



Revisionsrapport - Årsredovisning för staten 2016

Rikskrevisionen har granskat *Årsredovisning för staten 2016* (ÅRS), avlämnad den 18 april 2017. Syftet har varit att bedöma om årsredovisningen i allt väsentligt är upprättad i enlighet med 10 kap. 5–10 §§ budgetlagen (2011:203). Rikskrevisionen vill, efter granskningen av årsredovisningen och i samband med avlämnandet av revisionsberättelsen, fästa regeringens uppmärksamhet på nedanstående.

Inledning

Rikskrevisionen har enligt lagen (2002:1022) om revision av statlig verksamhet granskat *Årsredovisning för staten 2016*. Regeringen har i år, liksom föregående år, bedömt (s. 23) att årsredovisningen i allt väsentligt ger en rättvisande bild av det ekonomiska resultatet och ställningen samt förvaltningen av statens tillgångar, med referens till budgetlagens krav. Rikskrevisionen har i granskningen utgått från att regeringen genom bedömningen tar ansvar för att all relevant information som har bäring på räkenskaper har redovisats. Vidare utgår Rikskrevisionen från att regeringen även anser att de uppskattningar, bedömningar och beräkningar som görs i ÅRS är rimliga.

Rikskrevisionens bedömning är att årsredovisningen i allt väsentligt är upprättad enligt budgetlagen. Rikskrevisionen vill dock särskilt påpeka att årlig revision inte har kunnat inhämta revisionsbevis med hög grad av säkerhet för regeringens redovisning av det offentliga sparandet och för uppföljningen mot överskotts målet. Redovisningen innehåller ett antal mycket komplexa parametrar och bygger delvis på uppskattningar och bedömningar, som är behäftade med olika grader av osäkerhet och som därmed inte

är möjliga att verifiera med tillräckliga och ändamålsenliga revisionsbevis för att kunna göra ett uttalande med bestyrkande. Detta beskrivs närmare under rubriken ”Grund för uttalanden” i vår revisionsberättelse.

Vidare konstaterar Riksrevisionen i likhet med föregående år att ramverket för upprättandet av Årsredovisning för staten, budgetlagen, ger regeringen stor möjlighet att bestämma innehåll och form för det som redovisas i ÅRS. I denna rapport pekar Riksrevisionen på två områden där det föreligger förbättringsmöjligheter: normering av ÅRS samt redovisning av andelar i hel- och delägda företag.

Normering och tillämpliga ramverk för upprättande av årsredovisningen

Årsredovisning för staten normeras i budgetlagen vilken bland annat definierar årsredovisningens innehåll, övergripande redovisnings- och värderingsprinciper, avgränsning och uppställningsform. Budgetlagen anger också att bokföring och redovisning i staten ska fullgöras på ett sätt som stämmer överens med god redovisningssed och att redovisningen ska ge en rättvisande bild av verksamheten, det ekonomiska resultatet och ställningen samt förvaltningen av statens tillgångar.

Riksrevisionen har, i likhet med föregående år, valt att göra ett uttalande om att årsredovisningen är upprättad enligt budgetlagen och använder därmed inte begreppet rättvisande bild i uttalandet. Detta innebär inte att Riksrevisionen funnit väsentliga fel i sin granskning. För ett uttalande om rättvisande bild krävs att årsredovisningen har upprättats enligt ett ramverk för redovisning som har utformats i syfte att uppnå en rättvisande bild. Till skillnad från allmänt vedertagna ramverk i form av IFRS¹, IPSAS² eller förordningen (2000:605) om årsredovisning och budgetunderlag (FÅB) utgör budgetlagen i sig inte ett sådant ramverk. Budgetlagen ger i stället ett utrymme för regeringen att bedöma vad som ska ingå i redovisningen jämfört med om regeringen skulle följa ett allmänt vedertaget ramverk för sin rapportering. Vidare ingår delar i årsredovisningen som inte är av finansiell karaktär till exempel redovisning av regeringens intygande av EU-medel, uppföljning mot de budgetpolitiska målen och redovisning av regeringens åtgärder med anledning av Riksrevisionens

¹ International Financial Reporting Standards är en vedertagen internationell standard för redovisning, antagen av International Accounting Standards Board (IASB).

² International Public Sector Accounting Standards (IPSAS) är revisionsstandarder utgivna av IPSAS Board för upprättade av finansiell rapportering (årsredovisningar) inom den offentliga sektorn. Dessa standarder baseras på International Financial Reporting Standards (IFRS).

effektivitetsrapporter. Även för dessa delar saknas en tydlig normering med avseende på hur de ska redovisas i ÅRS.

Det är viktigt för förtroendet för offentliga finanser att den statliga redovisningen uppfyller högt ställda krav på kvalitet och är i nivå med internationellt accepterade ramverk för redovisning. Den pågående diskussionen inom EU om behovet av harmoniserade redovisningsstandarder av hög kvalitet som underlag för finanspolitiska ramverk accentuerar behovet. Det är Riksrevisionens bedömning att det råder osäkerhet när i tiden harmonisering av redovisningsstandarderna inom EU kan slutföras.

Riksrevisionen vill därför lyfta fram, precis som tidigare år, behovet av att påbörja och förtydliga normeringen för upprättandet av Årsredovisning för staten, eftersom budgetlagen inte är ett ramverk primärt upprättat med syfte att säkerställa att den finansiella redovisningen och den övriga redovisningen i ÅRS ger en rättvisande bild. Då inga förutsättningar har förändrats från tidigare räkenskapsår kvarstår tidigare års rekommendationer. Regeringen behöver dock inte bemöta dessa igen, i det fall inget nytt tillkommit.

Redovisning av andelar i hel- eller delägda företag

Enligt förordning (2000:605) om årsredovisning och budgetunderlag ska aktier och andelar i hel- eller delägda företag värderas och redovisas enligt kapitalandelsmetoden. Med delägt företag avsett ett företag som staten äger minst 20 procent av aktierna eller andelarna i. Kapitalandelsmetoden är normalt sett en metod för att konsolidera intressebolag in i koncerner och är således en ganska ovanlig metod för att värdera ett innehav av hel- eller delägda företag i en balansräkning. Under 2016, innan innehavet gick under 20 procent av aktierna, har problem med värdering av statens innehav av aktier i SAS AB väckt frågan om kapitalandelsmetoden är lämplig som värderingsmetod av statens innehav. Därutöver har Riksrevisionen haft iakttagelser en rad år i följd kring Kammarkollegiets administration av redovisningen av andelar i hel- eller delägda företag. Sammantaget ger detta en bild att regeringen bör göra en översyn kring värdering och redovisning av statens innehav av andelar i hel- eller delägda företag med beaktande av syftet med innehavet och rättvisande bild.

Rekommendation

Riksrevisionen rekommenderar regeringen att göra en översyn av redovisning och värderingsreglerna för statens innehav av hel- eller delägda företag. Översynen bör även innefatta i vilken myndighet redovisning av statens innehav skall göras.

Ansvarig revisor Anders Herjevik har beslutat i detta ärende. Uppdragsledare Anders Verf har varit föredragande

Anders Herjevik

Anders Verf

Kopia för kännedom:

Riksdagen

Finansdepartementet, budgetavdelningen