



Regeringen
103 33 STOCKHOLM

Datum 2012-05-16
Dnr 32-2011-0584

Årsredovisning för staten 2011

Riksrevisionen har granskat Årsredovisning för staten (ÅRS), avlämnad 2012-04-16. Syftet har varit att bedöma om årsredovisningen i allt väsentligt är upprättad i enlighet med 5 – 10 §§ budgetlagen (2011:23).

Riksrevisionen vill efter granskningen av årsredovisningen och avlämnandet av revisionsberättelse fästa regeringens uppmärksamhet på nedanstående.

Riksrevisionen önskar information senast 2012-06-15 med anledning av våra iakttagelser i denna rapport.

Sammanfattning

Riksrevisionen har enligt lag (2002:1022) om revision av statlig verksamhet granskat Årsredovisning för staten (ÅRS) för 2011. Den 1 april 2011 trädde den nya budgetlagen i kraft. Den nya lagen har jämfört med tidigare år medfört förändringar i revisionens ansats. Granskningen omfattar nu förutom de finansiella dokumenten och utfall mot statsbudgeten även den övriga redovisningen i ÅRS. Riksrevisionens övergripande bedömning är att redovisningen i allt väsentligt uppfyller budgetlagens krav. Granskningen har dock visat att det finns förbättringsmöjligheter som regeringen bör beakta i de kommande årsredovisningarna. Iakttagelserna avser framförallt behov av förtydliganden och vidareutveckling av redovisningen med syfte att öka transparensen och därmed även möjlighet till uppföljning.

Normering och tillämpliga ramverk för upprättande av Årsredovisningen

Föreskrifter för ÅRS framgår av budgetlagen som 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 begränsa uttalandet till att årsredovisningen är upprättad enligt budgetlagen. Detta innebär dock inte att Riksrevisionen funnit väsentliga fel i sin granskning. För ett uttalande om rättvisande bild krävs att årsredovisningen och då begränsat till den finansiella rapporteringen har upprättats enligt ett ramverk som har upprättats i syfte att uppnå en rättvisande bild. Till skillnad från allmänt vedertagna ramverk i form av IFRS¹, IPSAS² eller förordning (2000:605) om årsredovisning och budgetunderlag (FÅB) utgör budgetlagen i sig inte ett sådant ramverk. Budgetlagen ger ett större utrymme för regeringen att bedöma vad som ska ingå i redovisningen jämfört med om regeringen skulle följa ett allmänt vedertaget ramverk för sin rapportering.

Regeringen har i år intygat 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. Riksrevisionen har i granskningen utgått från att regeringen genom intygandet tar ansvar för att all relevant information som har bäring på räkenskaper har redovisats. Vidare utgår Riksrevisionen från att regeringen även intygat att de uppskattningar och bedömningar och beräkningar som görs i ÅRS är rimliga.

I sin behandling av ÅRS 2010 och Riksrevisionens revisionsberättelse förutsatte finansutskottet³ att regeringen i ÅRS 2011 skulle återkomma ”med en bedömning av hur redovisningen kan utvecklas och anpassas till internationell standard”. Regeringen har med anledning av detta gett Ekonomistyrningsverket (ESV) i uppdrag att jämföra redovisningsreglerna för årsredovisningen för staten med internationellt accepterade ramverk för redovisning (IPSAS) och vid behov föreslå förändringar. Uppdraget kommer att slutredovisas under 2012. Regeringen har i årsredovisningen för 2011 (sid 23-24) redogjort för hur långt ESV har kommit i uppdraget och de iakttagelser som gjorts hittills. I sammanhanget kan också nämnas att det inom EU

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).

³ Finansutskottets betänkande 2010/11:FiU33



pågår ett arbete att utreda huruvida det internationella ramverket IPSAS är ett tillämpligt ramverk för finansiell rapportering som bör tillämpas av samtliga medlemsländer. Även detta arbete ska slutföras under 2012.

Rekommendationer

Riksrevisionen vill poängtera vikten av att den statliga redovisningen utvecklas och anpassas till internationell standard. 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. Det är därför positivt att regeringen nu gett ESV i uppdrag att genomföra en djupare analys av skillnader mellan svensk normering och internationella standarder. Den pågående diskussionen inom EU om behovet av harmoniserade redovisningsstandarder av hög kvalitet som underlag för finanspolitiska ramverk accentuerar behovet av en svensk analys.

