



EKONOMISTYRNINGSVERKET

Rapport

Utveckling av finansräkenskaper vid ESV

Rapport till regeringen om utvecklingsarbetet rörande EDP-rapportering

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

Publikationen kan laddas ner som tillgänglig PDF och beställas från www.esv.se. Word-formatet kan tillhandahållas via Publikationsservice.

Datum: 2011-05-27

Dnr: 49-712/2011

ESV-nr: 2011:26

Copyright: ESV

Rapportansvarig: Ingemar Härneskog

Förord

I regleringsbrevet för 2011 har regeringen som en del av arbetet med att förbättra EDP-rapporteringen i Sverige, uppdragit åt Ekonomistyrningsverket (ESV) att utveckla en fullständig balansräkning för staten som är anpassad till finansräkenskapernas behov. Som ett led i arbetet ska ESV senast den 1 juni 2011 i en rapport till regeringen analysera och bedöma behovet av åtgärder samt presentera alternativa systemlösningar och dess kostnader. Det görs i denna rapport.

Generaldirektör Mats Wikström har beslutat i detta ärende. Biträdande avdelningschef Ingemar Härneskog har varit föredragande. I den slutliga handläggningen har även deltagit stabschef Malin Eriksson, avdelningschef Pia Heyman, t.f. avdelningschef Bengt Häll, experterna Eva Engberg och Mikael Marelius samt utredaren Hans Åhlander.

Innehåll

Förord	3
1 Sammanfattning	6
2 Inledning	7
3 Utvecklingsarbetets genomförande	9
4 Analys och åtgärdsbehov	10
4.1 Informationsinsamling.....	10
4.1.1 Informationsinsamling i dag.....	10
4.1.2 Ökat behov av information.....	10
4.1.3 Information från huvuddelen av myndigheterna.....	11
4.1.4 Myndigheter med omfattande finansiell verksamhet.....	11
4.1.5 Organ som inte är myndigheter.....	12
4.2 Arbetssätt.....	12
4.2.1 Huvudsakligt arbetsflöde.....	12
4.2.2 Slutsatser från fallstudier.....	12
4.2.3 Mer komplexa myndigheter.....	13
4.2.4 ESV:s rapportering.....	14
4.2.5 Utvecklingsbehov rörande skatteintäkter.....	15
4.3 Behov av regelförändringar.....	15
4.3.1 Tidpunkter för myndigheternas rapportering ändras inte.....	16
4.3.2 Ändringar av de statliga inrapporteringskoderna (S-koder).....	16
4.3.3 Kraven på bokföringen behöver inte öka generellt.....	17
4.3.4 Annan information än finansiellt utfall behövs.....	18
4.4 Fortsatt kunskapsutbyte och samarbete krävs.....	18
5 Systemlösningar	19
5.1 Standardsystem på marknaden.....	19
5.2 Excel- eller SAS-lösningar.....	20
5.3 Utveckla en fullt integrerad applikation i Wise.....	21
5.4 Utveckla en fristående applikation i Wise.....	21
6 Kostnader	22
6.1 Kostnader för systemutveckling.....	22
6.2 ESV:s övriga kostnader.....	23

1 Sammanfattning

För att utveckla finansräkenskaper vid ESV har ESV och SCB under våren 2011 gjort en systematisk genomgång av finansräkenskapernas typer av transaktioner och finansiella instrument, för att koppla den information som finns tillgänglig genom informationssystemet Hermes till finansräkenskapernas behov. Många av uppgiftsbehoven för finansräkenskaperna kan lösas genom befintliga rapporteringskoder från statliga myndigheter (S-koder), men ESV:s föreskrifter om S-koder kommer att behöva kompletteras generellt på några punkter för att göra informationen mer anpassad och för att kunna utesluta poster som inte ska påverka finansräkenskaperna. Sådana regeländringar kommer att tas fram inför 2012. För vissa myndigheter bedöms det lämpligt att därutöver införa myndighets specifika, mer detaljerade koder. Utöver S-koderna kommer det att bli nödvändigt att använda enkätinsamling av uppgifter från myndigheter med särskilt komplex verksamhet, t.ex. Riksgäldskontoret. Andra regeländringar är inte aktuella i nuläget. Avstämning av redovisningen av transaktioner kopplade till statsskulden mellan de reala och finansiella nationalräkenskaperna är en särskilt viktig del i det fortsatta arbetet. Särskilda insatser kommer också att krävas för att skatteintäkterna i de reala och finansiella räkenskaperna ska stämma överens. Fördjupat ömsesidigt utbyte av kunskap och information mellan ESV, SCB och några andra myndigheter är en avgörande del av det fortsatta utvecklingsarbetet.

ESV förutser att arbetssättet till stor del kommer att likna det som gäller för ESV:s underlag till de reala räkenskaperna (UFS), där man ofta arbetar med att bedöma och justera uppgifterna för en myndighet i taget.

När det gäller systemstöd har ESV övervägt fyra typer av lösningar: köp av standardprogram, en lösning i Excel, ett delsystem i ESV:s verksamhetssystem Wise som är fullt integrerat med delsystemet för reala räkenskaper (Underlag till statens finansiella sparande, UFS) och ett delsystem i Wise som är mer fristående men ändå utnyttjar många av fördelarna med Wise. ESV bedömer lösningen med ett fristående delsystem i Wise som den mest lämpliga med hänsyn till kostnader, tillgänglig tid och risker i utvecklingsarbetet. Genom en sådan lösning ges möjlighet att utnyttja befintliga grunddata och strukturer och det möjliggör dessutom avstämning mot UFS-systemet som är nödvändigt och en av förutsättningarna i regeringens uppdrag. ESV beräknar kostnaderna för utveckling av ett sådant system till 3,4 miljoner kronor och förutsätter att regeringen tillskjuter dessa medel utöver ordinarie anslag. Utöver detta har ESV kostnader för utvecklingsarbete avseende informationsbehov, regler och arbetsrutiner och därefter med löpande produktion som beräknas till mellan 1,1 och 1,4 miljoner kronor årligen under åren 2011 till 2014 och även därefter.

2 Inledning

Inom ramen för den s.k. EDP-rapporteringen (Excessive Deficit Procedure – förfarandet vid alltför stora underskott) ska Sverige i enlighet med regelverket inom den europeiska unionen två gånger per år lämna uppgifter till EU-kommissionen (via EU:s statistikorgan Eurostat) rörande den offentliga sektorns ekonomiska ställning och utfall. Uppgifterna regleras i förordning 479/2009 med tillägg 679/2010. Uppgifterna lämnas i ett fastställt tabellpaket och innebär att uppgifter i nationalräkenskapstermer för staten kopplas till saldot i statens budget, för den kommunala sektorn till kommunernas räkenskaper och för socialförsäkringssektorn till socialförsäkringssektorns räkenskaper, genom att skillnaden specificeras på fastställt sätt. Det innebär även att överensstämmelsen mellan nationalräkenskapernas (NR) olika delar – de s.k. reala och finansiella räkenskaperna – kontrolleras och att en mängd specifikationer och avstämningar i övrigt görs. Statistiska centralbyrån (SCB) svarar för NR och samordnar EDP-rapporteringen för Sveriges del, men ESV gör underlag för den statliga sektorn i de reala räkenskaperna och svarar för ett antal tabeller för den statliga sektorn i EDP-rapporteringen.

