

Regeringsuppdrag

Rapport

Förutsättningar för ett digitalt inlämnande av myndigheternas årsredovisningar



EKONOMISTYRNINGSVERKET

Publikationen kan laddas ner
från ESV:s webbplats esv.se.

Datum: 2018-12-20

Dnr: 2018-00595

ESV-nr: 2018:58

Copyright: ESV

Rapportansvarig: Ia Stolt, Jerker Jonsson och Carina
Franzén

Förord

Ekonomistyrningsverket (ESV) har fått i uppdrag av regeringen att utreda förutsättningarna för att de statliga myndigheterna ska kunna lämna in sina årsredovisningar digitalt. I uppdraget ingår också att göra en bedömning av vilka kostnader och nyttor som en sådan hantering skulle innebära samt att redovisa en genomförandeplan. Uppdraget ska redovisas till regeringen (Finansdepartementet) senast den 31 december 2018.

ESV vill rikta ett stort tack till de medarbetare från Regeringskansliet, Bolagsverket, Riksrevisionen, Statens servicecenter, Myndigheten för digital förvaltning och ESV som har bidragit med värdefulla synpunkter under arbetets gång.

Ia Stolt (projektledare), Carina Franzén och Jerker Jonsson har tagit fram denna rapport.

ESV överlämnar härmed rapporten *Förutsättningar för ett digitalt inlämnande av myndigheternas årsredovisningar* och uppdraget är därmed avslutat.

Stockholm
2018-12-20

Clas Olsson
Generaldirektör

Ia Stolt
Utredare

Innehåll

Sammanfattning	5
1 Inledning	6
1.1 Uppdraget.....	6
1.2 Uppdragets syfte.....	6
1.3 Genomförande.....	7
1.4 Utgångspunkter	7
2 Intressenter och förutsättningar	8
2.1 Intressenter.....	8
2.2 Förutsättningar för att upprätta digitala årsredovisningar.....	9
2.3 Förutsättningar för att ta emot digitala årsredovisningar.....	12
2.4 Förutsättningar för att använda digital årsredovisningsinformation.....	13
2.5 Juridiska förutsättningar för att hantera årsredovisningar digitalt.....	14
3 ESV:s förslag till organisation och genomförandeplan.....	17
3.1 Organisation och ansvarsfördelning	17
3.2 Genomförandeplan.....	19
4 Nyttor och kostnader	21
4.1 ESV:s bedömning av nyttor	21
4.2 ESV:s bedömning av kostnader	25
4.3 Kritiska framgångsfaktorer.....	26
5 Slutsatser och ESV:s förslag.....	28
5.1 Förutsättningar för en digital inlämning av myndigheternas årsredovisningar	28
5.2 Genomförandeplan.....	30

Sammanfattning

Regeringen har givit Ekonomistyrningsverket (ESV) i uppdrag att utreda förutsättningarna för att de statliga myndigheterna ska kunna lämna in sina årsredovisningar digitalt. Enligt uppdraget ska ESV också göra en bedömning av kostnader och nyttor samt redovisa en genomförandeplan.

En övergripande förutsättning för att införa en digital inlämning av årsredovisningar för statliga myndigheter, är att nyttorna överstiger kostnaderna. ESV:s bedömer att nyttorna av ett införande i huvudsak skulle vara kvalitativa, till skillnad från kostnaderna som är tydligt monetära. Ett eventuellt beslut om ett införande beror slutligen på regeringens avvägning mellan dessa aspekter.

Om ett införande blir aktuellt, föreslår ESV att statliga myndigheter ska lämna sina årsredovisningar digitalt till en enda inlämningspunkt. Utformningen av inlämningspunkten är central och har stor påverkan på övriga delar av processen. Vi föreslår att Bolagsverkets erfarenheter och tekniska plattform bör tillvaratas vid utformning av inlämningspunkten. ESV bedömer att frågan om vilken myndighet som ska ansvara för inlämningspunkten behöver utredas ytterligare, både i fråga om juridiska och tekniska aspekter av olika alternativ. Vi föreslår att Bolagsverket får i uppdrag att utreda dessa frågor närmare.

Regler och definitioner för hur informationen i de statliga myndigheternas årsredovisningar ska struktureras är en nödvändig förutsättning för den maskinella hanteringen av årsredovisningsinformation. Vi föreslår att ESV får ett samordningsansvar för utveckling och förvaltning av regler och definitioner.

ESV föreslår vidare att Kammarkollegiet får ansvar för att upphandla och förvalta ramavtal för en tjänst som statliga myndigheter kan använda för att upprätta och lämna årsredovisningar digitalt.

De årsredovisningar som statliga myndigheter lämnar in digitalt behöver göras tillgängliga för regeringen och övriga intressenter. Vi föreslår att ESV får ett ansvar för att göra årsredovisningarna tillgängliga för både visuell presentation och digitalt vidareutnyttjande. Förutsatt att regeringen beslutar om ett fortsatt arbete föreslår ESV att det utförs stegvis. ESV och ansvarig myndighet för inlämningspunkten kan i samverkan med ett antal pilotmyndigheter göra tester för att vinna erfarenheter och säkerställa att processen fungerar väl. Därefter bör de samverkande myndigheterna göra en utvärdering inför ett eventuellt beslut om att införa en digital inlämningsprocess i full skala.

1 Inledning

Digitaliseringen av den offentliga förvaltningen innebär att ta tillvara digitaliseringens möjligheter på alla områden. Det gäller även för utvecklingen av den ekonomiska styrningen i staten inom vilken många olika dokument hanteras. Ett sådant dokument är myndigheternas årsredovisningar.

I slutet av 2017 publicerade ESV en förstudie där vi föreslog ett fortsatt arbete med digital inlämning av statliga myndigheters årsredovisningar. I förstudien noterade vi att en digitalisering av myndigheternas årsredovisningar ger möjligheter att minska dubbelrapportering och kontrollmoment samt nyttja gemensamma datakällor. I förstudien föreslog ESV att myndigheterna ska lämna in sina årsredovisningar i ett digitalt, maskinläsbart, format till en enda inlämningspunkt. Därutöver föreslog ESV att rutinen för att lämna in årsredovisningen ska innehålla funktioner som underlättar myndigheternas arbete med att upprätta årsredovisningen.¹

Vidare såg ESV att det fanns ett behov av ett fortsatt arbete med att värdera nyttor respektive kostnader för ett införande av en digital inlämningsrutin. Den här rapporten innehåller en sådan värdering.

1.1 Uppdraget

ESV har fått i uppdrag från regeringen att utreda de förutsättningar som krävs för att de statliga myndigheterna ska kunna lämna in sina årsredovisningar digitalt. I uppdraget ingår att göra en bedömning av vilka kostnader och nyttor en sådan digitalisering skulle innebära, såväl för de enskilda myndigheterna som för staten som helhet.

ESV ska även redovisa en plan för ett genomförande av digital inlämning av årsredovisningarna. Utgångspunkten är att årsredovisningarna i sin helhet ska kunna lämnas in digitalt. ESV bör även överväga möjligheterna till ett stegvis införande. Bolagsverkets erfarenheter av arbetet med digital inlämning av årsredovisningar från företag ska tas tillvara. Vidare ska ESV ge Myndigheten för digital förvaltning och Riksrevisionen möjlighet att lämna synpunkter.²

1.2 Uppdragets syfte

Målet med uppdraget är att till regeringen tillhandahålla ett underlag med identifierade nyttor och kostnader samt specificerade förutsättningar för ett ändrat inlämningsförfarande. Syftet med underlaget är att underlätta för regeringen att besluta om ett genomförande av digital inlämning av myndigheternas årsredovisningar bör ske.

¹ ESV 2017:76, *Digitaliserad årsredovisning – en förstudie*.

² Fi2018/02909/BATOT.

1.3 Genomförande

För att utreda vilka nyttor som kan finnas för statliga myndigheter och för staten som helhet har vi intervjuat myndighetshandläggare och budgetsamordnare på Regeringskansliet. Vi har även haft möten med utredare och experter på ESV som på olika sätt arbetar med sammanställningar och analyser av information i myndigheternas årsredovisningar.

