

Redogörelse till riksdagen 2023/24:RR5

Riksrevisorns årliga rapport 2024

Till riksdagen

De viktigaste iakttagelserna från effektivitetsrevisionen och den årliga revisionen ska samlas i en årlig rapport enligt 12 § lagen (2002:1022) om revision av statlig verksamhet m.m. Riksrevisorn lämnar härmed den årliga rapporten 2024 som en redogörelse till riksdagen, med stöd av 9 kap. 18 § riksdagsordningen (2014:801).

Riksrevisor Helena Lindberg har beslutat i detta ärende. Verksamhetscontroller Emelie Lilliefeldt och utredare Peter Johansson har varit föredragande. Riksrevisionsdirektör Claudia Gardberg Morner, utredare Sofie Brandberg, juristen Linda Feiff, revisionsdirektör Olof Widmark, bitr. avdelningschef Sven-Olof Junker och revisionsdirektör Alexandra Popovic har medverkat i den slutliga handläggningen.

Stockholm den 31 maj

Helena Lindberg
riksrevisor

Innehållsförteckning

1 Riksrevisorernas viktigaste iakttagelser 2023	3
1.1 Iakttagelser ska bedömas i sitt sammanhang	3
2 De offentliga finanserna.....	5
2.1 Bristande transparens, konsekvensanalys och bedömning	5
2.2 Vi har sett olika brister i redovisning av tillgångar.....	7
2.3 Lokalförsörjning är kostsamt och ibland komplext	9
2.4 Det är svårt att balansera avgiftsfinansierad verksamhet.....	10
2.5 Fortsatta problem med överskridna beställningsbemyndiganden	11
2.6 Antaganden i CSN:s modell för beräkning av förväntade låneförluster.....	12
2.7 Vi har granskat Sveriges riksbank	12
3 Styrning, uppföljning och rapportering	14
3.1 Brister i tillsynen riskerar patientsäkerheten.....	14
3.2 Redovisning av resultat och effekter kan förbättras hos flera.....	16
3.3 Saknade, otydliga och ofullständiga styrdokument	17
4 Organisering, ansvar och samordning.....	18
4.1 Problem för myndigheter att dela information.....	18
4.2 Bristande informations- och cybersäkerhet	19
4.3 Otydliga regler om elektroniska underskrifter av årsredovisningar	21
4.4 Staten kan enkelt förbättra dataflöden på flera områden	22
4.5 Utformningen av åtgärder kan motverka dess effektivitet	23
<i>Bilaga 1</i>	
Publicerade granskningar inom effektivitetsrevisionen	26
<i>Bilaga 2</i>	
Modificeringar och upplysningar i revisionsberättelser för 2023	29

1 Riksrevisorns viktigaste iakttagelser 2023

I den här rapporten samlar jag de viktigaste iakttagelserna i Riksrevisionens granskning under det gångna året. Riksrevisionen har ett stort ansvar som en del i riksdagens kontrollmakt. Som riksrevisor beslutar jag självständigt, med beaktande av lagstiftningen, vilken huvudsaklig inriktning granskningen ska ha. Jag tar beslut om vad som ska granskas, hur det ska granskas och vilka slutsatser som ska dras av granskningen.¹ Innan jag beslutar att inleda ett granskningsärende samråder jag med riksrevisionsdirektören.²

Med den här rapporten vill jag ge min översiktliga och sammanhållna bild av det gångna årets granskning.³ Rapporten är en del i hur riksdagen följer upp Riksrevisionens kvalitet, effektivitet och produktivitet.

1.1 Iakttagelser ska bedömas i sitt sammanhang

Under året gör vi många olika iakttagelser i vår granskning av det statliga åtagandet. Att vi gör en iakttagelse betyder att vi har sett att något i den granskade verksamheten avviker från hur det borde vara, till exempel att redovisningen inte följer regelverket eller att myndigheten inte når sina mål.

När jag bedömer vilka iakttagelser som är årets viktigaste gör jag det utifrån deras sammanhang. Iakttagelser kan vara viktiga för att de är ekonomiskt omfattande eller för att de har gjorts i flera granskningar, men de kan också vara viktiga av andra skäl. En viktig iakttagelse kan tydliggöra ett problem som kan få allvarliga konsekvenser om det inte åtgärdas. Den kan också peka på en återkommande brist i den statliga verksamheten som tyder på att problemen antingen inte har åtgärdats eller att de är utbredda. Iakttagelser kan också vara viktiga för att de är aktuella, till exempel för att de har sin bakgrund i förändrad lagstiftning och regeringens styrning, eller för att de knyter an till den mer generella samhällsutvecklingen.

1.1.1 Iakttagelserna presenteras utifrån tre huvudsakliga risker

Underlaget till den här rapporten utgörs av 26 granskningsrapporter⁴ som publicerats mellan april 2023 och mars 2024, från vårt förebyggande arbete under

¹ 13 kap. 8 § regeringsformen.

² 4 § lagen (2002:1023) med instruktion för Riksrevisionen.

³ Bet. 2018/19:FiU9 s. 13, bet. 2014/15:FiU9 s. 9 och bet. 2017/18:FiU9 s. 13.

