

Finansutskottets betänkande 2020/21:FiU9

Riksrevisorns årliga rapport 2020

Sammanfattning

Riksrevisorns årliga rapport fyller en viktig funktion för riksdagen och ger förutsättningar för riksdagen att diskutera de viktigaste iakttagelserna från revisionen under det senaste året. I rapporten redovisas iakttagelser som avser brister och problem som berör flera myndigheter, politikområden och verksamheter.

För att ytterligare belysa revisionens samlade iakttagelser och resultat anordnade utskottet september 2020 en öppen utfrågning med riksrevisorn. Till grund för utfrågningen låg den årliga rapporten samt Riksrevisionens uppföljningsrapport 2020.

Utskottet föreslår att riksdagen lägger redogörelsen till handlingarna.

Behandlade förslag

Redogörelse 2019/20:RR5 Riksrevisorns årliga rapport.

Innehållsförteckning

Utskottets förslag till riksdagsbeslut.....	3
Redogörelse för ärendet	4
Utskottets överväganden.....	5
Riksrevisorns årliga rapport 2020.....	5
<i>Bilaga 1</i>	
Förteckning över behandlade förslag.....	17
Redogörelsen.....	17
<i>Bilaga 2</i>	
Öppen utfrågning av riksrevisorn	18

Utskottets förslag till riksdagsbeslut

Riksrevisorns årliga rapport 2020

Riksdagen lägger redogörelse 2019/20:RR5 till handlingarna.

Stockholm den 15 oktober 2020

På finansutskottets vägnar

Åsa Westlund

Följande ledamöter har deltagit i beslutet: Åsa Westlund (S), Gunilla Carlsson (S), Edward Riedl (M), Oscar Sjöstedt (SD), Ulla Andersson (V), Jan Ericson (M), Ingela Nylund Watz (S), Ingemar Nilsson (S), Mats Persson (L), Charlotte Quensel (SD), Karolina Skog (MP), Mattias Karlsson i Luleå (M), Björn Wiechel (S), Sofia Westergren (M), Rickard Nordin (C) och Alexander Christiansson (SD).

Redogörelse för ärendet

Enligt 12 § lagen om revision av statlig verksamhet m.m. ska riksrevisorn samla de viktigaste iakttagelserna från effektivitetsrevisionen och den årliga revisionen i en årlig rapport och överlämna den till riksdagen. Den årliga rapporten 2020 överlämnades den 18 maj 2020. Enligt 9 kap. 18 § riksdagsordningen lämnas den som en redogörelse till riksdagen (redog. 2019/20: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 åiterrapportering från regeringen i budgetpropositionen eller årsredovisningen för staten.

Den 17 september anordnade utskottet en öppen utfrågning med anledning av Riksrevisorns årliga rapport 2020. Vid utfrågningen redogjordes även för Riksrevisionens uppföljningsrapport 2020. Syftet var att vid ett samlat tillfälle uppmärksamma och belysa Riksrevisionens iakttagelser och resultat utifrån de publicerade rapporterna. Medverkande var riksrevisor Helena Lindberg. Protokollet från den öppna utfrågningen finns i bilaga 2.

Inga motioner har väckts med anledning av den årliga rapporten.

Utskottets överväganden

Riksrevisorns årliga rapport 2020

Utskottets förslag i korthet

Riksdagen lägger redogörelsen Riksrevisorns årliga rapport 2020 till handlingarna.

Den årliga rapporten i sammandrag

I Riksrevisorns årliga rapport samlas iakttagelserna från granskningen under det gångna året. Rapporten innehåller ett avsnitt med de viktigaste iakttagelserna inom effektivitetsrevisionen och ett avsnitt med de viktigaste iakttagelserna inom den årliga revisionen.

Inom effektivitetsrevisionen undersöker Riksrevisionen hushållning, resursutnyttjande och måluppfyllelse i de granskade verksamheterna. Granskningen utgår från en problemorienterad riskanalys. Iakttagelserna i årets rapport baseras på de 38 granskningsrapporter som publicerats sedan den förra rapporten.

Inom årlig revision granskar Riksrevisionen myndigheternas årsredovisningar och om deras underliggande räkenskaper är rättvisande. För räkenskapsåret 2019 har Riksrevisionen lämnat revisionsberättelser för 225 myndigheter och övriga organisationer. De viktigaste iakttagelserna från den årliga revisionen avser brister och problem som förekommer inom flera myndigheter och som kan innebära risker för att årsredovisningen inte blir fullständig eller ger en rättvisande bild. Härutöver redovisas de viktigaste iakttagelserna som uppmärksammas för en enskild myndighet eller övrig organisation.

De viktigaste iakttagelserna inom effektivitetsrevisionen och den årliga revisionen redovisas i den årliga rapporten utifrån de risker som angett granskningens huvudsakliga inriktning och som lyfts fram i granskningsplanen 2019/20. Dessa avser risk för brister i

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

Riksrevisionens årliga rapport redovisar även iakttagelser som är relevanta för de ekonomiska, sociala och miljömässiga dimensionerna av hållbar utveckling och kan därmed bidra med kunskapsunderlag till bedömningen av hur de globala målen för Agenda 2030 genomförs i Sverige.

I den årliga rapporten redovisas i två bilagor dels en förteckning över publicerade granskningsrapporter under det senaste året, dels en redovisning

av samtliga myndigheter som fått ett modifierat uttalande eller en upplysning i revisionsberättelsen för 2019.

De viktigaste iakttagelserna inom effektivitetsrevisionen

Riksrevisionen konstaterar att inom de riskområden som lyfts fram i granskningsplanen 2019/20 avser effektivitetsrevisionens viktigaste iakttagelser

- bristande konsekvensanalyser och förberedelser inför beslut
- dåligt fungerande samordning och informationsutbyte mellan myndigheter
- lagstiftning som behöver ses över
- bristande it-system.

Granskningen visar också att verksamheter inom flera områden i stort fungerat som avsetts.

De offentliga finanserna

Vårt finanspolitiska ramverk ska säkerställa en långsiktig, hållbar och transparent finanspolitik. I en serie granskningar har Riksrevisionen fokuserat på hur regeringarna har tillämpat ramverket i praktiken. Riksrevisionens granskning av de ekonomiska propositionerna 2019 visar att regeringen följer det finanspolitiska ramverkets regler (RiR 2019:38). Riksrevisionen lyfter dock fram att uppföljningen och redovisningen behöver utvecklas ytterligare, vilket är en återkommande iakttagelse från Riksrevisionen.

Nationalräkenskaperna innehåller statistik som bl.a. ligger till grund för finanspolitiken. Felaktigheter i statistiken riskerar att leda till att regeringen och riksdagen fattar beslut utifrån en felaktig bild av ekonomin och styrkan i de offentliga finanserna. Riksrevisionen genomförde under 2019 en granskning av nationalräkenskaperna som visar att kvaliteten i räkenskaperna är tillräckligt goda, även om vissa brister behöver åtgärdas (RiR 2019:34).

Prognoser och konsekvensanalyser

Riksrevisionen har under 2019, liksom tidigare, också iakttagit betydande brister i konsekvensanalyser och kostnadsberäkningar, exempelvis inför stora infrastrukturinvesteringar. Det visas bl.a. i granskningen om att bygga en höghastighetsjärnväg (RiR 2019:31). Den samhällsekonomiska analys som föregått investeringen har brutit och andra styrmedel för att lösa kapacitetsproblemen har inte prövats. Även granskningen av regeringens styrmedel för köp och ägande av miljöbilar, såsom miljöbilspremierna och differentierad fordonsskatt, visar att regeringen inte tagit fram samhällsekonomiska konsekvensanalyser inför utformningen av åtgärderna och att styrmedlen framstår som kostsamma jämfört med andra åtgärder (RiR 2020:1).

Riksrevisionen konstaterar vidare att även i de fall då konsekvensanalyser har tagits fram och använts som grund för beslut har investeringar och

verksamheter ofta blivit betydligt dyrare än de ursprungliga kalkylerna. Det visas i granskningen av driften och underhållet av det statliga vägnätet (RiR 2019:24) och i granskningen av RUT-avdragets konsekvenser (RiR 2020:2).

Riksrevisionen har också iakttagit att otillräckliga konsekvensanalyser i flera fall bidragit till att statens insatser inte utformats så att de kan lösa de problem som de ska motverka eller avhjälpa på ett effektivt sätt. Det visar exempelvis granskningen av stödet till energieffektivisering och renovering av bostäder (RiR 2019:25). En iakttagelse i den granskningen är bl.a. att bara en bråkdel av de anslagna medlen har använts och att stödet därmed endast bidragit marginellt till målet. Även granskningen av stödet till kommuner för ökat bostadsbyggande visar på ett ineffektivt stöd som borde ha utformats på ett annat sätt (RiR 2019:20).

För att skapa bättre förutsättningar för måluppfyllelse är det enligt Riksrevisionen betydelsefullt att ansvariga myndigheter ges tid att göra avvägningar och planera för hur olika insatser ska genomföras. Det visar granskningen av statens satsningar på strategiska samverkans- och innovationsprogram (RiR 2020:6).

