



Tillväxtverket

Revisionsrapport – Otydlig normeringsgrund för redovisning av Tillväxtverkets finansieringsinstrument 2016

Som ett led i granskningen av årsredovisningen med syfte att göra uttalandet om denna, har Riksrevisionen även granskat Tillväxtverkets redovisning av finansieringsinstrument.

De punkter som framgår i revisionsrapporten är sådana iakttagelser som vi har identifierat och som Riksrevisionen vill fästa ledningens uppmärksamhet på.

Riksrevisionen önskar information senast 2016-10-31 med anledning av våra iakttagelser i denna rapport.

Sammanfattning

Tillväxtverket har sammanlagt betalat ut ca 952,5 mnkr¹ under åren 2007-2016 till det statliga bolaget Almi och den Europeiska investeringsfonden (EIF), utbetalningarna har redovisats i resultaträkningen som lämnade bidrag. Medlen går under benämningen finansieringsinstrument och används till att finansiera riskkapitalinvesteringar i små- och medelstora bolag i Sverige. Riksrevisionen ifrågasätter om dessa medel ska redovisas över resultaträkningen eller om de istället bör redovisas som en tillgång i balansräkningen. I de avtal som Tillväxtverket har ingått med Almi och EIF gällande förvaltning av finansieringsinstrumenten för programperioden 2014-2020 framgår det att medlen ska återbetalas till Tillväxtverket vilket är ett av argumenten för att tillgångsföra utbetalningarna. Normeringen för den här typen av finansieringsinstrument bedöms dock vara oklar och Tillväxtverket rekommenderas att hemställa till regeringen om ett klagörande samt förtydliga sin redovisning i årsredovisningen.

¹ 703 mnkr för period 2007-2013, 153,5 mnkr för regionala fonderna i period 2014-2020 och 97 mnkr för fond-i-fond 2014-2020

Tillväxtverkets redovisning av finansieringsinstrument behöver förtydligas

Bakgrund

Tillväxtverket är förvaltande och attesterande myndighet för Europeiska regionala utvecklingsfonden (ERUF) och interregionala programmet Öresund-Kattegatt-Skagerrak (ÖKS). I denna roll lämnar Tillväxtverket riskfinansieringsstöd genom eget kapital eller kapital likställt med eget kapital i enlighet med 21 § förordning (2015:210) om statligt stöd för att regionalt främja små och medelstora företag. Denna förordning och kontrollsystemet kring stödet grundar sig på EU-förordning 1303/2013 och 651/2014 avseende programperioden 2014-2020. Motsvarande reglering finns för programperiod 2007-2013.

I årsredovisningen 2015 beskrivs medlen i resultatredovisningen under rubriken ”Utökade satsningar på riskkapital” där det framgår att totalt 1,3 mdkr satsats i programperioden 2007-2013 varav 0,6 mdkr kommer från EU och resterande medel genom nationell medfinansiering från Tillväxtverket och regionerna. Avsnittet innehåller även information om att Tillväxtverket i den nya programperioden 2014-2020 ska utöka satsningen på finansieringsinstrument. Programperioden ska innehålla tre typer av fonder varav den ena, regionala fonden ska förvaltas av Almi, den andra fond-i-fonden ska förvaltas av EIF² samt en tredje koldioxidreducerande fond där förvaltare ännu inte var beslutad. I de finansiella delarna redovisades utbetalningarna som lämnade bidrag i resultaträkningen. Redovisningsprinciperna för de här medlen beskrevs inte närmare.

Enligt Tillväxtverket har myndigheten betalat ut 652 mnkr från ERUF för investeringarna i programperiod 2007-2013. Myndigheten har även medfinansierat 50,7 mnkr från nationella medel för den gamla programperiodens regionala fonder. Det totala beloppet som betalats ut från Tillväxtverket till fonden för programperiod 2007-2013 uppgår därmed till 703 mnkr.

Fondvärdet för regionala fonder i programperiod 2007-2013 uppgick i augusti 2016 till 1 419 mnkr, att jämföra med ett ursprungligt fondvärde på 1 452 mnkr. Det muntliga besked vi fått är att minskningen i huvudsak beror på förvaltningsavgifter och återkrav. Tillväxtverkets andel som framgår av föregående avsnitt är knappt halva fondvärdet.

