

Årsredovisning för staten 2012

Riksrevisionen har granskat Årsredovisning för staten (ÅRS), avlämnad 2012-04-15. 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.

Sammanfattning

Riksrevisionen har enligt lag (2002:1022) om revision av statlig verksamhet granskat Årsredovisning för staten (ÅRS) för 2012. Två större förändringar har påverkat granskningen av ÅRS. Riksrevisionen implementerade internationella revisionsstandards International Standards of Supreme Audit Institutions (ISSAI) för finansiell revision 2010 och sedan dess har en anpassning pågått vilket påverkat granskningen av ÅRS. Vidare trädde den nya budgetlagen i kraft den 1 april 2011. Den nya lagen har medfört att Riksrevisionens granskningar ska avse hela årsredovisningen och inte som tidigare enbart den finansiella rapporteringen.

Regeringen har i år så som föregående 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 intygar att de uppskattningar och bedömningar och beräkningar som görs i ÅRS är rimliga.

Riksrevisionens bedömning är att årsredovisningen i allt väsentligt är upprättad enligt budgetlagen. Riksrevisionen vill dock särskilt påpeka att revisionen inte har kunna inhämta revisionsbevis med hög grad av säkerhet för regeringens redovisning av det offentliga sparandet och uppföljning mot överskottsmalet. Redovisningen innehåller ett antal mycket komplexa parametrar och bygger delvis på uppskattningar och bedömningar. Information som till stor del bygger på uppskattningar och bedömningar är behäftad med olika grader av osäkerhet och inte möjlig att verifiera med tillräckliga och ändamålsenliga revisionsbevis. Detta beskrivs närmare under rubriken Regeringens redovisning av det offentliga finansiella sparandet.

Vidare konstaterar Riksrevisionen i likhet med föregående år att ramverket för upprättandet av Årsredovisningen för staten, budgetlagen (2011:23), ger regeringen möjlighet att till stor del bestämma innehåll och form för det som redovisas i ÅRS. I denna rapport pekar Riksrevisionen på ett antal områden där det föreligger förbättringsmöjligheter. Iakttagelserna avser framförallt behov

av förtydliganden och vidareutveckling av redovisningen med syfte att öka transparensen och därmed även möjlighet till uppföljning samt upprättande av god intern styrning och kontroll vid framtagande av underlag för bokföring. Rapporten omfattar följande delar: Regeringens redovisning av det offentliga finansiella sparandet (sid 2 – 3), Regeringens redovisning av statsskulden enligt det nya statsskuldsmåttet (sid 3), Normering av ÅRS (sid 4 – 6), Presentation och överskådlighet (sid 6 – 10), Regeringens redovisning av statliga garantier och krediter (sid 10 – 11), Regeringens redovisning av EU-medel (sid 11 – 12).

Regeringens redovisning av det offentliga finansiella sparandet

Regeringen skall enligt budgetlagen redovisa uppföljning mot det finanspolitiska ramverket och en del av denna redovisning avser det offentliga finansiella sparandet och uppföljningen mot överskottsmålet (Kapitel 1.1 sid 27 – 30).

Revisorn ska som grund för sitt uttalande införskaffa tillräckligt med revisionsbevis för att säkerställa att den information som redovisas i en årsredovisning kan styrkas med hög grad av säkerhet och att bedömningar och uppskattningar är fria från subjektiva bedömningar.

När det gäller regeringens redovisning av det offentliga finansiella sparandet och överskottsmålet är informationen helt naturligt behäftad med olika grader av subjektiva bedömningar och osäkerheter. Olika typer av bedömningar och uppskattningar är allmän praxis inom ramen för denna typ av redovisning och bedömningar av ekonomisk utveckling. Information som till stor del bygger på uppskattningar och bedömningar är behäftad med olika grader av osäkerhet och inte möjlig att verifiera med tillräckliga och ändamålsenliga revisionsbevis. Det bör även påpekas att denna typ av information normalt inte ingår i en årsredovisning som omfattas av ett uttalande av revisorn där denne intygar att redovisningen ger en rättvisande bild.

