



## Riksrevisorernas årliga rapport 2015

---

### Sammanfattning

Utskottet har granskat riksrevisorernas årliga rapport 2015 (2014/15:RR5). I rapporten samlar riksrevisorerna de viktigaste iakttagelserna från det gångna årets granskning. Finansutskottet föreslår att riksdagen lägger redogörelsen till handlingarna.

Utskottet anser att den årliga rapporten fyller en viktig funktion när den översiktligt och sammanhållet ger en bild av revisionsarbetet under året. Utskottet lyfter särskilt fram de generella slutsatser riksrevisorerna drar baserat på mer specifika iakttagelser från den årliga revisionen av de statliga myndigheterna som inte presenteras för riksdagen annat än i den årliga rapporten. I det sammanhanget kommenterar utskottet också regeringens styrning av avgiftsfinansierad verksamhet.

# Innehållsförteckning

Utskottets förslag till riksdagsbeslut .....	3
Redogörelse för ärendet .....	4
Utskottets överväganden .....	5
Riksrevisorernas årliga rapport 2015 .....	5
<i>Bilaga</i>	
Förteckning över behandlade förslag .....	12
Redogörelsen .....	12
<i>Tabell</i>	
Tabell 1 Riskområden och effektivitetsgranskningar .....	9

# Utskottets förslag till riksdagsbeslut

## **Riksrevisorernas årliga rapport 2015**

Riksdagen lägger redogörelse 2014/15:RR5 till handlingarna.

Stockholm den 15 oktober 2015

På finansutskottets vägnar

*Fredrik Olovsson*

Följande ledamöter har deltagit i beslutet: Fredrik Olovsson (S), Monica Green (S), Jörgen Hellman (S), Oscar Sjöstedt (SD), Ingela Nylund Watz (S), Janine Alm Ericson (MP), Hans Unander (S), Dennis Dioukarev (SD), Erik Ullenhag (FP), Marie Granlund (S), Fredrik Schulte (M), Maria Malmer Stenergard (M), Håkan Svenneling (V), Emma Henriksson (KD) och Ulrika Heindorff (M).

## Redogörelse för ärendet

Riksrevisorernas årliga rapport överlämnades till riksdagen den 28 maj 2015 i form av en redogörelse (2014/15:RR5). I rapporten samlar riksrevisorerna de viktigaste iakttagelserna från det gångna årets granskning, dvs. granskningar som gjorts sedan förra årets årliga rapport.

Till skillnad från den ordning som gäller för hanteringen av Riksrevisionens granskningsrapporter från effektivitetsrevisionen kräver den årliga rapporten inte någon svarsskrivelse från regeringen. Det krävs inte heller någon återrapportering i årsredovisningen för staten.

Inga motioner har lämnats med anledning av redogörelsen.

# Utskottets överväganden

## Riksrevisorernas årliga rapport 2015

### Utskottets förslag i korthet

Riksdagen lägger redogörelsen om riksrevisorernas årliga rapport 2015 till handlingarna.

### Den årliga rapporten i sammandrag

Rapporten inleds med ett sammanfattande kapitel där riksrevisorerna särskilt vill lyfta fram några centrala iakttagelser från årets granskning (kap. 2).

Sedan följer ett kapitel med iakttagelser från den årliga revisionen (kap. 3) och tre kapitel som behandlar effektivitetsrevisionens granskningsverksamhet ur olika perspektiv (kap. 4–6). Bland annat redovisar riksrevisorerna iakttagelser från effektivitetsrevisionen utifrån de riskområden som myndigheten tidigare identifierat i sin s.k. riskanalys för staten. Riksrevisorerna bedömer att granskningarna har genererat viktiga iakttagelser som förstärker riskbedömningen och ger anledning att starta granskningar inom områden där analysen visat behov av ökad kunskap, t.ex. inom området informationssäkerhet.

I ett avslutande kapitel (kap. 7) kommenterar riksrevisorerna en granskning av förvaltningen av regionala projektmedel som presenterades under 2014 (RiR 2014:10), som också togs upp i den årliga rapporten förra året. De problem som Riksrevisionen identifierat när det gäller styr- och ansvarsformerna i samband med de regionala projektmedlen talar enligt riksrevisorerna för att denna typ av komplicerade systemkonstruktioner generellt bör undvikas.

I bilagor till den årliga rapporten redovisas vilka myndigheter som fick modifierade revisionsberättelser 2014 (bil. 1) och de granskningsrapporter inom effektivitetsrevisionen som publicerats sedan den förra årliga rapporten (bil.2).

