|  |  |
| --- | --- |
| Redogörelse till riksdagen2013/14:RR5 |  |
| Riksrevisorernas årliga rapport 2014 |  |
|  |  |  |

# Sammanfattning

Riksrevisorernas årliga rapport ska enligt tilläggsbestämmelse 3.8a.2 till 3 kap. 8 § riksdagsordningen lämnas som en redogörelse till riksdagen. Bilagt finns den av riksrevisorerna beslutade årliga rapporten 2014.

Stockholm den 26 maj 2014

Claes Norgren Jan Landahl

# Innehållsförteckning

Sammanfattning 1

Innehållsförteckning 2

Riksrevisorernas årliga rapport 2014 4

Inledning 6

1 Tillämpning av begreppet rättvisande bild 7

1.1 Riksrevisorernas bedömning 8

2 Myndigheter med delat ansvar 9

2.1 Intygande om rättvisande bild 9

2.2 Oklart ansvar för uppföljning 10

2.3 Felaktig redovisning av statens andra långfristiga värdepappersinnehav 11

2.4 Oklart ansvar för åtagande 11

2.5 Riksrevisorernas bedömning 12

3 Intern styrning och kontroll i staten 14

3.1 Myndigheternas intygande och beskrivning av intern styrning och kontroll skiljer sig åt 14

3.2 Vilka brister och riskområden tar myndigheterna upp? 15

3.3 Riksrevisorernas bedömning 16

4 Myndigheternas möjligheter att ändra eller komplettera beslutad årsredovisning 17

4.1 De senaste årens utveckling 17

4.2 Riksrevisorernas bedömning 18

5 Undantag från redovisningsreglerna 19

5.1 Riksrevisorernas bedömning 20

6 Modifierade revisionsberättelser samt upplysningar 21

6.1 Myndigheter med modifierat uttalande 22

6.2 Myndigheter med upplysning i revisionsberättelsen 24

7 Riksrevisionens granskning av årsredovisningen för staten 26

7.1 Förändringar i Riksrevisionens granskning 26

7.2 Riksrevisorernas bedömning 27

8 Staten på marknaden 29

8.1 Statens kunskapsunderlag har varit begränsat 30

8.2 Nya utmaningar för tillsynen 32

8.3 Styrningen av de statliga bolagen brister 33

8.4 Svaga incitament för effektivt utnyttjande, underhåll och utveckling av statlig infrastruktur 35

8.5 Statliga upphandlingar av elektroniska kommunikationer främjar inte innovation 36

8.6 Samordning har fått större betydelse 37

8.7 Regeringens bedömning av granskningarna 38

8.8 Riksrevisorernas bedömning 39

9 Effektivitetsrevisionens strategier 41

9.1 Avslutade strategier under året 41

9.2 Pågående strategier 42

9.3 Riksrevisorernas bedömning 45

10 Effektivitetsrevisionens rapporter 47

10.1 Arbetsmarknadsutskottet 47

10.2 Civilutskottet 49

10.3 Finansutskottet 51

10.4 Försvarsutskottet 51

10.5 Justitieutskottet 54

10.6 Miljö- och jordbruksutskottet 54

10.7 Näringsutskottet 56

10.8 Skatteutskottet 57

10.9 Socialförsäkringsutskottet 58

10.10 Socialutskottet 59

10.11 Trafikutskottet 60

10.12 Utbildningsutskottet 61

Till Riksdagen Datum: 2014-05-08

Dnr: 30-2014-0630

# Riksrevisorernas årliga rapport 2014

Enligt 12 § lagen (2002:1022) om revision av statlig verksamhet m.m. ska de viktigaste iakttagelserna från effektivitetsrevisionen och den årliga revisionen samlas i en årlig rapport. Vår årliga rapport överlämnas härmed till riksdagen. Riksrevisionen har redovisat ett utkast av rapporten till Riksrevisionens parlamentariska råd.

Den årliga rapporten ger tillsammans med granskningsplanen en sammanhållen redovisning av Riksrevisionens granskning.

Riksrevisorerna *Claes Norgren* och *Jan Landahl* har beslutat i detta ärende. Revisionsdirektör *Ann-Mari Skorpen* har varit föredragande. Revisionsledare *Karolina Larfors*, biträdande granskningschef *Inge Danielsson*, processägare *Carin Rytoft Drangel* och revisionschef *Eiríkur Einarsson* har medverkat i den slutliga handläggningen.

Claes Norgren Jan Landahl

Ann-Mari Skorpen

Riksrevisionen granskar statliga myndigheter och verksamheter. Genom vår oberoende ställning undersöker vi hur statliga medel används, rapporterar om eventuella brister och ger förslag på hur bristerna kan åtgärdas. Vi vill att resultatet av vår granskning ska vara ett underlag för debatt, beslut och förändring.

Riksrevisorernas årliga rapport lämnas till riksdagen varje vår och syftar till att ge aktuell och samlad information om resultatet av Riksrevisionens granskning under det gångna året.

Rapporten bygger på granskningsresultat från både den årliga revisionen och effektivitetsrevisionen. Inom den årliga revisionen granskar och bedömer vi om myndigheternas årsredovisning med underliggande räkenskaper är rättvisande. Genom effektivitetsrevision granskar vi den statliga verksamhetens effektivitet. Resultatet presenteras i granskningsrapporter.

# Inledning

I Riksrevisorernas årliga rapport redovisar vi våra viktigaste iakttagelser från det senaste årets granskningar inom den årliga revisionen och effektivitetsrevisionen.

Riksrevisionen bevakar och analyserar kontinuerligt trender och tendenser i samhällsutvecklingen. En samlad bild av dessa presenteras i Riksrevisionens granskningsplan. Genom den årliga rapporten kan vi summera intressanta iakttagelser som samtidigt också ger ett inflöde till vår pågående omvärldsanalys. Sammantaget ger granskningsplanen och den årliga rapporten oss möjlighet att successivt redovisa utvecklingen av Riksrevisionens granskningsinriktning. Vi vill dock betona att granskningsplanen och årliga rapporten har olika tidsperspektiv och därför är det inte alltid lätt att finna en direkt överensstämmelse mellangranskningsplanens inriktning och resultaten i den efterföljande årliga rapporten.

Den årliga rapporten 2014 inleds med ett antal mer generella iakt­tagelser från vår årliga revision av myndigheternas årsredovisningar. Vi redogör vidare för de revisionsberättelser som resulterat i antingen ett modifierat uttalande eller en särskild upplysning.

Därefter presenteras vår granskning av årsredovisningen för staten och den utveckling som sker inom ramen för den granskningen. Riksrevisionens granskningsstrategi Staten på marknaden avrapporteras i ett särskilt kapitel.

Avslutningsvis redogör vi kort för effektivitetsrevisionens så kallade granskningsstrategier, innan vi sammanfattar de viktigaste iakttagelserna från effektivitetsrevisionens samtliga rapporter under det senaste året uppdelade på olika riksdagsutskott.

# 1 Tillämpning av begreppet rättvisande bild

Under 2013 genomfördes en så kallad peer review av Riksrevisionen under ledning av Storbritanniens National Audit Office (NAO). NAO valdes som granskare (peer) på grund av sin erfarenhet av att införa och tillämpa internationella standarder i sin revision. En av NAO:s rekommendationer till Riksrevisionen var att se över utformningen av den nuvarande revisionsberättelsen. Bakgrunden är att Riksrevisionen använder begreppet ”rättvisande bild” för både resultatredovisningen, bedömning av intern styrning och kontroll och den finansiella rapporteringen i årsredovisningen. Enligt NAO bör Riksrevisionen införa särskilda uttalanden för myndighetens resultatredovisning och ledningens intygande om intern styrning och kontroll.

Anledningen till Riksrevisionens tillämpning av begreppet ”rättvisande bild” har varit att den nuvarande redovisningsnormeringen för myndigheter anger att årsredovisningen förutom den finansiella rapporteringen ska innehålla en resultatredovisning och att årsredovisningen ska ”upprättas som en helhet och ge en rättvisande bild av verksamhetens resultat samt av kostnader, intäkter och myndighetens ekonomiska ställning”.[[1]](#footnote-1) Denna formulering skiljer sig från budgetlagens normering som anger att ”redovisningen ska ge en rättvisande bild av verksamheten, det ekonomiska resultatet och ställningen samt förvaltningen av statens tillgångar”.[[2]](#footnote-2)

Enligt budgetlagen krävs alltså ingen resultatredovisning för att uppnå en rättvisande bild. I linje med detta lämnas inte någon resultatredovisning i årsredovisningen för staten utan denna presenteras i stället i budgetpropositionen. Regeringen har också gett myndigheter undantag från kravet på att lämna en resultatredovisning i sina årsredovisningar.

Riksrevisionen har inlett ett arbete i enlighet med NAO:s rekommendation. En ny utformning av revisionsberättelsen planeras för granskning av årsredovisningar för räkenskapsåret 2014. En övergång till en användning av begreppet rättvisande bild avgränsad till årsredovisningens finansiella rapportering som kompletteras med särskilda uttalanden för bland annat resultatredovisningen kommer att ge en ökad tydlighet i granskningens omfattning:

* Revisionsberättelsen kommer att innehålla specifika och anpassade uttalanden för de olika delarna i en årsredovisning och ledningens förvaltning. Detta avser inte bara nya uttalanden om den finansiella rapporteringen, resultatredovisningen och ledningens interna styrning och kontroll utan också om myndigheten följt tillämpliga föreskrifter i användningen av tilldelade medel.
* Ett särskilt uttalande avgränsat till finansiell rapportering i årsredovisningen för staten bedöms ge ökade möjligheter till ett uttalande om rättvisande bild. Här återstår dock för regeringen att ta fram tydligare bestämmelser för den finansiella rapporteringen i årsredovisningen (se även kapitel 7).
* En tydligare överensstämmelse mellan budgetlagens bestämmelser och regeringens förordningar inom området underlättar bedömningar av i vilken utsträckning som regeringen inom ramen för budgetlagen kan medge undantag från förordningar inom det ekonomiadministrativa området (se även kapitel 5).

## 1.1 Riksrevisorernas bedömning

Vi riksrevisorer ser gärna att begreppet ”rättvisande bild” tillämpas på ett likartat sätt i hela staten. Genom att använda begreppet främst för den finansiella rapporteringen i årsredovisningen blir det också en överensstämmelse mellan den statliga normeringen och hur begreppet definieras inom privat sektor till exempel i årsredovisningslagen. Detta hindrar inte att staten även framöver har specifika krav på att årsredovisningar ska innehålla information om verksamhetens resultat och myndighetens arbete med intern styrning och kontroll. Denna information är ett viktigt beslutsunderlag för att rätt förstå en myndighets verksamhet och hur den förvaltas. Det finns dock behov av en tydligare normering både för hur resultatredovisningen ska tas fram och hur den ska granskas. Riksrevisionen har under 2013 utarbetat en instruktion för hur resultatredovisningen i årsredovisningen ska granskas.

Det finns enligt vår mening också ett behov av att regeringen ser över andra delar av redovisningsnormeringen. Det gäller särskilt de upplysningar som myndigheten ska lämna till revisorn när det gäller till exempel förekomsten av oegentligheter i verksamheten liksom att revisorn har fått all relevant information för sin granskning. Denna information är av en sådan art och ett sådant allmänt intresse att den snarare borde lämnas som obligatoriska upplysningar i en årsredovisning.

# 2 Myndigheter med delat ansvar

Behov av samverkan mellan myndigheter innebär att det är relativt vanligt i staten att myndigheter delar ansvar för utbetalningar och åtaganden med andra myndigheter. Detta medför dock risker för oklar ansvarsfördelning parterna emellan och har negativa konsekvenser för redovisning, styrning och uppföljning. I detta kapitel redovisar vi några viktiga iakttagelser från vår granskning där problem med delat ansvar blivit tydligt.

## 2.1 Intygande om rättvisande bild

Myndigheternas årsredovisningar ska skrivas under av myndigheternas ledning. Underskriften innebär att ledningen intygar att årsredovisningen ger en rättvisande bild av verksamhetens resultat och av kostnader, intäkter och myndighetens ekonomiska ställning. Ledningen vid de myndigheter som omfattas av förordningen (2007:603) om intern styrning och kontroll ska i anslutning till underskriften i årsredovisningen lämna en bedömning av huruvida den interna styrningen och kontrollen är betryggande.

I Kammarkollegiets årsredovisning framkommer att myndighetens generaldirektör har begränsat sin intygande om att årsredovisningen ger en rättvisande bild av verksamhetens resultat samt av kostnader, intäkter och myndighetens ekonomiska ställning. Bedömningen omfattar inte de ekonomiska åtaganden som ingåtts av Regeringskansliet inom de anslagsposter som Regeringskansliet beslutar om, men som Kammarkollegiet administrerar utbetalningar för. I Kammarkollegiets årsredovisning 2013 anges att myndigheten har administrerat utbetalningar av statsbidrag om 79 miljarder kronor.

Liksom Kammarkollegiet administrerar även Sida utbetalningar av bidrag och redovisar ekonomiska åtaganden som har beretts av Regeringskansliet och beslutats av regeringen. Under 2013 uppgick dessa utbetalningar till cirka 11 miljarder kronor att jämföra med de 18 miljarder kronor i utbetalningar som Sida själv beslutar om. Utestående ekonomiska åtaganden beslutade av regeringen uppgick vid årets slut till 28 miljarder kronor. Sidas egna åtaganden vid årets slut uppgick till 17 miljarder kronor.

Den brutna ansvarskedjan ökar risken för fel och bristande kontroll av att medlen används till avsedda ändamål. Sidas ansvar begränsas till administrativa kontroller och att verkställa utbetalningar. Hanteringen medför att det finns oklarheter kring hur eventuella anslags- eller bemyndigandeöverskridanden ska hanteras. Sådana överskridanden ska redovisas i Sidas årsredovisning trots att Sida inte beslutar om dem.

En annan oklarhet som rör dessa ekonomiska åtaganden handlar om vilken valutakurs som de ska redovisas i. Sida redovisar dessa i årsredovisningen till balansdagens valutakurs medan Regeringskansliet använder andra valutakurser som grund.

Sidas styrelse intygar att Sidas årsredovisning ger en rättvisande bild men ledningen tar inte fullt samma ansvar för de utbetalningar och åtaganden som regeringen har beslutat om, som för sina egna beslutade utbetalningar.

Sida och Kammarkollegiet är inte de enda myndigheterna där dispositionsrätten till anslag inte motsvaras av rätten att fatta beslut om anslagens användning. Denna typ av uppdelat ansvar är tvärtom ganska vanligt i statsförvaltningen. Delat ansvar i olika former finns även hos Migrationsverket, Försäkringskassan, länsstyrelserna, Naturvårdsverket, Havs- och vattenmyndigheten, Riksantikvarieämbetet och Migrationsverket.

Exemplen Sida och Kammarkollegiet är principiellt intressanta eftersom det är Regeringskansliet som bereder bidragen och ekonomiska åtaganden och regeringen som beslutar om anslagens användning. Därmed omfattas utbetalningarna varken av Myndighetsförordningen (2007:515) eller förordningen (2007:603) om intern styrning och kontroll. Detta innebär att enbart i dessa två fall saknas ett uttalat ansvar för intern styrning och kontroll för användningen av totalt 90 miljarder kronor av statens medel.

## 2.2 Oklart ansvar för uppföljning

Ett annat exempel på delat och oklart ansvar är Kammarkollegiets anslag om 2,7 miljarder kronor för enskilda utbildnings­anordnare på högskoleområdet m.m. Detta anslag ingår i de 79 miljarder kronor som anges ovan och som Kammarkollegiet administrerar utbetalningar från. Bidragsmottagarna är skyldiga att redovisa mottagna medel. Redovisningen ska förutom en finansiell rapportering också innehålla uppgifter om antalet studenter och om prestationer och examina. De senare uppgifterna ligger till grund för tilldelade bidrag enligt den så kallade högskolemodellen och motsvarar i stort den redovisning som krävs av statliga högskolor och universitet. Kammarkollegiet har i sitt regleringsbrev inte getts och anser sig inte heller ha något ansvar för att följa upp om redovisade uppgifter är korrekta. Kammarkollegiet får inte de enskilda utbildningsanordnarnas årsredovisningar utan dessa skickas till Regeringskansliet. Den revision som genomförs av de enskilda utbildningsanordnarnas årsredovisningar omfattar enligt revisionsberättelserna enbart de finansiella delarna av årsredovisningarna och inte de uppgifter som ligger till grund för medelstilldelning. Av revisionsberättelserna för de två största utbildningsanordnarna Chalmers tekniska högskola och Stiftelsen Jönköpings högskola framgår att revisionen enbart omfattar de finansiella delarna av årsredovisningen.

En myndighet med en särskild problematik är Tillväxtverket. I granskningsrapporten *Förvaltningen av regionala projektmedel* (RiR 2014:10) visas att beslut om användningen av medel ur anslaget för regional tillväxt fattas av tretton samverkansorgan i olika län, en kommun och tre landsting samtidigt som anslaget disponeras av Tillväxtverket. Tillväxtverket är alltså ansvarigt för ett anslag där annan part fattar beslut om utbetalningar. Det stora antalet aktörer som på olika sätt är delaktiga i beslut om användning av anslaget, försvårar uppföljningen av projektverksamhetens resultat och effekter.

## 2.3 Felaktig redovisning av statens andra långfristiga värdepappersinnehav

Kammarkollegiet ansvarar enligt sin instruktion för redovisningen av statens aktier och andelar i bolag som förvaltas av Regeringskansliet. Riksrevisionen har tidigare pekat på riskerna med det delade ansvaret.[[3]](#footnote-3) I granskningen av Kammarkollegiets årsredovisning för 2013 framkom att det delade ansvaret har medfört ett redovisningsfel om cirka 2,5 miljarder kronor. Bakgrunden var att Riksgäldskontoret hade fått i uppdrag att betala in Sveriges andel av kapitalhöjningen till Europeiska investeringsbanken (EIB). Detta hade inte observerats av Kammarkollegiet, som är den myndighet som ska redovisa aktieinnehavet i EIB. Någon justering av det bokförda värdet för aktieinnehavet gjorde således inte i Kammarkollegiets redovisning.

## 2.4 Oklart ansvar för åtagande

Fortifikationsverket ansvarar för avveckling av försvarsfastigheter, vilket innebär att Fortifikationsverket har ansvar för att vidta åtgärder för de övnings- och skjutfält där Försvarsmakten inte längre bedriver verksamhet. Vad detta åtagande omfattar är dock oklart och Fortifikationsverket har därför inte möjlighet att beräkna kostnaderna för avvecklingarna på ett tillförlitligt sätt. I Ekonomistyrningsverkets rapport (2013:33) *Försvarsfastighetsutredning* nämns framtida utgifter för sanerings- och återställningskostnader, men inte explicit problem med oexploderad ammunition i marken. De skador som uppstår på miljön och som måste åtgärdas finansieras idag med Försvarsmaktens anslag först när verksamheten upphör. ESV anser att det bör utvecklas en modell där framtida sanerings- och återställningsåtgärder belastar Försvarsmaktens budget under den tid som verksamheten pågår. En av de osäkerhetsfaktorer som behöver tas om hand av denna modell är det delade ansvaret för att vidta åtgärder.