Under 2000-talet har Eurostat successivt höjt ambitionsnivån i sin granskning av de lämnade uppgifterna och framfört under senare tid skarp kritik mot de uppgifter Sverige lämnat. Detta har ytterligare accentuerats som följd av finanskrisen under de senaste åren. SCB och ESV har därför på många punkter utvecklat och förbättrat EDP-rapporteringen under de senaste tre-fyra åren och kommit tillrätta med många av de brister som funnits och som rapporterats av Eurostat i s.k. åtgärds punkter (action points). Detta arbete fortsätter.

Sveriges problem i samband med EDP-rapporteringen rörande den statliga sektorn kan sammanfattas i tre huvuddelar

- Att saldot på statens budget är kassamässigt och mäts av Riksgäldskontoret, medan saldot i NR bygger på de till stora delar bokföringsmässiga principerna i NR och beräknas på grundval av rapportering från alla statliga myndigheter. Det är inte alltid möjligt att identifiera vilka betalningsflöden som skett kopplat till transaktionerna i NR och det finns en mängd andra svårigheter.
- Den inbördes konsistensen i NR för den statliga sektorn. De reala och finansiella räkenskaperna ska enligt regelverket hänga ihop och därmed ge samma saldo, finansiellt sparande. Här har funnits väsentliga brister. En väsentlig del beror på att komplicerade finansiella transaktioner hos Riksgäldskontoret inte analyserats tillräckligt och därför inte hänger ihop. Liknande förhållanden kan gälla vid några andra myndigheter med omfattande finansiella transaktioner, tillgångar eller skulder.

- Den grundläggande skillnaden i metod. De reala räkenskaperna för staten bygger på de statliga myndigheternas inrapportering till informationssystemet Hermes som därefter bearbetas av ESV. De finansiella räkenskaperna däremot, bygger på direkt insamling av SCB av de väsentligaste uppgifterna via enkäter till de myndigheter som bedömts ha störst påverkan på räkenskaperna. Uppgifterna hämtas således från olika källor och de finansiella räkenskaperna är inte fullständiga. Eurostat har i olika sammanhang betonat vikten av s.k. integrerade källor. Regeringen har efter diskussioner med SCB och ESV kunnat konstatera att om samstämmigheten mellan de reala och finansiella räkenskaperna ska bli tillfredsställande, krävs att uppgifterna samlas in på samma sätt.

Finansräkenskaperna kan liknas vid en balansräkning i nationalräkenskapstermer, kompletterad med vissa finansiella resultattransaktioner och andra specifikationer. De reala räkenskaperna kan ses som en resultaträkning i nationalräkenskapstermer, som dock saknar de transaktioner som definieras som finansiella i systemet för nationalräkenskaper (detta skiljer sig dock från definitionen av finansiella transaktioner i myndigheternas bokföring). Saldot i NR benämns finansiellt sparande och ska överensstämma mellan de båda delarna.

Regeringen klargjorde ansvaret för att tillgodose kraven om rapportering m.m. till Europeiska kommissionen (Eurostat) i beslut den 16 december 2010 (Fi2010/5690) där ESV fick ansvaret för balansräkning anpassad till finansräkenskapernas behov. Regeringen gav därefter ESV i uppdrag att utveckla finansräkenskaper för staten i regleringsbrevet för 2011 (Fi2010/5790)

Regeringens utvecklingsuppdrag till ESV har formulerats bl.a. som att i samverkan med berörda myndigheter (i praktiken främst SCB) utveckla en fullständig balansräkning för staten anpassad till finansräkenskapernas behov. Efter utvecklings- och förberedelsearbete under 2011 ska arbetet med att ta fram finansräkenskaper under 2012 bedrivas i en försöksverksamhet som leder fram till fullständiga uppgifter efter utgången av 2012 och därefter har ESV det löpande ansvaret från 2013.

3 Utvecklingsarbetets genomförande

Under slutet av 2010 hölls diskussioner med företrädare för Regeringskansliet och mellan SCB och ESV som förberedelser för utvecklingsarbetet. Under hösten 2010 formerades även en styrgrupp för EDP-arbetet med företrädare på chefsnivå från SCB, ESV, Riksgäldskontoret, Kammarkollegiet, Finansdepartementet och Finansinspektionen. I styrgruppen avrapporteras arbetet med EDP generellt, men även det arbete som bedrivs med utveckling av finansräkenskaper hos ESV.

I början av 2011 startade därefter utvecklingsarbetet rörande finansräkenskaper i projektform hos ESV. Arbetet bedrivs i nära samarbete med SCB. SCB respektive ESV har inledningsvis haft utbildningsdagar för ett antal berörda personer hos den andra myndigheten, för att ge ESV kunskap om innehållet och behoven i finansräkenskaperna och motsatt för att ge SCB kunskap om vilken information som finns i ESV:s system och vilka förutsättningar som finns för att förbättra och utveckla den för finansräkenskapernas behov. Under perioden februari-maj har därefter ett antal arbetsmöten hållits mellan ESV och SCB och inom ESV mellan avdelningarna Statlig redovisning och finansiering och Hermes-IT som underlag för ställningstaganden om utarbetande av arbetsrutiner och arbetsformer, regelförändringar och IT-system. De slutsatser som hittills dragits, presenteras i det följande. Arbetet har under våren koncentrerats på att kartlägga och i huvudsak precisera hur kopplingen mellan den information, som lämnas till ESV med de statliga inrapporteringskoderna (S-koderna), och finansräkenskapernas olika poster, ser ut. Utifrån detta kan behov av utökad information, ändrade rutiner eller regler identifieras. Arbetet har även syftat till att bedöma vilket systemstöd som behöver byggas upp och ta fram de grundläggande förutsättningarna för att påbörja utveckling av ett sådant stöd. Det innebär att tyngdpunkten har legat på att hantera de stora volymerna information från många myndigheter på ett bra sätt.

Parallellt har SCB haft arbetsmöten med Riksgäldskontoret, där ESV än så länge endast deltagit i begränsad utsträckning. Riksgäldskontorets verksamhet är mycket komplex ur finansräkenskapernas synvinkel och ESV har därför av resursskäl inte kunnat prioritera utredningen i den delen inledningsvis. ESV:s bedömning är att eftersom volymerna information (antalsmässigt) är mer begränsade kommer det att vara möjligt att klara hanteringen något senare. Samtidigt är ESV medvetet om att Riksgäldskontorets transaktioner är de mest komplexa och beloppsmässigt väsentligaste. Arbetet med överensstämmelse mellan de reala och finansiella räkenskaperna för Riksgäldskontorets verksamhet är därför mycket viktigt, men har således hittills främst bedrivits mellan SCB och Riksgäldskontoret.

