

PM

DATUM: 2014-11-06
AVDELNING: STA
HANDLÄGGARE: Åsa Sydén



SVERIGES RIKSBANK
SE-103 37 Stockholm
(Brunkebergstorg 11)

Tel +46 8 787 00 00
Fax +46 8 21 05 31
registratorn@riksbank.se
www.riksbank.se

DNR 2014-892-STA

■ Fullmäktiges revisionsfunktion

Inledning

I denna promemoria redovisas de bestämmelser som finns i riksbankslagen om fullmäktiges revision och hur revisionen har utvecklats under årens gång. Fullmäktiges revisionsfunktion har ända sedan 1999 bemannats av en extern konsult, en extern revisionsbyrå.

Bestämmelser i riksbankslagen

Bestämmelse i riksbankslagen 1999

Riksbanksfullmäktige försågs i samband med de ändringar i riksbankslagen som trädde i kraft den 1 januari 1999 med en egen revisionsenhet. Vid denna lagändring gavs fullmäktige en kontrollerande funktion samtidigt som en direktion inrättades och som skulle besluta i alla penningpolitiska frågor och leda Riksbanken. Fullmäktiges uppgifter angavs i riksbankslagen. Enligt den dåvarande lydelsen i lagen ledes verksamheten vid revisionsenheten av fullmäktige. I förarbetena (prop. 1997/98:40 s. 67) uttalas följande. "Med hänsyn till fullmäktiges funktion som kontrollorgan skulle det kunna vara lämpligt att ledningen för internrevisionen kvarliggjer hos fullmäktige. Det kan i och för sig hävdas att internrevisionen är ett viktigt instrument i den operativa ledningens händer. Regeringen har ändå stannat för att förordna att ansvaret för internrevisionen bör ligga på fullmäktige, såsom bankens kontrollorgan. På samma sätt som gäller för Riksdagens revisorer får internrevisionen inte pröva de beslut som avser ECBS-relaterade frågor."

Lagändring 2003

Den 1 juli 2003 infördes en ny bestämmelse i riksbankslagen, 9 kap. 2a §, med följande lydelse: "Verksamhet vid revisionsenheten ska avse självständig granskning av Riksbankens interna styrning och kontroll och hur Riksbanken fullgör sina ekonomiska redovisningskyldigheter. Revisionen ska bedrivas i enlighet med god sed för internrevision. Riksbanken fastställer revisionsplan för sin verksamhet efter samråd med Riksrevisionen."

Enligt förarbetena till lagändringen (prop. 2001/02:190, s 102) skulle lagändringen inte innebära någon ändring av gällande ordning.

■ *Fullmäktiges beslut 2004*

I en promemoria om fullmäktiges revisionsenhet som föredrogs vid fullmäktiges möte den 13 maj 2004 och som lades till handlingarna kan man bland annat läsa följande.

”Det kan konstateras att fullmäktige har som främsta uppgift att utse ledamöter i direktionen samt att under löpande mandatperiod för dessa ta ställning till hur dessa utövar sina uppdrag som ledamöter av direktionen. En löpande granskning av direktionsledamöternas tjänsteutövning får anses vara fokus för revisionsenhetens granskningar. Detta innefattar också rimligen utvärderingar av hur direktionen agerar för att arrangera den interna styrningen och kontrollen i banken på en övergripande nivå. Den övriga granskningen av myndighetens styrning och kontroll handhas av direktionens internrevision som gör en självständig granskning av myndighetens interna styrning och kontroll på nivån under direktionen.

Beträffande den i riksbankslagen 9 kap. 2a § påfordrade granskningen av hur myndigheten fullgör sina redovisningsskyldigheter, bör fullmäktiges revisionsenhets granskning inriktas på hur Riksbanken fullgör sina ekonomiska redovisningsskyldigheter i den utsträckning det behövs för den bedömning, granskning och analys av det underlag som ligger till grund för fullmäktiges förslag till riksdagen om vinstdisposition. Revisionsenheten kan därtill genomföra översiktliga granskningar av till exempel intern kontrollstruktur- och system för ekonomisk redovisning men då som en del av granskningen av direktionens tjänsteutövning. Huvudansvaret för granskningen av hur myndigheten fullgör sina ekonomiska redovisningsskyldigheter ligger hos Riksrevisionen.

