



Styrelsen för internationellt utvecklingssamarbete

Revisionsrapport – Årsredovisning 2015

Riksrevisionen har granskat Styrelsen för internationellt utvecklingssamarbetes årsredovisning, daterad 2016-02-19. 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.

Riksrevisionen har avgivit en revisionsberättelse med modifiering. Vi har lämnat ett uttalande med reservation avseende ledningens efterlevnad av de föreskrifter som är tillämpliga för användning av anslag och inkomster och vill fästa ledningens uppmärksamhet på nedanstående, samt andra iakttagelser från revisionen.

Riksrevisionen önskar information senast 2016-05-20 med anledning av våra iakttagelser i denna rapport.

Sammanfattning

Styrelsen för internationellt utvecklingssamarbete (Sida) har överskridit sin bemyndiganderam för samarbetet med Ryssland med drygt 42,5 miljoner kronor, vilket medför att Riksrevisionen har lämnat ett uttalande med reservation i revisionsberättelsen. Bakgrunden till överskridandet samt Sidas hantering och Riksrevisionens bedömningar i frågan framgår av denna rapport.

Precis som tidigare år bedömer Riksrevisionen att det finns brister i redovisningen av Sidas garantier. Bristerna har medfört att det finns fel och osäkerheter i de avsättningar som Sida gör för garantierna samt att det eventuellt även finns fel i de beräknade premierna för respektive garanti. Därutöver kan Riksrevisionen konstatera att det finns ett behov av att utveckla och fastställa Sidas principer för värdering och redovisning av garantier. Sida har påbörjat ett sådant arbete under 2015. Riksrevisionen rekommenderar Sida att i detta arbete ha löpande avstämningar med Ekonomistyrningsverket eftersom regeringen har gett dem i uppdrag att se över redovisningen av garantier i staten. Vidare är det Riksrevisionens bedömning att den interna kontrollen i Sidas garantiverksamhet, framför allt kopplat till redovisning och värdering, behöver stärkas. Riksrevisionen har påtalat detta under flera år. Riksrevisionen vill därför särskilt trycka på vikten av att Sida avsätter resurser till att hantera frågorna under 2016.

Administrationn av Sidas garantiverksamhet ska finansieras av avgifter. De avgifter som Sida tar ut för administrationen täcker dock inte de kostnader som Sida har. För flera nya garantier 2015 finns det ett beräknat underskott för administration av garantin. Riksrevisionen anser att Sida fortsättningsvis bör sätta den administrativa avgiften utifrån den beräknade kostnaden för garantin. Om Sida anser att det inte är rimligt med full kostnadstäckning i garantiverksamheten bör Sida ta upp denna fråga med regeringen.

Sida behöver stärka kvalitetssäkringen av årsredovisningen. Riksrevisionen har i årets granskning noterat fel som är av den karaktären att de borde fångas upp i en fungerande kvalitetssäkringsprocess.

Slutligen har Riksrevisionen noterat att Sida har utökat en u-kredit samt tillhörande garanti så att den nuvarande volymen överstiger det regeringsbeslut som ligger till grund för krediten. Det är Riksrevisionens bedömning att denna utökning borde ha stämts av med regeringen.

1 Överskriden bemyndiganderam för samarbete med Ryssland

I ett utkast till Styrelsen för internationellt utvecklingssamarbetes (Sida) årsredovisning som Riksrevisionen erhöll 2016-02-09 redovisade Sida utestående åtaganden för anslagspost UO 5 1:11 ap 3 Samarbete med Ryssland på drygt 152,5 miljoner kronor för åren 2016–2020. Sidas tilldelade bemyndiganderam för anslagsposten uppgick enligt regleringsbrevet för 2015 till 109,7 miljoner kronor för perioden 2016–2018. Därmed fanns det ett överskridande av bemyndiganderamen både i belopp och tid i utkastet. I den årsredovisning som Sidas styrelse har beslutat 2016-02-19 och som har lämnats till regeringen 2016-02-22 redovisas inte dessa överskridanden. Det beror på att Sida under februari 2016 har justerat avtalen för sju stycken biståndsinsatser så att de avtalade maxbeloppen för insatser inom anslagsposten totalt inte överstiger det tilldelade bemyndigandet för 2015. I årsredovisningen 2015 redovisas därför utestående åtaganden för anslagspost UO 5 1:11 ap 3 Samarbete med Ryssland på drygt 107,8 miljoner kronor för åren 2016–2018. Förhållandet redovisas delvis av Sida i årsredovisningen på sidan 98, i not till bemyndiganderedovisningen samt i not 37.