Nedan exemplifieras de iakttagelser som ligger till grund för Riksrevisionens slutsats:

- Den norm som finns för framtagande av underlaget är den skrivelse som regeringen överlämnat till riksdagen i skrivelsen 2010/11:79 Ramverk för finanspolitiken. Denna skrivelse beskriver processen och metoden för beräkningarna. Metoden i sig baseras på att regeringen gör ett antal antaganden och subjektiva bedömningar vid framtagande av underlaget.
- I redovisningen anges även BNP utfallet. Beräkningar av BNP är komplexa och innehåller moment av uppräknings- och uppskattningar. Beräkningarna och uppskattningarna utgår bland annat från indata som erhålls från olika parter, så som företag, kommuner och medborgare. Uppgifter om BNP-utfallet i ÅRS baseras dessutom på kvartalsräkenskaper som i högre utsträckning baseras på uppskattningar.

- Uppgifter om det offentliga finansiella sparandet baseras på inrapportering från staten, kommuner och landsting till Statistiska Centralbyrån avseende de finansiella transaktioner som ägt rum under en viss aktuell period. Redovisningen i ÅRS bygger på kvartalsräkenskaper som i större utsträckning baseras på prognoser och uppskattningar än det faktiska utfallet. Revisorn ska enligt god sed bilda sig en uppfattning om kontrollmiljön och bedöma den interna kontrollen i de processer som upprättats för att upprätta redovisningen. Detta har inte varit möjligt då en stor del av indata erhålls från tredje part så som kommuner och landsting etc.

Regeringens redovisning av statsskulden

Statsskulden är den största posten i ÅRS och har redovisats till 1 119 290 mnkr. Regeringen har jämfört med tidigare år redovisat statsskulden enligt ett nytt statsskuldmått. Riksgäldskontoret (RGK) som är den myndighet som ansvarar för förvaltning och redovisning av statsskulden har i sina räkenskaper inte följt det nya statsskuldmåttet vid upprättade av sin delårsrapport och årsredovisning avseende 2012. RGK anger i sin årsredovisning att detta beror på tekniska skäl utan att närmare precisera orsaken. Delårsrapporten från RGK inkom till regeringen i augusti 2012 och årsredovisningen avseende 2012 inkom den 22 februari 2013. Regeringen har beslutat att i ÅRS redovisa statsskulden enligt det nya måttet och de nya redovisningsprinciperna och därmed frånga de principer som RGK tillämpat. Denna information erhöll Riksrevisionen den 25 mars 2013. Underlag för redovisningen enligt det nya måttet har tagits fram av RGK, beslutats av dess generaldirektör och överlämnats till regeringen för konsolidering.

Revisionen visar att ett formellt beslut om övergång till det nya statsskuldmåttet och därmed nya redovisningsprinciper inte har tagits av regeringen. Revisionen kan konstatera att det finns brister i den interna kontrollstrukturen för framtagande av underlaget för posten statsskulden i ÅRS. En dokumenterad kvalitetssäkring och avstämning för beräkning av underlaget för statsskulden har inte presenterats. Det bör även noteras att processen för framtagande av underlaget är, enligt Riksrevisionens bedömning, till stor del nyckelpersonsberoende vilket kan medföra ökad risk för brister i den redovisade posten.

Rekommendationer

Riksrevisionen rekommenderar regeringen att upprätta ändamålsenliga processer för normering men även för kvalitetssäkring och avstämning avseende underlag som ligger till grund för bokföring i ÅRS.

Normering och tillämpliga ramverk för upprättande av Årsredovisningen

Generellt

Årsredovisningen för staten normeras i 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 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 och då begränsat till den finansiella rapporteringen 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 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. Vidare ingår delar i årsredovisningen som inte är av finansiell karaktär så som redovisning av regeringens intygande av EU medel, uppföljning mot de budgetpolitiska målen och redovisning av regeringens åtgärder med anledning av Rikrevisionens effektivitetsrapporter. Även för dessa delar saknas en tydlig normering med avseende på hur det ska redovisas i ÅRS.

Riksrevisionen rekommenderade regeringen att vidta åtgärder för att säkerställa att redovisningen anpassas till principer som följer internationell standard. Regeringen gav Ekonomistyrningsverket (ESV) i uppdrag att göra en jämförelse mellan FÅB och ÅRS med internationellt erkända ramverket IPSAS. ESV avlämnade rapporten ”Jämförelser med internationella redovisningsprinciper m m” (ESV 2012:40) i december 2012. Rapporten visade att det inom många områden finns en överensstämmelse mellan de redovisningsprinciper som tillämpas inom staten och i ÅRS men att det också finns områden där det finns skillnader som behöver fortsatt utredning och utveckling.