Myndigheten för utländska investeringar i Sverige (Invest Sweden) lades ned den 31 december 2012. Huvuddelen av verksamheten inordnades i en ny organisation, Business Sweden, tillsammans med Sveriges exportråd. Under 2013 hanterades avvecklingen av Avvecklingsmyndigheten för Myndigheten för utländska investeringar i Sverige m.m. (AISA) och under 2014 kommer Kammarkollegiet att ansvara för administrativa avvecklings­frågor samt ta hand om kvarvarande skulder och tillgångar. ESV har rekommenderat Tillväxtverket att återkräva medel om 34 miljoner kronor avseende EU:s strukturfonder. Sedan 2008 delfinansierades flera projekt som Invest Sweden bedrev, av EU:s strukturfonder via regionala investeringsfrämjande organisationer (regionala projektägare). Invest Sweden hade inte själv avtal med den förvaltande myndigheten Tillväxtverket utan med de regionala projektägarna. I avtalet mellan berörda projektägare och Invest Sweden finns villkoret att projektägarna ska hållas skadeslösa om EU inte godkänner de kostnader som projektägarna redovisat. Dessa projektägare har så kallad regressrätt för dessa kostnader mot Invest Sweden och därmed mot AISA och Kammarkollegiet som administrerar avvecklingen. AISA redovisade det förväntade återkravsanspråket i ett sent skede i bokslutsprocessen. Det ledde till ett otillåtet anslagsöverskridande med 32 579 000 kronor.

En aktuell gränsdragningsfråga mellan myndigheter är den mellan Riksrevisionen och Skatteverket. I rapporten Skattekontroll – en fråga om förtroendet för offentlig förvaltning (RiR 2013:12) rekommenderade Riksrevisionen regeringen att se över Skatteverkets mandat att granska redovisning av skatter i andra statliga myndigheter. Bakgrunden var att Skatteverket inte ansåg sig ha ett sådant mandat trots att myndigheten årligen betalar ut cirka 31 miljarder kronor i kompensation för ingående mervärdeskatt. I sin skrivelse över rapporten (skr. 2013/14:88) angav regeringen att den inte ansåg att det fanns något behov av en sådan översyn utan hänvisade till en tidigare ansvarsfördelning mellan Skatteverket och Riksrevisionsverket från 2002. Enligt denna har båda parter ansvar för att rätt belopp betalas ut i kompensation.

## 2.5 Riksrevisorernas bedömning

Det finns i de flesta fall goda motiv till varför uppgifter och ansvar delas mellan olika statliga aktörer. Många gånger krävs det att myndigheter samverkar för att de på ett effektivt sätt ska nå de mål som är uppsatta för det statliga åtagandet.

Ett gemensamt ansvar får dock inte innebära brutna ansvarskedjor med resultatet att ingen aktör har eller tar ansvar för det statliga åtagandet eller att statliga medel använts effektivt och med god hushållning. Som vi visat i exemplen ovan sker detta relativt ofta. Det är inte tillfredsställande att aktörer som inte omfattas av de grundläggande reglerna om ledningens ansvar enligt myndighets­förordningen, fattar beslut om användningen av statliga medel. Förhållandet att myndigheter som Kammarkollegiet och Sida betalar ut tiotals miljarder kronor utan att det finns någon instans som har ansvar för en rättvisande bild och intern styrning och kontroll kan inte anses acceptabelt.

När det gäller Tillväxtverket och de regionala projektmedlen kan det också ifrågasättas om denna konstruktion är förenlig med det svenska offentligrättsliga systemet som bland annat bygger på att det med anslagsförvaltning följer ett visst ansvar. Förhållandet visar på vikten av en tydligare och mer enhetlig normering i staten när det gäller ansvaret för intern styrning och kontroll och rättvisande redovisning. Vidare anser vi att det klart bör anges vilken myndighet som ska ta hand om eventuella utestående skulder och tillgångar i samband med att myndigheter avvecklas.

När det gäller ansvarsfördelningen mellan Riksrevisionen och Skatteverket har vi givetvis ett ansvar genom vår årliga revision att granska att den redovisning som ligger till grund för kompensation för ingående mervärdesskatt, inte är väsentlig felaktig. Detta är dock en granskning som måste utgå från en bedömning av risken för väsentliga fel. Riksrevisionen, som en oberoende revisionsmyndighet under riksdagen, kan därför inte anses ingå som en del i en enskild myndighets interna kontroll. Detta hindrar givetvis inte att Riksrevisionen bör ägna skattefrågor ett intresse i sin granskning. Det kan här också tilläggas att en bedömning av om skatter redovisas på rätt sätt, i många fall, kräver en särskild kompetens som enbart finns hos Skatteverket. Vi anser därför att Skatteverkets mandat att granska redovisning av skatter i andra statliga myndigheter, bör ses över.

# 3 Intern styrning och kontroll i staten

En viktig funktion för den årliga rapporten är att rapportera generella iakttagelser baserade på specifika observationer inom såväl årlig revision som effektivitetsrevision. Ett sådant område är förvaltningens arbete med intern styrning och kontroll av sin verksamhet. I synnerhet den årliga revisionen kommer ofta i kontakt med frågor som rör intern styrning och kontroll eftersom eventuella brister kan ha direkta konsekvenser för granskningens inriktning.

Myndighetens ledning ansvarar enligt Myndighetsförordningen (2007:515) för verksamheten och ”skall se till att den bedrivs effektivt och enligt gällande rätt och de förpliktelser som följer av Sveriges medlemskap i Europeiska unionen, att den redovisas på ett tillförlitligt och rättvisande sätt samt att myndigheten hushållar väl med statens medel”. Avvägningen mellan myndighetsförordningens olika mål för verksamheten görs normalt genom det som kallas internstyrning och kontroll. För vissa, och då främst större myndigheter, gäller en särskild förordning (2007:603) om intern styrning och kontroll (FISK). I anslutning till underskriften i årsredovisningen ska dessa myndigheter lämna en bedömning av om den interna styrningen och kontrollen är betryggande. Den nuvarande normeringen i 2 kap. 6 § förordningen (2000:605) om årsredovisning och budgetunderlag av hur en myndighetsledning ska redovisa sin bedömning av intern styrning och kontroll ger utrymme för olika tolkningar och ambitionsnivåer.

I likhet med föregå­ende års årliga rapport har vi gjort en genomgång och analys av hur myndigheterna har valt att redogöra för sitt arbete med intern styrning och kontroll och grunderna för sin bedömning. Analysen bygger på årsredovisningarna för räkenskapsåret 2013 för de totalt 66 myndigheter som är skyldiga att följa förordningen om intern styrning och kontroll.

## 3.1 Myndigheternas intygande och beskrivning av intern styrning och kontroll skiljer sig åt

Granskningarna av myndigheternas årsredovisningar visar, i likhet med tidigare år, att majoriteten av myndigheterna i anslutning till underskriften av årsredovisningen uppger att den interna styrningen och kontrollen är betryggande. Arbetsförmedlingen, Kammarkollegiet, Kriminalvården, Försvarsmakten, Polisen, Statens institutionsstyrelse och Statens Servicecenter uppger dock brister i den interna styrningen och kontrollen. Socialstyrelsen och den nystartade E-hälsomyndigheten har fått undantag från att lämna en bedömning av huruvida den interna styrningen och kontrollen är betryggande.

Det finns som tidigare också en stor variation i hur myndigheterna redogör för sitt arbete med intern styrning och kontroll i sina årsredovisningar. De flesta myndigheter presenterar sin process för arbetet. Ett fåtal myndigheter redogör närmare för och även mer specifikt för myndighetens risker och hur dessa hanteras. Vanligt är att det finns ett eget avsnitt i myndighetens årsredovisning där information om intern styrning och kontroll redovisas. Det finns också myndigheter som endast redovisar den obligatoriska bedömningen av intern styrning och kontroll i samband med underskriften av årsredovisningen. För dessa myndigheter saknas således information om hur ledningen har kommit fram till sitt ställningstagande.

## 3.2 Vilka brister och riskområden tar myndigheterna upp?

ESV anger i sin handledning (2012:46) Ansvaret för intern styrning och kontroll hur myndigheterna ska utforma sin bedömning av den interna styrningen och kontrollen när myndigheten bedömer att det finns brister. ESV anger att när myndigheten gör bedömningen att det finns en brist utesluter det inte att den interna styrningen och kontrollen trots bristerna är betryggande. Myndigheterna behöver inte ta ställning till om bristerna innebär att den interna styrningen och kontrollen inte är betryggande. ESV anger i handledningen att de angivna bristerna kan vara ett underlag för en dialog mellan regeringen och myndighetens ledning.

Av de 66 myndigheter som omfattas av FISK rapporterade 7 myndigheter om sådana brister i intern styrning och kontroll att det också påverkade deras bedömning av den interna styrningen och kontrollen. Både Rikspolisstyrelsen, Kammarkollegiet och Arbetsförmedlingen redovisade olika typer av brister förknippade med intern it-verksamhet. Rikspolisstyrelsen angav även problem som rör ansvarsfördelningen inom organisationen. Arbetsförmedlingen redovisade brister i korrekt tillämpning av lagar och förordningar. Statens institutionsstyrelse angav att myndigheten inte var tillräckligt väl rustad för de mest utåtagerande ungdomarna och klienterna. Försvarsmakten bedömde att myndigheten har brister när det gäller att implementera förordningen om intern styrning och kontroll i sin verksamhet.

Flera myndigheter rapporterar att det har funnits brister inom den interna styrningen och kontrollen under året men anger ändå att den interna styrningen och kontrollen är betryggande. Bedömningen görs då utifrån att bristerna är under kontroll, att de har åtgärdats under året, att myndigheten har planerat för en framtida åtgärd eller att det inte är fråga om några allvarliga brister utan snarare förbättringsområden. Till exempel uppger Försäkringskassan att det inte finns några brister men att det likväl finns förbättringsområden. Lantmäteriet anger att det finns brister och förbättringsområden men dessa anses vara under kontroll och ska hanteras under nästa år.

Majoriteten av myndigheterna presenterar hur deras riskanalys går till och hur kontrollåtgärder inrättas. Flertalet av dessa myndigheter uppger även antalet risker som de ställs inför, men det är sällan som riskerna specificeras. Det är alltså endast ett fåtal myndigheter som specificerar de risker som kategoriseras som en hög risk i deras verksamhet och hur de hanterar just dessa risker.

I likhet med föregående år återkommer några riskområden oftare än andra i rapporteringen. Dessa områden är kompetensförsörjning, it, informationssäkerhet och upphandling. Inom högskole- och universitetssektorn redovisar ett flertal myndigheter riskområden inom forskning liksom när det gäller finansiering, utbildningens kvalitet och brist på kompetens. Bland länsstyrelserna har tillgång på kompetens, finansiering och it-stöd identifierats som de största riskerna. Två länsstyrelser lyfter också fram hot- och våldssituationer som riskområden.

## 3.3 Riksrevisorernas bedömning

Vi har nu under tre år i den årliga rapporten redogjort för hur myndigheterna redovisar sitt arbete med intern styrning och kontroll. Resultatet av våra genomgångar visar att det finns ett behov av ökad tydlighet i hur myndigheterna ska redovisa dessa frågor. Vi kan konstatera att den nuvarande normeringen ger en begränsad uppfattning om hur myndighetsledningen arbetar med och hur den lever upp till sitt samlade förvaltningsansvar enligt myndighetsförordningen. Det saknas också en tydlig koppling mellan uttalandet om intern styrning och kontroll och vidtagna åtgärder under det år som årsredovisningen avser. Tydligheten skulle öka om myndigheternas ledning skulle vara tvungen att ta ställning till hur de redovisade bristerna påverkat årsredovisningen, liksom om det fanns ett krav på att myndighetsledningen måste uttala sig om den interna styrningen och kontrollen inte är betryggande.

Vi vill också peka på förhållandet att statsförvaltningen är unik i den meningen att kravet på intern styrning och kontroll för de myndigheter som ligger under regeringen inte är reglerat i lag utan enbart i förordning. Lagstiftningen för aktiebolag, stiftelser och kommuner anger med olika ordval att det i ledningsansvaret ingår att det finns en betryggande kontroll av verksamhet och medelsförvaltning. Riksrevisionen tog upp denna fråga i sitt yttrande över utredningen om ny budgetlag 2010 och föreslog då att ansvaret för intern styrning och kontroll borde regleras i budgetlagen. Riksrevisionen framhöll i sitt yttrande att det är viktigt att det finns en logisk, tydlig och sammanhängande ordning för myndighetsledningarnas instruktionsenliga ansvar och kraven på intern styrning och kontroll, och att dessa krav också borde gälla verksamheten i Regeringskansliet. Genom en reglering av ansvaret i lag skulle också samma krav gälla för statliga myndigheter som verksamhet bedriven i kommunal och privaträttsligt regi. Den svenska normeringen skulle även närma sig normeringen i andra länder.

# 4 Myndigheternas möjligheter att ändra eller komplettera beslutad årsredovisning

Revisorn ska enligt tillämpade standarder för finansiell revision redovisa en sammanställning över upptäckta felaktigheter i årsredovisningen till myndighetsledningen för granskad myndighet. Redovisningen gäller både felaktigheter, som om de inte rättas till, kan leda till en modifierad revisionsberättelse och mindre väsentliga fel. I revisorns ansvar ingår också att tydligt informera myndighetsledningen om vilka fel som kan påverka uttalandet i revisionsberättelsen.

Vår granskning visar att den kommunikation som på detta sätt uppstår mellan myndighetsledning och revisor har varit positiv och också i ett antal fall har lett till att väsentliga fel har kunnat rättas till innan årsredovisningen beslutats.

Det förekommer också att myndigheter ändrar en redan beslutad årsredovisning. Detta kan vara befogat om ändringen avser en rättelse av ett väsentligt fel. Så har dock inte alltid varit fallet, vilket har lett till onödigt merarbete både för ESV som har i uppgift att sammanställa alla myndigheters årsredovisningar inför årsredovisningen för staten och därmed måste vänta in den försenade årsredovisningen och påföljande revisionsberättelse. Det leder också till merarbete för Riksrevisionen eftersom det kräver en förnyad granskning av myndighetens årsredovisning. Det är myndighetsledningen som självständigt beslutar om en ändring. Riksrevisionens revisionsberättelse utformas utifrån den årsredovisning som myndigheten har lämnat till regeringen.

## 4.1 De senaste årens utveckling

Antalet ändringar av beslutade årsredovisningar har som framgår av nedanstående tabell ökat under 2013 efter att ha minskat de senaste åren. Detta gäller framförallt årsredovisningar som har ändrats på grund av väsentliga fel. Under 2013 har dessutom tre myndigheter valt att ersätta inlämnade årsredovisningar med nya årsredovisningar.

|  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- |
| **Räkenskapsår** | **2010** | **2011** | **2012** | **2013** |
| Antal ändrade och nya årsredovisningar | 25 | 12 | 8 | 12 |
| Varav ändras på grund av väsentliga fel | 4 | 8 | 5 | 9 |
| Varav nya årsredovisningar inlämnade efter den 22 februari | - | - | - | 3 |

Källa: Riksrevisionens årliga revision 2010–2013.

Riksrevisionen har noterat att orsaken till kompletteringarna ibland kan sökas i en bristande kvalitetskontroll innan beslut fatta som årsredovisningen. Det finns exempel på att det saknas poster i balansräkningen, att väsentliga ansvarsförbindelser eller bemyndiganden inte tagits med, att det saknas beskrivning av redovisningsprinciper samt att fel myndighetsledning har angivits i årsredovisningen.

När en årsredovisning ändras behöver också myndigheten bedöma om ändringen är så omfattande att den i själva verket innebär att myndigheten har beslutat om en helt ny årsredovisning. I sådana fall får detta nämligen som konsekvens att myndigheten bryter mot förordningens krav på att årsredovisningen ska lämnas till regeringen senast den 22 februari.

## 4.2 Riksrevisorernas bedömning

Vi riksrevisorer ser med oro på förhållandet att antalet ändringar och kompletteringar av redan beslutade årsredovisningar med väsentliga fel tenderar att öka och att anledningen till detta åtminstone delvis beror på en bristande kvalitetssäkring från myndigheternas sida. Vi vill därför upprepa vår bedömning från föregående år att det finns skäl för regeringen att begränsa, eller helt avskaffa, möjligheten att ändra eller komplettera en redan beslutad årsredovisning. En sådan ändring innebär inte att information som är väsentlig för regeringens uppföljning kommer att gå förlorad eftersom den i så fall kommer att framgå av revisionsberättelsen i stället.

Vi tror också att en sådan förändring skulle innebära ett ökat incitament för myndigheterna att ha sådana former för kvalitetssäkring av årsredovisningen att behovet av ändringar och kompletteringar kommer att minska. Riksrevisionen är även öppen för en ordning där sådana fel i redovisningen som kan påverka ESV:s arbete med att sammanställa underlaget för årsredovisningen för staten avrapporteras på ett annat sätt i avvaktan på att revisionsberättelsen lämnas.

# 5 Undantag från redovisningsreglerna

Finansutskottet uttryckte i sitt betänkande över 2013 års årliga rapport[[4]](#footnote-4) en viss oro för att regeringen beviljar många myndigheter undantag från redovisningsreglerna. Utskottet angav särskilt att förordningen om årsredovisning och budgetunderlag är ett viktigt verktyg för att upprätthålla och stärka allmänhetens förtroende för myndigheters redovisning och att undantag från denna förordning därför bör beslutas restriktivt.

Riksrevisionen konstaterar att undantag från förordningar fortfarande är vanligt förekommande. En genomgång av regleringsbreven för 2014 visar att totalt 94 myndigheter har beviljats undantag från en eller flera förordningar i något avseende. Cirka hälften av dessa myndigheter är universitet och högskolor samt länsstyrelser som har gemensamma regleringsbrev. Totalt 45 myndigheter har beviljats specifika undantag i sina regleringsbrev. Undantagen rör främst förordningen (2000:605) om årsredovisning och budgetunderlag, anslagsförordningen (2011:223), avgiftsförordningen (1992:191) och kapitalförsörjnings­förordningen (2011:210).