Regler om beställningsbemyndiganden finns i 17 § anslagsförordningen (2011:223). Av Ekonomistyrningsverkets (ESV) föreskrifter framgår att bemyndigandet anger det högsta belopp som myndighetens samtliga åtaganden för ett visst ändamål får uppgå till i slutet av budgetåret. Löpande under året kan åtagandena vara större än det tilldelade bemyndigandet. Utestående åtaganden vid årets slut består av ingående åtaganden som har gjorts tidigare budgetår, nya åtaganden som görs under året och som medför utgifter under ett följande budgetår, minus infrianden av gjorda åtaganden från tidigare år. Av ESV:s allmänna råd framgår att en myndighet bör omvärdera åtaganden som kvarstår från tidigare år om ny information finns som väsentligt påverkar de framtida utgifter som ska finansieras med anslag. En sådan omvärdering bör enligt ESV:s handledning för beställningsbemyndiganden ske löpande under året.¹ Det står vidare att en borttagning av åtaganden förutsätter att myndigheten har fått information om att exempelvis en bidragsmottagare inte kommer att uppfylla bidragsvillkor och att det därmed inte är aktuellt med utflöde av medel som beräknats tidigare.

Den justering som Sida har gjort av avtal i februari 2016 är gjorda med syftet att hålla avtalade maxbelopp inom tilldelad bemyndiganderam för 2015. Det är Riksrevisionens bedömning att detta är att betrakta som nya händelser 2016 och inte en omvärdering av tidigare ingångna åtaganden. Flera av avtalen som har justerats är dessutom tecknade under 2015. Det är även Riksrevisionens uppfattning att Sida inte har gjort justeringarna till följd av att information framkommit som medför att Sida bedömer att samtliga medel

¹ Beställningsbemyndiganden och åtaganden i den löpande verksamheten, ESV 2013:52.

inte behöver eller bör betalas ut till insatserna. Det finns ingen information om att projekten fortsatt inte behöver de ursprungligen avtalade beloppen.

Med anledning av ovanstående är det Riksrevisionens bedömning att de utestående åtaganden som Sida hade för samarbetet med Ryssland vid budgetårets slut, det vill säga 2015-12-31, uppgick till ett belopp som översteg den tilldelade bemyndiganderamen och att de åtaganden som redovisas i årsredovisningen 2015 borde vara drygt 42,5 miljoner kronor högre. Detta har resulterat i att Riksrevisionen har lämnat en revisionsberättelse med reservation eftersom Sida har överskridit sina befogenheter.² Riksrevisionen noterar samtidigt att Sida har hanterat överskridandet under 2016 genom att justera maxbeloppen i vissa insatsavtal. I årsredovisningens avsnitt 8.1 Intern styrning och kontroll framgår att Sida har genomfört en utredning av händelsen och bedömer den som en enskild händelse. Sida kommer under 2016 att göra en översyn av myndighetens hantering av bemyndiganderamar.

Rekommendation

Riksrevisionen rekommenderar att Sida stärker den interna styrningen och kontrollen avseende framtida åtaganden som ska belasta de av regeringen beslutade bemyndiganderamarna. Löpande uppföljning bör ske för att inte riskera att ramarna överskrids i slutet av året. Sida bör inte förlita sig på muntliga uppgifter om att en bemyndiganderam ska höjas.

2 Brister i redovisning och intern kontroll 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). Sida har till sitt förfogande en garantiram om 10 miljarder kronor. Vid utgången av 2015 var ramen utnyttjad med cirka 3,7 miljarder kronor, varav 2,7 miljarder kronor avser fristående garantier.

Garantierna ska lämnas mot riskavspeglande premier som motsvarar statens förväntade förlust för garantin. Med detta avses den förlust som kan förväntas uppstå med beaktande av sannolikheten för att staten måste infria garantin. Vid beräkningen av den förväntade förlusten ska förväntade återvinningar och kostnader för indrivning av fordran och ianspråktagande av eventuella säkerheter beaktas. Sida får subventionera viss del av den riskbaserade premien. Subventionen betraktas som en gåva och belastar relevant anslagspost under anslag UO7 1:1 Biståndsverksamhet. Premieinbetalningar eller

² Revisionsberättelse 2015, beslutsdatum 2016-03-22, dnr 3.1.2-2015-0637.

Sidas subvention av premier betalas till Sidas garantireserv. Garantireserven används för att täcka de eventuella skador som uppstår i garantier som Sida har utfärdat.