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).

Fortsatt anpassning till internationell redovisningsstandard

ESV redovisar i sin rapport att det finns en samstämmighet mellan de redovisningsprinciper som tillämpas inom staten men pekar samtidigt även på vikten av att utveckla den statliga redovisningen så att den i större utsträckning motsvarar de krav som ställs i internationella ramverk. ESV föreslår därutöver att några frågor utreds vidare. Riksrevisionen delar i allt väsentligt ESV bedömningar och har även gjort en genomgång av de delar av IPSAS som enligt Riksrevisionens bedömning kan ha en väsentlig påverkan på ÅRS. Underlaget har överlämnats till Finansdepartementet och även till ESV. Riksrevisionen vill lyfta fram ett antal kommentarer nedan:

- Användare och intressenters informationsbehov ligger till grund för redovisningen och på flera ställen i ESVs rapport refereras det till dessa men ett mer fördjupat resonemang kring vilka dessa intressenter och användare är framgår inte. ESV:s utgångspunkt ter sig främst vara regeringens behov av information för dess styrning och uppföljning av myndigheterna. Detta kan vara rimligt vad gäller myndigheternas redovisning och rapportering, även om dessa givetvis även har andra intressenter och användare. Riksrevisionen anser dock att det är särskilt viktigt att informationsbehoven för andra potentiella användare av ÅRS bör belysas bredare i det fortsatta utvecklingsarbetet. ÅRS bör ses som ett viktigt dokument som inte enbart riktar sig till riksdagen utan också till allmänheten, internationella organisationer, långivare m.fl.
- Riksrevisionen anser att det finns skäl att närmare belysa vilka tilläggsupplysningar som bör ingå i ÅRS. Ett exempel är de allmänna kraven i IPSAS 1 *Presentation of financial statements*, avseende tilläggsupplysningar och redovisning av risker och osäkerheter. Rimligtvis borde en referens göras till att myndigheterna har fått ökade krav att redovisa risker och osäkerheter i sin redovisning varför det vore rimligt också ställa det kravet på redovisningen i ÅRS. En övergång till ett mer IPSAS baserat sätt att redovisa tilläggsupplysningar och redovisningsprinciper skulle medföra utökade beskrivningar av viktiga antaganden och bedömningar som gjorts samt osäkerheter och uppskattningar. Sådana områden är krediter, garantier och principer för avsättningar. Generellt sett innehåller FÅB och därmed även budgetlagen relativt få regler och liten vägledning avseende redovisning och värdering av finansiella instrument och garantier.
- Riksrevisionen anser vidare att det krävs fördjupningar inom ett antal områden så som ESV föreslår och dessa skulle väsentligt kunna påverka utfallet i ÅRS. Ett av de områden som inte lyfts fram av ESV är konsolideringen, dvs. avgränsningen av staten. Detta berör vilka objekt som ska ingå i konsolideringen för att uppnå en rättvisande bild av statens samlade verksamhet. I dagsläget ingår inte Riksbanken och AP-fonderna och de statliga bolagen konsolideras enligt kapitalandelsmetoden.

Riksrevisionen ser positivt på regeringens uppdrag till ESV inte minst mot bakgrund av att det sedan lång tid saknats en aktuell analys av hur den statliga redovisningsnormeringen förhåller sig till internationella standarder för finansiell rapportering. Detta behov framgår inte minst av förhållandet att det inom statliga och offentliga redovisningen pågår stora förändringar internationellt som kan få effekter på redovisningen även i Sverige. EU-kommissionen har mot bakgrund av finans- och Eurokrisen i EU gett Eurostat (EU:s centrala statistikorgan) i uppdrag att utreda om IPSAS skulle kunna vara ett ändamålsenligt ramverk för finansiell rapportering inom EU:s medlemsstater. På grundval av Eurostats utredning lade EU-kommissionen i början av mars 2013 fram en rapport "Mot ett införande av harmoniserade redovisningsstandarder för den offentliga sektorn i medlemsstaterna". Kommissionen rekommenderar att man tar fram ett nytt ramverk för finansiell rapportering inom EU och att det benämns EPSAS. EPSAS ska baseras på IPSAS men bör enligt kommissionen utvecklas mot att anpassas till behov inom den offentliga sektorn.