ESV:s utvecklingsarbete är planerat att fortsätta under hela 2011, där hösten 2011 kommer att ha tyngdpunkten i systemutveckling. Avsikten är därefter att ett IT-stöd

ska kunna tas i bruk inför produktionen av underlag för finansräkenskaper för första kvartalet 2012. De regelförändringar som kan bli aktuella för myndigheterna ska gälla från den 1 januari 2012. Arbetsformer och rutiner ska finnas utarbetade när produktionsarbetet börjar, men vidareutvecklas under försöksåret 2012.

4 Analys och åtgärdsbehov

I detta avsnitt beskrivs den bedömning ESV i nuläget kan göra rörande informationsinsamling, arbetssätt och behov av regelförändringar. Frågor om IT-system tas upp i det följande avsnittet.

4.1 Informationsinsamling

4.1.1 Informationsinsamling i dag

Det finns i dag cirka 240 myndigheter i den statliga redovisningsorganisationen. Avgränsningen av Staten i NR avviker något från redovisningsorganisationen, genom att affärsverken hänförs till företagssektorn och Pensionsmyndigheten hänförs till socialförsäkringssektorn. Anslag på statens budget, exempelvis Bostadstillägg till pensionärer hos Pensionsmyndigheten, ingår dock ändå i staten i NR. Exportkreditnämndens klassificering i NR övervägs f.n. särskilt inom SCB. Samtidigt ingår ett antal enheter som juridiskt inte är statliga myndigheter ändå i staten i NR, mot bakgrund av hur de finansieras eller styrs. Detta innefattar exempelvis Chalmers tekniska högskola, Dramaten och Operan, Allmänna arvsfonden och Norrlandsfonden. Klassificeringen görs av SCB utifrån det europeiska regelverket för nationalräkenskaper. Även om avvikelser således finns, utgör inrapporteringen av finansiell information i statsredovisningssystemet i Hermes den huvudsakliga informationsvägen för uppgifter för staten i NR.

Insamlingen av information från de 240 myndigheterna görs genom överföring av datafiler från myndigheternas ekonomisystem till statsredovisningssystemet som är en del av statens informationssystem Hermes. Uppgifterna lämnas dels i de termer som statens budget anger, anslag och inkomsttitlar, dels genom statliga inrapporteringskoder (S-koder). S-koderna är en struktur anpassad till de statliga myndigheternas resultat- och balansräkningar med en mängd underindelningar och specifikationer varav många är för NR:s behov. Informationen från de organ som inte är myndigheter görs främst via respektive årsredovisning och i specifika fall genom enkät eller direkt fråga till de berörda organen.

4.1.2 Ökat behov av information

I arbetet med att kartlägga informationsbehovet för finansräkenskaper har ESV kunnat konstatera att det finns många olika detaljproblem som gör att den information som i dag rapporteras på S-koder inte kan användas direkt i finansräkenskaperna. S-koderna är i en del fall inte tillräckligt detaljerade utan

behöver underindelas på olika typer av tillgång eller skuld (t.ex. aktier eller derivat), eller delas upp så att olika motpartssektorer särskiljs (t.ex. statens fordringar med anslutande transaktioner på kommuner, hushåll eller företag). I andra fall behöver innehållet i en S-kod – och därmed även t.ex. en balanspost i myndighetens redovisning – delas upp på flera olika finansiella instrument i finansräkenskaperna. I ytterligare andra fall kan flera balansposter eller S-koder slås ihop till ett finansiellt instrument, men delar kan behöva undantas. I finansräkenskaperna måste transaktioner och ställningsvärden skiljas åt och hur dessa definieras leder till att i vissa fall kan transaktionerna utläsas eller räknas fram utifrån rapporteringen på S-kod, men i andra fall är detta inte möjligt.

Mot bakgrund av detta har ESV övervägt om informationsinsamlingen för finansräkenskaper bör göras genom S-koderna eller genom särskild insamling genom olika typer av formulär, s.k. enkäter. Fördelen med enkäter skulle vara att uppgifterna kan samlas in på ett sätt som är direkt anpassat till finansräkenskapernas behov.

4.1.3 Information från huvuddelen av myndigheterna

ESV:s bedömning är att för de allra flesta myndigheter är S-koderna den lämpliga insamlingsmetoden. Dels har de flesta myndigheter (sannolikt cirka 90 procent) inte några väsentliga finansiella poster utöver betalningar, handelskrediter och periodiseringar. Dessa poster bedöms väl lämpade för att samla in via S-koder med begränsade anpassningar (se avsnittet Behov av regelförändringar). Dels bedöms det nödvändigt att använda S-koderna för att få fullständig inrapportering och säkerställa att den information myndigheterna lämnar stämmer överens med deras ekonomiska redovisning.

4.1.4 Myndigheter med omfattande finansiell verksamhet

ESV:s bedömning är samtidigt att det är nödvändigt att komplettera S-kodsinformationen med enkäter för myndigheter med komplicerade finansiella transaktioner och tillgångar eller skulder. Det gäller uppenbarligen under lång tid framöver för Riksgäldskontoret, men även för Kammarkollegiet med statens aktier och annan medelsförvaltning, sannolikt delar av Centrala studiestödsnämndens verksamhet samt eventuellt en handfull andra myndigheter. För dessa har de finansiella posterna en alltför stor komplexitet för att passa in fullständigt i S-kodsstrukturen, samtidigt som finansräkenskapernas och EDP-rapporteringens informationsbehov i vissa stycken är så komplext att det inte bedöms möjligt att bygga upp rapporteringsstrukturer som fyller dessa. En särskild komplikation är att både anskaffningsvärde (vanligen bokfört värde hos myndigheten) och marknadsvärde för samma tillgång krävs för vissa poster. Det är inte möjligt att lösa med nuvarande S-kodsstruktur som bygger på att bokförda värden rapporteras in.

Enkäter bör därmed användas för delar av informationsbehovet för ett antal särskilt viktiga myndigheter i finansräkenskaperna. Det innebär inte nödvändigtvis att S-

koderna inte alls kan användas för dessa myndigheter, utan troligen kan de delvis användas medan vissa S-koder byts ut mot enkätinformation.

4.1.5 Organ som inte är myndigheter

För organ som juridiskt inte är en del av staten men som ingår i staten i NR, såsom nämnda stiftelser och fonder m.m., bör även fortsättningsvis respektive årsredovisning användas som huvudkälla med en schablonmässig fördelning per kvartal. I särskilt väsentliga fall inhämtas kompletterande information.

