

Redogörelse till riksdagen 2021/22:RR5

Riksrevisorns årliga rapport 2022

Till riksdagen

De viktigaste iakttagelserna från effektivitetsrevisionen och den årliga revisionen ska samlas i en årlig rapport enligt 12 § lagen (2002:1022) om revision av statlig verksamhet m.m. Riksrevisorn lämnar härmed den årliga rapporten 2022 som en redogörelse till riksdagen, med stöd av 9 kap. 18 § riksdagsordningen (2014:801).

Riksrevisor Helena Lindberg har beslutat i detta ärende. Revisionsdirektör Peter Johansson har varit föredragande. Riksrevisionsdirektör Claudia Gardberg Morner, biträdande avdelningschef Lena Björck, enhetschef Ulrika Meyer och revisionsdirektör Emelie Lilliefeldt har medverkat i den slutliga handläggningen.

Stockholm den 2 juni 2022

Helena Lindberg
riksrevisor

Innehållsförteckning

Till riksdagen	1
1 Inledning	3
2 De offentliga finanserna	5
2.1 Effektivitetsrevisionens iakttagelser	5
2.2 Årliga revisionens iakttagelser	8
3 Styrning, uppföljning och rapportering	11
3.1 Effektivitetsrevisionens iakttagelser	11
3.2 Årliga revisionens iakttagelser	14
4 Organisering, ansvar och samordning	17
4.1 Effektivitetsrevisionens iakttagelser	17
<i>Bilagor</i>	
Publicerade granskningar inom effektivitetsrevisionen	21
Modifieringar och upplysningar i revisionsberättelser för 2021	24

1 Inledning

Riksrevisionen är en myndighet under riksdagen med uppgift att granska det statliga åtagandet. Riksrevisionen granskar bland annat den verksamhet som bedrivs av regeringen, myndigheter, statliga bolag och stiftelser. Vi bedriver vår granskning genom effektivitetsrevision och årlig revision.

Inom effektivitetsrevisionen granskar Riksrevisionen hushållning, resursutnyttjande och måluppfyllelse i statlig verksamhet. Granskningen utgår från en analys av effektivitetsbrister i genomförandet och resultatet av statliga verksamheter. Analysen tar utgångspunkt i indikationer på problem med hushållning, resursutnyttjande och måluppfyllelse i statliga åtaganden. De granskningar som genomförts under året innefattar iakttagelser, slutsatser och rekommendationer som kan bidra till en ökad effektivitet i staten. Sedan den förra årliga rapporten har vi publicerat 33 granskningar inom effektivitetsrevisionen.¹

Inom årlig revision granskar Riksrevisionen myndigheternas årsredovisningar för att bedöma om redovisningen är tillförlitlig och räkenskaperna är rättvisande samt om ledningens förvaltning följer lagar och regler. Granskningen inriktas mot risken för väsentliga fel i årsredovisningen och avslutas med att Riksrevisionen lämnar en revisionsberättelse. Om det finns väsentliga fel i årsredovisningen lämnar vi en så kallad modifierad revisionsberättelse. Vi kan också lyfta fram särskilt viktig information genom att lämna en upplysning i revisionsberättelsen. För räkenskapsåret 2021 granskade Riksrevisionen 226 årsredovisningar och lämnade tio modifierade revisionsberättelser.²

I Riksrevisorns årliga rapport samlar vi de viktigaste iakttagelserna i granskningen under det gångna året. För att tydliggöra kopplingen till Riksrevisionens granskningsplaner redovisar vi de viktigaste iakttagelserna inom effektivitetsrevision och årlig revision utifrån risker som angett granskningens huvudsakliga inriktning. Det gäller risk för brister i

- de offentliga finanserna
- styrning, uppföljning och rapportering
- organisering, ansvar och samordning.

Inom respektive avsnitt redovisas de viktigaste iakttagelserna utifrån en inledning och ett antal rubriker för att ge en översiktlig och sammanhållen bild av granskningen. Vi kan också redovisa iakttagelser som är avgränsade till ett specifikt område, eller som bygger på en enskild granskning.

¹ I bilaga 1 finns en förteckning över publicerade granskningsrapporter sedan riksrevisorns årliga rapport 2021.

² I bilaga 2 finns en förteckning över vilka myndigheter eller övriga organisationer som har fått en revisionsberättelse med ett modifierat uttalande eller med en upplysning.

I årets rapport uppmärksammar vi bland annat återigen att kostnadskontrollen i infrastrukturinvesteringar vilar på för dåliga underlag och att svårigheter för myndigheter att dela information inom och mellan sig fortsätter att vara ett problem. En ny iakttagelse är att kontinuerliga sparkrav genom den så kallade pris- och löneomräkningsmodellen ger effekt och leder till besparingar.

Vidare uppmärksammar vi att det är otydligt vem som ska redovisa internationella åtaganden när avtalsparten inte är den myndighet som disponerar anslaget och har ansvar för att redovisa utgifterna. Därtill saknas det fortfarande regler för hantering och redovisning av Sveriges åtaganden inom multilaterala skuldavskrivningsinitiativ.

2 De offentliga finanserna

Finanspolitikens effektivitet och tillämpningen av det finanspolitiska ramverket samt kvaliteten i planerings- och beslutsunderlag står i fokus för vår granskning när det gäller risk för brister i de offentliga finanserna. En rättvisande redovisning i årsredovisningarna är viktig för att säkerställa korrekta beslutsunderlag för regering och riksdag.

2.1 Effektivitetsrevisionens iakttagelser

Regeringen bör vara tydligare i de ekonomiska propositionerna med hur stort utrymme som finns för ytterligare reformer på budgetens utgiftssida. Budgetpropositionen för 2022 lämnar inte något utrymme för ytterligare utgiftsökningar under utgiftstaket 2023, vilket borde ha framgått tydligare. Det behöver också framgå tydligare vilka åtgärder som är tänkta att vara permanenta och vilka som ska dras tillbaka efter pandemikrisen, annars blir det inte möjligt att bedöma hur regeringens nya förslag påverkar det strukturella sparandet mer långsiktigt. Tydligheten behöver också öka så att utomstående kan bedöma rimligheten i regeringens prognoser.

Kontinuerliga sparkrav på myndigheterna har gett effekt utan betydande negativa sidoeffekter. Den statliga pris- och löneomräkningsmodellen fungerar i huvudsak väl och innebär att cirka 1 miljard kronor per år sparas och kan användas för andra prioriteringar. Regeringen borde överväga att införa liknande incitament även för avgiftsfinansierade myndigheter, eftersom de inte har ett motsvarande effektiviseringsstryck.

Vid stora infrastrukturbeslut har vi sett väsentliga brister i beslutsunderlagen och kostnadskontrollen. Besluten omprövas inte heller när kostnaderna visar sig vara underskattade. Bristerna minskar möjligheterna att fatta välgrundade beslut om stora anslag som också innebär vägval som påverkar utvecklingen under mycket lång tid framöver.

2.1.1 Regeringen bör redovisa budgetutrymmet tydligare

Regeringen har presenterat en plan för återgång till överskottsmålet i budgetpropositionen för 2022. Dock så saknades en plan för återgång till överskottsmålet i 2021 års ekonomiska vårproposition, vilket är i strid med budgetlagen (2011:203). Planen som redovisades i budgetpropositionen för 2022 uppfyller kraven i det finanspolitiska ramverket, men transparensen skulle öka om regeringen tydligare redovisade vilka åtgärder som är permanenta och vilka som är tillfälliga. Regeringen borde också ha varit tydligare med att budgetpropositionen inte lämnar något utrymme för ytterligare utgiftsökningar under

utgiftstaket 2023.³ I den budget som riksdagen antog är utgifterna något högre 2023. Därmed är också marginalen till utgiftstaket mindre än vad som anges i riktlinjerna för ramverket.

Budgetpropositionen för 2022 borde också ha innehållit en översiktlig bild av de krisåtgärder som fasas ut, så att det blir möjligt att bedöma hur regeringens nya förslag påverkar det strukturella sparandet. Behovet av att få en så tydlig bild som möjligt över tillståndet i de offentliga finanserna är stort, inte minst just nu mot bakgrund av kriget i Ukraina och därav påkallade ytterligare eventuella försvarssatsningar och kostnader för flyktingmottagande.

