



Tillväxtverket

Revisionsrapport – Brister i redovisningen i delårsrapporten 2017

Riksrevisionen har översiktligt granskat Tillväxtverkets delårsrapport, daterad 2017-08-14, för perioden den 1 januari – 30 juni 2017. Syftet har varit att bedöma om det i den översiktliga granskningen framkommit något som tyder på att delårsrapporten inte uppfyller kraven enligt förordningen om årsredovisning och budgetunderlag.

De punkter som framgår i revisionsrapporten är sådana iakttagelser som vi har identifierat under den översiktliga granskningen och som bedömts vara tillräckligt viktiga att rapportera till ledningen. Dessa har dock inte påverkat utformningen av revisors rapport.

Riksrevisionen önskar information senast 2017-10-20 med anledning av våra iakttagelser i denna rapport.

Sammanfattning

Efter Riksrevisionens granskning av Tillväxtverkets delårsrapport 2017 kvarstår ett flertal brister som tidigare avrapporterats. Även om Tillväxtverket har utvecklat den interna kunskapen och kontrollen kring myndighetens redovisning sedan årsredovisningen 2016 kvarstår det att klargöra flera grundläggande redovisningsprincipfrågor och utveckla rutiner för att hantera dessa. Tillväxtverket rekommenderas att klargöra principerna för redovisningen av EU-mellanhavanden, Utlåning och finansieringsinstrument inför årsredovisningen 2017. De forskottsutbetalningar som gjordes till finansieringsinstrumenten 2016 riskerar även att medföra ett avsteg från II § Anslagsförordningen (2011:223) om inte den verksamheten kommer igång under 2017. Utöver detta har det i revisionen även framkommit avtalsförhållanden med Almi och Norrlandsfonden som utgör garantier enligt Riksrevisionens bedömning men som redovisas som lämnade bidrag. Tillväxtverket rekommenderas att se över redovisningen av avtalen inför årsredovisningen 2017.

Fortsatta brister i redovisning av EU-mellanhavanden

Efter delårsrapporten 2016 och årsredovisningen 2016 lämnade Riksrevisionen en reservation avseende delårsrapportens redovisning av EU-mellanhavanden och en avvikande mening avseende årsredovisning som bland annat innefattade redovisningen av EU-mellanhavanden.

Tillväxtverket har under våren förstärkt myndighetens redovisningskompetens och kommer fortsätta att stärka den framöver enligt de besked Riksrevisionen har mottagit. I delårsrapporten 2017 har Tillväxtverket till stora delar kunnat styrka de redovisade uppgifterna med underlag. Myndigheten har även beskrivit i de inledande kommentarerna hur myndighetens bruttomellanhavande ser ut gentemot EU avseende förskott från EU och obetalda fordringar på EU.

Tillväxtverket har dock fortsatt att tillämpa en redovisningsprincip som inte medför en transparent beskrivning av det aktuella mellanhavandet mot EU. Myndighetens tillämpning av modellen tar inte heller hänsyn till valutakursdifferenser vilket är i strid med 4 kap 1 § och 5 kap 12 § förordning (2000:605) om årsredovisning och budgetunderlag.

Problemet uppstår eftersom Tillväxtverket inte följer 5 kap 12 § förordning (2000:605) om årsredovisning och budgetunderlag samt Ekonomistyrningsverkets handledning 2013:55 då fordringar inte bokas upp baserat på vad som utgiftsdeklarerats mot EU.

