Motsvarar 1 kap. 1 § ESVFA 2022:1.

<sup>18</sup> Motsvarar 1 kap. 5 § ESVFA 2022:1.

<sup>19</sup> Motsvarar 1 kap. 6 § ESVFA 2022:1.

## Konsekvensutredning

*myndighetens verksamhet viktiga konsekvenser som uppstått eller väntas uppstå på grund av inflytande i juridisk person, exempelvis på grund av att myndigheten förvaltar aktier eller andelar i hel- och delägda företag.*

### 2 kap.

#### Allmänna råd till 2 kap. 1 § förordningen (2000:605) om årsredovisning och budgetunderlag

Om en myndighet efter den sista dagen för att lämna årsredovisning lämnar upplysning till regeringen, Riksrevisionen, *Ekonomistyrningsverket* och övriga mottagare av årsredovisningen om ett väsentligt fel eller en väsentlig brist i årsredovisningen är det inte att anse som en ändring eller komplettering av årsredovisningen utan som en separat handling.

Om en myndighet efter den sista dagen för att lämna årsredovisning lämnar upplysning till regeringen, Riksrevisionen, *Statskontoret* och övriga mottagare av årsredovisningen om ett väsentligt fel eller en väsentlig brist i årsredovisningen är det inte att anse som en ändring eller komplettering av årsredovisningen utan som en separat handling.

#### 1 a §<sup>20</sup>

*Årsredovisningen som myndigheten lämnar till regeringen ska lämnas till det departement som myndigheten hör till.*

*Årsredovisningen ska lämnas med e-post som ett pdf-dokument. Innehållet i pdf-dokumentet ska kunna användas och hanteras i ursprungligt skick. Pdf-dokumentet ska inte vara lösenordsskyddat eller ha några andra användningsbegränsningar.*

*Om sekretesskäl förhindrar att årsredovisningen lämnas i elektronisk form får myndigheten i stället lämna den i pappersform.*

#### Allmänna råd till 2 kap. 1 § förordningen (2000:605) om årsredovisning och budgetunderlag<sup>21</sup>

*Årsredovisningen som myndigheten lämnar bör följa tillgänglighetskraven enligt lagen (2018:1937) om tillgänglighet till digital offentlig service.*

*Innehållet i ett pdf-dokument kan användas och hanteras i ursprungligt skick om det är i formatet PDF/A-1a i enlighet med standarden SS-ISO 19005-1:2005.*

<sup>20</sup> Motsvarar 1 kap. 2 § första stycket och 1 kap. 3 § ESVFA 2022:1.

<sup>21</sup> Motsvarar delvis allmänna råd till 1 kap. 3 § förordningen (2000:605) om årsredovisning och budgetunderlag i ESVFA 2022:1.

## Konsekvensutredning

### **Offentlig spridning av årsredovisningen – föreskrifter till 2 kap. 1 § förordningen**

1 b §<sup>22</sup>

*Om en myndighet sprider sin årsredovisning i dess helhet, ska årsredovisningen ha den form och den ordalydelse som beslutats av myndighetens ledning och som legat till grund för uttalandet i revisionsberättelsen. Förändringar av rent layoutmässig karaktär är tillåtna. Beteckningen årsredovisning får inte användas för andra handlingar.*

### **Lämna årsredovisningen till övriga mottagare – föreskrifter till 2 kap. 2 § förordningen**

1 c §<sup>23</sup>

*Samtidigt som myndigheten lämnar årsredovisningen till regeringen, Riksrevisionen och Statskontoret ska den även lämnas till*

1. *Finansdepartementet, och*
2. *Riksdagens utredningstjänst.*

*Om frågor om totalförsvaret behandlas ska årsredovisningen även lämnas till*

1. *Försvarsdepartementet, och*
2. *Myndigheten för civilt försvar.*

*Bestämmelserna i 2 kap. 1 a § med tillhörande allmänna råd om hur årsredovisningen ska lämnas gäller även för årsredovisningar som lämnas till Riksrevisionen, Statskontoret och övriga mottagare.*

### **Underlag till Ekonomistyrningsverket – föreskrifter till 2 kap. 3 § förordningen**

Som grund för uppgifterna till statsredovisningen ska de myndigheter som framgår av 4 § senast den 15 februari lämna ett finansiellt utdrag ur det förslag till årsredovisning som upprättats inom myndigheten inför beslut om årsredovisningen. Handlingen ska lämnas till *Ekonomistyrningsverket genom elektronisk överföring på sådant sätt som anges i 1 kap. 3 §.*

### **Underlag till Statskontoret – föreskrifter till 2 kap. 3 § förordningen**

3 §

Som grund för uppgifterna till statsredovisningen ska de myndigheter som framgår av 4 § senast den 15 februari lämna ett finansiellt utdrag ur det förslag till årsredovisning som upprättats inom myndigheten inför beslut om årsredovisningen. *Det finansiella utdraget ska lämnas till Statskontoret med e-post som ett pdf-dokument. Innehållet i pdf-dokumentet ska kunna användas och hanteras i ursprungligt skick. Pdf-dokumentet ska inte vara lösenordsskyddat eller ha några andra användningsbegränsningar.*

<sup>22</sup> Motsvarar 1 kap. 4 § ESVFA 2022:1.