Regeringen borde också ha redogjort tydligare för skillnaderna mellan sina egna och expertmyndigheternas prognoser för de offentliga finanserna. När det inte framgår tydligt varför regeringens prognoser skiljer sig från Konjunkturinstitutets och Ekonomistyrningsverkets, blir det svårt för utomstående att bedöma om regeringens prognoser är rimliga. Det är en brist som Riksrevisionen har uppmärksammat i tidigare granskningar men som återkommer år efter år, trots att den är relativt enkel att åtgärda. Underlagen är viktiga både för att möjliggöra välinformerade nya beslut och för att främja transparensen och därmed förtroendet för staten.

2.1.2 Kontinuerliga sparkrav har gett effekt

Myndigheterna får inte avsevärt svårare att utföra sina uppdrag, trots att effektiviseringar tvingas fram, visar Riksrevisionens granskning.⁴ Statliga myndigheters anslag räknas om varje år enligt den så kallade pris- och löneomräkningsmodellen. Den innebär i praktiken en nedskärning av anslagen jämfört med året innan (allt annat lika). Anslagen höjs för att kompensera för ökade kostnader för till exempel löner och hyror, men höjningen begränsas av ett produktivitetsavdrag på cirka 0,6 procent. Det innebär kontinuerliga sparkrav på myndigheterna på totalt cirka 1 miljard kronor om året. Syftet är att skapa incitament för myndigheterna att arbeta med effektiviseringar.

Vår granskning visar att detta i stort fungerar som det är tänkt, utan betydande negativa konsekvenser för myndigheternas möjligheter att utföra sina uppdrag eller att rekrytera rätt kompetens. Därmed skapas ett budgetutrymme för staten på i snitt 1 miljard kronor om året. Pengar som regeringen kan använda för andra prioriteringar.

Flera myndigheter anser dock att sättet som pris- och löneomräkningen beräknas på är oförutsebart och försvårar långsiktig planering. Riksrevisionen konstaterar att regeringen har åtgärdat flera brister på det området, men att transparensen fortfarande kan förbättras. Det framgår exempelvis varken i budgetpropositionen eller i statens redovisningssystem hur stort avdraget är per myndighet.

Möjligheterna för pris- och löneomräkningen att bidra till hushållning med gemensamma resurser skulle sannolikt öka om myndigheterna hade full insyn

³ Det finanspolitiska ramverket – regeringens tillämpning 2021 (RiR 2021:31).

⁴ Räkna med mindre – den årliga omräkningen av myndigheternas anslag (RiR 2022:2).

i hur systemet fungerar och vilka konsekvenser det har för just deras ekonomi. Pris- och löneomräkningens effekter är dock mindre kännbara för myndigheter som finansierar sin verksamhet helt eller delvis med avgifter, i stället för med anslag. Regeringen bör därför utreda möjligheterna att införa ett liknande system även för statlig verksamhet som finansieras via avgifter.

2.1.3 Beslutsunderlag och transparens behöver utvecklas

Kostnadskontrollen i väg- och järnvägsinvesteringar vilar på för dåliga underlag och Trafikverket underskattar systematiskt kostnaderna visar vår granskning.⁵ För de investeringsobjekt som överlappade de två senaste nationella planerna ökade den kalkylerade kostnaden med totalt 58 miljarder kronor. De systematiska kostnadsökningarna förefaller främst inträffa under planeringsfasen. Trots att kostnaderna ökar kraftigt, ofta redan under planeringsfasen, så omprövar inte regeringen sina prioriteringar och beslut, annat än möjligen i något enstaka fall.

Stora kostnadsökningar är ett återkommande problem som även flera tidigare granskningar har visat. Varken regeringen eller Trafikverket informerar om hur mycket kostnaderna förändras. Kostnaderna ökar också utan att Trafikverket genomför någon löpande utvärdering av vad som orsakar detta. Riksdagen, regeringen och Trafikverket har som utgångspunkt att besluten om infrastrukturinvesteringar ska utgå från kostnadseffektivitet. Men när kostnaderna förändras kraftigt så görs investeringar i praktiken ofta utifrån helt andra ekonomiska förutsättningar än de som gällde vid beslutet. Det innebär att andra investeringar kan vara mer lönsamma än de som beslutats. Även förtroendet för verksamheten riskerar att minska när kostnadskontrollen har omfattande brister.

Brister i underlagen för kostnader och samhällsekonomi visade sig också i vår granskning av statens medfinansiering av regional kollektivtrafik (Sverigeförhandlingens storstadsavtal).⁶ I stället för att undersöka vilka projekt som var mest samhällsekonomiskt lönsamma, och bäst skulle lösa de transportbehov som fanns, prioriterade Sverigeförhandlingen dyra projekt i utbyte mot nya bostäder. Staten hade för dålig insyn och kontroll, och regeringen var otydlig med hur avvägningen mellan olika mål skulle gå till. Risker är att de valda projekten har trängt undan investeringar som skulle ha gett mer kollektivtrafik för pengarna. Bristerna i underlagen och att projekten inte kvalitets-säkrades på vedertaget sätt av Trafikverket och Trafikanalys medförde ökade risker för fördyringar. I flera fall har fördyringar redan inträffat. Nya bostäder är ofta beroende av förbättringar i infrastrukturen, men det var inte nödvändigtvis just dessa förbättringar som sedan beslutades. Kommunerna planerade i många fall redan större bostadsutbyggnader och dessa planer påverkades sannolikt inte i någon större utsträckning av Sverigeförhandlingen.

⁵ Kostnadskontroll i infrastrukturinvesteringar (RiR 2021:22).

⁶ Statlig medfinansiering av regional kollektivtrafik – Sverigeförhandlingens storstadsavtal (RiR 2021:15).

Stora infrastrukturinvesteringar är väsentliga både för att de omfattar stora kostnader och för att de ofta innebär vägval som påverkar samhället under lång tid framöver, exempelvis möjligheterna att nå olika hållbarhetsmål. Staten investerar varje år 30 miljarder i vägar och järnvägar och de beslut som fattas kommer att påverka samhället under många år framöver. Beslutsunderlagen behöver därför förbättras, särskilt de underlag som ligger till grund för beslut om stora anslag i statens budget.

2.2 Årliga revisionens iakttagelser

Som en del i den statliga verksamheten ingår regeringen och myndigheterna åtaganden som binder upp statliga medel kommande budgetår. I år har den årliga revisionen iakttagit två situationer där den information som finns i myndigheternas årsredovisningar inte fullt ut speglar de åtaganden eller förpliktelser som Sverige har. Det handlar om åtaganden att köpa covid-19-vaccin samt exportkreditgarantier till Ryssland, Ukraina och Belarus.

2.2.1 Regeringen har inte utsett någon myndighet som är ansvarig för att redovisa åtaganden och utgifter för covid-19-vaccin som inte behövs

För att säkra tillgången på vaccin mot covid-19 organiserade EU-kommissionen en gemensam upphandling av vaccin för EU-ländernas behov. EU-länderna har sedan förbundet sig att köpa vaccin via de avtal som kommissionen ingått med vaccinelverantörerna. För Sveriges del innebär det att regeringen har gjort åtaganden för det svenska behovet till och med 2023. Dessa åtaganden finns inte redovisade i någon myndighets årsredovisning.

Regeringen har uppdragit åt Folkhälsomyndigheten (FHM) att ansvara för lagerhållning, distribution till regionerna och ekonomisk administration för vaccinen. FHM hanterar också donation av vaccin till andra länder, i de fall tillgången till vaccin överstiger Sveriges behov.

FHM redovisar endast utgifter och anslagsbelastning som avser budgetåret 2021 i sin årsredovisning och inte Sveriges åtaganden att köpa ytterligare vaccin kommande budgetår. Orsaken till det är främst att FHM inte är avtalspart utan enbart har en administrativ roll. Regeringen har dessutom inte tilldelat FHM något beställningsbemyndigande för att ingå och redovisa åtaganden för framtida leveranser enligt de avtal som regeringen har tecknat med vaccinelverantörer.

Det är tydligt vem som ska redovisa internationella åtaganden när avtalsparten inte är den myndighet som disponerar anslaget och har ansvar för att redovisa utgifterna. Det medför risk för att sådana åtaganden inte redovisas i någon myndighets årsredovisning och därmed inte heller i årsredovisningen för staten. I detta fall kompliceras frågan ytterligare av att Sverige har förbundet sig att köpa mer vaccin än vad som enligt nuvarande bedömning behövs.