4.2 Arbetsätt

4.2.1 Huvudsakligt arbetsflöde

I ESV:s arbete med Underlag till statens finansiella sparande avseende de reala räkenskaperna (UFS) bedrivs arbetet på så sätt, att informationen överförs från Hermessystemet till ESV:s verksamhetssystem Wise där en särskild systemapplikation byggts upp för UFS. I UFS-applikationen finns s.k. analysvyer, rapporter och ett system med verifikationer. I arbetet granskar den ansvarige handläggaren vanligen en myndighet i taget, bedömer justeringsbehov utifrån NR-regelverket eller när en transaktion bedöms vara felaktig. När ett behov av justering konstateras görs en justeringstransaktion som dokumenteras med en verifikation i systemet. Det är därför alltid möjligt att spåra utfallet för en viss post i slutprodukten UFS, ner till myndighetens rapporterade information på S-koder eller vidtagna justeringar. Vissa justeringar görs av systemet, i de fall de har sådan generell karaktär att det kan göras.

ESV:s bedömning är att arbetet med finansiella räkenskaperna bör gå till på ett likartat sätt. I många fall importerar information från Hermes på S-kod, systemet klassificerar informationen i enlighet med finansiella räkenskapernas klassificeringsregler, en handläggare gör en manuell genomgång av de viktigaste myndigheterna och gör justeringar med verifikationer när detta bedöms nödvändigt. Arbetet bör, så långt det blir praktiskt möjligt, bedrivas integrerat med arbetet med UFS. En del av regeringens uppdrag till ESV är att säkerställa att det finansiella sparandet är lika i de finansiella och reala räkenskaperna. För att komma tillrätta med skillnader i det löpande arbetet, bedömer ESV att det är nödvändigt att bryta ned det totala finansiella sparandet och analysera det per myndighet. Det talar för att man så långt som möjligt ska integrera arbetet och arbeta med en myndighet i taget i de finansiella och reala räkenskaperna samtidigt.

4.2.2 Slutsatser från fallstudier

Under våren 2011 har ESV påbörjat ”fallstudier” som en del av utvecklingsarbetet. Ett par relativt enkla myndigheter har analyserats genom att påverkan på det finansiella sparandet i UFS har jämförts med vad man får fram om man räknar fram ett finansiellt sparande från balansräkningen. I enkla fall kan detta göras genom att ta fram information om myndighetens betalningar och förändring av fordringar och

skulder. Arbetet med fallstudier har lyckats väl, men det är än så länge för tidigt att säga om detta är generellt eller om mer komplexa myndigheter kommer att innehålla så stora komplikationer att det inte lyckas där. Några slutsatser kan ändå dras när det gäller vilka uppgifter som krävs för att göra avstämning på myndighetsnivå.

Betalningsinformation har hittills inte använts i UFS-arbetet, men är nödvändig på myndighetsnivå för finansräkenskaperna. Den finns tillgänglig på S-koder i Hermes. Betalningarna måste justeras för tillförda anslagsmedel vilka redovisas som inbetalningar av myndigheterna, eftersom dessa inte är några betalningar för staten som helhet utan endast bokföringsmässiga omfördelningar.

Transfereringar mellan myndigheter finns i Hermes och i UFS-applikationen, men tas bort i arbetet med UFS. Det innebär att klassificeringsskillnader och periodiseringsskillnader antas ta ut varandra över tid, vilket de ska göra enligt reglerna och naturligtvis gör i huvudsak även i praktiken. När man ska jämföra finansiellt sparande i de reala räkenskaperna med bl.a. betalningstransaktioner, blir det dock nödvändigt att stämma av klassificering och periodisering av dessa transaktioner mer noggrant. Det blir ett tillkommande moment kopplat till UFS-arbetet.

Uppbördsinkomster (skatter m.m. och olika offentligrättsliga avgifter) tas in i UFS från redovisningen på inkomstitlar. Det innebär att om myndigheten rapporterat inkomsttransaktionerna på S-koder på ett sätt som avviker från redovisningen på inkomstitlar, eller rapporterat redovisning mot inkomstitel på ett sätt som avviker från betalningstransaktionen, kommer skillnader i vissa fall att uppstå som påverkar det finansiella sparandet. Det är därför nödvändigt att i fortsättningen införa någon form av avstämningsrutin i arbetet med UFS och finansräkenskaper. Med en sådan ska man säkerställa att rapporteringen på inkomstitel stämmer överens med rapporteringen på S-koder med hänsyn tagen till de olika regler och speciella omständigheter som kan gälla i olika fall.

Under sommaren och hösten 2011 kommer ESV att fortsätta arbetet med fallstudier och gå igenom de myndigheter som bedöms väsentliga. Syftet med det är att säkerställa att det finansiella sparandet kan beräknas på ett tillförlitligt sätt från den information som finns i balansräkningen med vissa kompletteringar. Särskilt väsentligt blir naturligtvis sådant avstämningsarbete gällande Riksgäldskontoret.

4.2.3 Mer komplexa myndigheter

För de mest komplexa myndigheterna ur finansräkenskapernas synvinkel, blir arbetssättet ett annat än det generella. Det avser i första hand Riksgäldskontoret som har en stor mängd finansiella transaktioner och finansiella instrument kopplade till statsskuldsförvaltningen och även medel i bl.a. stabilitetsfonden. För dessa finns detaljerade regler inom nationalräkenskapssystemet, som skiljer sig på många punkter från myndighetens ekonomiska redovisning som följer god redovisningssed

och de regler i förordningen om årsredovisning och budgetunderlag som gäller för statliga myndigheter. Kammarkollegiet redovisar statens aktier som enligt reglerna för finansräkenskaper ska delas upp i noterade och onoterade aktier och dessutom tas upp till marknadsvärde. Detta och andra komplikationer leder till att även Kammarkollegiet är en myndighet som inte kommer att kunna täckas in enbart genom att information samlas in genom S-koderna. För i första hand Riksgäldskontoret och Kammarkollegiet kan även nämnas att delar av informationen ska redovisas olika i finansräkenskaperna, EDP och i redovisningen av Maastrichtskulden, vilket kräver särskild hänsyn. I finansräkenskaperna som sådana förekommer det också att samma typ av tillgång eller skuld ska finnas värderad på flera olika sätt. Även det är exempel på situationer där flerdimensionell redovisning måste finnas, som inte fungerar via S-koder.

Andra myndigheter som har tillgångar, skulder eller transaktioner som kan komma att leda till informationsinsamlingsbehov utöver S-koderna är Centrala studiestödsnämnden, Tillväxtverket, Pensionsmyndigheten och Trafikverket. Försvarsmakten och Försvarets materielverk kräver särskilda beräkningar som görs redan i dag för andra syften, men som påverkar även finansräkenskaperna. Exportkreditnämnden kräver mer information än vad som finns på S-koder, men här pågår överväganden om att klassificera om myndigheten till företagssektorn vilket skulle förändra förutsättningarna. Andra exempel på myndigheter som kan kräva extra information i mindre omfattning eller för vissa specifika poster är universitet och högskolor (fondmedel och aktier i utvecklings- eller holdingbolag), Försäkringskassan (fondmedel), länsstyrelserna (viss utlåning) och Sida (viss utlåning).