En anledning till de många undantagen är att normeringen av statlig redovisning i stor utsträckning inte sker genom lag utan genom förordningar. Förordningarna gäller i normalfallet för samtliga myndigheter under regeringen såvida regeringen inte har beslutat annat. Oftast sker detta genom beslut i regleringsbrev.

Myndigheter som ska avvecklas har under de senaste åren beviljats undantag från kravet att lämna resultatredovisning, finansieringsanalys och sammanställning av väsentliga uppgifter i enlighet med förordningen om årsredovisning och budgetunderlag. Inte heller jämförelsetal för resultat- och balansräkning eller noter har behövt lämnas. Däremot har det funnits krav på att årsredovisningen ska innehålla en beskrivning av resultatet av verksamheten under avvecklingsperioden liksom en detaljerad särredovisning av kostnaderna för avvecklingen och hur de har finansierats samt hur övertalig personal respektive tillgångar och skulder har omhändertagits. Avvecklingsmyndigheterna har trots de beviljade undantagen, valt att lämna en årsredovisning som uppfyller kraven i förordningen om årsredovisningen och budgetunderlag. Riksrevisionen har därför inte behövt ta ställning till om de medgivna undantagen innebär att årsredovisningen inte kan anses rättvisande utifrån det tillämpade ramverket.

Undantag kan också beviljas i myndigheternas instruktion eller i specifika regeringsbeslut. Riksrevisionen har för 2013 lämnat två modifierade revisionsberättelser där vi har avstått från att uttala oss, eftersom myndigheterna har undantag från redovisningsreglerna. Dessa revisionsberättelser avser Allmänna arvsfonden och Nämnden för hemslöjdsfrågor (se också avsnitt 6.1.2). De två organisationerna ingår inte i ESV:s konsolidering för årsredovisningen för staten.

För Allmänna arvsfonden utgör undantaget från redovisningsreglerna en särskild problematik, eftersom fonden förvaltar betydande tillgångar. Under 2013 uppgick tillgångarna i fonden till cirka 4,5 miljarder kronor. I 16 a § lagen (1994:243) om Allmänna arvsfonden anges att Kammarkollegiet varje år ska lämna en redovisning till regeringen om förvaltningen av Allmänna arvsfonden. Riksrevisionen ska granska redovisningen. I lagen anges dock inte vilket redovisningsramverk som ska användas vid upprättande av årsredovisningen och Riksrevisionen kan då heller inte uttala sig om redovisningen är rättvisande. För myndigheter som lyder omedelbart under regeringen gäller förordningen om årsredovisning och budgetunderlag men denna förordning är inte tillämplig för Allmänna arvsfonden.

## 5.1 Riksrevisorernas bedömning

Det finns i de allra flesta fall rimliga skäl till att regeringen beviljar myndigheter undantag från förordningar. Till exempel kan det vara av hänsyn till enskilda myndigheters särskilda behov eller förutsättningar. Sådana undantag är också förenliga med bibehållna krav på god redovisningssed.

Det kan dock ifrågasättas om sådana undantag bör beslutas genom årliga regleringsbrev, som nu ofta är fallet. Undantag eller förtydliganden av hur ekonomiadministrativa förordningar ska tillämpas borde snarare regleras genom myndighetens instruktion. Sådana förändringar borde dessutom föregås av att ESV, vilket enligt sin instruktion ska utveckla god redovisningssed i staten, lämnar sin bedömning av behovet och utformningen av sådana regeringsbeslut. Detta behöver inte utesluta att regeringen från fall till fall behöver fatta beslut om undantag eller förtydliganden av hur förordningar ska tillämpas. Sådana regeringsbeslut kan i sig vara uttryck för god redovisningssed så länge de är generella och långsiktiga.[[5]](#footnote-5)

Regeringen behöver också fatta beslut om vilket redovisningsramverk som Allmänna arvsfonden ska följa när de upprättar sin årsredovisning. Allmänna arvsfonden förvaltar betydande tillgångar och det är därför inte acceptabelt att det inte går att uttala sig om redovisningen är rättvisande.

# 6 Modifierade revisionsberättelser samt upplysningar

Den årliga revisionen vid Riksrevisionen omfattar drygt 240 myndigheter och stiftelser. Inom den årliga revisionen granskar och bedömer vi om myndigheters årsredovisning med underliggande räkenskaper är rättvisande. Vi granskar dessutom om ledningen följer regler och särskilda beslut som påverkar årsredovisningen. Det är viktigt framför allt för regeringen som behöver veta att innehållet i myndigheternas årsredovisningar stämmer och ger en korrekt bild av verksamheten.

Den årliga revisionen av myndigheterna avslutas i mars. Då lämnar Riksrevisionen en revisionsberättelse som beskriver revisionens bedömning av årsredovisningen. I revisionsberättelsen tar Riksrevisionen ställning till om myndighetens årsredovisning i allt väsentligt ger en rättvisande bild.

Revisionsberättelser som avviker från standardutformningen benämns revisionsberättelse med modifierat uttalande. Den ansvariga revisorn uttalar sig med reservation när det finns väsentliga fel som inte är genomgripande för årsredovisningen eller när det inte gått att inhämta tillräckliga revisionsbevis. Uttalande med en avvikande mening lämnas när det finns väsentliga och genomgripande fel som innebär att årsredovisningen som helhet inte ger en rättvisande bild. Revisorn avstår från att uttala sig bland annat när bedömningen är att det inte finns något ramverk för finansiell rapportering att granska mot.

Revisorn kan också lyfta fram särskilt viktig information som lämnats i årsredovisningen genom att lämna en upplysning i revisionsberättelsen. En upplysning innebär dock inte en revisionsberättelse med modifierad uttalande.

Den årliga revisionen ska enligt revisionslagen bedrivas i enlighet med god revisionssed. I Sverige gäller från och med den 1 januari 2011 International Standards on Auditing (ISA) som god revisionssed. Riksrevisionen tillämpar ISA kompletterad med vägledning för revision av offentlig sektor (ISSAI) från och med räkenskapsåret 2011.

Av revisionslagen framgår även att årlig revision ska granska myndigheters årsredovisningar med syftet ”att bedöma om redovisningen och underliggande redovisning är tillförlitlig och räkenskaperna rättvisande”. Med ”rättvisande” menar vi att årsredovisningen som helhet ger en rättvisande bild och att ingående delar har upprättats enligt det finansiella ramverket vilket för myndigheter, med få undantag, utgörs av förordningen (2000:605) om årsredovisning och budgetunderlag. Årlig revision ska i enlighet med god revisionssed inriktas mot bedömda risker för väsentliga fel. Riksrevisionen ska arbeta förebyggande och meddela eventuella fel och brister till berörda parter så snart som möjligt.

Samtliga revisionsberättelser kan läsas i sin helhet på www.riksrevisionen.se.

## 6.1 Myndigheter med modifierat uttalande

För 2013 har Riksrevisionen lämnat åtta revisionsberättelser med modifierat uttalande. Som en jämförelse kan här nämnas att Riksrevisionen lämnade fem modifierade revisionsberättelser 2012 och fyra 2011.

6.1.1 Reservation

För sex myndigheter har Riksrevisionen lämnat ett modifierat uttalande i form av en reservation, vilket innebär att vi bedömer att årsredovisningen, utöver de brister som beskrivs nedan, ger en i alla väsentliga avseenden rättvisande bild.

Avvecklingsmyndigheten för Myndigheten för utländska investeringar i Sverige m.m. (AISA)

AISA redovisar ett otillåtet anslagsöverskridande med 32 579 000 kronor. Överskridandet beror på ett bokfört förväntat återkravsanspråk avseende projekt som finansierats med medel från EU:s regionala strukturfonder och som den nu avvecklade Myndigheten för utländska investeringar i Sverige intäktsfört under perioden 2008–2012.

Universitets- och högskolerådet

Universitets- och högskolerådet har inte bruttoredovisat avgiftsintäkter för högskoleprovet mot anslag i enlighet med villkoren för avgiftsbelagd verksamhet i regleringsbrevet för 2013. Avgiftsintäkterna för högskoleprovet uppgår till 22 142 000 kronor och kostnader till 20 537 000 kronor. Utgifter och inkomster är felaktigt redovisade mot anslaget och nettobeloppet om 1 605 000 kronor påverkar även utgående överföringsbelopp i anslagsredovisningen (för lågt redovisad), intäkt av anslag (för högt redovisad), avräkning med statsverket med tillhörande not (för högt redovisad) samt årets kapitalförändring (för högt redovisad).

Svenska Institutet

Svenska Institutet har överskridit sina befogenheter genom att ingå åtaganden till ett högre belopp än vad regeringen beslutat om för två anslagsposter. För ett anslag har bemyndiganderamen överskridits med 20 208 000 kronor och för ett annat anslag med 891 000 kronor.

Länsstyrelsen i Östergötlands län

Årsredovisningen för Länsstyrelsen i Östergötlands län lämnades för sent till regeringen. Årsredovisningen kom in till regeringen den 20 mars 2014. Enligt 2 kap. 1 § förordningen om årsredovisning och budgetunderlag ska myndigheter senast den 22 februari lämna en årsredovisning till regeringen.

Regionala etikprövningsnämnden i Lund

Regionala etikprövningsnämnden i Lund lämnade in en beslutad och undertecknad årsredovisning till regeringen den 19 mars 2014. Enligt 2 kap. 1 § förordningen om årsredovisning och budgetunderlag ska myndigheter senast den 22 februari lämna en årsredovisning till regeringen. Årsredovisningen för Regionala etikprövningsnämnden i Lund lämnades därmed för sent.

Revisionsberättelsen för Regionala etikprövningsnämnden i Lund innehåller dessutom en övrig upplysning.

Rymdstyrelsen

Rymdstyrelsen har under 2013 felaktigt finansierat bidragsutbetalningar om 778 000 kronor genom att avräkna anslaget. Bidragsutbetalningarna skulle ha finansierats med medel som Rymdstyrelsen erhållit från andra statliga myndigheter. En korrigering av den felaktiga anslagsavräkningen har gjorts i årsredovisningen genom att utgifterna mot ovan nämnda anslag har minskats. Motsvarande korrigering har inte kunnat göras i statsredovisningssystemet Hermes per 2013-12-31. Detta medför att årets utgående överföringsbelopp i anslagsredovisningen är 778 000 kronor högre än vad som redovisats i Hermes och därmed är anslagsutnyttjandet för högt med motsvarande belopp.

Enligt 2 kap. 1 § förordning om årsredovisning och budgetunderlag ska myndigheter senast den 22 februari lämna en årsredovisning till regeringen. Rymdstyrelsens årsredovisning för 2013 lämnades till regeringen den 19 mars 2014 och inkom därmed för sent.

6.1.2 Vi har avstått från att uttala oss

Riksrevisionen har lämnat ett modifierat uttalande i form av att vi avstår från att uttala oss för två myndigheter 2013. Det innebär i dessa två fall att vi anser att det saknas ett ramverk för den finansiella rapporteringen, vilket innebär att vi inte kan bedöma om årsredovisningen ger en rättvisande bild för dessa myndigheter. Bedömningen kvarstår sedan föregående år då myndigheterna fick en modifierad revisionsberättelse på samma grunder.

Allmänna arvsfonden

Enligt lag (1994:243) om Allmänna arvsfonden ska Kammarkollegiet lämna en redovisning för Allmänna arvsfondens förvaltning och Riksrevisionen ska granska denna. Det framgår dock inte av lagen vad Allmänna arvsfondens redovisning ska innehålla eller vilket ramverk för finansiell rapportering som ska tillämpas vid upprättandet av redovisningen. En revision enligt ISSAI kräver att redovisningen är upprättad i enlighet med ett tillämpligt ramverk för finansiell rapportering avsett att ge en rättvisande bild. Det är således inte möjligt för Riksrevisionen att bedöma om Allmänna arvsfondens redovisning är tillförlitlig och räkenskaperna rättvisande.

Nämnden för hemslöjdsfrågor

Enligt förordningen om årsredovisning och budgetunderlag ska statliga myndigheters årsredovisningar upprättas enligt god redovisningssed. Förordningen föreskriver också att årsredovisningen ska bestå av resultatredovisning, resultaträkning, balansräkning, anslagsredovisning och noter. I regeringens regleringsbrev för Nämnden för hemslöjdsfrågor undantas dock myndigheten från att lämna resultat- och balansräkning i årsredovisningen. En förutsättning för att regeringsbeslut ska kunna anses uttrycka god redovisningssed är att dessa är generella och långsiktiga enligt ESV:s allmänna råd till förordningen (2000:606) om myndigheters bokföring. Enligt Riksrevisionens bedömning kan denna förutsättning inte anses uppfylld när det gäller Nämnden för hemslöjdsfrågor. Riksrevisionen kan därför inte bedöma om årsredovisningen ger en rättvisande bild av myndighetens finansiella ställning, resultat och finansiering i enlighet med god revisionssed.

## 6.2 Myndigheter med upplysning i revisionsberättelsen

I revisionsberättelsen kan Riksrevisionen lämna en upplysning av särskild betydelse. I upplysningen hänvisar vi till vad myndigheten skrivit i sin årsredovisning för att särskilt uppmärksamma läsaren på detta. Upplysningen kan gälla sådant som vi bedömer är väsentlig information för att läsaren ska få en riktig förståelse av årsredovisningen. Det kan ibland även finnas anledning att upplysa läsaren om särskilda förutsättningar för revisionen, exempelvis att viss information i årsredovisningen inte ingått i granskningen.

I samband med en upplysning skriver vi i revisionsberättelsen att informationen i upplysningen inte påverkar vårt uttalande. En revisionsberättelse med upplysning utgör inte en modifierad revisionsberättelse. I årets granskning har upplysningar lämnats i tre revisionsberättelser.

6.2.1 Särskild upplysning

Riksantikvarieämbetet

Riksantikvarie­ämbe­tet redovisar negativa ackumulerade resultat av myndighetens avgiftsbelagda verksamheter. Därutöver redogörs i årsredovisningen att underskotten likvidmässigt har finansierats med medel som tillhör myndighetens oförbrukade bidrag och förutbetalda intäkter.

6.2.2 Övrig upplysning

Pensionsmyndigheten

Av Pensionsmyndighetens regleringsbrev framgår att inkomstpensio­nens finansiella ställning och utveckling ska redovisas i ett särskilt avsnitt i resultatredovisningen. Redovisningen regleras i social­försäkringsbalken och förordningen om beräkning av balanstal. Detta framgår också av årsredovisningen, liksom att redovisningen i detta avsnitt är en sammanställning som delvis baseras på uppgifter från andra aktörer än Pensionsmyndigheten. Den baseras också delvis på preliminära uppgifter. Revisionen har omfattat uppgifter från och beräkningar utförda av Pensionsmyndigheten. Uppgifter från andra aktörer har inte granskats av Riksrevisionen.

Pensionsmyndigheten redovisar också jämförelsetal från tidigare års Orange rapport. Dessa jämförelsetal har inte reviderats av Riksrevisionen. I prognosen över balanstalet redovisar Pensionsmyndigheten ett antal prognoser för balanstalets utveckling över ett antal år. Detta avsnitt har inte reviderats av Riksrevisionen.

Regionala etikprövningsnämnden i Lund

Riksrevisionen har lämnat två revisionsberättelser för Regionala etikprövningsnämndens årsredovisning för 2013. Upplysningen anger att den andra revisionsberättelsen ersätter tidigare inlämnad revisionsberättelse.

Den tidigare inlämnade årsredovisningen för 2013, daterad 13 februari 2014,var vid inlämnandet av den första revisionsberättelsen inte beslutad och inte heller undertecknad av samtliga nämndordföranden i enlighet med förordningen med instruktion för regionala etikprövningsnämnder och förordningen om årsredovisning och budgetunderlag. Riksrevisionen kunde därför inte skaffa sig tillräckliga och ändamålsenliga revisionsbevis som grund för ett revisionsuttalande i den första revisionsberättelsen.

# 7 Riksrevisionens granskning av årsredovisningen för staten

Regeringen ska enligt budgetlagen varje år lämna årsredovisningen för staten till riksdagen. Årsredovisningen innehåller bland annat resultaträkning, balansräkning och finansieringsanalys samt det slutliga utfallet på statsbudgetens inkomsttitlar och anslag under året. I redovisningen finns dessutom en uppföljning av de budgetpolitiska målen, uppgifter om statsskuldens utveckling, redovisning och analys av statliga garantier och krediter, avgifter till och bidrag från EU samt regeringens intygande över EU-medel.

## 7.1 Förändringar i Riksrevisionens granskning

Riksrevisionen har granskat årsredovisningen för staten sedan 2003. Sedan granskningen inleddes har både omfattningen av och inriktningen på granskningen förändrats:

* Den nya budgetlagen från 2011 innebar en utökning av Riksrevisionens granskning av årsredovisningen för staten. Tidigare var den begränsad till den finansiella rapporteringen men efter lagändringen omfattar granskningen hela årsredovisningen inklusive bland annat regeringens uppföljning av budgetpolitiska mål.
* Det utökade uppdraget enligt budgetlagen och Riksrevisionens övergång till internationella revisionsstandarder (ISSAI) 2010 har inneburit förändringar i sättet som Riksrevisionen formulerar sitt uttalande i revisionsberättelsen. Uttalandet begränsas till en bedömning av om årsredovisningen upprättats i enlighet med budgetlagen.
* I regeringens prop. 2013/14:173 En utvecklad budgetprocess hänvisades till Riksrevisionens granskning av årsredovisningen för staten som en del i hur Sverige lever upp till EU:s krav om övervakning av de budgetpolitiska målen. Riksrevisionens roll i detta sammanhang lyftes också fram. Denna utveckling av granskningen togs också upp som något positivt i Riksrevisionens yttrande över betänkandet *En utvecklad budgetprocess – ökad tydlighet och struktur.[[6]](#footnote-6)*

7.1.1 Riksrevisionens granskning av årsredovisningen för staten utvecklas

I Granskningsplanen för 2013/14 presenterade vi ett utvecklingsprojekt inom Riksrevisionen som har som syfte att vidareutveckla granskningen av årsredovisningen för staten. Målet är att vår granskning ska omfatta alla delar av årsredovisningen för staten i enlighet med budgetlagen och med beaktande av det direktiv[[7]](#footnote-7) som rådet tagit fram och som ställer krav på medlemsstaternas budgetramverk. Ambitionen är att samtliga iakttagelser från Riksrevisionens granskning som har bäring på årsredovisningen för staten ska kunna redovisas samlat.

I år har Riksrevisionen överlämnat en utökad redogörelse för årsredovisningen för staten till riksdagen. Redogörelsen innehåller både en revisionsberättelse och en rapport med iakttagelser av regeringens uppföljning av budgetmålen i Årsredovisning för staten 2013. När det gäller uppföljningen av de budgetpolitiska målen tar rapporten bland annat sin utgångspunkt i tidigare granskningar av regeringens tillämpning av det finanspolitiska ramverket såsom detta redovisats i budget- och vårpropositioner.