Under största delen av 2021 var Sveriges tillgång till vaccin mindre än det nationella behovet. Vid förändringar av EU-medlemsländernas vaccinportföljer har Sverige och övriga medlemsstater också kunnat byta vaccin med varandra och det har därför inte byggts upp något överskott av vaccin. I slutet av 2021 förändrades dock situationen när tillgången av vaccin började överstiga det nationella behovet. FHM stoppade då beställningarna av vaccin från leverantörerna eftersom beredskapslagret började fyllas. EU:s övriga medlemsstater stod under denna tid i en liknande situation samtidigt som möjligheten att donera vaccin minskade kraftigt i och med att de tilltänkta mottagarländerna inte hade kapacitet att ta emot eller ville ta emot ytterligare vaccin.

Risken för att de vaccindoser som Sverige har förbundit sig att köpa inte kommer att kunna användas ökade kraftigt i slutet av 2021. Det innebär enligt Riksrevisionens bedömning att Sverige sannolikt har en förpliktelse som borde redovisas som en avsättning eller en ansvarsförbindelse.⁷ Förpliktelsen finns inte med i FHM:s årsredovisning, av samma skäl som de inte har någon bemyndiganderedovisning för åtagandena att köpa mer vaccin. I årsredovisningen för staten redovisas åtagandet som en ansvarsförbindelse men utan belopp, efter att Riksrevisionen påtalade förhållandet i samband med granskningen av årsredovisningen för staten.

Riksrevisionen anser att regeringen behöver vidta åtgärder för att säkerställa att det är tydligt vem som har ansvar för att redovisa åtaganden och förpliktelser som följer av denna typ av internationella avtal. Det kan till exempel handla om att utse en myndighet som är ansvarig för att redovisa en viss typ av åtaganden och förpliktelser och som får ett beställningsbemyndigande. Det kan också handla om att förtydliga det ekonomiadministrativa regelverket.

2.2.2 Rysslands invasion av Ukraina har lett till osäkerhet i värderingen av svenska exportkreditgarantier

Två dagar efter att Exportkreditnämnden (EKN) lämnade sin årsredovisning till regeringen invaderade Ryssland Ukraina med omfattande sanktioner från omvärlden som följd. Sverige har genom EKN utestående exportkreditgarantier till Ryssland, Ukraina och Belarus på 4,5 miljarder kronor – varav merparten till Ryssland. Till följd av händelserna är den försäkringstekniska värderingen av garantierna som finns i EKN:s årsredovisning osäker. Riksrevisionens bedömning är att det inte handlar om oväsentliga belopp och därför har vi lämnat en upplysning av särskild betydelse i revisionsberättelsen där vi anger att det finns en osäkerhet i värderingen, se bilaga 2.

⁷ Vad som ska redovisas som en avsättning eller förpliktelse framgår av Ekonomistyrningsverkets föreskrifter till 4 kap. 2 § FÅB. En **avsättning** definieras som en skuld som är oviss till belopp och/eller till den tidpunkt då den kommer att regleras. **Ansvarsförbindelser** är förpliktelser som inte ska redovisas som skuld eller avsättning på grund av att det inte är sannolikt att det kommer att krävas ett utflöde av resurser för att förpliktelserna ska regleras. Det kan också vara på grund av att förpliktelsens storlek inte kan beräknas med tillräcklig tillförlitlighet. Det senare är dock väldigt ovanligt och bör normalt inte vara ett argument för att inte ta upp en avsättning.

En upplysning är ingen kritik av myndigheten vi granskar utan ska ses som information till läsaren av årsredovisningen. EKN har alltså inte gjort något fel och värdet som framgår i årsredovisningen var rättvisande på balansdagen. Om invasionen hade skett tidigare hade dock EKN behövt ta ställning till om den var en så kallad väsentlig händelse efter balansdagen som de hade behövt beakta när de upprättade sin årsredovisning, enligt Ekonomistyrningsverkets föreskrifter till 7 kap. 2 § förordningen (2000:605) om årsredovisning och budgetunderlag, förkortat (FÅB).

Det är inte vanligt att vi lämnar upplysningar i revisionsberättelserna och särskilt inte denna typ av upplysning som vi nu har lämnat i revisionsberättelsen för EKN.

Varje tertial gör EKN en försäkringsteknisk värdering av samtliga utestående garantier. Värderingen sker utifrån en generell bedömning av risken kopplad till det enskilda landet samt utifrån en individuell bedömning av garantitagaren och garantigäldenären i varje enskild affär. Sedan Rysslands invasion av Ukraina har EKN stoppat all garantigivning till Ryssland, Ukraina och Belarus. De har också höjt landrisken för Ryssland från fyra till sju på en sjugradig skala. Totalt handlar det om 231 affärer som EKN nu behöver gå igenom och omvärdera i samband med årets första tertialuppföljning.

Konsekvensen av de ökade riskerna i affärerna är att skadeutbetalningarna för garantierna kan bli högre än beräknat och att förlusten i affärerna inte täcks av garantiavgiften som EKN tagit ut och som baserades på den förväntade förlusten vid avtalsstillfället. EKN har dock en garantireserv och ett eget kapital som täcker sådana skador och förluster.⁸

⁸ Revisionsberättelse för Exportkreditnämnden 2021, dnr 3.1.2-2021-0585.

3 Styrning, uppföljning och rapportering

Granskningen inom området avser främst effektivitet, transparens och anpassningsförmåga inom staten. Revisionen inriktas också mot myndighetsstyrningen via regelverk, regleringsbrev, instruktion och andra regeringsbeslut. Brister på området kan leda till fel i årsredovisningar.

3.1 Effektivitetsrevisionens iakttagelser

Den statliga styrningen sätts på prov när förutsättningarna förändras och verksamheter behöver skalas upp eller ned, ofta på kort tid. Otydlighet, ryckighet och bristande planering och prioritering både från regeringen och inom myndigheter har lett till försämrad effektivitet i flera av de verksamheter vi har granskat. Iakttagelserna, exempelvis om kompetensförsörjningen, kan bidra till lärande och en bättre planering vid liknande förändringar framöver. Att den statliga uppföljningen inte fokuserar på det som är centralt för att verksamheter ska fungera effektivt och som avsett har vi konstaterat i en mängd granskningar. I flera fall handlar det om att verksamheter inte följs upp eller utvärderas alls. Vi har även sett att fel fokus eller för mycket uppföljning kan medföra ineffektivitet. Sammantaget har våra granskningar visat att träffsäkerheten i beslutsunderlag, snarare än frågan om mer eller mindre uppföljning, är avgörande för att kunna fatta välinformerade beslut och utveckla och anpassa verksamheter.

3.1.1 Styrningen viktig vid stora omställningar av verksamheter

Otydlighet, ryckighet, bristande planering och prioritering både från regeringen och inom myndigheter har försämrat effektiviteten i flera av de verksamheter vi har granskat under året.⁹ Vid snabba anpassningar till nya förhållanden krävs god överblick över utgångsläget och tydliga riktlinjer om vad som ska uppnås och vilka prioriteringar som ska gälla. Det har våra granskningar visat både när verksamheter ska öka och när verksamheter ska minska i omfattning.

Migrationsverkets kraftiga neddragningar genomfördes ineffektivt i flera delar. Både planeringen och genomförandet hade brister, visade vår granskning.¹⁰ Förändringarna vid Migrationsverket under åren 2017–2020 var stora

⁹ Arbetsökande över 55 år – regeringens och Arbetsförmedlingens styrning och prioriteringar (RiR 2021:6), Projektbidrag från anslag 2:4 Krisberedskap – ett styrmedel med utmaningar (RiR 2021:7), Hållbart företagande – regeringens styrning av de statligt ägda bolagen (RiR 2021:10), AP-fondernas hållbarhetsarbete – investeringar och ägarstyrning (RiR 2021:18), Försäkringskassans arbete med att förebygga sjukskrivning – ett otydligt uppdrag (RiR 2021:19), I väntan på dom – migrationsdomstolarnas handläggningstider i asylmål (RiR 2022:5).

¹⁰ Att ställa om i en föränderlig omvärld – neddragningarna hos Migrationsverket 2017–2020 (RiR 2021:24).

och snabba. Det var en följd av minskat mottagande av asylsökande och minskade anslag. Samtidigt infördes också nya och delvis komplicerade regler i utlänningslagen (2005:716), vilket gjorde uppdraget ännu svårare.

På fyra år minskade antalet anställda med en tredjedel. I processen uppstod svåra kompetensförsörjningsproblem. Många som inte omfattades av övertaglighet sa upp sig, och de kunde sedan inte ersättas på grund av anställningsstopp. Bristen på kompetens medförde bland annat att digitaliseringen av asylhandläggningen inte kunde genomföras som planerat. Den centraliserade kundtjänstfunktion som myndigheten försökte skapa kunde heller inte bemannas helt på grund av omställningen. Följden blev onödigt långa vistelsetider i mottagningssystemet – vilket ledde till förhöjda kostnader för boende och stöd. Migrationsverket har dock efter hand dragit lärdomar och utvecklat en mer strategisk kompetensförsörjning.