Styrning, uppföljning och rapportering

Kontinuerlig styrning, uppföljning och översyn av statens insatser är viktigt för att insatserna ska kunna användas effektivt och ändamålsenligt även när samhällsutvecklingen medfört behov av förändring och anpassning. I flera av årets granskningsrapporter visar Riksrevisionen att styrningen av de statliga insatserna behöver förbättras genom bättre uppföljning och utvärdering av insatsernas effektivitet. Kunskapen behöver sedan användas för att utveckla verksamheten. Bristande överblick och samordning av insatserna är ytterligare iakttagelser, vilket Riksrevisionen lyft fram även i tidigare årliga rapporter.

I granskningen av styrningen av rättskedjan visas exempelvis att det behövs mer kunskap om och analys av sambanden i rättskedjan för att öka effektiviteten (RiR 2019:15). Riksrevisionen framhåller att regeringen behöver ha ett mer övergripande och strategiskt fokus på hur rättskedjan som helhet ska arbeta effektivt, och utifrån detta identifiera vilka enskilda insatser i styrningen som ska göras.

Flera granskningar visar också på behovet av utvärdering och anpassning till nya förutsättningar. Granskningen av Svenska skeppshypotekskassan visar exempelvis att verksamhetsformen nu behöver ses över eftersom insynen i verksamheten är begränsad och det saknas yttre krav på effektivitet (RiR 2019:36). Ett område där uppföljningen särskilt behöver förbättras enligt Riksrevisionen är Arbetsförmedlingens matchningsarbete (RiR 2019:18). Eftersom verksamheten inte utvärderas systematiskt vilar den på en svag kunskapsgrund, vilket bl.a. ökar risken för att arbetssökande inte får ett likvärdigt och effektivt stöd. Även granskningen av diskrimineringslagens krav på lönekartläggning visar på behov av översyn (RiR 2019:16).

Ineffektiv tillsyn, kontroll och konsumentskydd

Riksrevisionen har även i tidigare års granskningar konstaterat att statens tillsyn inte alltid fungerar på ett tillfredsställande sätt, och i år har revisionen uppmärksammat flera områden där tillsynen skulle behöva bli mer effektiv och ändamålsenlig. Iakttagelser som gjorts under året om tillsynsverksamhet är exempelvis brister i informationshantering och brister i hur myndigheterna prioriterar sina insatser och fördelar sina resurser. I något fall har även noterats behov av en mer långsiktig resurstilldelning från regeringens sida för att förbättra tillsynsverksamhetens effektivitet. Riksrevisionen framhåller att ökad automatisering och juridiska möjligheter att dela information mellan myndigheter är potentiella förbättringsåtgärder.

I granskningen av Tullverkets kontrollverksamhet visas exempelvis att myndigheten i huvudsak har de förutsättningar som krävs för en effektiv kontrollverksamhet men också att åtgärder behöver vidtas för att säkerställa att resurserna används på det sätt som ger störst nytta (RiR 2019:12). Granskningen visar också att en mer utvecklad underrättelseverksamhet skulle göra Tullverkets kontrollverksamhet mer träffsäker.

Granskningen av Konkurrensverkets tillsyn visar att processen för såväl konkurrens- som upphandlingstillsynen behöver förbättras så att återkopplingen mellan tillsynen och myndighetens verktyg för prioritering av inkomna tips blir bättre (RiR 2019:26).

Granskningen av Inspektionen för vård och omsorg (IVO) visar att myndighetens tillsynsverksamhet inte blivit så effektiv och strategisk som det var tänkt då myndigheten bildades (RiR 2019:33). Enligt Riksrevisionen beror det delvis på att regeringen inte har gett myndigheten långsiktiga förutsättningar i form av ekonomiska ramar. Det är betydelsefullt att IVO väljer ut de områden och verksamheter som är viktigast att granska, men myndigheten har endast i en begränsad omfattning genomfört riskanalyser. Enligt Riksrevisionen saknas även ett lättåtkomligt och samlat bedömningsstöd för inspektörerna och ett välfungerande it-stöd, vilket bidrar till bristande effektivitet.

Enligt Riksrevisionen behöver lagstiftningen i flera fall ses över, bl.a. till följd av samhällsutvecklingen. I granskningen av undantag från skolplikten framkommer exempelvis att förändrade rese- och levnadsmönster har lett fram till att fler familjer ansöker om undantag från skolplikten. Regelverket är dock otydligt och tillämpningen har kommit att variera stort både mellan och inom kommuner (RiR 2019:37). Även i Riksrevisionens granskning av skyddet för köpare av nyproducerade bostadsrätter (RiR 2020:3) och granskningen av konsumentskyddet på det finansiella området (RiR 2019:32) visas att lagstiftningen kan behöva ses över.

Förtroendeskadliga händelser

Den svenska förvaltningen har i ett internationellt perspektiv ett högt förtroende bland medborgarna. Granskningarna av valsystemet (RiR 2019:35), säkerhetsarbetet vid kärnteknisk verksamhet (RiR 2019:30) och

konsumentskyddet inom premiepensionssystemet (RiR 2019:32) visar också att verksamheten i huvudsak fungerar väl men att det finns förbättringsområden. Exempelvis kan Valmyndighetens roll, ansvar och samverkan med regionala och lokala valmyndigheter utvecklas. Även det förebyggande arbetet mot en kärnteknisk olycka, liksom beredskapen att handskas med konsekvenserna om en olycka inträffar, kan förbättras.

Organisering, ansvar och samordning

Alltmer komplexa samhällsproblem och många inblandade utförare innebär att det är väsentligt att samordningen mellan myndigheter fungerar. Inte sällan är myndigheters möjligheter att dela information central för effektivitet och måluppfyllelse. Riksrevisionens viktigaste iakttagelser inom området avser också behov av bättre samordning samt brister i hur myndigheterna tar till vara digitaliseringens möjligheter för att effektivisera arbetet.

Brister i samordning av tvärgående frågor och vid utkontraktering

Några granskningar, exempelvis granskningen av det myndighetsgemensamma arbetet mot organiserad brottslighet, visar på brister i samordningen (RiR 2019:11). Tolv stora myndigheter har i flera år lagt ned omfattande resurser på att bekämpa den organiserade brottsligheten. Samordningen och uppföljningen har dock brustit till följd av att regeringens styrning varit otydlig.

Även Riksrevisionens granskning av förutsättningarna för samverkan mellan humanitärt bistånd och långsiktigt utvecklingssamarbete visar att regeringen behöver ta fram gemensamma målformuleringar på strategisk nivå för att ge bättre förutsättningar för att biståndet ska ge önskade effekter (RiR 2019:17).

I granskningen av återvändandeverksamheten framkommer flera brister i samordningen av insatserna (RiR 2020:7). Ansvarsförhållandena mellan de tre myndigheterna Polismyndigheten, Migrationsverket och Kriminalvården är oklara och uppdragen överlappar varandra. I flera fall är ansvarskedjorna dessutom brutna, vilket innebär att en myndighet ansvarar för att genomföra ett beslut eller för kostnader för ett beslut som en annan myndighet har fattat.

I Riksrevisionens granskning av hur universitet och högskolor förvaltar holdingbolag visas att en otydlig ansvarsfördelning vid utkontraktering kan medföra att rapporteringskedjan inte fungerar (RiR 2020:4). Syftet med holdingbolagen är att de kunskaper som tas fram inom utbildning och forskning ska komma samhället till nytta, men för att åstadkomma detta behövs en tydligare ansvarsfördelning mellan bolag och lärosäte.

Även Riksrevisionens granskning av de regionala strukturfondspartnerskapen visar på otydliga ansvarsförhållanden (RiR 2010:10). De regionala strukturfondspartnerskapen ska säkerställa regionalt inflytande när EU-medel fördelas men systemet är komplext, med ett stort antal involverade aktörer, och arbetet präglas av bristande transparens, otydliga prioriteringar och risker för jäv.

Förvaltningen behöver ta till vara digitaliseringens möjligheter

Riksrevisionens iakttagelser inom området berör bl.a. frågor om myndigheters juridiska och it-tekniska möjligheter att dela information samt problem med föråldrade it-system. Enligt Riksrevisionen kan bristerna orsaka ineffektivitet och säkerhetsproblem.

Exempelvis visas i granskningen av mörkertal inom bostadstillägget att många personer med låga inkomster inte tar emot bostadstillägg trots att de bedöms vara berättigade till det (RiR 2019:22). Om Försäkringskassan fick direktåtkomst till månatliga inkomstuppgifter från Skatteverket skulle handläggningen kunna automatiseras, den administrativa bördan för den försäkrade minska och effektiviteten förbättras.

Ett annat exempel som visar på betydelsen av att tillvarata digitaliseringens möjligheter är granskningen av återvändandeverksamheten (RiR 2020:7). Granskningen visar att arbetet förutsätter att myndigheterna kan dela information med varandra, men för närvarande överförs och registreras informationen inom verksamheten manuellt, vilket leder till överarbete, informationsförluster och rena fel. Dessutom begränsas möjligheterna till uppföljning.

I Riksrevisionens granskning av myndigheternas it-system framkommer samtidigt att många statliga myndigheter har föråldrade verksamhetskritiska it-system och att både regeringen och myndigheterna behöver arbeta mer effektivt för att komma till rätta med problemen (RiR 2019:28).

Kompetensförsörjning

Stora delar av den offentliga verksamheten är personalintensiv och kräver särskild kompetens. Det finns en risk för att offentliga verksamheter får svårt att klara sina uppdrag om kompetensförsörjningen inte fungerar, inte minst vid kriser.