Rekommendationer

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. Riksrevisionen vill därmed lyfta fram behovet att förtydliga normen för upprättandet av Årsredovisningen för staten, då 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. Riksrevisionen vill poängtera vikten av att den statliga redovisningen utvecklas och anpassas till internationellt accepterad standard.

Presentation och överskådlighet

Regeringen har över åren utvecklat ÅRS med avseende på presentation och överskådlighet. Riksrevisionen anser dock att det fortfarande finns förbättringsmöjligheter. Riksrevisionen vill i denna rapport lyfta fram ett par iakttagelser från årets granskning som regeringen rekommenderas beakta i det fortsatta utvecklingsarbetet.

Redovisnings och värderingsprinciper

Presentationen av redovisningsprinciper, värderingsprinciper och kommentarer till särskilda poster är viktig information för läsaren. Riksrevisionen kan konstatera att förbättringar har gjorts men att

det fortfarande finns behov av kompletteringar och förtydliganden. Utförligare beskrivningar av både redovisnings- och värderingsprinciper vore relevant för ett antal områden som väsentligt påverkar utfallet i ÅRS och som ofta är av stort intresse hos allmänheten. Ett exempel på ett sådant område är redovisning av garantier. Det framgår i ÅRS inte tydligt vilka värderingsprinciper som tillämpas för garantiåtaganden som redovisas som avsättningar och det är svårt att utläsa huruvida enhetliga värderingsprinciper gäller för samtliga åtaganden. Det förekommer även att värderingsprinciper och övriga upplysningar för balansposter anges i noter eller på annat ställe i ÅRS istället för under avsnittet om värderingsprinciper. Ett exempel är Centrala Studiestödsnämndens värdering av osäkra fordringar.

Vidare anges referenser till redovisningsprinciper till nationalräkenskaper, utan närmare beskrivning varför dessa referenser görs då en årsredovisning inte upprättas enligt nationalräkenskapernas principer.

Tilläggsupplysningar

Tilläggsupplysningar fyller en viktig funktion för att öka läsarens förståelse av innebörden av de transaktioner som redovisas. Regeringens beskrivningar av redovisningsprinciper och tilläggsupplysningar är delvis mycket tekniskt orienterad vilket dock kan minska förståelsen t ex information om pensioner.

ÅRS är ett omfattande dokument där samma uppgifter förekommer på olika ställen i dokumentet. Ett par exempel är:

- Lån till Irland uppgår enligt uppgifter på sid 127 till 2 638 mnkr och enligt uppgifter i balansräkningen not 29 till 2 575 mnkr.
- Lån till Riksbanken uppgår enligt uppgifter på sid 129 till 90 437 mnkr medan uppgifter om lån till Riksbanken enligt balansräkningen not 29 uppgår till 86 462 mnkr.

Regeringen ger inga förklaringar till varför diskrepanser finns och läsaren kan inte av dokumentet bilda sig en uppfattning om hur stora lånen de facto är.

Kommentarer till utfall mot statsbudgeten per utgiftsområde har utvecklats och blivit mer informativa. Riksrevisionen vill poängtera behovet av att ytterligare fokusera på att förklara väsentliga orsaker till avvikelser. Ett exempel är kommentar till Utgiftsområde 3 och anslag 1:1 Skatteverket, som har ”förtidsrekryterat” och satsat på utveckling vilket lett till ökade konsultkostnader. Riksrevisionen menar att det vore relevant att lyfta fram orsaken till förtidsrekrytering och vad det är för utveckling som avses. På det viset kan läsaren få en helhetsbild av förändringen och avvikelserna.