Redovisning av upplysningar om förväntade förluster och väsentliga risker i statens utlåning och utställda garantier

Regeringen har i allt väsentligt lämnat de upplysningar om förväntade förluster och väsentliga risker i statens utlåning och utställda garantier som beslutats enligt 6 kap. 3 §. budgetlagen Vid Riksrevisionens granskning fanns följande iakttagelser som enligt vår bedömning bör beaktas inför kommande års redovisningar

Regeringen gör inte en värdering av riskerna eller avsättning för den förväntade förlusten avseende insättningsgarantin, investerarskyddet och bankgarantierna.

Insättningsgarantin uppgår till väsentliga belopp (1 138 533 miljoner kronor) och Riksrevisionens bedömning är att den borde ges mer uppmärksamhet. Erfarenheterna från Island skulle kunna utgöra en tänkbar referens för vilka risker som insättningsgarantin är förknippad med. För insättningsgarantin tas därtill ut en avgift.

Investerarskyddets ersättningsfall finansieras i efterhand av de institut som omfattas av skyddet. Detta innebär dock inte att staten inte är ersättningskyldig. Infriande av ersättningsfall innebär att statens finanser påverkas då den finansiella sektorns resultat och därigenom skattintäkterna minskar när ersättning utgår.



Regeringen påpekar i årsredovisningen att även implicita åtaganden bör belysas i fråga om statens åtaganden mot den finansiella sektorn. Staten har visat att den tidigare tagit ansvar och gripit in för att säkerställa den finansiella sektorns stabilitet, till exempel genom kapitaltillskott.

Statens implicita garanti gör att statens risk inte kan beräknas från de explicita garantierna. Regeringen menar att det saknas tillfredställande analyser på detta område och gör bedömningen att dessa frågor är så komplexa att de måste lämnas för vidare analys. Riksrevisionen instämmer och uppmanar att ett sådant arbete inleds snarast.

Riksrevisionen vill även peka på ett närbesläktat problem och det är att förlusterna kan samvariera. Regeringen talar företrädesvis om samvariation i tiden och behovet av att utveckla den analysen. Det kan emellertid även finnas en samvariation i riskerna, det vill säga att riskerna ökar på grund av samma händelse eller att materialiserandet av en risk kan påverka andra risker. Även denna fråga borde belysas i det kommande utvecklingsarbetet.

I redovisningen relateras garanti- och kreditportföljens omfattning till några olika storheter som bruttonationalprodukten (BNP), statsskuld m.m. Portföljens storlek beskrivs som begränsad utan att någon analys eller kommentar ges i övrigt. I det sammanhanget hade det varit värdefullt med en internationell jämförelse för att få perspektiv på den svenska portföljens storlek och därigenom göra den dragna slutsatsen bättre underbyggd. På samma sätt borde slutsatsen att likviditetsrisken i stort sätt är obefintlig med hänvisning till bland annat likviditetsberedskapen inom statsskuldförvaltningen motiveras.

Rekommendationer

Riksrevisionen rekommenderar regeringen att vidareutveckla riskbedömningen av garanti och kreditverksamheten och i det arbetet beakta de förbättringsförslag som anges ovan.

Redovisning av avstämning mot överskottsmålet *Finanspolitisk transparens kring den bakåtblickande avstämningen av överskottsmålet*

Uppföljningen av de budgetpolitiska målen i ÅRS uppfyller budgetlagens krav. När det gäller avstämningen av överskottsmålet har regeringen efter Riksrevisionens påpekande förtydligat vilka uttalanden som är bedömningar och vilka som är objektiva



faktauppgifter. Riksrevisionen konstaterar emellertid att en objektiv uppföljning inte är möjlig med dagens målformulering. Eftersom uppföljningen per definition är subjektiv är det av stor vikt att transparensen i redovisningen av regeringens bedömning av måluppfyllelsen är så god som möjlig.