De brister som iakttagits i Arbetsförmedlingens matchningsarbete inverkar negativt på möjligheterna till önskad bemanning och kompetensförsörjning i bl.a. kommunerna (RiR 2019:18). Att inte alla kommuner har likvärdiga ekonomiska förutsättningar, vilket granskningen av det kommunala utjämningsystemet visar, påverkar också möjligheterna att kunna rekrytera och behålla personal med rätt kompetens (RiR 2019:29).

De viktigaste iakttagelserna inom årlig revision

Iakttagelserna från den årliga revisionen 2019 sorterar in under två av de fyra riskområden som redovisas i granskningsplanen 2019/20. Riksrevisionens viktigaste iakttagelser från 2019 års revision avser

- de nya reglerna för myndigheters resultatredovisningar
- avgiftsbelagd verksamhet
- beställningsbemyndiganden.

Bland de viktigaste iakttagelserna finns även iakttagelser som avser en enskild myndighet eller övrig organisation.

De offentliga finanserna

Transportstyrelsens brister i hantering av trängselskatt och felparkeringsavgifter för utländska fordon

Transportstyrelsen ska besluta om trängselskatt för både svenska och utländska fordon i enlighet med lagen (2004:629) om trängselskatt. Riksrevisionen har iakttagit att myndigheten endast beslutar om trängselskatt för fordon från Sverige samt tolv andra länder. Under 2019 har det inneburit att Transportstyrelsen tagit ut trängselskatt för ungefär hälften av de utländska fordon som är skattskyldiga. Riksrevisionen har även iakttagit att Transportstyrelsen inte heller har lämnat obetalda trängselskatter för utländska fordon till Kronofogdemyndigheten för indrivning.

Transportstyrelsen har också i uppgift att skicka betalningsuppsmaningar för obetalda felparkeringsavgifter till ägare av utländska fordon enligt lagen (1976:206) om felparkeringsavgifter. Riksrevisionen har dock iakttagit att Transportstyrelsen inte har skickat betalningsuppsmaningar för obetalda felparkeringsavgifter till ägare av utländska fordon och inte lämnat de obetalda felparkeringsavgifterna till Kronofogdemyndigheten för indrivning.

Sammantaget bedömer Riksrevisionen att Transportstyrelsen inte uppfyller kraven i gällande lagstiftning när de inte beslutar om trängselskatt för alla fordon och inte heller begär indrivning av obetalda fordringar för trängselskatt och felparkeringsavgifter. Konsekvenserna blir att statens budget och Sveriges kommuner inte tillförs alla de inkomster som de borde. Riksrevisionen uppskattar att beloppen uppgår till mer än 100 miljoner kronor enbart för 2019.

Styrning, uppföljning och rapportering

Förändrade regler för myndigheters resultatredovisning

Från och med 2019 finns det nya regler i förordningen (2000:605) om årsredovisning och budgetunderlag som anger vad myndigheternas resultatredovisningar ska innehålla. Resultatredovisningen ska fokusera på myndigheternas mål och uppgifter, till skillnad från tidigare då redovisningen till stor del fokuserade på myndigheternas prestationer.

Riksrevisionen har iakttagit att det finns en skiftande förmåga hos myndigheterna att anpassa sig till de nya reglerna. Riksrevisionen har t.ex. noterat att myndigheternas användning av resultatindikationer för att underbygga redovisade resultat och påvisa uppnådda mål kommer att kräva ytterligare utveckling och anpassning hos myndigheterna.

Riksrevisionen har även gjort iakttagelsen att det är tveksamt om förändringarna leder till det av regeringen önskade resultatet i samtliga fall. Det gäller t.ex. den redovisning som ska lämnas av antal ärenden och styckekostnader för handläggningen av dessa, när ärendeslaget omfattar ett stort antal ärenden. Av ESV:s föreskrift till förordningen framgår att det är

myndigheterna själva som ska bedöma vad som är ett stort antal ärenden, vilket kan påverka vilken ärenderedovisning som lämnas till regeringen.

Riksrevisionen anser att det finns behov av förtydliganden i föreskrifterna till förordningen. Det gäller främst redovisningen av ärenden för att säkerställa att regeringen får den information den behöver för att kunna bedöma myndigheternas måluppfyllelse.

Avgiftsbelagd verksamhet – konsekvenser av nuvarande regelverk

Många myndigheter finansierar delar av sin verksamhet med avgifter. Regler för avgifter finns bl.a. i avgiftsförordningen (1992:191). Av 5 § avgiftsförordningen framgår att grundregeln är att myndigheterna ska beräkna avgifter baserat på full kostnadstäckning om inte regeringen har föreskrivit något annat. Om regeringen bestämmer avgifternas storlek i en förordning, och det inte finns ett ekonomiskt mål för verksamheten om full kostnadstäckning i myndighetens instruktion eller regleringsbrev, saknas det krav på att den avgiftsbelagda verksamheten ska bedrivas med full kostnadstäckning.

Riksrevisionen ser risker med skrivningen i avgiftsförordningen eftersom det kan ge upphov till över- eller underskott i avgiftsbelagd verksamhet. Riksrevisionen konstaterar vidare att det finns flera myndigheter som har stora ackumulerade över- eller underskott i avgiftsbelagda verksamheter där regeringen har bestämt avgiftens storlek.

Riksarkivets avgiftsbelagda verksamhet – väsentligt underskott

Riksrevisionen har iakttagit att Riksarkivet har ett väsentligt ackumulerat underskott i den avgiftsbelagda verksamheten Digitaliseringstjänster, trots att det ekonomiska målet är full kostnadstäckning. Riksrevisionen bedömer att Riksarkivet överskridit sina befogenheter och har därför lämnat ett uttalande med reservation i revisionsberättelsen.

Beställningsbemyndiganden – brister i styrning, redovisning och uppföljning

Riksrevisionen har tidigare påtalat att myndigheterna bör stärka den interna styrningen och kontrollen av beställningsbemyndiganden. Iakttagelser i årets revision tyder på att det fortfarande finns behov av att stärka kontrollen hos flera myndigheter. För 2019 har Riksrevisionen lämnat tre modifierade revisionsberättelser till följd av att myndigheter överskridit sina bemyndiganderamar.

Riksrevisionen har även gjort en iakttagelse vad gäller regeringens styrning av bemyndiganderamens fördelning mellan år i regleringsbreven. Flera myndigheter som tidigare haft en skrivning om indikativ fördelning mellan åren, dvs. att myndigheten inte behöver följa fördelningen per år utan endast förhålla sig till den totala ramen och slutår, saknade en sådan bestämmelse i regleringsbrevet för 2019. De ansvariga departementen har meddelat att det var ett misstag att skrivningarna försvann men Riksrevisionen gör

bedömningen att det förhållandet kan tyda på att det finns brister i kvalitetssäkringen av regleringsbrev.

Vidare har Riksrevisionen iakttagit att det är otydligt om en myndighet behöver ett beställningsbemyndigande eller inte. Det gäller t.ex. när Brottsoffermyndigheten betalar ut brottsskadeersättning i form av livränta i enlighet med brottsskadelagen (2014:322) och brottsskadeförordningen (2014:327). Riksrevisionen anser att bestämmelserna om bemyndiganden för att betala ut bidrag eller andra åtaganden som regleras i lag behöver förtydligas i t.ex. budgetlagen eller anslagsförordningen.

Slutligen har Riksrevisionen iakttagit att det fortfarande saknas tydliga regler för hanteringen av Sveriges åtaganden inom multilaterala skuldavskrivningsinitiativ. Sida redovisar dessa åtaganden i sin årsredovisning på uppdrag av regeringen. Sverige och de internationella organisationerna anpassar sina överenskomna betalplaner med jämna mellanrum så att den bindande delen av åtagandet alltid ryms inom beställningsbemyndigandet för det aktuella anslaget. Det är anslagsförordningen som reglerar hur en myndighet genom beslut får binda upp anslag och hur framtida åtaganden ska redovisas i årsredovisningen. Det saknas dock regler för hur överenskommelser mellan svenska staten och internationella organisationer ska redovisas. Det medför att det blir svårt att tillämpa gällande regelverk för de åtaganden som skuldavskrivningsinitiativet innebär och som regeringen beslutar om.

Allmänna arvsfonden – förordning och redovisningslagstiftning stämmer inte överens

Riksrevisionen har lämnat en modifierad revisionsberättelse för Allmänna arvsfondens årsredovisning 2019 genom ett uttalande med reservation.

Kammarkollegiet ansvarar för förvaltningen av Allmänna arvsfonden och ska lämna en redovisning till regeringen för sin förvaltning, enligt lagen (1994:243) om Allmänna arvsfonden. Redovisningen ska upprättas i enlighet med reglerna i årsredovisningslagen (1995:1554) enligt förordningen (2004:484) om Allmänna arvsfonden. Förordningen anger dock att en del information – såsom kassaflödesanalys och förvaltningsberättelse – inte behöver ingå i redovisningen. Att upprätta en kassaflödesanalys och förvaltningsberättelse är dock ett krav enligt årsredovisningslagen och det går inte att upprätta en årsredovisning som följer årsredovisningslagen utan att dessa delar är med. Bestämmelserna i förordningen och årsredovisningslagen överensstämmer därmed inte fullt ut.

