

Finansutskottets betänkande 2019/20:FiU9

Riksrevisorernas årliga rapport 2019

Sammanfattning

Utskottet föreslår att riksdagen lägger redogörelsen till handlingarna.

För att förbättra förutsättningarna att i riksdagen belysa revisionens samlade iakttagelser och resultat kommer utskottet att fortsätta att bjuda in till öppna diskussioner med grund i riksrevisorernas årliga rapport och Riksrevisionens uppföljningsrapport. Utskottet konstaterar vidare att det inte finns något hinder för regeringen att i årsredovisningen för staten kommentera iakttagelser från den årliga revisionen som återkommer år efter år och som riksrevisorerna tagit upp i den årliga rapporten.

Behandlade förslag

Redogörelse 2018/19:RR5 Riksrevisorernas årliga rapport 2019.

Innehållsförteckning

Utskottets förslag till riksdagsbeslut	3
Redogörelse för ärendet	4
Utskottets överväganden	5
Riksrevisorernas årliga rapport 2019	5
<i>Bilaga</i>	
Förteckning över behandlade förslag	13
Redogörelsen	13

Utskottets förslag till riksdagsbeslut

Riksrevisorernas årliga rapport 2019

Riksdagen lägger redogörelse 2018/19:RR5 till handlingarna.

Stockholm den 8 oktober 2019

På finansutskottets vägnar

Fredrik Olovsson

Följande ledamöter har deltagit i beslutet: Fredrik Olovsson (S), Gunilla Carlsson (S), Edward Riedl (M), Adnan Dibrani (S), Ulla Andersson (V), Jan Ericson (M), Dennis Dioukarev (SD), Ingela Nylund Watz (S), Jakob Forssmed (KD), Ingemar Nilsson (S), Charlotte Quensel (SD), Karolina Skog (MP), Mattias Karlsson i Luleå (M), Sofia Westergren (M), Joar Forssell (L) och Staffan Eklöf (SD).

Redogörelse för ärendet

Enligt 12 § lagen (2002:1022) om revision av statlig verksamhet m.m. ska riksrevisorerna samla de viktigaste iakttagelserna från effektivitetsrevisionen och den årliga revisionen i en årlig rapport och överlämna den till riksdagen. Den årliga rapporten 2019 överlämnades den 29 maj 2019. Enligt 9 kap. 18 § riksdagsordningen lämnas den som en redogörelse till riksdagen (redog. 2018/19:RR5).

Till skillnad från hanteringen av Riksrevisionens rapporter från effektivitetsrevisionen krävs det ingen svarsskrivelse om den årliga rapporten från regeringen. Inte heller finns det något krav på återrapportering från regeringen i budgetpropositionen eller årsredovisningen för staten.

Den 5 juni 2019 anordnade utskottet ett öppet seminarium med anledning av riksrevisorernas årliga rapport 2019 och Riksrevisionens uppföljningsrapport 2019. Syftet var att vid ett samlat tillfälle uppmärksamma och belysa Riksrevisionens iakttagelser och resultat utifrån de publicerade rapporterna. Medverkande var riksrevisorerna Stefan Lundgren och Helena Lindberg. Det öppna seminariet går att se i efterhand via riksdagens webb-tv.

Inga motioner har väckts med anledning av den årliga rapporten.

Utskottets överväganden

Riksrevisorernas årliga rapport 2019

Utskottets förslag i korthet

Riksdagen lägger redogörelsen Riksrevisorernas årliga rapport 2019 till handlingarna.

Den årliga rapporten i sammandrag

Riksrevisorernas årliga rapport består av ett avsnitt med de viktigaste iakttagelserna inom effektivitetsrevisionen, vilka baserar sig på de 37 granskningsrapporter som publicerats sedan den förra årliga rapporten, och ett avsnitt med de viktigaste iakttagelserna inom den årliga revisionen under samma period.

De viktigaste iakttagelserna inom effektivitetsrevisionen redovisas under följande fyra huvudrubriker som återkopplar till de fyra huvudsakliga risker som lyftes fram i granskningsplanen 2018/19:

- De statliga finanserna
- Styrning, uppföljning och rapportering av statliga åtaganden
- Organisering, samordning och ansvar
- Kompetensförsörjning.