<sup>23</sup> Motsvarar delvis 1 kap. 2 § ESVFA 2022:1.

Det finansiella utdraget ska bestå av balans- och resultaträkning, anslagsredovisning samt de noter som i förslaget till årsredovisning upprättats till balansräkning, resultaträkning och anslagsredovisning. Utdraget ska också innehålla en beskrivning av redovisningsprinciper, upplysning om avvikelser från generella ekonomiadministrativa regler och sammanställning av garanti och utlåningsverksamhet. Utdraget ska vara utformad i enlighet med de bestämmelser som gäller för motsvarande uppgifter i årsredovisningen.

Myndighetens chef, eller den tjänsteman som chefen särskilt bestämmer, ska besluta om utdraget.

Om myndigheten har fattat beslut om *årsredovisning* senast den 15 februari behöver inget utdrag ur årsredovisningen lämnas. Det förutsätter att myndigheten i stället lämnar en kopia av årsredovisningen till *Ekonomistyrningsverket* senast den 15 februari.

Om myndigheten har fattat beslut om *årsredovisningen* senast den 15 februari kan *myndigheten lämna årsredovisningen till Statskontoret* senast den 15 februari *i stället för ett finansiellt utdrag.*

## 4 §

Följande myndigheter ska senast den 15 februari lämna finansiellt utdrag till

*Ekonomistyrningsverket:*

Affärsverket svenska kraftnät  
 Arbetsförmedlingen  
 Centrala studiestödsnämnden  
 Domstolsverket  
 Exportkreditnämnden  
 Fortifikationsverket  
 Försvarets materielverk  
 Försvarsmakten  
 Försäkringskassan  
 Göteborgs universitet  
 Kammarkollegiet  
 Karolinska institutet  
 Kriminalvården  
 Kungliga tekniska högskolan  
 Kärnavfallsfonden  
 Lantmäteriet  
 Luftfartsverket  
 Lunds universitet  
 Migrationsverket  
*Myndigheten för samhällsskydd och beredskap*  
 Naturvårdsverket  
 Pensionsmyndigheten  
 Polismyndigheten  
 Regeringskansliet  
 Riksdagsförvaltningen  
 Riksgäldskontoret  
 Sjöfartsverket  
 Skatteverket  
 Statens fastighetsverk  
 Statens jordbruksverk  
 Statens tjänstepensionsverk

Följande myndigheter ska senast den 15 februari lämna finansiellt utdrag till *Statskontoret:*

Affärsverket svenska kraftnät  
 Arbetsförmedlingen  
 Centrala studiestödsnämnden  
 Domstolsverket  
 Exportkreditnämnden  
 Fortifikationsverket  
 Försvarets materielverk  
 Försvarsmakten  
 Försäkringskassan  
 Göteborgs universitet  
 Kammarkollegiet  
 Karolinska institutet  
 Kriminalvården  
 Kungliga tekniska högskolan  
 Kärnavfallsfonden  
 Lantmäteriet  
 Luftfartsverket  
 Lunds universitet  
 Migrationsverket  
*Myndigheten för civilt försvar*  
 Naturvårdsverket  
 Pensionsmyndigheten  
 Polismyndigheten  
 Regeringskansliet  
 Riksdagsförvaltningen  
 Riksgäldskontoret  
 Sjöfartsverket  
 Skatteverket  
 Statens fastighetsverk  
 Statens jordbruksverk  
 Statens tjänstepensionsverk

Statens skolverk  
 Stockholms universitet  
 Styrelsen för internationellt  
 utvecklingssamarbete  
 Sveriges lantbruksuniversitet  
 Tillväxtverket  
 Trafikverket  
 Transportstyrelsen  
 Tullverket  
 Uppsala universitet

Statens skolverk  
 Stockholms universitet  
 Styrelsen för internationellt  
 utvecklingssamarbete  
 Sveriges lantbruksuniversitet  
 Tillväxtverket  
 Trafikverket  
 Transportstyrelsen  
 Tullverket  
 Uppsala universitet

**Allmänna råd till 2 kap. 8 § förordningen (2000:605) om årsredovisning och budgetunderlag**  
**Myndighetens ledning**

Begreppet myndighetens ledning definieras i 2 § myndighetsförordningen (2007:515).

**Suppleant ersätter ordinarie ledamot**

I det fall en suppleant ersätter en ordinarie ledamot som har giltigt förfall vid ovan nämnda tidpunkt, undertecknar suppleanten årsredovisningen i stället för den ordinarie ledamoten. Vistelse på annan ort är normalt inte att betrakta som giltigt förfall.