Vi har träffat representanter från Bolagsverket för att ta tillvara deras erfarenheter av att införa digital inlämning av årsredovisningen för företag. Vi har gått igenom flera olika aspekter, exempelvis juridiska, tekniska och ekonomiska.

Ett antal myndigheter har fått möjlighet att diskutera hur de ser på möjligheten att lämna in sina årsredovisningar digitalt, i och med att frågan togs upp som en diskussionspunkt på ESV:s Ekonomichefs- och kontrollerråd.

Tillsammans med utvecklare och systemförvaltare på ESV har vi diskuterat möjligheter och svårigheter med att ta emot årsredovisningsinformationen digitalt. De har gett sin syn på hur man kan tillvarata de erfarenheter som Bolagsverket har gjort. I kostnadskalkylen har vi till stor del utgått från tidigare erfarenheter från utvecklingsprojekt vid ESV där vi bedömer att arbetet haft en liknande omfattning och komplexitet. Vi har även beaktat de uppgifter som Bolagsverket lämnat om kostnaderna för deras införandeprojekt.

Under arbetet har vi inhämtat synpunkter från Myndigheten för digital förvaltning (DIGG), Statens servicecenter (SSC) och Riksrevisionen.

1.4 Utgångspunkter

Med digital årsredovisning menar vi i den här rapporten en årsredovisning som kan läsas visuellt på samma sätt som en pdf-fil, och som därutöver innehåller information som gör att den kan läsas och tolkas maskinellt. Dagens årsredovisningar i pdf-format uppfyller därmed inte kriteriet för att vara en digital årsredovisning.

Vid våra möten med olika intressenter har frågor om utveckling av årsredovisningens informationsinnehåll ofta varit ett återkommande tema. Intressenterna har haft många idéer om hur utformningen av årsredovisningen kan utvecklas i anslutning till en digitalisering. ESV:s utgångspunkt för uppdraget är dock årsredovisningarnas informationsinnehåll enligt gällande regelverk. Att införa digital inlämning av årsredovisningar kan vara ett led i ett större långsiktigt utvecklingsarbete kring myndigheternas rapportering och vi välkomnar en fortsatt diskussion om årsredovisningarnas informationsinnehåll. Vi ser dock inte att diskussionen ryms inom detta uppdrag.

2 Intressenter och förutsättningar

I detta avsnitt redovisar vi vår bedömning av vilka intressenter som påverkas av en förändring samt de tekniska och juridiska förutsättningar vi ser för en digital inlämning av myndigheternas årsredovisningar.

För att förenkla och tydliggöra flödet av årsredovisningsinformation har vi delat in processen i tre övergripande steg enligt figuren nedan:

Årsredovisningsprocessen



2.1 Intressenter

Med intressenter menar vi alla som kan komma att påverkas av en digital inlämningsrutin för myndigheternas årsredovisningar. Vi har kategoriserat intressenterna utifrån de tre ovan beskrivna processtegen och gjort en indelning i primära respektive sekundära intressenter.

Intressenter som upprättar och lämnar in årsredovisningen



Alla myndigheter i den statliga redovisningsorganisationen upprättar och lämnar in en årsredovisning. För några myndigheter är hela eller delar av årsredovisningen hemlig. Det gäller framför allt myndigheter inom försvars- och säkerhetsområdet.

Statens servicecenter har en särställning eftersom de tillhandahåller administrativt stöd till flera myndigheter i samband med att de upprättar sina årsredovisningar.

Vår bedömning är att införandet av en digital inlämningsrutin för årsredovisningen skulle påverka samtliga myndigheter i den statliga redovisningsorganisationen.

Intressenter som använder årsredovisningen – primära



Det finns mottagare av myndigheternas årsredovisningar som bearbetar dem på olika sätt. Inom Regeringskansliet finns bland annat myndighetshandläggare, budgetsamordnare och olika analysfunktioner vars informations- och

bearbetningsbehov skiljer sig åt. Inom Regeringskansliet används årsredovisningen främst för myndighetsdialogen och som underlag till resultattexterna i budgetpropositionen men även som ett rent uppslagsverk om myndigheten. De representanter vi träffade uttryckte att det är viktigt att kunna följa olika politiska satsningar och se hur resultatet har utvecklats jämfört med kostnadsutvecklingen.

ESV tar årligen fram underlaget till årsredovisning för staten. Underlaget består bland annat av en resultaträkning, en balansräkning, en finansieringsanalys och noter samt en uppföljning av utfallet för statens budget. ESV använder myndigheternas årsredovisningar som ett underlag i detta arbete men också för andra ändamål såsom underlag till statens finansiella sparande. Därutöver använder ESV myndigheternas årsredovisningar som underlag till olika utredningar. Även inom ESV är användargruppernas informations- och analysbehov olika.

Riksrevisionen granskar årligen myndigheternas årsredovisningar och lämnar en revisionsberättelse för varje myndighet. Riksrevisionen gör avstämningar mellan rapporter i Hermes, myndighetens ekonomisystem och uppgifterna i årsredovisningen. Därutöver gör Riksrevisionen flera formaliakontroller.

Intressenter som använder årsredovisningen – sekundära

Vi har identifierat ett antal sekundära intressenter. Inom ramen för denna rapport har vi inte undersökt hur de kan komma att påverkas. Vid ett eventuellt införande av en digital inlämningsrutin bör dock behoven hos följande intressenter beaktas.

- Statskontoret³
- Riksdagens utredningstjänst⁴
- Myndigheten för samhällsskydd och beredskap⁵
- Allmänheten

2.2 Förutsättningar för att upprätta digitala årsredovisningar



Taxonomier

En nödvändig och grundläggande förutsättning för en digital inlämning av årsredovisningar är att det finns en definierad struktur för den information som ska hanteras maskinellt. Det behövs en så kallad taxonomi som anger hur informationen i statliga myndigheters årsredovisningar är strukturerad. En taxonomi innehåller klassificeringar och definitioner av alla begrepp och uppställningsformer som används

³ Mottagare av årsredovisningar enligt förordningen (2000:605) om årsredovisning och budgetunderlag.

⁴ Ibid.

⁵ Ibid.

i rapporteringen. I definitionerna ingår bland annat referenser till författningskrav, rubriker, förväntat format på informationen (exempelvis text, tal, debet eller kredit) och regler såsom summeringar.

När digital inlämning av årsredovisningar infördes för företag framhöll Bolagsverket ägande, vidmakthållande och utveckling av taxonomier som kritiska framgångsfaktorer för ett bestående resultat.

I Bolagsverkets införandeprojekt tog en samverkansgrupp som bestod av Bolagsverket, Bokföringsnämnden (BFN), Finansinspektionen, Skatteverket och Statistiska centralbyrån fram en gemensam begreppsstandard och definierade taxonomier. I arbetet fick även andra intressenter tillfälle att lämna synpunkter. Efter att införandeprojektet avslutats framförde Bolagsverket att ansvaret för att vidmakthålla och fortsätta utvecklingen av taxonomierna bör ligga hos en organisation med sakkunskap om regelverket.⁶ Bolagsverket förordade därför att BFN borde ha det samordnande ansvaret i fråga om att utveckla och förvalta taxonomierna för årsredovisningar som upprättas enligt årsredovisningslagen.

Vi bedömer att Bolagsverkets erfarenheter från taxonomiarbetet också gäller vid införandet av en rutin för digital inlämning av myndigheters årsredovisningar. Arbetet med en taxonomi för statliga myndigheters årsredovisningar behöver bedrivas av olika intressenter i samverkan. De taxonomier som definieras i en utvecklingsfas behöver sedan också vidmakthållas och vidareutvecklas. Regeringen bör därför tilldela samordningsansvaret för att vidmakthålla och vidareutveckla taxonomin till en myndighet med god sakkunskap om regelverket. Denna myndighet behöver också tilldelas resurser för arbetet.

iXBRL som standard

XBRL⁷ är en öppen och licensfri standard som bland annat möjliggör lagring, överföring och presentation av årsredovisningsinformation. Den kan bland annat användas för att definiera en taxonomi för statliga myndigheters årsredovisningar. XBRL används också för att tagga information i årsredovisningar. Taggnigen innebär att informationen kopplas till standardiserade begrepp som möjliggör en maskinell läsning och tolkning av informationen.