De viktigaste iakttagelserna från den årliga revisionen avser brister och problem som förekommer inom flera myndigheter. I några fall avser iakttagelserna inte generella problem för flera myndigheter men bedöms ha ett generellt intresse. I flera fall avser iakttagelserna brister som påpekats av Riksrevisionen under flera år, men där förbättrande åtgärder ännu inte har vidtagits eller fått tillräckligt genomslag. Redovisningen görs under följande sju rubriker:

- Det ekonomiadministrativa regelverket för statlig redovisning behöver förbättras
- Delat ansvar mellan myndigheter skapar risker i redovisningen
- Regler för avgiftsfinansiering
- Redovisningen av intern styrning och kontroll
- Regler för bemyndiganden
- Brister i styrningen av holdingbolag inom universitet och högskolor
- Moderna museet har restituerat ett konstverk utan bemyndigande från regeringen.

I två bilagor redovisas sedan dels en förteckning över publicerade granskningsrapporter under det senaste året, dels en redovisning av samtliga myndigheter med modifieringar i revisionsberättelsen för 2018.

De viktigaste iakttagelserna inom effektivitetsrevisionen

De statliga finanserna

I den årliga rapporten framhålls att avgörande för planering och beslut är att det görs med grund i underlag som håller hög kvalitet. Då blir det möjligt att fatta välinformerade beslut som bidrar till effektiva verksamheter, och man kan undvika oförutsedd kostnadsutveckling. Riksrevisionen har funnit fall där konsekvensanalyser, planering och scenarier varit bristfälliga eller missvisande och som därför behöver åtgärdas.

De exempel som tas upp i rapporten om brister i konsekvensanalyser, planering och scenarier är bl.a. granskningen om investeringssparkonton (RiR 2018:19), granskningen om antalet deltagare i arbetsmarknadspolitiska program (RiR 2018:10), granskningen av det EU-gemensamma signalsystemet för järnvägen, ERMTS (RiR 2018:21) och granskningen av Klimatklivet (2019:1). Införandet av investeringssparkonton har haft väsentligt större effekter på statens skatteintäkter än vad regeringens konsekvensanalys visade, och systematiska överskattningar av det framtida deltagarantalet i arbetsmarknadspolitiska program har inneburit att stora belopp som anvisats inte har kommit till den användning som var avsedd. I granskningen av införandet av det EU-gemensamma signalsystemet för järnvägen kommer det fram att underlagen har gett en alltför positiv bild; t.ex. har kostnaderna underskattats och den kapacitetsökning man räknat med i järnvägssystemet har inte kunnat förverkligas. När det gäller Klimatklivet konstateras i den årliga rapporten att utsläppsminskningar och merkostnader till följd av stödet inte beräknats korrekt, varför stödet inte genererat kostnadseffektiva åtgärder.

I den årliga rapporten konstateras att det är viktigt att beslutsunderlagen blir jämförbara och att osäkerheter redovisas tydligt för att man ska kunna göra välinformerade avvägningar, särskilt inför kostsamma och långsiktiga strategiska beslut, t.ex. trafikinfrastrukturinvesteringar. Granskningen av statens arbete med långsiktiga scenarier inom miljö-, energi-, transport- och bostadspolitiken visar bl.a. på bristande konsistens, vilket försämrar beräkningarnas transparens och jämförbarhet och gör det svårare att bedöma deras kvalitet (RiR 2019:4).

Styrning, uppföljning och rapportering av statliga åtaganden

En central fråga inom effektivitetsrevisionen är på vilket sätt hög effektivitet ska uppnås i den verksamhet som granskas. Iakttagelserna i årets granskningsrapporter visar att kostnadseffektiviteten i vissa åtgärder är låg och att de mål som satts upp kan vara svåra att nå på grund av målkonflikter och otillräcklig styrning. Slutsatsen är att styrningen därför bör förbättras genom tydligare prioriteringar och vägledning.