I de fall extra information samlas in bedömer ESV att informationen på S-koder bör tas in som vanligt via Hermes, men att därefter vissa S-koder ersätts med uppgifter som tagits in via Excel-filer med detaljerad information. För andra poster ersätts inte uppgifterna, men de klassificeras om eller räknas om med ledning av den tillkommande informationen. Allt detta innebär en högre grad manuell hantering för dessa myndigheter, men den är nödvändig. För Riksgäldskontoret och Kammarkollegiet bedömer ESV det som helt omöjligt att på kort och medellång sikt samla in all den information som krävs med hjälp av S-koderna.

4.2.4 ESV:s rapportering

Sedan alla myndigheter gått igenom, framställs totalrapporter med de rubriker och poster som finansräkenskaperna kräver. Avstämningar av finansiellt sparande enligt finansräkenskaperna görs mot det finansiella sparandet i ESV:s underlag till de reala räkenskaperna (UFS). Vid behov görs kompletterande utredning, beräkningar och justeringar.

För de tre första kvartalen varje år och i den första rapporteringen för fjärde kvartalet i slutet av februari året efter aktuellt år, ställs begränsade krav på totalavstämningar.

Viss schablonmässighet och förenklad hantering av vissa differenser är nödvändig eftersom det inte finns några fullständiga bokslut tillgängliga för de myndigheter som ingår i materialet. Beräkningen för fjärde kvartalet ligger till grund för det senast avslutade året i EDP April Notification. När årsredovisningen för staten färdigställts, med alla de avstämningar som görs av interna transaktioner i staten, av kassaflöden för finansieringsanalysen och av kapitalets förändring för analys av statens nettoförmögenhet, finns möjlighet att använda en del av den informationen för att komplettera finansräkenskaperna och färdigställa en i huvudsak definitiv version sannolikt under april månad varje år. En mer definitiv version av det senast avslutade året finns därmed tillgänglig till EDP October Notification. Därefter sker vissa revideringar som främst är hänförliga till den tillkommande informationen om skatteintäkter som kommer vid taxeringen och något senare upp till cirka ett och ett halvt år efter utgången av det år beräkningen avser.

Slutligen överlämnas underlaget till SCB i form av sammanfattande rapporter och detaljerade pivottabeller eller datablad där posterna på lägsta nivå per myndighet finns angivna.

4.2.5 Utvecklingsbehov rörande skatteintäkter

Både i statens budget och i de reala NR bygger de uppgifter om skatteintäkter som presenteras under den närmaste tiden efter ett års utgång, på en kombination av utfall och prognoser över taxering och inbetalningar. Först efter cirka ett och ett halvt år finns slutliga uppgifter. Detta påverkar även finansräkenskaperna som kommer att revideras med hänsyn till nya beräkningar av skatteintäkterna under cirka ett och ett halvt år efter utgången av inkomståret.

Det finns även andra frågor som kommer att behöva lösas i det fortsatta arbetet med utveckling av finansräkenskaper. Skatteintäkterna räknas fram i en modell som jämför de beräknade (periodiserade) intäkterna med betalda skatter och skillnaden blir i princip en förändring av fordringar eller skulder. Eftersom man arbetar med flera år samtidigt i modellen (aktuellt år och ett eller två år bakåt, beroende på när beräkningen görs), kommer förändringen av fordringar och skulder att avse flera år. Den måste också stämmas av med de faktiska betalningarna under året och med de fordringar och skulder i relation till skattskyldiga samt avräkningar i relation till kommunerna och AP-fonderna som Skatteverket och andra berörda myndigheter bokför. Detta är komplext och beräkningen av skattefordringar i finansräkenskaperna och dess koppling till skatteintäkter i de reala räkenskaperna kommer att bli ett särskilt moment i arbetet, som ännu inte har hunnit analyseras.

4.3 Behov av regelförändringar

De regler som påverkar de statliga myndigheterna kopplat till finansräkenskaperna, är regler om vilken information som ska rapporteras till statsredovisningen vid olika tidpunkter och föreskrifterna om statliga inrapporteringskoder (S-koder) som är

detaljerade beskrivningar om innehållet i olika rapporteringskoder. I sammanhanget har även övervägts om det finns behov av att ställa ökade krav på kvaliteten i myndigheternas bokföring. Främst skulle det kunna avse ökade krav på periodisering av utgifter och inkomster.

4.3.1 Tidpunkter för myndigheternas rapportering ändras inte

ESV ser för närvarande inte att tidpunkterna för rapportering påverkas av de nya uppgifterna rörande finansräkenskaper. Tidpunkterna för rapportering efter varje kvartal är sedan tidigare anpassade till kravet på att ta fram underlaget till NR (UFS). Inför 2011 gjordes tidigareläggningar av inrapporteringsdatum för dessa uppgifter, just för att bättre tillgodose behoven. Tidplanen för finansräkenskaper är i dag något senare än för de reala räkenskaperna, men önskemålet är att den ska vara densamma vilket innebär att ESV rapporterar till SCB omkring 45 dagar efter utgången av ett kvartal. För andra kvartalet, på sommaren, gäller något längre tidsramar, men samtidigt en förenklad ”snabb-version” inom knappt 30 dagar som i dagsläget dock enbart berör de reala beräkningarna. En utveckling mot gemensamma rapporteringstidpunkter kan förutses, men däremot är det inte i nuläget aktuellt med ännu tidigare rapportering.

4.3.2 Ändringar av de statliga inrapporteringskoderna (S-koder)

När det gäller S-koderna planerar ESV att under sommaren ta fram ett förslag till förändrade koder som därefter remissbehandlas och beslutas under hösten 2011 med ikraftträdande den 1 januari 2012. Bland förändringar som övervägs kan följande nämnas.

- Särredovisning av semesterlöneskuld och annan skuld kopplad till lön. Eftersom NR använder lön enligt kontrolluppgift kan inte inarbetad semesterlöneskuld, övertidsskuld och liknande tas med i skulderna i finansräkenskaperna. Det leder till att myndigheterna behöver särredovisa dessa skulder.
- Särredovisning av försäljning av vissa finansiella tillgångar. I dag särredovisas i de flesta fall förvärv av t.ex. aktier och obligationer. Försäljning redovisas däremot endast som en minskning av tillgångars värde, vilket kan bero på andra orsaker än försäljning. Eftersom försäljning är en transaktion i finansräkenskaperna kan det finnas behov av att generellt särredovisa det.
- Mer specificerad information om vissa finansiella tillgångar. Finansräkenskaperna ställer krav på uppdelning i noterade och onoterade aktier och på att särskilja olika typer av värdepappersinnehav, medan reglerna för balansräkning innebär att olika typer av tillgångar kan redovisas under samma balanspost och samma S-kod (långfristiga respektive kortfristiga värdepappersinnehav, som inte heller behöver definieras på samma sätt som i finansräkenskaperna). Därför kommer kraven på

specificering troligen att öka via S-koderna. Ett alternativ kan vara att ta in specifikationer endast från vissa myndigheter.