⁶ Uppdraget att införa digital hantering av finansiell information avseende årsredovisningar, Bolagsverket, delrapport N2016/04957/SUN.

⁷ eXtensible Business Reporting Language.

iXBRL⁸ är en variant av XBRL som är en vedertagen standard inom EU och även en svensk standard för elektronisk finansiell rapportering.⁹ ESV har tidigare bedömt att iXBRL skulle vara en lämplig standard för att hantera myndigheternas digitala årsredovisningar.¹⁰

iXBRL möjliggör att ett och samma årsredovisningsdokument kan innehålla både en avancerad visuell presentation och strukturerad information för maskinell läsning och tolkning. Bolagsverket tillämpar iXBRL för aktiebolag som lämnar in sina årsredovisningar digitalt.

ESV bedömer fortsatt att iXBRL är en lämplig standard för att hantera myndigheternas årsredovisningar.

Myndigheter behöver kunna skapa digitala årsredovisningar

Myndigheter ska i normalfallet lämna sina årsredovisningar i form av en pdf-fil. Det framgår av ESV:s föreskrifter till 1 kap. 3§ förordningen (2000:605) om årsredovisning och budgetunderlag (FÅB). En framtida process för digital inlämning förutsätter att myndigheterna kan lämna en årsredovisning i ett filformat som också innehåller maskinläsbar information. När en myndighet framställer en sådan fil är det nödvändigt att de taggar årsredovisningsinformationen så att den blir maskinellt läsbar.

Att tagga årsredovisningsinformation skulle innebära ett nytt arbetsmoment i myndigheternas processer för att upprätta årsredovisningar. Vi ser en risk att framställningen av digitala årsredovisningar kan medföra höga kostnader om varje myndighet måste bygga upp egen kompetens och egna system för ändamålet. Därför bedömer vi att myndigheterna behöver tillgång till effektiva lösningar som minimerar deras kostnader och merarbete för att framställa och lämna in en digital årsredovisning.

De aktiebolag som lämnar sina årsredovisningar digitalt till Bolagsverket kan välja mellan ett antal programvaruleverantörer som erbjuder system med funktioner för att upprätta och lämna in årsredovisningen digitalt. Tillgången på lösningar för att upprätta och lämna in aktiebolagens årsredovisningar är därmed beroende av utbudet från programvaruleverantörerna.

Vi har inte utrett programvaruleverantörernas intresse för att utveckla system med motsvarande funktionalitet för statliga myndigheters årsredovisningar. Den statliga redovisningsorganisationen omfattar totalt cirka 220 myndigheter som lämnar en

⁸ Inline eXtensible Business Reporting Language.

⁹ Elektronisk rapportering och utbyte av finansiell information med XBRL SS 40100:2015.

¹⁰ ESV 2017:76 *Digitaliserad årsredovisning – en förstudie*.

årsredovisning. Det kan jämföras med en årsvolym på 500 000 årsredovisningar som på sikt skulle kunna lämnas till Bolagsverket.

Vår bedömning är att statliga myndigheters tillgång till boklutsprogram för digitala årsredovisningar behöver säkerställas och att regeringen behöver utse en ansvarig myndighet för detta.

2.3 Förutsättningar för att ta emot digitala årsredovisningar



En digitalisering av årsredovisningarna innebär att det kommer att krävas en mottagningstjänst, en inlämningspunkt, för att ta emot informationen i det nya, digitala formatet.

En gemensam inlämningspunkt för digitala årsredovisningar samlar all information på ett ställe och möjliggör maskinell bearbetning av informationen. Idag sker vidarebearbetningen av informationen till stor del manuellt.

Vår bedömning är att regeringen bör ge en myndighet ansvaret för att utveckla och förvalta inlämningspunkten. Myndigheten behöver också tilldelas resurser för arbetet. Ett nära samarbete behöver etableras mellan den myndighet som ska se till att myndigheterna har tillgång till system för taggning av årsredovisningar och den myndighet som ska ansvara för inlämningspunkten.

Inlämningspunkt – Bolagsverkets lösning

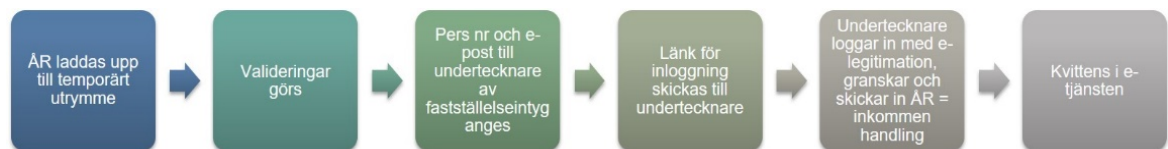
Bolagsverket har utvecklat en inlämningspunkt för att ta emot företags årsredovisningar digitalt. I dagsläget är det mindre aktiebolag som följer regelverket K2 som har möjlighet att lämna in årsredovisningen digitalt. Arbetet med att göra det möjligt för större aktiebolag att lämna in årsredovisningen digitalt pågår, och väntas bli klart under våren 2019.

För att kunna lämna in ett företags årsredovisning digitalt krävs två saker: programvara som stödjer digital inlämning och att den styrelseledamot eller verkställande direktör som ska skriva under fastställelseintyget, har en godkänd e-legitimation¹¹, exempelvis mobilt BankID.

¹¹ Avancerad elektronisk underskrift som avses i artikel 3 i eIDAS-förordningen.

För att den digitala uppladdningen av årsredovisningen inte direkt ska anses vara en inkommen handling till Bolagsverket, har myndigheten skapat ett temporärt utrymme som företaget kan ladda upp årsredovisningen till, men som Bolagsverket inte har insyn i.

Bolagsverkets inlämningsprocess i korthet:



2.4 Förutsättningar för att använda digital årsredovisningsinformation



Myndigheternas årsredovisningar ställs till regeringen som är formell mottagare. När vi här talar om mottagare menar vi dock mottagare i ett vidare perspektiv. Vi betraktar alla med intresse av att läsa eller bearbeta årsredovisningarna som mottagare.

En förutsättning för att mottagarna ska kunna bearbeta digitala årsredovisningar är att informationen vid inlämningspunkten görs tillgänglig. För att kunna bearbeta och analysera data i iXBRL-format behövs någon typ av analysverktyg eller system. Analysmöjligheterna i ett sådant verktyg behöver spegla behoven hos mottagarna på ett tillfredsställande sätt för att möjliggöra nya, mer effektiva, arbetssätt.

Ett första alternativ är en lösning där *varje* mottagare, utifrån sina behov, själv tar ansvar för att upphandla eller utveckla ett analysverktyg som gör informationen tillgänglig från inlämningspunkten. Vi ser dock en risk för höga kostnader om varje mottagare behöver upphandla eller utveckla enskilda analysverktyg.

Ett andra alternativ är en lösning där *en* myndighet får i uppdrag att sammanställa mottagarnas olika behov och utifrån dem ansvara för att upphandla eller utveckla ett analysverktyg som gör informationen tillgänglig. En fördel med denna lösning är att den myndighet som får ansvaret för inlämningspunkten endast har en motpart i samarbetet som krävs för att göra informationen tillgänglig.

Vi bedömer att det skulle vara ett kostnadseffektivt alternativ att *en* statlig myndighet får i uppdrag att ansvara för att göra informationen från inlämningspunkten tillgänglig. Regeringen bör tilldela ansvaret till en myndighet med god kännedom om innehållet i informationen. Den myndighet som får ansvaret behöver också tilldelas resurser för detta.

Enligt ESV finns det ett värde i att årsredovisningsinformationen görs tillgänglig för alla mottagare. Det skulle medföra nya möjligheter för den som vill göra jämförelser mellan myndigheter eller sammanställa stora mängder information. Idag behöver man gå till varje enskild myndighets årsredovisning och göra manuella bearbetningar för att kunna göra beräkningar och sammanställningar. Arbetet försvåras ytterligare av att myndigheternas årsredovisningar inte finns samlade och tillgängliga för alla på ett enkelt sätt.