I granskningen av regeringens styrning av länsstyrelserna konstateras att styrningen inte har tillräckligt helhetsperspektiv (RiR 2019:2). Den följer samma mall som för andra myndigheter och är inte verksamhetsanpassad.

Finansieringen består dessutom av ett relativt litet förvaltningsanslag och en mängd olika kompletterande finansieringskällor. Därmed ges inte länsstyrelserna förutsättningar att arbeta effektivt. I granskningen av regeringens styrning av kulturområdets institutioner konstateras att mer bör göras för att anpassa styrningen till de olika verksamhetsformernas förutsättningar (RiR 2019:10). I dag styrs alla kulturinstitutioner mer eller mindre som om de vore myndigheter, konstateras det i den årliga rapporten.

Bristande samordning mellan produktionsmål och miljömål i skogspolitiken har bidragit till att ansvariga myndigheter inte har tagit fram tillräckliga kunskapsunderlag för att kunna följa upp målen (RiR 2018:17). Andra exempel på målkonflikter framkommer i granskningsrapporten om landsbygdsprogrammet 2014–2020, som visar att satsningen innefattar alltför många åtgärder och mål samtidigt. Detta har bl.a. bidragit till ökade kostnader för administration och försenade stödutbetalningar (RiR 2018:26). I en granskning av Almi Företagspartner AB:s uppdrag att främja kvinnors företagande dras slutsatsen att ägaranvisningen inte beaktar de jämställdhetspolitiska målen och att det finns målkonflikter och oklarheter kring Almis marknadskompletterande roll (RiR 2019:7).

I Riksrevisionens granskningar från det gångna året finns exempel på när brister i likvärdighet och uppföljning av genomförd tillsyn lett till att tillsynens preventiva och kontrollerande funktion blivit svag. I en granskning av Skolinspektionens uppföljning av tillsynsbeslut konstateras bl.a. att Skolinspektionen inte alltid säkerställer att brister som identifierats vid inspektioner faktiskt är avhjälpna innan ärenden avslutas och att myndigheten inte alltid motiverar varför ärenden avslutas (RiR 2019:6). I granskningen av otillåten spridning av nationella prov konstateras att tillsynen är svag (RiR 2018:34). En granskning av fyra myndigheters arbete med tillsynsvägledning på områden där tillsynen bedrivs av kommuner genom kommunala inspektörer konstateras att det finns brister i vägledningen inom framför allt alkoholtillsynen (RiR 2018:31).

Två granskningsrapporter under det gångna året behandlar olika aspekter av myndigheters förtroendestärkande arbete. De iakttagelser som Riksrevisionen gjort i granskningarna om närståendetransaktioner (RiR 2019:8) respektive oegentligheter inom migrationsverksamheten inom migrationsområdet (RiR 2018:13) visar att myndigheternas uppmärksamhet ständigt behöver riktas mot dessa frågor.

Organisering, ansvar och samordning inom staten

En återkommande iakttagelse är att regeringen behöver bli väsentligt bättre på ägarstyrning av bolag. Till exempel finns det utrymme för förbättringar när staten agerar på marknader i syfte att åstadkomma goda försäljningsresultat. I granskningen av de tre försäljningarna av statens aktier i Nordea Bank AB konstateras att Regeringskansliet endast i begränsad omfattning använde oberoende stöd i försäljningsarbetet (RiR 2018:29).

Bristande samarbete mellan myndigheter och det som kan följa av detta har uppmärksammats i granskningen av skyddet av värdefull skog (RiR 2018:17). För att kunna fatta välinformerade beslut och för en transparent uppföljning av målen behövs en samlad statistik över den totala arealen skog. På grund av bristen på samarbete mellan Naturvårdsverket och Skogsstyrelsen finns det dock inte någon samlad statistik över den totala arealen skog, konstaterar Riksrevisionen i granskningen.