Beräkning av premie och avsättning för förväntad förlust

Enligt regelverket ska Sida i första hand samverka med Exportkreditnämnden (EKN) för att bedöma vilken premie som ska gälla för varje garanti. I de fall EKN bedömer att de inte kan värdera garantin vänder sig Sida till Riksgäldskontoret (RGK) för bedömning av premie. Från RGK får Sida en föreslagen premie i form av ett faktiskt belopp. Från EKN får Sida en premieindikation i form av baspunkter som utgör den procentuellt förväntade förlusten för garantin. För att räkna fram ett premiebelopp för dessa garantier lägger Sida in baspunkterna och andra variabler, såsom garantins utnyttjandegrad och exponering, i en premieberäkningsmodell. Beräkningsmodellen har använts under 2014 och 2015 med något olika utformning. Tidigare år har ingen enhetlig modell för beräkning använts.

Halvårsvis gör EKN och RGK uppdaterade bedömningar av de utestående garantier som de initialt har riskvärderat åt Sida. Bedömningarna ligger till grund för den avsättning för garantin som Sida redovisar i balansräkningen under posten Övriga avsättningar. Vid ingången av en garanti är det rimligt att anta att den initialt beräknade förväntade förlusten och avsättningen i balansräkningen är densamma. Allt eftersom garantin löper på kan dock den aktuella risken i garantin öka eller minska.

Riksrevisionen har noterat att det för garantier som Sida har ställt ut under 2015 finns differenser mellan den av Sida framräknade förväntade förlusten och den riskavsättning som EKN har beräknat för samma garantier per 2015-12-31. Skillnaderna är stora och Riksrevisionens bedömning är att de beror på andra faktorer än en eventuellt förändrad riskbild sedan premien beräknades. Det är fyra garantier som berörs och Sida har beräknat den förväntade förlusten (premien) till totalt 12 miljoner kronor. Avsättningen som redovisas i balansräkningen är för samma garantier 77 miljoner kronor. Motsvarande belopp har redovisats som en kostnad i resultaträkningen. Premierna har bokförts som intäkter under 2015. Skillnaden på 65 miljoner kronor har belastat årets kapitalförändring i resultaträkningen.

Det finns även motsvarande skillnader för garantier som har ställts ut under 2014 och tidigare. I dessa fall har dock garantin varit giltig under en något längre tid och skillnaden kan också förklaras av att riskbilden har förändrats. Riksrevisionen har även noterat att det för vissa garantier finns en omvänd differens där den initialt beräknade förväntade förlusten är högre än den avsättning som finns i balansräkningen.

Anledningarna till att det finns skillnader mellan av Sida beräknad förväntad förlust och av EKN beräknad avsättning är flera. En grundläggande faktor är att Sida har beräknat

den förväntade förlusten med sin premieberäkningsmodell medan EKN har beräknat avsättningen enligt den beräkningsmodell som finns inbyggd i deras system. Om inte exakt samma parametrerar, variabler och antaganden används i de två modellerna kommer en differens att finnas. Därtill har vi noterat att det finns vissa garantier som är registrerade med fel belopp eller fel amorteringsplan i EKN:s system. Dessa fel har inte upptäckts av Sida trots att Sida halvårsvis får utdrag från EKN:s system där registrerade belopp framgår. En ytterligare orsak är att flera garantier inte är inlagda helt korrekt i EKN:s system utifrån de villkor och begränsningar som finns i Sidas åtagande för garantierna och som framgår av garantiavtalen. Det kan exempelvis avse en portföljgaranti där Sida garanterar ett maximalt belopp för en mängd olika mindre lån som en bank ställer ut. Beroende på om avtalet anger att banken kan låna ut belopp från återbetalda lån igen eller inte så blir den förväntade förlusten olika stor. Någon systematiskt överlämning av garantiavtal från Sida till EKN har inte förekommit. Det har medfört att EKN för vissa garantier inte har tagit hänsyn till begränsningar av Sidas garantiåtaganden när de har beräknat avsättningen. Sida har inte heller följt upp att garantierna har blivit korrekt registrerade utifrån avtalsvillkoren i EKN:s system.

Rekommendation

Riksrevisionen rekommenderar Sida att tillsammans med EKN göra en fullständig genomgång av de garantier som EKN värderar för att reda ut de felaktigheter som finns, antingen i Sidas initialt beräknad förväntade förlust eller i EKN:s beräkning av avsättningen för garantin. En sådan genomgång bör göras innan Sida ska lämna delårsrapport för 2016 så att avsättningarna i delårsrapporten är korrekta. I de fall Sida kommer fram till att den av Sida beräknade premien inte är korrekt behöver Sida ta ställning till hur detta kan hanteras så att Sida uppfyller kraven i gällande förordningar.