För att kunna uppfylla kraven har Kammarkollegiet bl.a. upprättat en kassaflödesanalys och förvaltningsberättelse 2019, men det återstår att anpassa intäktsredovisningen. Allmänna arvsfonden redovisar intäkter från influtna arvsmedel vid inbetalningstillfället. Influtna arvsmedel är dock att likställa med intäkter av gåvor och ska redovisas som intäkt till verkligt värde när de tas emot. Intäkterna borde därför redovisas vid bouppteckningstillfället. Att

redovisa intäkterna först vid inbetalningstillfället innebär en eftersläpning i intäktsredovisningen.

Reglerna för redovisning av finansieringsinstrument bör ses över

Riksrevisionen gör vid 2019 års revision samma bedömning som tidigare vad gäller behovet av att se över vilka redovisningsprinciper som myndigheter ska tillämpa när de betalar ut medel till organisationer som bygger på s.k. finansieringsinstrument. Det är framför allt Tillväxtverket som gör dessa utbetalningar, bl.a. till det statliga bolaget Almi och till Europeiska investeringsfonden.

Den utbetalande myndigheten redovisar utbetalningen som ett lämnat bidrag och det är den utbetalande myndigheten som har rätt att besluta om hur medel som återbetalas från låntagarna ska användas. Den mottagande organisationen redovisar därför utbetalningen som en skuld till myndigheten på det utbetalade beloppet. Myndigheten redovisar dock ingen fordran på organisationen i sin balansräkning.

Den nuvarande hanteringen innebär att anslag betraktas som utbetalda bidrag i årsredovisningen för enskilda myndigheter och för staten, samtidigt som det finns statliga organisationer som redovisar motsvarande belopp som en skuld till en statlig myndighet, vilket är problematiskt ur redovisningssynpunkt. Riksrevisionen anser att det är viktigt att redovisningsprinciperna utreds så att finansieringsinstrumenten redovisas på ett enhetligt och transparent sätt hos både givare och mottagare.

Tidigare behandling

Som utskottet tidigare framhållit fyller den årliga rapporten en viktig funktion för riksdagen. Rapporten ger bl.a. riksdagen förutsättningar för att diskutera betydelsefulla iakttagelser från revisionen under det senaste året. Detta gäller även de viktigaste iakttagelserna från den årliga revisionen.

Utskottet har uppmärksammat att vissa iakttagelser i den årliga revisionen återkommer mer eller mindre löpande. Det gäller t.ex. otydligheter och motstridigheter i reglerna om avgiftsfinansiering och reglerna för redovisning av finansieringsinstrument.

När det gäller iakttagelser inom regeringens kompetensområde, t.ex. förordningar på det ekonomiadministrativa området, har utskottet påmint regeringen 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. Utskottet har också konstaterat att det inte finns något hinder för regeringen att i årsredovisningen för staten kommentera de iakttagelser från den årliga revisionen som återkommer år efter år och som tas upp i den årliga rapporten.

Kompletterande information

Riksdagens behandling av granskningsrapporter som den årliga rapporten baseras på

Riksrevisionen har enligt bilaga 1 i den årliga rapporten 2020 publicerat 38 granskningsrapporter sedan den årliga rapporten 2019. Riksdagen har hittills behandlat 28 av de tillhörande skrivelserna från regeringen och fattat beslut med anledning av dem. I nio fall har riksdagen beslutat, med helt eller delvis bifall till följdmotioner, om tillkännagivanden till regeringen. Det gäller granskningarna Myndighetsgemensamt arbete mot organiserad brottslighet (RiR 2019:11), Enklare att starta företag (RiR 2019:14), Jämställd sjukfrånvaro (RiR 2019:19), Konkurrensverkets tillsyn (RiR 2019:26) och Undantag från skolplikten (RiR 2019:37).

Riksrevisionens uppföljningsrapport 2020

Riksrevisionen överlämnade i mars 2020 Riksrevisionens uppföljningsrapport 2020. Uppföljningen omfattar dels granskningsrapporter från effektivitetsrevisionen, dels modifierade revisionsberättelser och rekommendationer i revisionsrapporter från den årliga revisionen. Syftet med uppföljningen är att bedöma om regeringen och övriga granskade organisationer har haft nytta av Riksrevisionens granskning och om granskningen har lett till att åtgärder vidtagits.

Uppföljningen av granskningsrapporter från effektivitetsrevisionen omfattar både översiktliga och djupa uppföljningar. Den översiktliga uppföljningen omfattar rapporter för vilka regeringens skrivelse utskottsbehandlades under riksdagsåret 2017/18. Den djupa uppföljningen avser granskningsrapporter som beslutades under perioden mars 2015–mars 2016. Uppföljningen omfattar olika tidsperspektiv för att fånga både kortsiktiga och långsiktiga effekter av granskningarna.

Uppföljningen av den årliga revisionen omfattar modifierade revisionsberättelser och revisionsrapporter för räkenskapsåret 2019.

Riksrevisionens sammanfattande bedömning är att granskningen genom årlig revision och effektivitetsrevision har haft genomslag och bidragit till förbättringar i de granskade verksamheterna. I de flesta fall har granskningarna medfört någon form av åtgärd från regeringen eller andra granskade organisationer. Åtgärderna ligger i linje med Riksrevisionens slutsatser och rekommendationer och har inneburit förbättringar, även om fel och brister i vissa fall kan kvarstå.

Riksrevisionen uppger samtidigt att det är en sammansatt uppgift att mäta resultatet av granskningarna, bl.a. eftersom det ofta tar tid innan slutsatser och rekommendationer medför åtgärder.

Utskottets ställningstagande

I riksrevisorns årliga rapport samlas de viktigaste iakttagelserna från effektivitetsrevisionen och den årliga revisionen under det senaste året. Rapporten fyller en viktig funktion för riksdagen eftersom den redovisar iakttagelser som avser brister och problem som berör flera myndigheter, politikområden och verksamheter.

Liksom tidigare år konstaterar utskottet att vissa iakttagelser från den årliga revisionen är återkommande. I det sammanhanget vill utskottet påminna om att det inte finns något hinder för regeringen att i årsredovisningen för staten kommentera iakttagelser som återkommande redovisas i den årliga rapporten.

För att bidra till ytterligare öppenhet och transparens kring statlig verksamhet anordnade utskottet i september 2020 en öppen utfrågning med riksrevisorn. Till grund för utfrågningen låg den årliga rapporten och Riksrevisionens uppföljningsrapport 2020.

Utskottet föreslår att riksdagen lägger redogörelsen Riksrevisorns årliga rapport 2020 (2019/20:RR5) till handlingarna.

BILAGA 1

Förteckning över behandlade förslag

Redogörelsen

Redogörelse 2019/20:RR5 Riksrevisorns årliga rapport 2020.

BILAGA 2

Öppen utfrågning av riksrevisorn

Torsdagen den 17 september 2020 kl. 10.00 – 10.53

Plats: Förstakammarsalen

Ordföranden: Jag hälsar alla hjärtligt välkomna till finansutskottets öppna utfrågning om Riksrevisionens årliga rapport 2020. Framför allt vill jag hälsa riksrevisor Helena Lindberg välkommen hit! Extra välkomna är också konstitutionsutskottets ledamöter, som finns här precis som finansutskottets ledamöter.

Riksrevisorn ska redovisa de viktigaste iakttagelserna från sina granskningar i en årlig rapport. Resultatet av granskningarna följs också upp i en årlig uppföljningsrapport, och det är detta riksrevisorn ska föredra. Efter det får ledamöterna möjlighet att ställa frågor.

Helena Lindberg, Riksrevisionen: Herr ordförande! God morgon, och tack för inbjudan till denna utfrågning! Vi på Riksrevisionen tycker att det är roligt att det finns ett så stort intresse för vårt arbete och för våra granskningar. Jag ser verkligen fram emot att få presentera och diskutera iakttagelserna från Riksrevisionens granskningar och de resultat som de har föranlett.

Som ordföranden sa har vi vår årliga rapport, som är källan till mitt underlag här, men vi har också en årlig uppföljningsrapport som vi lämnar till riksdagen. Det gjorde vi i våras. Kanske kan det vara på sin plats att säga någonting kort om syftena med dessa båda rapporter, och därefter tänker jag uppehålla mig vid och belysa några av de huvudsakliga iakttagelserna och slutsatserna, med utgångspunkt i temat hållbarhet.

Låt mig först säga att det är betydelsefullt för mig som riksrevisor att ha en löpande och nära kontakt med riksdagen. Jag försöker utveckla dessa kontakter både till innehåll och till omfattning, och dagens utfrågning kan ses som en del i den dialogen. Det är naturligtvis också så att jag regelbundet träffar riksdagens råd för Riksrevisionen, där jag redovisar aktuella frågor och får synpunkter på vår verksamhet.

Dessutom besöker vi från Riksrevisionen återkommande olika utskott i riksdagen för att tala om våra iakttagelser och rekommendationer i olika granskningsrapporter inom ramen för effektivitetsrevisionen. Senast gällde det till exempel ett besök i civilutskottet, där jag redovisade granskningsrapporten om konsumentskyddet vid nyproduktion av bostadsrätter.

Det är ofta så att det är den enskilda granskningen som står i centrum för såväl riksdagens och mediernas uppmärksamhet som uppmärksamheten hos våra granskningsobjekt. Den årliga rapporten och Riksrevisionens uppföljningsrapport anlägger ett lite annat perspektiv på vår verksamhet; rapporterna har ambitionen att teckna en bredare och mer sektorsövergripande bild av de iakttagelser vi gör inom ramen för såväl den årliga revisionen som

effektivitetsrevisionen. De ska också visa vad våra granskningar har resulterat i.