Inte minst mot bakgrund av att det är en viktig förtroendefråga menar Riksrevisionen att förvaltningen bör lägga stor vikt vid frågor om inköp och kostnadskontroll. Slutsatsen i Riksrevisionens granskning av staten som inköpare av konsulttjänster är att det finns stor risk att myndigheternas inköp av konsulttjänster inte är effektiva och att de blir onödigt dyra (RiR 2018:20). En annan aspekt av myndigheternas inköp är frågan om de har tillräckligt goda rutiner för att säkerställa att inköpen görs på saklig grund. I granskningsrapporten om närståendetransaktioner konstaterar Riksrevisionen att myndigheterna visserligen har system och rutiner för skydd mot förtroendeskadliga närståendetransaktioner som i huvudsak är ändamålsenliga, men att myndigheterna behöver försäkra sig om att de rutiner som finns också har genomslag i hela organisationen (RiR 2019:8)

Statens kompetensförsörjning

Att bemanna myndigheter med rätt kompetens är en grundläggande förutsättning för att skapa en effektiv statlig verksamhet som når de mål som riksdagen och regeringen satt upp. I den årliga rapporten belyser riksrevisorerna vikten av att ha tillgång till rätt kompetens genom granskningen av ett nytt signalsystem för järnvägen, där bristen på kompetens riskerar att ge otillräcklig förmåga att åtgärda fel i den nuvarande anläggningen (RiR 2018:21). I granskningen av myndigheternas inköp av konsulttjänster konstateras att inköpen främst handlar om att tillföra specialistkunskap och att flera myndigheter tvingas använda it-konsulter i högre utsträckning än de önskar (RiR 2018:20). Att det finns en risk med att anlita konsulter genom att myndigheter själva tappar kompetens är en iakttagelse som görs i granskningen av planeringen av transportinfrastruktur (RiR 2018:30). Avslutningsvis konstateras att granskningarna av styrningen av länsstyrelserna och skyddet av värdefull skog visar att formerna för medelstilldelning påverkar myndigheternas möjligheter att planera sin kompetensförsörjning (RiR 2019:2 och 2018:17).

De viktigaste iakttagelserna inom årlig revision

Det ekonomiadministrativa regelverket för statlig redovisning behöver förbättras

För att Riksrevisionen ska kunna lämna ett uttalande om en rättvisande bild krävs att årsredovisningen har upprättats enligt ett ramverk för finansiell

rapportering som har utformats med det syftet. Detta är inte fallet för årsredovisningen för staten som i huvudsak är upprättad enligt budgetlagen. Av den anledningen anser Riksrevisionen att det normeringen av årsredovisningen för staten brister. Liksom förra året anser Riksrevisionen vidare att det är viktigt att redovisningsprinciperna för s.k. finansieringsinstrument utreds så att de redovisas enhetligt och objektivt hos både givare och mottagare. Finansieringsinstrument byggs upp genom nationell finansiering och EU-finansiering och kan fås genom utbetalningar från framför allt Tillväxtverket. Bidragen delas ut till statliga bolag som t.ex. Almi.

Delat ansvar mellan myndigheter skapar risker i redovisningen

Att det finns risker med delat ansvar mellan myndigheter förde Riksrevisionen fram redan i den årliga rapporten 2012. I årets rapport konstaterar riksrevisorerna att problemen kvarstår. Särskilt påtagliga blir riskerna när ansvaret är uppdelat mellan en myndighet och regeringen eller mellan en myndighet och Regeringskansliet. Det beror på att regeringen och Regeringskansliet inte omfattas av myndighetsförordningen och förordningen om intern styrning och kontroll, vilket innebär att det inte ställs samma krav på kontroll på dem som på andra myndigheter. Delat ansvar mellan myndigheter kan också innebära konstruktioner där anslag tilldelas en myndighet som i sin tur transfererar medel från anslaget till en annan myndighet för att betala ut medlen till den slutliga mottagaren. Detta leder i sin tur till en redovisning som inte ger en transparent bild av anslagsutnyttjandet inom staten.