Revisionsberättelsens uttalande om årsredovisningen för staten är fortfarande begränsat till en bedömning av om den följer budgetlagens krav. Detta ska dock inte tolkas som att redovisningen brister i något avseende. Den peer review som genomfördes vid Riksrevisionen under 2013 har tillsammans med införande av internationella standarder uppmärksammat oss på att det finns skäl till att se över hur Riksrevisionen utformar sina revisionsberättelser generellt. Detta kommer också att påverka granskningen och rapporteringen av årsredovisningen för staten. Även när det gäller årsredovisningen för staten finns det skäl att överväga ett uppdelat uttalande för de olika delarna i årsredovisningen. Frågan om ramverket för årsredovisningen för staten uppfyller kriterierna för ett uttalande om rättvisande bild kan bli enklare att lösa om frågan avgränsas till enbart den finansiella rapporteringen. Det finns då också anledning att närmare diskutera hur uttalanden för övriga delar av årsredovisningen bör och kan formuleras. I sammanhanget är det också värt att notera att det inom EU pågår ett arbete med att utveckla ett gemensamt ramverk[[8]](#footnote-8) för den finansiella rapporteringen.

## 7.2 Riksrevisorernas bedömning

Vi anser att årsredovisningen för staten är ett viktigt men underutnyttjat dokument som borde kunna ge riksdagen och allmänheten en samlad bild av statens finansiella ställning. För att stärka informationsvärdet är det viktigt att årsredovisningen för staten löpande utvecklas och också blir föremål för en oberoende granskning. Årsredovisningen för staten skiljer sig emellertid i flera avseenden från en årsredovisning för en myndighet. Årsredovisningen för staten innehåller en uppföljning av budgetmålen utifrån nationalekonomiska principer och är dessutom en skrivelse från regeringen.

Vi kommer under de kommande åren fortsätta att utveckla vår granskning av årsredovisningen för staten. Riksrevisionen har också nyligen påbörjat ett arbete med att ta fram en modell för en samlad riskanalys för staten, och denna analys kommer också att utgöra en viktig utgångspunkt för granskningen.

# 8 Staten på marknaden

Riksrevisionen inledde granskningsstrategin *Staten på* marknaden 2011. Utgångspunkten för granskningsstrategin har varit att undersöka effektiviteten i genomförandet av statliga åtaganden på marknader där statliga bolag är verksamma. Granskningarna har omfattat apoteks-, järnvägs-, el-, rymd-, spel-, telekom- och rymdmarknaden. Inom alla granskade marknader finns statlig affärsdrivande verksamhet med betydande statligt kapital. Samtliga marknader påverkas dessutom av EU-medlemskapet och den inre marknaden.[[9]](#footnote-9)

På flera av dessa marknader, som till exempel tele-, el- och järnvägsmarknaden, har omregleringar genomförts för att bland annat uppnå riksdagens mål om ökad effektivitet och bättre tillgång till produkter och tjänster med god kvalitet för medborgare, myndigheter och företag. Förändringarna på dessa marknader har berört viktig statlig infrastruktur och marknaderna svarar också för en väsentlig del av Sveriges BNP.

Andra granskningar har omfattat marknader där stora förändringar har ägt rum utan att det statliga åtagandet har förändrats, som spelmarknaden.

Granskningarna har utgått från de mål som beslutats av riksdagen och som berör de aktuella marknaderna. Riksdagen har till exempel uttalat att det ska finnas grundläggande tillgänglighet till tjänster på transportområdet med god kvalitet och användbarhet. Ett annat exempel är målet om tillgång till effektiva och säkra elektroniska kommunikationer där riksdagen uttalat att Sverige ska ligga i framkant.

De statliga aktörerna på marknaderna är regeringen, de statliga bolagen och affärsverken samt expert- och tillsynsmyndigheter. I granskningarna har vi undersökt om lagstiftningen, tillsynen och regeringens styrning av berörda myndigheter och statliga bolag har använts effektivt för att uppnå målen för verksamheterna på berörda marknader. Granskningarna har utgått från övergripande målsättningar som effektivitet, god hushållning och transparens.

Granskningsstrategin har inte haft som ambition att täcka in samtliga marknader där staten är verksam utan har täckt vissa av dessa. I detta kapitel presenterar vi en sammanställning av några centrala iakttagelser från våra granskningar av dessa verksamheter.

## 8.1 Statens kunskapsunderlag har varit begränsat

Ett tillräckligt kunskapsunderlag är särskilt viktigt på förändrade marknader eftersom regeringen måste kunna vidta korrigerande åtgärder om statliga och privata aktörer inte agerar i enlighet med intentionerna med det statliga åtagandet för berörd marknad. Våra granskningar av apoteks-, spel-, telekom-, el-, rymd- och järnvägsmarknaderna visar att både regeringen och berörda tillsynsmyndigheter i ett antal fall saknat såväl tillräcklig kunskap om marknaderna som insikt om huruvida marknadsregleringen och marknadstillsynen varit effektiv. Detta har fått konsekvenser för regeringens styrning av berörda bolag och tillsynsmyndigheter och därmed för möjligheterna att uppnå uppsatta politiska mål.

8.1.1 Regeringens kunskapsunderlag har varit för snäva

Granskningarna visar att regeringen inte har haft ett tillräckligt kunskapsunderlag om marknadsförhållandena för sin styrning av statliga och privata aktörer på respektive marknader. Kunskapsunderlagen av de statliga bolagens roll och betydelse på marknaden har saknat djupare analyser om hur styrningen av bolagens verksamhet påverkar uppfyllelsen av politiska mål. I stället har underlagen ofta utgått från ett begränsat företagsekonomiskt perspektiv.

I förberedelsearbetet för apoteksreformen och i statens försäljning av *apotek* visade våra granskningar att regeringen inte analyserade i vilka avseenden och inom vilka områden det fanns risker för att marknaden inte skulle kunna leverera ökad tillgänglighet till läkemedel. Detta gällde särskilt de planer som nya apoteksaktörer hade för centrala delar av verksamheten, som till exempel förmågan att expediera recept i förhållande till lagerhållning för läkemedel och att öka tillgängligheten till läkemedel i glesbygd.

I granskningen av *spelmarknaden* framkom att regeringen inte i tillräcklig utsträckning hade utvärderat Svenska Spels arbete med spelansvar för att motverka spelberoende, trots utvecklingen på spelmarknaden där spelproblemen har ökat inom vissa befolkningsgrupper. Arbetet med spelansvar är av stor vikt för att kunna nå de sociala mål som riksdagen beslutat om, nämligen att sociala skyddsintressen ska värnas och efterfrågan på spel ska tillgodoses under kontrollerade former.

På *telekommarknaden* är den digitala infrastrukturen uppdelad på fyra statliga organisationer, varav två är statliga bolag. Vår granskning visar att regeringen har saknat kunskapsunderlag om betydelsen av och potentialen i det omfattande statliga innehavet av digital infrastruktur och vad den betyder för konkurrensen på telekommarknaden.

I granskningen av *järnvägsmarknaden* konstaterade vi att Trafikverkets förseningsstatistik och orsakskodning till förseningar inte har varit tillräckligt kvalitetssäkrad och ändamålsenlig. Bland annat har inte inställda tåg ingått i denna redovisning. Det har därför inte gått att med säkerhet avgöra hur punktligheten för tågtrafiken har utvecklats. Varken företag eller privatpersoner har därmed fått tillförlitlig och relevant information om punktligheten. Ett tillförlitligt kunskapsunderlag om punktligheten är en förutsättning för att regeringen, Trafikverket och operatörerna i järnvägssystemet ska kunna fatta beslut om vilka insatser som behövs för att åtgärda punktlighetsproblem.

Granskningen av elmarknaden visade att regeringen under en längre tid har saknat ett kunskapsunderlag om de effekter som nivån på Svenska kraftnäts avkastningskrav kan ha på elmarknaden. Det avkastningskrav som regeringen ställer på Svenska kraftnät påverkar i sin tur tarifferna som de regionala nätmonopolen och elproducenterna betalar till affärsverket, eftersom intäkter från tarifferna bidrar till att täcka avkastningskravet. Tarifferna påverkar i slutändan de elpriser som hushåll och företag betalar och är därför av vikt för såväl energipolitiska som näringspolitiska mål.

8.1.2 Tillsynsmyndigheternas kunskapsunderlag brister

För marknaderna ska fungera effektivt behöver berörda tillsynsmyndigheter bygga upp kunskap både om ekonomiska förhållanden, konkurrensförhållanden och teknikutveckling men också om hur behoven hos konsumenter och producenter utvecklas på berörda marknader. Flera iakttagelser i granskningarna visar dock att berörda tillsynsmyndigheter inte alltid haft tillräcklig kunskap om de omreglerade marknaderna.

När omregleringen av järnvägsmarknaden genomfördes var avsikten att Transportstyrelsen i sin tillsyn och marknadsövervakning skulle identifiera brister i marknadens och regleringens funktionssätt och återrapportera detta till regeringen. Vår granskning visar dock att Transportstyrelsen inte har tillräcklig kunskap om marknaden och inte genomfört en ändamålsenlig tillsyn och övervakning. Detta har i sin tur inneburit att varken regering eller andra aktörer i systemet har vidtagit nödvändiga åtgärder för att korrigera brister i marknadens funktionssätt.

När det gäller tillsyn över järnvägsunderhållet konstaterar vi i vår granskning att det finns ett antal luckor i järnvägslagen. Det finns idag inga lagkrav på spårens och fordonens standard och kvalitet annat än ur ett trafiksäkerhetsperspektiv. Transportstyrelsen utövar därför inte någon tillsyn över hur underhållet, som har betydelse för punktligheten, genomförs. Vidare är tillsynen inriktad mot dokumenttillsyn, vilket innebär att ingen regelbunden kontroll av spåren och fordonen sker på plats.

I granskningen av *telekommarknaden* framkom att Post- och telestyrelsen (PTS) under en relativt lång period saknat kunskapsunderlag om myndighetens pågående och avslutade rättsprocesser. Antalet överklaganden av konkurrensreglerande beslut har under lång tid varit högt inom telekomområdet. Under åren 2008 – 2012 överklagades 92 procent av PTS tillsynsbeslut och 87 procent av dessa beslut ändrades eller upphävdes av förvaltningsdomstolen. Granskningen visade att PTS inte har haft tillräckligt med underlag för analys av de beslut som överklagats och de rättsprocesser de givit upphov till. Överklagade beslut och utfall i rättsprocesserna har haft betydelse för effektiviteten i regleringen och har skapat osäkerhet bland marknadsaktörerna om vilka förutsättningar som gäller. Granskningen visade att det fanns indikationer på att denna osäkerhet påverkat investeringsklimatet negativt. Antalet överklagade ärenden har emellertid minskat under perioden och PTS har sedan 2009 genomfört och påbörjat ett antal åtgärder för att förbättra myndighetens arbetsprocesser.

Sammantaget visar granskningarna att riksdag och regering behöver få bättre underlag och uppföljning från berörda tillsynsmyndigheter som visar på eventuella marknadsmisslyckanden och avvikelser från målen. Ett sådant underlag skulle också möjliggöra en utvärdering av effektiviteten i tillsynsmyndigheternas verksamhet och därmed om det finns ett behov av att justera de styrmedel som används inom respektive marknad.

## 8.2 Nya utmaningar för tillsynen

De senaste decennierna har i många fall oreglerade statliga monopol omvandlats och ersatts av marknader som öppnats upp för privata aktörer och konkurrens. När en marknad öppnas upp för privata aktörer och konkurrens, ställs helt andra krav på regler och tillsyn än vad som var fallet när en verksamhet bedrivs som monopol. Staten behöver se till att det finns tydliga regler som leder till stabila, långsiktiga och rättssäkra villkor för både konsumenter och företag.

Även tillsynens uppdrag påverkas av omregleringar och marknadsförändringar och behöver anpassas till dessa förändringar. De senare åren har en stark utveckling av regelverken för tillsyn ägt rum på EU-nivå. Regelverken har blivit alltmer komplexa och innehåller stora handlingsmöjligheter för tillsynen. Sanktionssystemen har förstärkts och innehåller bland annat mycket höga bötesbelopp för såväl fysiska som juridiska personer.

Därutöver har tillsynen på senare år också fått ökade resurser. Trots att tillsynen har stärkts genom ökade sanktionsmöjligheter och resurser visar våra granskningar att det på flera marknader finns exempel på grundläggande problem i tillsynen. Dagens tillsyn är inte alltid anpassad till de nya kraven som de förändrade marknaderna ställer och tillsynen utförs inte alltid heller på plats.

8.2.1 Dagens tillsyn är inte alltid anpassad till de nya marknaderna

Teknikutveckling kan urholka tillsynsmyndigheternas effektivitet, något som vår granskning visar har varit fallet inom *spelmarknaden*. Denna marknad har genomgått stora förändringar under senare år till följd av den tekniska utvecklingen. Utländska spelbolag, utan tillstånd att erbjuda spel till svenska konsumenter, kan marknadsföra sina spel gentemot svenska konsumenter, bland annat via satellitsänd TV och erbjuda spelmöjligheter på Internet utan att detta omfattas av svenska regler och tillsyn. Utlandsbaserade spelbolag stod 2011 för omkring 11 procent av omsättningen på marknaden.

Dessutom bedömde tillsynsmyndigheten Lotteriinspektionen 2011 att den illegala inhemska spelmarknaden omsatte mellan 2 till 5 miljarder kronor per år, vilket innebär att den totala spelmarknadens omsättning är betydligt större än vad officiell statistik visar.

Samlat innebär denna utveckling att en allt större del av den svenska spelmarknaden idag inte omfattas av Lotteriinspektionens tillsyn.

8.2.2 Den förebyggande tillsynen av viktig infrastruktur minskar

Genom en regelbunden tillsyn på plats kan tillsynsmyndigheten säkerställa att förebyggande åtgärder genomförs i den omfattning som behövs för marknadens funktion. På *järnvägs- och elmarknaderna* visar våra granskningar att tillsynen av infrastruktur alltmer sker på distans samtidigt som den förebyggande tillsynen på plats minskar. På järnvägsområdet beror det på att järnvägslagen endast stödjer en tillsyn över rutiner och processer medan ingen regelbunden teknisk besiktning av spårens och fordonens säkerhet sker av tillsynsmyndigheten eller certifierade besiktningsföretag.

Inom *elområdet* har Energimarknadsinspektionen i uppdrag att utöva tillsyn över leveranskvaliteten för elöverföring. Vår granskning visar att den planlagda tillsynen, som ska verka förebyggande, skett mindre ofta än den indikationsstyrda tillsynen. Den indikationsstyrda tillsynen har dominerat arbetet de senare åren på grund av flera allvarliga stormar. Ett viktigt syfte med den planlagda tillsynen är att nätägarna själva ska vidta förebyggande åtgärder för att öka leveranssäkerheten. Att den planlagda tillsynen fått stå tillbaka riskerar att leda till att det syftet inte uppnås

## 8.3 Styrningen av de statliga bolagen brister

Regeringen styr de statliga bolagen genom ägarpolicy, bolagsordning, ägaranvisning och dialog med styrelseordföranden. Bolagen ska uppfylla ekonomiska mål men ska genom sin verksamhet också bidra till att andra mera samhälleliga mål kan nås. De samhälleliga målen kan vara uttryckta i ägaranvisningar, i bolagsordningen eller i specifika uppdrag.

Våra granskningar visar att regeringens styrning av bolagen i praktiken ofta är inriktad på de ekonomiska målen. För bolagen utgör mångtydigheten i uppdragen en otydlighet och ställer särskilda krav på bolagen att göra en avvägning mellan de ekonomiska och samhälleliga målen. Iakttagelser i våra granskningar tyder på att regeringens styrning har saknat en samlad analys av de risker som finns för att riksdagens mål för marknaderna inte uppfylls.

8.3.1 Bolagsstyrningens fokus är i praktiken affärsmässigheten

Regeringens styrdokument anger ibland ett bredare uppdrag för de statliga bolagen men i praktiken styr affärsmässigheten. Ett exempel som visar detta är vår granskning av järnvägsmarknaden. Bolagsordningen för det statliga bolaget Jernhusen slår fast att bolaget ska vara affärsmässigt samt vara ett ledande företag i utvecklingen av den svenska järnvägen i syfte att främja och stödja kollektivt resande och godstransporter på järnväg.

Jernhusen tillhandahåller underhållsverkstäder för järnvägsoperatörer, men äger och förvaltar även andra fastigheter i anslutning till järnvägen. Samtidigt har bolaget en dominerande ställning på marknaden för underhållsdepåer och konkurrensfördel i förhållande till nya aktörer. Vår granskning visade att det finns betydande inträdeshinder på marknaden för underhållsverkstäder då nya aktörer bland annat har svårt att få tillgång till trafiknära mark. Samtidigt investerar Jernhusen inte i nya moderna depåer om inte långsiktiga avtal kan slutas med kunderna. Många av kunderna kan inte binda upp sig på lång tid eftersom de själva får kortsiktig tilldelning av tåglägen av Trafikverket. Konsekvensen är att tillgången till moderna verkstäder för underhåll, avisning och hjulsvarvning i trafiknära lägen är otillräcklig vilket riskerar att förvärra tågförseningarna.

Granskningen visade också att marknaden för underhållsverkstäder identifierades som en möjlig flaskhals av regeringen redan innan omregleringen av järnvägen genomfördes. Trots att Jernhusen har ett uppdrag i bolagsordningen som antyder ett bredare samhällsengagemang ska uppdraget till bolaget enligt regeringen tolkas rent finansiellt.

Ett annat exempel är *Svenska* rymdaktiebolaget (SSC) som ansvarar för drift och utveckling av en av svensk rymdverksamhets mest utvecklingsstrategiska tillgångar, rymdbasen Esrange. Riksdagen har uttalat att svensk rymdverksamhet ska vara en strategisk tillgång för kunskapssamhället och industrins konkurrenskraft och för att möta samhällets behov, men Riksrevisionens granskning visar att regeringen i praktiken styr SSC som ett företag bland andra. Avkastningsmålet är satt utifrån en marknadsprissättning på privata marknader men SSC verkar på en nästan helt institutionell marknad som domineras av offentliga upphandlingar. Avkastningsmålet är därför inte anpassat till den marknad bolaget verkar på.

