



Styrelsen för internationellt utvecklingsarbete (Sida) Revisionsrapport – Årsredovisning 2017

Riksrevisionen har granskat Sidas årsredovisning, daterad 2018-02-19. Syftet har varit att bedöma om:

- årsredovisningen i allt väsentligt är upprättad i enlighet med gällande regelverk,
- den ger en rättvisande bild av det ekonomiska resultatet, finansiering och finansiella ställning,
- resultatredovisningen är förenlig med övriga delar,
- ledningen efterlevt de föreskrifter som är tillämpliga för användning av anslag och inkomster, samt
- huruvida det framkommit något som tyder på att ledningen inte följt förordningen om intern styrning och kontroll i sin bedömning av intern styrning och kontroll.

Vi har införskaffat en förståelse av den interna styrningen och kontrollen som bedömts vara relevant för revisionen för att kunna utforma ändamålsenliga revisionsåtgärder. Vår förståelse av den interna kontrollen är därmed begränsad och syftar inte till att uttrycka en åsikt om effektiviteten i myndighetens interna styrning och kontroll. De punkter som framgår i revisionsrapporten är sådana iakttagelser som vi har identifierat under revisionen och som bedömts vara tillräckligt viktiga att rapportera till ledningen. Dessa har dock inte påverkat revisionsberättelsens utformning.

Riksrevisionen önskar information senast 2018-06-18 med anledning av våra iakttagelser i denna rapport.

Sammanfattning

Riksrevisionen konstaterar att det finns behov för Sida att se över och förtydliga interna riktlinjer vid handläggningen av så kallade challenge funds. Verksamheten behöver informeras om frågor som är särskilt viktiga att beakta i beredningen av sådana insatser, bland annat för att inte riskera att lägga över förvaltningsuppgifter på en annan part. Vidare bör Sida tillse att juridisk kompetens kommer in tidigt i beredningen av challenge funds och andra liknande insatser.

Sida redovisar enligt sin instruktion betalningar och utestående ekonomiska åtaganden av bistånd för Regeringskansliets räkning. Under 2017 har det inom ramen för denna granskning aktualiserats en fråga kring hur Sveriges långsiktiga åtaganden inom skuldavskrivningsprogram ska redovisas. Till följd av detta rekommenderar Riksrevisionen Sida att gå igenom resterande bidrag och åtaganden för att säkerställa att det inte finns liknande oklarheter i andra bidrag. Riksrevisionen rekommenderar även Sida att säkerställa att det finns aktuella och uppdaterade beslut för betalningar och ekonomiska åtaganden som Sida redovisar åt Regeringskansliet.

Sida behöver stärka kvalitetssäkringen av redovisningen av garantier för u-krediter. Det är Exportkreditnämnden (EKN) som sköter den löpande redovisningen av dessa garantier åt Sida, men det är fortfarande Sida som ansvarar för att garantiåtagandena är korrekt redovisade i årsredovisningen. Sidas ansvar begränsas inte av det faktum att det är EKN som ansvarar för den löpande redovisningen.

Vad gäller de fristående garantierna har Sida under året arbetat med att implementera de nya redovisningsreglerna för garantier. Detta har Sida genomfört bra, men det kvarstår några områden där rutiner och principer fortsatt behöver definieras. Riksrevisionen rekommenderar Sida att fortsätta det arbete som pågått under 2017.

Slutligen noterar Riksrevisionen att Sida behöver utveckla sin princip för nuvärdesberäkning av villkorsslån och biståndskrediter samt att det finns ett behov av att utveckla rutinerna för Sidas redovisning och värdering av återkrav och återbetalningar av bistånd.

1 Bistånd genom challenge funds

Riksrevisionen har under 2017 genomfört en riktad granskning mot biståndsinsatser som avser samverkan med näringslivet. Granskningen har inkluderat insatstyperna challenge funds, drivers of change och public private development partnerships (PPDP). När det gäller insatstypen challenge funds finns det områden som kräver ytterligare fokus från Sida.