Man kan säga att rapporterna kompletterar varandra genom att den årliga rapporten summerar och följer upp de viktigaste iakttagelserna under det senaste året medan uppföljningsrapporten ger en bild av vilket genomslag våra granskningar får tillsammans, i ett längre tidsperspektiv. Det var år 2007 som Riksrevisionen mer systematiskt började med den här uppföljningen, och jag vågar påstå att vi har kunnat se att vår granskning får genomslag och bidrar till förbättringar i de granskade verksamheterna.

I kristider prövas hållbarheten i olika system och anordningar på riktigt. Den pågående pandemiska influensan covid-19 har påmint oss om detta, och en rad samhällsfunktioner har satts på prov. Det är naturligtvis ett förhållande som är svårt att bortse från när man som jag har till uppgift att leda en myndighet som genom sin granskning ska bidra till god resursanvändning och en effektiv förvaltning i staten.

Hållbara institutioner och robusta system är viktiga för demokratin och för den svenska befolkningens förtroende för staten. Ytterst har de offentliga institutionerna till uppgift att, som regeringsformen säger, främja en hållbar utveckling som bidrar till målen för både nuvarande och kommande generationer.

Det kan vara svårt för den svenska förvaltningen att effektivt hantera framtida utmaningar och målkonflikter mellan olika samhällsområden och olika tidsperspektiv, och i det sammanhanget spelar Riksrevisionen en viktig roll med sina granskningar som har breda perspektiv. Mot den bakgrunden framhöll jag i den årliga rapporten att Riksrevisionen därmed kan bidra med kunskapsunderlag för att bedöma hur de globala målen för Agenda 2030 genomförs i Sverige. Vår granskning är relevant för såväl den ekonomiska och den sociala som den miljömässiga dimensionen av hållbar utveckling.

I vår årliga rapport diskuterar vi fyra huvudsakliga risker för genomförandet och resultatet av statliga insatser som vi har identifierat i en riskanalys. Det handlar om risker gällande

- brist i de offentliga finanserna
- styrningen, uppföljningen och rapporteringen
- organiseringen, samordningen och ansvaret
- kompetensförsörjningen.

Jag kommer att ge några exempel på vad de fyra riskerna mer konkret kan innebära och vilka följder de kan få för genomförandet och resultatet av statliga insatser, liksom för hållbarheten i de verksamheter som bedrivs av staten.

När det gäller de offentliga finanserna kan det vara svårt att förutse framtida kostnader och utgifter. Betydelsen av konsekvensanalyser och andra beslutsunderlag framstår därmed som allt viktigare för att säkerställa långsiktigt hållbara offentliga finanser. I år, liksom tidigare år, har Riksrevisionen iakttagit betydande brister i konsekvensanalyser och kostnadsberäkningar exempelvis inför stora investeringar.

Ofta påverkar sådana investeringar flera väsentliga samhällsområden, och inte sällan finns det betydande målkonflikter mellan olika områden. Det innebär att det är extra viktigt att underlagen för dessa avvägningar och beslut är rättvisande, håller god kvalitet och speglar samhällsekonomiska konsekvenser av planerade insatser både här och nu och längre fram.

Att bygga en höghastighetsjärnväg är en sådan investering som innebär mycket stora kostnader. Trots detta har vi iakttagit att planeringen endast har föregåtts av vaga beskrivningar av vilka problem investeringen ska lösa och att den samhällsekonomiska analysen som har föregått planeringen har brutit.

Planeringen har frångått den så kallade fyrstegsprincip som riksdag och regering har beslutat om och som innebär att alternativa och billigare åtgärder först ska övervägas inför satsningar på ny infrastruktur. Andra styrmedel för att lösa exempelvis existerande kapacitetsproblem i järnvägsnätet har alltså inte prövats. De uppdrag som regeringen har gett om att utreda höghastighetsjärnvägen har dessutom varit för snäva, vilket också är en förklaring till de vaga problembeskrivningarna.

Även i fall där konsekvensanalyser har tagits fram som beslutsunderlag av regeringen eller av myndigheter tenderar dock investeringar och verksamheter att bli betydligt dyrare än i de ursprungliga kalkylerna. Ett exempel är att slutkostnaden för drift och underhåll av det statliga vägnätet i genomsnitt blir mer än 40 procent högre än vad som ursprungligen upphandlas. Riksrevisionens granskning visar att spekulativ prissättning kan vara en av orsakerna.

Här finns alltså utrymme för förbättringar, och vi konstaterar att regeringen har gett i uppdrag till Trafikverket att analysera omfattningen och konsekvenserna av den obalanserade budgivningen.

Inte bara konsekvensanalyser utan även riskanalyser ska stärka hållbarheten i det statliga åtagandet. Som framgår av årets uppföljningsrapport har Riksrevisionen exempelvis granskat om regeringen säkerställt att hanteringen av risker i statliga bolag är ändamålsenlig. Granskningen visade bland annat att det saknades en fastlagd rutin för hur risker skulle uppdateras och att riksdagen inte fick ändamålsenlig information om riskerna i de statliga bolagen.

Näringsutskottet underströk senare vikten av att regeringen vidtog åtgärder för att utveckla informationen till riksdagen, och regeringen har sedan denna granskning publicerades 2015 bland annat utvecklat sin verksamhetsberättelse för bolag med statligt ägande genom att lägga till ett särskilt avsnitt om riskhantering. Här förtjänar också att nämnas att styrelsernas ansvar för bolagens riskhantering har förtydligats genom ändringar i statens ägarpolicy och riktlinjerna för bolag med statligt ägande.

Riskanalyser ger också förutsättningar för en hållbar planering och styrning av verksamheter. I uppföljningsrapporten följer vi upp en granskning av länsstyrelsernas krisberedskapsarbete. Granskningen omfattade bland annat länsstyrelsernas regionala risk- och sårbarhetsanalyser, och dessa analyser syftar till att minska samhällets sårbarhet och öka förmågan att hantera kriser

av olika slag. Länsstyrelsernas risk- och sårbarhetsanalyser ska kunna användas som underlag för såväl länsstyrelsernas egen planering som andra aktörers krisberedskapsåtgärder, och underlaget ska även vara en informationskälla för medborgare och anställda.

Här fann Riksrevisionen att analysarbetet genomfördes i tid och enligt de formella krav som fanns men att analyserna saknade en enhetlig utformning, vilket gjorde det svårt för Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, MSB, att ta fram nationella riskbilder och göra en övergripande bedömning av samhällets krisberedskap. Riksrevisionen bedömde vidare att riskanalyserna inte var tillräckligt djupgående, och det varierade väldigt mellan länsstyrelserna i vad mån man över huvud taget använde sig av analyserna. Det kunde också saknas en koppling mellan identifierade hot, risker och sårbarheter och de åtgärder man planerade att vidta.

Här ställde sig regeringen bakom Riksrevisionens rekommendation till länsstyrelserna att utveckla arbetet med analyserna. För att höja kvaliteten i analyserna ändrades också förordningen om krisberedskap och bevakningsansvariga myndigheters åtgärder vid höjd beredskap. Här kan jag väl lägga till att jag i en annan roll, nämligen i egenskap av generaldirektör för MSB, ofta påpekade vikten av att göra fullödiga risk- och sårbarhetsanalyser och att det inte räckte att enbart peka på risker och stapla dem på varandra; man måste naturligtvis också fundera över vilka åtgärder som behöver vidtas för att riskerna ska kunna hanteras.

Utöver planeringen genom till exempel riskanalyser och ekonomiska konsekvensanalyser är uppföljning och utvärdering väsentliga moment för att verksamheten ska kunna vara robust och hållbar. Lakttagelser i flera av årets granskningsrapporter visar dock att statens styrning behöver kvalificeras genom bättre uppföljning och utvärdering av effektiviteten i de insatser som genomförts. Utvärdering ger nödvändiga kunskaper för att verksamheten ska kunna förbättras, och eftersom ett myndighetsarbete ofta påverkar och har ett samband med andra myndigheters åtaganden behöver utvärderingar arbeta med helhetsperspektiv där man ser sammantagna effekter av åtgärder bortom vad en enskild sektor kan prestera.

Vikten av helhetsperspektiv har vi till exempel belyst när vi har granskat styrningen mot en sammanhållen och effektiv rättskedja. För att öka effektiviteten behövs mer kunskap och analys av sambanden i rättskedjan. Regeringen behöver ha ett mer övergripande och strategiskt fokus på hur rättskedjan som helhet ska kunna arbeta effektivt. Det är först när man gör den typen av analys som man kan identifiera var i styrningen av ett politikområde som enskilda insatser ska sättas in.

Det behövs också mer precision i styrningen så att villkoren för myndigheternas arbete blir tydliga. Detta är någonting vi ser inom ramen för den årliga revisionen. Det är till exempel så att många myndigheter finansierar delar av sin verksamhet med avgifter, och grundregeln är att myndigheten ska sätta avgifterna baserat på kostnaderna för verksamheten så att intäkter och kostnader balanserar över tid. Regeringens styrning är här inte alltid förenlig

med den principen; i vissa fall bestämmer regeringen avgiftens storlek utan att ta hänsyn till kostnaderna, och då uppstår stora under- eller överskott.