I stället använder sig myndigheten av en modell där belopp som redovisats mot det av Tillväxtverket disponerade anslaget för Europeiska regionala utvecklingsfonden (ERUF) från UO 19 stäms av mot vad som inbetalats från EU för deklarerade utgifter. Modellen medför att all finansiering från EU inte syns i huvudboken eftersom anslaget för ERUF endast utgör en del av grunden för återfinansiering från EU. Utöver ERUF-anslaget finansieras stödberättigade utgifter från andra anslag som Tillväxtverket disponerar samt andra offentliga aktörer som myndigheter, kommuner etc. Tillväxtverket har löpande kontroll på de sammanlagda stödberättigade utgifterna eftersom de ligger till grund för återfinansieringen från EU. Tillväxtverket har dock valt att följa en redovisningsmodell som leder till en för låg löpande redovisning av intäkter trots att myndigheten känner till nivån på stödberättigade utgifter mot EU. Modellen följer inte heller grundprincipen om bruttoredovisning som framgår av 2 kap 7 § förordning (2000:605) om årsredovisning och budgetunderlag.

Detta medför att myndigheten inför delårsrapporten 2017 bokat upp en upplupen intäkt mot EU på 148 miljoner kronor avseende medel för ERUF 2007-2013 som utgiftsdeklarerats till EU i april 2016. Bokningen påverkar årets kapitalförändring trots att utgifterna deklarerats mot EU tidigare räkenskapsår.

Tillväxtverket har gjort en preliminär beräkning av valutakurseffekten i programperiod 2007-2013 som visar på att dessa valutakursförluster uppgår till 130-140 miljoner kronor. Dessa valutakursförluster har inte redovisats löpande i Tillväxtverkets huvudbok.

Riksrevisionen har tidigare avrapporterat dessa brister i revisionsrapporter¹ och ser positivt på att myndigheten nu utrett sitt mellanhavande mot EU för period 2007-2013 och att myndigheten har mycket bättre kontroll på mellanhavandet för period 2014-2020. På grund av den tillämpade redovisningsmodellen som beskrivs ovan ser dock Riksrevisionen en fortsatt risk för att intäkterna är för lågt redovisade.

Myndigheten har också till del följt Riksrevisionens rekommendationer i de tidigare rapporterna om att utreda, förtydliga och dokumentera myndighetens redovisningsprinciper för hantering av EU-medel i samråd med Ekonomistyrningsverket genom att principerna utretts av Tillväxtverket. Samrådet med Ekonomistyrningsverket har dock varit informellt och ägt rum först i juni 2016. Riksrevisionen ser gärna att samrådet formaliseras genom en skriftlig kommunikation. Det återstår även arbete att dokumentera myndighetens redovisningsprinciper.

Rekommendation

Riksrevisionen rekommenderar Tillväxtverket att skriftligen samråda med Ekonomistyrningsverket kring de redovisningsprinciper som tillämpas för hanteringen av EU-medel i god tid innan årsredovisningen för 2017 ska upprättas.

Riksrevisionen rekommenderar Tillväxtverket att i detta samråd fokusera på hur myndighetens EU-mellanhavande ska följa huvudprincipen om bruttoredovisning i 2 kap 7 § förordning (2000:605) om årsredovisning och budgetunderlag, hur valutakursdifferenser enligt 4 kap 1 § och 5 kap 12 § förordning (2000:605) om årsredovisning och budgetunderlag ska redovisas samt hur redovisningen ska fånga in samtliga stödberättigade utgifter som genererar en återfinansiering från EU.

¹ Revisionsrapport "Felaktig redovisning av EU-medel i delårsrapporten 2016" 2016-09-09 och Revisionsrapport "Årsredovisning 2016" kapitel 2, 2017-03-31

Riksrevisionen rekommenderar Tillväxtverket att redovisa rättningar avseende tidigare års räkenskaper mot balanserad kapitalförändring så att dessa inte ger en felaktig bild av årets kapitalförändring.

Behov av garantiredovisning?

Sedan 2006 har Tillväxtverket eller dåvarande Verket för näringslivsutveckling haft en skrivning i myndighetens regleringsbrev från UO 19 Regional tillväxt om att de ska lämna ersättning för förlusttäckning till det statliga bolaget Almi Företagspartner AB och stiftelsen Norrlandsfonden. Förhållandet regleras i avtal mellan Tillväxtverket och Almi respektive Norrlandsfonden.