Challenge funds har det generella upplägget att aktörer ges möjlighet att i konkurrens ansöka om medel för finansiering av en innovation, i syfte att hitta lösningar på problem inom områden kopplat till utveckling. En challenge fund administreras vanligen av en så kallad fund manager som är Sidas avtalspart och till vilken Sida gör utbetalningar. Det är också från fund managern som Sida får återrapportering av hur bidraget har använts. Fund managern vidareförmedlar bidraget till den slutliga mottagaren.¹ Inom Sida hanteras challenge funds inte som en särskild biståndsform, utan ses som en vanlig insats med vidareförmedlingsupplägg.

1.1 Interna riktlinjer för frågor att beakta i beredningen av challenge funds behöver tas fram

Sida lämnade i slutet av 2013 en promemoria till Utrikesdepartementet (UD) som underlag till en då pågående utredning på UD-USTYR om överlämnande av uppgifter av förvaltningskaraktär.² Av promemorian framgår att Sida uppfattar att det finns en rättslig osäkerhet vad gäller bidragshantering i tredje led. Osäkerheten gäller framför allt huruvida Sida kan anses överlämna uppgifter av förvaltningskaraktär när vidareförmedling används inom insatser samt om det finns inslag av myndighetsutövning i Sidas handläggning. Av promemorian framgår olika typer av vidareförmedlingsupplägg samt hur Sida genom sin insatshanteringsprocess och avtalsmallar söker säkerställa att förvaltningsuppgifter inte läggs över på annan part. Sida skriver att de önskar ett klargörande kring nämnda oklarheter för att kunna effektivisera sitt arbetssätt. UD har inte återkommit i frågan.

Sida har inte några riktlinjer för hur bistånd genom challenge funds ska handläggas. Detta eftersom de ska ses som vanliga insatser med vidareförmedling. Riksrevisionens granskning har dock identifierat ett behov av att tydliggöra vilka frågor som är särskilt viktiga att beakta vid beredning och uppföljning av en challenge fund.

¹ Det finns challenge funds som avviker något från detta upplägg, till exempel AECF.

² Underlag till UD för utredningen om överlämnande av uppgifter av förvaltningskaraktär inom Sidas utvecklingssamarbete 2013-12-11.

Riksrevisionen konstaterar att det finns en osäkerhet i verksamheten rörande vilka faktorer som är avgörande för om upplägget i en challenge fund är lämpligt och därmed inte medför risk att Sida överlåter förvaltningsuppgifter på annan part. Initialt fick Riksrevisionen information om att faktorer som bör beaktas i denna bedömning är huruvida fund managern är en civilsamhällesorganisation eller ett företag samt om fund managern är upphandlad eller inte. I samtal med Sidas jurister har dock framkommit att den styrande faktorn i stället bör vara graden av kontroll som Sida har över valet av slutlig bidragsmottagare. Av promemorian som nämns ovan framgår att Sidas bedömning är att under förutsättning att tillräckligt stor påverkansmöjlighet över valet av slutlig bidragsmottagare kvarstår hos Sida, är risken för att felaktigt överlämna ansvar till Sidas avtalspart begränsad. I promemorian anges tre huvudsakliga varianter genom vilka Sida kan säkerställa detta:

1. Sida har en representant i urvalskommitté/styrkommitté/beslutande organ och Sida har vetorätt,
2. Sida har en representant i urvalskommitté/styrkommitté/beslutande organ utan vetorätt,
3. Sida godkänner en lista på bidragsmottagande i tredje led.

Riksrevisionen kan konstatera att faktorerna ovan inte har varit vägledande i beredningen av de insatser vi har granskat. Riksrevisionen har även noterat att tänkta upplägg för vissa challenge funds har ändrats efter att Sidas jurister förordat detta. Enligt Sidas arbetsordning krävs samråd med jurister på bidragsbeslut över vissa belopp.³ Det är Riksrevisionens bedömning att ändringar av insatsers upplägg är en konsekvens av att det inte har funnits en tydlig vägledning kring frågor som är viktiga att beakta vid beredning av challenge funds.

Rekommendation

Riksrevisionen rekommenderar Sida att begära återkoppling från UD avseende de klargöranden som Sida önskar i promemorian från 2013.