Helhetsperspektiv har också betydelse för organiseringen av det offentliga åtagandet och för möjligheterna till ansvarsutkrävande. Iakttagelser om negativa effekter av sektorisering och brister i samverkan och samordning har Riksrevisionen återkommit till över åren. Alltmer komplexa samhällsproblem och många inblandade utförare, med olika huvudmän, innebär att det är extra väsentligt att samordningen fungerar.

En aspekt i detta sammanhang är myndigheters möjligheter att dela information med varandra. Förvaltningen behöver ta till vara de möjligheter som digitaliseringen ger, och här kan brister i kommunikation ibland vara allvarliga hinder för effektivitet och måluppfyllelse.

Granskningen av återvändandeverksamheten visade till exempel att arbetet vid de tre myndigheter som har en roll i detta – Polismyndigheten, Migrationsverket och Kriminalvården – förutsätter att myndigheterna delar information med varandra. Informationsöverföringen kan dock hindras av sekretessregler och oförenliga it-system. Information överförs och registreras manuellt inom återvändandeverksamheten, vilket leder till både överarbete, informationsförluster och ibland rena felaktigheter. Att följa upp ärenden, personer, kostnader eller resultatet av verksamheten är synnerligen arbetskrävande och i många fall omöjligt.

Liknande problem med informationsutbyte har vi bland annat sett i granskningen av konsumentskyddet på det finansiella området. Av granskningen framgår att det saknas ett samarbetsavtal mellan Finansinspektionen och de andra myndigheter som skulle kunna underlätta informationsutbyte genom att tydliggöra respektive myndigheters ansvar och formerna för samverkan.

Jag ska säga något om kompetensförsörjning. Stora delar av den offentliga verksamheten är personalintensiv och kräver särskild kompetens. Det finns risk för att den offentliga sektorn får svårt att klara sina uppdrag om kompetensförsörjningen inte fungerar, inte minst vid kriser.

Riksrevisionen har under året gjort iakttagelser om ekonomiska förutsättningar för en hållbar kompetensförsörjning. Därutöver har vi iakttagit brister i Arbetsförmedlingens matchningsarbete som inverkar negativt på möjligheterna till önskad bemanning och kompetensförsörjning bland annat i kommunerna.

Det kommunala utjämningsystemet ska ge alla kommuner likvärdiga ekonomiska förutsättningar, något som är nog så centralt för att man ska kunna rekrytera och behålla personal med rätt kompetens. Vår granskning visade dock att utjämningsystemet inte fullt ut kompenserar för kostnadsskillnader mellan kommunerna som beror på olikheter när det gäller befolkningssammansättning eller geografiska förutsättningar, trots att det är själva avsikten med systemet.

Statens insatser via Arbetsförmedlingen ska förbättra matchningen på arbetsmarknaden genom att effektivt sammanföra arbetssökande med

arbetsgivare. Under 2018 använde Arbetsförmedlingen en tredjedel av sitt förvaltningsanslag – 3,5 miljarder gick åt till matchningsarbetet, som flera år i rad inte har nått målet om förbättrad matchning.

Skälet till bristerna är flera. Bland annat säkerställer styrningen inte att alla arbetsförmedlare använder effektiva arbetssätt eller gör likvärdiga bedömningar av arbetssökandes behov. Detta kan leda till att kvaliteten i bemötandet av de arbetssökande blir beroende av vilket kontor eller vilken arbetsförmedlare man har vänt sig till.

Jag ske ge några avslutande och sammanfattande reflektioner. Jag har här försökt att utifrån temat hållbarhet belysa fyra risker för att genomförandet och resultatet av statliga insatser inte blir som det var tänkt. Det handlar om risker för brister i de offentliga finanserna, i styrning, uppföljning och rapportering samt i organisering, ansvar och samordning. Det handlar även om brister i statens ansvar för kompetensförsörjning.

Detta är risker som spänner över alla utskottsområden, och riskerna kan inte ses som enskildheter. De samspelar och har betydelse för varandra och för vad som faller ut som lyckade eller misslyckade insatser i regeringens och de ansvariga myndigheternas genomförande av politiken.

Med exempel från granskningar har jag uppmärksammat misslyckanden i förvaltningen och samtidigt påpekat vikten av bland annat väl genomarbetade beslutsunderlag, värdet av lärande genom uppföljning och utvärdering som sedan används i utvecklingen av verksamheten samt betydelsen av samordning, samverkan och samsyn mellan myndigheter som arbetar inom gemensamma områden. Jag har även påpekat nödvändigheten av att vi förutser behovet av, och effektivt försörjer olika verksamheter med, kompetent personal.

Detta är inga kontroversiella slutsatser utan kanske närmast självklarheter, men iakttagelser i våra granskningar såväl i år som tidigare gör att jag gärna vill påminna om vikten av dem. De är återkommande problem i förvaltningen, och de bör hanteras. Annars riskeras förtroendet för staten och den långsiktiga hållbarheten i våra institutioner och system.

Nu har ni kanske tyckt att jag låter väl kritisk. Det ligger i revisionens natur; revisorer är problemorienterade. Jag vill dock avsluta med att säga att granskningarna även visar att verksamheter inom flera områden i stort fungerar som avsett.

Ordföranden: Tack för det! Nu har ledamöterna möjlighet att ställa frågor, och jag tänkte att vi tar ett par frågeställare åt gången.

Ingemar Nilsson (S): Tack för en spännande föredragning, riksrevisorn! Jag har fastnat för att fundera kring det som riksrevisorn uppehöll sig vid en del på slutet men även ganska mycket under sin föredragning.

Den första biten gäller det jag tolkar som riskerna eller problemen med en ganska stark fragmentisering eller stuprörsorientering i den svenska förvaltningen. Det gör att det som beskrivs som helhetsansvaret för ett antal saker riskerar att falla. Jag skulle gärna vilja att riksrevisorn utvecklade det

lite ytterligare. Vad är det för konsekvenser man kan se av det? Jag tycker nämligen att det finns mer eller mindre tydligt uttalat i den årliga rapporten att det finns sådana brister i den svenska modellen.

Den andra biten jag funderar på handlar om de årliga revisionerna. Jag tycker att det är svårt att som lekman, även om vi finns i rådet för Riksrevisionen, göra en bedömning av allvaret i de anmärkningar eller synpunkter som kommer fram. Jag minns exempelvis att det vid förra årets granskning var ett antal landshövdingar som hade glömt eller missat att underteckna årsredovisningarna, och huruvida det är allvarligt eller inte har jag svårt att bedöma. Men det skulle vara intressant att få höra hur riksrevisorn ser på den mer långsiktiga kvalitetsmässiga utvecklingen när det gäller årsredovisningarna från både myndigheter och våra bolag. Är den positiv eller negativ?

Är det dessutom någonting som saknas när det gäller kravställandet för hur årsredovisningarna ska se ut och som i så fall skulle behöva tas fram? Det är naturligtvis viktigt för förtroendet för hela den statliga verksamheten att de årsredovisningar som lämnas är sanningsenliga, transparenta och har hög trovärdighet. Det vore alltså intressant att höra hur riksrevisorn ser på den långsiktiga trenden. Jag tycker ändå att den årliga rapporten andas en ganska positiv bild.

Elisabeth Svantesson (M): Ett stort tack till riksrevisorn för en bra dragning! Jag har två mer generella frågor men ingen specifik fråga gällande någon av rapporterna.

Myndigheten är förstås otroligt viktig för oss här i riksdagen, men i slutändan är ju Riksrevisionen väldigt viktig för skattebetalarna. Det handlar om att pengar ska användas effektivt. Det är inte bara vi som befinner oss i det här rummet just nu som lyssnar på riksrevisorn, utan det finns ju också tittare – skattebetalare – som följer det här seminariet. Kan du säga någonting om hur ni gör era granskningar, det vill säga hur ni väljer föremålen för dem? Ibland uppstår det nämligen en diskussion om huruvida ni granskar rätt saker och så vidare. Hur går granskningen egentligen till; vad är det ni väljer? Det handlar naturligtvis om väsentlighet och risk – där det finns stora pengar kanske det också finns stora risker – men kan du säga någonting om hur ni väljer ut era vad ni ska granska?

Min andra fråga är också rätt generell. Jag vet nog ingen myndighet som skulle ha så bra koll på resten av den statliga förvaltningen. När ni är ute och granskar har ni väldigt god kännedom om hur den statliga förvaltningen mår. Frågan är därför: Hur mår svensk statsförvaltning? Lever man upp till förväntningarna? Var finns de stora utmaningarna? Kan riksrevisorn ge något generellt omdöme? Jag förstår att det kanske inte är en helt enkel fråga att svara kortfattat på, men jag skulle vilja höra riksrevisorn säga något om det.

Helena Lindberg, Riksrevisionen: Jag börjar med frågan om helhetssyn. Det är någonting där vi återkommande ser brister, men min uppfattning är att den

svenska förvaltningsmodellen – med regeringens kollektiva beslutsfattande och med myndigheter som har tydliga uppdrag och även skyldighet att samverka, samarbeta och räcka varandra handen – borgar för framgång. Möjligheterna finns nämligen; det finns ingenting i hur vi har organiserat styrandet av riket och förvaltningen som hindrar detta.