**Årsredovisningens undertecknande**

Undertecknandet sker i samband med att beslut fattas om årsredovisningen eller snarast efter det att beslutade justeringar genomförts. Om *så* inte är möjligt skrivs arkivexemplaret under senast vid den tidpunkt då revisionsberättelse över granskningen av myndighetens årsredovisning ska *avgas*.

Att underskrifterna ska vara en del av handlingen årsredovisning innebär att de inte får göras i en annan handling. Myndigheten ska bevara årsredovisningen inklusive underskrifterna i enlighet med Riksarkivets föreskrifter och allmänna råd om gallring och utlån av *räkenskapshandlingar*.

**Avlämnad handling**

Den handling som *ska lämnas till de i 1 kap. 2 § angivna mottagarna* behöver endast innehålla namn i tryckstil på den eller de som utgör myndighetens ledning.

**Myndighetens arkivexemplar**

Om myndighetens arkivexemplar framställs på papper bör det vara signerat på varje sida av myndighetens chef.

**Årsredovisningens undertecknande**

Undertecknandet sker i samband med att beslut fattas om årsredovisningen eller snarast efter det att beslutade justeringar genomförts. Om *det* inte är möjligt skrivs arkivexemplaret under senast vid den tidpunkt då revisionsberättelse över granskningen av myndighetens årsredovisning ska *lämnas*.

Att underskrifterna ska vara en del av handlingen årsredovisning innebär att de inte får göras i en annan handling. Myndigheten ska bevara årsredovisningen inklusive underskrifterna i enlighet med Riksarkivets föreskrifter och allmänna råd om gallring och utlån av *räkenskapsinformation*.

**Avlämnad handling**

Den handling som *myndigheten lämnar till regeringen och övriga mottagare av årsredovisningen* behöver endast innehålla namn i tryckstil på den eller de som utgör myndighetens ledning.

**8 kap.**

10 §

I fråga om avlämnande av en delårsrapport ska *motsvarande* det som gäller för årsredovisning och *budgetunderlag* enligt 1 kap. 2–4 §§ tillämpas.

I fråga om avlämnande av en delårsrapport ska det som gäller för årsredovisning enligt 2 kap. 1 a–1 c §§ tillämpas.

## Konsekvensutredning

### Allmänna råd till 8 kap. 1 § förordningen (2000:605) om årsredovisning och budgetunderlag

Den handling som ska lämnas till de i 1 kap. 2 § angivna mottagarna behöver endast innehålla namn i tryckstil på den eller de som utgör myndighetens ledning.

Den handling som myndigheten lämnar till regeringen och övriga mottagare av delårsrapporten behöver endast innehålla namn i tryckstil på den eller de som utgör myndighetens ledning.

### 9 kap.

#### 2 a §<sup>24</sup>

Budgetunderlaget som myndigheten lämnar till regeringen ska lämnas till det departement som myndigheten hör till.

Budgetunderlaget ska samtidigt även lämnas till

1. Finansdepartementet,
2. Riksdagens utredningstjänst,
3. Riksrevisionen, och
4. Statskontoret.

Om frågor om totalförsvaret behandlas ska budgetunderlaget även lämnas till

1. Förvarsdepartementet, och
2. Myndigheten för civilt försvar.

#### 2 b §<sup>25</sup>

Budgetunderlaget ska lämnas med e-post som ett pdf-dokument. Innehållet i pdf-dokumentet ska kunna användas och hanteras i ursprungligt skick. Pdf-dokumentet ska inte vara lösenordsskyddat eller ha några andra användningsbegränsningar.

Om sekretesskäl förhindrar att budgetunderlaget lämnas i elektronisk form får myndigheten i stället lämna det i pappersform.

### Allmänna råd till 9 kap. 3 § förordningen (2000:605) om årsredovisning och budgetunderlag<sup>26</sup>

Bestämmelser om vilka mottagare, utöver regeringen, som budgetunderlaget ska lämnas till och hur det ska lämnas finns i 1 kap. 2–3 §§.

Budgetunderlaget som myndigheten lämnar bör följa tillgänglighetskraven enligt lagen (2018:1937) om tillgänglighet till digital offentlig service.

Innehållet i ett pdf-dokument kan användas och hanteras i ursprungligt skick om det är i formatet PDF/A-1a i enlighet med standarden SS-ISO 19005-1:2005.

<sup>24</sup> Motsvarar 1 kap. 2 § ESVFA 2022:1.

<sup>25</sup> Motsvarar 1 kap. 3 § ESVFA 2022:1.

<sup>26</sup> Motsvarar delvis allmänna råd till 1 kap. 3 § förordningen (2000:605) om årsredovisning och budgetunderlag i ESVFA 2022:1. Senaste lydelse ESVFA 2023:2.

## Konsekvensutredning

### 10 kap.

#### 1 a §

Årsredovisningen som affärsverket lämnar till regeringen ska lämnas till det departement som affärsverket hör till.