Riksrevisionen rekommenderar Sida att sammanställa interna riktlinjer som klargör Sidas bedömning av faktorer som är särskilt viktiga att beakta vid beredning av en challenge fund och liknande insatser, så att risken för att förvaltningsuppgift läggs över på annan part minskar. Riktlinjerna bör kommuniceras till verksamhetens så att handläggare, chefer och kontrollrar har kunskap om dessa. Det är viktigt att den vägledning som finns om challenge funds harmoniserar med annan vägledning inom Sida, exempelvis

³ Till och med 2016 på insatsbeslut över 50 miljoner kronor, från och med 2017 på insatsbeslut över 80 miljoner kronor.

generella regler för insatser med vidareförmedling eller Sidas syn på deltagande i styrgrupper generellt.

Sida rekommenderas att gå igenom upplägg för befintliga challenge funds i syfte att säkerställa att det inte finns risk för att förvaltningsuppgifter läggs över på annan part i dessa insatser.

1.2 Behov av ökad dialog mellan verksamhet och jurister

Som beskrivits ovan har Riksrevisionen noterat att viss oklarhet råder på handläggarnivå gällande formella problem som kan uppkomma vid insatser av typen challenge funds. Riksrevisionen har också noterat att det kan finnas motsvarande problem i insatser som inte är klassificerade som challenge funds. Enligt de arbetsordningar som varit gällande vid tidpunkten för beslut om de granskade insatserna ska Sidas jurister lämna samråd vid samtliga bidragsbeslut som överstiger 50 miljoner kronor respektive 80 miljoner kronor. Riksrevisionen bedömer att det finns insatser med lägre belopp vilka på grund av dess komplexitet kan behöva juridisk konsultation. Enligt Sidas nya regel för insatshantering som gäller från och med 2018-03-19 ansvarar beslutande chef att utifrån väsentlighet och risk resurssätta beredningen av insats. I ett separat beslut förtydligas principer för resurssättningen.⁴ Av principerna framgår att behovet av att involvera jurister i beredningen inte enbart behöver utgå från insatsen storlek utan också utifrån insatsen upplägg.

Rekommendation

Riksrevisionen rekommenderar Sida att i större utsträckning än tidigare tillse att juridisk kompetens kommer in tidigt i beredningen av challenge funds och andra liknande insatser, även om formellt samråd inte krävs med hänsyn till storleken på bidragsbeslutet.

1.3 Brister i biståndshandläggningen rörande Challenge funds

Inom ramen för granskningen har Riksrevisionen genomfört fördjupad granskning av fem biståndsinsatser som benämns challenge funds. Vi har då noterat avvikelser mot Sidas insatshanteringsregel i flera fall. Som exempel kan nämnas avsaknad av dokumentation av kontrollrars obligatoriska kvalitetssäkring av moment i insatshanteringsprocessen, avsaknad av dokumentation och uppföljning av avtalsvillkor för revision, samt brister i upprättandet av ställningstaganden i enlighet med Sidas insatshanteringsregel.

Avvikelserna är var för sig inte att betraktas som allvarliga. Dock bedömer Riksrevisionen det som problematiskt om det finns indikationer på att en viss typ av insatser föranleder en större andel avvikelser än övriga. Riksrevisionen ser därför ett

⁴ *Principer för resurssättning utifrån risk och väsentlighet inom intern styrning och kontroll*, ärendenummer 18/000497.

behov av att Sida påtalar för verksamheten att Sidas insatshanteringsregel gäller fullt ut, även för challenge funds.

I en insats som stödjer Africa Enterprise Challenge Fund (AECF)⁵ har vi noterat att det inte finns krav på revision i efterföljande led i avtalet, vilket är en grundregel när Sida vidareförmedlar bidrag. I samma insats finns stora problem med rapporteringen. Riksrevisionen granskade 2015 en annan insats med AECF. Även i denna fanns stora problem med rapporteringen.⁶ Vi noterar att Sida har åtminstone tre insatser till med AECF och anser det bekymmersamt om motsvarande problem finns i dessa.

Rekommendation

Riksrevisionen rekommenderar Sida att säkerställa att insatshanteringsregeln inte tillämpas olika för specifika insattstyper annat än om det finns en särskild anledning till att göra så.

För AECF bör Sida överväga att vidta samlade åtgärder för att komma till rätta med problem avseende bland annat rapportering. Sida bör även justera avtal som inte innehåller krav på revision i efterföljande led.