2.5 Juridiska förutsättningar för att hantera årsredovisningar digitalt

Det finns flera juridiska frågor som är angelägna att beakta i arbetet med en digitalisering av myndigheternas årsredovisningar. Det är exempelvis viktigt att kunna avgöra när en elektronisk handling ska anses vara inkommen, hur den ska bevaras och vem som vid begäran ska lämna ut handlingen. ESV anser att dessa och flera av nedanstående frågor behöver utredas vidare, vilket vi inte haft möjlighet att göra inom ramen för det här uppdraget.

Ändringar i reglerna om årsredovisningars avlämnande

Myndigheternas årsredovisningar ska ställas till regeringen och lämnas till det fackdepartement som myndigheten sorterar under. Dessutom ska årsredovisningen lämnas till ESV, Finansdepartementet, Riksdagens utredningstjänst, Riksrevisionen och Statskontoret.¹² Det framgår av 1 kap. 3 § FÅB.

ESV föreslår att en inlämningspunkt införs, vilket innebär att myndigheterna inte längre lämnar årsredovisningarna till olika mottagare. De juridiska konsekvenserna av förslaget behöver utredas vidare. Konsekvenserna påverkas av vilken lösning man kommer fram till när det gäller inlämningspunkten och hur årsredovisningarna görs tillgängliga.

Myndigheternas digitala årsredovisningar kommer enligt vårt förslag att lämnas in till en inlämningspunkt. En sådan inlämningspunkt behöver inte nödvändigtvis ägas av samma myndighet som är formell mottagare av årsredovisningen. Vi anser att det bör utredas vidare om det är möjligt att använda Bolagsverkets tekniska lösning i någon form, och ändå ha regeringen som mottagare. I vårt förslag lämnas handlingen till inlämningspunkten som ett led i en teknisk bearbetning, medan den ska bli inkommen hos Regeringskansliet. Samtidigt ska den bli tillgänglig för ESV, Riksrevisionen och andra intressenter.

¹² Om myndigheten behandlar frågor om totalförsvaret ska de även skicka sin årsredovisning till Forsvarsdepartementet och MSB.

Med anledning av ovanstående behöver reglerna i FÅB för avlämnandet av årsredovisningar ändras. Den första ändringen rör 1 kap. 3 § FÅB som reglerar att årsredovisningen ska upprättas och lämnas till regeringen. Möjligen kräver inrättandet av en inlämningspunkt en ändring av förordningen. Eventuellt kan det vara tillräckligt att ändra föreskrifterna till 1 kap. 3 § FÅB. Där står det att avlämnande av årsredovisningen ska ske genom elektronisk överföring. Det innebär att årsredovisningen ska skickas med e-post som en pdf-fil eller annat vedertaget filformat med motsvarande säkerhet och skrivskydd. Vi bedömer att formuleringen i föreskrifterna om elektronisk överföring inte behöver ändras vid ett införande av digital årsredovisning. Däremot behöver metoden med e-post och pdf-fil ändras så att föreskrifterna inbegriper lösningen med inlämningspunkt och ett standardiserat format.

ESV bedömer även att regeringen behöver ändra 2 kap. 2 § FÅB som reglerar årsredovisningens formella avlämnande dels till Riksrevisionen för granskning, dels till ESV bland annat för upprättande av underlaget till årsredovisningen för staten. Av förordningen framgår att myndigheten ska, samtidigt som den lämnar årsredovisningen till regeringen, lämna kopior till Riksrevisionen och till ESV. Det tillvägagångssättet blir obsolet om alla mottagare själva tar del av årsredovisningarna i och med att de tillgängliggörs.

Arkivering

Enligt Riksarkivet baseras XBRL/iXBRL på ett sådant filformat som uppfyller kraven för bevarande i enlighet med Riksarkivets regler.¹³ XBRL är baserat på filformatet XML¹⁴ medan iXBRL:s filformat är HTML¹⁵ eller XHTML¹⁶. Alla tre filformat uppfyller Riksarkivets krav på format för bevarande.

När årsredovisningen ställs till regeringen via inlämningspunkten kommer den att bli betraktad som en inkommen handling hos Regeringskansliet. Det förutsätter någon form av elektronisk arkivering av årsredovisningen. Ansvar och organisation för bevarandet i den här delen av processen behöver utredas vidare. Varje myndighet kommer, i likhet med idag, ha krav på sig att bevara sin egen upprättade årsredovisning.

¹³ RA-FS 2009:2 om tekniska krav för elektroniska handlingar.

¹⁴ Extensible Markup Language

¹⁵ HyperText Markup Language

¹⁶ Extensible HyperText Markup Language

Årsredovisningar som omfattas av sekretess

Ett fåtal myndigheter i den statliga redovisningsorganisationen har årsredovisningar vars innehåll helt eller delvis omfattas av sekretess. I föreskrifterna som reglerar avlämnandet står det att om sekretessskäl förhindrar att årsredovisningen lämnas i elektronisk form får myndigheten istället lämna den i pappersform.

ESV bedömer att de myndigheter som har sekretessbelagda årsredovisningar eller bilagor bör exkluderas från den digitala processen och hanteras som de gör idag.

Förutsätter digitalt inlämnande av årsredovisningen en elektronisk underskrift?

Årsredovisningens undertecknande regleras i 2 kap. 8 § FÅB. Där framgår att årsredovisningen ska skrivas under av myndighetens ledning.¹⁷

I ESV:s föreskrifter till 2 kap. 8 § FÅB förtydligas att ledningen ska underteckna i dokumentet årsredovisning och inte i en annan handling. Undertecknandet ska ske i samband med att myndigheten fattar beslut om årsredovisningen eller snarast efter det att myndigheten gjort beslutade justeringar. Dag för undertecknandet ska även framgå av årsredovisningen.

Av de allmänna råden till 2 kap. 8 § FÅB framgår att den handling som ska lämnas till mottagarna av årsredovisningen endast behöver innehålla namnen i tryckstil på den eller de som utgör myndighetens ledning.

I en rutin för inlämning av digital årsredovisning är det lämpligt att använda elektronisk underskrift för undertecknande av årsredovisningen. Att, inom ramen för en i huvudsak digital process, hålla fast vid rutiner med underskrift på arkivexemplar och pappersarkivering förefaller oss vara ineffektivt.

ESV:s bedömning är dock att årsredovisningen kan avlämnas digitalt utan att vara elektroniskt underskriven. Det beror på att det i dagens regelverk är tillräckligt att ledningens namn i tryckstil finns på den handling som i så fall skulle lämnas till inlämningspunkten.

ESV har i nuläget ingen avsikt att föreslå ett obligatorium om e-underskrift. Vi anser att myndigheterna inte ska påföras nya regler om underskrift vid en eventuell övergång till att lämna in årsredovisningarna digitalt. I alla fall inte i ett inledande skede. Om regeringen skulle införa ett obligatorium medför det att reglerna om årsredovisningens underskrift behöver ändras, bland annat med förtydligande om vilken typ av elektronisk underskrift som i så fall skulle krävas.

¹⁷ Underskriften i sig intygar att årsredovisningen ger en rättvisande bild av verksamhetens resultat och ekonomiska ställning.

3 **ESV:s förslag till organisation och genomförandeplan**

Detta kapitel innehåller ESV:s förslag till organisation och ansvarsfördelning för olika delar av inlämningsprocessen samt en plan för genomförande.

3.1 **Organisation och ansvarsfördelning**

Ansvar för att utveckla och förvalta taxonomier

I ESV:s myndighetsuppgifter ingår att utveckla en god redovisningssed i staten och att utveckla och förvalta den statliga redovisningen. ESV ansvarar också för den statliga redovisningsorganisationen och de delar av informationssystemet Hermes som används av myndigheterna för inrapportering. Det betyder att ESV redan idag definierar strukturen för myndigheternas ekonomiska rapportering. Med tanke på att taxonomifrågor är nära förknippade med redovisningsfrågor samt inriktningen på ESV:s myndighetsuppgifter, anser vi att ESV bör få ett samordningsansvar för att utveckla och förvalta taxonomierna. Samordningsansvaret skulle innebära att arbetet med att utveckla och förvalta taxonomierna bedrivs i samverkan med olika intressenter.