Årsredovisningen ska samtidigt även lämnas till

1. Finansdepartementet,
2. Riksdagens utredningstjänst,
3. Riksrevisionen, och
4. Statskontoret.

Om frågor om totalförsvaret behandlas ska årsredovisningen även lämnas till

1. Försvarsdepartementet, och
2. Myndigheten för civilt försvar.

#### 1 b §

Årsredovisningen ska lämnas med e-post som ett pdf-dokument. Innehållet i pdf-dokumentet ska kunna användas och hanteras i ursprungligt skick. Pdf-dokumentet ska inte vara lösenordsskyddat eller ha några andra användningsbegränsningar.

Om sekretesskäl förhindrar att årsredovisningen lämnas i elektronisk form får myndigheten i stället lämna den i pappersform.

### Allmänna råd till 10 kap. 1 § förordningen (2000:605) om årsredovisning och budgetunderlag

Årsredovisningen som affärsverket lämnar bör följa tillgänglighetskraven enligt lagen (2018:1937) om tillgänglighet till digital offentlig service.

Innehållet i ett pdf-dokument kan användas och hanteras i ursprungligt skick om det är i formatet PDF/A-1a i enlighet med standarden SS-ISO 19005-1:2005.

#### 31 a §

Verksamhetsplanen som affärsverket lämnar till regeringen ska lämnas till det departement som affärsverket hör till.

Verksamhetsplanen ska samtidigt även lämnas till

1. Finansdepartementet,
2. Riksdagens utredningstjänst,
3. Riksrevisionen, och
4. Statskontoret.

Om frågor om totalförsvaret behandlas ska verksamhetsplanen även lämnas till

1. Försvarsdepartementet, och

## Konsekvensutredning

*2. Myndigheten för civilt försvar.*

*31 b §*

*Verksamhetsplanen ska lämnas med e-post som ett pdf-dokument. Innehållet i pdf-dokumentet ska kunna användas och hanteras i ursprungligt skick. Pdf-dokumentet ska inte vara lösenordsskyddat eller ha några andra användningsbegränsningar.*

*Om sekretesskäl förhindrar att verksamhetsplanen lämnas i elektronisk form får affärsverket i stället lämna den i pappersform.*

### **Allmänna råd till 10 kap. 3 § förordningen (2000:605) om årsredovisning och budgetunderlag**

*Verksamhetsplanen som affärsverket lämnar bör följa tillgänglighetskraven enligt lagen (2018:1937) om tillgänglighet till digital offentlig service.*

*Innehållet i ett pdf-dokument kan användas och hanteras i ursprungligt skick om det är i formatet PDF/A-1a i enlighet med standarden SS-ISO 19005-1:2005.*

#### **2.10 Kontaktperson**

Anna Kindberg, utredare  
anna.kindberg@esv.se  
08-690 43 33

### 3 Rapportering av betalningsavstämningar

#### 3.1 Bakgrund och beskrivning av problemet

Myndigheter ska kvartalsvis rapportera uppgifter om avstämningar av konton för betalningar enligt Ekonomistyrningsverkets föreskrifter. Detta innebär en arbetsbelastning för myndigheterna och att myndigheterna behöver ha en särskild administrativ rutin utöver sina övriga uppgifter. För Ekonomistyrningsverket (ESV) innebär detta att resurser behöver avsättas för att hantera rapporteringen. Informationen från rapporteringen används numera inte av ESV.

##### 3.1.1 Gällande regelverk

Enligt 26 § Ekonomistyrningsverkets föreskrifter och allmänna råd (ESVFA 2022:2) om myndigheters bokföring ska en myndighet kvartalsvis rapportera uppgifter om de avstämningar av konton för betalningar som myndigheten gjort i enlighet med 36 § ESVFA 2022:2. Av 36 § framgår att myndigheten löpande ska stämma av kontoutdrag eller andra underlag avseende samtliga kassarörelser mot bokföringen. Avstämningarna ska dokumenteras och eventuella differenser ska utredas och åtgärdas. Rapporteringen enligt 26 § ska göras i statsredovisningssystemet, som är en del av statens informationssystem Hermes<sup>27</sup> (jfr. 15 § med tillhörande allmänna råd).

Enligt 22 § förordningen (2000:606) om myndigheters bokföring (FBF) ansvarar myndigheten för att dess organisation och rutiner utformas så att en tillförlitlig redovisning främjas och förvaltade tillgångar skyddas. Av 8–9 §§ FBF framgår att en myndighet är skyldig att bokföra ekonomiska händelser så att de kan presenteras i registreringsordning och systematisk ordning. Kontanta in- och utbetalningar ska bokföras senast påföljande arbetsdag. Andra ekonomiska händelser skall bokföras så snart det kan ske.

I Riksgäldskontorets föreskrifter och allmänna råd (RGKFS 2006:1) till förordningen (2017:170) om statliga myndigheters betalningar och medelsförvaltning framgår av föreskrifter till 9 § att den betalande myndigheten är skyldig att kontrollera att utbetalningar görs till rätt mottagare, med rätt belopp och vid rätt tidpunkt.

