

Sidas delårsrapport 2014

Riksrevisionen har översiktligt granskat Styrelsen för internationellt utvecklingssamarbetes (Sida) delårsrapport, daterad 2014-08-12, för perioden 1 januari–30 juni 2014. 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.

Riksrevisionen har avgivit revisors rapport över översiktlig granskning av delårsrapport med standardutformning men vill fästa ledningens uppmärksamhet på nedanstående.

Riksrevisionen önskar information senast 2014-10-31 med anledning av våra iakttagelser i denna rapport.

Sidas hantering av bistånd i insatsen EcoEnergy Tanzania

Förutom att lämna traditionellt gåvobistånd får Sida besluta om finansiering av utvecklingslån och garantier inom ramen för utvecklingssamarbetet genom förordning (2009:320) om finansiering av utvecklingslån och garantier för utvecklingssamarbete. Garantier ska lämnas mot riskavspeglade premier som motsvarar statens ekonomiska risk för åtagandet och administrativa kostnader för garantin. Utvecklingslån ska bestå av en gåva från Sida och lån till marknadsmässiga villkor lämnade av en långgivare. Förmånsgraden för utvecklingslån ska vara högst 80 procent av lånet. Sida har inte regeringens medgivande att lämna egna lån.

På senare år har Sida haft ett ökat fokus på bistånd genom lån och garantier. Under 2014 har Sida haft ett uppdrag från regeringen om att redovisa myndighetens arbete med att utveckla innovativa bistånds- och finansieringsformer. Uppdraget redovisades den 31 juli 2014.¹

I svaret föreslår Sida ett flertal potentiella biståndsformer och ändringar som behövs i regelverk för att möjliggöra dessa. Sida föreslår bland annat att de ska tillåtas att låna ut från anslag.²

Under första halvåret 2014 har Sida betalat ut 52,5 mnkr till ett företag registrerat i Tanzania som avser uppföra en anläggning för produktion av socker, etanol, förnybar energi samt tillhörande 7 800 hektar sockerrörsodling i Tanzania.³ Utbetalningarna avser en säkerhet för 90 procent av ett banklån med löptid om 18 månader som företaget har tagit i en sydafrikansk bank. Säkerheten som Sida har beviljat uppgår till högst 120 mnkr. Sida betalar ut säkerheten till ett konto i Handelsbanken i Sverige i företagets namn i takt med att företaget drar på lånet från den sydafrikanska banken. Planen är att de resterande medlen, upp till 120 mnkr, ska

¹ Åtterrapporering enligt Regleringsbrev för budgetåret 2014 enligt regeringsbeslut 2013-12-19, dnr 14/000177.

² Sid. 26 Åtterrapporering enligt Regleringsbrev för budgetåret 2014 enligt regeringsbeslut 2013-12-19, dnr 14/000177.

³ Insats 54020090 EcoEnergy Tanzania.

DNR: 32-2014-0723

STYRELSEN FÖR INTERNATIONELLT UTVECKLINGSSAMARBETE
105 25 STOCKHOLM

BESLUT: 2014-09-29

betalas ut i takt med att projektet framskrider och att företaget använder banklånet. På kontot i Handelsbanken deponeras de av Sida utbetalade medlen till dess att medlen antingen kan betalas tillbaka till Sida när företaget har säkrat en långsiktig finansiering av projektet, alternativt att projektet läggs ned och den sydafrikanska banken kan lösa in säkerheten. Sida planerar även att stödja den framtida långsiktiga finansieringen med en garanti i enlighet med förordning (2009:320) om finansiering av utvecklingslån och garantier för utvecklingssamarbete.

Sida har bokfört de utbetalade medlen som ett lämnat bidrag och har avräknat anslag UO 7 1:1. ap 9 Afrika. Riksrevisionen har ifrågasatt Sidas redovisning av de utbetalda medlen utifrån argumentet att de borde ha redovisats på tillgångssidan i balansräkningen eftersom insatsen har karaktären av ett lån snarare än ett bidrag, om än att beloppet eventuellt skulle värderas nedåt i delårsbokslutet. Riksrevisionen bedömer att Sida har en fordran på företaget av två anledningar. Dels eftersom återbetalning ska ske av utbetalda belopp förutsatt att ytterligare finansiering säkras, dels eftersom återbetalning även ska ske av medel som eventuellt inte behöver betalas ut till den sydafrikanska banken som täckning för eventuell förlust på lånet vid ett avbrutet projekt. Sida anger att anledningen till att säkerheten har redovisat som ett lämnat bidrag är att risken bedöms så hög i projektet att chansen att Sida får tillbaka medel är mycket låg. Dessa resonemang finns inte med i beslutsunderlaget till insatsen. Där framgår dock att den ursprungliga tanken var att lämna en garanti för lånet, men att Sida inte hittade någon part som ansåg att det var möjligt att riskvärdera en sådan garanti.