Slutsatsen bör vara att den granskningsinriktning som revisionsenheten har bör ligga fast.”

Lagändring 2011

Den 1 januari 2011 kom nya ändringar i riksbankslagen som syftade till att i allt väsentligt ställa samma krav på intern styrning och kontroll för riksdagens myndigheter som myndigheter under regeringen. I förarbetena till lagändringarna (2008/09:URF4 s. 40 samt 45-46) uttalas bland annat följande. ”Det är bara fullmäktiges revisionsenhet som är reglerad i riksbankslagen medan den väsentligt mer omfattande internrevision som lyder under direktionen inte är reglerad. Expertgruppen föreslår att bestämmelserna om fullmäktiges revisionsenhet kvarstår i riksbankslagen då fullmäktige ska ha en kontrollerande funktion. Nya bestämmelser bör dock införas som även reglerar direktionens internrevision i enlighet med den ordning som råder vid Riksbanken. För att tydliggöra skillnaden anges att fullmäktiges revision ska vara inriktad på frågor som ligger inom fullmäktiges ansvarsområde och inte den betydligt mer omfattande internrevisionen som lyder under direktionen. I riksbankslagen regleras att verksamheten vid fullmäktiges revisionsenhet ska avse självständig granskning av Riksbankens interna styrning och kontroll och av hur Riksbanken fullgör sina redovisningsskyldigheter. Internrevisionsavdelningens arbete är inte reglerat i riksbankslagen. Avdelningen ansvarar för att oberoende utvärdera Riksbankens verksamhet. Avdelningen ska granska och bedöma om bankens riskhantering samt styrnings- och ledningsprocesser är ändamålsenliga med hänsyn till de mål som lagts fast för Riksbankens verksamhet.....I rea-lagen respektive riksbankslagen bör regleras att internrevisionen utifrån en analys av verksamheten ska granska om ledningens interna styrning och kontroll är utformad så att myndigheten med rimlig säkerhet fullgör sitt verksamhetsansvar.”

■ Direktionen och fullmäktige lämnade ett gemensamt remissyttrande över betänkandet den 28 augusti 2009. Riksbanken konstaterade där att det i betänkandet klart redogörs för hur verksamheten bedrivs vad gäller de aktuella frågorna. Mycket av det som föreslogs ska regleras i lag är endast kodifiering av praxis. Dessa ändringar hade Riksbanken naturligtvis inga erinringar emot. Riksbanken stödde förslaget att i riksbankslagen reglera direktionens internrevision i enlighet med den ordning som råder vid Riksbanken. Vidare framhölls att det är viktigt att fullmäktiges revisionsenhet kvarstår i riksbankslagen, men att det då tydliggörs, vilket också föreslagits, att fullmäktiges revision ska vara inriktad på frågor som ligger inom fullmäktiges ansvarsområde. Riksbanken föreslog också att begreppet fullmäktiges revisionsenhet bör ändras till fullmäktiges revisionsfunktion.

Efter remissbehandlingen lämnades ett slutligt förslag till riksdagen av riksdagsstyrelsen (2009/10:RS 6). Vad gäller fullmäktiges revision är skrivningarna i detta betänkande identiska med den ovan citerade. I författningskommentaren till de föreslagna ändringarna i 9 kap. 2 § föreslås att beteckningen revisionsenhet byts ut till revisionsfunktion. Vidare uttalas att "Genom bestämmelsen i andra stycket, som är ny, avgränsas fullmäktiges revision till frågor som ligger inom fullmäktiges ansvarsområde."