Ansvar för stöd till myndigheter vid upprättande av digital årsredovisning

Vi bedömer att *en* myndighet behöver ansvara för att myndigheterna har tillgång till system med funktioner för att upprätta och lämna in en digital årsredovisning. Uppgiften kan betraktas som en administrativ tjänst inom ramen för myndigheternas arbete med att upprätta årsredovisningar.

Vår bedömning är att det inte är en självklar uppgift för ESV att ansvara för att tillhandahålla ett system för taggning. ESV har en normerande roll för statliga myndigheters redovisning och lämnar stöd till myndigheter i principiella redovisningsfrågor. Däremot deltar inte ESV direkt i myndigheters upprättande av årsredovisningar. Vidare har ansvaret för upphandling och förvaltning av ramavtal för administrativa system överförts från ESV till Kammarkollegiet från och med 2018.

Statens servicecenter (SSC) har som uppgift att tillhandahålla tjänster som gäller administrativt stöd åt myndigheterna. Det innebär att myndigheten bland annat erbjuder tjänster för upprättande av bokslut.¹⁸ Enligt vår bedömning skulle uppgiften att tillhandahålla ett systemstöd för digital årsredovisning ha en naturlig anknytning till SSC:s kärnverksamhet. Vi ser att en taggningstjänst skulle kunna integreras med SSC:s befintliga utbud av bokslutstjänster.

¹⁸ Bokslutstjänsterna omfattar främst upprättande av finansiella dokument, som är en väsentlig del av årsredovisningen.

Att utnyttja SSC:s bokslutstjänster är dock frivilligt och förnärvarande finns ett flertal myndigheter som inte utnyttjar bokslutstjänsterna. Vår bedömning är att uppgiften att förmedla system till statliga myndigheter, utan integration med övriga bokslutstjänster, inte lika naturligt tillhör SSC:s verksamhetsområde.

För att tillgodose samtliga myndigheters behov av bokslutsprogram anser vi därför att Kammarkollegiet bör upphandla och förvalta ett ramavtal på området på samma sätt som för andra administrativa system. SSC har sannolikt en viktig roll i kravställningsarbetet inför en sådan upphandling.

Ansvar för inlämningspunkt

Vår bedömning är att *en* myndighet bör ges ansvar att utveckla och förvalta inlämningspunkten för statliga myndigheters årsredovisningar.

ESV anser att det är viktigt att tillvarata de erfarenheter och den kunskap Bolagsverket har byggt upp i arbetet med inlämningspunkten för företags årsredovisningar. En lösning som bygger på detta kan utformas på olika sätt. Ett alternativ är att Bolagsverket ansvarar för inlämningspunkten. Lösningen skulle också kunna utformas så att Regeringskansliet är systemägare för inlämningspunkten och att Bolagsverket står som underleverantör av utveckling och förvaltning. Ytterligare ett alternativ kan vara att Regeringskansliet eller ESV utvecklar och förvaltar inlämningspunkten, som byggs upp med Bolagsverkets tekniska lösning som förebild.

ESV bedömer att frågan om ansvaret för inlämningspunkten behöver utredas ytterligare, främst i fråga om juridiska och tekniska aspekter av olika alternativ. Vi föreslår att Bolagsverket får i uppdrag att utreda dessa frågor närmare.

Ansvar för att göra årsredovisningsinformation tillgänglig

Vi anser att ESV bör tilldelas ett ansvar för att göra årsredovisningsinformationen från inlämningspunkten tillgänglig. Vi uppfattar att detta ligger väl i linje med ESV:s myndighetsuppgifter som bland annat omfattar att lämna information om den offentliga ekonomin, med särskilt fokus på den statliga ekonomin, och att inom sitt verksamhetsområde ge stöd till andra statliga myndigheter.¹⁹

¹⁹ 2§ förordning (2016:1023) med instruktion för Ekonomistyrningsverket.

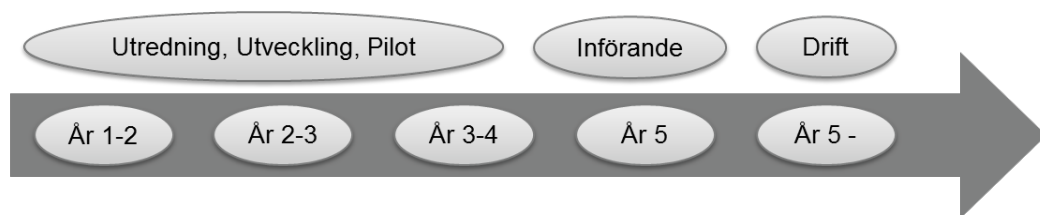
Ansvar för samordning

Ovanstående förslag innebär att utvecklingen och förvaltningen av processen kräver ett nära samarbete mellan ansvariga myndigheter, samt informations spridning och inhämtning av synpunkter från olika intressenter. Vi föreslår att ESV får ett ansvar för att samordna arbetet mellan berörda myndigheter. Vi menar att detta ansvar ligger i linje med ESV:s uppgift att utveckla och förvalta formerna för den ekonomiska rapporteringen för såväl enskilda myndigheter som för staten som helhet.²⁰

3.2 Genomförandeplan

ESV ska enligt uppdraget redovisa en genomförandeplan för att införa ett digitalt inlämnande av myndigheternas årsredovisningar. Vi ska också överväga ett stegvis införande. Nedanstående figur visar en tidsuppskattning från uppdragets slutrapportering till ett fullt införande hos alla myndigheter.

Genomförandeplan



Förutsatt att regeringen fattar beslut om ett införande under år 1, kan en utredningsfas inledas. Flera juridiska ställningstaganden, tekniska överväganden, och finansieringsfrågor behöver utredas av de myndigheter som ska ansvara för olika delar i processen.

Parallellt med utredningsarbetet kan arbetet med att ta fram en taxonomi för myndigheternas årsredovisningar inledas.

I takt med att frågor klarläggs i utredningsfasen kan utvecklings- och pilotfasen starta. Dessa faser kommer att pågå parallellt. Under år 2-3 anskaffas system för att förvalta och uppdatera taxonomin. Under år 3-4 sker upphandling/utveckling av system för att tagga informationen, för att ta emot och tillgängliggöra årsredovisningarna samt för att bearbeta informationen. Under år 4 kommer cirka fem pilotmyndigheter att kunna testa att lämna in årsredovisningen digitalt i liten skala. Enligt vår bedömning kommer ett fullskaligt införande kunna ske år 5 för att därefter gå in i en drift- och förvaltningsfas.

²⁰ 3§ förordning (2016:1023) med instruktion för Ekonomistyrningsverket.

Utvärdera löpande

Under utredningsfasen anser vi att det är viktigt med täta avstämnings- och beslutsmöten mellan de berörda myndigheterna och Regeringskansliet i syfte att utvärdera de resultat som framkommer. Eventuellt kan man behöva revidera kostnads- och nyttobedömningar samt olika vägval för processen innan projektet går vidare till nästa fas.

4 Nyttor och kostnader

I detta kapitel redovisar vi ESV:s bedömning av kostnader och nyttor i samband med en rutin för digital inlämning av myndigheternas årsredovisningar.

4.1 ESV:s bedömning av nyttor

ESV bedömer att ett införande av digital inlämning av årsredovisningar för statliga myndigheter ligger helt i linje med regeringens digitaliseringsstrategi.²¹ Vår bedömning är att en digital inlämningsrutin skulle ge vissa nyttor på kort sikt samt skapa förutsättningar för vidareutveckling som kan ge ytterligare nyttor på längre sikt.

Kvalitativa nyttor

I vår bedömning av nyttor vid ett införande har vi identifierat nyttor som avser antingen förbättrad kvalitet eller frigjord arbetstid. Vi har inte betraktat dessa som ekonomiska nyttor. Det beror på svårigheter att värdera kvalitetsvinster, uppskatta tidsbesparingen och på att den frigjorda arbetstiden inte med säkerhet kan antas leda till ekonomiska besparingar i form av ett minskat personalbehov. Vi betraktar därför samtliga nyttor som kvalitativa och avstår från att värdera dem i monetära termer.