Riksrevisionen har i ett antal tidigare effektivitetsgranskningar av budgetpropositionerna kritiserat regeringens uppföljning av överskottsmålet utifrån ett transparensperspektiv. I den senaste granskningsrapporten⁴ gör Riksrevisionen bedömningen att regeringen successivt har förbättrat rapporteringen, bland annat genom att tydligare skilja på bakåtblickande uppföljning och framåtblickande planering av finanspolitiken⁵. Principerna för överskottsmålets uppföljning har även tydliggjorts i regeringens skrivelse 2010/11:79 Ramverk för finanspolitiken.

Riksrevisionen har påpekat att regeringen tydligare borde visa vilken asymmetri regeringen antar för BNP-gapet. Denna synpunkt beskrivs nedan och är relevant även för den bakåtblickande avstämningen av överskottsmålet i ÅRS.

BNP-gapets asymmetri och avstämningen av överskottsmålet

En viktig fråga vid avstämningen av överskottsmålet är hur man ska hantera risken för att konjunkturförloppen inte är symmetriskt fördelade kring den långsiktiga potentiella produktionsnivån i ekonomin. Regeringen – och andra bedömare – menar att det finns en sådan asymmetri, med tyngdpunkt på längre och djupare lågkonjunkturer än motsvarande högkonjunkturer. Detta skulle i så fall betyda att de konjunkturjusterade indikatorer som används vid avstämningen mot överskottsmålet blir missvisande. Eftersom regeringen inte redovisar hur stor asymmetri man räknar med är det oklart om de konjunkturjusterade indikatorerna alls kan mätas mot enprocentsmålet. Vid negativ asymmetri gäller nämligen att ett strukturellt sparande på i genomsnitt 1 procent av BNP över en konjunkturcykel motsvaras av ett finansiellt sparande som i genomsnitt är lägre än överskottsmålet. Avvikelsens storlek beror på asymmetrin i BNP-gapet.

Mot denna bakgrund kom Riksrevisionen till slutsatsen, att eftersom regeringen inte tydligt redovisar i vilken mån ett asymmetriskt BNP-gap beaktas, blir det oklart mot vilken nivå de konjunkturjusterade

⁴ Riksrevisionen 2011:30. Tillämpning av det finanspolitiska ramverket – regeringens redovisning i budgetpropositionen för 2012

⁵ Riksrevisionen 2011:30. Tillämpningen av det finanspolitiska ramverket – regeringens redovisning i budgetpropositionen för 2012.



indikatorerna ska mätas. Denna slutsats är relevant även för den bakåtblickande avstämningen av överskottsmålet i ÅRS 2011.⁶

Rekommendationer

Eftersom regeringen inte tydligt redovisar i vilken mån ett asymmetriskt BNP-gap beaktas blir det oklart mot vilken nivå de konjunkturjusterade indikatorerna ska mätas. En utomstående bedömare kan helt enkelt inte återskapa regeringens bedömning, utan får i så fall göra en egen kvalitativ bedömning av om överskottsmålet har uppfyllts eller inte.

I ljuset av detta och de övriga bedömningar som görs vid konjunkturjusteringen av tioårssnittet för det finansiella sparandet i offentlig sektor (BNP-gapet samt budgetelasticiteten) är slutsatsen att den enda objektiva indikatorn för avstämning av överskottsmålet är det bakåtblickande ojusterade tioårssnittet för det finansiella sparandet.

Så länge avstämningen inte sker på det sättet kvarstår rekommendationen från Rikrevisionen i rapporten RiR 2011:30: ”Vid avstämningen av det finansiella sparandet mot överskottsmålet bör regeringen tydligt redovisa i vilken omfattning ett asymmetriskt BNP-gap beaktas.”

Regeringens redovisning av åtgärder med anledning av Riksrevisionens rapporter

Budgetlagen anger att regeringen ska redovisa vidtagna åtgärder med anledning av Riksrevisionens rapporter. Regeringen har i ÅRS förtydligat ansatsen för årets redovisning. Regeringen har lämnat en redovisning av de rapporter som lämnats av Riksrevisionen under räkenskapsåret 2011 och de som lämnats tidigare men som regeringen ännu inte slutbehandlat.