Däremot är det någonting som måste vårdas, och man måste ständigt arbeta med de här frågorna. Att samverka och samordna är svårt – det sker inte av sig självt – och därför är det så oerhört viktigt att man i beredningen på alla nivåer verkligen försöker få frågor belysta just utifrån ett helhetsperspektiv. Det är väl där ett sektorsintresse kan få oproportionerligt stort genomslag: Man beaktade inte, tänkte inte på eller satte inte in frågan i det lite större sammanhanget. Detta är någonting vi tyvärr återkommande ser brister, och särskilt med tanke på den takt och hastighet som frågor hanteras i blir det ännu svårare att få frågorna allsidigt belysta.

Jag tänkte säga något om den årliga revisionen. Det kan synas drakoniskt av oss att vi riktar anmärkning i vår revisionsberättelse och lämnar en så kallad modifierad revisionsberättelse när en sådan brist som att man inte har undertecknat årsredovisningen uppmärksammas. Men där finns det ingen gråskala. Det är digitalt. Förordningen kräver en underskrift, och då måste vi reagera.

Jag kan ändå passa på att säga att man måste sätta detta i proportion till annat. Vi granskade 225 myndigheters årsredovisningar 2019. Av dem var det endast 10 som fick en så kallad modifierad revisionsberättelse. Det var en förbättring jämfört med föregående år, och det finns en ambition i den svenska förvaltningen bland myndigheterna att ständigt förbättra sig.

Vi ser också att de anmärkningar som vi kommer med inom ramen för den årliga revisionen och de revisionsrapporter där vi tar upp olika synpunkter tas om hand och omsätts. Vi kan säga att vi har ett 80-procentigt genomslag för våra synpunkter inom ramen för den årliga revisionen.

Med detta skulle man kanske våga påstå att läget är ganska gott i den svenska statsförvaltningen. Det arbetas med kvalitetsutveckling och ständiga förbättringar. Därmed inte sagt att saker och ting inte kan bli bättre. När vi, framför allt inom effektivitetsrevisionen, ska välja ut våra frågor att granska har vi ett problemorienterat fokus.

Jag vill vara mycket tydlig med att vi inte granskar politiken, utan vad vi granskar är vad politiken har bestämt och dess genomförande. Då utgår vi från en gedigen riskanalys, som jag försökte beskriva här, där vi har delat in och identifierat fyra riskområden för det statliga genomförandet, det statliga uppdraget, som då sammanföll i de fyra olika områdena offentliga finanser, samordning, samverkan, organisering etcetera. Sedan försöker vi med aktiv omvärldsbevakning identifiera om det finns något problem. Vad har riksdagen uttalat? Vi följer mycket noga ert arbete i riksdagen – debatter, tillkännagivanden eller när utskotten har uttalat något. Svarar då regeringens eller myndigheternas leveranser upp mot vad riksdagen har förväntat sig?

Med denna problembaserade ansats och utifrån dessa riskområden som jag redovisar i min granskningsplan väljer vi ut frågor. Det initieras alltid av att det finns ett problem. Sedan måste detta problem naturligtvis sättas i proportion till annat. Är det ett väsentligt problem? Risk och väsentlighet är naturligtvis också stora ingångsvärden.

Det är lite grann på detta sätt som det går till när vi väljer frågor.

Dennis Dioukarev (SD): Tack, riksrevisorn för detta och för att ni förser bland andra oss riksdagsledamöter med kunskapsunderlag så att vi i framtiden kan fatta bättre politiska beslut. Det är således en viktig demokratisk uppgift.

På temat demokrati har ni granskat det svenska valsystemet. Under rubriken Förtroendeskadliga händelser skriver ni: Många problem som iakttagits kan kopplas till systemet för valsedlar.

Jag har själv varit på valobservation. Det som är märkligt med det svenska valsystemet i en internationell kontext är att valsedlarna ligger framme till allas beskådan. Det är ett enormt demokratiskt problem om valhemligheten röjs på detta sätt. Detta är någonting som OSSE kritiserat Sverige för. Jag har själv sett det, och jag har själv kommit till en vallokal och sett hur det exempelvis kan saknas valsedlar från ett av åtta riksdagspartier.

Min fråga i dess enkelhet är om riksrevisorn kan elaborera kring vilken typ av förtroendeskadliga händelser som ni har upptäckt i anslutning till systemet för valsedlar.

Jakob Forssmed (KD): Jag tackar riksrevisorn för en bra föredragning. Det är ofta väldigt spännande att läsa rapporter från Riksrevisionen. Det har gällt även dessa två. Det ger oss som politiker bra insikter om varför det inte blir riktigt som man vill. Ibland ligger problemet så att säga hos politiken och utformningen av reformer, och ibland ligger det hos myndigheter.

Jag har två frågor. Min första fråga handlar om genomgången av digitalisering och it-infrastruktur hos myndigheterna, som jag tyckte var mycket spännande. Riksrevisionen skriver i rapporten: Det är föråldrade tekniska lösningar, fragmenterad styrning och splittrat ansvar.

Det låter jättedåligt. Detta är lite bakåtblickande på när det inte har fungerat. Då är min fråga till Riksrevisionen, som också blickar lite framåt: Hur ser processerna ut i myndigheter? Finns det initiativ som gör att vi kan se framför oss att det om tre år kommer att låta helt annorlunda när man tittar på denna fråga?

Min andra fråga gäller detta med djup uppföljning. Det är en fråga till Riksrevisionen hur ni arbetar med era egna djupa uppföljningar. Vad är det som ni följer upp? Rapporten om återfall i brott är mycket intressant, både rapporten och själva uppföljningen fem år senare. Där fanns det flera bra rekommendationer, till exempel att initiera samhällsekonomiska analyser över långsiktiga besparingar av insatser och att det tydligare inkluderas i vilka insatser man väljer. Samma sak är det med rekommendationen att se till att det blir obligatoriskt för Kriminalvården att erbjuda kompletterande utbildning för

dem som inte har fullständig gymnasieutbildning. Det är mycket tydliga rekommendationer.

Men i er djupa uppföljning talas det mycket om att Kriminalvården uppger att man jobbar med frågan. Det blir alltså en uppföljning som inte tittar på vad resultatet blir utan som frågar myndigheten. Det är i alla fall så som det redovisas här. Man frågar myndigheten: Jobbar ni med detta? Och de svarar att de gör det. Då säger ni att de då har lyssnat på er.

Då är frågan: Kan man gå vidare och göra ytterligare en uppföljning där man inte bara tittar på vad myndigheten säger utan vad som de facto kommer ut av era rekommendationer?

Helena Lindberg, Riksrevisionen: Jag tackar för frågorna. När det gäller valsystemet hade vi ett gyllene tillfälle att faktiskt kunna göra egna iakttagelser i samband med EU-parlamentsvalet. Vi hade då möjlighet att på plats titta på detta. Vi valde ut två olika vallokaler där man hade organiserat hur man ställde ut valsedlarna på lite olika sätt. Det är dessa iakttagelser som ligger till grund för vår rekommendation att man bör se över systemet med valsedlar. Att skydda valhemligheten kräver väldigt mycket i fråga om lokaler, säkerhetsarrangemang och köbildning. Det är alltså rent praktiska frågor som riskerar att försvåra med långa köer och annat om man inte gör en översyn och funderar på hur det ska vara organiserat.

När det gäller frågan om digitalisering och it-infrastruktur pågår det väldigt mycket i den svenska förvaltningen. Men man brottas snarare med regelverken kring hur it ska kunna användas. Inte minst frågan om molntjänster och annat är nu ett bekymmer för alla statliga myndigheter och att sitta fast i den gamla it-infrastrukturen när det logiska är att gå in i molntjänster. Det är ett hinder innan vi har klarlagt vad som gäller i dessa avseenden. Det kom också en dom i EU-domstolen i somras, Schrems II, som underkände det amerikanska Privacy Shield-regelverket som inte ansågs leva upp till unionens GDPR-regelverk om hur man skyddar personuppgifter etcetera.

Så detta är en försvårande faktor. Jag tror att dessa frågor måste lösas. Därefter får man förhålla sig till hur infrastrukturen ska se ut.

När det gäller frågan om djupuppföljning får man skilja mellan hur vi följer upp en lämnad granskning eller hur vi bedömer att det kvarstår ett problem när det gäller någonting som vi har granskat efter kanske fem eller sju år och om det föranleder att vi behöver göra en ny granskning i fråga om effektivitetsrevisionen. När vi gör en ny granskning kan vi mycket mer djuplodande följa upp och se om det har blivit förändringar och om detta problem har åtgärdats. Själva idén med djupuppföljning är att vi tittar på vilka beslut som har kommit. Har regeringen vidtagit åtgärder? Har myndigheterna ändrat sin praxis i fråga om hur de arbetar? Sedan får vi försöka fånga denna information på enklast tänkbara sätt helt enkelt och redovisa den så transparent som möjligt.

Karolina Skog (MP): Jag tackar för en mycket bra redovisning och för ert arbete. Det är en helt avgörande del av riksdagsarbetet att kunna få fördjupade granskningar av våra beslut. Det är en helt avgörande del av vårt demokratiska arbete.

Jag tänkte också ställa en fråga som har lite av ett helikopterperspektiv, precis som Elisabeth Svantesson gjorde. Ni har en unik insyn i den svenska statsförvaltningen. Just nu är våra myndigheter i ett mycket pressat läge. Många har fått nya arbetsuppgifter och har varit tvungna att ställa om sin verksamhet. Samtidigt är näringslivet hårt pressat av den ekonomiska krisen.