⁴ Granskningsrapporterna från effektivitetsrevisionen innefattar iakttagelser, slutsatser och rekommendationer som kan bidra till en ökad effektivitet i staten. I bilaga 1 finns en förteckning över publicerade granskningsrapporter sedan Riksrevisorns årliga rapport 2023.

2023, och av granskning av 226 årsredovisningar för räkenskapsåret 2023, som resulterat i 17 modifierade revisionsberättelser⁵ och 8 revisionsrapporter.⁶

Rapporten är strukturerad i tre kapitel utifrån de risker som anger granskningens huvudsakliga inriktning och som presenteras i granskningsplanen. De tre huvudsakliga riskerna är risk för brister i

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

Riksrevisionen är en del av riksdagens kontrollmakt. Målet för Riksrevisionen är att göra revision som gör skillnad, i dag och i morgon. Riksrevisionen granskar bland annat den verksamhet som bedrivs av regeringen, statliga myndigheter, statliga bolag och stiftelser. Vi granskar myndigheternas årsredovisningar för att bedöma om redovisningen är tillförlitlig och räkenskaperna är rättvisande samt om ledningens förvaltning följer lagar och regler. Vi granskar också det statliga åtagandet med utgångspunkt i indikationer på problem med hushållning, resursutnyttjande och måloppfyllelse. Vi bedriver vår granskning genom årlig revision och effektivitetsrevision.⁷

Uppföljning av granskningen görs med grund i bland annat Riksrevisorns årliga rapport, den årliga uppföljningsrapporten och den årliga granskningsplanen.

⁵ Om det finns väsentliga fel i en årsredovisning lämnar vi en så kallad modifierad revisionsberättelse. Vi kan också lyfta fram särskilt viktig information genom att lämna en upplysning i revisionsberättelsen. I bilaga 2 finns en förteckning över de myndigheter eller övriga organisationer som har fått en revisionsberättelse med ett modifierat uttalande eller med en upplysning.

⁶ När en ansvarig revisor bedömer att det finns betydande brister i myndighetens interna styrning och kontroll eller i den slutliga årsredovisningen lämnar hen en skriftlig revisionsrapport till den granskade myndighetens ledning. Om den ansvariga revisorn gör bedömningen att regeringen bör ta del av innehållet skickas den även till berört departement.

⁷ 4–5 §§ lagen (2002:1022) om revision av statlig verksamhet m.m. samt 13 kap. 7 § regeringsformen.

2 De offentliga finanserna

I det här kapitlet har jag valt att belysa problem som på olika sätt knyter an till de offentliga finanserna. Finanspolitikens effektivitet och tillämpningen av det finanspolitiska ramverket samt kvaliteten i planerings- och beslutsunderlag står i fokus för granskningen när det gäller risk för brister i de offentliga finanserna. För att säkerställa korrekta beslutsunderlag för regeringen och riksdagen är det viktigt med en rättvisande redovisning i årsredovisningarna.

Under det gångna året har vi gjort flera olika iakttagelser om de offentliga finanserna som jag upplever är viktiga att lyfta fram i den här översikten av årets granskning. De rör brister som vi har sett i beslutsunderlag till riksdagen, behov av förbättrade redovisningar av tillgångar och hur myndigheter hanterar ekonomiska risker vid stora lokalprojekt. Även i år vill jag understryka vikten av att överskott i avgiftsfinansierad verksamhet hanteras över tid och att beställningsbemyndiganden inte överskrids. Under året har vi också sett att den historiskt låga räntan påverkar beräkningarna av statens låneförluster i fråga om studiemedel. Slutligen har jag valt att belysa vår granskning av Sveriges riksbank.

2.1 Bristande transparens, konsekvensanalys och bedömning

Beslutsunderlag och konsekvensanalyser av hög kvalitet främjar effektiva och transparenta beslut. Brister kan i förlängningen leda till att samhället inte utvecklas i den riktning som riksdagen anger. Ändå iakttar vi återkommande, både i det senaste årets granskningsrapporter och i flera av våra årliga rapporter, att det finns brister i bland annat regeringens beslutsunderlag till riksdagen.

I det här avsnittet kan du läsa om iakttagelser som rör bristande underlag inför beslut om infrastruktur, brister i beslutsunderlag som rör offentliga finanser och bristande transparens i fråga om metodförändringar inom det strukturella sparandet.

2.1.1 Allvarligt när bedömningar och konsekvensanalyser saknas

Vi har iakttagit att det saknades samband mellan den bedömda samhällsekonomiska lönsamheten och de åtgärder som valdes ut till den nationella planen för transportinfrastrukturen 2022–2033.⁸ Varken Trafikverket, som föreslog planen, eller regeringen, som fastställde den, föreslog de åtgärder som bedömdes ha störst effekt för att uppnå de transportpolitiska målen. Detta innebär att ett stort antal åtgärder som hade hög samhällsekonomisk lönsamhet valdes bort i arbetet med den nationella planen 2022. Dessa hade kunnat bidra

⁸ Nationell plan för transportinfrastrukturen – lovar mer än den kan hålla (RiR 2023:25).

betydligt mer till de transportpolitiska målen än de åtgärder som valdes. Vi bedömde därför att den nationella planen från 2022 inte hade bidragit effektivt till de transportpolitiska målen. Därmed rekommenderade vi Trafikverket dels att prioritera åtgärder med hög samhällsekonomisk lönsamhet i förslaget till nationell plan, dels att tydligt motivera de prioriteringar som görs i förslaget till nationell plan.