Ett tredje exempel är *Svenska Spel,* som har i uppdrag att dels tillgodose efterfrågan på spel, dels att värna sociala skyddshänsyn som spelberoende. Vår granskning visar att bolaget, till följd av sitt otydliga uppdrag har fokuserat på affärsmässighet genom att kanalisera efterfrågan på spel till det egna bolaget i syfte att staten ska få ökad kontroll över det totala spelandet i Sverige. Granskningen visar att Svenska Spel inte tagit tillräcklig hänsyn till risken för spelberoende samt att regeringen inte utvärderat vare sig Svenska Spels arbete med att minimera negativa sociala konsekvenser till följd av spelverksamhet eller bolagets arbete med att kanalisera efterfrågan på spel till det egna bolaget.

## 8.4 Svaga incitament för effektivt utnyttjande, underhåll och utveckling av statlig infrastruktur

Staten äger en omfattande infrastruktur inom telekom-, el- och järnvägsmarknaderna. En effektivt fungerande infrastruktur kräver att investeringar i underhåll och utveckling sker i tillräcklig omfattning. Om underhåll och investeringar eftersätts finns risker att flaskhalsar och negativa bieffekter som till exempel tågförseningar kan uppstå.

Tillgång till denna infrastruktur på transparenta och icke-diskriminerande villkor för de operatörer som är verksamma på dessa marknader är väsentlig för operatörernas effektivitet. Våra granskningar visar dock att det finns svaga incitament för både infrastrukturförvaltare och operatörer att investera i underhåll och utveckling av den statligt ägda infrastrukturen.

8.4.1 Förseningsavgifter, banavgifter och underhåll av järnväg

På *järnvägsmarknaden* finns ett system med förseningsavgifter för att skapa incitament för punktlighet och förebyggande åtgärder. Trafikverket utformar förseningsavgiftssystemet och debiterar förseningsavgifter både till sig själv som infrastrukturförvaltare och till järnvägsoperatörer. Vår granskning visar dock att förseningsavgifterna är för låga för att de ska ha en styrande effekt mot järnvägsoperatörerna.

Trafikverket tilldelar också tåglägen till järnvägsoperatörer och tar ut banavgifter för detta från operatörerna. Granskningen visar dock att Trafikverkets banavgifter inte motsvarar kostnaden för slitage, trängsel, buller och liknande orsakade av järnvägsoperatörerna och är heller inte differentierade så att de ger en styreffekt på operatörernas efterfrågan av tåglägen*.*

Hur underhållet av järnvägsbanorna sker har också stor betydelse för punktligheten. Vår granskning visar att under ett antal år har underhållet inte stått i paritet med förslitningen på banorna vilket i sin tur har skapat problem för punktligheten. Under senare år har dock Trafikverket genomfört ett antal satsningar på underhåll, samtidigt som myndigheten har gått över till att upphandla underhållet av underhållsentreprenörer. Granskningen visar att underhållet av infrastrukturen inte har hållit utlovad kvalitet på grund av att Trafikverket inte gett underhållsentreprenörerna rätt styrsignaler i upphandlingen och inte heller tillräckligt följt upp entreprenörernas underhållsarbete. Priset är den avgörande faktorn i upphandlingen och funktionskraven är inte tillräckligt avvägda och relevanta. Vidare visade vår granskning att entreprenörernas ersättningsform i kontrakten inte ger incitament till förebyggande underhåll till fast pris, utan avhjälpande underhåll till rörligt pris lönar sig bättre.

8.4.2 Investeringar för utveckling

Vår granskning av de investeringsplaner om stamnätets utveckling som riksdagen godkänt för *Svenska kraftnät* har sällan uppfyllts under perioden från elmarknadens omreglering 1996 till 2011. Många investeringsprojekt har blivit försenade och anpassningen av elnätet till strukturella förändringar i produktionen av el och den allt mer integrerade europeiska elmarknaden har därför blivit lidande. Regeringens styrning har under perioden inte varit tillräckligt aktiv för att få Svenska kraftnät att tidigt investera i nödvändig utveckling och kapacitetsökning i det svenska stamnätet.

Inom *telekomområdet* äger de statliga aktörerna Vattenfall AB, Teracom AB, Svenska kraftnät och Trafikverket digital infrastruktur som tillsammans utgör det näst största rikstäckande stomnätet. Dessa statliga aktörer är viktiga inte bara för marknadens funktion, utan också för möjligheten att uppnå politiska mål som bredbandsmålet och målet om säkra kommunikationer för offentlig sektor. Vår granskning visade dock att regeringen inte haft ett samlat kunskapsunderlag om innehavet av statlig telekominfrastruktur och har heller inte gett tydliga direktiv till de statliga aktörerna om hur de ska utveckla telekomverksamheten. Det har fått till konsekvens att telekomverksamheten inte har prioriterats och inte uppfyllt sin potential på marknaden. Endast en av de fyra organisationerna har fått i uppdrag att verka för att målen i regeringens bredbandsstrategi uppnås.

## 8.5 Statliga upphandlingar av elektroniska kommunikationer främjar inte innovation

Hur statliga upphandlingar genomförs är av stor vikt för möjligheten att uppnå innovationspolitiska mål. Den nationella innovationsstrategin från 2012 uttrycker att det offentliga åtagandet för ett starkt innovationsklimat ska nås bland annat genom statliga och andra offentliga innovationsupphandlingar.

Riksrevisionens granskning av *telekommarknaden* visar dock att statens upphandlingar av elektroniska kommunikationer inte har använts strategiskt för att främja de mål som finns om innovation och utveckling för dessa marknader. Trots att staten är den enskilt största användaren av elektroniska kommunikationer i Sverige saknar regeringen underlag om omfattningen av den statliga innovationsupphandlingen inom telekom. Granskningen visar till exempel att Kammarkollegiets ramavtal för elektroniska kommunikationer, som sammantaget motsvarar cirka 5 procent av den svenska slutkundsmarknaden för företag, inte tillvaratar upphandlingarnas potential för att skapa ökad nytta för staten och driva marknadens innovationstakt.

Kammarkollegiets upphandling av ramavtal, utformning av avrop och vägledning till avropande myndigheter riskerar därför enligt Riksrevisionen att låsa in avropande myndigheter i att enbart använda befintliga produkter och tjänster.

## 8.6 Samordning har fått större betydelse

När en marknad omregleras från monopol till att bli konkurrensutsatt får allt fler aktörer ansvar för olika delar av marknaders funktion, som tillhandahållande av infrastruktur, tjänster, reglering och tillsyn. Vår granskning visar på betydelsen av samordning mellan dessa aktörer. Det kan gälla samordning av viktiga förutsättningar för att marknader ska fungera effektivt, men också förutsättningar för att företag och medborgare ska kunna ta tillvara sina intressen.

Riksrevisionen konstaterade att på *järnvägsmarknaden* har järnvägsoperatörerna inte fullt ut möjlighet att själva åtgärda bristerna på marknaden eftersom de är beroende av Trafikverket och av varandra för att kunna motverka tågförseningar på banan. Förutom en ändamålsenlig lagstiftning, tillsyn och tåglägestilldelning behövs tydligare incitament och en ökad samordning mellan flera aktörer för att marknadens funktion ska förbättras.

I vår granskning av *telekommarknaden* framkom att telekomoperatörer måste vända sig till flera olika statliga aktörer för att få tillgång till den helägda statliga infrastrukturen. Granskningen visar också att telekomoperatörerna upplevde att det i vissa fall krävdes mycket byråkrati för att göra affärer med statliga aktörer.

Behovet av samordning har också fått större betydelse på marknader som genomgått stora förändringar, som spel- och rymdmarknaden. På *spelmarknaden* har både regeringen, Lotteriinspektionen, länsstyrelserna och kommunerna uppgifter i tillsyns- och tillståndsprocessen. Vår granskning visade att dessa ofta har överlappande ansvar. Vår slutsats är att den splittrade tillståndsgivningen och tillsynen riskerar att få negativ effekt på enhetligheten i tillståndsgivningen och tillsynen. Granskningen visar att ingen aktör har den totala överblicken, att villkoren i tillståndsprocessen inte är lika och att vissa frågor inte tas omhand. Riksrevisionen har därför rekommenderat regeringen att vidta åtgärder för samverkan och en mer sammanhållen organisation för tillståndsgivning och tillsyn inom spelområdet.

Granskningen av den svenska *rymdverksamheten* visade att det saknades en helhetssyn i regeringens hantering av rymdfrågorna vilket i sin tur försvårar svenska prioriteringar i exempelvis EU:s rymdpolitik. För att rymdverksamheten bättre ska kunna utnyttjas som en strategisk tillgång rekommenderade Riksrevisionen att regeringen i sitt fortsatta arbete borde knyta ihop rymdverksamhetens olika delar i en bredare process än hittills. Flera samhällsfunktioner, som till exempel meteorologi, miljöövervakning och telekommunikation, använder rymdinfrastruktur i allt högre utsträckning. Organisationsstrukturen inom rymdområdet behöver därför ses över så att riksdagens intentioner för området kan uppnås.

## 8.7 Regeringens bedömning av granskningarna

Regeringen ska i en skrivelse till riksdagen redogöra för vilka åtgärder som man har vidtagit eller avser att vidta med anledning av en granskning från Riksrevisionen. Regeringen har lämnat skrivelser på samtliga granskningar som Riksrevisionen publicerat inom granskningsstrategin Staten på marknaden. Hur har då regeringen i sina skrivelser till riksdagen förhållit sig till de granskningar som har genomförts inom granskningsstrategin?[[10]](#footnote-10) Regeringen instämmer i flera av granskningarnas iakttagelser och slutsatser men inte alla. Här lyfter vi fram några av de viktigaste synpunkterna i skrivelserna.

Regeringen delar Riksrevisionens bedömning att avsaknaden av systematisk uppföljning försvårar omprövningar av rymdverksamheten samt att forskningsbaserade förebyggande åtgärder är viktiga på spelmarknaden.

I skrivelserna om granskningarna av el- respektive telekommarknaderna instämmer regeringen i behovet av systematisk och planlagd tillsyn på plats, liksom att det är problematiskt när en så hög andel av Post- och telestyrelsens beslut ändras av domstolarna. Regeringen instämmer också i behovet av tydliga beslutsunderlag från berörda tillsynsmyndigheter och bolag.

Regeringen har förändrat verksamhetsformen för Apotekens Service AB från bolag till myndighet bland annat mot bakgrund av Riksrevisionens kritik om att bolaget har en samhällelig uppgift som inte har tillräckligt stöd i lag och att insynen i bolaget är för begränsad för att medborgare och företagskunder kan ta sin rätt i anspråk.

I frågor som rör styrningen av vissa bolag med särskilda uppdrag, delar till exempel regeringen bedömningen att Svenska Spel har ett särskilt ansvar för arbetet med spelansvar och att uppföljning av spelansvarsåtgärderna är en viktig uppgift för Svenska Spels styrelse. Regeringen avser också återkomma med förslag i syfte att få till stånd ett väl fungerande regelverk på spelområdet där bland annat spelansvars- och marknadsföringsåtgärder och forskningsfrågor ingår.

När det gäller investeringar i samhällsviktig infrastruktur delar regeringen Riksrevisionens bedömning att Svenska kraftnäts investeringar i stamnätet aktivt bör följas av regeringen och att det på området finns ett stort uppdämt behov av investeringar.

I bedömningar som rör samordning instämmer regeringen till viss del i Riksrevisionens bedömning att Regeringskansliets gemensamma beredningsprocess inte alltid är tillräcklig inför internationella förhandlingar som rör rymdverksamheten.

Regeringen delar dock inte Riksrevisionens bedömningar i alla delar. Ett exempel är granskningen av järnvägen. Flera av Riksrevisionens påtalade brister menar regeringen bör åtgärdas av infrastrukturförvaltare och tillsynsmyndigheten. Regeringen hänvisar också till pågående utredningar som ska lägga förslag till åtgärder för att höja kvaliteten inom järnvägssektorn, bland annat åtgärder för att förbättra punktligheten.

Ett annat exempel finns i granskningen om rymdverksamheten, där regeringen delvis instämmer i Riksrevisionens bedömning att avsaknad av helhetssyn tillsammans med bristande uppföljning gör att den fulla potentialen hos rymdverksamheten inte utnyttjas. Regeringen menar dock att situationen är mer komplex än vad Riksrevisionens analys visar.

## 8.8 Riksrevisorernas bedömning

Våra granskningar i granskningsstrategin Staten på marknaden visar att det finns ett antal generella lärdomar att dra som har betydelse för effektiviteten i den statliga verksamheten på dessa marknader och därmed också för hur väl marknaderna fungerar.

* De nya marknaderna ställer högre krav på regeringens styrning, eftersom behovet av uppföljning av både marknader, tillsynsmyndigheter och berörda bolag och affärsverk är större än tidigare.
* Även kraven på samordning ökar, både inom Regeringskansliet men också mellan aktörerna på marknaderna. Denna samordning kan i vissa fall inte åstadkommas av marknaden själv, utan regeringen behöver uppmärksamma detta behov och vidta åtgärder för att en sådan samordning kommer till stånd.
* Regeringens och tillsynsmyndigheternas kunskapsunderlag har varit begränsat både om de marknader som granskats, om regelverkens effekter och om hur myndigheternas och bolagens verksamhet utvecklats i förhållande till målen. Det har i ett antal fall lett till regeringen och myndigheterna inte vidtagit de korrigerande åtgärder som varit nödvändiga för att marknadens funktion ska förbättras. Det har i sin tur försvagat förutsättningarna för att marknaderna ska fungera effektivt och drabbar ytterst konsumenterna.
* När en marknad öppnas upp för konkurrensbehövs en större regeluppsättning än den som behövdes tidigare. Det får konsekvenser inte minst för berörda tillsynsmyndigheter som behöver anpassa sig till förändrade regelverk och nya marknadsförhållanden. Tillsynen har fått ökade resurser men i våra granskningar har vi kunnat konstatera att tillsynen ännu inte fullt ut har anpassats till de krav som gäller för de omreglerade marknaderna.
* Statliga bolag spelar också en viktig roll på de marknader som vi granskat. Det är tydligt att regeringens bolagsstyrning i många fall är för avgränsad till de affärsmässiga målsättningarna och inte anpassad till de samhälleliga målen som bolagen ska bidra till. Risken är därmed att de samhälleliga målen inte nås. Vi vill understryka vikten av att regeringens styrning av bolagen omfattar både ekonomiska mål och samhälleliga mål, så att de övergripande mål som riksdagen formulerat för olika marknader och verksamheter kan nås.

De övergripande avsikter och mål som finns för de enskilda omregleringarna kan enligt vår mening tydligare omsättas i det praktiska genomförandet genom att statens verktyg utnyttjas på ett annat sätt än hittills. Detta är tydligt inte minst i våra granskningar av statlig infrastruktur inom järnvägsmarknaden och elmarknaden. De statliga bolagen och statlig infrastruktur har en viktig funktion på de omreglerade marknaderna och de behöver därför styras mera aktivt än vad som hittills har varit fallet. Bland annat behöver det finnas tydligare incitament för ett effektivt utnyttjande, underhåll och utveckling av infrastrukturen. Ytterst handlar det om att skapa förutsättningar för fungerande marknader för både konsumenter och företag.

# 9 Effektivitetsrevisionens strategier

En stor del av Riksrevisionens effektivitetsrevision genomförs inom ramen för granskningsstrategier. En strategi är en serie granskningar på ett tema eller ett område med en gemensam frågeställning. Sedan publiceringen av riksrevisorernas årliga rapport för 2013 har effektivitetsrevision bedrivits inom ramen för nio strategier, varav tre har avslutats under året. Den löpande planeringen inom såväl strategierna som övrigt inom effektivitetsrevisionen redovisas i Riksrevisionens granskningsplan.

## 9.1 Avslutade strategier under året

9.1.1 Försvarets förmåga

Granskningsstrategin Försvarets förmåga inleddes under 2009 och avslutades i april 2014 med en slutrapport. Totalt har elva granskningar publicerats, varav fyra det senaste året.

Syftet med granskningsstrategin har varit att samlat granska regeringens och myndigheternas genom­förande av riksdagens beslut och övriga intentioner om försvaret. Av Riksrevisionens granskningsplan framgår att den omfattande reformeringen som försvaret genomgår skapar en osäkerhet om försva­rets effektivitet och förmåga att lösa de uppgifter som riksdagen och regeringen beslutat om. De granskningar som publicerats under året bekräftar denna bild. Riksrevisionens övergripande bedömning av Försvarsmaktens förmåga är att den är bristfällig idag och kommer att förbli så under de närmaste åren. Enligt Riksrevisionen kommer Försvarsmaktens förmåga att lösa alla sina uppgifter att vara begränsad även efter att försvarsreformen har fullföljts och insatsorganisationen är bemannad och resurssatt. Granskningarna visar också att det finns en betydande osäkerhet om försvarsreformen kan fullföljas. Samtidigt som granskningarna pekar på en bristande försvarsförmåga konstaterar Riksrevisionen att riksdagens styrning av försvaret med tiden har blivit mer övergripande och bred och att regeringens styrning av Försvarsmakten är otydlig och ger upphov till ett stort tolkningsutrymme.

9.1.2 Hållbar utveckling – klimat

Riksrevisionens granskningsstrategi Hållbar utveckling – klimat färdigställdes i december 2013 med slutrapporten Klimat för pengarna? – Granskningar inom klimatområdet 2009–2013. Totalt har tolv granskningar publicerats inom strategin. Granskningarna utgår enligt Riksrevisionens granskningsplan från den övergripande frågan om staten använder sina styrmedel så att utsläppen av växthusgaser minskar i enlighet med målen och till rimliga kostnader.

Av Riksrevisionens slutrapport framgår att etappmålet till 2020 för miljökvalitetsmålet Begränsad klimatpåverkan enligt aktuella bedömningar kan nås, om tillräckligt många utsläppskrediter levereras och utsläppsutvecklingen i Sverige följer prognoserna. Regeringens vision om nära nollutsläpp 2050 i Sverige ligger emellertid mycket långt från Naturvårdsverkets referensscenario över utvecklingen. Det är låg överensstämmelse mellan miljökvalitetsmålet Begränsad klimatpåverkan, den samhällsomställning som skulle behövas för att nå dit och regeringens styrning och rapportering till riksdagen. Det stora gapet mellan behovet av utsläppsminskningar efter 2020 och hur utsläppen utvecklas enligt prognoser innebär stora risker för att visionen om nära nollutsläpp inte kan infrias. Det råder betydande osäkerhet om det går att praktiskt realisera utsläppsminskningar, och omställningskostnaderna riskerar att bli höga, såväl statsfinansiellt som för företag och allmänhet.