Riksrevisionen rekommenderar Sida att säkerställa att all nödvändig information överlämnas till EKN inför deras värdering av nya garantier och löpande bedömning av aktuella risker i garantierna.

Riksrevisionen rekommenderar återigen Sida att stärka kvalitetssäkringen av redovisningen av garantier och det material som Sida erhåller från EKN. Även om det är EKN (och RGK) som utför vissa moment i värdering och redovisning av Sidas garantier, är det Sida som är ansvarig för den interna styrningen och kontrollen i processen samt att redovisningen görs på ett korrekt sätt i Sidas årsredovisning. Kvalitetssäkringen bör göras både av enheten för lån och garantier och enheten för redovisning och finans på Sida.

Sida bör eftersträva att få en beräknad förväntad förlust från EKN i faktiska belopp och inte enbart i form av en premieindikation.

Full kostnadstäckning uppnås inte i administrationen av garantier

Enligt 15 § förordningen om utlåning och garantier (2011:211) ska en administrativ avgift tas ut för garantier. Avgiften ska täcka myndighetens administrationskostnader för garantierna och får disponeras av myndigheten. Sida särredovisar från och med 2013 intäkter och kostnader för administration av garantiverksamheten som en avgiftsbelagd verksamhet i årsredovisningen. För 2015 framgår denna redovisning av tabell 7.3.4. Verksamheten har sedan 2013 gått med underskott. Sida har ett tidigare ackumulerat överskott i verksamheten från administrativa avgifter som har tagits ut för garantier för u-krediter och vissa fristående garantier.³ Riksrevisionen rekommenderade Sida i revisionsrapport 2013 att utarbeta och besluta om principer för hur administrativa avgifter ska tas ut i garantiverksamheten.⁴ I revisionsrapport för 2014 rekommenderades Sida att se över modellen för fördelning av kostnader avseende administrationen av garantier.⁵

Riksrevisionens granskning visar att för de flesta av de garantier som Sida har avtalat under 2015 finns ett beräknat underskott för administrationen av garantin. Detta beror enligt Sida på att flera av Sidas motparter inte har möjlighet att betala de administrativa kostnader som tillkommer för att generera och följa upp en garanti. Sida sätter därför avgiften utifrån motpartens betalningsförmåga i stället för den kostnad som Sida har beräknat att administrationen av garantin har. Att sätta den administrativa avgiften utifrån motpartens betalningsförmåga är inte i enlighet med 5 § avgiftsförordningen (1992:191) eller ESV:s handledning om hur pris i verksamhet med krav på full kostnadstäckning kan sättas.⁶

I Sidas premieberäkningsmodell ingår en uträkning av den administrativa avgiften för garantin. Under 2015 har Sida sett över beräkningen och kommit fram till att den faktiska kostnaden är högre än vad Sidas beräkningsmodell anger. Därför finns en tanke om att beräkna avgiften på ett delvis annat sätt framöver. Denna översyn är dock inte färdig ännu. Vid Riksrevisionens granskning hade Sida enbart gjort översyn av beräkningen av kostnader för att ingå garantier, inte kostnader för att underhålla en garanti eller för skadehantering. Arbete med detta kommer att fortsätta under 2016.

³ I enlighet med regeringsbeslut Fi2013/2351, daterat 2013-06-13, förde Sida över medel från garantireserven till räntekontot som avsåg uttagen administrativ avgift för tidigare garantier i samband med att nya regler i förordningen om utlåning och garantier (2011:2011) trädde i kraft 2012 som innebar att den administrativa avgiften för en garanti inte ska föras till garantireserven. Administrationen av Sidas garantiverksamhet har dock före 2013 alltid finansierats med anslag, och aldrig via garantireserven – även om en administrativ avgift togs ut.

⁴ Revisionsrapport 2013, beslutsdatum 2014-05-08, dnr 32-2013-0507.

⁵ Revisionsrapport 2014, beslutsdatum 2015-04-29, dnr 32-2014-0723.

⁶ *Sätt rätt pris*, ESV 2014:52.

Sammanfattningsvis kan Riksrevisionen konstatera att trots att Sidas beräkning av den administrativa avgiften för garantin är för låg i förhållande till faktiska kostnader, tar Sida ändå inte ut denna avgift av garantitagaren.

Rekommendation

Riksrevisionen rekommenderar Sida att fortsättningsvis sätta den administrativa avgiften utifrån beräknad kostnad för administration för varje garanti och inte utifrån garantitagarens betalningsförmåga.

Om Sida anser att det inte är rimligt att ha krav på full kostnadstäckning i den typ av garantiverksamhet som Sida bedriver bör Sida ta upp denna fråga med regeringen.