Regeringens redovisning består främst i att referera till skrivelser eller propositioner som avlämnats då budgetlagen inte närmare specificerar vad redovisningen ska innehålla. Vidare framgår att regeringen skriver att ”*granskningsrapporten anses vara slutbehandlad*” trots att den aviserade skrivelsen eller propositionen som ska beskriva åtgärderna ännu inte behandlats av riksdagen. Ett exempel är Riksrevisionens rapport 2010:13 Säkerhet i statens betalningar.

⁶ Regeringen har i skr. 2011/12:148 redovisat sin bedömning av Riksrevisionens iakttagelser i RiR 2011:30. Regeringen instämmer i skrivelsen endast delvis i Riksrevisionens iakttagelser avseende uppföljningen av överskottsmålet.



Rekommendationer

Riksrevisionen rekommenderar regeringen att söka dialog med riksdagen för att säkerställa att redovisningen motsvarar de behov som riksdagen har.

Regeringens intygande om EU-medel

Regeringen ska enligt budgetlagen redovisa en resultaträkning och en balansräkning avseende EU-medel samt en kassamässig redovisning av anslag och inkomstittlar avseende in- och utbetalningar till och från EU. Vidare ska regeringen redovisa ett uttalande om huruvida räkenskaperna enligt ovan har upprättats enligt god redovisningssed och ger en rättvisande bild, och huruvida det finns regler och system som syftar till att skapa en betryggande intern styrning och kontroll av EU-medel. Regeringen anger följande i ÅRS: *Regeringens intygande grundar sig på ansvariga myndigheters intyganden och bedömningar avseende hanteringen av EU-medel, ESV:s revisionsutlåtanden och Riksrevisionens uttalande från granskningen av myndigheternas räkenskaper och deras interna styrning och kontroll.*

Granskningen visar att regeringen refererar till bland annat Riksrevisionens årliga revisioner av myndigheters årsredovisningar som grund för sitt uttalande/intygande. Det ska här påpekas att Riksrevisionen enligt lag granskar samtliga myndigheters årsredovisningar i enlighet med god revisionsmed. Granskningen sker utifrån risk för väsentliga fel och avser inte specifikt redovisning och förvaltning av EU-medel. Revisionen fokuserar på de delar/områden som är väsentliga och där det finns risk för väsentliga fel i årsredovisningen. I de fall som EU-medel inte har bedöms utgöra en väsentlig del av myndighetens verksamhet eller finansiering granskas inte dessa medel specifikt. Något särskilt uttalande avseende redovisning och förvaltning av EU-medel ingår inte heller i Riksrevisionens rapportering.

I Budgetlagen anges att regeringen ska redovisa huruvida det finns regler och system som syftar till att skapa en betryggande intern styrning och kontroll av EU-medel. Regeringen intygar följande i ÅRS: *Det finns ett ramverk för staten som syftar till att säkerställa en betryggande intern styrning och kontroll av EU-medlen.*

I inledningen till kapitlet refererar regeringen till förordningen (2007:603) om intern styrning och kontroll som ett ramverk och som berör EU-medel. I regeringens intygande framgår inte någon referens till den/de ramverk som regeringen har beaktat i sitt intygande. Detta



torde vara en intressant upplysning med syfte att öka transparensen i bedömningen.

Riksrevisionens granskning visar att det finns en otydlighet i vad regeringens intygande avser, det vill säga om det finns ett ramverk upprättat som myndigheterna ska följa eller om intygandet även avser att ramverket effektivt, det vill säga att ramverket har säkerställt att medlen hanterats korrekt. Otydlighet i redovisningen medför risk för felaktiga tolkningar av regeringens intygande.

Rekommendationer

Rikrevisionen rekommenderar att regeringen utvecklar sin redovisning av grunderna för sitt intygande av EU-medel och även refererar till det ramverk som ligger till grund för bedömningen. Regeringen rekommenderas även att förtydliga vad intygandet faktiskt avser.

Ansvarig revisor Aleksandra Popovic har beslutat i detta ärende. Uppdragsledare Henrik Söderhielm har varit föredragande. Revisionsdirektör Bengt Lewin och revisionsdirektör Jörgen Appelgren har medverkat i den slutliga handläggningen.

Aleksandra Popovic

Henrik Söderhielm

Kopia för kännedom:

Finansdepartementet (budgetavdelningen)