##### 3.1.2 Bakgrund till bestämmelserna om rapportering av betalningsavstämningar

Sedan början av 1990-talet har staten haft en långsiktig grundsyn om hur det statliga betalningssystemet ska utformas. I budgetpropositionen för 2006 skrev regeringen att det statliga betalningssystemet ska möjliggöra effektiva betalningar,

---

<sup>27</sup> Hermes är ett gemensamt informationssystem för Regeringskansliet och statliga myndigheter, för stöd i arbetet med statens budget, uppföljning och utvärdering.

hålla hög säkerhet, vara anpassat till statens redovisningssystem, tillgodose statens informationsbehov och vara konkurrensneutralt.<sup>28</sup>

Före 1998 hade dåvarande Riksrevisionsverket (RRV) ansvaret för hanteringen och betalningar till och från det så kallade SCR-kontot (Statens Centralkonto i Riksbanken). SCR-kontot är toppkonto i den koncernliknande struktur som kontona i statens betalningssystem bildar. I samband med att RRV:s verksamhet år 1998 renodlades till revisionella uppgifter överfördes ansvaret för statens betalningssystem till Riksgäldskontoret. Ett tydligt uttalat syfte från regeringen med att överföra betalningsfunktionen till Riksgäldskontoret var att myndigheterna skulle kunna vända sig till en och samma myndighet för att diskutera finansiering, likviditetsförvaltning och betalningsförmedling.

Samtidigt bildades ESV med ansvar för uppgifter som avser den statliga ekonomistyrningen, där uppgiften att utveckla och förvalta den statliga redovisningen ingår. ESV fick meddela föreskrifter till en del av förordningen (1994:14) om statliga myndigheters betalningar och medelsförvaltning (betalningsförordningen) fram till och med 2006. Därefter övergick föreskrifträtten till Riksgäldskontoret. När ESV:s föreskrifträtt till betalningsförordningen togs bort inarbetades reglerna om avstämning av betalningar i ESV:s föreskrifter till 21 § FBF om rapportering till statsredovisningen.

### 3.1.3 Betalningsavstämning hos myndigheter

Rapportering av betalningsavstämningen innebär att myndigheterna stämmer av sina in- och utbetalningar (brutto) i icke räntebärande- och räntebärande flöde på anvisade inrapporteringskoder i Hermes mot inrapporterade uppgifter från ramavtalsbankerna och Statens internbankssystem (SIBS). SIBS är Riksgäldskontorets betalningssystem. Även behållning eller kreditutnyttjande på räntekonto, övriga tillgodohavanden eller kreditutnyttjanden i Riksgäldskontoret samt lån i Riksgäldskontoret för samhällsinvesteringar stäms av.

Varje månad skickar Riksgäldskontoret en datafil till ESV med uppgifter från myndigheternas ramavtalsbanker och från SIBS. ESV importerar denna fil till statsredovisningssystemet så att myndigheterna kan stämma av sin rapportering på angivna koder i Hermes (som baseras på huvudboksredovisningen hos myndigheter) mot uppgifter från Riksgäldskontoret.

Att stämma av krediter och behållningar på sina bankkonton i redovisningen mot underlag från banker är en viktig rutin för att säkerställa att en myndighet uppfyller kraven i FBF på en tillförlitlig redovisning. Uppgifter om in- och utbetalningar är till hjälp för att stämma av behållningar eller kreditutnyttjanden. Är något fel i dessa avstämmningar är det ofta en indikation på att något annat är fel i redovisningen. Myndigheterna kan dock hämta nödvändiga uppgifter för denna avstämning direkt från SIBS och från ramavtalsbankerna. Uppgifterna behöver

<sup>28</sup> Prop. 2005/06:1, Finansdepartementet, [Budgetpropositionen för 2006, utgiftsområde 2](#), s. 79-80.

alltså inte finnas i Hermes för att myndigheterna ska kunna göra dessa avstämningar. Även övriga uppgifter i betalningsavstämningen kan hämtas från SIBS.

#### 3.1.4 Användning av uppgifter i betalningsavstämning hos ESV

Information om betalflöden, in- och utbetalningar samt behållningar finns i flera produkter som ESV tar fram, såsom månadsutfall, utfall för statens budget, statens konsoliderade resultat- och balansräkning samt i nationalräkenskaperna. Att myndigheterna stämmer av sina betalningsflöden och saldon är viktigt för alla dessa produkter. Numera används inte betalningsavstämning i Hermes i framtagandet av någon av dessa produkter.

#### 3.1.5 Problembeskrivning

För att uppfylla kravet på inrapportering av betalningsavstämningar enligt 26 § ESVFA 2022:2, behöver myndigheterna ha särskilda administrativa rutiner samt avsätta resurser för att rapportera informationen i Hermes. Detta innebär ett merarbete hos myndigheterna utöver övriga administrativa uppgifter.