Nyttor på kort sikt

Nedanstående tabell sammanfattar olika slag av nyttor som vi bedömer är möjliga att realisera i nära anslutning till ett införande av en rutin för digital inlämning. Tabellen anger också för vilken kategori av intressenter som nyttorna främst skulle uppkomma. Kategorin *ÅR-användare* syftar på de myndigheter som använder informationen i myndigheternas årsredovisningar för att utföra sina kärnuppgifter.

Nyttor på kort sikt

Nytta	Myndigheter som lämnar årsredovisning			
	Regeringen	ÅR-användare	Allmänheten	
Minskad tidsåtgång för manuella kontroller	X		X	
Ökad kvalitet	X	X	X	
Minskad tidsåtgång för analys och bearbetning av information		X	X	
Tillgång till öppna data				X

²¹ För ett hållbart digitaliserat Sverige – en digitaliseringsstrategi

Minskad tidsåtgång för manuella kontroller

Vår bedömning är att myndigheter som upprättar årsredovisning, ESV och Riksrevisionen i dagsläget ägnar manuellt arbete åt att kontrollera logiska samband och fullständighet i årsredovisningarna. Det innebär ett dubbelarbete eftersom flera myndigheter utför samma kontroller.

Tekniken för digitala årsredovisningar gör det möjligt att definiera olika krav på logiska samband och fullständighet i årsredovisningsinformationen. Innan myndigheten formellt lämnar in en digital årsredovisning kan innehållet valideras maskinellt mot de krav som finns definierade. Vi bedömer att införandet av en digital inlämning av årsredovisningar ger förutsättningar för att ersätta manuellt kontrollarbete med maskinella kontroller.

Ökad kvalitet

Årsredovisningar innehåller en mängd information som ska presenteras i enlighet med gällande regelverk. För att förhindra felaktigheter behöver myndigheten ofta utföra manuella kontroller av ett omfattande material under tidspress. Vår uppfattning är att det sällan brukar förekomma väsentliga fel i myndigheternas årsredovisningar på grund av felsummeringar eller osammanhängande uppgifter. Det finns dock en risk att manuella kontroller inte fångar upp alla fel och att, framför allt mindre väsentliga fel förekommer. Även mindre väsentliga fel kan medföra ett merarbete, både för myndigheter som upprättar och för de som använder årsredovisningsinformationen. Den som upptäcker ett oväsentligt fel behöver ofta ägna ett visst arbete åt att bedöma felets art och konsekvenser.

ESV bedömer att maskinella kontroller av logiska samband och fullständighet i årsredovisningsinformationen kan ge bättre förutsättningar för myndigheterna att upptäcka och åtgärda fel. Färre fel, även sådana som Riksrevisionen klassificerar som inte väsentliga, kan antas leda till minskat manuellt arbete både för myndigheter som upprättar respektive använder årsredovisningsinformationen.

Minskad tidsåtgång för analys och bearbetning av information

Regeringen använder myndigheternas årsredovisningar för en mängd olika ändamål. Vår bild är att handläggare vid Regeringskansliet till stora delar utför manuella bearbetningar av årsredovisningsinformationen. Exempelvis registrerar man årsredovisningsinformation i kalkylprogram för att sammanställa tidsserier. Man gör också fritextsökningar i de pdf-baserade årsredovisningarna för att sammanställa resultatinformation som inte finns angiven under en särskild rubrik eller som förekommer på flera ställen i årsredovisningen. En annan del av analysarbetet är att följa kostnadsutvecklingen efter olika satsningar vilket kräver att man manuellt sammanställer information från flera olika myndigheters årsredovisningar.

ESV använder myndigheternas årsredovisningsinformation i arbetet med att ta fram underlag till årsredovisningen för staten, underlag till statens finansiella sparande samt för olika utredningsarbeten och regeringsuppdrag. Arbetet med att sammanställa och bearbeta informationen utförs delvis manuellt.

ESV bedömer att årsredovisningsdata som kan bearbetas maskinellt möjliggör snabbare sökningar och sammanställningar av information jämfört med om motsvarande arbete görs manuellt. Vi bedömer också att nyttan av detta kommer att öka med tiden, eftersom det blir möjligt att sammanställa längre tidsserier maskinellt.

Tillgången till öppna data

Digitala årsredovisningar ger möjlighet att göra myndigheternas samlade årsredovisningsinformation tillgänglig som öppna data i ett gemensamt gränssnitt. ESV bedömer att detta kan bidra till ökad insyn och nya förutsättningar för datadriven innovation i samhället.

Nyttor på lång sikt

Med nyttor på lång sikt menar vi i detta sammanhang nyttor som bygger på en digital inlämning av årsredovisningar, men som kräver ytterligare utvecklingsarbeten för att realiseras.

Nyttor på lång sikt

Nytta	Myndigheter som lämnar		
	ÅR	Regeringen	ÅR-användare
Grund för utveckling av statliga myndigheters rapportering	X	X	X
Grund för utveckling av nya analysmöjligheter		X	X

Grund för att utveckla statliga myndigheters rapportering

Att digital årsredovisningsinformation taggas innebär att varje enskilt begrepp har en definition som gör det möjligt att förstå begreppets innebörd utan att det används i ett sammanhang. Det innebär i sin tur att det blir möjligt att återanvända digital årsredovisningsinformation i olika sammanhang.

Holland och Australien har inrättat så kallade SBR-program²². SBR-programmen är regeringsinitiativ med syfte att underlätta rapporteringsbördan för företag. Digital årsredovisningsinformation och taxonomier för olika slag av information är viktiga

²² SBR står för Standard Business Reporting,

byggstenar i dessa utvecklingsprogram. Bolagsverket deltar i projektet *Nordic Smart Government* tillsammans med motsvarande myndigheter i Danmark, Norge, Finland och Island. Projektets vision är en digital infrastruktur som bygger på informationsutbyte, automatisering och återanvändning av data mellan företag och myndigheter.

Initiativen ovan visar på att en digital inlämning av årsredovisningar kan ingå som en del i ett större långsiktigt effektiviseringsarbete, snarare än att vara ett slutmål i sig. Bolagsverket anger till exempel att ”...*framtidsplanerna bör innehålla punkter där strävan är att ifrågasätta befintliga lösningar för att förenkla och om möjligt sänka kostnaderna ytterligare för företagare, leverantörer och myndigheter.*”²³

Vi ser att digital inlämning av årsredovisningar kan vara en språngbräda för ett fortsatt utvecklingsarbete i fråga om statliga myndigheters rapportering. Det kan till exempel finnas möjligheter att återanvända och samordna information som myndigheter i olika former och sammanhang rapporterar till regeringen, ESV, Statistiska centralbyrån och Skatteverket. En del av ett fortsatt utvecklingsarbete kan vara en närmare integration och återanvändning av informationen i myndigheternas årsredovisningar respektive informationssystemet Hermes.

Grund för att utveckla nya analysmöjligheter

Vi bedömer att tillgång till digital årsredovisningsinformation kan ge förutsättningar för nya analysmöjligheter. Ett exempel är analys av myndigheternas resultatredovisningar.

FÅB innehåller krav på utformning och innehåll för den del av en myndighets årsredovisning som avser resultatredovisningen. Kraven är generella och ger utrymme för betydande myndighetsspecifika anpassningar. Vår bedömning är att det medför svårigheter att standardisera informationsinnehållet i myndigheternas resultatredovisningar. En taxonomi som tar hänsyn till alla tänkbara utformningar av en resultatredovisning i kombination med en hög detaljeringsgrad, skulle sannolikt bli mycket komplex och medföra svårigheter för myndigheter när de upprättar sina årsredovisningar. En mindre detaljerad taxonomi för resultatredovisningsinformationen skulle kunna vara hanterbar för myndigheterna. Samtidigt finns en risk att taggningen i detta fall, inte håller en detaljeringsgrad som tillgodoser informationsmottagarnas analysbehov.

