



# Revisionsrapport - Årsredovisning för staten 2017

Riksrevisionen har granskat *Årsredovisning för staten 2017 (ÅRS)*, avlämnad den 16 april 2018. Revisionen innefattar också *Regeringskansliets rättelseblad daterat 2018-04-26 avseende avsnitt 6.2 på sidan 288 och rättelseblad daterat 2018-04-26 avseende avsnitt 6.3 på sidan 289*.

Syftet har varit att bedöma om årsredovisningen inklusive rättelser i allt väsentligt är upprättad i enlighet med 10 kap. 5–10 §§ budgetlagen (2011:203). Riksrevisionen vill, efter granskningen av årsredovisningen samt rättelser och i samband med avlämnandet av revisionsberättelsen, fästa regeringens uppmärksamhet på nedanstående.

## Inledning

Riksrevisionen har enligt lagen (2002:1022) om revision av statlig verksamhet granskat *Årsredovisning för staten 2017*. Regeringen har i år, liksom föregående år, bedömt (s. 21) 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 bedömningen tar ansvar för att all relevant information som har bäring på räkenskaper har redovisats. Vidare utgår Riksrevisionen från att regeringen även anser att de uppskattningar, bedömningar och beräkningar som görs i ÅRS är rimliga.

Riksrevisionens bedömning är att årsredovisningen i alla väsentliga avseenden är upprättad enligt budgetlagen. Riksrevisionen vill dock särskilt påpeka att revisionen inte har kunnat inhämta revisionsbevis med hög grad av säkerhet för regeringens redovisning av det offentliga sparandet och för uppföljningen mot överskottsmålet. 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 "Övriga upplysningar" 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 tre områden där det föreligger förbättringsmöjligheter:

- normering av ÅRS,
- redovisning av skattefelet och felaktiga transfereringar samt
- redovisning åtagande i internationella organisationer.

## 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 samt 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 i revisionsberättelsen om att årsredovisningen i alla väsentliga avseenden 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 dock 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 IFRS<sup>1</sup>, IPSAS<sup>2</sup> eller förordningen (2000:605) om årsredovisning och budgetunderlag (FÅB) utgör budgetlagen i sig inte ett sådant ramverk. Budgetlagen ger 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 effektivitetsrapporter. Även för dessa delar saknas en tydlig normering med avseende på hur de ska redovisas i ÅRS genom åiterrapporteringskrav.

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

<sup>2</sup> 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).

Exempelvis bör regeringen överväga hur viktiga återrapporteringskrav för myndigheter kan inkluderas i ÅRS. Se även nedan rekommendation avseende redovisning av skattefelet med mera. Riksrevisionen har även funnit att en mängd transaktioner som sker på konsolideringsnivå eller korrigeras på konsolideringsnivå, inte är tillräckligt formellt normerad. Det gäller exempelvis periodisering av skatteintäkter, utbetalda bidrag till kärnavfallsfonden, återbetalning från EU avseende EU-avgift samt hur felaktigheter i redovisningen från underliggande myndigheter skall rättas 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, 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.

## Rekommendation

Riksrevisionen rekommenderar regeringen att göra en översyn av normeringen av rapporteringskrav i text samt redovisnings- och värderingsreglerna för ÅRS vilket även bör inkludera de transaktioner som sker på konsolideringsnivå. Målet för den blivande normeringen bör vara att läsaren ska kunna få en mer rättvisande bild i ÅRS.

## Redovisning av skattefelet och felaktiga transfereringar

Regeringen har i Skatteverkets regleringsbrev för år 2017 (Fi2017/04425/RS) begärt en redovisning av skattefelet dvs skillnaden mellan de fastställda och de teoretiskt riktiga beloppen för skatter och avgifter. Skatteverket ska bedöma skattefelets storlek och i vilken grad skattefelet har förändrats. Regeringen har valt att inte redovisa detta i ÅRS trots Skatteverkets redovisning av skattefelet. Denna text kan med fördel placeras tillsammans med text om felaktiga utbetalningar gällande exempelvis statliga bidrag. Detta för att läsaren skall få en mer rättvisande bild av de brister som finns i dessa

system. Normeringen av återrapporteringskrav har nämnts i föregående rekommendation.

## Rekommendation

Riksrevisionen rekommenderar att regeringen på ett mer fullständigt och rättvisande sätt i ÅRS redovisar de problem som är kopplade till skattefelet och felaktiga transfereringar. Detta för att läsaren skall få en mer rättvisande bild av de brister och felaktigheter som förekommer inom staten.

## Redovisning av åtaganden i internationella organisationer

Riksrevisionens årliga revision påtalade för Finansdepartementet år 2015 att Sverige som medlem i EU ansvarar solidariskt för vissa åtaganden som EU ingått, exempelvis tjänstepensionsskulden för de EU-anställda. Detta redovisades inte i ÅRS.

Finansdepartementet ansåg då att det inte förelåg några krav och behov att redovisa detta i ÅRS. I samband med Storbritanniens utträdesförhandlingar har frågan återigen väckts kring vilka åtaganden som finns genom medlemskap och ägarskap i internationella organisationer och som utlöses under vissa förutsättningar, exempelvis utträde. Det kan också gälla situationer såsom ett kapitalunderskott i en organisation som utlöser ett behov av att medlemmar gör kapitaltillskott.

Liknande iakttagelser, såsom den årliga revisionen hade år 2015, har också finska statens revisionsverk i sin laglighetsgranskningsberättelse (dnr 112/52/2017) gällande ”Statens ansvarsförbindelser i internationella organisationer”, vilket även torde gälla för den svenska staten. Där rekommenderas staten att förbättra information om medlemskap, finansieringsbelopp och förpliktelser.

Ett ytterligare exempel när normeringen skulle kunna förtydligas och transparensen kunna öka för att ge en mer rättvisande bild, är den rapport som Riksrevisionen skrev gällande SIDA:s redovisning av framtida ekonomiska åtaganden för Regeringskansliets räkning (dnr 3.2.1-2017-0638). Riksrevisionen rekommenderar SIDA att utöka upplysningarna kring de åtaganden som finns kring bl.a skuldavskrivningsprogram samt andra bidragsbeslut från Regeringskansliet.

## Rekommendation

Riksrevisionen rekommenderar regeringen att på ett mer fullständigt och rättvisande sätt i ÅRS redovisa de åtaganden som är kopplade till medlemskap i internationella organisationer eller överenskommelser, även om dessa inte nödvändigtvis behöver redovisas i balans- eller resultaträkningen enligt budgetlagens bristfälliga redovisningsnormering.

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*