

Årsredovisning för staten 2013

Riksrevisionen har granskat Årsredovisning för staten (ÅRS), avlämnad 2014-04-15. Syftet har varit att bedöma om årsredovisningen i allt väsentligt är upprättad i enlighet med 10 kap. 5–10 §§ budgetlagen (2011:203). Riksrevisionen vill efter granskningen av årsredovisningen och avlämnandet av revisionsberättelse fästa regeringens uppmärksamhet på nedanstående.

Sammanfattning

Riksrevisionen har enligt lagen (2002:1022) om revision av statlig verksamhet granskat årsredovisningen för staten 2013. Regeringen har i år så som föregående år bedömt (sidan 19) att årsredovisningen i allt väsentligt ger en rättvisande bild av det ekonomiska resultatet och ställningen samt förvaltningen av statens tillgångar, med referens till budgetlagens krav.

Riksrevisionen har i granskningen utgått från att regeringen genom bedömningen tar ansvar för att all relevant information som har bäring på räkenskaper har redovisats. Vidare utgår Riksrevisionen från att regeringen även anser att de uppskattningar, bedömningar och beräkningar som görs i ÅRS är rimliga.

Riksrevisionens bedömning är att årsredovisningen i allt väsentligt är upprättad enligt budgetlagen. Riksrevisionen vill dock särskilt påpeka att revisionen inte har kunnat inhämta revisionsbevis med hög grad av säkerhet för regeringens redovisning av det offentliga sparandet och uppföljning mot överskotts målet. 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 den offentliga sektorns finansiella sparande.

Vidare konstaterar Riksrevisionen i likhet med föregående år att ramverket för upprättandet av Årsredovisningen för staten, budgetlagen (2011:203), 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: Regeringens redovisning av den offentliga sektorns finansiella sparande, Normering av ÅRS och Myndigheter med delat ansvar.

Regeringens redovisning av den offentliga sektorns finansiella sparande

Regeringen ska enligt budgetlagen redovisa en uppföljning av riksdagens beslut om den offentliga sektorns finansiella sparande (överskottsmålet) (avsnitt 1.1 sidorna 25–27).

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.

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 framtagandet 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 stat, kommuner och landsting till Statistiska centralbyrån avseende de 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 såsom kommuner och landsting.

Normering och tillämpliga ramverk för upprättande av årsredovisningen

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 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 förordningen (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 såsom redovisning av regeringens intygande av EU-medel, uppföljning mot de budgetpolitiska målen och redovisning av regeringens åtgärder med anledning av Riksrevisionens effektivitetsrapporter. Även för dessa delar saknas en tydlig normering med avseende på hur de ska redovisas i ÅRS.

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, precis som föregående år, behovet av att förtydliga normen för upprättandet av Årsredovisning för staten, då budgetlagen inte är ett ramverk primärt upprättat med syfte att

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).

DNR: 32-2013-0466

REGERINGEN
103 33 STOCKHOLM

BESLUT: 2014-05-14

säkerställa att den finansiella redovisningen och den övriga redovisningen i ÅRS ger en rättvisande bild.

Bruten ansvarskedja - myndigheter med delade ansvar

Inom staten förekommer det att myndigheter delar ansvar för utbetalningar, åtaganden och redovisning med andra myndigheter. Regeringen kan välja att lägga förvaltnings-, redovisnings- och utbetalningsansvar på en eller flera myndigheter. Uppdelningen av ansvar från beslut - utbetalning - redovisning, så kallad bruten ansvarskedja, kan medföra negativa konsekvenser för redovisning, styrning och uppföljning om inte ansvarsfördelningen är tydlig för alla parter och informationsflödet mellan parterna är reglerat och formaliserat.

Exempel på att problem har uppstått under året är kopplat till regeringens beslut om kapitaltillskott till Europeiska investeringsbanken. Där ansvarade Riksgäldskontoret för utbetalningen medan den myndighet som ansvarar för redovisningen av statens aktieinnehav, Kammarkollegiet, inte noterade att innehavet hade förändrats. Ekonomistyrningsverket kunde dock vid konsolideringen av räkenskaperna korrigera för detta.

Rekommendation

Det finns i de flesta fall helt naturliga motiv till att uppgifter och ansvar delas mellan olika statliga aktörer. Många gånger krävs samverkan mellan myndigheter för att på ett effektivt sätt nå de mål som är uppsatta för det statliga åtagandet. Det är dock samtidigt viktigt att uppmärksamma de risker som är förknippade med delat ansvar. Riksrevisionen rekommenderar därför regeringen att säkerställa en betryggande intern styrning och kontroll för denna typ av åtaganden.

Ansvarig revisor Anders Herjevik har beslutat i detta ärende. Uppdragsledare Stefan Gustavsson har varit föredragande. Revisionsdirektör Thomas Hagberg, revisionsdirektör Krister Jensevik och revisionsdirektör Bengt Lewin har medverkat i den slutliga handläggningen.

Anders Herjevik

Stefan Gustavsson

Kopia för kännedom:

Finansdepartementet, budgetavdelningen