Riksrevisionen noterar att det i Ekonomistyrningsverkets (ESV) handledningar för transfereringar (2011:23) och utlåningsverksamhet (2007:17) framgår att det kan vara korrekt att redovisa utbetalning av lån som ett lämnat bidrag i vissa fall. Ett sådant fall kan vara villkorslån som ska betalas tillbaka om ett projekt lyckas men som annars skrivs av. Det är dock viktigt att poängtera att för att lämna villkorslån krävs regeringens medgivande enligt 2 kap. 8 § kapitalförsörjningsförordningen (2011:210). Sida menar emellertid att insatsen inte är ett lån utan är att betrakta som en gåva med vissa villkor, bland annat eftersom att ränta ska betalas på villkorslån och att någon reglering om ränta inte finns i avtalet. Riksrevisionen konstaterar att det finns oklarheter kring hur de medel som Sida har betalat ut ska klassificeras.

I Sidas beslut om insatsen samt i avtalet med företaget framgår att Sida kan komma att äga aktier i företaget om projektet skulle misslyckas och säkerheten behöva lösas in.⁴ I 2 kap. 7 § kapitalförsörjningsförordningen anges att myndigheter inte får äga aktier i ett företag utan regeringens medgivande. Enligt uppgift till Riksrevisionen kommer det inte att ske i detta fall eftersom en eventuell aktiepost är tänkt att likvideras av ”the Security Trustee” och därefter ska försäljningssumman återbetalas till Sida. Sida anger samtidigt att avtalet inte uttryckligen anger att så ska ske även om det är avsikten.

⁴ Beslut 13/000545 daterat 2014-02-26 och Grant Agreement daterat 2014-02-26.

DNR: 32-2014-0723

STYRELSEN FÖR INTERNATIONELLT UTVECKLINGSSAMARBETE
105 25 STOCKHOLM

BESLUT: 2014-09-29

Sammanfattningsvis kan Riksrevisionen konstatera att regeringen i instruktion och regleringsbrev styr Sida mot att skapa utrymme för flexibilitet och innovation i insatshanteringen samt att prioritera samverkan med näringslivet och metoder för användning av innovativa bistånds- och finansieringsformer. Sida måste dock fortfarande förhålla sig till det ekonomiska administrativa regelverket som styr hur anslag får användas och vilka beslut myndigheter får fatta. Det är Riksrevisionens bedömning att upplägget för den aktuella insatsen inte är i linje med de biståndsformer som Sida i dagsläget har rätt att använda – bidrag, gåvodel i ett marknadsmässigt utvecklingslån eller garanti.

I tidigare rapportering har Riksrevisionen lyft fram att Sida har haft brister i den interna styrningen och kontrollen avseende fristående garantier.⁵ Även om den aktuella insatsen inte har hanterats som en fristående garanti i slutändan bedömer Riksrevisionen att de risker och bedömningar som tidigare har rapporterats för de fristående garantierna kan tillämpas även på den här insatsen. Riksrevisionen vill därför återigen poängtera vikten av kontroller som säkerställer att Sida håller sig inom ramarna för vad regelverket medger samt att insatser och åtaganden redovisas på ett rättvisande sätt i redovisningen.

Rekommendationer

Riksrevisionen rekommenderar Sida att ta kontakt med ESV för att reda ut hur insatsen ska hanteras i redovisningen så att en rättvisande bild ges av de utbetalade medlen i årsredovisningen 2014.

Riksrevisionen rekommenderar Sida att hemställa till regeringen om medgivande för hur biståndet i den aktuella insatsen har hanterats.

Ansvarig revisor Ulrika Meyer har beslutat i detta ärende. Uppdragsledare Cristopher Grahl har varit föredragande.

Ulrika Meyer

Cristopher Grahl

Kopia för kännedom:
Utrikesdepartementet

⁵ Revisionsrapport daterad 2014-05-08, dnr 32-2013-0507 och revisionsrapport daterad 2013-04-12, dnr 32-2012-0627.