2 Redovisning av framtida ekonomiska åtaganden för Regeringskansliets räkning

Sedan 2011 disponerar Sida anslagsposter på anslag 7:1:1 Biståndsverksamhet för vilka regeringen eller Regeringskansliet beslutar om bidrag. Av Sidas instruktion framgår av 3 § 9 p. att Sida för Regeringskansliets räkning ska utföra vissa administrativa kontroll- och prövningsmoment vid bidragshantering samt praktiskt hantera utbetalningar och återkrav. Eftersom Sida har dispositionsrätt till anslagsposterna redovisas utfall i Sidas anslagsredovisning och utbetalda bidrag redovisas i Sidas resultaträkning. Till anslagsposterna finns beställningsbemyndiganden, vilket medför att Sida även redovisar framtida ekonomiska åtaganden som ingås av regeringen eller Regeringskansliet.

2.1 Svårigheter att redovisa åtaganden för skuldavskrivningar i enlighet med anslagsförordningen

I samband med granskning av Sidas bemyndiganderedovisning uppmärksammade Riksrevisionen en frågeställning rörande finansiering av deltaganden i det multilaterala

⁵ AECF Konfliktländer, insatsnummer 54060070.

⁶ Se rapportering i *lakttagelser från granskning av biståndet till Tanzania* 2016-02-08, dnr 3.1.2-2015-0637. Då granskades AECF REACT.

skuldavskrivningsinitiativet som svenska staten har ingått med Afrikanska utvecklingsfonden (AfDF) och Internationella utvecklingsfonden (IDA). I de regeringsbeslut som finns för bidragen samt tillhörande tillkännagivanden som har skickats till mottagarna (så kallade Instrument of Commitment) framgår att ekonomiska åtaganden delas upp på bindande respektive icke-bindande delar. Sida har, efter instruktion från UD, endast tagit upp de delar som benämns som bindande i sin bemyndiganderedovisning. De bindande delarna för nämnda åtaganden uppgick per 2017-12-31 till 4,6 miljarder kronor. De icke-bindande delarna uppgick till 4,5 miljarder kronor och löper fram till 2044 (IDA) respektive 2054 (AfDF).

Av Ekonomistyrningsverkets (ESV) föreskrifter till 6 kap. 1 § förordningen om årsredovisning och budgetlag (2000:605) (FÅB) framgår att en myndighet ska redovisa samtliga åtaganden vid budgetårets slut som medför utgifter under följande budgetår mot bemyndigandet. Av föreskrifter till 17 § anslagsförordningen (2011:223) framgår att det med åtagande i detta sammanhang avses ett avtal eller en utfästelse som är bindande och som leder till framtida utgifter vilka ska finansieras med anslag. En utfästelse om ett bidrag är enligt föreskrifterna bindande om en handling blivit överlämnad till mottagaren eller om andra omständigheter visar att utfästelsen är avsedd att vara känd.

Mot bakgrund av ovan restes frågeställningen om det är korrekt hanterat att endast redovisa den del som benämns som bindande, trots att både den bindande och den icke-bindande delen av åtagandet tydligt har kommunicerats till mottagaren. Riksrevisionen konstaterar att det finns en svårighet att tillämpa gällande regelverk för de åtaganden som skuldavskrivningsinitiativet innebär. Riksrevisionen har tagit del av den bakomliggande resolutionen och kommunikationen mellan regeringen och mottagarorganisationerna. Av dessa framgår att innebörden i begreppen bindande respektive icke-bindande är kända för såväl givare som mottagare. Utifrån detta drar Riksrevisionen slutsatsen att det inte finns en förväntan på Sverige att lämna de bidrag som definieras som icke-bindande. Riksrevisionen gör därför bedömningen att det inte är fel att, såsom Sida har gjort, inte redovisa de åtaganden som benämns som icke-bindande i de aktuella fallen. Samtidigt konstaterar Riksrevisionen att finansieringen av skuldavskrivningarna sannolikt inte är den typ av åtaganden som anslagsförordningen avser att reglera. Riksrevisionen anser att Sida i sin årsredovisning bör upplysa om de icke-bindande åtaganden som finns inom skuldavskrivningsinitiativen. I årsredovisningen för 2017 finns viss information om detta.⁷

⁷ Frågan har varit uppe för bedömning i Riksrevisionens redovisningskommitté där även ESV är representerad.