Regler för avgiftsfinansiering

Många myndigheter finansierar delar av sina verksamheter med avgifter och ska då uppnå full kostnadstäckning på ett eller några års sikt, om inte riksdagen eller regeringen har beslutat något annat. Det finns, som Riksrevisionen tidigare påtalat, otydligheter i regleringen av avgiftsfinansiering och motstridigheter i styrningen av hur myndigheter får ta ut avgifter och hur verksamheten ska finansieras. Det gäller också hur över- eller underskott ska hanteras. För 2018 har tolv revisionsberättelser lämnats med upplysningar som handlar om sådana otydligheter eller motstridigheter. Riksrevisionen har lämnat en modifierad revisionsberättelse i fråga om Göteborgs universitet, som bedrivit verksamhet som bryter mot avgiftsförordningen. I den årliga rapporten konstateras att regeringens styrning av myndigheternas avgiftsfinansierade verksamheter behöver förbättras.

Redovisningen av intern styrning och kontroll

Regeringens förordning för intern styrning och kontroll gäller för 61 myndigheter. I anslutning till underskriften i årsredovisningen ska ledningen för dessa myndigheter lämna en bedömning av om den interna

styrningen och kontrollen har varit betryggande under hela den period som årsredovisningen avser. Vid brister ska myndigheterna kortfattat och i punktform ange vilka väsentliga brister som funnits under året. Liksom tidigare år noterar Riksrevisionen att beskrivningarna i årsredovisningarna varierar på ett sätt som kan göra det svårt för regeringen att bilda sig en uppfattning om huruvida svagheterna borde påverka ledningens bedömning eller inte. Redovisningen skulle bli tydligare, bedömer Riksrevisionen, om all rapportering av brister kopplades till ledningens bedömning av den interna styrningen och kontrollen. Granskningen av årsredovisningarna för 2018 visar att majoriteten av myndighetsledningarna uppger att den interna styrningen och kontrollen har varit betryggande under räkenskapsåret.

Regler för bemyndiganden

Antalet modifierade revisionsberättelser på grund av brister i hanteringen av bemyndiganden har ökat jämfört med förra året. Riksrevisionen har tidigare påtalat behovet av att myndigheterna stärker den interna styrningen och kontrollen av beställningsbemyndiganden, och årets revision tyder enligt den årliga rapporten på att det fortfarande finns ett behov av att stärka kontrollen. Under flera år har Riksrevisionen också påtalat riskerna med brutna ansvarskedjor, och i år exemplifierar man det med att Kammarkollegiet överskridit sin bemyndiganderam genom att regeringen ingått åtaganden utöver den bemyndiganderam som Kammarkollegiet fått av regeringen. Riksrevisionen konstaterar vidare att det fortfarande saknas en tydlig normering för hanteringen av åtaganden med internationella organisationer. En iakttagelse som gjorts i den årliga revisionen visar också på potentiella målkonflikter mellan intern styrning och kontroll och kravet på bemyndigande. En myndighet hade valt att skjuta på utbetalningar till nästkommande år utan att ha ett bemyndigande för detta och fick en modifierad revisionsberättelse i den årliga revisionen. Skälet till att myndigheten handlade på det sättet var att mottagaren inte levde upp till kraven på återrapportering. För att inte behöva göra avkall på god intern styrning och kontroll följde ledningen inte tillämpliga föreskrifter för användning av anslag och inkomster, och Riksrevisionen lämnade därför en modifierad revisionsberättelse.

Brister i styrningen av holdingbolag inom universitet och högskolor

Under 2018 granskade Riksrevisionen hur Mittuniversitetet bedriver sin ägarstyrning av dotterbolagskoncernen Miun Holding AB. Riksrevisionen fann brister i Mittuniversitetets styrning och att universitetet inte har sett till att Miun Holding AB bedriver en verksamhet som fullt ut har stöd i regeringens riktlinjer eller i Miun Holding AB:s bolagsordning.

Moderna museet har restituerat ett konstverk utan bemyndigande från regeringen

Moderna museet restituerade under 2018 en tavla av betydande värde. När det gäller regeringens styrning av myndigheter finns det en förordning som enbart reglerar byte eller försäljning av lös egendom och inte restitution eller gåva. Därför har Riksrevisionen bedömt att tavlan enbart kan återlämnas genom ett särskilt bemyndigande från regeringen. Något sådant fanns inte i detta fall, konstateras det i den årliga rapporten.