Riksrevisionen tog upp den mycket stora frågan om kompetensförsörjning, inte minst inom den offentliga sektorn. Då är min fråga om riksrevisionen vågar utveckla tankar kring svårigheter och risker. Det kan vara svårt att samtidigt som man hanterar en kris ha det långa perspektivet och utveckla verksamheten. Alla vet att vi har en stor utmaning vad gäller kompetensförsörjning för den offentliga sektorn. Alla jobbar med det. Men just nu är det kanske många som måste lösa väldigt akuta problem.

Hur gör man för att våra offentliga verksamheter både ska klara av att jobba långsiktigt med exempelvis kompetensförsörjning och klara de extra uppgifter som vi nu har ålagt dem under krisen? Finns det någonting att säga om hur man får den kanske helt omöjliga ekvationen att gå ihop?

Björn Wiechel (S): Ordförande! Jag tackar för en intressant föredragning. Min fråga handlar specifikt om det som rör Riksrevisionens resonemang kring sekretess och systemen. Det framgår att systemen kan användas på ett mycket mer effektivt sätt för måluppfyllelsen om man inte låter exempelvis sekretesslagen stå i vägen ibland. Men det finns också en diskussion i anslutning till det som handlar om integritet. Detta kan förstås lösa många saker, till exempel när det gäller diskussionen om att samköra register.

Det som jag undrar är: Vilken typ av lagändringar tänker man sig för att lösa dessa frågor, och hur ser Riksrevisionen på balansen mellan integritetsfrågorna för medborgarna och måluppfyllelsen helt enkelt?

Helena Lindberg, Riksrevisionen: Det är precis som riksdagsledamoten Karolina Skog säger, att det i pressade lägen är svårt att blicka framåt.

Med god krisberedskap avses också att man ska kunna hantera både här och nu men också vara hållbar över tid.

Mitt råd skulle då vara, och då kanske jag snarare har min gamla hatt som GD i MSB på mig, att organisera arbetet med tillräckligt många som också avsätts och har tid att tänka och inte springa i det dagliga snabba spåret. Men kompetensförsörjning är en svår fråga, en utmaning för det offentliga. Där har staten ett ansvar att kompetensförsörja sig själv och sina myndigheter och att vårda de statligt anställda tjänstemännen och se till att vi i staten är attraktiva arbetsgivare. Men man har naturligtvis också ett ansvar att kompetensförsörja andra delar, inte bara av den offentliga sektorn i form av kommuner och regioner utan också naturligtvis när det gäller arbetsmarknadens behov i

övrigt, genom vilka utbildningar man tillhandahåller både inom yrkeshögskola och inom akademi. Detta är därför en viktig och strategisk fråga, och vi har identifierat att det finns risker för brister i hur staten lever upp till detta uppdrag.

Kompetensförsörjning ska därför icke underskattas. Det är det som bär upp våra statliga institutioner.

När det gäller frågan om sekretess som ett hinder ska sekretesslagstiftningen balansera många olika intressen. Ett av dem brukar ofta vara just skyddet för den personliga integriteten. Det är självklart så att man inte med ett enkelt penndrag kan göra någon ändring i sekretesslagen. Man behöver överväga att titta på dessa frågor. Jag vet att det har gjorts väldigt mycket på detta område. Ibland visar det sig till och med att det kanske inte fanns legala hinder. Men det kan finnas uppfattningar på myndighetsnivå att man inte kan samverka och dela information med varandra därför att sekretess skulle hindra det. När man börjar titta på det utifrån ett mer rättsligt och analytiskt perspektiv visar det sig att det egentligen inte är detta som är problemet.

Självklart är det oerhört viktigt att vi inom staten och i det offentliga har en väldigt hög nivå och ett gott skydd för enskilda individers integritet.

Infrastrukturen på it-området gör också att även om sekretess inte hindrar utbyte av information kan man ändå inte utbyta information därför att systemen inte pratar med varandra. Det är en annan del som inte har med sekretess att göra. Det är lite av dessa problem som vi ser när vi är ute och granskar olika myndigheter.

Mattias Karlsson (M): Jag tackar för föredragningen. På måndag lämnar regeringen över budgetpropositionen till riksdagen. Om inte annat är det i år oerhört viktigt att budgeten baseras på kvalitetsunderlag. Riksrevisorerna har gjort en serie av granskningar och fokuserat på hur regeringen har hanterat det finanspolitiska ramverket i praktiken. Det är en återkommande iakttagelse från er att det finns brister i uppföljning och redovisning. Felaktigheter i statistik riskerar att vi fattar fel beslut utifrån en felaktig bild av ekonomin och de offentliga finanserna.

Skulle riksrevisorn kunna resonera lite grann om faran eller risken med att dessa kvalitetsbrister leder till att vi har en statsbudget på måndag som baseras på felaktig information?

Håkan Svenneling (V): Jag noterade er granskning av det kommunala utjämnningssystemet. Det är mycket intressant för oss som är nördiga i fråga om det. Ni kommer fram till ett antal slutsatser som jag tycker är intressanta. I dag hänger det kommunala utjämnningssystemet lite löst vid sidan om. Det finns ingen som riktigt har något kontinuerligt ansvar för det, och det finns ingen uppföljning. Ni är även inne på att det skulle vara bredare, till exempel att biblioteksverksamhet, som ändå är en lagstadgad kulturverksamhet, skulle omfattas av det.

Hur ser ni på den lite udda roll som utjämningsystemet har i dag? Ni skriver att ni tycker att man ska koppla det till exempelvis Tillväxtverket i stället. Jag har många gånger funderat kring att det inte finns någon parlamentarisk ordning för det och att det inte finns någon som man riktigt kan hålla ansvarig för utjämningsystemet. Man kan ju hålla regeringen och ministrar ansvariga generellt. Men det finns inte någon tydlig koppling till det finansiella strukturella systemet. Jag skulle vilja höra era tankar kring detta.

Helena Lindberg, Riksrevisionen: Jag börjar med det kommunala utjämningsystemet och kan konstatera att det som vi pekar på är att alla system behöver vårdas. Det behöver finnas en ansvarig huvudman som ser till att hantera det i en helhet. Därav förslaget att det behöver placeras hos någon myndighet som vårdar det.

Jag kan också konstatera att sedan vi lämnade granskningsrapporten har Kommunutredningen lämnat sitt betänkande, där man faktiskt ställer sig bakom de iakttagelser och de förslag som vi har lämnat. Jag hyser ändå gott hopp om att denna fråga nu är under beredning på ett sådant sätt att vi kommer att få en bättre ordning.

När det gäller det finanspolitiska ramverket kommer vi att granska budgetpropositionen, som vi har gjort under tidigare år. Jag vågar inte säga att felaktig information finns. Det är ett väldigt starkt ord. Det kan finnas brister, och det är inte alltid transparent och tydligt. Men vi kan också konstatera att det över tid faktiskt har skett stora förbättringar i denna proposition. Vi ser med spänning fram emot budgetpropositionen, och så fort den är lämnad till riksdagen kommer vi att sätta tänderna i den och granska hur kvaliteten på den är i år.

Tuve Skånberg (KD): Jag tackar riksrevisorn för en god rapport. Finansutskottet och konstitutionsutskottet är inbjudna, och vi är tacksamma för det.

Jag noterade att riksrevisorn avslutade med att säga att det mesta ändå är bra och att myndigheterna fungerar något så när tillfredsställande, eller hur orden föll. Av 225 granskade myndigheter och deras årsredovisningar var det 10 som fick modifierad revisionsberättelse. Även exemplet med undertecknandet förekom där, vilket ändå får sägas vara hanterbart. Det är gott.

Jag skulle vilja ställa frågan om riksrevisorn med det perspektiv som hon har kan se om det finns något återkommande problem som inte är framlyft. Är det någonting som vi måste hålla ögonen på och som riksrevisorn kan peka på som är återkommande över tid?

Helena Lindberg, Riksrevisionen: När det gäller den årliga revisionen handlar det om hur myndigheterna följer olika regler, redovisningsprinciper etcetera. Det är i första hand en fråga för regeringen. Vi lämnar våra revisionsberättelser till myndigheterna och till regeringen. Återkommande frågor där handlar just

om det som jag var inne på lite grann, nämligen avgiftssättning hos myndigheter. Det är ständigt risker för fel och för brister i styrningen på detta område. Jag skulle också kunna lyfta fram bemyndiganderedovisning som är en svår fråga och där det gäller att ha en god ordning. Där ser vi också mycket återkommande brister, för att bara ta två exempel.

Vice ordföranden: Avslutningsvis vill jag tacka riksrevisor Helena Lindberg för att hon kom hit. Vi har under de senaste åren haft denna öppna utfrågning om den årliga rapporten och uppföljningsrapporten. Det är viktigt för oss i riksdagen att ta till oss av era granskningar och att ni kommer hit, både till fackutskotten men också på detta sätt. Vi kommer att fortsätta med detta. Jag är glad över att vi kunde få till denna utfrågning trots dessa tider. Den blev något försenad. Men vi är glada över att ni kom hit, och vi tackar både Helena Lindberg och alla medarbetare.

Därmed avslutar vi utfrågningen.