Rekommendation

Riksrevisionen rekommenderar Sida att i kommande årsredovisningar upplysa om skuldavskrivningarnas upplägg samt det utestående beloppet på den del som utgör ett icke-bindande åtagande.

Vidare rekommenderar Riksrevisionen att Sida går igenom samtliga insatser där Sida genomför betalningar åt Regeringskansliet i syfte att säkerställa att det inte finns andra bidragsbeslut som har upplägg som kan innebära oklarheter rörande vilka belopp som ska redovisas i bemyndiganderedovisningen. Genomgången bör göras i dialog med Regeringskansliet. Sida bör säkerställa att Sida har tillräcklig kunskap om insatsernas upplägg och dess besluts- och avtalsstruktur för att kunna redovisa åtagandena på ett korrekt sätt. Vid behov bör rutinerna mellan Sida och UD för att redovisa de ekonomiska åtagandena ses över och uppdateras.

2.2 Behov av nya regeringsbeslut när ändringar inom åtaganden sker

För bidrag som Sverige lämnar till Europeiska Utvecklingsfonden redovisar Sida per 2017-12-31 utestående åtaganden för den tionde respektive elfte fonden som instiftades av Europeiska Rådet 2005 respektive 2013. Dessa avtal har en initial löptid om 2008–2013 respektive 2014–2020, vilket också framgår av de regeringsbeslut som ligger till grund för åtagandena. I fråga om båda dessa åtaganden har den ursprungliga betalningsplanen blivit förskjuten framåt i tiden och planerad löptid sträcker sig för båda fonderna fram till 2025. Riksrevisionen noterar att inget nytt regeringsbeslut har fattats avseende den förändrade tidsplanen. Såsom beskrivits ovan fattar Sida inte själva beslut om finansiering av fonderna. Riksrevisionen anser dock att det vore önskvärt att Sida efterfrågar formella beslut när ändring sker av exempelvis betalplaner i de ekonomiska åtaganden som Sida redovisar åt Regeringskansliet.

Rekommendation

Riksrevisionen rekommenderar att Sida eftersträva att det alltid finns aktuella och uppdaterade beslut för de bidrag och ekonomiska åtaganden som Sida hanterar åt Regeringskansliet, både vad gäller belopp och sluttid.

3 Redovisning av garantier och utlåning

3.1 Visst arbete kvarstår med att utveckla redovisningsprinciper för fristående garantier

Inom ramen för utvecklingssamarbetet lämnar Sida så kallade fristående garantier. Verksamheten styrs av förordningen om finansiering av utvecklingslån och garantier för

utvecklingssamarbete (2009:320) samt förordningen om utlåning och garantier (2011:211). Garantierna ska lämnas mot riskavspeglande garantiavgifter som motsvarar statens förväntade förlust för garantin. Sida får subventionera viss del av garantiavgiften. Under 2017 har ESV genom föreskrifter till FÅB förtydligat hur garantiåtaganden ska redovisas i myndigheters årsredovisningar.

Sida har under 2017 genomfört ett omfattande arbete med att implementera de uppdateringar som skett i ESV:s föreskrifter till FÅB. Bland annat har Sida utarbetat en modell för beräkning av den avsättning som görs i Sidas balansräkning för de aktuella garantiåtagandena. Avsättningen baseras på en riskvärdering av garantin som görs av Riksgäldskontoret. Under året har Sida även tagit över ansvaret för redovisning av de fristående garantierna från EKN som tidigare utfört detta åt Sida.

Såväl Sida som Riksrevisionen noterar att arbetet med rutiner för redovisning av fristående garantier kommer att fortgå under 2018. En fråga som behöver klargöras är till exempel hur avsättningen ska beräknas när Sida subventionerar garantiavgiften i en garanti med förutbestämd premieplan. Därtill har Sida till UD lyft frågan om behov av att förtydliga att Sida kan basera avgiften för förväntad förlust på faktiskt utnyttjande av garantin samtidigt som subventionen av garantiavgiften beräknas med ett förväntat utnyttjande som grund. Detta framgår inte tydligt av regelverket i dag. Behovet av denna hantering, som tillämpas redan nu, beror på att Sidas fristående garantier ofta är portföljgarantier där garantiavgiften fastställs i efterskott utifrån utnyttjande av garantin, samtidigt som Sida behöver beräkna subventionen i förväg i samband med garantibeslutet.