Utöver minskat antal anställda bestod en stor del av neddragningarna av avveckling av boenden och kontor som inte längre behövdes. Riksrevisionen bedömer att det arbetet i huvudsak fungerade effektivt. Dyra boenden avvecklades först, beläggningsgraden på asylboenden var rimlig och kostnader för tomma lokaler kunde begränsas. Däremot uppstod problem vid avveckling av tillgångar. Migrationsverket hade inte sett till att det fanns tillräckliga rutiner och kontroller av it-utrustning som skulle kunna innehålla känslig information. Det innebär risker både för oegentligheter och att känslig information kommer på avvägar. Reglerna är svåra att tolka och tillämpa i praktiken och vi bedömer att både regeringen och Ekonomistyrningsverket behöver förbättra sitt stöd till myndigheter som ska ställa om sin verksamhet.

Arbetet med att öka försvarets operativa förmåga går långsammare än planerat och regeringens styrning har inte varit tillräckligt tydlig. Även Försvarmaktens analys, planering och genomförande har brutit på flera områden. Det gäller såväl materielförsörjning och lagerhållning som transporter och övningsverksamhet, visar vår granskning.¹¹ Riksdagen fattade 2015 beslut om att kraftigt stärka det svenska nationella försvaret och att arméns operativa förmåga att möta ett väpnat angrepp skulle öka under perioden 2016–2020. Beslutet fattades efter en lång period av besparingar inom bland annat personal- och materielförsörjning. Det svenska försvaret hade genomgått en omfattande omstrukturering, med fokus på internationella insatser snarare än förmåga att försvara Sverige. Försvarmakten borde tidigare ha skaffat en tillräckligt god bild av arméns skick och förmåga samt informerat regeringen om detta. Arméns utgångsläge visade sig vara sämre än vad både regeringen och Försvarmakten hade antagit. Dessutom hade inköp av nya flygplan och ubåtar trängt undan andra materiellprojekt. Arméförbanden har inte utvecklats som de skulle, och deras möjligheter att lösa sina uppgifter i krig har begränsats. Dessutom är det inte helt klart hur förbanden ska utformas med personal och materiel i händelse av krig.

¹¹ Att bygga nationell försvarsförmåga – statens arbete med att stärka armétridskrafterna (RiR 2021:23).

3.1.2 Uppföljningen behöver bli mer tillförlitlig och träffsäker

En vanlig orsak till effektivitetsbrister är att uppföljning, rapportering eller beslutsunderlag inte är tillförlitliga eller träffsäkra. Det kan innebära att väsentliga problem i den verksamhet vi granskar inte identifieras eller åtgärdas.

När i stället själva uppföljningen är den verksamhet vi granskar, vilket är mer sällan, ser vi att det kan vara så att för mycket information samlas in och rapporteras utan att den kommer till användning.

I granskningen av Pisaundersökningen 2018 kunde vi konstatera att regeringen och Skolverket inte följde upp hur undersökningen genomfördes tillräckligt väl. Tillförlitligheten i resultaten riskerades genom att ett stort antal elever undantogs på felaktiga grunder från att delta. Det har heller inte gjorts någon trovärdig utredning i efterhand. Enligt OECD:s regler får vissa elever undantas från att delta i provet, bland annat om eleven har fått mindre än ett års undervisning i svenska. Skolverket och regeringen förklarade det inträffade med att den svenska skolan efter flyktingkrisen 2015 tog emot en ovanligt hög andel nyanlända elever. Riksrevisionens granskning visar dock att majoriteten av de ungdomar som kom till Sverige i samband med flyktingkrisen hade gått för länge i svensk skola för att kunna undantas enligt reglerna.

Resultaten från Pisaundersökningen används som underlag för debatt och beslut om hur skolan ska utvecklas, och det är viktigt att undersökningen genomförs på ett tillförlitligt sätt så att det går att lita på resultaten.¹² Bristande uppföljning är en av våra vanligaste iakttagelser och under året har vi sett många exempel på hur uppföljning och utvärdering uteblir eller brister i träffsäkerhet. Det försvårar väsentligt möjligheten att fatta välgrundade beslut och att utveckla verksamheten.¹³

I systemet med öppna jämförelser i socialtjänsten samlas i stället för mycket information in. Kommunerna rapporterar in cirka 400 indikatorer utifrån årliga enkätundersökningar. Nyttan är dock förhållandevis liten. Delar av informationen används för kvalitetsutveckling inom socialtjänsten, men kommunerna använder bara en del av indikatorerna. Socialstyrelsen och regeringen använder också endast ett fåtal av indikatorerna för regelbunden uppföljning. Det innebär att delar av det omfattande inrapporteringsarbete som kommunerna

¹² Pisa-undersökningen 2018 – arbetet med att säkerställa ett tillförlitligt elevdeltagande (RiR 2021:12).

¹³ Statliga myndigheters FoU-verksamhet – styrning och processer för kvalitet, relevans ochushållning (RiR 2021:5), Var god dröj, myndigheterna digitaliserar – service till enskilda som inte kan eller vill vara digitala (RiR 2021:8), Att komma till Sverige som anhörig – rättssäkerheten i anknytningsärenden (RiR 2021:9), Hållbart företagande – regeringens styrning av de statligt ägda bolagen (RiR 2021:10), Statlig medfinansiering av regional kollektivtrafik – Sverigeförhandlingens storstadsavtal (RiR 2021:15), Effektiviteten i Polismyndighetens arbete med information till brottsutsatta (RiR 2021:20), Systemet med energideklARATIONER – tydligt syfte men oklart mål (RiR 2021:21), Kostnadskontroll i infrastrukturinvesteringar (RiR 2021:22), Att bygga nationell försvarsförmåga – statens arbete med att stärka armétridskrafterna (RiR 2021:23), Internetrelaterade sexuella övergrepp mot barn – stora utmaningar för polis och åklagare (RiR 2021:25), Statens suicidpreventiva arbete – samverkan med verkan? (RiR 2021:26), Ersättning till rättsliga biträden i brottmål – allvarliga brister i uppföljning och kontroll (RiR 2021:27), Svenskt bistånd till multilaterala organisationer – regeringens och Sidas arbete (RiR 2021:28).

utför inte tjänar något tydligt syfte.¹⁴ Det är inte en god hushållning med offentliga medel och det kan också undergräva tilltron till värdet av uppföljning.

3.2 Årliga revisionens iakttagelser

En tydlig finansiell styrning borgar för en god uppföljning av hur statliga medel används och bidrar till en transparens i redovisningen av dem. I år har Riksrevisionen iakttagit att regeringen har sänkt ramen för beställningsbemyndiganden där det redan finns åtaganden sedan tidigare år. Det är fortfarande inte tydligt hur Sveriges åtaganden inom multilaterala skuldavskrivningsinitiativ ska hanteras, och det finns behov av att se över regleringen i FÅB om att affärsverkens årsredovisningar ska vara granskad av Riksrevisionen när den lämnas till regeringen.

3.2.1 När regeringen sänker bemyndiganderamar för anslag där beslut tagits tidigare år blir styrningen av myndigheterna otydlig

Riksdagen ger regeringen beställningsbemyndiganden för varje berört anslag. Utifrån riksdagens beslut delegerar regeringen rätten att göra utfästelser på längre sikt än ett år till myndigheterna genom regleringsbrev eller annat regeringsbeslut. Det är därför viktigt att det finns en god intern styrning och kontroll hos regeringen och myndigheterna för att säkerställa att redovisningen till riksdagen blir korrekt.

De senaste åren har Riksrevisionen rapporterat om att myndigheterna bör stärka den interna styrningen och kontrollen av beställningsbemyndiganden. Vi har ofta lämnat både modifierade revisionsberättelser och revisionsrapporter till följd av iakttagelser som vi gjort. För 2021 finns det inga modifierade revisionsberättelser eller revisionsrapporter som handlar om beställningsbemyndiganden, vilket är positivt. Det behöver dock inte betyda att problemen inte längre kvarstår. Riksrevisionen bedömer att det arbete som påbörjats hos myndigheter för att stärka den interna styrningen och kontrollen av beställningsbemyndiganden behöver fortsätta.