Vi har även iakttagit att regeringen har gjort otillräckliga konsekvensanalyser inför beslut om åtgärder som har påverkat elsystemet.⁹ Konsekvensanalyserna är otillräckliga framför allt i fråga om konsekvenser för försörjningstryggheten och konkurrensförhållandena mellan kraftslag på elmarknaden. Vi konstaterade att elsystemet har påverkats negativt av beslut som baserats på bristande konsekvensanalyser, till exempel genom att konkurrensförhållande mellan elproducenter snedvridits. En annan konsekvens är att statens agerande blivit mer reaktivt snarare än proaktivt. Vi rekommenderade därför regeringen att se till att det inför beslut med större påverkan på elsystemet alltid finns tillräckliga konsekvensanalyser som beaktar hela elsystemet. Dessa analyser bör också innefatta förslag på lämplig hantering av eventuella oönskade konsekvenser.¹⁰

2.1.2 Brister i beslutsunderlag inom offentliga finanser

Förra året berättade vi om iakttagelser i vår granskningsrapport av beslutsunderlagen till de tjugofem beloppsmässigt största reformerna under åren 2000–2017. Enligt vår bedömning levde endast fem av underlagen upp till grundläggande kvalitetskrav för beslutsunderlag. Bland annat iakttog vi bristande konsekvensanalyser.¹¹

I år gör vi liknande iakttagelser i vår granskningsrapport av de mest väsentliga förändringarna av skatteregler för förvärvsinkomster under perioden 2011–2023.¹² Det gäller förhöjda grundavdrag, jobbskatteavdrag, olika skattereduktioner samt förändrade skiktgränser. Reformerna omfattar stora summor; sammantaget har de förändrade skattereglerna inneburit att inkomstskatten sänkts med nästan 100 miljarder kronor.

Enligt riksdagen är hög sysselsättning, fler arbetade timmar och ett rättvist fördelat välstånd viktiga för skattepolitikens utformning. Reformförslag bör därför analyseras utifrån deras effekter på sysselsättningen och inkomstfördelningen. Vår slutsats är att regeringen har gett en ofullständig och delvis förskönad bild av hur föreslagna ändringar av inkomstbeskattningen skapar förutsättningar för en hög sysselsättning, fler arbetade timmar och ett rättvist fördelat välstånd.

⁹ Statens åtgärder för utveckling av elsystemet – reaktiva och bristfälligt underbyggda (RiR 2023:15).

¹⁰ Regeringen har presenterat en proposition som knyter an till iakttagelserna i granskningsrapporten: prop. 2023/24:105 Energipolitikens långsiktiga inriktning.

¹¹ På skakig grund – beslutsunderlag inför stora reformer (RiR 2022:15).

¹² Förändrade inkomstskatteregler 2011–2023 – bristfällig redovisning till riksdagen (RiR 2023:10).

Bristerna har lett till att riksdagen inte haft ett tillräckligt bra underlag inför besluten om ändrade skatteregler. Det finns risk för att den beslutade skattepolitiken inte speglar riksdagens önskade avvägning mellan en hög sysselsättning och ett rättvist fördelat välstånd. Vi rekommenderade därför regeringen att förbättra konsekvensanalyserna på ett antal sätt.

2.1.3 Ändrad beräkningsmetod får betydande konsekvenser

I förra årets årliga rapport betonade jag att regeringen inte var tillräckligt transparent med hur den ändrat metoden för att beräkna strukturellt sparande, det vill säga indikatorn för att följa upp överskottsmålet. Metoden hade förändrats på ett väsentligt sätt och påverkade uppföljningen av överskottsmålet utan att vare sig ändringen i sig eller konsekvenserna av den framgick i de ekonomiska propositionerna. Vi bedömde dessutom att metodförändringen utgjorde ett avsteg från vedertagen metod för att beräkna det strukturella sparandet.

Metodförändringen får, även om det inte framgår, betydande konsekvenser för hur stort budgetutrymmet bedöms vara. Förändringen får även konsekvenser för tolkningen av den finanspolitiska inriktningen.¹³

I vår granskning av hur regeringen tillämpat det finanspolitiska ramverket under 2023 bedömer vi åter att regeringens förändrade metod har stor betydelse för beräkningen av det strukturella sparandet. Metodbytet har ändrat bilden av både avvikelser från överskottsmålet och finanspolitikens inriktning. Regeringen menade att metodbytet syftade till att jämna ut utvecklingen av det strukturella sparandet 2024–2026 utan att förklara varför denna utjämning var eftersträvarvärd. Vi rekommenderade därför att regeringen skulle ta initiativ till att säkerställa att det åter etableras en vedertagen metod för att beräkna det strukturella sparandet.