Den övergripande slutsatsen i Riksrevisionens slutrapport är att det finns en risk att staten inte använder sina styrmedel så att utsläppen minskar i enlighet med målen till rimliga kostnader. Kostnaderna för att minska utsläppen varierar kraftigt mellan olika insatser, vilket indikerar att de samlade utsläppsminskningarna till 2020 skulle kunna åstadkommas till lägre kostnader genom en annan kombination av styrmedel. Klimat- och energimålen är otydligt utformade, vilket skapar en betydande osäkerhet. Effekterna av klimatinsatserna varierar, och principen om att förorenaren ska betala följs inte fullt ut. Styrningen mot minskade utsläpp är svag för delar av näringslivet. Det motiveras av konkurrensskäl, men det saknas samlade underlag exempelvis för att bedöma risken för koldioxidläckage för näringslivet i Sverige. Det råder bristande samordning mellan olika myndigheter, till exempel om vilken tidshorisont som analyser av olika åtgärder ska utgå ifrån. Det råder också bristande samordning mellan åtgärder på nationell nivå och på EU-nivå.

Riksdag, regering, myndigheter, företag och allmänhet behöver få samlade och avvägda underlag för beslut om investeringar och olika klimatinsatser. Regeringen och myndigheterna har förbättrat rapporteringen och genomförandet av vissa insatser. Riksrevisionen bedömer dock att det är nödvändigt med ytterligare arbete för att åstadkomma effektiva åtgärder och en samlad, transparent uppföljning och rapportering.

9.1.3 Staten på marknaden

Även granskningsstrategin Staten på marknaden har avslutats under året. Strategin avrapporteras i kapitel 8 i denna rapport.

## 9.2 Pågående strategier

9.2.1 Etablering och integration

Granskningsstrategin Etablering och integration startades under 2011, och hittills har sex rapporter publicerats, varav två det senaste året. Strategin ska avslutas 2015. Strategin syftar till att undersöka om statens insatser är effektiva för att skapa förutsättningar och undanröja hinder för en snabb och ändamålsenlig etablering.

Granskningsstrategin har, som framgår av Riks­revisionens granskningsplan, fokus på åtgärder som vidtas inom områdena arbets­marknad och utbildning för att uppnå de integra­tionspolitiska målen och åtgärder som påverkar möjligheten att etablera sig på arbetsmarknaden. Det finns indikationer på att de statliga insatserna inom dessa områden inte är ändamålsenliga och effektiva.

Riksrevisionens granskning av instegsjobb och nystartsjobb visar att nyanlända som får del av dessa insatser kommer närmare en sysselsättning på arbetsmarknaden än de utan subventionerad anställning. Samtidigt finns det ytterligare möjligheter att få fler i jobb genom att bättre nå ut till arbetsgivare och se över stödvillkoren. Även det civila samhällets medverkan i integrationsarbetet har granskats. Av granskningen framgår att riksdagens och regeringens ambition att involvera civilsamhället i statens integrationsarbete inte fullt ut har fått genomslag i berörda myndigheters verksamhet.

9.2.2 Hållbara pensioner

Granskningsstrategin Hållbara pensioner startades 2012 och ska avslutas 2015. Den centrala frågeställ­ningen i strategin är enligt Riksrevisionens granskningsplan om regeringen och ansvariga myndigheter har förvaltat pensionssystemet effektivt*.* Hittills har tre granskningar avslutas varav en sedan Riksrevisionens föregående årliga rapport. Granskningarna har behandlat statens tillsyn av information på tjänstepensionsmarknaden, bostadstillägg och äldreförsörjningsstöd till pensionärer och Sjunde AP-fondens förvaltning av premiepensionssystemets förvalsalternativ.

Syftet är att genom granskningar av de statliga insatserna inom pensionssystemet ge underlag för en effektivare förvaltning och därmed i förläng­ningen bättre förutsättningar för ett väl fungerande pensionssystem till gagn för både individen och statens finanser.

Strategins bakgrund är den finansiella kris som medförde att den auto­matiska balanseringen (bromsen) i det allmänna pensionssystemet aktiverades under åren 2010, 2011 och 2014. Det finns ingen risk för finan­siella obalanser i systemet, utan den övergripande risken är i stället att pensionerna blir låga för grupper av pensionärer, som då riskerar en låg levnadsstandard. Pensionssystemen är därmed satta under press, vilket samtidigt skärper kraven på staten. Det är angeläget att information och stöd till pensionsspararna och pensionärer fungerar väl. Det är vidare viktigt att tillsynen av Pensionsmyndigheten och av livförsäkrings- och fondbolagen är effektiv.

9.2.3 Medborgarna och förvaltningen

Granskningsstrategin Medborgarna och förvaltningen inleddes 2012 och ska avslutas 2015. Syftet är att granska hur staten och andra aktörer verkar för att tillgodose medborgarnas behov av exempelvis arbete, bostad, social omsorg och trygghet. Den centrala frågeställningen i strategin är enligt Riksrevisionens granskningsplan: Har staten organiserat och reglerat genomförandet av olika verksamheter så att medborgarna får sina behov tillgodosedda på ett effektivt sätt?

Granskningarna inom strategin utgår från ett medborgarperspektiv och fokuserar på relationen mellan den enskilda medborgaren och förvaltningen, det vill säga staten och andra offentliga och privata aktörer. Granskningarna ska ge underlag för en bedömning av om staten och övriga aktörer löser detta på ett effektivt sätt.

Hittills har fyra granskningsrapporter publicerats, alla det senaste året. Tre av dessa granskningar visar att staten inte använder de styrmedel den har till sitt förfogande på ett tillräckligt bra sätt och att det drabbar medborgarna. Det framgår både i en granskning om bostäder för äldre i avfolkningsorter, en granskning av riksintressen som hinder för bostadsbyggande och en granskning av stöd till anhöriga. En granskning av enskilda personers överklaganden till förvaltningsrätten visar att förvaltningsrätterna behöver ha ett tydligare medborgarperspektiv i sin verksamhet genom att utveckla informationen till klagande och minska de långa handläggningstiderna.

9.2.4 Offentliga finanser

Granskningsstrategin Offentliga finanser har pågått sedan 2006. Förutom åter­kommande granskningar av regeringens budget­proposition och granskningar inom skatteområdet fördjupar sig strategin i frågor som rör förutsätt­ningarna för tillväxt. Totalt har 34 rapporter inom strategin publicerats hittills, varav 3 under det senaste året.

Enligt Riksrevisionens granskningsplan för 2012/13 utgår granskningsstrategin från att stabila och hållbara offentliga finanser kräver att de offentliga resurserna används effektivt, att det finanspolitiska ramverket stöder långsiktig hållbarhet i finanspoli­tiken och att skattesystemet är väl fungerande. Grundläggande för sunda offentliga finanser är också att det finns goda förutsättningar för tillväxt i ekonomin.

De granskningar inom strategin som Riksrevisionen publicerat sedan den förra årliga rapporten visar att det finns flera områden där statens insatser kan förbättras. I granskningen av skattekontrollen framgick att det finns flera problem med hur statliga myndigheter och kommuner hanterar skattefrågor. Till exempel tillämpas inte reglerna om uttagsbeskattning i staten, och myndigheternas kompensation för ingående moms är i praktiken en kontrollfri zon.

I den återkommande granskningen av budgetpropositionen konstaterades att det inte tydligt framgår om överskottsmålet uppnås eller inte. Regeringens beräkningar bygger dessutom på en mer optimistisk samhällsekonomisk utveckling än de bedömningar som andra prognosmakare gör. I granskningen av statens insatser för riskkapitalförsörjningen framgick att en stor del av det statliga riskkapitalet investeras där de privata aktörerna redan är verksamma och i företag som har kommit en bra bit i sin utveckling.

9.2.5 Statens insatser på skolområdet

Granskningsstrategin Statens insatser på skolområdet inleddes under 2011 och ska avslutas 2015. Hittills har fem granskningar avslutats, varav tre under det senaste året. Den statliga styrningen begränsas av att kommunala och fristående huvud­män har utföraransvar, vilket komplicerar den statliga styrningen och dess genomslag. Utgångs­punkten för strategin är därför att ansvarsfördelning­en mellan staten och huvudmännen ska fungera. Inom strategin ska Riksrevisionen enligt granskningsplanen granska om statens styrning leder till att alla elever får sin rätt till utbildning tillgodosedd.

De tre senast avslutade granskningarna berör Skolinspektionens tillsyn av skolan, behandlingen av elever som utsätts för trakasserier eller kränkande behandling respektive statens kunskapsspridning till skolan. Riksrevisionen konstaterar att Skolinspektionen bör utveckla tillsynen av skolan, att det system staten har satt upp för att skolor och huvudmän ska motverka kränkande behandling och trakasserier kan fungera bättre, samt att det material som skickas ut till skolorna för att sprida kunskap kan förbättras.

9.2.6 Staten och vården

Granskningsstrategin Staten och vården inleddes 2011. Hittills har fyra granskningsrapporter publicerats inom strategin, varav en det senaste året. Avsikten är att strategin ska avslutas 2015.

Utgångspunkten för strategin är, enligt Riksrevisionens granskningsplan, att staten har ett övergripande ansvar för hälso- och sjukvården och möjligheter att genom olika styrmedel och ekonomiska satsningar försöka komma till rätta med de betydande problemen i sektorn. Riksrevisionens granskning av statens satsningar på nationella kvalitetsregister visade att statens omfattande satsning inte har förbättrat förutsättningarna för att använda data från registren för kvalitetsutveckling i vårdverksamheterna. Regeringen bör därför överväga att minska omfattningen av statens satsningar och framförallt ompröva användningen av prestationsersättning för att öka registreringen i register.

## 9.3 Riksrevisorernas bedömning

Inom effektivitetsrevisionen har vi levererat granskningar inom ramen för nio granskningsstrategier, samtliga i enlighet med Riksrevisionens granskningsplan. Vi ser flera värden med strategier som arbetssätt. Genom att granska ett område från olika perspektiv får vi bättre helhetsperspektiv i våra rekommendationer och bidrar samtidigt till att ny kunskap tas fram. På så vis bidrar våra strategier till att skapa ett mervärde.

Att granska ett särskilt område inom en granskningsstrategi binder upp stora resurser under en längre tid. Vi kommer även fortsättningsvis att använda strategier som arbetssätt, men antalet fristående granskningar kommer att öka. Vi avser också att på andra sätt tematiskt granska olika områden.

# 10 Effektivitetsrevisionens rapporter

Effektivitetsrevisionen har publicerat 24 granskningsrapporter sedan den årliga rapporten för 2013 presenterades. I detta avsnitt redogör vi för de viktigaste iakttagelserna från dessa rapporter fördelade på berörda riksdagsutskott. Vi vill emellertid påpeka att Riksrevisionens granskningsrapporter i vissa fall kan beröra flera riksdagsutskott. I detta sammanhang redovisar vi rapporterna under det utskott som har berett eller ska bereda rapporten.

Effektivitetsrevisionen syftar till att öka effektiviteten i den statliga verksamheten. Den typiska effektivitetsgranskningen inriktas på att bedöma om riksdagens mål och intentioner uppnås i så hög grad som möjligt inom ramen för tillgängliga resurser och med god hushållning.

Vid val av granskningar utgår Riksrevisionen från risker för ineffektivitet eller problem inom olika områden i statens verksamhet. Hänsyn tas också till möjligheten att åstadkomma ett mervärde, det vill säga att granskningen ska leda till ökad effektivitet i staten.

Varje granskning innebär ett omfattade utredningsarbete och pågår ofta i upp till ett år. Granskningens iakttagelser bedöms mot kriterier som ofta tar sin utgångspunkt i riksdagens krav på den verksamhet som granskas. De kan dock även utgå från god praxis eller rimlighetsbedömningar.

Resultatet av en granskning publiceras i en granskningsrapport som lämnas till riksdagen för behandling. I rapporten lämnas underlag som gör det möjligt för riksdagen att utkräva ansvar av såväl regeringen som dess myndigheter, bolag och stiftelser för de effektivitetsbrister som identifierats i granskningen. Regeringen ska inom fyra månader lämna en skrivelse till riksdagen med en redovisning av vilka åtgärder regeringen har vidtagit eller avser att vidta med anledning av granskningsrapporten. När regeringens skrivelse har kommit in till riksdagen bereds den av berört utskott. Utskottet föreslår i ett betänkande vilket beslut riksdagen ska fatta. När utskottet har avslutat sin behandling av ärendet fattar riksdagen sitt beslut.

## 10.1 Arbetsmarknadsutskottet

10.1.1 Ett steg in och en ny start – hur fungerar subventionerade anställningar för nyanlända? (RiR 2013:17)

Riksrevisionen har granskat två former av subventionerade anställningar som riktar sig till nyanlända i Sverige: instegsjobb och nystartsjobb. Stöden infördes 2007 för att effektivisera nyanländas arbetsmarknadsetablering. Syftet med granskningen är att svara på hur väl stöden fungerar för nyanländas arbetsmarknadsetablering och integration.

Riksrevisionens övergripande bedömning är att de två subventionerade anställningarna i stort sett fungerar som avsett. Personer med instegs- och nystartsjobb har kommit närmare arbetsmarknaden efter att ha tagit del av stöden. Särskilt bra har det gått för dem som först haft ett instegsjobb och sedan ett nystartsjobb. Det finns emellertid möjligheter till förbättringar. Riksrevisionens granskning visar att nystartsjobben i viss utsträckning tränger undan instegsjobb, vilket kan innebära försämrad språkinlärning och risker att på sikt hamna längre bort från arbetsmarknaden. Samma risk gäller för instegs-jobb med hög tjänstgöringsgrad. Dessutom har vissa grupper av arbetsgivare hittills inte anställt med instegsjobb i någon större utsträckning, och hos dem finns en potential för att fram­över skapa fler instegsjobb.

Riksrevisionen rekommenderar regeringen att ge Arbetsförmedlingen förutsättningar att fortsätta att utveckla sina arbetsgivarkontakter, om ambitionen är att fler instegsjobb ska skapas. Vidare rekommenderas regeringen att bibehålla eller öka skillnaden i subven­tionsgrad mellan instegsjobb och nystartsjobb. Arbetsförmedlingen rekommenderas att inte göra undantag från sfi-kravet för att få till stånd fler instegsjobb.

Regeringen har behandlat rapporten i skrivelsen Riksrevisionens rapport om subventionerade anställningar för nyanlända (skr. 2013/14:199).

10.1.2 Staten och det civila samhället i integrationsarbetet (RiR 2014:3)

Riksrevisionen har granskat om staten har undanröjt hinder och skapat förutsättningar för det civila samhällets medverkan i integrationsarbetet. Genom att bidra med verksamhet, nätverk och kontakter kan det civila samhället underlätta den nyanländes etablering och integration. Både riksdagen och regeringen har framhållit civilsamhällets roll såväl i samhället i stort som i integrationspolitiken, där en mångfald verksamheter antas underlätta etablering och integration på arbetsmarknaden och i samhället. Med det civila samhället avses ”en arena, skild från staten, marknaden och det enskilda hushållet, där människor, grupper och organisationer agerar tillsammans för gemensamma intressen”*.*

Riksrevisionens bedömning är att ambitionen att involvera det civila samhället i statens integrationsarbete inte fullt ut har fått genomslag i berörda myndigheters verksamhet. Civilsamhällets organisationer är i liten utsträckning utförare i statens integrationsarbete medan sektorn i viss mån har en annan, mer kompletterande roll. Civilsamhällets begränsade deltagande förklaras av flera faktorer. Till exempel har vare sig regeringen eller myndigheterna i sin styrning betonat vikten av civilsamhällets medverkan i integrationsarbetet.

Riksrevisionen rekommenderar regeringen att bland annat genomföra en samlad analys av statens finansiering av civilsamhället på integrationsområdet samt efterfråga uppföljning av myndigheternas lokala samverkan med civilsamhället.

10.1.3 Effekter av förändrade regler för deltidsarbetslösa (RiR 2014:5)

Riksrevisionen har granskat om förändringen i arbetslöshetsförsäkringen för deltidsarbetslösa har fått deltidsarbetslösa att i större utsträckning övergå till heltidssysselsättning. I april 2008 förändrades villkoren i arbetslöshetsförsäkringen för deltidsarbetslösa. Förändringen innebar att en deltidsarbetslös sedan dess endast kan ta ut ersättning för en del av en vecka tills antalet uttagna dagar uppgår till maximalt 75. Tidigare var antalet dagar 300. Reformen var tänkt att öka incitamenten för deltidsarbetslösa att gå över till heltidssysselsättning. Förändringen beräknades även medföra utgiftsminskningar i budgeten.

Riksrevisionens granskning visar att reformen har haft både positiva och negativa sysselsättningseffekter. Även om övergången till heltidssysselsättning har ökat för vissa deltidsarbetslösa har samtidigt fler tidigare deltidsarbetslösa övergått till att vara helt arbetslösa. Det är framför allt för de deltidsarbetslösa som arbetar mindre än 2,5 dagar i veckan (korta deltider) som reformen har fått negativa effekter. Utgiftsminskningarna har uppnåtts i mindre omfattning än beräknat.

Riksrevisionen rekommenderar regeringen att ge Arbetsförmedlingen i uppdrag att rikta insatser mot deltidsarbetslösa, särskilt arbetssökande med korta deltider. Regeringen bör även utvärdera effekten av beslutade arbetsmarknadsreformer och informera riksdagen om avvikelser från tidigare beräkningar i statsbudgeten.

## 10.2 Civilutskottet

10.2.1 Statens hantering av riksintressen – ett hinder för bostadsbyggande (RiR 2013:21)

Det finns en stor brist på bostäder i Sverige i dag, främst i storstadsregionerna. Centrala aktörer har hävdat att statens hantering av riksintressen är ett av flera hinder för bostadsbyggande. Riksintressen är områden som staten pekat ut som särskilt betydelsefulla och skyddsvärda.

I granskningen visar Riksrevisionen att statens hantering av riksintressen hindrar och försvårar för kommunerna att planera för bostäder. Det är framför allt riksintressena för kulturmiljövård, kommunikationer och naturvård som hindrar bostadsplaner. Länsstyrelserna ska stödja kommunerna i att hantera riksintressen i planprocesser, men de ger inte kommunerna tydliga underlag om var och hur de får bygga bostäder i anslutning till riksintressen. Riksrevisionen rekommenderar därför att länsstyrelserna prioriterar att ompröva och förtydliga riksintressebeskrivningar i områden som är aktuella för bostadsbyggande.

En anledning till att länsstyrelserna inte ger kommunerna tydliga besked är att underlagen om riksintressena ofta är bristfälliga och inaktuella. Boverket ansvarar för att samordna de statliga myndigheternas arbete med underlag om riksintressen, men har inte gjort det. Boverket har inte heller gett länsstyrelserna den vägledning de behöver. Riksrevisionen rekommenderar att Boverket prioriterar detta arbete.

Regeringen har hittills inte vidtagit åtgärder trots signaler om omfattande brister i riksintressesystemet. Mot bakgrund av dagens bostadsbrist bör regeringen undersöka hur bostadsbyggandet kan få ökad tyngd i förhållande till riksintressena vid omfattande bostadsbrist.