Förutom brister i myndigheternas interna styrning och kontroll har vi även konstaterat att regeringen kan vara otydlig i sin styrning av beställningsbemyndiganden. Detta påverkar myndigheternas redovisning mot bemyndiganderamarna. Sådana iakttagelser har vi även gjort i år.

För fem länsstyrelser¹⁵ indikerar bemyndiganderedovisningen i årsredovisningen överskridande av bemyndiganderamen för ett anslag¹⁶. Riksrevisionen bedömer dock inte att länsstyrelserna har överskridit sina befogenheter och de har inte fått några modifierade revisionsberättelser. Orsaken till detta är att regeringen 2021 har sänkt bemyndiganderamarna för anslaget i regleringsbrevet för alla länsstyrelser jämfört med 2020. Länsstyrelserna har inte fattat

¹⁴ Öppna jämförelser i socialtjänsten – begränsat bidrag till god kvalitet (RiR 2021:17).

¹⁵ Länsstyrelserna i Blekinge, Gävleborgs, Jämtlands, Västmanlands och Östergötlands län.

¹⁶ Anslag 1:1 Regionala tillväxtåtgärder anslagsposterna 1–21 inom utgiftsområde 19.

några nya beslut om bidrag under 2021, och de åtaganden länsstyrelserna redovisar rymdes i bemyndiganderamen när besluten fattades 2019 eller tidigare. Utestående åtaganden har inte minskat i samma takt som regeringen förväntade när regleringsbrevet beslutades. Det har medfört att fem länsstyrelser har utestående åtaganden som överstiger den sänkta bemyndiganderamen.

Totalt sett är dock inte bemyndiganderamen för anslaget överskriden eftersom den är fördelad på samtliga länsstyrelser samt Kammarkollegiet och Tillväxtverket. Av årsredovisningen för staten framgår att utestående åtaganden uppgår till 2 082 miljoner kronor och den totala bemyndiganderamen uppgår till 4 175 miljoner kronor. Det innebär att den ram som riksdagen har beslutat inte är överskriden.

Riksrevisionen bedömer dock att det är problematiskt när regeringen sänker bemyndiganderamar på anslagspostnivå så att det ser ut som att beslut som myndigheter har fattat tidigare år inte längre uppfyller de finansiella villkoren för anslaget. Det gör att styrningen till myndigheterna blir otydlig. Dessutom ökar det risken för att anslaget bemyndiganderam faktiskt överskrids, även om så inte har skett i detta fall.

Regeringen bör vidta åtgärder för att säkerställa att den finansiella styrningen genom bemyndiganderamar bättre speglar åtaganden som redan är gjorda. Under de senaste två åren har myndigheterna dessutom haft en större osäkerhet i när åtaganden faller ut, framför allt på grund av coronapandemin. Då blir det extra viktigt att regeringen har en löpande dialog med myndigheterna om hur stora bemyndiganderamar som de behöver.

3.2.2 Det saknas fortfarande regler för hantering och redovisning av Sveriges åtaganden inom multilaterala skuldavskrivningsinitiativ

Sedan den årliga rapporten 2018 har Riksrevisionen påtalat att det inte finns tydliga regler för hur Sveriges åtaganden inom multilaterala skuldavskrivningsinitiativ ska hanteras och redovisas. Iakttagelsen kvarstår fortfarande.

Sida redovisar åtagandena i sin årsredovisning på uppdrag av regeringen. De är långfristiga och delas in i bindande och icke bindande åtaganden. Sverige och de internationella organisationerna anpassar sina överenskomna betalplaner med jämna mellanrum så att den bindande delen av åtagandet alltid ryms inom beställningsbemyndigandet för det aktuella anslaget. Den icke bindande delen redovisas i löptext i Sidas årsredovisning och inte i bemyndiganderedovisningen.

Det är svårt att tillämpa anslagsförordningens bestämmelser på de åtaganden som skuldavskrivningsinitiativet innebär eftersom anslagsförordningen reglerar hur myndigheter får binda upp anslag, inte regeringen. Riksrevisionen konstaterar att finansieringen av skuldavskrivningarna sannolikt inte är den typ av åtaganden som anslagsförordningen är avsedd att reglera och uppmanar regeringen att tydliggöra hur skuldavskrivningarna ska hanteras och redovisas.

3.2.3 Affärsverken kan inte lämna en granskad årsredovisning till regeringen trots att regelverket kräver det

Affärsverk eller affärsdrivande verk är statliga organ som producerar varor eller tjänster utifrån affärsmässiga principer. Affärsverken är juridiskt sett förvaltningsmyndigheter som är en del av staten. Det finns tre affärsverk inom staten: Luftfartsverket, Sjöfartsverket och Svenska kraftnät.

Den årsredovisning som affärsverken ska lämna till regeringen senast den 22 februari ska vara granskad av Riksrevisionen. Det framgår av 10 kap. 1 § FÅB. Det är dock inte förenligt med lagen (2002:1022) om revision av statlig verksamhet m.m. Där framgår att Riksrevisionen ska granska årsredovisningen och avslutar sin granskning med att lämna en revisionsberättelse, senast fyra veckor efter att årsredovisningen är avlämnad. Riksrevisionen kan alltså inte lämna revisionsberättelsen förrän vi har tagit del av den lämnade årsredovisningen. Det är därför i praktiken inte möjligt för affärsverken att lämna en granskad årsredovisning till regeringen. Riksrevisionen anser att regeringen bör ändra formuleringen i FÅB och ta bort kravet att årsredovisningen ska vara granskad av Riksrevisionen när den lämnas till regeringen. Då blir FÅB förenlig med lagen om revision av statlig verksamhet m.m.

4 Organisering, ansvar och samordning

Effektiviteten i statens insatser och kvaliteten i de granskade organisationernas årsredovisning är beroende av hur genomförandet organiseras. Det är en viktig uppgift för Riksrevisionen att granska om statens organisering, ansvarsfördelning och samordning är utformad så att den bidrar till hög effektivitet.

4.1 Effektivitetsrevisionens iakttagelser

Svårigheter för myndigheter att dela information inom och mellan sig är även fortsättningsvis ett problem, visar flera av våra granskningar. Det hindrar effektivitet i handläggningen och medför risk för fel, oegentligheter och fusk. Orsakerna är ofta kombinationer av flera utmaningar. Regelverken i sig eller bristande kunskap om vad som faktiskt gäller, liksom myndigheters utvecklade it-system, gör det ofta svårt att arbeta effektivt och säkert. Samhällsutvecklingen medför ofta att reformer och regelverk behöver ses över och anpassas till nya förhållanden. Att myndigheterna blir bättre på att utnyttja digitaliseringens möjligheter är viktigt för att öka effektiviteten, men också mot bakgrund av ökade risker för brottslighet eller antagonistiska hot och angrepp. Bristande kontroll och skydd mot oegentligheter är också en återkommande iakttagelse i våra granskningar. Utkontraktering av verksamheter syftar ofta till att skapa nya incitament för effektivisering. För att säkerställa ett fortsatt högt förtroende för statligt finansierade verksamheter är det viktigt att tillsyn och kontroll också fungerar effektivt.

4.1.1 Myndigheterna behöver utnyttja digitaliseringen för att samverka

Den statliga lönegarantin är ett bra exempel på att myndigheters möjligheter att dela information skulle behöva förbättras.¹⁷ Om ett företag går i konkurs, eller genomgår företagsrekonstruktion, kan de anställda ha rätt att få ut sin lön via den statliga lönegarantin. Riksrevisionen har samkört Skatteverkets register över månatliga inkomstuppgifter med länsstyrelsernas utbetalningar av lönegaranti. Det är första gången en sådan körning gjorts. Den visar bland annat att 7 procent av lönegarantimottagarna saknar redovisad lön från den arbetsgivare som konkursen berör. Enskilda fall kan ha legitima förklaringar, men vår samlade bedömning är att felaktiga utbetalningar motsvarar 100–150 miljoner kronor om året.¹⁸

Utformningen av systemet innebär att nuvarande sekretessregler begränsar möjligheterna för konkursförvaltare, länsstyrelser, som betalar ut lönegaranti,

¹⁷ Den statliga lönegarantin – förekomst av missbruk och myndigheternas kontrollarbete (RIR 2022:4).

¹⁸ Under 2020 var utgifterna för lönegarantin 3 miljarder kronor.

och Kronofogdemyndigheten, som har tillsynsansvaret för lönegarantin, att arbeta effektivt. De kan inte kontrollera de anställdas rätt till lönegaranti i register och på det sättet skydda lönegarantisystemet mot missbruk. Bristerna beror framför allt på att regeringen inte har utformat och styrt systemet för lönegarantin på ett ändamålsenligt sätt. Trots återkommande varningar om missbruk har regeringen inte ändrat huvuddragen i systemet sedan 1992.