Redovisning av statliga bolag

De statliga bolagen utgör en väsentlig andel i statens balans- och resultaträkning. Andelarna värderas enligt kapitalandelsmetoden och uppgår i dagsläget till cirka 368 825 mnkr. Dessa tillgångar ska förvaltas affärsmässigt och med beaktande av god hushållning.³ Regeringen har i ÅRS kommenterat väsentliga förändringar av resultatandelarna och utdelningar. Informationen ges i olika delar av dokumenten till exempel kommenteras utdelningar under Statsbudgetens utfall och Övriga inkomster medan resultatandelar kommenteras i resultat- och balansräkningen. De verbala kommentarerna är av varierande form. Vissa kommenterar är mer eller mindre beskrivningar av utfall som ökat respektive minskat medan andra kommentarer beskriver orsak bakom förändringen. Riksrevisionen noterar att det inte någonstans ges en mer övergripande beskrivning av utvecklingen avseende de statliga bolagen under året. En sådan beskrivning skulle kunna innefatta information om nya bolag som startats under året, bolag som avvecklats, bolag som eventuellt haft problem under året och hur regeringen har hanterat frågan samt vilka eventuella risker som uppstått för staten med anledning av ägandeskapet etc. Riksrevisionen vill även peka på ett krav som finns i förordning (2000:605) om årsredovisning och budgetunderlag (FÅB) och som myndigheterna ska följa i upprättandet av sin årsredovisning och som berör redovisning av konsekvenser på grund av inflytande i juridisk person. 1 Kap 4§ – *I årsredovisningen ska information lämnas om ekonomiska eller andra för myndighetens verksamhet viktiga konsekvenser som uppstått eller väntas uppstå exempelvis på grund av att myndigheten förvaltar aktier eller andelar i hel- och delägda företag.* Då förvaltningen av de statliga bolagen utgör en väsentlig del av statens balansräkning torde det vara rimligt att förtydliga beskrivningar av väsentliga risker som finns i ägandet. Regeringen avlämnar årligen en skrivelse till riksdagen där de ger sin bild av utvecklingen av det statliga ägandet och förvaltningen av bolagen. I denna ges en övergripande bild av utvecklingen inom de statliga bolagen, regeringens ambitioner med det statliga ägandet, förändringar i ägandestrukturen etc.

Riksrevisionen anser att läsaren av ÅRS ska kunna få en samlad och övergripande bild av hur det statliga ägandet av bolagen ser ut och vilka risker och osäkerheter som finns förknippade med verksamheten, då detta ökar förståelsen av de ekonomiska transaktionerna som rör det statliga bolagen.

Riksrevisionen har även noterat att redovisningen av de statliga bolagen normeras i FÅB där det anges att konsolidering ska ske enligt kapitalandelsmetoden. Dock konstateras att en närmare precisering av principer för bokföring av transaktioner avseende de statliga bolagen inte finns formellt befäst i föreskrifter, allmänna råd eller nyligen uppdaterad handledning. Detta ökar risken för att bokföringen inte kännetecknas av konsistens och jämförbarhet och öppnar upp för subjektiva bedömningar när frågeställningar uppstår.

³ Budgetlagen (2011:203) 1 Kap, 3 §.

Statsskulden

Det normerande ramverket för finansiell rapportering inom staten (FÅB) innehåller inte mycket vägledning avseende redovisning av statsskulden och de finansiella instrumenten. FÅB ger heller inte någon större vägledning avseende vilka tilläggsupplysningar som ska redovisas om statsskulden.

Granskningen visar att de redovisningsprinciper som tillämpas främst anges i en rapport framtagen av Riksgäldskontoret (2002:104) och som enligt regeringsbeslut (regleringsbrevet för budgetåret 2003) ska implementeras. I denna promemoria diskuterar redovisningsprinciper på en övergripande nivå och närmare preciseringar av hur olika finansiella instrument ska redovisas och värderas framgår inte. Riksgälden har i år deklarerat förtydliganden och vissa ändringar av sina redovisnings- och värderingsprinciper genom pressmeddelanden på sin hemsida. Riksrevisionen anser att det inte är tillfredställande att redovisningsnormering för statsskulden ska hanteras av en myndighet som ansvarar för redovisningen utan att det behöver befästas i en mer formell process. I ÅRS beskriver regeringen de redovisnings- och värderingsprinciper som berör statsskulden utan närmare preciseringar. Beskrivningen är på en övergripande nivå och bör kompletteras med förtydliganden om vilka principer som tillämpas.

Förvaltning av statsskulden är förknippad med risker och dessa belyses inte enligt vår uppfattning i tillräcklig utsträckning i ÅRS för att en läsare skall få en bra bild av risksituationen. Med risker avses den totala exponeringen av olika typer av risker (främst kreditrisk, likviditetsrisk och marknadsrisk). Riskbeskrivningar ska innehålla upplysningar om hur risken uppstår, principer och metoder för att hantera och beräkna risken samt metoder för att mäta risken. Riksrevisionens bedömning baseras på de ökade kraven på redovisning av osäkerheter och risker som anges i de internationella ramverken. Regeringen lämnar vartannat år en särskild skrivelse till riksdagen som avser utvärdering av statsskuld förvaltningen och i denna ingår även en beskrivning av risker. Skrivelsen är i ett fristående dokument i förhållande till ÅRS. Information om risker är relevant för att läsaren av ÅRS ska få en tydligare insikt i de ekonomiska transaktionerna som rör statsskulden och bör därmed även framgå av ÅRS.