Tillväxtverket redovisar denna förpliktelse i transfereringsavsnittet som lämnade bidrag. Redovisningen baseras på nettot mellan den framtida budgeterade förlustvolymen och faktiska förluster för det år som inföll fem år tillbaka.

Per delårsbokslutet 2017 uppgår den sammanlagda risken för förväntade förluster som inte slutreglerats till cirka 32 mnkr.

I samband med granskningen av delårsrapporten har Riksrevisionen tagit del av de avtal som reglerar förlusttäckningen och gör bedömningen att förhållandet sannolikt utgör en garanti och i så fall ska redovisas som en garantiavsättning i balansräkningen.

Riksrevisionen har även ställt en fråga till Ekonomistyrningsverket kring hur förlusttäckningen ska redovisas och Ekonomistyrningsverket har svarat att de återkommer med ett svar senare under hösten. Eftersom förhållandet inte följer förordningen om lån och garantier och då det inom staten finns "speciallösningar" är det viktigt att det klargörs hur denna förpliktelse ska redovisas. Någon motivering till den nuvarande redovisningen hos Tillväxtverket har inte erhållits utöver att förhållandet betraktats som bidrag med villkor.

Rekommendation

Riksrevisionen rekommenderar Tillväxtverket att i samråd med Ekonomistyrningsverket utreda om förlusttäckningen utgör en garanti och om så är fallet säkerställa att förpliktelsen redovisas i enlighet med gällande regelverk för garantiåtaganden. Samrådet bör dokumenteras.

Fortsatta brister i redovisning av utlåning

Anslag UO 19 1:1 ap.24.2 till 24.21 disponeras av Tillväxtverket och angivna samverkansorgan. För dessa anslagsmedel beslutar samverkansorganen om utbetalning av bidrag och lån vilka sedan redovisas i Tillväxtverkets årsredovisning. Rätt att utfärda lån framgår av förordningen (2015:210) om statligt stöd för att regionalt främja små och medelstora företag. De medel som utbetalas som lån redovisas i Tillväxtverkets balansräkning under posten Utlåning.

Tillväxtverket värderar inte lånefordringarna i enlighet med 5 kap. 14 § förordningen (2000:605) om årsredovisning och budgetunderlag och avviker därmed från det ekonomiadministrativa regelverket. Riksrevisionen har tidigare rekommenderat Tillväxtverket att i ett första steg se över den interna styrningen och kontrollen för att säkerställa att samtliga parter hanterar lånen på ett likartat sätt samt gör likvärdiga bedömningar av lånefordringarnas värde.

Inför årsbokslutet 2016 upprättade Tillväxtverket värderingsprinciper vilka innebar att lånen ska värderas till 10 procent av det nominella värdet. Om det finns säkra indikationer på att en låntagare kan återbetala ett lån eller delar av ett lån kan lånen i undantagsfall värderas till mer än 10 procent av det nominella beloppet. Om det råder tveksamhet kring om låntagaren kan återbetala ett lån ska lånet värderas till noll.

Att använda schabloner inom redovisningen kan accepteras om det finns en grund för den schablon som används. Riksrevisionen har inte erhållit underlag till den schablon om 10 procent som lånen initialt ska värderas till. Riksrevisionens bedömning är att det inte heller finns tydlig vägledning för tillämpning av principerna för när värdering över 10 procent ska ske vilket är önskvärt när lånefordringarna hanteras av flera parter.

I delårsrapporten 2017 har Region Jämtland Härjedalen inte värderat sina lånefordringar i enlighet med de värderingsprinciper Tillväxtverket har tagit fram. Regionen har angivit att individuell värdering har utförts. De lån som är under utbetalning har värderats till 100 % vilket bedöms osannolikt i de flesta fall då medlen utgör riskkapital. Samverkansorganet i Kalmar län värderar lånen initialt till 10 % och därefter antingen till 50 % eller skriver ner dem till noll. Det kan finnas skillnader i risk och andra förhållanden vad gäller lånen som hanteras av de olika parterna som motiverar att olika bedömningar vad gäller fordringarnas värde men då bör dessa skillnader finnas dokumenterade.