Det finns utöver detta behov av att säkerställa att periodiseringar av kostnader för transfereringar och av uppbördsintäkter kan särskiljas, så att fordringar och skulder som inte påverkar de reala räkenskaperna kan tas bort från myndigheternas rapporterade fordringar och skulder även i de finansiella räkenskaperna. Fler förändringsbehov kommer sannolikt att identifieras i det fortsatta utvecklings- och analysarbetet.

Som nämnts behöver information om betalningar användas i finansräkenskaperna. Det gör att myndigheternas rapportering av betalningar får ökad betydelse. Den är dock obligatorisk månadsvis redan i dag, och föranleder därför i nuläget inga regelförändringar. Detsamma gäller bruttoredovisning av utlåning och amorteringar, som är viktigast hos myndigheter som arbetar med utlåningsverksamhet. Även den informationen är obligatorisk att bruttoredovisa i dag, och den kopplar nära till informationen om betalningsflöden. Det blir dock viktigare att myndigheterna rapporterar rätt för varje period och det skulle kunna bli aktuellt med kompletterande information för någon särskilt betydelsefull myndighet.

För några av de mer komplexa myndigheterna blir det aktuellt med underindelade S-koder. Sådant förekommer redan i dag för ett antal stora myndigheter med specifik verksamhet. Troligen blir det aktuellt i flera nya fall och det är ett alternativ till enkäter i situationer där informationen kan struktureras på ett sätt som lämpar sig för S-koderna, men där den är alltför specifik för att lämpa sig för generella rapporteringskoder. Även underindelade S-koder är regler som ESV fattar beslut om.

4.3.3 Kraven på bokföringen behöver inte öka generellt

De statliga redovisningsreglerna ställer i dag inte krav på att t.ex. periodisera inkomster och utgifter fullständigt varje månad eller kvartal, eller på att värdera tillgångar och skulder oftare än vid bokslut (årsredovisning och för myndigheter som berörs av särskilt regelverk även delårsrapport). I princip skulle det kunna öka kvaliteten i både de reala och finansiella räkenskaperna att ställa sådana krav.

Efter införandet av kostnadsmässig redovisning mot förvaltningsanslag 2009 har kraven på periodisering månadsvis i praktiken ökat något. ESV har i dag inte några planer på att ytterligare öka kraven myndigheterna generellt. Det skulle leda till ökade kostnader för myndigheternas administration och är inte något som bedöms nödvändigt för godtagbar kvalitet. Långsiktigt är det en sådan kvalitetsbedömning som måste ligga till grund för beslut om regler, men på kort och medellång sikt konstaterar ESV att de avvikelser från fullständigt korrekt periodisering som finns i princip påverkar de finansiella och reala räkenskaperna lika. Det är inte en fråga som minskar skillnaderna mellan det finansiella sparandet i de reala och finansiella räkenskaperna och den är därför inte prioriterad i nuläget.

4.3.4 Annan information än finansiellt utfall behövs

För att uppfylla alla krav i finansräkenskaperna och samtidigt tillgodose de behov som finns i EDP-rapporteringen som sådan, finns behov av information som inte ingår i den egentliga finansiella rapporteringen (resultat- och balansräkningsinformation enligt S-koderna, med olika specifikationer som byggs in för bl.a. NR:s behov).

En del av den informationen rör verksamheten, organisationerna och regelverket i staten. Eurostat kan begära svar på frågor som rör vilka myndigheter som kan låna ut pengar, vad innehållet eller syftet med kapitaltillskott i statliga bolag är eller hur en viss transaktion i statens budget redovisas i nationalräkenskaperna. I vissa fall är det möjligt att få fram informationen ur räkenskaperna, i andra fall är man beroende av kunskap i organisationen, dvs. här ESV och i viss mån Regeringskansliet och SCB eller en specifik myndighet. Det är knappast möjligt att lösa denna typ av behov genom regler eller förberedda rutiner, men när olika behov identifieras och lämpar sig för regler eller rapporteringsrutiner kan det naturligtvis bli aktuellt. I dagsläget har ESV inga konkreta planer på regler eller specifika rutiner för detta.

En aspekt ytterligare är krav som kan komma med anledning av förstärkningen av stabilitets- och tillväxtpakten inom EU, eller andra krav som blir följden av det fortsatta utvecklingsarbetet hos EU-kommissionen eller som följd av den ekonomiska utvecklingen i Europa och världen i övrigt. Det kan leda till nya krav på både finansiell information och tilläggsinformation, men det är i dag inte möjligt att planera närmare för detta.

4.4 Fortsatt kunskapsutbyte och samarbete krävs

En viktig del av ESV:s utvecklingsarbete är att bygga upp den specifika kompetens som krävs för att producera finansräkenskaper för staten löpande. ESV har god kompetens för produktion av de reala räkenskaperna och mycket god kompetens om den statliga ekonomin generellt, men när det gäller finansräkenskaper har det endast funnits ett fåtal personer som har kunskaper och det finns delar där kunskaper saknas. Som nämnts har därför en viktig del av arbetet under våren 2011 handlat om att ESV inhämtat kunskap från SCB om hur finansräkenskaperna är uppbyggda och vilka informationsbehov som finns. Även det motsatta, att ESV informerar SCB om vad som finns i systemen i dag och vilka förutsättningar som finns för att öka detta, har varit viktigt men har varit mindre omfattande.

Det fortsatta arbetet kommer också att innehålla sådan kunskapsöverföring och gemensamt utbyte. Fördjupning av de specifika problem, ner till detaljerad nivå, som SCB har med finansräkenskaperna måste göras. Gemensam diskussion om beräkningsmetoder och analysmetoder, liksom problemlösning för olika frågor som förutses komma fram när produktionen kommer igång praktiskt, är nödvändiga delar. Här kan man notera att när man tar in information från alla 240 myndigheterna i

stället för ett urval, måste man vänta sig att nya problem som inte kunnat förutses kommer att identifieras.

Kunskapsöverföring från och till Riksgäldskontoret och även Kammarkollegiet kommer också att bli viktig och kommer att behöva fortsätta under 2012 och möjligen även därefter. Även andra myndigheter kan beröras av denna typ av arbete.

5 Systemlösningar

I enlighet med regeringens uppdrag har ESV övervägt olika möjliga alternativa systemlösningar för det IT-stöd som blir aktuellt för finansräkenskaperna, samt beräknat kostnaderna för detta utvecklingsarbete.

ESV har i sammanhanget övervägt fyra typer av systemlösningar: anskaffning av ett standardsystem som därefter anpassas, utveckling av en tillämpning i Excel eller liknande kalkyl- eller statistiksystem, nyutveckling av ett fullt integrerat delsystem i ESV:s verksamhetssystem Wise samt ett mer fristående delsystem i Wise.