Behov av att utveckla redovisningsprinciper för garantier

Utöver den reglering som finns i förordningen om årsredovisning och budgetunderlag (2000:605) (FÅB) ska Sida tillämpa Riksgäldens rekommendationer om gemensam kostnads- och riskredovisning för redovisning av garantierna.⁷ Riksgäldens rekommendationer är gamla och regleringen i FÅB är begränsad. Det finns ingen uppdaterad och tydlig vägledning för hur garantier i staten ska redovisas. Regeringen är medveten om att olika garantimyndigheter tillämpar olika principer och har gett ESV i uppdrag att under 2016 se över redovisningen av garantier i staten.⁸

De senaste årens utveckling av Sidas garantiportfölj har inneburit en större variation av garantier, vilket har medfört en svårighet att tillämpa enhetliga principer för redovisning och värdering av garantierna. De fristående garantierna har delvis andra redovisningsprinciper än de äldre garantierna för u-krediter, vilka följer EKN:s redovisningsprinciper. Utöver detta är hanteringen av redovisningen av Sidas garantier komplex. Garantierna riskvärderas av både EKN och RGK och redovisningen sammanställs sedan av EKN som skickar ett bokslut för garantiverksamheten till Sida för införelse i Sidas årsredovisning. Under 2015 har det dessutom tillkommit styrning från ESV i föreskrifter till 5 kap. 14 § FÅB om hur finansiella garantiavtal ska redovisas.

I Riksrevisionens revisionsrapport 2014 rekommenderade vi Sida att ta kontakt med ESV för att samråda och sedan besluta om redovisningsprinciper som ska tillämpas för Sidas garantiportfölj i syfte att få en enhetlig hantering.⁹ Sida har påbörjat en översyn av redovisning och värdering av garantierna i dialog med ESV och RGK, men revisionen för 2015 visar att det fortfarande finns brister kopplade till avsaknaden av fastställda

⁷ Riksgäldens rekommendationer om gemensam kostnads- och riskredovisning, dnr 2004/671. Att dessa ska följas framgår av Sidas regleringsbrev.

⁸ ESV:s regleringsbrev för 2016.

⁹ Revisionsrapport 2014, beslutsdatum 2015-04-29, dnr 32-2014-0723.

redovisnings- och värderingsprinciper. I takt med att garantiverksamheten växer är det viktigt att säkerställa att likformigheten inte minskar.

Nedan listas fall som Riksrevisionen har noterat där enhetliga principer inte används eller där Sida inte fullt ut följer regelverket för garantier.

- I den nya versionen av premieberäkningsmodellen som infördes under 2015 antar Sida av försiktighetsskäl 100 procent utnyttjande av en garanti när förväntad förlust beräknas. Den äldre modellen tillät andra antaganden om utnyttjandegrad, vilket medför att Sida över tid inte har haft en enhetlig modell vid beräkning av premie. Sida anser dock att det för vissa garantier är mer realistiskt att anta en lägre utnyttjandegrad av garantin. För de garantier som RGK beräknar förväntad förlust för görs antaganden om utnyttjande av garantin.
- För fristående garantier där premier betalas i förskott periodiserar inte Sida premien över garantins löptid. Enligt ESV:s föreskrifter till 5 kap. 14 § FÅB ska garantier värderas till det högsta av avsättningen enligt föreskrifterna till 4 kap. 2 § (vilket är den försäkringstekniskt beräknade avsättningen) och den premie för förväntade förluster som ursprungligen erhöles för garantin efter avdrag för periodiseringar av premier. Därmed anger regelverket att premierna ska periodiseras. För garantier för u-krediter periodiserar Sida premierna. Detta beror på att dessa garantier fullt ut är integrerade i EKN:s system, där sådan periodisering görs.
- Sida redovisar inte fordringar för framtida premieinbetalningar för fristående garantier där premieinbetalningar görs löpande, med motiveringen att inbetalningarna inte går att beräkna med någon säkerhet. Detta beror exempelvis på att premierna är avtalade som en viss procent av utnyttjandet av garantin. Konsekvensen blir att avsättningen för en ny garanti år 1 påverkar årets kapitalförändring negativt med avsättningen för garantin. Premieinbetalningar påverkar årets kapitalförändring positivt de år de inbetalas. För garantier för u-krediter redovisas premiefordringar för framtida premieinbetalningar eftersom premien är fastställd till ett belopp i villkoren för garantin och en betalningsplan finns.
- Enligt 13 § förordningen om finansiering av utvecklingslån och garantier för utvecklingssamarbete (2009:320) får Sida subventionera viss del av den riskavspglande premien för garantin. Regeringen har inte närmare reglerat hur denna subvention ska redovisas eller belasta anslaget. När Sida subventionerar en premie avräknar de vanligtvis anslaget som ska finansiera subventionen med ett belopp motsvarande hela subventionen över garantins löptid, och medel överförs till Sidans garantireserv. Detta innebär att kostnaden för subventionen