### Sammanfattande slutsatser från årets rapport

#### *Behov av en mer aktiv styrning*

Riksrevisorerna konstaterar att man både inom den årliga revisionen och effektivitetsrevisionen under det senaste året sett problem som visar att regeringens styrning behöver utvecklas. Detta har uppmärksammats i granskningarna av livsmedelskontrollen (RiR 2014:12), Swedfund (RiR 2014:16) och Exportkreditnämnden (RiR 2014:21). I fallen Swedfund och Exportkreditnämnden menar riksrevisorerna att regeringens passiva styrning bidragit till att statens medel inte utnyttjats effektivt.

Riksrevisorerna konstaterar att granskningarna under året har visat att regeringen behöver bli mer aktiv i sin kunskapsinhämtning. Det har uppmärksammats bl.a. i granskningen om informationssäkerheten i den civila statsförvaltningen (RiR 2014:23), granskningen av återfall i brott (RiR 2015:4) och granskningen av regeringens styrning av Vattenfall (RiR 2015:6).

Årets granskningar har enligt riksrevisorerna också visat att regeringen behöver ta ett större ansvar för att stimulera samverkan mellan myndigheter och mellan myndigheter och andra aktörer, liksom att regeringen behöver anta ett tydligare helhetsperspektiv. Granskningarna av den officiella statistiken (RiR 2015:3), arbetet med att ta till vara och utveckla nyanländas kompetens (RiR 2014:11) samt överenskommelser mellan staten och kommunerna inom hälso- och sjukvården (RiR 2014:20) tas upp som exempel.

Fler konkreta exempel på iakttagelser som är relevanta under denna rubrik redovisas i den årliga rapportens kapitel med iakttagelser från den årliga revisionen (kap. 3).

I den årliga revisionen 2014 konstaterade Riksrevisionen t.ex. att vad gäller avgiftsfinansierad verksamhet finns det ottydligheter och motstridigheter i styrningen av hur myndigheter får ta ut avgifter och hur de ska finansieras, samt i hur regeringen hanterar över- eller underskott i sådan verksamhet. Riksrevisionen noterade också brister i uppföljningen av den obligatoriska rapporteringen till regeringen från myndigheter som har över- eller underskott i enlighet med avgiftsförordningen. Riksrevisorerna uppmärksammar att oreglerade underskott i avgiftsfinansierad verksamhet innebär att det skapas behov av att finansiera dessa med framtida medel.

Till följd av bristande och otydlig styrning av avgiftsfinansierad verksamhet förekommer det att

- regeringen i de finansiella villkoren till myndigheterna anger att full kostnadstäckning ska gälla samtidigt som avgiftsnivåer anges i en annan förordning eller ett annat regeringsbeslut, vilket innebär att det saknas förutsättningar för myndigheterna att bedriva verksamheten med full kostnadstäckning
- regeringen inte har angett undantag från full kostnadstäckning eller alternativ finansiering trots att full kostnadstäckning inte går att uppnå med gällande villkor
- regeringen anger att full kostnadstäckning ska gälla samtidigt som man tilldelar anslag som får utnyttjas för verksamheten
- regeringen inte har hanterat oreglerade underskott i verksamheter eller uppdrag som inte längre bedrivs
- regeringen inte vidtagit några åtgärder trots att myndigheterna under lång tid redovisat avvikelser i avgiftsfinansierad verksamhet i enlighet med avgiftsförordningen.

Riksrevisorernas bedömning är att det finns behov av att regeringen ser över styrningen av avgiftsfinansierad verksamhet och ser till att styrningen blir re-

levant och rimlig för att myndigheterna ska kunna efterleva villkoren. Det behövs också åtgärder för att säkerställa att ofinansierade underskott blir föremål för regeringens hantering.

Ett annat konkret exempel handlar om finansiella åtaganden kopplade till hyresavtal. I samband med 2011, 2012 och 2014 års granskningar av årsredovisningarna har Riksrevisionen noterat myndigheter som haft komplexa finansiella åtaganden inbyggda i sina hyresavtal. Till exempel ingick Stockholms universitet (SU) och Kungliga Tekniska högskolan (KTH) 2001 ett 25-årigt avtal med Fysikhuset Stockholm KB om Fysikcentrum Albanova. Ägaren har utfärdat en option till hyresgästen att köpa andelarna i fastigheten 2020, men en förutsättning för detta är att obligationslånet (som SU och KTH indirekt ansvarar för) på 1 miljard kronor återbetalas i sin helhet. Till saken hör att SU och KTH inte får köpa fastigheter.