Regeringen har behandlat rapporten i skrivelsen Riksrevisionens rapport om statens hantering av riksintressen (skr. 2013/14:211).

10.2.2 Bostäder för äldre i avfolkningsorter (RiR 2014:2)

Många avfolkningskommuner i Sverige har begränsade möjligheter att erbjuda äldre personer tillgänglighetsanpassade och centralt belägna bostäder med till exempel hiss och närhet till service. Ofta måste därför äldre bo kvar i småhus och lägenheter med dålig tillgänglighet.

Av Sveriges 290 kommuner är det 123 som har eller har haft svaga bostadsmarknader. Riksrevisionens enkät riktad till dessa kommuner visar att omkring hälften av de svarande anser att de saknar en långsiktigt väl fungerande bostadsmarknad. Dessutom har en majoritet av kommunerna inte ett utbud av tillgängliga bostäder för äldre som motsvarar efterfrågan. Granskningen visar vidare att endast 10 procent av dessa kommuner kan finansiera nybyggnation på egen hand och 15procent kan finansiera ombyggnation av befintligt bestånd. Bostadsförsörjningslagens mål om att skapa förutsättningar för alla i kommunen att leva i goda bostäder uppfylls därför inte.

Riksrevisionen anser att regeringen inte har gett kommuner med svaga bostadsmarknader tillräckliga finansiella och rättsliga förutsättningar att uppfylla sitt bostadsförsörjningsansvar. De bristande rättsliga förutsättningarna handlar om att regeringen inte har klargjort hur de kommunala bostadsföretagen i praktiken ska kunna kombinera sitt allmännyttiga uppdrag med marknadsmässiga avkastningskrav. Det innebär att företag på svaga bostadsmarknader har svårt att bygga om och bygga nytt. När det gäller de finansiella förutsättningarna går det inte att fastställa exakt hur långt statens ansvar på bostadsområdet sträcker sig. Riksrevisionen menar dock att det bör prövas om ansvaret kan utökas. De statliga insatserna på bostadsområdet har betydelse, men är idag inte tillräckliga. Dessutom bör regeringen se över utformningen av insatserna så att de på ett bättre sätt uppnår sina syften.

## 10.3 Finansutskottet

10.3.1 Transparensen i budgetpropositionen för 2014
– tillämpningen av det finanspolitiska ramverket (RiR 2013:23)

En transparent och tydlig redovisning av finanspolitiken i de ekonomiska propositionerna är ytterst en fråga om förtroendet för statsfinanserna. Därmed är det en viktig grund för långsiktigt hållbara statsfinanser. Riksrevisionen har granskat om regeringens redovisning av finanspolitiken i budgetpropositionen för 2014 är transparent och tydlig.

Granskningen har fokuserat på tre frågor: uppföljningen av överskottsmålet, de makroekonomiska antagandena om ekonomins potentiella produktionsnivå och den finanspolitiska avvägningen mellan att nå överskottsmålet och att stabilisera konjunkturen.

Riksrevisionen konstaterar i granskningen att regeringens redovisning kan utvecklas i flera avseenden för att bli mer tydlig och transparent. Exempelvis är det inte tydligt hur mycket prognoserna för att uppnå överskottsmålet beror på regeringens antaganden om effekterna av dess egen arbetsmarknadspolitik. Riksrevisionen menar därför att regeringens redovisning kan förbättras och fördjupas.

Regeringen bör fortsätta sitt arbete med att förbättra och utveckla uppföljningen och redovisningen till riksdagen. Det är också viktigt att presentationen i propositionerna görs mer pedagogisk och lättillgänglig. Riksrevisionen lämnar därför ett antal rekommendationer till regeringen.

Regeringen har behandlat granskningen i skrivelsen Riksrevisionens rapport om regeringens redovisning i budgetpropositionen för 2014 (skr. 2013/14:205).

## 10.4 Försvarsutskottet

10.4.1 Försvarets förmåga till uthålliga insatser (RiR 2013:22)

En av Försvarsmaktens huvuduppgifter är att försvara Sverige och främja svensk säkerhet genom insatser nationellt och internationellt. En granskning av uthålligheten i Försvarsmaktens insatsverksamhet är nödvändig för att kunna bedöma om reformeringen av försvaret genomförs så som riksdagen avsett.

Riksrevisionen har därför granskat om Försvarsmakten har förmåga att uthålligt genomföra insatser i den mängd och inriktning som regeringen och riksdagen har beslutat. Riksrevisionen har också granskat om regeringen har gett Försvarsmakten tillräckliga förutsättningar att planera och genomföra en insatsverksamhet som är uthållig och om erfarenheter har tagits tillvara och återredovisats.

Riksrevisionen har funnit att Försvarsmakten varken idag eller de närmaste åren kommer att kunna nå upp till de krav på insatsverksamheten som regeringen och riksdagen beslutat. Riksrevisionen bedömer även att förmågan är bristfällig att leva upp till kraven då insatsorganisation 2014 ska vara fullt införd. Riksrevisionen rekommenderar regeringen bland annat att se till att en operativ studie görs över vilka krav som ska gälla framöver för insatsverksamheten. Försvarsmakten bör bland annat utveckla sina metoder att värdera förmågan att genomföra insatser utifrån samtliga mål och krav för insatsverksamheten som regeringen och riksdagen beslutat om.

Granskningen har behandlats av regeringen i skrivelsen Riksrevisionens rapport om försvarets förmåga till uthålliga insatser (skr. 2013/14:185).

10.4.2 Försvarsmaktens omställning (RiR 2014:4)

Riksrevisionen har granskat Försvarsmaktens omställning under de tre senaste försvars- och inriktningsbesluten. Syftet har varit att undersöka om den omfattande förändring som Försvarsmakten genomgått har varit tydlig och transparent.

Riksrevisionen kan konstatera att det svenska försvaret har förändrats i grunden. Bland annat har Försvarsmaktens struktur och resurser minskat kraftigt i volym. Samtidigt har även Försvarsmaktens inriktning svängt över tiden.

Riksrevisionens samlade bild är att regeringen och Försvarsmakten har presenterat information om denna förändring. I flera viktiga avseenden har det dock funnits brister i tydlighet och transparens, vilket bidrar till en otydlighet kring vad Försvarsmaktens omställning har lett till. Riksrevisionen rekommenderar regeringen att bland annat förtydliga målen för det militära försvaret och kraven på operativ förmåga genom exempelvis delkrav, för att därigenom skapa tydligare förutsättningar för styrning och uppföljning. Vidare menar Riksrevisionen att regeringen bör se över möjligheten att i ökad utsträckning använda jämförelser och mer sammanhängande information med relevanta förklaringar kopplade till riksdagens beslut. Det handlar om att ge tydligare information om Försvarsmaktens utveckling. Regeringen kan även i en ökad utsträckning säkerställa att det görs en övergripande uppföljning. Även till Försvarsmakten riktas rekommendationer som handlar om att stärka förutsättningarna för att kunna följa Försvarsmaktens utveckling.

10.4.3 Ekonomiska förutsättningar för en fortsatt omställning av försvaret (RiR 2014:7)

Försvarsmakten genomgår en omfattande reformering som kräver att ambitions- och kostnadsökningar måste balanseras mot rationaliseringar och sänkta ambitioner. Riksrevisionen har granskat om tillräckliga åtgärder har vidtagits för att skapa ekonomiska förutsättningar för att uppnå målen för försvarets framtida inriktning. Granskningen omfattar också en bedömning av vilken roll frågor om den långsiktiga ekonomiska planeringen har spelat vid viktiga beslut om försvarets framtida inriktning.

Granskningen visar att de åtgärder som hittills har vidtagits för att åstadkomma ekonomiska förutsättningar för omställningen av försvaret inte är tillräckliga. Även om Försvarsmakten hittills har bedrivit sin verksamhet inom tilldelade ekonomiska ramar och betydande åtgärder har vidtagits för att sänka kostnaderna kommer det även fortsättningsvis att krävas rationaliseringar i verksamheten. Dessutom återstår att hantera de grundläggande problemen inom materielförsörjningen. Vidare bedömer Riksrevisionen att den långsiktiga ekonomiska planeringen har haft en underordnad roll i de olika underlag som togs fram inför inriktningsbeslutet 2009.

Riksrevisionen rekommenderar regeringen att utveckla den ekonomiska uppföljningen av kostnadsstrukturen inom Försvarsmakten samt redovisa ekonomiska konsekvenser till riksdagen i samband med större strategiska beslut om försvaret. Regeringen bör dessutom utreda förutsättningarna att på lång sikt tillgodose materielbehoven. Försvarsmakten bör utveckla en tydligare redovisning av spårbarheten mellan olika uppgifter och materielbehov samt vidareutveckla sin uppföljning av genomförda rationaliseringar och besparingar.

10.4.4 Försvaret – en utmaning för staten. Granskningar inom försvarsområdet 2010–2014 (RiR 2014:8)

Riksrevisionen har granskat regeringens och Försvarsmaktens genomförande av riksdagens beslut om försvaret. Denna slutrapport i Riksrevisionens granskningsstrategi om försvaret grundar sig på och kompletterar de tio granskningsrapporter som publicerats inom strategin mellan 2010 och 2014.

Försvarsområdet kännetecknas av pågående förändringar. Riksrevisionen har noterat flera positiva trender inom både regeringens styrning och Försvarsmaktens hantering av verksamheten. Det återstår dock arbete, och Riksrevisionens övergripande bedömning av Försvarsmaktens förmåga är att den är bristfällig idag och kommer att förbli så under de närmaste åren. Enligt Riksrevisionen kommer Försvarsmaktens förmåga att lösa alla sina uppgifter att vara begränsad även med en fullt bemannad och resurssatt insatsorganisation. Riksrevisionen bedömer också att det finns en betydande osäkerhet om försvarsreformen kan fullföljas.

Samtidigt som Riksrevisionens granskningar pekar på en bristande försvarsförmåga konstateras att regeringens styrning av Försvarsmakten är otydlig och ger upphov till ett stort tolkningsutrymme. Riksdagens mål och krav har inte konkretiserats tillräckligt tydligt. Vidare konstaterar Riksrevisionen att det finns utvecklingsbehov inom Försvarsmaktens verksamhet. Bland annat behöver spårbarheten mellan uppgifter, förmåga och uppbyggnad av förband förbättras och synliggöras. Riksrevisionen rekommenderar regeringen att bland annat konkretisera mål och krav på Försvarsmakten genom att utveckla den strategiska styrningen av myndigheten och säkerställa en balans mellan uppgift och resurs i samband med nya inriktningsbeslut för försvaret. Försvarsmakten rekommenderas bland annat att utveckla sitt arbete med uppföljning och förbättra kvaliteten i redovisningen till regeringen.

## 10.5 Justitieutskottet

10.5.1 Att överklaga till förvaltningsrätten – handläggningstider och information till enskilda (RiR 2014:6)

Den som inte är nöjd med ett beslut som fattats av en myndighet kan överklaga beslutet till förvaltningsrätten. Riksrevisionen har granskat förvaltningsrätternas hantering av överklagade beslut om sjukpenning, sjuk- eller aktivitetsersättning samt ekonomiskt bistånd.

För den som överklagar ett myndighetsbeslut som rör den egna försörjningen är det viktigt att få detta prövat i rimlig tid. Förvaltningsrätterna har under flera år haft problem med långa handläggningstider. Granskningen visar att drygt 70 procent av handläggningstiden för mål om sjukpenning och sjuk- och aktivitetsersättning består av liggtid. Målen har ofta varit klara för avgörande under en längre period innan de avgörs av förvaltningsrätten.

Det är också viktigt att den som överklagar får begriplig och relevant information eftersom denna förväntas kunna klara processen i förvaltningsrätten själv, utan ombud. Granskningen visar att sådan information saknas i stor utsträckning. Följden kan bli att den som överklagar inte ges tillräckliga förutsättningar att förstå och hantera processen.

Riksrevisionen riktar rekommendationer till regeringen, förvaltningsrätterna och Domstolsverket. Förvaltningsrätterna kan effektivisera handläggningen genom att utveckla arbetssätt och förbättra informationen till den som överklagar. Domstolsverket bör förbättra sitt stöd till förvaltningsrätterna bland annat när det gäller utveckling av effektivare processer och information. Regeringen bör se över verksamhetsmålet för handläggningstider för att i högre grad styra mot effektivitet.

## 10.6 Miljö- och jordbruksutskottet

10.6.1 Landsbygdsprogrammet – från jordbruksstöd till landsbygdsstöd? (RiR 2013:13)

Befolkningen i Sverige koncentreras mer och mer till storstadsregioner, arbetslösheten på landsbygden är högre än i storstäderna och avstånden till service på landsbygden ökar. Vidare blir jordbrukarna färre, och den biologiska mångfalden i odlingslandskapet minskar. Landsbygdsprogrammet är ett av statsmakternas viktigaste medel för att åstadkomma en hållbar samhällsutveckling på landsbygden och omfattar 36 miljarder kronor under perioden 2007-2013.

Uppföljning och utvärderingar som har gjorts tyder dock på att programmet, trots sin omfattande budget, inte når sina mål när det gäller sysselsättning och miljö. Riksrevisionen har granskat orsakerna till att Landsbygdsprogrammet inte har nått sina mål. Den övergripande slutsatsen är att det finns många möjligheter för regeringen och Jordbruksverket att förbättra måluppfyllelsen. Orsakerna till att målen om bland annat miljö och sysselsättning inte har nåtts är att målen i begränsad utsträckning varit styrande för programmet i planering, fördelning av medel och genomförande. Vidare brister återkopplingen av programmets resultat och effekter. Kritiska utvärderingar har inte omsatts i åtgärder för att komma till rätta med bristerna.

En annan viktig slutsats är att processen att förändra programmet från jordbruksstöd till landsbygdsstöd har varit trög. Små medel har avsatts till åtgärder utanför jordbrukssektorn, och arbetet med att nå ut till olika målgrupper utanför jordbrukssektorn har inte varit tillräckligt prioriterat på länsstyrelserna, vilket också försämrar måluppfyllelsen. Riksrevisionen rekommenderar därför regeringen och Jordbruksverket att vidta ett antal åtgärder för att förbättra Landsbygdsprogrammets måluppfyllelse under den kommande programperioden 2014–2020.

Granskningen har behandlats av regeringen i skrivelsen Riksrevisionens rapport om det svenska landsbygdsprogrammet 2007–2013 (skr. 2013/14:158).

10.6.2 Klimat för pengarna? – Granskningar inom klimatområdet 2009–2013 (RiR 2013:19)

Denna slutrapport inom Riksrevisionens granskningsstrategi *Hållbar utveckling – klimat* grundar sig på och kompletterar de elva granskningar som publicerats inom strategin mellan 2009 och 2013. Riksrevisionen har granskat om staten använder sina styrmedel så att utsläppen av växthusgaser minskar i enlighet med klimatmålen och till rimliga kostnader.

Den övergripande slutsatsen är att det finns en risk att staten inte använder sina styrmedel inom klimat- och energipolitiken så att utsläppen minskar i enlighet med målen och till rimliga kostnader. Kostnaderna för att minska utsläppen varierar kraftigt mellan olika insatser, vilket indikerar att de samlade utsläppsminskningarna till 2020 skulle kunna åstadkommas till lägre kostnader genom en annan kombination av styrmedel. Granskningen visar också att det saknas prioriteringar och samordning mellan klimatmålen och andra samhällsmål både på kort och på lång sikt.

Riksdag, regering, myndigheter, företag och allmänhet behöver få samlade och avvägda underlag för beslut om investeringar och olika klimatinsatser. Regeringen och myndigheterna har förbättrat rapporteringen och genomförandet av vissa insatser. Riksrevisionen bedömer dock att det är nödvändigt med ytterligare arbete för att åstadkomma effektiva åtgärder och en samlad, transparent uppföljning och rapportering.

Regeringen har behandlat granskningen i skrivelsen *Riksrevisionens rapport om klimat för pengarna* (skr. 2013/14:209).

## 10.7 Näringsutskottet

10.7.1 På väg ut i världen – statens främjandeinsatser för export (RiR 2013:10)

Staten tillhandahåller en rad insatser för att bidra till att fler företag, främst små och medelstora, kan hävda sig på internationella marknader. Utgångspunkten är att tillgängliga statliga insatser ska utgå från företagens behov och samtidigt vara samhällsekonomiskt motiverade.

Riksrevisionen har granskat om de statliga insatserna för att främja företags förmåga till export är effektiva och organiserade utifrån företagens behov. Granskningen visar att de insatser som erbjuds företagen inte är tillräckligt synliga och att de tydligare behöver anpassas utifrån företagens efterfrågan och verklighet. Vidare konstateras att Regeringskansliets arbete inte är tillräckligt samordnat och att det inte alltid är tydligt för aktörerna varför och hur de ska samverka. Dessutom saknas uppföljningsbara mål för verksamheten samtidigt som det är oklart vilka sammantagna effekter som insatserna har gett och ger.

Riksrevisionens bedömning är att regeringen kan förbättra förutsättningarna för Exportrådet (numera Business Sweden), Tillväxtverket och Almi att bedriva en effektiv verksamhet för att främja små och medelstora företags export. Bland annat bör regeringen analysera hur väl insatserna motsvarar företagens behov samt anpassa utbudet så att företagens efterfrågan möts. Regeringen bör vidare samordna de statliga aktörernas uppdrag så att de kompletterar varandra och förtydliga kraven på aktörerna att genomföra kvalificerade utvärderingar av verksamheten. De statliga aktörerna bör förbättra sina utvärderingsrutiner och analysera om insatserna har rätt utformning.

Regeringen har behandlat granskningen i skrivelsen Riksrevisionens rapport om statens främjandeinsatser för export (skr. 2013/14:55). Därefter har näringsutskottet behandlat skrivelsen i betänkande 2013/14:NU13.

10.7.2 Statens insatser för riskkapitalförsörjning – i senaste laget (RiR 2014:1)

Riksrevisionen har granskat statens insatser för riskkapitalförsörjning. Flera statliga bolag och stiftelser har i uppdrag att förbättra tillgången på kapital för privata företag. Statens insatser på området ska komplettera marknaden och inte tränga undan privata utförare. Samtidigt vill regeringen att de statliga aktörerna ska samarbeta på lika villkor med privata finansiärer för att attrahera kapital till företag i tidiga utvecklingsskeden.