redovisas det år som garantin börjar gälla, oavsett hur lång löptiden för garantin är. Vi har dock uppmärksammat att Sida för en garanti under 2014 valde att periodisera och avräkna anslaget för subventionen av premien under tre år.¹⁰ Under 2015 har dock Sida valt att i stället fördela anslagsbelastningen av subventionen för samma garanti på två år. Sida har inte på ett samstämmigt sätt kunnat förklara varför denna ändring har gjorts.

- När Sida subventionerar en premie redovisas den först som ett lämnat bidrag som anslagsavräknas kassamässigt. I stället för att betala ut bidraget överför Sida medlen till garantireserven samtidigt som Sida bokför en premieintäkt. Riksrevisionen är tveksam till denna hantering eftersom den medför att en intäkt redovisas två gånger i Sidas årsredovisning; både som intäkt av anslag och som premieintäkt.¹¹

För Sidas garantier beräknas avsättningen i balansräkningen utifrån potentiell exponering av garantin, inte faktisk exponering. Det innebär att avsättningen inte grundar sig i vid tillfället faktiskt utestående lån under garantin. Sida har för avsikt att övergå till att redovisa avsättningen i balansräkningen utifrån faktisk exponering. Det skulle innebära att den initialt beräknade förväntade förlusten (premien) inte kommer att motsvaras av avsättningen i balansräkningen, ens när garantin är ny. Det finns ingen tydlig vägledning i det statliga regelverket om hur avsättningen ska beräknas. Riksrevisionen anser därför att det är viktigt att Sida har en nära dialog med ESV i de eventuella förändringar av värderingsprinciper som görs.

Rekommendation

Riksrevisionen rekommenderar Sida att tillse att tydliga och, så långt det är möjligt, enhetliga redovisningsprinciper fastställs och tillämpas för garantiverksamheten. I de fall olika typer av garantier har olika principer bör detta vara ett medvetet val grundat i väl motiverade beslut. Eftersom ESV har i uppdrag att lämna förslag till enhetliga redovisningsprinciper för garantier i staten är det viktigt att Sida löpande för dialog med dem så att Sida inte inför rutiner som ESV anser inte är lämpliga.

Riksrevisionen rekommenderar Sida att i det utvecklingsarbete som pågår fördjupa sin kunskap om hur EKN respektive RGK gör sina riskbedömningar av Sidas garantier, i syfte att säkerställa att metoderna inte är alltför olika. Sida bör ha så enhetliga principer som möjligt för beräkning av förväntad förlust och värdering av garantierna.

¹⁰ *Loan Guarantee Facility in Palestine*, insatsnummer 52110061, beslutsdatum 2014-02-28.

¹¹ Intäkterna redovisas i resultaträkningens transfereringsavsnitt dels som *Erhållna medel från statsbudgeten för finansiering av bidrag*, dels som *Övriga erhållna medel för finansiering av bidrag*.

Sida bör ha en tydlig och enhetlig princip för hur subventioner av riskpremier ska belasta anslaget. Det är inte lämpligt att ändra princip mellan år och insatser utifrån exempelvis tillgängliga medel på berörd anslagspost. Av 2 kap. 7 § 2 p FÅB framgår att samma redovisningsprinciper konsekvent ska tillämpas från ett räkenskapsår till ett annat. För frågan om hur en premiesubvention ska redovisas bör Sida stämma av detta med ESV.

I de fall Sida anser att regelverket för Sidas garantier är otydligt eller motsägande bör Sida lyfta dessa frågor med regeringen i syfte att få till stånd en förbättring.

3 Kvalitetssäkring av årsredovisningen bör stärkas

Vid granskningen av Sidas årsredovisning har Riksrevisionen gjort olika typer av iakttagelser som visar att Sidas kvalitetssäkring har brustit. Nedan listas några exempel på iakttagelser.