Riksrevisorernas bedömning är att det saknas kunskap om omfattningen på myndigheternas finansiella åtaganden kopplade till hyresavtal och att regeringen bör ha en sådan överblick. Riksrevisorerna noterar också att Ekonomistyrningsverkets uppdrag att samla in uppgifter om ingångna hyresavtal inte innehåller något särskilt uppdrag att följa upp myndigheternas finansiella åtaganden kopplade till hyresavtalen.

### *Delat ansvar mellan myndigheter*

Riksrevisorerna återkommer även i årets rapport till vad de under de senaste tre åren tagit upp om problemen och riskerna som uppstår när ansvar delas mellan myndigheter eller mellan myndigheter och regeringen.

Riksrevisorerna konstaterar att det kan finnas anledningar till att dela upp ansvar mellan myndigheter, men att det blir ett problem om det för med sig luckor i ansvarsfördelningen för det statliga åtagandet. Särskilt påtagliga anser riksrevisorerna att riskerna är när ansvaret är uppdelat mellan en myndighet och regeringen eller Regeringskansliet. Eftersom regeringen och Regeringskansliet inte omfattas av vare sig myndighetsförordningen eller förordningen om intern styrning och kontroll har de inte samma krav på kontrollmiljö som andra myndigheter.

De två konkreta exempel som riksrevisorerna tar upp är dels de ekonomiska åtaganden som Kammarkollegiet administrerar utbetalningar för men som ingått av Regeringskansliet, dels Sidas administration av bidragsutbetalningar och redovisningen av ekonomiska åtaganden som beslutats av regeringen eller Regeringskansliet. Dessutom konstaterar riksrevisorerna att två myndigheter fick modifierade revisionsberättelser 2014 på grund av överskridna bemyndiganden där de inte själva kunnat påverka utfallet (Försäkringskassan och Vetskapsrådet). Riksrevisionen har rekommenderat regeringen att säkerställa en betryggande intern styrning och kontroll för denna typ av åtaganden.

### *Behov av att stärka den ekonomiska redovisningen*

På flera områden ser riksrevisorerna även i årets rapport ett behov av att utveckla den ekonomiska redovisningen i staten.

Det handlar t.ex. om hur myndigheter i sina årsredovisningar redovisar sitt arbete med intern styrning och kontroll och om behovet av att förtydliga normen för upprättandet av årsredovisningen för staten. Det förekommer också relativt ofta att myndigheter får undantag från redovisningskrav och förordningar. Riksrevisorerna konstaterar att 90 myndigheter i sina regleringsbrev för 2015 har beviljats undantag från redovisningskrav i en eller flera förordningar i något avseende. Riksrevisorerna anser att undantag från redovisningskrav i förordningar bör regleras på ett långsiktigt och enhetligt sätt, för att säkerställa en rättvisande ekonomisk redovisning.

Riksrevisionen lämnar fler konkreta exempel på iakttagelser med bäring på den ekonomiska redovisningen i kapitlet med iakttagelser från den årliga revisionen (kap. 3).

Ett av exemplen gäller finansiering av förväntade förluster för statliga lån med kreditrisk vid CSN. Den nya bestämmelsen i budgetlagen började tillämpas under 2014 men gäller inte för förväntade förluster som kan hänföras till stocken av studielån från tiden före 2014 (sammanlagt ca 28 miljarder kronor). Skälet till hanteringen var enligt regeringen att få ”hanterbara effekter på statens budget”. Samtidigt skulle CSN enligt de nya bestämmelserna ta upp lån för kapitaliserade räntor och myndigheten lånade upp hela stocken av kapitaliserade räntor på 11,7 miljarder kronor, dvs. det gjordes ingen skillnad på stocken före och efter 2014. Riksrevisorerna anser att skillnaden i tillvägagångssätt ger en osäkerhet om vad som gäller vid framtida förändringar i anslagsbelastningen. Man har rekommenderat regeringen att reglera övergångseffekters belastning på anslag principiellt för att undvika en ad hoc-mässig hantering.

Ett annat exempel handlar om redovisningen av avsättningar för sanering och återställning av förorenade områden. Riksrevisorerna konstaterar att avsättningar för sanering och återställning av förorenade områden är ett växande problem inom statsförvaltningen och att redovisning och anslagsbelastning skiljer sig åt.

### *Riskområden i staten*

För att styra Riksrevisionens granskningsverksamhet utifrån kriterier av risk och väsentlighet har myndigheten identifierat väsentliga riskområden i staten i en riskanalys. I granskningsplanen 2014/15 presenterades ett antal områden där riksrevisorerna anser att det finns hög risk för staten.