Granskningen visar att det är svårt för de statliga aktörerna att förena kravet på samarbete med statens marknadskompletterande roll. En stor del av det statliga riskkapitalet investeras där de privata aktörerna redan är verksamma och i företag som har kommit en bra bit i sin utveckling. Därför rekommenderar Riksrevisionen regeringen att anpassa de statliga riskkapitalaktörernas villkor i saminvesteringar eller investeringar i privata fonder. Syftet är att privata aktörer ska få bättre incitament att orientera sig mot tidiga företagsskeden. Riksrevisionen rekommenderar också att regeringen överväger antalet statliga riskkapitalaktörer, tydliggör deras inbördes roller samt inför kostnadsmål för de olika aktörerna. Riksrevisionen noterar även att likviditeten i det statliga riskkapitalsystemet är mycket hög. Om regeringen vill utfästa nytt kapital till statliga riskkapitalaktörer bör detta lösas så att kapitalet tillförs i takt med att investeringsbehovet uppstår.

10.7.3 Förvaltningen av regionala projektmedel – delat ansvar, minskad tydlighet? (RiR 2014:10)

Varje år beslutar länsstyrelser, landsting, en kommun och kommunala samverkansorgan om cirka 800 miljoner kronor till statligt finansierad regional projektverksamhet. Projektverksamheten är ett av regeringens instrument för att uppnå målet med den regionala tillväxtpolitiken. Riksrevisionen har granskat regeringens förvaltning av dessa statliga projektmedel med fokus på regeringens styrning och uppföljning av medlen samt ansvarsförhållanden i processen för utbetalning av medlen.

Beslutsmakten över de regionala projektmedlen är fördelad på både länsstyrelserna, landsting, kommun och kommunala samverkansorgan, medan Tillväxtverket ansvarar för anslaget. Granskningen visar att det finns problem med att beslutsmakten är fördelad på så många aktörer och förvaltningsnivåer. Verksamheten präglas av komplexitet, heterogenitet och otydligheter i ansvarsfördelning.

Sammantaget riskerar otydligheten i förvaltningen av medlen att budgetlagens mål om god hushållning inte uppnås. Det riskerar också att motverka uppnåendet av riksdagens mål om en offentlig förvaltning som bidrar till en hållbar tillväxt.

Riksrevisionen rekommenderar regeringen att bland annat öka systematiken i uppföljningen och tydliggöra ansvarsfördelningen mellan Tillväxtverket och de kommunala aktörerna.

## 10.8 Skatteutskottet

10.8.1 Skattekontroll – en fråga om förtroendet för offentlig förvaltning (RiR 2013:12)

Riksrevisionen har granskat skattekontrollen i statliga myndigheter och kommuner. Att statliga myndigheter och kommuner hanterar sina skatteåtaganden på korrekt sätt är nödvändigt för att upprätthålla förtroendet för offentlig förvaltning. Om de offentliga aktörerna inte följer skattelagstiftningen kan medborgare och företag ställa sig frågan varför de ska anstränga sig för att betala sina skatter korrekt. Felaktigt hanterade skatter kan också medföra andra negativa effekter såsom snedvridning av konkurrensförhållanden mellan privat och offentlig sektor.

Riksrevisionens granskning visar att det finns en rad problem i statliga myndigheters momshantering. Till exempel tillämpas reglerna om uttagsbeskattning av fastighetstjänster och momsreglerna för byggtjänster felaktigt inom staten. Granskningen visar också att myndigheternas underlag för kompensation för ingående moms i princip är en kontrollfri zon. Detta kan leda till att systematiska fel uppstår som aldrig uppmärksammas om inte myndigheten själv upptäcker dem.

Mot bakgrund av de förtroenderisker som är förknippade med fel i offentliga aktörers skatteredovisning vill Riksrevisionen understryka vikten av att statliga myndigheter och kommuner säkerställer att deras skatteredovisning är korrekt. Det finns även anledning för övriga delar av kontrollsystemet, såsom Skatteverket och revisionen, att förstärka sina insatser på området.

Regeringen har behandlat granskningen i skrivelsen Riksrevisionens rapport om skattekontroll i statliga myndigheter och kommuner (skr. 2013/14:88).

## 10.9 Socialförsäkringsutskottet

10.9.1 Sjunde AP-fonden – svarar förvaltningen av premiepensionen mot spararnas krav? (RiR 2013:14)

Riksrevisionen har granskat Sjunde AP-fondens förvaltning av premiepensionssystemets förvalsalternativ. I slutet av 2012 omfattade förvalsalternativet cirka 2,9 miljoner sparare och cirka 130 miljarder kronor.

Granskningen visar att fondens förvaltning kan förbättras när det gäller delar av placeringsstrategin och den interna styrningen och kontrollen. Målet för förvalsalternativet ger ingen vägledning om förväntad avkastning. Fondens globala indexförvaltning av pensionskapitalet är långsiktig och kostnadseffektiv men kan utvecklas. Samtidigt har den aktiva förvaltningen haft begränsad nytta för spararna. Förvalsalternativet är inte anpassat till pensionärernas kortare placeringshorisont.

Riksrevisionen har funnit allvarliga brister i fondens interna styrning och kontroll. Avsaknad av reglering och tillsyn innebär att fonden inte omfattas av yttre krav på intern styrning och kontroll. Regeringen har inte heller fokuserat på området i sin utvärdering av fonden.

Riksrevisionen rekommenderar regeringen att utreda och lämna förslag om reglering för intern styrning och kontroll, samt uppmärksamma området i sin utvärdering. Sjunde AP-fonden bör säkerställa en fortsatt utveckling av sin interna styrning och kontroll och stärka kontrollfunktionernas oberoende. Fonden bör även komplettera förvalsalternativets målformulering, utveckla utvärderingen av den passiva indexförvaltningen och hävstången samt överväga att avveckla den aktiva förvaltningen. Vidare bör fonden utreda förvals-alternativet närmare ur ett pensionärsperspektiv.

Regeringen har behandlat granskningen i skrivelsen Riksrevisionens rapport om förvaltningen av förvalsalternativet i premiepensionssystemet (skr. 2013/14:109).

## 10.10 Socialutskottet

10.10.1 Statens satsningar på nationella kvalitetsregister – leder de i rätt riktning? (RiR 2013:20)

Nationella kvalitetsregister skapades ursprungligen av specialistläkare för att öka kunskapsnivån inom det egna specialistområdet. Registren är främst landstingens ansvar, och det är frivilligt att använda dem. Den statliga finansieringen av de nationella kvalitetsregistren har ökat markant från 2010. Antalet nationella kvalitetsregister som får nationellt stöd genom överenskommelser mellan staten och Sveriges Kommuner och Landsting har också ökat och är 106 stycken 2013.

Riksrevisionen har granskat om statens ökade insatser för att främja utvecklingen av nationella kvalitetsregister skapar rätt incitament för vårdverksamheter att registrera och använda uppgifter från register för kvalitetsutveckling. Riksrevisionens övergripande slutsats är att statens omfattande satsningar inte skapar rätt incitament för vårdverksamheterna att använda kvalitetsregister. Viljan att på relativt kort tid få igång en bred registrering, hög täckningsgrad och ökad användning av kvalitetsregistren för flera olika ändamål förefaller motverka statens intention om att vårdenheterna själva ska utforma hur de utvecklar vården, och riskerar att leda till låg datakvalitet.

Riksrevisionen rekommenderar regeringen att överväga en minskad omfattning av statens satsningar, göra en samlad analys av resultaten av de prestationsersättningar som ibland finns kopplade till registren samt tydliggöra statens framtida ansvar för de nationella kvalitetsregistren.

Regeringen har behandlat granskningen i skrivelsen Riksrevisionens rapport om statens satsningar på nationella kvalitetsregister (skr. 2013/14:204).

10.10.2 Stödet till anhöriga omsorgsgivare (RiR 2014:9)

Någon gång i livet kommer de flesta att ge omsorg eller hjälp till någon i sin närhet som drabbas av sjukdom, en funktionsnedsättning eller som får behov av hjälp på grund av hög ålder. Det kan vara så många som 1,3 miljoner anhöriga i Sverige som ger omsorg till en närstående.

Att som anhörig ge vård och omsorg ska vara ett frivilligt åtagande och ett komplement till det offentligas insatser. I praktiken är dock det offentligas insatser ett komplement till de anhörigas omsorgsgivande, enligt regeringen. Ett gott stöd till anhöriga är viktigt för att undvika negativa konsekvenser av omsorgsgivandet för individen och för samhället.

Riksrevisionen har granskat om staten har gett förutsättningar för ett stöd till anhöriga omsorgsgivare som motsvarar behoven. Staten har främst valt att tillgodose anhörigas behov av stöd genom att ändra socialtjänstlagen i syfte att förtydliga kommunernas ansvar för stöd till anhöriga. Den lagändring som gjordes 2009 innebär att kommunerna ska erbjuda stöd till anhöriga. I granskningen har det framkommit att anhörigstödet i kommunerna har förbättrats men att det finns mycket kvar att utveckla om intentionerna om ett individualiserat, flexibelt och kvalitativt stöd ska uppfyllas. Riksrevisionen rekommenderar därför regeringen att överväga om 5 kap. 10 § socialtjänstlagen behöver förtydligas.

Riksrevisionen rekommenderar också regeringen att överväga om delar av socialförsäkringssystemet och arbetsmarknadslagstiftningen bör anpassas till anhörigas behov för att underlätta för anhöriga att förena anhörigomsorg med arbete.

## 10.11 Trafikutskottet

10.11.1 Tågförseningar – orsaker, ansvar, åtgärder (RiR 2013:18)

Under senare år har det varit tydligt att järnvägssystemet har stora problem. Tågförseningar har varit vanliga och den åldrande infrastrukturen medför stora behov av underhåll och reinvesteringar. Antalet tågresenärer har ökat väsentligt de senaste 20 åren, och en försening drabbar idag många fler resenärer än tidigare.

Järnvägen har genomgått en successiv konkurrensutsättning sedan 1988. Denna utveckling har lett till att ansvaret för infrastruktur och järnvägstrafik har delats upp på många aktörer. Riksrevisionen har granskat om regeringen har gett myndigheter och övriga aktörer på järnvägsmarknaden förutsättningar som bidrar till ett väl fungerande järnvägssystem. Vidare har Riksrevisionen granskat om ansvariga myndigheter har åtgärdat, följt upp och återrapporterat förekommande brister.

Granskningen visar att de många tågförseningarna inte enbart kan förklaras av otillräckliga investeringar i nya banor eller i banunderhåll utan är också symtom på en otillräcklig statlig styrning av järnvägstrafikens aktörer. Riksrevisionen menar att det finns en outnyttjad potential i användningen av befintliga banor.

Granskningen visar också att förseningsstatistiken och förseningarnas orsakskodning uppvisar kvalitetsbrister och bör kvalitetssäkras och göras relevanta. Det går vidare att effektivisera såväl planering och styrning av infrastrukturens underhållsentreprenader, trafikledning, underhållsdepåer, tåglägestilldelning och tågdrift som fordonsunderhåll. Vidare kan tillsynen och marknadsövervakningen effektiviseras och bli mer proaktiv.

Riksrevisionen menar att regeringen inte har gett myndigheter och övriga aktörer de förutsättningar och incitament som krävs för att förebygga tågförseningar. Den ansvarsfördelning som infördes i samband med att järnvägen konkurrensutsattes, har inte fullt ut genomförts så att regelverket, incitamentsstrukturen, kapacitetsutnyttjandet och tillsynen gynnar punktligheten på järnvägen. Trafikverket och Transportstyrelsen har inte heller i tillräcklig grad åtgärdat, följt upp eller återrapporterat de brister som har betydelse för tågtrafikens punktlighet. I granskningen lämnar Riksrevisionen flera rekommendationer som syftar till att förändra styrningen av järnvägsaktörernas verksamhet inom ramen för nuvarande bankapacitet.

Regeringen har behandlat granskningen i skrivelsen Riksrevisionens rapport om tågförseningar (skr. 2013/14:201).

## 10.12 Utbildningsutskottet

10.12.1 Statens kunskapsspridning till skolan (RiR 2013:11)

Utbildningen i skolan ska enligt skollagen vara likvärdig över hela landet och vila på vetenskaplig grund och beprövad erfarenhet. Huvudmännen har det huvudsakliga ansvaret för detta, men staten kan och bör spela en roll för att främja en sådan utveckling. Flera tidigare utredningar har pekat på problem och förbättringsmöjligheter när det gäller statens roll och insatser. Riksrevisionen har granskat Skolverkets arbete med kunskapsspridning och regeringens styrning av detta. Syftet har varit att undersöka om spridningen är effektiv och främjar att utbildningen i skolan i större utsträckning kan bygga på vetenskaplig grund och beprövad erfarenhet.

Granskningen visar att Skolverket bedriver sitt arbete med kunskapsspridning på ett sätt som medför att den kunskap som sprids till stor del når ut och möter behoven hos rektorer och lärare. I den meningen är spridningen av kunskap effektiv. Samtidigt visar granskningen att det finns en förbättringspotential, både när det gäller regeringens styrning och hur Skolverket arbetar.

Regeringens styrning av Skolverkets utvecklingsuppdrag behöver förändras och bli mindre detaljerad. Skolverket behöver öka insatsers och materials tillgänglighet och användbarhet.

Regeringen har behandlat granskningen i skrivelsen Riksrevisionens rapport om statens kunskapsspridning till skolan (skr. 2013/14:95).

10.12.2 Kränkt eller diskriminerad i skolan – är det någon skillnad? (RiR 2013:15)

Ett stort antal elever är utsatta för kränkningar i skolan. Kränkningar av elevers värdighet kan förekomma i form av kränkande behandling eller trakasserier, som är en form av diskriminering. Riksrevisionen har granskat om statens insatser i form av tillsyn och stöd på ett effektivt sätt bidrar till en god och trygg arbetsmiljö i skolan där elever inte utsätts för kränkande behandling eller trakasserier. Huvudmannen är ansvarig för att främja elevers lika rättigheter och förebygga kränkande behandling och trakasserier i skolan. Staten ska stödja samt utöva tillsyn över huvudmännens och skolornas främjande och förebyggande arbete. I tillsynen ingår också att elever kan anmäla en huvudman som inte har utrett eller gjort tillräckligt för att stoppa kränkningarna eller om personal har utsatt en elev för kränkningar.

Riksrevisionens övergripande slutsats är att det system som staten har satt upp för att skolor och huvudmän ska motverka kränkande behandling och trakasserier kan fungera bättre i vissa avseenden.

Enligt Riksrevisionen uppfylls inte kravet på en likabehandling av elever som anmäler kränkande behandling eller trakasserier i tillräcklig grad. För elever som har blivit utsatta för kränkande behandling är sannolikheten större att få upprättelse och att skolans brister åtgärdas än för elever som har blivit trakasserade. I fråga om tillsynen av det främjande och förebyggande arbetet i skolan kan tillsynen utvecklas och bli mer effektiv, bland annat så att diskrimineringsfrågorna uppmärksammas på skolorna i högre utsträckning.

Det statliga stödet till huvudmän och skolor behöver riktas till de skolor och huvudmän som är i störst behov av hjälp. I skolor där kännedomen om krav och arbetsmetoder är låg är det särskilt viktigt att statens insatser når fram för att främja elevers lika rättigheter och förebygga kränkande behandling och trakasserier.

Regeringen har behandlat granskningen i skrivelsen Riksrevisionens rapport om statens insatser för att motverka kränkande behandling i skolan (skr. 2013/14:193).

10.12.3 Statens tillsyn över skolan – bidrar den till förbättrade kunskapsresultat? (RiR 2013:16)

Riksrevisionen har granskat den statliga tillsynen och kvalitetsgranskningen av grund- och gymnasieskolan. Utvärderingar visar på sjunkande kunskapsresultat bland svenska elever och att den svenska skolan har blivit allt mindre likvärdig. Ett av statens styrmedel för att verka för en likvärdig utbildning av god kvalitet är inspektion av skolhuvudmännen genom tillsyn och kvalitetsgranskning. Skolinspektionen ansvarar för denna verksamhet.

Granskningen visar att den statliga tillsynen för närvarande inte på ett tillräckligt verksamt sätt verkar för att ge goda förutsättningar för att alla elever ska få en likvärdig utbildning av god kvalitet som ger möjlighet till förbättrade kunskapsresultat. Det beror bland annat på att tillsynen i stora delar inte inriktas på undervisningen. Den regelbundna tillsynen kan därför utvecklas. Dessutom täcker kvalitetsgranskningen idag en alltför liten andel av undervisningen för att den ska kunna kompensera bristerna inom tillsynen. Riksrevisionen bedömer också att regeringens styrning av den regelbundna tillsynen och kvalitetsgranskningen kan stärkas.

Riksrevisionen rekommenderar regeringen att överväga om Skolinspektionens uppdrag ska förtydligas. Riksrevisionen rekommenderar också Skolinspektionen att bland annat arbeta för att tillsynen i högre grad får en inriktning så att kvalitativa bedömningar av till exempel undervisningen underlättas. Skolinspektionen bör även förstärka uppföljningen för att se till att huvudmännen avhjälper påpekade brister.

Regeringen har behandlat granskningen i skrivelsen Riksrevisionens rapport om statens tillsyn över skolan (skr. 2013/14:200).

Elanders, Stockholm 2014

1. 2 kap 6 § förordningen (2000:605) om årsredovisning och budgetunderlag. [↑](#footnote-ref-1)
2. 10 kap. 2 § budgetlagen (2011:203). [↑](#footnote-ref-2)
3. Dnr 32-2012-0560. [↑](#footnote-ref-3)
4. Bet. 2013/14:FiU9. [↑](#footnote-ref-4)
5. ESV:s föreskrifter och allmänna råd till 6 § förordningen (2000:606) om myndigheters bokföring. [↑](#footnote-ref-5)
6. Dnr 2013-1181. [↑](#footnote-ref-6)
7. 2011/85/EU. [↑](#footnote-ref-7)
8. Detta samarbete kallas för European Public Sector Accounting Standards (EPSAS). [↑](#footnote-ref-8)
9. Följande granskningar har ingått i granskningsstrategin *Staten på marknaden*: Förberedelsearbetet i apoteksreformen, RiR 2010:19, Statliga myndigheters tjänsteexport, RiR 2011:24, Statens försäljningar av apotek, RiR 2012:10,Staten på spelmarknaden – når man målen?, RiR 2012:15, Svensk rymdverksamhet – en strategisk tillgång?, RiR 2013:1,Staten på elmarknaden – insatser för en fungerande elöverföring, RiR 2013:3, Staten på telekommarknaden, RiR 2013:5 och Tågförseningar – orsaker, ansvar och åtgärder, RiR 2013:18. [↑](#footnote-ref-9)
10. Följande skrivelser har lämnats av regeringen med anledning av granskningarna i Staten på marknaden: skr. 2012/13:33, 2012/13:52, 2012/13:145, 2013/14:21, 2013/14:32, 2013/14:201. [↑](#footnote-ref-10)