5.1 Standardsystem på marknaden

Att upphandla ett standardsystem på marknaden skulle kunna vara ett alternativ. Innan den applikation för UFS som i dag finns i ESV:s verksamhetssystem Wise utvecklades, gjorde ESV en utredning av om det kunde bedömas lämpligt att ta fram underlaget för statens finansiella sparande i ett standardsystem. ESV använder ett standardsystem för konsolidering, IBM/Cognos, för att ta fram resultat- och balansräkningen till årsredovisningen för staten. Resultat- och balansräkning är en relativt standardiserad produkt, som på många sätt liknar det som tas fram för ett stort företag. Därför har det varit lämpligt att använda ett standardsystem, samtidigt som standardsystemets funktioner ändå endast delvis är tillämpliga i den statliga verksamheten.

Den utredning som gjordes för UFS gav till resultat att det inte bedömdes lämpligt att använda det konsolideringssystem ESV då använde (en tidigare motsvarighet till det nuvarande). Systemet saknade stöd för många av de specialbehov som finns i NR. Finansräkenskaperna ställer ytterligare många särskilda krav. Ett standardsystem kan visserligen ge låga utvecklingskostnader i sig, men i det här fallet bedömer ESV att det skulle kräva omfattande anpassningsåtgärder som gör besparingsmöjligheterna osäkra. Det finns också ett tydligt behov av att integrera de båda beräkningarna som talar emot ett standardsystem, såvida inte hela UFS-produktionen skulle föras över till ett sådant system. Om ett standardsystem skulle anskaffas, krävs en omfattande kravspecifikation innan en upphandling påbörjas och därefter en upphandlingsprocess som syftar till att ta reda på om det finns någon leverantör på marknaden som kan leverera ett system som uppfyller kraven. ESV bedömer det inte tidsmässigt möjligt att göra en så utredning och upphandling på den tid som finns tillgänglig för

att utveckla rutiner för att ta fram finansräkenskaper. Det skulle enligt ESV:s bedömning kräva att regeringen skjuter upp införandet, vilket i praktiken innebär ytterligare ett år.

ESV har mot denna bakgrund bedömt att detta alternativ inte är genomförbart.

5.2 Excel- eller SAS-lösningar

ESV har övervägt möjligheten att bygga IT-stöd i standardprogram som Excel eller eventuellt statistiksystemet SAS.

Att bygga stöd i Excel skulle kunna ha fördelen att lösningen kan vara mer flexibel och lättare att ändra än ett system som utvecklats från grunden. Fler personer kan gå in och ändra i systemet vilket leder till att man löser behov som förbisetts i utvecklingsarbetet snabbare. Det bör även vara billigare att bygga modeller i Excel. Verktyget är också väl känt bland användarna. En lösning med Excel skulle motiveras främst med att förutsättningarna ännu är relativt oklara och att arbetsflödet i ESV:s produktion ännu inte har kunnat klarläggas i detalj, eftersom mycket av utvecklingsarbetet återstår.

Säkerheten i systemutvecklingen riskerar att bli lägre, genom att administration, underhåll och förändringar i systemet blir svårare i denna typ av modell. Det är också svårt att bygga kontroller i Excel som förhindrar fel, även om det i princip går att genom olika kontroller och noggrann versionshantering säkerställa att produktionssystemet håller tillräcklig kvalitet och att säkerheten blir godtagbar. Riskerna för kvalitetsbrister bedöms därför större. Den förväntade stora datamängden med inrapportering från 240 myndigheter och antalet dimensioner som materialet ska bearbetas i, gör att ESV bedömer det svårt, möjligen omöjligt, att bygga ett system som blir tydligt och ändamålsenligt att arbeta med. En viktig fråga vid uppbyggnaden av nuvarande applikation för UFS, var att få ett system med verifikationer så att alla händelser kan spåras. Justeringstransaktionerna i ESV:s produktion av finansräkenskaper bedöms bli många. I Excel bedömer ESV inte att det är möjligt att bygga rutiner med verifikationer på det sätt som finns i dagens UFS-applikation. Att ha verifikationer för alla justeringar är väsentligt mot bakgrund av kravet på spårbarhet som SCB och Eurostat ställer.

Avstämningen mot underlaget till de reala räkenskaperna i UFS skulle kräva antingen helt manuella avstämningar eller att produktionen av UFS skulle föras över till en Excel-modell. Det skulle vara omständligt eller direkt olämpligt.

Utdata från ESV:s system för reala och finansiella räkenskaper bör föras över till SCB på ett enhetligt sätt. Det talar för att man arbetar i system som är strukturerade och uppbyggda på likartat sätt. Här bör också betonas att SCB på den reala sidan arbetar för att få bort Excel-hantering och få leveransen av UFS elektroniskt direkt in i en databas på SCB. Det gör likartad utformning av system ännu viktigare.

ESV ser en eventuell Excel-lösning som en mer kortsiktig lösning och på lång sikt är det inte rimligt att hela produktionen skulle göras i Excel. Bygger man en Excel-lösning är det sannolikt att ett nytt system måste byggas upp ett eller två år senare. Även om kostnaden inledningsvis är lägre, kommer då sannolikt den totala kostnaden att bli högre över tre till fem år.

Mot denna bakgrund bedömer ESV att en Excel-lösning inte håller tillräcklig kvalitet och inte är långsiktigt kostnadseffektiv och därför inte är lämplig. I princip kan samma argument användas mot en eventuell SAS-lösning.

5.3 Utveckla en fullt integrerad applikation i Wise

ESV har i dag en systemapplikation för UFS i det egenutvecklade verksamhetssystemet Wise. För att få ett enhetligt arbetssätt, goda möjligheter till avstämningar mellan de reala och finansiella räkenskaperna och likartad form på utdata ur systemet, talar mycket för att systemstödet för finansräkenskaper också bör byggas i Wise. En systemapplikation som utvecklats med de utvecklingsmetoder som används i ESV:s övriga produktion av utfall och prognoser, bedöms också ge det mest långsiktigt användbara systemet och därmed också det mest kostnadseffektiva.

Ett alternativ är då att utveckla ett system för finansräkenskaper i Wise, som är fullt integrerat med den befintliga applikationen för UFS (underlaget för reala räkenskaper). En variant på detta skulle vara att bygga om det nuvarande UFS-systemet för att åtgärda olika delar där förbättringsmöjligheter finns och i samband med detta bygga en helt integrerad del för finansräkenskaper.

Fördelarna med detta skulle vara att kvaliteten på båda systemen skulle kunna bli högre, eftersom de två delsystemen hänger nära ihop. Bygger man om det nuvarande UFS-systemet kan olika problem som finns i dag åtgärdas.

Svagheter med denna lösning är att ett fullt integrerat system riskerar att bli alltför komplicerat. Det riskerar därmed att inte bli färdigt så att produktionen kan påbörjas 2012. Det finns också tydliga risker för att integrationen görs på fel sätt, eftersom många förutsättningar ännu inte kunnat utredas och arbetsprocesserna inte hunnit etableras. Därmed skulle man långsiktigt få ett ineffektivt system som inte blir kostnadseffektivt när ändringar av systemet krävs efter kort tid.