Även hos ESV medför bestämmelsen att resurser behöver avsättas för administration av inrapporteringskravet trots att den information som framkommer genom rapporteringen av betalningsavstämningar inte är en förutsättning i den verksamhet ESV bedriver.

### 3.2 Eftersträvd förändring

Syftet är att minska det administrativa merarbetet för både myndigheterna och ESV som följer av det kvartalsvisa rapporteringskravet av betalningsavstämningar i Hermes, samtidigt som en hög kvalitet av redovisningen av betalningsflöden och behållningar bibehålls.

### 3.3 Lösningalternativ

#### 3.3.1 Konsekvenser om ingen åtgärd vidtas

Myndigheter ska idag kvartalsvis rapportera uppgifter om de avstämningar av konton för betalningar som myndigheten gjort i enlighet med 36 § ESVFA 2022:2. Om ingen åtgärd vidtas kommer rapporteringsskyldigheten kvarstå. Myndigheter behöver ha rutiner och avsätta resurser för att uppfylla rapporteringskravet som innebär att tid tas i anspråk som skulle kunna användas för andra uppgifter. Även hos ESV innebär rapporteringen att resurser måste avsättas för det administrativa arbete som följer av rapporteringskravet.

ESV bedömer därför att alternativet att ingen åtgärd vidtas inte är den lämpligaste lösningen.

### 3.3.2 Regleringsalternativ

#### *Minskat antal rapporteringstillfällen*

Ett regleringsalternativ för att minska det administrativa arbetet både för myndigheterna och för ESV kan vara att minska antalet rapporteringstillfällen. I stället för kvartalsvis rapportering, dvs. fyra gånger per år som idag, skulle en årsvis rapportering, dvs. 1 gång per år, kunna vara ett alternativ. Inrapporteringen skulle lämpligen göras i samband med myndigheternas rapportering av helårsbokslutet. Det skulle innebära att ESV bibehåller viss kontroll av myndigheternas betalningsavstämningar, samtidigt som det administrativa arbetet totalt skulle minska.

ESV använder inte den information som framkommer vid rapporteringen av betalningsavstämningarna. ESV har dessutom inte någon kontrollerande funktion vad gäller betalningsavstämningarnas kvalitet och korrekthet utan är endast rådgivande.

ESV bedömer därför att minskat antal rapporteringstillfällen inte är en lämplig lösning.

#### *Upphäva krav på rapportering av betalningsavstämningar*

Ett annat alternativ är att kravet på rapportering av avstämningar av konton i 26 § ESVFA 2022:2 för betalningar helt tas bort.

ESV använder som konstaterats inte den information som framkommer vid rapporteringen av betalningsavstämningarna och ESV har inte någon kontrollerande funktion vad gäller betalningsavstämningarna.

Kravet att myndigheterna löpande ska stämma av kontoutdrag eller andra underlag avseende samtliga kassarörelser mot bokföringen samt utreda och åtgärda eventuella differenser gäller fortsatt enligt 36 § ESVFA 2022:2. Det är alltså inte rapporteringsskyldigheten utifrån 26 § ESVFA 2022:2 i sig som ligger till grund för att avstämning av betalningar ska göras. ESV bedömer därför att risken för bristande avstämningar av betalningar hos myndigheterna om kravet upphävs är liten, då kravet på betalningsavstämning som sådant kvarstår.

Sammanfattningsvis bedömer ESV att kravet på inrapportering av betalningsavstämningen i Hermes kan upphöra.

### 3.4 Konsekvensanalys

Enligt 36 § ESVFA 2022:2 ska samtliga kassarörelser löpande stämmas av mot bokföringen. Avstämning av betalningsflöden, behållningar och krediter är en viktig rutin som en del i myndigheternas arbete för att säkerställa att redovisningen, och som följd därav även rapporteringen till statsredovisningen, är korrekt.

Myndigheter är utöver detta skyldiga att, enligt 22 § FBF, utforma rutiner så att en tillförlitlig redovisning främjas. Detta innebär att även utan ett krav på rapportering

av betalningsavstämningar i Hermes är myndigheterna skyldiga att säkerställa att redovisningen av betalningsflöden och behållningar är korrekta. ESV bedömer därför att detta säkerställer att kvaliteten i rapporteringen till statsredovisningen bibehålls.

Ett upphävande av kravet på rapportering av betalningsavstämningar medför minskad administrativ belastning för myndigheterna i den statliga redovisningsorganisationen. Även för ESV som mottagare av rapporteringen innebär upphävandet en minskad resursåtgång.

I den mån myndigheterna behöver stöd eller vägledning gällande redovisning och avstämning av betalningsflöden, kvarstår ESV:s uppgift att ge stöd till myndigheterna i den statliga redovisningsorganisationen.