Vidare konstaterar vi att regeringen ändrat indikator för finanspolitikens inriktning, utan att det framgår av de ekonomiska propositionerna. Regeringen har även introducerat en ny indikator till stöd för bedömning av finanspolitiken. Det är oklart vad den nya indikatorn har för syfte. Vi bedömer att nya indikatorer som införs utan förklaringar och transparens riskerar att försvåra tolkningen av finanspolitiken.¹⁴

2.2 Olika brister i redovisningen av tillgångar

Brister i redovisningen av tillgångar är ett återkommande tema i riksrevisorns årliga rapport. Att statens tillgångar redovisas korrekt är viktigt för att riksdagen ska få en helhetsbild av statens ekonomiska risktagande och för att riksdagen ska ha en korrekt bild av värdet på statens tillgångar och av om verksamheten bedrivs enligt riksdagens beslut. En felaktig redovisning kan leda till att riksdagen tar beslut på bristfälliga grunder.

¹³ Det finanspolitiska ramverket – regeringens tillämpning 2022 (RiR 2023:3).

¹⁴ Regeringens tillämpning av det finanspolitiska ramverket 2023 (RiR 2023:24).

I årets granskning har vi gjort iakttagelser på området som rör redovisning av hur tillgångar finansieras, beredskapstillgångar och anläggningstillgångar.

2.2.1 Ändrat säkerhetsläge medför problem vid redovisning av tillgångar

Redovisning av beredskapstillgångar aktualiserades under det gångna året för fler myndigheter än tidigare. Det beror på världsläget och den nya förordningen (2022:524) om statliga myndigheters beredskap, som trädde i kraft den 1 oktober 2022. I den förtydligas 60 så kallade beredskapsmyndigheters ansvar och uppgifter. När regelverk för redovisning utvecklas eller när det tillkommer reglering ökar risken för brister i redovisningen, och det är vanligt att vi då gör fler iakttagelser i granskningen. Under 2023 har vi sett flera exempel på hur det kan vara komplicerat att redovisa beredskapstillgångar, och det är en fråga som kan komma att bli mer aktuell under de närmaste åren. I våra granskningar hittills har vi bedömt att tillgångarna inte är väsentliga i ekonomisk betydelse, men beredskap är likväl en viktig och aktuell fråga.

En konkret fråga som vi har hanterat i vårt förebyggande arbete under året är hur en beredskapsmyndighet ska redovisa beredskapstillgångar när samma tillgångar också används i den ordinarie verksamheten medan andra är nya för myndigheten. Det gäller exempelvis drivmedel och livsmedel, som behöver förbrukas och fyllas på löpande för att inte förstöras. Vi har gjort bedömningen att det inte är säkert att tillgångarna bör redovisas som beredskapstillgångar eftersom det finns flera förhållanden att ta hänsyn till vid bedömningen, exempelvis om typen av tillgång är ny, i vilken mån lagringen utgör en ”överlagring”, om lagren går att separera i praktiken och vilken form av finansiering som används. Det är även viktigt att myndigheterna har ett fungerande lagerhanteringssystem.

De senaste årens satsningar på försvaret har resulterat i att staten köper in fastigheter. I vår granskning har vi iakttagit att det finns otydligheter kring om dessa fastigheter ska finansieras med lån eller anslag. Regeringen bör tydliggöra i regleringsbrev hur tillgångarna ska finansieras.

2.2.2 Värdet på en myndighets anläggningstillgångar ska motsvara myndighetens lån

Enligt 2 kap. 2 § kapitalförsörjningsförordningen (2011:210) får en myndighets lån inte väsentligt avvika från tillgångarnas bokförda värden per den 31 december. I granskningen av Statskontoret har vi gjort en iakttagelse om att myndighetens upptagna lån var väsentligt mycket lägre än anläggningstillgångarnas bokförda värde, och vi har därför lämnat en modifierad revisionsberättelse.¹⁵

¹⁵ Revisionsberättelse för Statskontoret 2023, 2024-03-21.

2.3 Lokalförsörjning är kostsamt och ibland komplext

De statliga myndigheternas hyreskostnader för kontorslokaler uppgår till cirka 9 miljarder kronor per år, och staten har stora kostnader även för förbättring, renovering och återställande av kontor. Efter riksdagens beslut om att reformera de statliga myndigheternas lokalförsörjning i början av 1990-talet har statliga myndigheter en stor frihet att avgöra hur stor del av anslaget som ska användas till lokalkostnader. Reformen lade också grunden för att statligt ägda bolag äger och förvaltar vissa typer av byggnader som används i statlig verksamhet, såsom ändamålsfastigheter och kulturhistoriskt värdefulla byggnader och miljöer.¹⁶ Myndigheter använder även andra lokaler, och sammantaget utgör kostnaderna en stor del av det statliga åtagandet. Att lokalförsörjningen fungerar effektivt och i enlighet med riksdagens beslut är därför viktigt för att staten ska ha den avsedda ekonomiska riskfördelningen. Att staten tar rätt risk är viktigt för stabiliteten i de offentliga finanserna. Under 2024 ledde iakttagelser om lokalförsörjningen till en modifierad revisionsberättelse för Lunds universitet.