- I flera fall saknades det källor eller underlag till påståenden som Sida gjorde i resultatredovisningen, framför allt i kapitlen 3–5. Sida kunde i merparten av fallen komplettera med sådana underlag under granskningens gång. I något fall tog Sida bort skrivningen i den slutliga versionen av årsredovisningen när inget underlag till påståendet gick att finna. Vid genomgång av källorna fann vi även att det ibland förekommer skrivningar som är gynnsamma för bilden av Sida relativt vad som faktiskt styrks i källorna till påståendet.
- Vid avstämning av uppgifter mellan resultatredovisningen och årsredovisningens finansiella dokument fann vi att Sida både i text och i tabeller redovisade olika belopp för samma företeelse samt att vissa jämförelsetal i resultatredovisningen inte stämde överens med uppgifter i årsredovisningen 2014. De konkreta felen har tagits upp i Riksrevisionens sammanställning över funna fel som lämnades till Sida 2016-03-18.¹² Exempelvis har Sida i årsredovisningen angivit tre olika uppgifter om hur mycket bistånd som har utbetalats under 2015. En annan differens finns för de fristående garantierna där avtalad volym för dessa redovisas i tabell 7.3.2 i de finansiella delarna av årsredovisningen, men även i tabell 5.10.1 i resultatredovisningen. Efter påpekande från Riksrevisionen har Sida lagt till en kommentar som förklarar varför beloppet i resultatredovisningen är en dryg miljard högre.
- Sida har inte en tydlig redovisning av fördelningen av verksamhetens kostnader och intäkter som ska göras enligt 3 kap. 2 § FÅB.

¹² Sammanställning funna fel i Sidas årsredovisning 2015, beslutsdatum 2016-03-17, dnr 3.1.2-2015-0637.

Riksrevisionen bedömer att Sida kan förbättra sin kvalitetssäkring av årsredovisningen. Att det saknas källor och underlag, att felaktiga uppgifter lämnas i text och tabeller samt att presentationen i årsredovisningen inte lever upp till förordningskrav bör fångas upp i en fungerande kvalitetssäkringsprocess. Sida har gjort rättningar och justeringar i både resultatredovisningen och i finansiella delar under granskningens gång. I dessa fall är det i huvudsak Riksrevisionen som har uppmärksammat Sida på felaktigheterna, av både mindre och större karaktär. Även om revisionen kommunicerar upptäckta fel så att dessa kan rättas till, är det myndigheten som är ytterst ansvarig för att kvalitetssäkra årsredovisningen.

Rekommendation

Riksrevisionen rekommenderar att Sida stärker arbetet med att kvalitetssäkra samtliga delar av årsredovisningen. Sida bör utveckla en fungerande process för kvalitetssäkring som även innebär att avstämningar mellan resultatredovisning och finansiella delar görs i rätt tid. Utgångspunkten bör vara att belopp som redovisas i resultatredovisningen ska stämma överens med motsvarande belopp i årsredovisningens finansiella dokument. Uppgifterna i de finansiella dokumenten har sin grund i bokföringen och värderingar som görs i bokslutet, och bör därför vara vägledande för finansiella uppgifter som redovisas i resultatredovisningen.

4 Förändring av u-kredit till Sri Lanka

Sida lämnade tidigare så kallade u-krediter inom ramen för utvecklingssamarbetet. U-krediter består av en exportkredit från AB Svensk Exportkredit där Sida subventionerar antingen räntebetalningarna på krediten eller en del av krediten. Därtill garanterar Sida krediten genom så kallade garantier för u-krediter. Verksamheten styrdes av förordningen om krediter för vissa utvecklingsändamål (u-krediter) (1984:1132) som upphörde att gälla 2009-06-01. Den ersattes av förordningen om finansiering av utvecklingslån och garantier för utvecklingssamarbete (2009:320) som anger att Sida har att följa tidigare regelverk för de garantier för u-krediter som ställts ut innan 2009-06-01. Sida har en garantiram om 10 miljarder kronor. Vid utgången av 2015 var ramen utnyttjad med cirka 3,7 miljarder kronor. 1 miljard kronor av dessa avser garantier för u-krediter, där nya avtal inte ingås. I årsredovisningen 2015 på sidan 101 anger Sida:

”Sedan införandet av förordning (2009:320) om finansiering av utvecklingslån och garantier för utvecklingssamarbete lämnas inga nya u-krediter. Därmed tillkom inte några nya garantier för u-krediter under 2015.”