Under våren 2016 har Tillväxtverket startat upp arbetet med finansieringsinstrumenten i de tre fonderna i programperioden 2014-2020. För den nya programperiodens regionala

² Europeiska Investeringsfonden

fonder har Tillväxtverket till och med augusti 2016 betalat ut 151 mnkr av ERUF-medel och 2,5 mnkr av nationell medfinansiering. Totalt 153,5 mnkr.

För den nya programperiodens fond-i-fond där EIF är förvaltare har 97 mnkr betalats ut per 2016-06-30 varav hälften utgör ERUF-medel och hälften utgör nationell medfinansiering.

För den nya programperioden har av Almi utförda investeringar ännu inte godkänts av Tillväxtverket i de regionala fonderna och för EIF har inga investeringar gjorts i augusti 2016. Fondvärdena har inte förändrats annat än med ev. övriga aktörers inbetalningar av medfinansiering. Det pågår upphandling av förvaltare till den tredje, koldioxidreducerande, fonden.

Grund för befintlig redovisning av medel i finansieringsinstrumenten

Tillväxtverket har under juli 2016 tagit fram ett underlag som visar varför myndigheten redovisar medel utbetalda till finansieringsinstrumenten som lämnade bidrag.

Tillväxtverket argumenterar för att myndigheten i befintliga avtal har begränsade möjligheter till återkrav och återbetalning vilket skulle medföra att det inte utgör lån enligt 4 kap 2 § förordning (2000:605) om årsredovisning och budgetunderlag. Vidare argumenteras för att Tillväxtverket saknar möjlighet att kontrollera medlen genom röstandelar vilket även det skulle medföra att de inte utgör finansiella anläggningstillgångar som ska värderas i enlighet med 5 kap 13-14 §§ förordning (2000:605) om årsredovisning och budgetunderlag.

Riksrevisionen har tagit del av befintliga avtal mellan Tillväxtverket, Almi och EIF och gör delvis en annan bedömning. Riksrevisionen bedömer att det finns ett antal argument som talar för att medlen borde redovisas som tillgångar i balansräkningen. Samtidigt bedömer Riksrevisionen att det saknas tydlig normering för hur en eventuell tillgångsredovisning i så fall skulle göras för den typ av finansieringsinstrument som Tillväxtverket innehar i gamla respektive nya programperioderna.

På en övergripande nivå bedömer Riksrevisionen att finansieringsinstrumenten uppfyller definitionerna av en tillgång i 5 kap 1 § förordning (2000:605) om årsredovisning och budgetunderlag. De är menade att innehåsa längre än ett år, de kan förväntas ge Tillväxtverket servicepotential då de används för att stimulera tillväxt i Sverige och myndigheten har kontroll över medlen. Tillväxtverkets och Riksrevisionens uppfattningar går isär kring huruvida Tillväxtverket har kontroll över medlen. Följande argument bedömer Riksrevisionen talar för att Tillväxtverket har kontroll över

finansieringsinstrumenten varför de bör betraktas som tillgång och redovisas i balansräkningen.

Det finns explicita krav på återbetalning av kvarstående medel efter förvaltningsperiodens utgång i avtalen med EIF och Almi för programperiod 2014-2020. I avtalen med Almi för programperioden 2007-2013 finns inte explicita krav på återbetalning. Däremot regleras det i de i avtalen för period 2007-2013 att Tillväxtverket har beslutanderätt över samtliga medel som kvarstår av deras finansiering när bolagsinnehav sålts av eller frånträtts samt när förvaltningsfasen upphör. Sådana beslut har också fattats av myndigheten, mer om det i efterföljande stycken. Den styrning som framgår av underliggande förordningar är att medlen som betalats via ERUF måste användas i samma syfte även i framtiden. Det finns dock ingen reglering som anger vilken part som får eller bör hantera medlen efter att de har revolverat³. Som framgår i bakgrundsavsnittet ovan kvarstår nästan hela fondvärdet från programperiod 2007-2013 där Tillväxtverkets andel är mellan 600-700 mnkr av utbetalade medel. Riksrevisionen gör bedömningen att kraven på återbetalning i de nya avtalen och beslutanderätten över medlen från den gamla programperioden innebär att Tillväxtverket inte avhånt sig kontrollen över medlen. Detta borde medföra en redovisning som tillgång i balansräkningen.