2.3.1 Finansiell leasing ger högre risk för staten

Universitet och högskolor har i många fall behov av högt specialiserade lokaler, exempelvis för laborationer. Att bygga högspecialiserade fastigheter och lokaler innebär en ekonomisk risk för byggherren, i synnerhet om det finns få möjliga hyresgäster. Det gör att fördelningen av risk mellan byggherre och hyresgäst blir en viktig faktor när parterna tecknar avtal om att uppföra och nyttja lokalerna.

I årets granskning av Lunds universitet och dess lokalkostnader framkom att universitetet redovisat ett avtal som ett hyresavtal, tillsammans med en övrig ansvarsförbindelse om drygt 2 miljarder kronor i restvärde som universitet ska betala om avtalet avslutas innan avtalstiden löper ut. Riksrevisionen bedömde att avtalet är konstruerat som ett finansiellt leasingavtal och därför i stället ska redovisas som en anläggningstillgång. En anläggningstillgång ska också rymmas inom myndighetens låneram, men eftersom så inte var fallet drog vi slutsatsen att Lunds universitet hade överskridit regeringens beslutade låneram. Med anledning av dessa fel lämnade vi en modifierad revisionsberättelse.¹⁷

Med finansiell leasing tar leasingtagaren – i det här fallet myndigheten – en större del av den ekonomiska risken än vad som är brukligt jämfört med ett vanligt hyresavtal. Vi har tagit upp den här problematiken i tidigare årliga rapporter. Den är vanligt att den här typen av avtal är komplexa, vilket ökar risken för felaktig redovisning och ger en högre ekonomisk risk för staten och för framtida utgifter.

¹⁶ Under 2024 har Riksrevisionen inlett en granskning av statens anskaffning och användning av kontorslokaler. Se även Lärosätenas lokalförsörjning – rum för utveckling (RiR 2018:15).

¹⁷ Revisionsberättelse för Lunds universitet 2023, 2024-03-20.

2.4 Det är svårt att balansera avgiftsfinansierad verksamhet

Myndigheter finansierar vanligen sin verksamhet med anslag, bidrag eller avgifter. Olika delar av verksamheten kan vara finansierade på olika sätt. En avgift definieras normalt som en ersättning som helt eller delvis ska täcka statens kostnader för en direkt motprestation.

Grundregeln är att myndigheterna ska beräkna avgifter baserat på full kostnadstäckning om inte regeringen har föreskrivit något annat.¹⁸ Det betyder att resultatet i verksamheten, det vill säga över- eller underskottet, ska balanseras över några års tid.

Det kan vara svårt att uppskatta kostnader korrekt och därmed att sätta avgiftsnivåer för att uppnå balans över tid. Även intäkter kan variera över tid och därmed bidra till över- eller underskott. Överskott innebär att den avgiftsbelagda verksamheten är överprissatt för dem som nyttjar den. Detta kan bero på en rad olika saker, till exempel lägre kostnader än prognosticerat eller en högre efterfrågan på den avgiftsbelagda tjänsten eller varan som innebär att myndigheten blir överkompenserad för sina kostnader. För staten innebär överskott som uppstår i avgiftsbelagda verksamheter att medlen inte används effektivt.

Under det gångna året har vi gjort iakttagelser som rör avgiftsfinansierad verksamhet hos flera myndigheter. Vi har lämnat modifierade revisionsberättelser som rör frågor om att balansera under- och överskott till fyra myndigheter¹⁹, och till två av dessa lämnades även revisionsrapporter.²⁰

Iakttagelserna på detta område rör överskott inom uppdragsutbildning,²¹ tillsyn och försäljning av statistik. I ett fall har överskottet också överförts utanför myndigheten utan regeringens medgivande.

2.4.1 Överskott har överförts utanför myndigheten

Under året har vi gjort iakttagelser på Karlstads universitet som har lett till en modifierad revisionsberättelse och en revisionsrapport. Universitetet har flyttat medel från sin avgiftsfinansierade uppdragsutbildning till ett helägt dotterbolag, ett överskott som uppgick till 60 miljoner kronor den sista december 2023.

Myndigheter ska i normalfallet använda sitt räntekonto i Riksgäldskontoret för likvida medel som de disponerar i sin verksamhet. Överföringen till dotterbolaget innebär att universitetet förvarat medel på ett konto utanför myndigheten, utan särskilt medgivande från regeringen. Det strider mot kapitalförsörjningsförordningen²² och ökar risken för staten. Risken har också ökat på grund av att bolaget har placerat delar av utvecklingsmedlen i värdepapper. Vi rekommenderade Karlstads universitet att ändra redovisningsmodell och

¹⁸ 5 § avgiftsförordningen (1992:191).

¹⁹ Högskolan i Kristianstad, Karlstads universitet, Spelinspektionen och Statistiska centralbyrån.

²⁰ Karlstads universitet och Spelinspektionen.

²¹ Uppdragsutbildning är en utbildning som ett lärosäte gör på uppdrag av till exempel en arbetsgivare och mot en avgift.