Bestämmelse i arbetsordningen

Enligt en tidigare bestämmelse i Riksbankens arbetsordning, som beslutas av fullmäktige, skulle revisionsenhetens granskning vara inriktad på efterlevnaden av arbetsordningen inom Riksbanken, direktionsledamöternas utövande av tjänsten, granskning och analys som grund för fullmäktiges förslag till riksdagen om vinstdisposition samt övriga frågor som ligger inom fullmäktiges ansvarsområde.

Efter det att lagändringen om fullmäktiges revisionsfunktion trädde i kraft beslutade fullmäktige att ändra i arbetsordningen eftersom det i och med lagändringen uttryckligen framgår av riksbankslagen att fullmäktiges revision ska vara inriktad på frågor som ligger inom fullmäktiges ansvarsområde. Det behövs därför bara en hänvisning i arbetsordningen till lagbestämmelsen och den precisering som tidigare gjordes av vad fullmäktiges revision skulle vara inriktad på togs bort helt från och med 1 januari 2012.

Praxis

Revisionsfunktionens granskningsområde

Det har funnits en viss osäkerhet om vilken roll revisionsenheten lämpligen bör ha ända sedan den tillskapades. En begreppsförvirring har legat i att regeringen 1998 i förarbetena till lagändringen i riksbankslagen talade om revisionsenheten som Riksbankens "internrevision" medan fullmäktige i Riksbanken redan år 1999 genom den dåvarande arbetsordningen inrättade en internrevisionsavdelning som utförde internrevision på direktionens uppdrag.

I början togs denna fråga upp vid ett antal tillfällen i fullmäktige och diskuterades också med direktionen. Diskussioner fördes också med Riksrevisionen. En arbetsfördelning etablerades mellan de olika organen där revisionsenheten utförde granskningar i enlighet med arbetsordningen.

Rapport om granskningsroller 2005

Den 10 juni 2005 redogjorde den dåvarande revisionsbyrån, Ernst & Young, för fullmäktige om hur de tre granskningsorganen fullmäktiges revisionsenhet, internre-

visonsavdelningen och Riksrevisionen då såg på sina roller och hur de kommunicerade med varandra. Revisionsenheten skulle granska direktionen genom efterlevnad av arbetsordningen, direktionsledamöternas utövande av tjänsten, granskning och analys som grund för fullmäktiges förslag till riksdagen om vinstdisposition där revisionsenheten även skulle ha möjlighet att utföra självständig granskning av årsbokslutet samt övriga frågor inom fullmäktiges ansvarsområde. Revisionsenheten skulle också kunna granska Riksbankens verksamhet genom utvärdering på en övergripande nivå av hur direktionen agerar för att säkerställa den interna styrningen och kontrollen i Riksbanken.

Internrevisionens ansvar var att granska Riksbankens verksamhet.

Riksrevisionen roll var att granska fullmäktige och direktionen för att uttala sig inför riksdagens beviljande av ansvarsfrihet för fullmäktige för dess verksamhet och för direktionen för förvaltningen av Riksbanken. Riksrevisionen skulle också granska Riksbankens verksamhet för att uttala sig om att årsredovisningen i allt väsentligt var rättvisande och om riksdagen borde fastställa balans- och resultaträkning.

Vad gäller kommunikationen mellan de granskningsansvariga samrådde fullmäktiges revisionsenhet om sin revisionsplan med Riksrevisionen och det skedde också löpande avstämningsmöten mellan de tre granskningsorganen. Dessutom delgav de varandra sina rapporter vid behov.

Granskningsmodeller

Fullmäktige beslöt redan 1999 om en granskningsmodell vad avser direktionsledamöternas utövande av tjänsten för. Den innebär genomgång av direktions- och fullmäktigeprotokoll, stickprovsgranskning av lönebesked, reseräkningar och kostnadsersättningar, pensionsförsäkringar, representation, attestordning, anmälan av värdepapper, bisysslor, externa ersättningar, gåvor och efterlevnad av kommunikationspolicy.