Rekommendation

Riksrevisionen rekommenderar Sida att fortsätta sitt arbete med att utveckla och definiera rutiner för redovisning av garantiåtaganden. Detta arbete bör precis som under 2017 ske i dialog med ESV. Vidare rekommenderas Sida att under 2018 utvärdera den beräkningsmodell som tagits fram för värdering av fristående garantier, i syfte att uppmärksamma eventuella behov av att justera denna.

Riksrevisionen rekommenderar Sida att bevaka den fråga som ställts till UD rörande hur subventionen av garantiavgiften får beräknas, så att det framöver finns ett stöd i regelverket för den metod som tillämpas.

3.2 Kvalitetssäkringen av garantier för u-krediter behöver stärkas

Sida ställde tidigare ut så kallade garantier för u-krediter i enlighet med förordningen om krediter för vissa utvecklingsändamål (u-krediter) (1984:1132). Ett antal garantier kvarstår och redovisas i Sidas årsredovisning i enlighet med gällande redovisningsregler för garantier i staten. Garantierna värderas av EKN och det är också EKN som ansvarar

för den löpande redovisningen av garantierna åt Sida. I samband med bokslut får Sida underlag från EKN som ligger till grund för införande i Sidas redovisning. Riksrevisionen har tidigare rekommenderat Sida att stärka kvalitetssäkringen av det material som Sida erhåller från EKN.

I årets granskning noterar dock Riksrevisionen att det alltjämt finns utrymme för att förbättra rutinerna för Sidas interna kvalitetssäkring i samband med bokslut. Till följd av en felbokning som gjordes av EKN och som inte upptäcktes av Sida redovisas 66 miljoner kronor felaktigt som en minskning av lämnade bidrag i stället för en finansiell intäkt inom transfereringar. Riksrevisionen vill understryka att det är Sidas ansvar att de garantiåtaganden som myndigheten har är korrekt redovisade i årsredovisningen. Ansvaret begränsas inte av det faktum att EKN ansvarar för den löpande redovisningen av dessa åtaganden.

Rekommendation

Riksrevisionen rekommenderar Sida att ytterligare stärka sina rutiner för kvalitetssäkring av det bokföringsmaterial som erhålls från EKN. Detta kan exempelvis göras genom att en person utses som ansvarig för att utföra kvalitetssäkring av materialet innan det tas in i Sidas redovisning.

3.3 Behov att se över värderingsprinciper för utlåning

Sida har från en tidigare verksamhet ett antal villkorslån och biståndskrediter som redovisas på posten utlåning i balansräkningen. Lånen värderas i bokslutet till 154 miljoner kronor. Sida redovisar sedan 2015 lånen till nuvärdet av förväntade framtida kassaflöden i enlighet med ESV:s allmänna råd till 5 kap. 14 § FÅB. I samband med Riksrevisionens granskning av årsredovisningen 2017 konstaterades dock att den nuvärdesberäkning som ligger till grund för värdet i balansräkningen innehåller vissa fel. I stället för att beräkna ett nuvärde per balansdagen har Sida beräknat ett nuvärde per utlåningstidpunkten.

Riksrevisionens bedömning är dock att en justering av bastidpunkten sannolikt inte skulle ge en väsentligt mer rättvisande bild av lånens nuvärde på balansdagen. Det beror på att det i beräkningen finns ett antagande om uppskattad amorteringstid för villkorslånen på fem år som kan ifrågasättas om det är rimligt. När Riksrevisionen granskar de underliggande avtalen till villkorslånen framgår att det inte är sannolikt att en linjär amorteringsperiod om fem år kommer att tillämpas. Någon amortering har heller inte skett på villkorslånen sedan detta antagande började tillämpas 2015. Ett antagande om längre amorteringstid skulle minska värderingen av lånen.