²² 3 kap. 3 § kapitalförsörjningsförordningen (2011:210).

upprätta ett nytt avtal med dotterbolaget, där det framgår att utvecklingsmedel för att utveckla uppdragsutbildningen ska finnas hos universitetet och inte längre flyttas över till bolaget. Vi rekommenderade också universitetet att ta fram en plan för att minska överskottet och uppnå balans samt att regelbundet följa upp planen och kommentera planen i kommande årsredovisningar.²³

Överskottet på Karlstads universitet uppgick till över 80 procent av omsättningen i avgiftskategorin uppdragsutbildning. Universitetet hade inte lämnat något förslag till regeringen om hur medlen ska användas, justerat avgiftsnivåerna eller lämnat förslag på någon annan åtgärd för att över tid balansera överskottet. Vi bedömde därför att Karlstads universitet inte har följt det ekonomiska målet om full kostnadstäckning.²⁴ En myndighet som efter några års tid inte har balans i sin avgiftsverksamhet och som har ett överskott som överstiger 10 procent av omsättningen ska lämna ett förslag till regeringen om hur det ska disponeras.²⁵ Karlstads universitet har inte följt denna regel utan i stället överfört överskottet utanför myndigheten.

2.4.2 Långvariga överskott för tillsyn, uppdragsutbildning och statistik

Spelinspektionen har fått en modifierad revisionsberättelse och en revisionsrapport på grund av att myndigheten under flera års tid byggt upp ett överskott om 97 miljoner kronor inom avgiftsområdet Tillsyn.²⁶

På Högskolan Kristianstad gjorde vi också iakttagelser om ett överskott på drygt 64 miljoner kronor som högskolan byggt upp under fler års tid i avgiftsområdet Uppdragsutbildning. Vi lämnade därför en modifierad revisionsberättelse.²⁷

Statistiska centralbyrån har fått en modifierad revisionsberättelse för att den under flera års tid har byggt upp ett överskott inom avgifter för statistikförsäljning till icke-statliga aktörer. Överskottet uppgick nästan till 39 miljoner kronor.²⁸

2.5 Fortsatta problem med överskridna beställningsbemyndiganden

Överskridna beställningsbemyndiganden²⁹ är en återkommande iakttagelse i revisionen. I årets granskning har vi gjort iakttagelser som har lett till att vi har

²³ Revisionsrapport – Karlstads universitets årsredovisning 2023, 2024-03-19, och Revisionsberättelse för Karlstads universitet 2023, 2024-03-21.

²⁴ Revisionsrapport – Karlstads universitets årsredovisning 2023, 2024-03-19, och Revisionsberättelse för Karlstads universitet 2023, 2024-03-21.

²⁵ 25 § avgiftsförordningen (1992:191).

²⁶ Revisionsberättelse för Spelinspektionen 2023, 2024-03-22, och Revisionsrapport – Spelinspektionens årsredovisning 2023, 2024-03-22.

²⁷ Revisionsberättelse för Högskolan Kristianstad 2023, 2024-03-21.

²⁸ Revisionsberättelse för Statistiska centralbyrån 2023, 2024-03-21.

²⁹ Ett beställningsbemyndigande är ett beslut från regeringen om att myndigheten får ingå ekonomiska åtaganden med anslagsmedel som sträcker sig utöver det budgetår som

lämnat modifierade revisionsberättelser till Boverket³⁰, Jämställdhetsmyndigheten³¹, Linköpings universitet³² och Skolverket³³, som alla har överskridit sina beställningsbemyndiganden och därmed inte följt 17 § anslagsförordningen (2011:223). Det innebär att myndigheterna har ingått åtaganden som har bundit upp medel utan tillåtelse och därmed överskridit sina befogenheter.

I beredningen av riksrevisorns årliga rapport 2023 betonade finansutskottet vikten av att regeringen säkerställer att riksdagens beslut om beställningsbemyndiganden inte överskrids. Utskottet välkomnade det arbete som regeringen aviserade i budgetpropositionen för 2024, som syftar till att förbättra budgeteringen och redovisningen av beställningsbemyndiganden.³⁴

2.6 Antaganden i CSN:s modell för beräkning av förväntade låneförluster

I vår granskning av utlåningsverksamheten hos Centrala studiestödsnämnden (CSN) tar vi återkommande del av hur myndighetens modell för beräkning av reserveringar för låneförluster är utformad. Modellen ska syfta till att säkerställa att myndigheten minskar räntekänsligheten och följer förordningen (2000:605) om årsredovisning och budgetunderlag. I år valde vi att göra en fördjupad granskning av modellens antaganden. Granskningen visade att det är svårt att utvärdera om CSN värderar reserveringarna enligt modellen, eftersom det saknas tydligt dokumenterade resonemang om vissa antaganden som ska tillämpas i modellen. Metoden som CSN använder för att beräkna genomsnittsräntan innebär att det finns en risk att den genomsnittsränta som tillämpas i nuvarande ränteläge är för låg, eftersom räntorna de senaste fem åren har varit historiskt låga. Det innebär att det är oklart om metoden för beräkning överensstämmer med syftet med modellen. Vi rekommenderade CSN:s ledning att utreda om det finns behov av en metodförändring vid beräkning av genomsnittsräntan, och att upprätta övergripande styrdokument som tydligt beskriver målsättning och resonemang bakom de tillämpade antagandena i modellen.³⁵

2.7 Vi har granskat Sveriges riksbank

Vårt mandat för att granska den verksamhet som bedrivs av staten omfattar även myndigheter under riksdagen. Vi granskar årsredovisningen för andra

regleringsbrevet avser. Utifrån det budgetunderlag som myndigheten har lämnat begär regeringen ett beställningsbemyndigande av riksdagen. Efter riksdagens beslut lämnar regeringen bemyndigandet till myndigheten. Det gör att riksdagen får kännedom om hur mycket medel som är uppbundet, och myndigheten kan agera mer långsiktigt eftersom bemyndigandet är ett löfte om att myndigheten får dessa anslag senare år.