En del fråga som är viktig att reda ut från föregående stycke om förfogandet över medlen är redovisningen när Tillväxtverket har en beslutanderätt över medlens användning utan krav på likvidmässiga förflyttningar av medlen. Under hösten 2015 har Tillväxtverket fattat ett antal beslut om att flytta likvida medel från regionala finansieringsfonder i programperiod 2007-2013 till nya fonder i programperioden 2014-2020 som Almi förvaltar. Besluten i sig är helt enligt de ursprungliga avtalen med Almi för programperiod 2007-2013 och de säkerställer även att medlen används för det ursprungliga syftet under programperiod 2014-2020 vilket är i enlighet med berörd EU-reglering. Riksrevisionen bedömer dock att det kan finnas anledning att betrakta Tillväxtverkets beslut om användning av medel i fonden 2007-2013 som en ekonomisk händelse som borde medföra en påverkan i myndighetens redovisning. Då det inte sker några likvida transaktioner via myndighetens konton utan endast en förflyttning inom Almi, även om det är efter Tillväxtverkets beslut, blir dock normeringsgrunden för vad detta utgör oklar.

Utöver ovanstående redovisar Almi i årsredovisningen 2015, helt i enlighet med regleringen i avtalen för programperiod 2007-2013, de insatta medlen som skuld till

³ Revolverande medel innebär i detta sammanhang att medlen ska lämna fonderna genom att återbetalas till förvaltande myndighet alternativt föras över till en ny fond och därigenom användas på nytt.

Tillväxtverket. Avtalen anger dessutom att intäkter eller förluster i riskkapitalinvesteringarna ska särredovisas hos Almi mot respektive finansiär. Det är därmed inte bara utbetalade medel från Tillväxtverket som investerats som redovisas av Almi som skuld, utan även de över- eller underskott som genererats minus avräkning för den förvaltningsavgift som Almi har rätt att ta ut enligt avtal. Motsvarande fordran hos Tillväxtverket finns inte redovisad i nuläget.

I EU-förordningen 1303/2013 avdelning IV, Artikel 37 punkt 7 gör dessutom EU en separering av finansieringsinstrument från bidrag enligt följande formulering, *”Finansieringsinstrumenten får kombineras med bidrag, räntesubventioner och subventioner av garantiavgifter.”*. Detta bedömer Riksrevisionen är ytterligare en indikation på att medlen inte är att betrakta som lämnade bidrag i sin helhet.

I de avtal som Tillväxtverket tecknat med Almi och EIF definieras storleken på förvaltningsavgiften som förvaltarna får intäktsföra. En uppdelning av utbetalade medel på förvaltningsavgift som bör redovisas i resultaträkningen samt utbetalning av medel för riskkapitalinvesteringar skulle behöva göras i Tillväxtverkets redovisning vid en redovisning som tillgång.

Varför nuvarande normering inte bedöms räcka till för redovisningen av finansieringsinstrumenten

År 2014 beslutades om tillägg i förordning (2000:605) om årsredovisning och budgetunderlag avseende redovisning av finansiella instrument. Värderingsregler för vissa typer av instrument infördes då i 5 kap 13-14 §§ i förordningen. Ursprunget till dessa förändringar är bland annat en rapport som Ekonomistyrningsverket (ESV)⁴ lämnat 2012 om anpassningen av svenska redovisningsregler till internationella redovisningsstandarder. I den rapporten angav ESV att *”Standarderna om finansiella instrument är mycket komplicerade och alla konsekvenser av en fullständig tillämpning kan inte överblickas. Dock kan noteras att en del av de instrument som beskrivs och är komplicerade knappast förekommer i staten, exempelvis vissa eget kapitalinstrument.”*. Riksrevisionen bedömer att de finansieringsinstrument som Tillväxtverket har till stora delar kan liknas vid en typ av eget kapitalinstrument där normeringen för redovisning är oklar.

5 kap 13 § i förordning (2000:605) om årsredovisning och budgetunderlag samt ESV:s tillhörande föreskrifter och allmänna råd definierar en finansiell tillgång som en tillgång i form av bland annat *”en avtalsenlig rätt att erhålla kontanter eller en annan finansiell tillgång från en annan part”* eller *”eget kapitalinstrument utgifter av företag”*. 13 § anger

⁴ ESV 2012:

dock att värdering av ett sådan ska värderas till verkligt värde när finansiella instrument primärt innehas för att generera avkastning eller värdestegringar, om inte annat följer av 14 §. Tillväxtverkets finansieringsinstrument innehas dock inte primärt för att generera avkastning eller värdestegringar varpå 13 § inte blir tillämplig fullt ut.