Ekobrottsmyndighetens (EBM) arbete mot organiserad ekonomisk brottslighet innefattar flera problem som behöver lösas för att göra arbetet mer effektivt.¹⁹ EBM arbetar i fem skilda it-miljöer, vilket innebär att medarbetarna manuellt behöver föra över information mellan olika datorer. Det är tidskrävande och medför risk för bristande informationssäkerhet. Ett ytterligare problem är att underrättelseverksamheten inte har direktåtkomst till den finansiella information hos andra aktörer som behövs för att kunna upptäcka och förhindra den organiserade ekonomiska brottsligheten. Nuvarande reglering av underrättelseverksamheten leder till osäkerhet inom EBM om det är Polismyndigheten eller EBM som ska uppfattas som behörig att inhämta underrättelseinformation för EBM:s behov.²⁰ Regeringen och EBM behöver lösa problemen så att de effektivitetsvinster som är syftet med EBM tillvaratas i arbetet mot organiserad ekonomisk brottslighet.

Läkemedelsanvändningen och dess effekter är ett annat exempel. Sekretessbestämmelser och begränsad tillgång till relevanta databaser vid andra myndigheter gör det svårt för Tandvårds- och läkemedelsförmånsverket (TLV) att följa upp och skaffa sig nödvändiga underlag för att till exempel följa upp förmånsbegränsningar och hantera nyansökningar om subvention. Dessutom behöver innehållet i databaserna utvecklas, visar vår granskning.²¹ Det är också förhållandevis vanligt att läkare skriver ut läkemedel med subvention trots att läkemedlet inte ska subventioneras för det aktuella användningsområdet. Det innebär att skattepengar läggs på läkemedelsanvändning som TLV inte bedömer är kostnadseffektiv. Det finns därmed outnyttjade möjligheter att öka kostnadseffektiviteten i läkemedelsanvändningen, visar vår granskning. Kostnaden för läkemedel inom läkemedelsförmånerna uppgick under 2020 till cirka 34,3 miljarder kronor, inklusive patientavgifter.

Statliga myndigheters tillgänglighet har blivit sämre i kanaler som inte är digitala, visar vår granskning.²² Digitaliseringen av myndigheters verksamhet bidrar till effektivare och bättre service till medborgarna. Men för många människor är det viktigt med goda möjligheter till service via telefon eller fysiska besök för att få hjälp med ärenden. Granskningen visar att många myndigheter

¹⁹ Att komma till Sverige som anhörig – rättssäkerheten i anknätningsärenden (RiR 2021:9), Skatteverkets arbete med att beskatta delningsekonomin (RiR 2021:16).

²⁰ Ekobrottsmyndigheten – arbetet mot den organiserade ekonomiska brottsligheten (RiR 2021:30).

²¹ Mesta möjliga hälsa för skattepengarna – statens subventionering av läkemedel (RiR 2021:14).

²² Var god dröj, myndigheterna digitaliserar – service till enskilda som inte kan eller vill vara digitala (RiR 2021:8).

har blivit mindre tillgängliga i icke-digitala kanaler under de senaste tio åren.²³ Telefonväntetiderna ökade hos mer än varannan granskad myndighet, nästan hälften har försämrat sina öppettider i telefonkundtjänst och ett antal myndigheter har minskat kontorens öppettider. Vid Migrationsverket och Arbetsförmedlingen tar det i snitt 35 respektive 23 minuter innan någon svarar, visar vår granskning.

Myndigheternas kundkontakter i digitala kanaler har ökat kraftigt, men trots det har antalet telefonsamtal inte minskat. Enklare ärenden utförs numera ofta digitalt, samtidigt som fler telefonsamtal kommer från personer som behöver guidning i att använda de digitala tjänsterna. Många myndigheter undersöker kvaliteten i sin service genom mätningar av kundnöjdhet. Dessa undersökningar är dock i många fall digitala och fångar därför inte alltid upp synpunkter från personer som inte använder digitala kanaler. Digitalisering av myndigheternas service- och tjänsteutbud är en god hushållning med statens resurser, men möjligheten att få kontakt med myndigheter via telefon och kontor är fortfarande viktig och kommer sannolikt alltid att vara det för en viss del av befolkningen. De icke-digitala behöver beaktas i det fortsatta arbetet med digitaliseringen av offentliga tjänster, visar vår granskning.

4.1.2 Bristande kontroll vid utkontraktering

Digitala läkarbesök har blivit allt vanligare inom hälso- och sjukvården och förväntas öka ytterligare. Det kan försämrade möjligheterna att bedöma patientens arbetsförmåga, vilket i sin tur riskerar att leda till ökade kostnader för sjukförsäkringssystemet. Vår granskning visar att läkarintyg som utfärdats efter digitala läkarbesök håller sämre kvalitet än de som utfärdats efter ett fysiskt läkarbesök. Det gäller till exempel uppgifter om vad som är läkarens egen bedömning och vad som ligger till grund för den samt vilka egna observationer läkaren har gjort. Riksrevisionen rekommenderar därför att kontrollerna av sådana läkarintyg förstärks och att regeringen tar fram nationella riktlinjer för vad som gäller för sjukskrivning vid digitala läkarbesök. Konsekvensen av att det i dag saknas sådana riktlinjer är att olika regioner har utvecklat egna rutiner, vilket riskerar att leda till olika tillämpning av sjukförsäkringen.²⁴

Statens monopol på fordonsbesiktning avskaffades 2010 och sedan dess har tillgängligheten och valfriheten ökat, visar vår granskning.²⁵ I vissa delar av landet, framför allt i glesbefolkade regioner, är läget dock oförändrat. Andelen bilar som underkänns i kontrollbesiktningen har minskat efter 2011, men klagomålen från kunder har ändå ökat till Swedac och Konsumentverket.

²³ Riksrevisionen har granskat 22 myndigheters förmåga att ge service med god tillgänglighet och kvalitet till enskilda som inte kan, eller vill, vara digitala.

²⁴ Digitala läkarbesök och hyrläkare i sjukskrivningsprocessen (RiR 2022:6).

²⁵ Omregleringen av besiktningensmarknaden för fordon (RiR 2021:11).

Transportstyrelsen lever inte upp till sitt tillsynsansvar över besiktningsbranschen. I praktiken är tillsynen av besiktningsstationerna närmast obefintlig.²⁶

När reformen genomfördes var riksdagen tydlig med att bara den som ”med hänsyn till ekonomiska förhållanden och allmänt gott anseende bedöms vara lämplig” skulle få bedriva besiktningsverksamhet. Swedac²⁷ har ansvaret för att kontrollera om detta efterlevs och sköter detta bra. Swedac saknar dock möjlighet att kontrollera alla styrelseledamöter som sitter i de olika besiktningsföretagens bolagsstyrelser. Swedac gör heller inga förnyade vandelsprövningar i samband med den återkommande tillsynen vart fjärde år.

Omregleringen av besiktningsmarknaden skulle även leda till pressade priser, men priserna har inte utvecklats som riksdagen avsåg. Mellan 2010 och 2019 ökade priset för kontrollbesiktning med 56 procent – samtidigt som konsumentprisindex bara ökade med 10 procent. Även den förväntade ökningen av entreprenörskap uteblev.

4.1.3 Samordning och samverkan kan öka måluppfyllelsen

Bosättningslagen har i huvudsak fungerat som det var tänkt. Migrationsverket och länsstyrelserna har samarbetat väl i arbetet med att fördela mottagandet av nyanlända på läns- respektive kommunnivå. Det har gynnat måluppfyllelsen, visar vår granskning.²⁸ Men vissa förbättringar kan fortfarande göras. Till exempel samlar Migrationsverket inte systematiskt in uppgifter om de nyanländas yrkes- och utbildningsbakgrund. Sådana uppgifter skulle kunna användas för att anvisa nyanlända till kommuner där deras kompetens är efterfrågad, vilket skulle öka chansen till en snabbare etablering av nyanlända på arbetsmarknaden.

I vissa situationer brister bamperspektivet. Det händer exempelvis när Migrationsverket inte kan anvisa ett ensamkommande barn som är kvotflykting till den kommun som hen har anknytning till för att kommunen redan har tagit emot det beslutade antalet nyanlända för året. I sådana fall har det heller inte varit möjligt att komma överens med en annan kommun om att överlåta en anvisningsplats så att den nyanlända kan få komma till den kommun hen har anknytning till.