³⁰ Revisionsberättelse för Boverket 2023, 2024-03-21.

³¹ Revisionsberättelse för Jämställdhetsmyndigheten 2023, 2024-03-22.

³² Revisionsberättelse för Linköpings universitet 2023, 2024-03-20.

³³ Revisionsberättelse för Statens skolverk 2023, 2024-03-14.

³⁴ Bet. 2023/24:FiU9 s. 12.

³⁵ Revisionsrapport – Granskning av CSN:s modell för beräkning av förväntade framtida låneförluster, 2024-02-23.

myndigheter under riksdagen varje år, men vi har sällan granskat dem utifrån deras resursutnyttjande, måluppfyllelse och hushållning. Under det gångna året har vi dock publicerat en granskningsrapport om effektivitet och transparens i tillgångsköp vid Sveriges riksbank under perioden 2015–2021.

Riksbanken har köpt värdepapper i stor omfattning de senaste 10 åren. År 2021 uppgick värdepappersinnehavet till 975 miljarder kronor. Vi bedömde att Riksbanken har genomfört tillgångsköpen med ett gediget beslutsunderlag som grund, givet förutsättningarna. Granskningen visade att det fanns en utvecklad systematik i beredningen av tillgångsköpen samt kunskap om tillgångsköp och alternativa åtgärder som kunde göra penningpolitiken mer expansiv. Men vi iakttog brister i uppföljningen av konsekvenser och effekter av de privata värdepappersköpen, och vi bedömde att uppföljningen kunde ha gjorts mer systematiskt.

Vi iakttog även att det saknades stöd för att de tillgångsköp som gjordes för att stimulera inflationen skulle ha haft en påtaglig effekt. De studier som gjorts på området visade på relativt små effekter, och även Riksbankens egna utvärderingar visade att effekterna hade varit begränsade. Samtidigt iakttog vi att kostnaderna för tillgångsköpen hade blivit betydligt större än vad Riksbanken hade förutsett, och i deras senaste beräkning uppskattades den samlade förlusten till 61 miljarder kronor. Riksbanken bedömde att de behöver ett kapitaltillskott på cirka 80 miljarder kronor³⁶, och de förväntas inte ge någon vinstutdelning till staten under överskådlig tid. Riksrevisionen lämnade därför en rekommendation till Riksbanken som handlade om att de ska undvika att köpa tillgångar med primärt syfte att påverka inflationen.

Vidare har vi iakttagit att Riksbankens redovisning av värdepappersköpen kunde utvecklas. De förväntade kostnaderna, finansiella risker och sidoeffekterna av tillgångsköpen redovisades inte tillräckligt tydligt och samlat. Samtidigt var Riksbankens redovisning till riksdagen i huvudsak tillfredsställande. Myndigheten hade redovisat användningen av tillgångsköp på ett transparent och samlat sätt. Med bakgrund i detta lämnade Riksrevisionen en rekommendation om att Riksbanken ska redovisa tillgångsköpens kostnader och sidoeffekter på ett tydligare sätt till allmänhet och riksdag.³⁷

³⁶ Riksbankens tillgångar värderas i bokslutet av ränteläget vid årets utgång. Under hösten 2023 sjönk räntorna betydligt, vilket fick stor betydelse för Riksbankens resultat och en förväntad förlust vändes till en betydande vinst. Behovet av kapitaltillskott minskade därför. Nu uppskattar Riksbanken att behovet uppgår till 44 miljarder kronor.

³⁷ Riksbankens tillgångsköp – dyrköpta erfarenheter (RiR 2023:21).

3 Styrning, uppföljning och rapportering

I detta kapitel vill jag belysa iakttagelser som främst avser problem med effektivitet, transparens och anpassningsförmåga inom staten. Revisionen på det här området inriktas också mot myndighetsstyrningen via regelverk, regleringsbrev, instruktion och andra regeringsbeslut. Brister på området kan leda till fel i årsredovisningar.

Under året har vi genomfört en granskning som resulterat i iakttagelser om att patientsäkerheten riskeras när tillsynen inte fungerar som avsett samt om brister i redovisningen av resultat och effekter på flera olika myndigheter. Vi har också sett brister i styrdokument hos Statens institutionsstyrelse (Sis) som innebär att myndigheten inte har en tillfredsställande styrning och kontroll.

3.1 Brister i tillsynen riskerar patientsäkerheten

I år vill vi lyfta fram hur vi har iakttagit brister i tillsynen på patientsäkerhetsområdet. Patientsäkerhet handlar främst om att patienter inte ska skadas i samband med att de får hälso- och sjukvård, och detta regleras i patientsäkerhetslagen (2010:659).