Tidigare behandling

I utskottets betänkande över den årliga rapporten 2018 (bet. 2018/19:FiU9) konstaterades att rapporten fyller en viktig funktion för riksdagen; t.ex. är det bara i den årliga rapporten som man presenterar de viktigaste iakttagelserna från den årliga revisionen som avser brister och problem som berör flera myndigheter, politikområden och verksamheter för riksdagen.

För att ytterligare förbättra förutsättningarna att i riksdagen belysa revisionens samlade iakttagelser och resultat anordnade utskottet förra året, för första gången, en öppen utfrågning med riksrevisorerna med grund i den årliga rapporten och i Riksrevisionens uppföljningsrapport. Utskottet konstaterade i betänkandet att öppenhet och transparens om effekten av de statliga verksamheterna i förlängningen bidrar till att bevara ett högt förtroende för de statliga myndigheterna och samhällets institutioner.

Utskottet uppmärksammade också att vissa iakttagelser inom ramen för den årliga revisionen återkommer år från år, t.ex. brister i verksamheter med delat ansvar och otydligheter och motstridigheter i reglerna för avgiftsfinansiering. När det gällde iakttagelser inom regeringens kompetensområde, t.ex. förordningar på det ekonomiska administrativa området, påminde utskottet om att det är av central betydelse att myndigheternas årsredovisningar är rättvisande för att regeringen ska kunna fullgöra sin redovisningsskyldighet gentemot riksdagen enligt 10 kap. 1 § budgetlagen.

Kompletterande information

Riksdagens behandling av granskningsrapporter som den årliga rapporten baserar sig på

Riksrevisionen har enligt bilaga 1 i den årliga rapporten 2019 publicerat 37 granskningsrapporter från effektivitetsrevisionen sedan förra årets årliga rapport. Riksdagen har hittills behandlat 27 av de tillhörande skrivelserna från regeringen och fattat beslut med anledning av dem. I tre fall har riksdagen beslutat, med helt eller delvis bifall till följdmotioner, om tillkännagivanden till regeringen. Det gällde granskningarna om försäkringsmedicinskt beslutsstöd (RiR 2018:22), fyrstegsmetoden inom planering av

transportinfrastruktur (RiR 2018:30) och jämställdhetsintegrering av integrationspolitiken (RiR 2018:33).

Utskottets ställningstagande

Riksrevisorernas årliga rapport fyller en viktig funktion för riksdagen. De viktigaste iakttagelserna från den årliga revisionen presenteras t.ex. inte på annat sätt än i den årliga rapporten. För att förbättra förutsättningarna att i riksdagen belysa revisionens samlade iakttagelser och resultat anordnade utskottet för andra gången ett öppet seminarium med riksrevisorerna i början av juni i anslutning till att den årliga rapporten publicerades. Även Riksrevisionens uppföljningsrapport 2019 låg till grund för seminariet. Utskottet avser att även framöver bjuda in till öppna diskussioner med anledning av den årliga rapporten och uppföljningsrapporten, och på så sätt medverka till öppenhet och transparens om effekten av de statliga verksamheterna. Enligt utskottet bidrar det till att bevara ett högt förtroende för de statliga myndigheterna och samhällets institutioner.

Liksom tidigare år konstaterar utskottet att vissa iakttagelser från den årliga revisionen återkommer år efter år. I det sammanhanget vill utskottet påminna om att även om regeringen inte behöver lämna någon formell svarsskrivelse på den årliga rapporten finns det heller inte något hinder för regeringen att i årsredovisningen för staten kommentera sådana återkommande iakttagelser som riksrevisorerna redovisar i den årliga rapporten (framst. 2009/10:RS4, bet. 2009/10:KU17, rskr. 2009/10:302).

Utskottet föreslår att riksdagen lägger redogörelsen Riksrevisorernas årliga rapport 2019 (2018/19:RR5) till handlingarna.

BILAGA

Förteckning över behandlade förslag

Redogörelsen

Redogörelse 2018/19:RR5 Riksrevisorernas årliga rapport 2019.