Vi ser dock ett värde med att mottagare av årsredovisningarna har tillgång till digital resultatredovisningsinformation även om den skulle vara taggad på en mycket översiktlig nivå. En databas med ostrukturerad resultatredovisningsinformation från

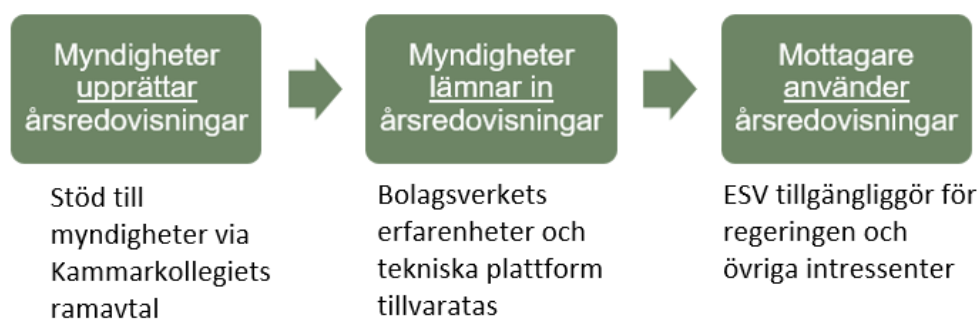
²³ Bolagsverket, *Uppdraget att införa digital hantering av finansiell information avseende årsredovisningar*, Delrapport 2016-10-28

samtliga myndigheter skulle ge bättre möjligheter till olika fritextsökningar och informationen skulle kunna bearbetas med programvaror för textanalys på ett mer effektivt sätt än vad som är möjligt idag.

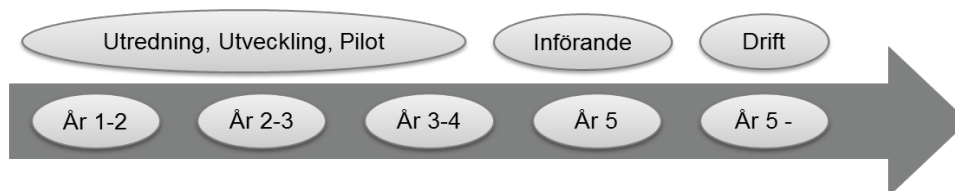
4.2 ESV:s bedömning av kostnader

Vår bedömning av kostnaderna för att införa digital inlämning av årsredovisningar baseras på förslagen till organisation och tidplan enligt kapitel 3, ESV:s förslag till organisation och genomförandeplan. Förslagen sammanfattas i nedanstående figur.

Årsredovisningsprocessen



Genomförandeplan



Kostnader för ansvariga myndigheter kommer att uppstå i samband med

- utveckling och förvaltning av en taxonomi
- ett systemstöd för myndigheters upprättande av årsredovisning (taggningstjänst)
- en inlämningspunkt för digitala årsredovisningar
- systemstöd för att göra årsredovisningarna tillgängliga

Vissa anpassningskostnader kommer dessutom att uppstå hos alla myndigheter som upprättar en årsredovisning. Ett arbetsmoment som tillkommer för myndigheterna kommer också att vara taggning av årsredovisningen (konvertera informationen till iXBRL-format).

Uppskattade kostnader för utveckling, införande och förvaltning, miljoner kronor

Kostnad för utveckling/förvaltn. av	Utredning År 1-2	Utveckling År 2-3	Pilot År 3-4	Införande År 5	Drift/Förvaltn. År 5	Kostnaden uppstår främst för
Taxonomi	3	2	1	1	1	ESV, samverkande myndigheter
Taggningstjänst	3	2	1	1	2	220 myndigheter
Inlämningspunkt	4	3	1	1	1	Ansvarig myndighet
Tillgängliggörande av information	2	2	1	1	1	ESV
Kommunikationsinsats införande			1	1		ESV
Projektledning och samordning	2	2	2	2		ESV
Anpassningskostnad				11		220 myndigheter
Summa	14	11	7	18	5	

ESV bedömer att kostnaderna för utredning, utveckling och införande uppgår till cirka 50 miljoner kronor över en period på fem år. Vi uppskattar att kostnaden för drift och förvaltning därefter uppgår till cirka 5 miljoner kronor per år. Kostnaderna i tabellen är angivna i 2018 års prisnivå och består främst av uppskattade personalkostnader för utveckling och anpassning av system och rutiner. Vid kostnadsberäkningarna har vi till stor del utgått från våra erfarenheter av tidigare utvecklingsprojekt vid ESV. Det innebär inte att vi utesluter att systemlösningar kan upphandlas.

ESV vill betona att kostnadsbedömningarna är osäkra och bör, vid ett eventuellt beslut om införande, uppdateras löpande i takt med att ny information framkommer.

4.3 Kritiska framgångsfaktorer

Även om en digital inlämning av myndigheternas årsredovisningar sannolikt ger potential till lättare åtkomst och bearbetning av information, ser vi också att det finns flera faktorer som är viktiga för att ett införande ska bli framgångsrikt. Regeringen behöver vara tydlig med organisering och ansvar vid ett införande, så att det inte råder någon oklarhet om vilken myndighet som exempelvis ska utveckla och förvalta taxonomier eller en tjänst för taggning.

Projektet kräver att flera myndigheter samarbetar, vilket förutsätter att de kan prioritera och tillsätta resurser för att bidra till ett lyckat resultat. Det gäller både personella och finansiella resurser. Systemen för taggning, inlämning och tillgängliggörande behöver

dessutom integreras mellan de olika myndigheterna. Även det ställer krav på samarbete.

De inblandade myndigheterna behöver därtill ha kompetens om XBRL/iXBRL vilket redan finns till viss del, men kompetensen behöver spridas.

Förutsättningen för att genomförandeplanen ska hålla är att arbetet kommer igång tidigt, tilldelas tillräckligt med resurser och prioriteras av alla parter. Förseningar i någon del av tidplanen kommer att påverka tidpunkten för det fullskaliga införandet.

5 Slutsatser och ESV:s förslag

Myndigheternas periodiskt återkommande rapportering omfattar bland annat årsredovisning, budgetunderlag, rapportering av utfall på anslag och inkomstitlar, fördelning av utfall på S-koder samt utfallsprognoser.

ESV ser ett värde av att betrakta myndigheternas rapportering i ett större sammanhang. Om olika utvecklingsinitiativ bedrivs separat, finns en risk för att möjligheterna att samordna olika slag av rapporteringar inte tillvaratas.

Inför ett eventuellt införande av digital inlämning av årsredovisningar föreslår ESV ett utredningsarbete med en översyn av myndigheternas rapportering samt pågående utvecklingsinitiativ på olika områden. Målet skulle vara att identifiera samordningsmöjligheter i fråga om informationsinnehåll och tekniska lösningar för att säkerställa att myndigheters samlade ekonomiska rapportering bedrivs effektivt.

5.1 Förutsättningar för en digital inlämning av myndigheternas årsredovisningar

En övergripande förutsättning för att införa en digital inlämning av årsredovisningar för statliga myndigheter, är att nyttorna överstiger kostnaderna. ESV:s bedömer att nyttorna av ett införande i huvudsak skulle vara kvalitativa, till skillnad från kostnaderna som är tydligt monetära. Ett eventuellt beslut om ett införande beror slutligen på regeringens avvägning mellan dessa aspekter.

ESV:s bedömning av kostnader och nyttor baseras på vårt förslag om hur en process för statliga myndigheters digitala inlämning av årsredovisningar ska utformas. Förslaget bygger på att vi har identifierat förutsättningar och gjort ett antal ställningstaganden i fråga om organisation, ansvarsfördelning samt funktionalitet.

Årsredovisningsprocessen



Inlämningspunkt för årsredovisningar

ESV föreslår att statliga myndigheter ska lämna sina årsredovisningar digitalt till en enda inlämningspunkt. Utformningen av inlämningspunkten är central och har stor påverkan på övriga delar av processen.

Vi föreslår att Bolagsverkets erfarenheter och tekniska plattform bör tillvaratas vid utformning av inlämningspunkten. De tekniska förutsättningarna för statliga myndigheters inlämning av årsredovisningar kommer därmed att överensstämja med de som gäller för aktiebolag och deras digitala inlämning av årsredovisningar. Det innebär också bland annat att de statliga myndigheterna kommer att upprätta årsredovisningar i formatet iXBRL.