I kap. 6 lyfter riksrevisorerna fram iakttagelser som återkommer i flera granskningar och som bedöms särskilt viktiga. Det handlar om risker i hanteringen av den statliga förmögenheten och i hanteringen av stora betalningsströmmar, olikheter i genomförandet av det offentliga åtagandet, risker för



samhällets kunskapsbas, brister i myndigheternas produktivitet, risker för informationssäkerheten samt risker kopplade till geopolitisk utveckling.

Riksrevisorerna menar att statsförvaltningen står inför en omfattande utmaning, nämligen att möta risker som kan uppstå i staten med tillräckliga åtgärder för att vidmakthålla god säkerhet och effektivitet i förvaltningen. Riksrevisionen kommer att fortsätta att utveckla riskanalysen för att den ska utgöra ett bra stöd i valet av områden att granska.

I tabellen nedan redovisas riskområdena och de granskningar som efter Riksrevisionens analys understöder respektive riskområde.

**Tabell 1 Riskområden och effektivitetsgranskningar**

Riskområde	Effektivitetsgranskning
Statens förmögenhet	RiR 2014:16 Swedfund AB RiR 2014:21 Exportkreditnämnden RiR 2015:6 Vattenfall
Stora betalningsströmmar	RiR 2014:19 Valutahantering i biståndet RiR 2014:24 UD:s hantering av det multilaterala utvecklings-samarbetet RiR 2014:17 Det allmänna pensionssystemet
Olikheter i genomförandet av det statliga åtagandet	RiR 2014:22 Primärvårdens styrning RiR 2014:25 Specialdestinerade statsbidrag RiR 2015:7 Aktivitetsersättning
Samhällets kunskapsbas	RiR 2015:3 Den officiella statistiken RiR 2015:4 Återfall i brott RiR 2014:26 Näringspolitikens effekter RiR 2014:11 Att tillvarata och utveckla nyanländas kompetens RiR 2014:18 Statens dimensionering av lärarutbildningen
Brister i myndigheternas produktivitet	RiR 2015:4 Återfall i brott RiR 2014:11 Att tillvarata och utveckla nyanländas kompetens RiR 2014:15 Nyanländ i Sverige
Informationssäkerhet	RiR 2014:23 Informationssäkerheten i den civila statsförvaltningen
Geopolitisk utveckling och starkt ökad migration	RiR 2015:8 Arktiska rådet

### *Granskning av statliga åtaganden med kommunala utförare*

Riksrevisorerna konstaterar att man under det senaste året publicerat flera granskningar som rör verksamhet där stora delar av ansvaret ligger hos kommuner på lokal och regional nivå. Samtidigt som många verksamheter bedrivs inom det kommunala självstyret är det enligt riksrevisorerna viktigt att granskningen, inom myndighetens mandat, inkluderar hela kedjan i genomförandet av riksdagens beslut. Mot bakgrund av att det pågår en rad förändringar i relationen mellan stat och kommun menar riksrevisorerna att Riksrevisionens granskning kan behöva utvecklas för att framöver säkerställa en effektiv granskning.

### *Utvecklingen inom EU*

Riksrevisorerna nämner i den årliga rapporten att Europeiska revisionsrätten i en översiktlig analys uppmärksammat ett antal frågor om den offentliga revisionens uppdrag, roll och mandat utifrån ett EU-perspektiv. Riksrevisionen bedömer att revisionsrättens iakttagelser är väsentliga för hur revisionen effektivt kan bidra till att riksdagen ska kunna utöva sin kontrollmakt och menar att det finns anledning för Riksrevisionen att se över och utveckla möjligheterna för ytterligare samverkan med Europeiska revisionsrätten. På sikt kan det bli aktuellt för revisionsmyndigheter inom EU att harmonisera sina granskningar.

### **Utskottets tidigare behandling**

#### *Riksdagens förutsättningar att diskutera revisionsfrågor*

I sitt betänkande över den årliga rapporten 2014 konstaterade utskottet att sedan Riksrevisionen bildades 2003 har riksdagens förutsättningar att diskutera revisionsfrågor förbättrats (bet. 2014/15:FiU9). Eftersom granskningsrapporter från effektivitetsrevisionen behandlas av det berörda fackutskottet under hela riksdagsåret är också frågor om revision aktuella i riksdagen året runt. Utskottet konstaterade vidare att den årliga rapporten fyller en viktig funktion när den översiktligt och sammanhållet ger en bild av det gångna årets revisionsarbete och därmed också främjar en diskussion om revisionens resultat i riksdagen.