Flera av våra granskningar visar att samarbete, samordning och samverkan behöver utvecklas inom olika statliga verksamheter för att resultatet ska bli som avsett.²⁹

²⁶ Tidigare avsattes 5,5 årsarbetskrafter, men numera består gruppen som ska utöva tillsyn av besiktningsstationerna av endast av en analytiker.

²⁷ Styrelsen för ackreditering och teknisk kontroll.

²⁸ Bosättningslagen – har reformen levt upp till intentionerna? (RiR 2021:29).

²⁹ Internetrelaterade sexuella övergrepp mot barn – stora utmaningar för polis och åklagare (RiR 2021:25), Statens suicidpreventiva arbete – samverkan med verkan? (RiR 2021:26), Systemet med energideklarationer – tydligt syfte men oklart mål (RiR 2021:21).

BILAGA 1

Publicerade granskningar inom effektivitetsrevisionen

Sedan Riksrevisorernas årliga rapport 2021 har följande granskningsrapporter publicerats.

Arbetsmarknadsutskottet

Arbetsökande över 55 år – regeringens och Arbetsförmedlingens styrning och prioriteringar (RiR 2021:6)

Den statliga lönegarantin – förekomst av missbruk och myndigheternas kontrollarbete (RiR 2022:4)

Civilutskottet

Fastighetsbildningen i Sverige – handläggningstider, avgifter och reformbehov (RiR 2022:3)

Systemet med energideklarationer – tydligt syfte men oklart mål (RiR 2021:21)

Finansutskottet

AP-fondernas hållbarhetsarbete – investeringar och ägarstyrning (RiR 2021:18)

Det finanspolitiska ramverket – regeringens tillämpning 2021 (RiR 2021:31)

Statens finansiering av kommunerna – fördelningen av den kommunala fastighetsavgiften och riktade statsbidrag (RiR 2022:1)

Räkna med mindre – den årliga omräkningen av myndigheternas anslag (RiR 2022:2)

Försvarsutskottet

Projektbidrag från anslag 2:4 Krisberedskap – ett styrmedel med utmaningar (RiR 2021:7)

Att bygga nationell försvarsförmåga – statens arbete med att stärka arméstridskrafterna (RiR 2021:23)

Justitieukskottet

Effektiviteten i Polismyndighetens arbete med information till brottsutsatta (RiR 2021:20)

Internetrelaterade sexuella övergrepp mot barn – stora utmaningar för polis och åklagare (RiR 2021:25)

Ersättning till rättsliga biträden i brottmål – allvarliga brister i uppföljning och kontroll (RiR 2021:27)

Ekobrottsmyndigheten – arbetet mot den organiserade brottsligheten (RiR 2021:30)

Konstitutionsutskottet

Var god dröj, myndigheterna digitaliserar – service till enskilda som inte kan eller vill vara digitala (RiR 2021:8)

Kulturutskottet

–

Miljö- och jordbruksutskottet

–

Näringsutskottet

Hållbart företagande – regeringens styrning av de statligt ägda bolagen (RiR 2021:10)

Skatteutskottet

Skatteverkets arbete med att beskatta delningsekonomin (RiR 2021:16)

Socialförsäkringsutskottet

Försäkringskassans arbete med att förebygga sjukskrivning – ett otydligt uppdrag (RiR 2021:19)

Att ställa om i en föränderlig omvärld – neddragningarna hos Migrationsverket 2017–2020 (RiR 2021:24)

I väntan på dom – migrationsdomstolarnas handläggningstider i asylmål (RiR 2022:5)

Digitala läkarbesök och hyrläkare i sjukskrivningsprocessen (RiR 2022:6)

Socialutskottet

Mesta möjliga hälsa för skattepengarna – statens subventionering av läkemedel (RiR 2021:14)

Öppna jämförelser i socialtjänsten – begränsat bidrag till god kvalitet (RiR 2021:17)

Statens suicidpreventiva arbete – samverkan med verkan? (RiR 2021:26)

Trafikutskottet

Omregleringen av besiktningmarknaden för fordon (RiR 2021:11)

Statlig medfinansiering av regional kollektivtrafik – Sverigeförhandlingens storstadsavtal (RiR 2021:15)

Kostnadskontroll i infrastrukturinvesteringar (RiR 2021:22)

Utbildningsutskottet

Statliga myndigheters FoU-verksamhet – styrning och processer för kvalitet, relevans och hushållning (RiR 2021:5)

Pisa-undersökningen 2018 – arbetet med att säkerställa ett tillförlitligt elevdeltagande (RiR 2021:12)

Yrkehögskolan – ambitioner, styrning och uppföljning (RiR 2021:13)

Utrikesutskottet

Svenskt bistånd till multilaterala organisationer – regeringens och Sidas arbete (RiR 2021:28)

Berör flera utskott

Att komma till Sverige som anhörig – rättssäkerheten i anknävningsärenden (RiR 2021:9) SfU, AU

Bosättningslagen – har reformen levt upp till intentionerna? (RiR 2021:29) SfU, AU

BILAGA 2

Modificeringar och upplysningar i revisionsberättelser för 2021

Riksrevisionen har lämnat revisionsberättelser för 226 myndigheter och övriga organisationer för räkenskapsåret 2021. För tio myndigheter har vi lämnat en modifierad revisionsberättelse. Alla modificeringar har vi gjort genom en reservation mot ett eller flera uttalanden. En myndighet har fått en upplysning i revisionsberättelsen som inte är årligen återkommande. Två revisionsberättelser innehåller årligen återkommande upplysningar om vår granskning.

Riksrevisionens årliga revision granskar statliga myndigheters årsredovisningar, enligt god revisionssed. Vad som är god revisionssed vid statlig revision bestäms av riksrevisorn och innebär i huvudsak att Riksrevisionen tillämpar ISSAI (International Standards for Supreme Audit Institutions) som gäller för finansiell revision. I granskningen bedömer den årliga revisionen om årsredovisningen och den underliggande redovisningen är tillförlitlig och om räkenskaperna är rättvisande. Med rättvisande menar vi att årsredovisningen som helhet ger en rättvisande bild och att ingående delar har upprättats enligt det finansiella ramverket. I uppdraget ingår även att bedöma om ledningens förvaltning följer tillämpliga föreskrifter och särskilda beslut.

För granskningen av myndigheternas resultatredovisningar finns inga internationella standarder som anger hur granskningen ska gå till. I stället följer vi Riksrevisionens interna styrdokument. Det beskriver hur vi ska granska resultatredovisningen och ledningens bedömning av om den interna styrningen och kontrollen är betryggande.

Fel och brister som Riksrevisionen identifierar under granskningen ska kommuniceras till myndigheterna så snart som möjligt. Myndigheterna får då möjlighet att vidta åtgärder innan årsredovisningen upprättas. Den årliga revisionens arbete blir därmed även förebyggande och kan bidra till att minska risken för väsentliga fel i årsredovisningar i staten.

Riksrevisionen gör fem uttalanden i revisionsberättelsen som handlar om att

- årsredovisningen är upprättad enligt gällande regelverk
- årsredovisningen ger en rättvisande bild av det ekonomiska resultatet, finansieringen och den finansiella ställningen per den 31 december
- resultatredovisningen är förenlig med årsredovisningen i övrigt och stöder den rättvisande bilden i årsredovisningen som helhet
- myndigheten har använt anslag och inkomster i enlighet med av riksdagen beslutade ändamål och tillämpliga föreskrifter
- det inte har framkommit något som tyder på att ledningen inte har följt förordningen (2007:603) om intern styrning och kontroll.

Det sista uttalandet gör vi enbart för de myndigheter som lyder under förordningen om intern styrning och kontroll.

För Sveriges Riksbank och Stiftelsen Riksbankens Jubileumsfond gör vi även ett uttalande om förvaltningen. För det tillämpar vi relevanta delar av FAR:s rekommendationer i revisionsfrågor: RevR 209: Förvaltningsrevision.

Revisionsberättelser som avviker från standardutformningen kallas revisionsberättelse med modifierat uttalande. Modifiering kan göras genom reservation, avvikande mening eller genom att avstå från uttalande.

Olika typer av modifieringar

Typer av modifieringar med anledning av väsentliga fel i årsredovisningen:

Uttalande med reservation används när Riksrevisionen drar slutsatsen att det finns väsentliga fel men att dessa inte är genomgripande för årsredovisningen. Uttalande med reservation används också om Riksrevisionen inte kunnat inhämta tillräckliga och ändamålsenliga revisionsbevis men bedömer att de möjliga felen inte är genomgripande.