Rekommendationer

Riksrevisionen har ovan pekat på ett antal områden som behöver utvecklas för att transparensen ska öka i ÅRS. De förbättringsmöjligheter som anges baseras på bedömningen att dokumentet ÅRS riktar sig till en bredare publik inklusive medborgare som med hjälp av presentationen ska kunna förstå den finansiella redovisningen och transaktionerna. De internationella ramverken men även FÅB ställer allt högre krav på att risker och osäkerheter redovisas i årsredovisningar och

dessa krav torde även vara relevanta att beakta i ÅRS. Ytterligare ett område som berörts är normeringen genom FÅB och där revisionen pekar på ett antal områden som är i behov av komplettering och utveckling för att säkerställa jämförbarhet och tillförlitlighet i redovisningen.

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. Riksrevisionen framförde ett antal förbättringsmöjligheter i den rapport som lämnades efter granskningen av ÅRS 2011. Granskningen av årets redovisning påvisar att åtgärder i viss utsträckning har vidtagits men att det fortfarande återstår en del förbättringsmöjligheter. Riksrevisionen noterar även att utvecklingsarbete har pågått i ett antal år.

Statens implicita garantier uppgår till stora belopp. Så som föregående år gör regeringen inte en värdering av riskerna eller avsättning för den förväntade förlusten avseende insättningsgarantin och de implicita bankgarantierna. Insättningsgarantin och investerarskyddet uppgår till 1 225 531 mnkr.

Riksrevisionen pekade även på det faktum att förlusterna kan samvariera samt att det även kan 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. I föregående års rapport rekommenderade Riksrevisionen regeringen att utveckla och belysa denna fråga i redovisningen. Riksrevisionen noterar att viss utveckling har skett i årets redovisning men bedömer att beskrivningen fortfarande är något knapphändig och bör utvecklas vidare. I redovisningen (tabell 5.10) relateras garanti- och kreditportföljens omfattning till några olika storheter som BNP, statsskuld m.m. En analys och bedömning av portföljens storlek görs inte i redovisningen.

Rekommendationer

Granskningen visar att regeringen har påbörjat ett arbete med att adressera de föreslagna förbättringsmöjligheterna men att ytterligare ansträngningar behövs. Då det avser väsentliga belopp är det enligt Riksrevisionen viktigt att utvecklingsarbetet prioriteras och analysmetoder tas fram.

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 inkomsttitlar 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.*

Regeringen refererar bland annat till Riksrevisionens årliga revision 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 riskfyllda 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.

Riksrevisionens granskning visar att regeringen ofta anger begreppet "rättvisande redovisning" i sin redovisning av EU-medel i kapitel sex. Enligt Riksrevisionens bedömning finns det risk för att innebörden av begreppet missförstås och kan tolkas så som lagenlighet. Det som avses är att redovisningen är rättvisande i förhållande till krav enligt förordningen (2000:605) om årsredovisning och budgetunderlag dvs. att god redovisningssed har följts. Otydlighet i redovisningen medför risk för felaktiga tolkningar av innebörden i regeringens intygande.

Rekommendationer

Riksrevisionen rekommenderar att regeringen tydligare redovisar att Riksrevisionens granskning sker utifrån risk för väsentliga fel i årsredovisningen i dess helhet och inte specifikt beaktar redovisning och förvaltning av EU-medel. Det bör även framgå att Riksrevisionen inte gör ett särskilt uttalande avseende redovisning och förvaltning av EU-medel. Rekommendationen baseras på behov av förtydligande för att undvika risk för missuppfattningar kring Riksrevisionens insatser.

DNR: 32-2012-0602

REGERINGEN

BESLUT: 2013-05-15

103 33 STOCKHOLM

Vidare rekommenderas regeringen att i fortsättningen referera till god redovisningssed när begreppet ”rättvisande redovisning” används.

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)