Riksrevisionen har även tidigare avrapporterat dessa brister i en revisionsrapport².

Rekommendation

Riksrevisionen rekommenderar Tillväxtverket att stärka den interna styrningen och kontrollen av lånefordringarna för att säkerställa en likartad bedömning av lånefordringarnas värde alternativt dokumentera vad som skiljer de olika lånefordringarna åt och redogöra för hur det påverkar redovisningsprinciperna i de finansiella rapporterna.

Vidare rekommenderas Tillväxtverket att se över den schablon som används för värdering av lånefordringar för att säkerställa att det finns en grund för de bedömningar den bygger på.

Finansieringsinstrument - åtgärder har inte vidtagits

Tillväxtverket har betalat ut cirka 333 miljoner kronor sedan 2016 till tre riskkapitalfonder varav två förvaltas av det statliga bolaget Almi och en av Europeiska investeringsfonden (EIF). Utöver detta har cirka 700 miljoner kronor betalats ut från Tillväxtverket till förvaltare för motsvarande fonder i programperiod 2007-2013. Dessa utbetalningar har redovisats som lämnade bidrag trots att avtalen med förvaltarna innehåller klausuler om att medlen ska betalas tillbaka när de av EU angivna investerings- och förvaltningsperioderna har upphört. Almi redovisar dessa som skuld till Tillväxtverket. Riksrevisionen bedömer att dessa medel bör redovisas som tillgångar i balansräkningen men att normeringen för den här typen av finansiella instrument är otydlig inom staten. Riksrevisionen har i revisionsrapporter³ rekommenderat Tillväxtverket att hemställa till regeringen om ett förtydligande avseende hur de här medlen ska redovisas, om hur medel som revolverar ur en programperiod ska hanteras och redovisas. Riksrevisionen har även rekommenderat Tillväxtverket att beskriva de redovisningsprinciper som tillämpats för riskkapitalinvesteringarna och deras förvaltningsavgifter.

Tillväxtverket har inte hemställt om hur dessa medel ska hanteras eller redovisas. Enligt de uppgifter Riksrevisionen har mottagit vid granskningen av delårsrapporten är det

² Revisionsrapport "Årsredovisning 2016" kapitel 4, 2017-03-31

³ Revisionsrapport "Otydlig normeringsgrund för redovisning av Tillväxtverkets finansieringsinstrument", 2016-10-03 och Revisionsrapport "Årsredovisning 2016" kapitel 2, 2017-03-31

även cirka 180 miljoner kronor som betalats ut till fonderna "gröna fonden" och "fond-i-fond" som inte har investerats ännu trots att medlen betalats ut under 2016. Statliga myndigheter ska betala ut medel i nära anslutning till förbrukning enligt 11 § Anslagsförordningen (2011:223). Förskott i den här omfattningen riskerar att inte vara utbetalade i nära förbrukning.

Rekommendation

Riksrevisionen rekommenderar återigen Tillväxtverket att hemställa till regeringen om hur myndigheten ska hantera och redovisa medel som revolverar ur en programperiod så att det blir tydligt vilken aktör som ska säkerställa att medlen används till det av EU-förordningarna angivna syftet och under hur lång tid.

Riksrevisionen rekommenderar även återigen Tillväxtverket att hemställa till regeringen om ett förtydligande kring hur finansieringsinstrumenten ska redovisas i delårsrapport och årsredovisning utifrån den avrapporterade problematiken.

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

Cristopher Grahl

Ellen Hansen

Kopia för kännedom:

Regeringen

Näringsdepartementet

Finansdepartementet, budgetavdelningen