Uttalande med avvikande mening används om Riksrevisionen drar slutsatsen att det finns väsentliga fel som är genomgripande och att årsredovisningen därför inte ger en rättvisande bild.

Riksrevisionen avstår från att uttala sig om det inte går att inhämta tillräckliga och ändamålsenliga revisionsbevis och Riksrevisionen bedömer att de möjliga effekterna av oupptäckta fel kan vara både väsentliga och genomgripande. Riksrevisionen kan även avstå från att uttala sig om myndigheten inte har upprättat årsredovisningen enligt ett ramverk för finansiell rapportering. Om det inte finns normer för hur redovisningen ska vara upprättad har Riksrevisionen inga kriterier att granska den mot.

Riksrevisionen kan också lyfta fram särskilt viktig information som finns i årsredovisningen eller som behövs för att förstå Riksrevisionens arbete. Det gör vi genom att lämna en upplysning i revisionsberättelsen. En upplysning innebär dock inte en modifierad revisionsberättelse.

Modifierade uttalanden i form av avstående från uttalande

Riksrevisionen har inte avstått från uttalande för 2021.

Modifierade uttalanden i form av avvikande mening

Riksrevisionen har inte lämnat några uttalanden med avvikande mening för 2021.

Modifierade uttalanden i form av reservation

Reservationer som avser ett eller flera av följande uttalanden i revisionsberättelsen

Enligt Riksrevisionens uppfattning har myndigheten i alla väsentliga avseenden

- upprättat årsredovisningen enligt förordningen (2000:605) om årsredovisning och budgetunderlag, instruktion, regleringsbrev och särskilda regleringsbeslut för myndigheten
- gett en rättvisande bild av myndighetens ekonomiska resultat, finansiering och finansiella ställning per den 31 december 2021
- lämnat en resultatredovisning och information i övrigt som är förenlig med och stöder en rättvisande bild i årsredovisningen som helhet.

Länsstyrelsen i Norrbottens län

I årsredovisningen saknas uppgift om ersättningar till ledande befattningshavare samt uppdrag i enlighet med 7 kap. 2 § förordningen om årsredovisning och budgetunderlag (2000:605).

Länsstyrelsen i Värmlands län

I årsredovisningen saknas uppgift om ersättningar till ledande befattningshavare samt uppdrag i enlighet med 7 kap. 2 § förordningen om årsredovisning och budgetunderlag (2000:605).

Moderna museet

Moderna museet har lämnat årsredovisningen till regeringen den 23 februari 2022. Enligt 2 kap. 1 § förordningen (2000:605) om årsredovisning och budgetunderlag ska myndigheten senast den 22 februari lämna en årsredovisning till regeringen. Moderna museet har lämnat årsredovisningen för sent och följer därför inte förordningens krav.

Moderna museet har redovisat felaktiga intäkter och kostnader i tabell 1 i resultatredovisningen. Enligt 3 kap. 2 § förordningen (2000:605) om årsredovisning och budgetunderlag ska en myndighets totala intäkter och kostnader fördelas enligt den indelning som resultatredovisningen har.

Myndigheten för tillväxtpolitiska utvärderingar och analyser

Myndigheten för tillväxtpolitiska utvärderingar och analyser har lämnat årsredovisningen till regeringen den 24 februari 2022. Enligt 2 kap. 1 § förordningen (2000:605) om årsredovisning och budgetunderlag ska myndigheten senast den 22 februari lämna en årsredovisning till regeringen. Myndigheten för tillväxtpolitiska utvärderingar och analyser har lämnat årsredovisningen för sent och följer därför inte förordningens krav.

Sveriges meteorologiska och hydrologiska institut

Sveriges meteorologiska och hydrologiska institut (SMHI) har lämnat årsredovisningen till regeringen den 23 februari 2022. Enligt 2 kap. 1 § förordningen (2000:605) om årsredovisning och budgetunderlag ska myndigheten senast den 22 februari lämna en årsredovisning till regeringen. SMHI har lämnat årsredovisningen för sent och följer därför inte förordningens krav.

Reservationer som avser följande uttalande i årsredovisningen

- Enligt Riksrevisionens uppfattning, baserat på vår revision av årsredovisning, har i alla väsentliga avseenden, myndigheten använt anslag och inkomster i enlighet med av riksdagen beslutade ändamål och i överensstämmelse med tillämpliga föreskrifter.

Delegationen mot segregation

Delegationen mot segregation har överskridit den av regeringen beslutade anslagskrediten för anslaget utgiftsområde 13, anslag 4:2, anslagspost 1 Delegationen mot segregation (ram) med 2 345 tusen kronor. Myndigheten har i och med överskridandet inte följt villkoren i 6 § anslagsförordningen (2011:223). Överskridandet framgår av årsredovisningen.

Länsstyrelsen i Gävleborg

Länsstyrelsen i Gävleborgs län har felaktigt belastat anslag utgiftsområde 19, anslag 1:1 Regionala tillväxtåtgärder, anslagspost 17 med 171 tusen kronor, som grundar sig på beslut fattat 2020. Enligt regleringsbrevet får anslaget endast användas till utbetalningar med anledning av ekonomiska åtaganden gjorda 2019 och tidigare. Kostnaderna som belastat anslaget 2021 är därför inte förenliga med 10 § anslagsförordningen (2011:223).

Riksarkivet

Riksarkivet har under ett stort antal dagar under året överskridit av regeringen beslutad räntekontokredit. Överskridandet har som mest uppgått till 43,6 miljoner kronor.

Sametinget

Sametinget har inte följt ett av villkoren vid användning av anslag utgiftsområde 1, anslag 7:1, anslagspost 13 Statsbidrag till kommuner och regioner i förvaltningsområden, m.m. Enligt villkoret ska 600 tusen kronor användas för utbetalning av bidrag. Anslagsmedlen har därmed inte använts i enlighet med 10 § anslagsförordningen (2011:223).

Transportstyrelsen

Transportstyrelsen har under flera års tid byggt upp ett överskott om 14 041 tusen kronor i avgiftsområdet Övriga uppdrag. Det ackumulerade överskottet i avgiftsområdet avviker från det ekonomiska målet enligt 5 § avgiftsförordningen (1992:191) och Ekonomistyrningsverkets föreskrifter till bestämmelsen. Avgifter ska beräknas så att de helt täcker verksamhetens kostnader på ett eller några års sikt.

Upplysningar i revisionsberättelsen

Upplysning av särskild betydelse

Exportkreditnämnden

Utan att det påverkar våra uttalanden ovan vill Riksrevisionen fästa uppmärksamhet på sidan 34 i årsredovisningen (tabell 6.4), där Exportkreditnämnden redovisar utestående garantier till de volymmässigt 15 största länderna. Där framgår att utestående garantier till Ryssland uppgår till 4 290 miljoner kronor per 2021-12-31. EKN avlämnade sin årsredovisning till regeringen 2022-02-22. Till följd av Rysslands invasion av Ukraina beslutade EKN 2022-02-24 att stoppa all garantigivning till bland annat Ryssland. EKN beslutade 2022-03-10 även att nedgradera Ryssland till landriskklass 7, den högsta landriskklassen. Händelserna som har inträffat efter det att Exportkreditnämnden avlämnade sin årsredovisning till regeringen innebär en osäkerhet i värderingen av utestående garantier till Ryssland.

Övriga upplysningar

Pensionsmyndigheten

Avsnitt 12 i resultatredovisningen innefattar, i enlighet med regleringsbrev för myndigheten, en redovisning av inkomstpensionens finansiella ställning och utveckling. Avsnittet innehåller, utöver information från myndighetens finansiella redovisning, även information från andra aktörer samt prognosuppgifter. Uppgifter från andra aktörer och prognoser har inte granskats av Riksrevisionen.

Årsredovisning för staten

Årsredovisningen har upprättats enligt kraven i budgetlagen (2011:203). Budgetlagen ger en större frihet för regeringen att bestämma vad som ska ingå i årsredovisningen och vilka redovisningsprinciper som ska tillämpas än andra ramverk, som exempelvis förordningen (2000:605) om årsredovisning och budgetunderlag. Valda redovisningsprinciper framgår av kapitel 3.4.

Vårt uttalande omfattar inte kapitel 1.1 Den offentliga sektorns finansiella sparande. I detta kapitel redovisar regeringen det offentliga sparatet samt uppföljningen mot överskottsmålet. 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. Därutöver erhålls en stor del av indata från tredje part, såsom kommuner och landsting som inte är föremål för Riksrevisionens granskning.