Som en följd av att rapporteringskravet om betalningsavstämningar i 26 § ESVFA 2022:2 upphävs behöver de allmänna råden om att dokumentation av avstämning av betalningar för hela året utgör räkenskapsinformation flyttas. De allmänna råden placeras lämpligen efter 36 § ESVFA 2022:2 som reglerar att betalningsavstämningar ska dokumenteras. Därutöver medför upphävandet att de hänvisningar till 26 § som finns i 15 och 27 §§ ska tas bort. I allmänna råd till 21 § FBF tas punkt 4 om avstämning av konton för betalningar bort.

#### 3.4.1 Ikraftträdande och informationsinsatser

Ändringarna föreslås träda i kraft den 1 mars 2026.

Det innebär att rapportering av betalningsavstämningar ska göras för samtliga kvartal för 2025. Sista rapporteringsdag för rapportering för fjärde kvartalet 2025 i Hermes är den 21 februari 2026.

ESV kommer att skicka ut beslutade föreskrifter till samtliga myndigheter i den statliga redovisningsorganisationen. ESV kommer även att informera om ändringarna på vår webbplats, på startsidan i Hermes och på Stora redovisningsdagen.

### 3.5 Bemyndigande

ESV har genom 23 § förordningen (2000:606) om myndigheters bokföring bemyndigande att meddela de föreskrifter som behövs för tillämpningen av förordningen.

### 3.6 Kommuner, regioner och Europeiska unionen

Bestämmelserna i föreskriftsförslaget rör inte kommuner eller regioner.

Föreskriftsförslaget berör inte områden som är reglerade i EU-rätten. ESV gör bedömningen att förslaget överensstämmer med de skyldigheter som följer av Sveriges anslutning till EU.

### 3.7 Regelrådets yttrande och regeringens medgivande

#### Regelrådets granskning

Regelrådet är enligt 17 § förordningen (2009:145) med instruktion för Tillväxtverket ett särskilt beslutsorgan med uppdrag att yttra sig över konsekvensutredningar som upprättats i enlighet med förordningen (2024:183) om konsekvensutredningar och som har legat till grund för ett förslag till föreskrifter som kan få effekter av betydelse för företag.

ESV bedömer att det aktuella regelförslaget inte kan få effekter av betydelse för företag och att Regelrådets granskning därför skulle sakna betydelse i ärendet. ESV avstår därför i enlighet med 13 § tredje stycket 1 förordningen om konsekvensutredningar från att ge Regelrådet tillfälle att yttra sig.

#### Regeringens medgivande

ESV bedömer att tillämpningen av de föreslagna föreskrifterna inte kommer att leda till sådana inte oväsentligt ökade kostnader för staten, kommuner eller regioner att medgivande av regeringen krävs enligt 14 § förordningen om konsekvensutredningar.

### 3.8 Utvärdering av konsekvenser av förslagen

ESV avser att följa upp frågor som inkommit om upphävandet efter det fjärde kvartalet 2025, som är det första tillfället när kravet inte längre tillämpas. ESV följer sedan löpande upp frågeställningar som uppkommer för att bedöma om upphörandet av betalningsavstämningskravet uppnått sitt syfte.

### 3.9 Förslag till ändring av Ekonomistyrningsverkets föreskrifter och allmänna råd (ESVFA 2022:2) om myndigheters bokföring

#### *Nuvarande lydelse*

En myndighet som är bokföringsskyldig enligt 2 § förordningen (2000:606) om myndigheters bokföring ska vara ansluten till den statliga redovisningsorganisationen och rapportera information till statsredovisningssystemet i enlighet med 15–26 §§. Den redovisningsinformation som rapporteras ska överensstämma med myndighetens egen redovisning. Kravet på att en myndighet ska vara ansluten till den statliga redovisningsorganisationen gäller om inte *Ekonomistyrningsverket* beslutat något annat.

#### *Föreslagen lydelse*

15 §<sup>29</sup>

En myndighet som är bokföringsskyldig enligt 2 § förordningen (2000:606) om myndigheters bokföring ska vara ansluten till den statliga redovisningsorganisationen och rapportera information till statsredovisningssystemet i enlighet med 15–25 §§. Den redovisningsinformation som rapporteras ska överensstämma med myndighetens egen redovisning. Kravet på att en myndighet ska vara ansluten till den statliga redovisningsorganisationen gäller om inte *Statskontoret* beslutat annat.

<sup>29</sup> Senaste lydelse ESVFA 2023:3.

## Konsekvensutredning

Myndigheten ska rapportera på de koder (nomenklatur) för indelning av statens budget som följer av regleringsbrev, annat beslut av regeringen eller beslut av *Ekonomistyrningsverket* samt de statliga inrapporteringskoder (S-koder) som beslutas särskilt av *Ekonomistyrningsverket*. För annan information än redovisningsinformation som ska rapporteras enligt dessa föreskrifter ska myndigheten använda de format och de benämningar som framgår av statsredovisningssystemet.