ESV bedömer riskerna för stora och att därför denna lösning inte är lämplig.

5.4 Utveckla en fristående applikation i Wise

Som nämnts talar mycket för att bygga en applikation i Wise, även om den inte helt integreras med den befintliga för UFS. Ett enhetligt arbetssätt och goda möjligheter till avstämningar mellan delsystemen för finansräkenskaper och reala räkenskaper samt likartad form på utdata talar för detta. ESV bedömer det möjligt att bygga en fristående applikation som inte är fullt integrerad med UFS-systemet, men som ändå

ger de flesta av de fördelar som en sådan lösning skulle ge. Detta alternativ innebär att man i systemutvecklingen kan dra nytta av att finansräkenskaper har stora likheter med systemet för reala räkenskaper när det gäller behoven av grunddata. Huvuddelen av den mängd grunddata som behövs finns redan i Wise. Mycket av den funktionalitet och ”infrastruktur” som krävs finns redan i Wise. Det finns också möjligheter att i ett senare skede öka integrationen mellan de båda delsystemen och därmed höja kvaliteten både på systemet för UFS och på systemet för finansräkenskaper. ESV avser därför att bygga IT-stöd i Wise med den inriktningen.

För att undvika låsningar till följd av begränsade förutsättningar som ännu gäller, bör systemet byggas relativt öppet och detaljerade och komplexa systemlösningar bör undvikas. Systemstödet bör i första hand hantera de stora volymerna transaktioner och ställningsvärden, medan de komplexa finansiella transaktionerna hos bl.a. Riksgäldskontoret i stället får förberedas i olika underlag från Riksgäldskontoret och i egna beräkningar som med fördel görs i Excel. Därefter registreras dessa manuellt eller läses in som filer i systemet. Detta leder till en något större andel manuell eller halvmanuell hantering än i nuvarande UFS, men det ger samtidigt bättre överblick över vad man faktiskt gjort med informationen och större möjligheter att komplettera systemet senare.

Med en Wise-lösning får man en hantering av verifikationer som motsvarar den som i dag gäller i UFS, vilket ger den spårbarhet som är önskvärd ur allmän intern kontroll-synvinkel men också med hänsyn till SCB:s och Eurostats krav på spårbarhet och säkerhet. Dessutom kan utformning av rapporter, utdata i form av pivottabeller och motsvarande samt säkerhetsrutiner generellt hanteras på ett sätt som är enhetligt för hela ESV:s verksamhet

ESV gör den samlade bedömningen att detta alternativ är det mest lämpliga, mot bakgrund av risker i utvecklingsarbetet, kostnader och behov av funktionalitet och säkerhet.

6 Kostnader

6.1 Kostnader för systemutveckling

För utvecklingen av en systemapplikation enligt avsnitt 5.4 beräknar ESV utvecklingstiden till 70 veckor (”personveckor”) och utöver det kravarbete, arbete med prototyp och test till 30 veckor. Summan är således 100 veckor effektiv tid. Huvuddelen av utvecklingsarbetet måste bedrivas med systemkonsulter.

Det egentliga systemutvecklingsarbetet skulle bedrivas i en första huvudfas under perioden september 2011 fram till mars 2012. Därefter skulle återstående funktionalitet utvecklas under perioden april 2012 till mars 2013, då rapporter och systemlösningar i övrigt vidareutvecklas i takt med att arbetsprocesser etableras.

Kostnaderna för utvecklingen av detta system beräknas utifrån de timpriser ESV har för konsulter till 3 400 000 kronor. Timpriserna är i enlighet med de ramavtal ESV har tecknat med IT-konsulter. Systemet aktiveras till stor del som immateriell anläggningstillgång och kräver därmed anslagsmedel under en beräknad femårig avskrivningstid. Den del som utvecklas med egen personal aktiveras däremot endast delvis. Sammantaget bedöms cirka 2 900 000 kronor aktiveras och återstoden redovisas mot anslag redan under utvecklingstiden.

Det leder till följande beräknade fördelning av kostnadernas redovisning mot anslag:

År	Beräknad anslagsförbrukning för systemutveckling, kronor
2011	250 000
2012	470 000
2013	580 000
2014	580 000
2015	580 000
2016	580 000
2017	360 000
Summa	3 400 000

ESV bedömer det inte möjligt att klara systemutvecklingsarbetet utan nya resurser, utan förutsätter att regeringen tilldelar anslag utöver det nuvarande anslaget med 3 400 000 kronor. Detta kan antingen fördelas årligen utöver ordinarie anslag, eller tillskjutas som en engångspost som får sparas för detta ändamål under hela den angivna perioden.

6.2 ESV:s övriga kostnader

Utöver kostnaderna för systemutveckling har ESV kostnader för utredning och utveckling rörande informationsinsamling, regler, arbetsrutiner och underlag för kravspecifikation vid avdelningen Statlig redovisning och finansiering, som budgeterats till 1 160 000 kronor under 2011. Administrativa kostnader för rekrytering och organisering av arbetet har då inte räknats in.

Under 2012 kommer ett kvarstående utvecklingsbehov att finnas när produktionsrutinerna ska tillämpas i praktiken och kvarstående problem lösas. En del av detta kommer i praktiken att bli en del av den löpande produktionen som börjar 2012. Utvecklingskostnader utöver den löpande produktionen bedöms motsvara cirka hälften av utvecklingskostnaderna 2011, eller 500 000 kronor. Därefter tillkommer utvecklingskostnader årligen för tillkommande behov och anpassningar i samband med nya regler, ändrade omvärldsfaktorer i övrigt etc. Dessa kan beräknas till 10 %

av den löpande produktionskostnaden, eller drygt 110 000 kronor årligen, men för 2013 som är det första året med full produktion hos ESV förväntas de vara högre.

För den löpande produktionen som inleds 2012, beräknar ESV att resurser motsvarande en årsarbetare behöver avsättas. F.n. pågår rekrytering för att förstärka avdelningen för detta. Kostnaden beräknas till cirka 1 150 000 kronor årligen. Produktionen under 2012 inleds efter utgången av första kvartalet. Med hänsyn till att arbetet är mer omfattande vid helårsberäkningen efter årets utgång, bedöms kostnaderna för produktion uppgå till cirka 750 000 kronor under 2012.

Det innebär följande anslagsförbrukning för övriga kostnader för finansräkenskaper under de närmaste åren.

År	Beräknad anslagsförbrukning, kronor		
	Utveckling	Löpande produktion	Summa
2011	1 160 000	-	1 160 000
2012	500 000	750 000	1 250 000
2013	250 000	1 150 000	1 400 000
2014	110 000	1 150 000	1 260 000

ESV bedömer att kostnadsnivån är omkring 1 200 000 kronor årligen under åren därefter.

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.