#### *Innebörden av begreppet ”de viktigaste iakttagelserna”*

Utskottet har vid några tillfällen resonerat om vad det innebär att riksrevisorerna ska samla de ”viktigaste iakttagelserna” i den årliga rapporten. I betänkandet över den årliga rapporten 2007 skriver utskottet att det är värdefullt att Riksrevisionen, där så är möjligt, drar mer generella slutsatser på olika områden. Samtidigt är det inte nödvändigt att ”de viktigaste iakttagelserna” är generella för att fylla sitt syfte. Utskottet menade att det självklart är bra om det finns underlag för generella slutsatser men att en iakttagelse mycket väl kan vara viktig även om den begränsas till ett mer avgränsat område och bygger på en enskild granskning (bet. 2007/08:FiU8).

#### *Iakttagelser från den årliga revisionen som rör regeringens kompetensområde*

När det gäller de iakttagelser som baserar sig på revisionen av myndigheternas årsredovisningar och som i första hand avser regeringens kompetensområde, t.ex. förordningar på det ekonomiadministrativa området, har utskottet tidigare betonat att det är av central betydelse att myndigheternas årsredovisningar är rättvisande för att regeringen ska kunna fullgöra sin redovisningsskyldighet gentemot riksdagen enligt 10 kap. 1 § budgetlagen (bet. 2008/09:FiU13).

Utskottet har också uttryckt en viss oro för att regeringen beviljar många myndigheter undantag från redovisningsreglerna (bet. 2013/14:FiU9). Utskottet menade att förordningen om årsredovisning och budgetunderlag är ett viktigt verktyg för att upprätthålla och stärka allmänhetens förtroende för myndigheters redovisning.

### **Finansutskottets ställningstagande**

Utskottet vidhåller sin uppfattning från tidigare år om att den årliga rapporten fyller en viktig funktion när den översiktligt och sammanhållet ger en bild av revisionsarbetet under året. I det sammanhanget vill utskottet lyfta fram de generella slutsatser riksrevisorerna drar baserat på mer specifika iakttagelser från den årliga revisionen av de statliga myndigheterna. Utskottet kan konstatera att den typen av rapportering inte presenteras för riksdagen annat än i den årliga rapporten.

I årets rapport tar riksrevisorerna upp en ändring i utformningen av Riksrevisionens uttalanden i revisionsberättelserna som har inneburit ett större fokus på efterlevnad av förordningar som följer budgetlagen och de ekonomiska villkoren för myndigheterna. Mot bakgrund av att styrningen av avgiftsfinansierad verksamhet har resulterat i fler modifierade revisionsberättelser och upplysningar i revisionsberättelserna, och mot bakgrund av att de statliga myndigheternas samlade avgiftsintäkter uppgår till ett inte obetydligt belopp, 76,7 miljarder kronor 2014, finner utskottet anledning att kommentera regeringens styrning av avgiftsfinansierad verksamhet något.

Utskottet konstaterar att även om det finns en skillnad i hur avgiftsfinansierad verksamhet följs upp och prövas jämfört med anslagsfinansierad verksamhet, får inte detta gå ut över riksdagens beslut om anslag för bestämda ändamål. Underskott i avgiftsfinansierad verksamhet som i praktiken finansieras genom att anslag tas i anspråk kan påverka möjligheten att uppnå ändamålet med anslaget. Oreglerade underskott i avgiftsfinansierad verksamhet innebär också att det skapas behov av att finansiera dem med framtida medel. En sådan prioritering anser utskottet behöver vara transparent, och utskottet instämmer i riksrevisorernas bedömning att det behövs åtgärder för att se till att ofinansierade underskott blir föremål för regeringens hantering. Med detta sagt ser utskottet positivt på det utvecklingsarbete som pågår i Regeringskansliet med att förbättra styrningen av den avgiftsfinansierade verksamheten i t.ex. Polismyndigheten och Etikprövningsnämnderna och noterar att avgiftsförordningen (1992:91) också ändrades från den 1 januari 2015 i syfte att förbättra styrningen av verksamheter som finansieras med offentligrättsliga avgifter.

Utskottet föreslår att riksdagen lägger redogörelsen om riksrevisorernas årliga rapport 2015 (2014/15:RR5) till handlingarna.

BILAGA

# Förteckning över behandlade förslag

## Redogörelsen

Redogörelse 2014/15:RR5 Riksrevisorernas årliga rapport