Utvidgad granskning

Efter det att fullmäktige från och med 2007 anlidade en ny revisionsbyrå, BDO, har de av fullmäktige beslutade revisionsplanerna blivit alltmer omfattande. Man har bland annat valt att granska erhållna panters värde relativt lånens storlek, implementering av fastställda policyer, exponering av stora växelkursförändringar och hantering och kontroll av guldvärdet. Vid den senaste revisionsplanen våren 2012, som var den första från KPMG som då hade ersatt BDO, beslöt fullmäktige att bland annat granska IT-outsourcing och valutareservförvaltning.

Granskningsrapport av förslag till vinstdisposition av Riksbankens resultat

Det skedde också en förändring vid byte av revisionsbyrå vad gäller fullmäktiges revisionsfunktions rapport beträffande granskningen av förslag till vinstdisposition av Riksbankens resultat. I Ernst & Youngs rapport från 2007 anges att det skett en översiktlig genomgång av Riksrevisionens avrapportering avseende granskning av Riksbankens årsredovisning. Medan i BDO:s rapport från 2008 står det att revisionsenheten har tagit del av Riksrevisionens avrapportering till Riksbanken med anledning av deras granskning av årsredovisning och även tagit ställning till denna avrapportering. Till skillnad mot Ernst & Young som bara intygade att förslaget till vinstdisposition var korrekt beräknat utifrån angivna inhämtade uppgifter om de senaste fem årens årsredovisningar och de från 1988 av fullmäktige tillämpade riktlinjerna för Riksbankens vinstdisposition har BDO under sina år, förutom att förslaget till vinstdisposition är korrekt beräknat, också intygat att den utförda granskningen visar att Riksbankens årsredovisning enligt revisionsenhetens mening visar en rättvisande bild av Riksbankens

■ kens resultat och ställning. I granskningsrapporten av förslag till vinstdisposition av Riksbankens resultat för räkenskapsåret 2012, som upprättades av den nya upphandlade revisionsbyrån KPMG, ville man inte gå så långt att man kan intyga att årsredovisningen ger en rättvisande bild av Riksbankens resultat och ställning. KPMG har istället skrivit "Det har i samband med vår granskning av vinstdisposition och utifrån den rapportering från Riksrevisionen vi tagit del av, inte framkommit några iakttagelser som tyder på att Riksbankens process för att upprätta årsredovisningen och andra underlag för beräkningen varit sådan att den inte kan ligga till grund för riksbanksfullmäktiges beslut om vinstdisposition."

Ändring av granskning inför fullmäktiges beslut om förslag till vinstdisposition

Den rapportering som lämnades åren 2008-2012 från fullmäktiges revisionsfunktion till fullmäktige inför beslut om vinstdisposition och som innehöll ett uttalande om resultat och ställning förutsätter idag en annan typ av mer genomgripande revision som kan liknas vid den granskning Riksrevisionen gör.

I samband med fullmäktiges beslut om förslag till vinstdisposition 2013 åtog sig Riksrevisionen därför att från och med granskningen av 2013 års verksamhet redovisa för fullmäktige resultatet av sin granskning av såväl Riksbankens verksamhet som granskning av fullmäktiges förslag till vinstdisposition dels på fullmäktiges bordläggningmöte och dels på beslutsmötet om fullmäktiges verksamhetsberättelse och förslag till vinstdisposition. Redovisningen från Riksrevisionen kommer då att ske på liknande sätt som Riksrevisionen redovisar sin granskning inför direktionen inför dess beslut av årsredovisningen. Granskningen är då i princip slutförd och det är osannolikt att större betydande ändringar därefter kommer att ske. Enligt den nya ordningen kommer dock Riksrevisionen också att redovisa för fullmäktige det slutliga resultatet när Riksrevisionen har överlämnat sin granskning till riksdagen.