5 kap 14 § i samma förordning anger istället att finansiella instrument som hålls till förfall eller andra lånefordringar och andra fordringar som härrör från verksamheten och som inte innehas för handelsändamål ska värderas till upplupet anskaffningsvärde med tillämpning av effektivräntemetoden. Riksrevisionen bedömer att Tillväxtverkets finansieringsinstrument är mer att likställa med definitionen i 14 §. Problemet uppstår då istället att medlen inte har något avkastningskrav på sig från Tillväxtverket varpå en nuvärdesberäkning utifrån effektivräntemetoden är osäker. ESV:s allmänna råd till 14 § hänvisar till att för fordringar där en marknadsmässig ränta inte tas ut bör utgångspunkten för fastställande av en diskonteringsränta vara de räntesatser som finns på Riksgäldskontorets finansiella instrument med olika löptider vilket skulle kunna vara en möjlig värderingsmetod. Det finns dock en inneboende problematik med detta då Tillväxtverkets finansieringsinstrument inte syftar till att generera avkastning varpå tillämpning av effektivräntemetoden kan leda till för hög värdering i balansräkningen.

Ett tredje alternativ för redovisning som tillgång i befintlig normering är också om medlen skulle klassificeras som utlåning enligt ESV:s föreskrifter och allmänna råd till 4 kap 2 § förordning (2000:605) om årsredovisning och budgetunderlag. I de allmänna råden till 4 kap 2 § definieras dock en lånefordran som en finansiell tillgång som uppstår när en långgivare överlämnar kontanter till en låntagare som är skyldig att återbetala dessa, antingen på en angiven dag, på angivna dagar eller vid anfordran. I Tillväxtverkets fall har avtalen för den gamla programperioden inte något explicit krav på återbetalning även om det är myndigheten som beslutar om vad de får användas till efter förvaltningsfasens utgång. Det finns dock sådana krav på återbetalning i avtalen för den nya programperioden vilket skulle kunna tala för en redovisning som Utlåning. Det finns bland annat ett flertal likheter med den typen av Utlåning som kallas för Utvecklingskapital/Royaltylån som Statens Energimyndighet ställer ut. Tillväxtverkets beslut hittills avseende den gamla programperiodens revolverande medel har också gått ut på att medlen ska in i den nya programperiodens fonder vilket gör att medel från gamla programperioden lyder under samma avtalskrav i den mån överföringen skett.

I ESV:s rapport 2015:56 om *Medelsöverföringar till statliga bolag och internationella finansiella institutioner* anges även följande ställningstagande, "Om det inte framgår av avtalsvillkoren eller ändamålet med anslaget att medelsöverföringen är avsedd att användas för att täcka kostnader i den löpande verksamheten, bör en medelsöverföring anses vara ett kapitaltillskott.". I Tillväxtverkets fall är endast förvaltningsavgiftens andel av utbetalade medel ämnade till att användas för att

täcka löpande kostnader. För resterande medel som används för riskkapitalinvesteringar kvarstår i allt väsentligt det bokförda värdet för investeringarna gjorda under programperiod 2007-2013 vilket framgår av föregående stycken. Detta medför att Riksrevisionen bedömer att medlen inte är ämnade till att förbrukas i verksamheten även om de inte medför ett faktiskt aktieägarinnehav.

Rekommendationer

Riksrevisionen rekommenderar Tillväxtverket att hemställa till regeringen om ett förtydligande kring hur finansieringsinstrumenten ska redovisas i delårsrapport och årsredovisning.

Tillväxtverket rekommenderas att hemställa till regeringen om hur myndigheten ska hantera och redovisa medel som revolverar ur en programperiod efter beslut av myndigheten till en ny period eller en annan förvaltare.

Riksrevisionen rekommenderar slutligen Tillväxtverket att beskriva de redovisningsprinciper som tillämpats för dessa riskkapitalinvesteringar och förvaltningsavgifter i kommande bokslutsrapporter.

Ansvarig revisor Cristopher Grahl har beslutat i detta ärende. Uppdragsledare Ellen Hansen har varit föredragande

Cristopher Grahl

Ellen Hansen

Kopia för kännedom:

Regeringen

Näringsdepartementet

Finansdepartementet, budgetavdelningen