Av underliggande redovisning till årsredovisningen framgår dock att 26 miljoner kronor har tillkommit i garantiåtagande för u-krediter i augusti 2015. Sida har visat att detta avser en garanti för en u-kredit till finansiering av avloppsreningsystem på Sri Lanka. Projektet har blivit försenat och för att slutföra utbyggnaden av avloppssystemet krävdes enligt uppgift en utökning av krediten. Under 2013 har Sida därför beslutat om att kvarstående garantiram som inte hade utnyttjats från en garanti för ett landsbygdselektrifieringsprojekt på Sri Lanka ska flyttas till avloppsprojektet.¹³ Sida har även tecknat ett avtal med den lankesiska staten 2014 där utökningen av u-krediten till avloppsprojektet finns med.¹⁴ Av olika anledningar har förflyttningen av garantiramen från en u-kredit till en annan inte skett rent praktiskt förrän under 2015. I maj 2015 skriver AB Svensk Exportkredit ett tilläggsavtal med Sri Lanka där u-krediten höjs till det nya beloppet om 95 060 656 US-dollar och utbetalning av den tillagda krediten påbörjas därefter.

U-krediten för avloppsprojektet tillkom 2005 och regeringen beslutade då om att den ”bemyndigar Sida att utfärda en u-kredit om högst 630 miljoner kronor med 35 % förmånlighetsgrad avseende finansiering av avloppssystem utanför Colombo, Sri Lanka”.¹⁵ I ärendet till regeringens beslut framgår att det av Sida föreslagna beloppet i US-dollar för krediten var högst 79 300 000. AB Svensk Exportkredit har vid årsskiftet 2015 betalat ut 90 286 013 US-dollar, vilket till balansdagens kurs motsvarar 754,1 miljoner kronor. Sida har i årsredovisningen 2015 bokat upp ett garantiåtagande till ett värde av 798,4 miljoner kronor för avloppsprojektet på Sri Lanka.¹⁶

Sida har varit i kontakt med representanter för Utrikesdepartementet i mars 2012 om att förlänga u-krediten för avloppsprojektet. Sida har inte varit i kontakt med regeringen i frågan om flytt av outnyttjad kredit från det avslutade landsbygdselektrifieringsprojektet till avloppsprojektet, eller det faktum att u-krediten i dagsläget överstiger det av regeringen beslutade beloppet 630 miljoner kronor, trots att den ännu inte är fullt utbetalad.

Regeringsbeslutet från 2005 anger vidare att i u-krediten ”skall upphandling ske inom EU och får avse högst 80 procent leveranser av icke-svenska varor och tjänster”.¹⁷ Regeringens beslut avseende nivån på svenska varor och tjänster utgjorde ett undantag från 4 § förordningen om krediter för vissa utvecklingsändamål (u-krediter) (1984:1132) som angav att högst 70 procent av finansieringen fick avse leveranser av icke-svenska varor och tjänster. För att kunna avsluta projektet har den lankesiska staten direktupphandlat ett kinesiskt bolag på Sri Lanka. Bolaget har tidigare varit underleverantörer till det dansk-svenska

¹³ Beslutsdatum 2013-05-16, ärendenummer 2005-001241. Även u-krediten för landsbygdselektrifiering hade ett regeringsbeslut i grunden.

¹⁴ Avtal signerat av Sida 2014-05-28, diarienummer 2014-05-30:14006346.

¹⁵ Regeringsbeslut 2005-11-03, UD2005/57567/ASO.

¹⁶ EKNs ärendenummer 2004-40001-1, EKNs årsrapport u-krediter 2015-12-31.

¹⁷ Regeringsbeslut 2005-11-03, UD2005/57567/ASO.

konsortium som ledde projektet i ett tidigare skede. Sida har inte haft någon löpande uppföljning av att svenska varor och tjänster inte understiger 20 procent. Sida planerar enligt uppgift att följa upp hur stor andel av krediten som har använts till svenska varor och tjänster när projektet är avslutat.

Det är Riksrevisionens bedömning att Sida har överskridit bemyndigandet som regeringen utfärdade 2005 avseende storleken på u-krediten för avloppssystemet. Av regeringsbeslutet framgår tydligt att krediten får uppgå till högst 630 miljoner kronor. Riksrevisionen anser att förändringar i avtal om u-krediter bör stämmas av med regeringen eftersom förordningen som styrde u-krediter inte längre gäller och eftersom flera av u-krediterna har regeringsbeslut i grunden. Riksrevisionen bedömer även att det hade varit lämpligt att löpande följa upp att andelen svenska varor och tjänster i projektet håller sig inom den ram som regeringen har beslutat om.

Rekommendation

Riksrevisionen rekommenderar att Sida i fortsättningen tillser att skriftligt godkännande från regeringen alltid erhålls vid planerade förändringar i avtal om u-krediter och garantier för u-krediter.

Ansvarig revisor Ulrika Meyer har beslutat i detta ärende. Uppdragsledare Frida Gustafsson har varit föredragande

Ulrika Meyer

Frida Gustafsson

Kopia för kännedom:

Regeringen

Utrikesdepartementet

Finansdepartementet, budgetavdelningen