ESV bedömer att frågan om vilken myndighet som ska ansvara för inlämningspunkten behöver utredas ytterligare, både i fråga om juridiska och tekniska aspekter av olika alternativ. Vi föreslår att Bolagsverket får i uppdrag att utreda dessa frågor närmare. ESV har informerat Bolagsverket om förslaget och de ser också ett behov av att utreda och genomlysa dessa frågor.

Taxonomi för årsredovisningar

Regler och definitioner för hur informationen i de statliga myndigheternas årsredovisningar ska struktureras är en nödvändig förutsättning för den maskinella hanteringen av årsredovisningsinformation. Vi föreslår att ESV får ett samordningsansvar för att utveckla och förvalta taxonomin för de statliga myndigheternas årsredovisningar.

Sekretess

ESV föreslår att årsredovisningsinformation som omfattas av sekretess exkluderas i den digitala processen och hanteras på samma sätt som idag.

Uppdatering av FÅB

Beroende på hur inlämningspunkten utformas behöver såväl förordningstext som ESV:s föreskrifter och allmänna råd till FÅB uppdateras vad gäller formerna för att lämna årsredovisning.

Förutsättningar för upprättande av årsredovisningar

Krav i författningar, utformningen av inlämningspunkten samt taxonomin ger sammantaget de krav som myndigheter måste beakta vid digital inlämning av årsredovisningar.

Vår bedömning är att myndigheterna bör erbjudas en tjänst som stödjer upprättande och digital inlämning av årsredovisningar. ESV föreslår att Kammarkollegiet får ansvar för att upphandla och förvalta ramavtal för en tjänst som statliga myndigheter kan använda för att upprätta och lämna årsredovisningar digitalt.

Förutsättningar för användning av årsredovisningar

De årsredovisningar som statliga myndigheter lämnar in digitalt behöver göras tillgängliga för regeringen och övriga intressenter. Vi föreslår att ESV får ett ansvar för att göra årsredovisningarna tillgängliga för både visuell presentation och digitalt vidareutnyttjande.

5.2 Genomförandeplan

Förutsatt att regeringen beslutar om ett fortsatt arbete föreslår vi en genomförandeplan med följande utgångspunkter.

Med anledning av att våra bedömningar är osäkra föreslår ESV att det fortsatta arbetet utförs stegvis. Under utredningsfasen föreslår vi täta avstämnings- och beslutsmöten mellan de berörda myndigheterna med uppdragsgivaren på Regeringskansliet med syfte att kontinuerligt utvärdera de resultat som framkommer.

ESV och ansvarig myndighet för inlämningspunkten kan i samverkan med ett antal pilotmyndigheter göra tester för att vinna erfarenheter och säkerställa att processen fungerar väl. Därefter bör de samverkande myndigheterna göra en utvärdering inför ett eventuellt beslut om att införa en digital inlämningsprocess i full skala.

ESV föreslår att berörda myndigheter inleder ett arbete med utredningar, utvecklingsinsatser och tester under 2019 – 2021. Efter att en utvärdering har genomförts bedömer vi att regeringen skulle kunna fatta ett beslut om ett införande av en digital inlämning av årsredovisningar från och med februari 2022 eller februari 2023.

Samverkan och samordningsansvar

ESV:s förslag innebär att utvecklingen och förvaltningen av processen kräver ett nära samarbete mellan flera myndigheter och att det finns en tydlig organisation och ansvarsfördelning. Vi föreslår att ESV får ett ansvar att samordna arbetet mellan de berörda myndigheterna.

Bilaga 1 Uppdraget till ESV



Regeringen

Finansdepartementet



Regeringsbeslut

11

2018-08-23
Fi2018/02909/BATOT

Ekonomistyrningsverket
Box 45316
104 30 Stockholm

Uppdrag om digitalt inlämnande av myndigheternas årsredovisningar

Regeringens beslut

Regeringen uppdrar åt Ekonomistyrningsverket (ESV) att utreda förutsättningarna för att de statliga myndigheterna ska kunna lämna in sina årsredovisningar digitalt. I uppdraget ingår att göra en bedömning av vilka kostnader och nyttor som en sådan hantering skulle innebära, såväl för de enskilda myndigheterna som för staten som helhet. Myndigheten ska även redovisa en genomförandeplan. Möjligheterna till ett stegvis införande ska övervägas.

Utgångspunkten för uppdraget är att årsredovisningarna i sin helhet ska kunna lämnas in digitalt på ett sätt som utan ytterligare åtgärder möjliggör ett digitalt vidareutnyttjande av uppgifterna i redovisningarna. Särskild hänsyn ska tas till att årsredovisningar kan innehålla uppgifter som omfattas av sekretess.

Bolagsverkets erfarenheter av arbetet med digital ingivning av årsredovisningar från företag ska tas tillvara i arbetet. Vidare ska Myndigheten för digital förvaltning, som startar sin verksamhet den 1 september 2018, och Riksrevisionen ges möjlighet att lämna synpunkter. ESV ska hålla Regeringskansliet (Finansdepartementet) informerat under arbetets gång. Uppdraget ska redovisas till regeringen (Finansdepartementet) senast den 31 december 2018.

För uppdraget får ESV rekvirera högst 400 000 kronor från anslaget 1:18 Myndigheten för digital förvaltning under utgiftsområde 2 Samhälls-ekonomi och finansförvaltning, anslagspost 1 Projekt för digitalisering av offentlig sektor. Medlen utbetalas engångsvis till ESV efter rekvisition ställd till Kammarkollegiet, som ska ha inkommit senast den 15 december 2018. Redovisning av använda medel samt återbetalning av ej utnyttjade medel ska ske till Kammarkollegiet senast den 15 mars 2019. I redovisningen och i samband med en eventuell återbetalning ska hänvisning göras till detta beslut.

Bakgrund

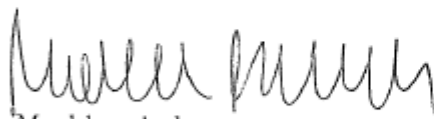
Digitalisering av den offentliga förvaltningen innebär att ta tillvara digitaliseringens möjligheter på alla områden. Det gäller även för utvecklingen av den ekonomiska styrningen i staten. Myndigheternas årsredovisningar innehåller stora mängder information som ska sammanställas under kort tid och sedan tillgängliggöras för flera olika intressenter. Därefter ska informationen konsolideras till en samlad årsredovisning för staten. Myndigheterna lämnar dessutom vissa uppgifter flera gånger, vilket medför merarbete och ökar risken för fel. En digitalisering av det arbete som görs i och med upprättandet och inlämnandet av myndigheternas årsredovisningar skulle kunna minska dubbelrapportering och kontroller samt skapa möjligheter att nyttja gemensamma datakällor.

ESV genomförde 2017 en förstudie om möjligheterna att effektivisera och digitalisera inlämningen av myndigheternas årsredovisningar. ESV föreslog i sin rapport Digitaliserad årsredovisning – en förstudie (ESV 2017:76) att ett förfarande skulle införas som innebär att myndigheterna lämnar sina årsredovisningar digitalt. Innan detta sker bör dock enligt ESV en värdering av nyttorna respektive kostnaderna för utveckling, införande och förvaltning genomföras.

På regeringens uppdrag inför Bolagsverket en tjänst för digital ingivning av företagets årsredovisningar. Arbetet påbörjades 2016 och tjänsten införs successivt fr.o.m. 2018. Tjänsten beräknas vara fullt utvecklad 2020 för alla företagsformer. Det bör finnas goda möjligheter att dra nytta av Bolagsverkets erfarenheter och digitala infrastruktur vid en övergång till ett digitalt inlämnande av myndigheternas årsredovisningar.

Ett digitalt inlämnande av årsredovisningar skulle kunna effektivisera myndigheternas uppgiftslämnande, underlätta för Regeringskansliet att göra systematiska analyser av informationen och förenkla konsolideringen av årsredovisningen för staten.

På regeringens vägnar



Magdalena Andersson



Emma Holstad

Kopia till

Finansdepartementet/EA E2

Riksrevisionen

Bolagsverket

ESV gör Sverige rikare

- Vi har kontroll på statens finanser, utvecklar ekonomistyrningen och granskar Sveriges EU-medel.
- Vi arbetar i nära samverkan med Regeringskansliet och myndigheterna.