Ändringar av en myndighets redovisningsprinciper, som kan påverka den statsfinansiella information som myndigheten rapporterar enligt 15–26 §§, ska omgående anmälas skriftligt till *Ekonomistyrningsverket*.

Myndigheten ska rapportera till statsredovisningen de datum som *Ekonomistyrningsverket* har beslutat.

*Ekonomistyrningsverket* kan besluta om ändring av tidigare beslutat datum för inrapportering.

Myndigheten ska rapportera på de koder (nomenklatur) för indelning av statens budget som följer av regleringsbrev, annat beslut av regeringen eller beslut av *Statskontoret* samt de statliga inrapporteringskoder (S-koder) som beslutas särskilt av *Statskontoret*. För annan information än redovisningsinformation som ska rapporteras enligt dessa föreskrifter ska myndigheten använda de format och de benämningar som framgår av statsredovisningssystemet.

Ändringar av en myndighets redovisningsprinciper, som kan påverka den statsfinansiella information som myndigheten rapporterar enligt 15–25 §§, ska omgående anmälas skriftligt till *Statskontoret*.

Myndigheten ska rapportera till statsredovisningen de datum som *Statskontoret* har beslutat. *Statskontoret* kan besluta om ändring av tidigare beslutat datum för inrapportering.

### Allmänna råd till 21 § förordningen (2000:606)

Statsredovisningssystemet är en del av statens informationssystem Hermes. I informationssystemet Hermes registrerar Regeringskansliet regleringsbrev och övriga beslut om tilldelning, omdisponering eller indragning av dispositionsrätt till anslag. Myndigheterna hämtar normalt information om tillgängliga anslag direkt ur systemet.

Om myndigheten beslutar att i årsredovisningen avvika från uppgifterna om tillgängliga medel i statsredovisningssystemet, kan detta vara ett förhållande av väsentlig betydelse som myndigheten ska lämna information om enligt 2 kap. 4 § förordningen (2000:605) om årsredovisning och budgetunderlag.

Om de slutliga utfallsuppgifterna i statsredovisningssystemet för budgetåret avseende redovisning mot anslag och inkomstitlar eller betalningar inte överensstämmer med myndighetens beslutade årsredovisning, bör myndigheten så snart avvikelsen konstaterats anmäla detta till *Ekonomistyrningsverket* i särskild skrivelse. På samma sätt bör annan avvikelse anmälas om den är av väsentlig betydelse.

*Ekonomistyrningsverket* beslutar årligen datum för inrapportering till statsredovisning avseende bland annat följande:

1. Rapportering varje månad.
2. Rapportering varje kvartal.
3. Rapportering för helt år (bokslut och årsskifte).

Om de slutliga utfallsuppgifterna i statsredovisningssystemet för budgetåret avseende redovisning mot anslag och inkomstitlar eller betalningar inte överensstämmer med myndighetens beslutade årsredovisning, bör myndigheten så snart avvikelsen konstaterats anmäla detta till *Statskontoret* i särskild skrivelse. På samma sätt bör annan avvikelse anmälas om den är av väsentlig betydelse.

*Statskontoret* beslutar årligen datum för inrapportering till statsredovisning avseende bland annat följande:

1. Rapportering varje månad.
2. Rapportering varje kvartal.
3. Rapportering för helt år (bokslut och årsskifte).

*4. Avstämning av konton för betalningar.*

*Schema över alla inrapporteringsdatum publiceras på Ekonomistyrningsverkets webbplats senast den 30 juni året före utfallsåret.*

*Senast den 30 juni året före utfallsåret publicerar Statskontoret en sammanställning över alla inrapporteringsdatum på myndighetens webbplats.*

26 §<sup>30</sup>

*Myndigheten ska kvartalsvis rapportera uppgifter om de avstämmingar av konton för betalningar som myndigheten gjort i enlighet med 36 §. Myndigheten ska rapportera avstämningsuppgifter för samtliga betalningsvägar.*

*Ekonomistyrningsverket kan om det finns särskilda skäl besluta att uppgifterna ska rapporteras på annat sätt.*

**Allmänna råd till 21 § förordningen (2000:606)**

*Dokumentation av avstämning av betalningar för hela räkenskapsåret utgör räkenskapsinformation enligt 3 § 4 a förordningen (2000:606) om myndigheters bokföring.*

27 §

*Bestämmelserna i 18 § (Rapportering varje kvartal) och i 26 § (Avstämning av konton för betalningar) gäller inte för affärsverk.*

*Bestämmelserna i 18 § (Rapportering varje kvartal) gäller inte för affärsverk.*

**Allmänna råd till 22 § förordningen (2000:606)**

*Dokumentation av avstämning av betalningar för hela räkenskapsåret utgör räkenskapsinformation enligt 3 § 4 a förordningen (2000:606) om myndigheters bokföring.*

### 3.10 Kontaktperson

Joulia Cerón, utredare  
joulia.ceron@esv.se  
08-690 44 12

---

<sup>30</sup> Senaste lydelse ESVFA 2023:3.