Riksrevisionen har även noterat att det uppstår ett klassificeringsfel vid beräkning av värdeförändringar av lån i utländsk valuta. Detta beror på att värdeförändringar till följd av valutakursförändringar och värdeförändringar till följd av diskontering av nuvärde redovisas under olika poster i myndighetens årsredovisning enligt gällande regelverk.

Rekommendation

Riksrevisionen rekommenderar att Sida ser över den beräkningsmodell som tillämpas för värdering av Sidas utestående lån.

4 Sida behöver utveckla rutinerna för värdering av fordringar för återbetalningar och återkrav av lämnade bidrag

I insatser där biståndsmottagaren vid avslutad insats inte har nyttjat hela det utbetalda bidraget ska den del som är oförbrukad återbetalas till Sida. Det regleras genom Sidas avtalsmallar och återbetalningen görs normalt utan att något formellt återbetalningskrav skickas. Det förekommer dock att formella återkrav ställs av Sida i pågående eller avslutade insatser om bidraget har använts felaktigt och därför ska återbetalas.

Så snart slutredovisning av en insats har inkommit till Sida utgör ett eventuellt kvarvarande belopp i formell mening en fordran för Sida. Av praktiska skäl har Sida valt att inte redovisa sådana fordringar löpande under året. I samband med upprättande av årsredovisningen sammanställer dock Sida förväntade återbetalningar där Sida har skickat en påminnelse till biståndsmottagaren och bokför dessa som fordringar. Motsvarande görs för samtliga återkrav som Sida benämner som tvistiga. Sida bokför dock inte någon fordran för förväntade återbetalningar som inte har påmint.

Riksrevisionen gör bedömningen att det är rimligt inte redovisa fordringar för återbetalningar av oförbrukade bidrag löpande under året eftersom detta skulle medföra en stor administrativ börda samtidigt som det inte är sannolikt att det skulle medföra något väsentligt mervärde.⁸ Riksrevisionen anser dock att samtliga fordringar som finns per balansdagen bör tas upp i redovisning. Detta inkluderar även fordringar för återbetalningar där en påminnelse inte har skickats.

Per 2017-12-31 uppgick värdet av de fordringar som påmintes till 12 miljoner kronor och värdet av tvistiga fordringar till 24 miljoner kronor. Samtliga fordringar har skrivits ned med 100 procent. Ingen fordran redovisades för förväntade återbetalningar av oförbrukade medel i avslutade insatser. Riksrevisionen noterar att det under 2018 fram till tidpunkten för revisionen (2018-02-14) har bokförts inkomna återbetalningar av

⁸ ESV har i en särskild fråga ställd till dem gett samma svar.

bidrag om sammanlagt 4 miljoner kronor. Det indikerar att det finns fordringar vilka sannolikt hade ett värde per 2017-12-31.

Riksrevisionen konstaterar att det är rimligt att iaktta viss mån av försiktighet vid bedömningen av värdet på fordringar för återkrav. Av 2 kap. 7 § FÅB framgår dock att en grundläggande redovisningsprincip inom den statliga redovisningen är iakttagande av *rimlig försiktighet*. Vidare framgår att en grundläggande redovisningsprincip är att de beståndsdelar som balansräkningens poster består av ska *värderas var för sig*.

Riksrevisionen anser därför att det är viktigt att Sida gör en individuell bedömning av värdet på respektive fordran som finns i bokslutet.

Rekommendation

Riksrevisionen rekommenderar Sida att se över och utveckla sina rutiner för redovisning och värdering av återbetalningar och återkrav av bistånd. En sådan rutin bör säkerställa att samtliga fordringar inom insatser – såväl fordringar där påminnelse skickats, fordringar där påminnelse inte skickats och fordringar som Sida benämner som tvistiga – inkluderas, samt att en individuell bedömning görs av dessa fordringar. För att möjliggöra detta behöver Sida i samband med årsbokslut göra en sammanställning över samtliga fordringar för återbetalningar och återkrav som förelåg per balansdagen.

Ansvarig revisor Ulrika Meyer har beslutat i detta ärende. Uppdragsledare Jonatan Svensson har varit föredragande

Ulrika Meyer

Jonatan Svensson

Kopia för kännedom:

Regeringen

Utrikesdepartementet

Finansdepartementet, budgetavdelningen