Årets iakttagelser på området gäller dels statens och SOS Alarms hantering av nödnumret 112³⁸, dels statens styrning och tillsyn av läkemedelsförskrivningen³⁹. Det här är tyvärr inte en ny problematik. Vi har i tidigare granskningar iakttagit brister i Inspektionen för vård och omsorgs (Ivos) tillsyn. I en granskningsrapport från 2015⁴⁰ gjorde vi iakttagelser som visade att Ivo hade problem med att leva upp till lagens ambitioner om tillsyn. I en annan granskningsrapport från 2019⁴¹ gjorde vi iakttagelser som rörde Ivos uppdrag att bedriva egeninitierad riskbaserad tillsyn, där vi konstaterade att avsaknaden av funktionella stöd kunde innebära att Ivo missar viktiga problemområden och riskobjekt.

3.1.1 Brister i tillsynen av 112 kan medföra allvarliga konsekvenser

I år har Riksrevisionen iakttagit att Ivos tillsyn av 112-tjänsten främst initieras utifrån signaler om missförhållanden i verksamheten och därför riskerar att upptäcka brister först när de har fått allvarliga konsekvenser. Riksrevisionen har även iakttagit att det finns områden som inte någon av tillsynsmyndigheterna belyser i sin tillsyn.

³⁸ Nödnumret 112 – statens och SOS Alarms hantering av larm (RiR 2023:22).

³⁹ Läkemedelsförskrivningen – statens styrning och tillsyn (RiR 2023:23).

⁴⁰ Patientsäkerhet – har staten gett tillräckliga förutsättningar för en hög patientsäkerhet? (RiR 2015:12).

⁴¹ Inspektionen för vård och omsorg – en tillsynsmyndighet med förhinder (RiR 2019:33).

Inom ramen för samma granskning iakttog vi att Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) saknar de förutsättningar som regeringen har bedömt som betydelsefulla för en effektiv tillsyn. MSB saknar dessutom möjlighet att kräva att SOS Alarm vidtar åtgärder vid konstaterade brister.

Riksrevisionen konstaterade att tillsynen genererar ett lågt mervärde som underlag för regeringens styrning, och bristerna i tillsynen kan även medföra allvarliga konsekvenser för patientsäkerheten. Utifrån iakttagelserna bedömde Riksrevisionen att tillsynen av SOS larmbehandling inte är effektiv och att det till stor del beror på att det inte finns en särskild författningsreglering av alarmeringstjänsten. Vi lämnade därför en rekommendation till regeringen att ta fram förslag till författningsreglering av alarmeringstjänsten och dess mål för att bland annat stärka tillsynen.

3.1.2 Brister i tillsynen medför fara för patientsäkerheten

I granskningen om läkemedelsförskrivningen har Riksrevisionen iakttagit att Ivo långa handläggningstider för ärenden som rör felaktig förskrivning inte uppfyller kravet i förvaltningslagen om skyndsam handläggning. Vi har även iakttagit att Ivo inte har författningsmässiga förutsättningar att genomföra en riskbaserad egeninitierad tillsyn. Vi bedömde därför att tillsynen av felaktiga förskrivningar inte är effektiv.

Ivos långa handläggningstider kan få allvarliga konsekvenser för patientsäkerheten eftersom de som har förskrivit läkemedel felaktigt i vissa fall kan fortsätta att förskriva under handläggningstiden. Riksrevisionen bedömde att de långa handläggningstiderna beror på ett ökat inflöde av ärenden och på att Ivo inte har tillfört resurser till området för att möta det ökade inflödet. Vi rekommenderade därför Ivo att effektivisera handläggningen av ärenden som rör brister i läkemedelsförskrivningen för att förkorta handläggningstiderna.

Att Ivo inte kan genomföra en riskbaserad egeninitierad tillsyn medför också en fara för patientsäkerheten. Det finns en stor risk att viktiga missförhållanden helt undgår upptäckt när Ivo måste förlita sig på anmälningar och tips i sin tillsyn av läkemedelsförskrivare. För att utföra en riskbaserad egeninitierad tillsyn behöver Ivo få tillgång till registeruppgifter i eller inför sin tillsyn för att kunna söka efter förskrivare som har systematiskt riskfyllda förskrivningsmönster. Riksrevisionen bedömde att det saknas författningsmässiga förutsättningar för detta och att regeringen inte har gett Ivo möjligheter att använda sig av registeruppgifter. Vi rekommenderade därför regeringen att ge Ivo möjlighet att använda de uppgifter som behövs för att få kännedom om avvikande förskrivningsmönster och riskindivider inför och under tillsynen av läkemedelsförskrivarna.

3.2 Redovisningen av resultat och effekter kan förbättras hos flera myndigheter

Myndigheter ska redovisa analyser och bedömningar av verksamhetens resultat och utveckling. Resultatredovisningen ska utgöra ett underlag för regeringens bedömning av myndigheternas resultat och av hur de har genomfört verksamheten. Regelverket på området utvecklades för fem år sedan,⁴² och övergripande kan förändringen förstås som ett skifte från att redovisa prestationer, det vill säga det som myndigheten har åstadkommit, till att fokusera mer på effekter av myndighetens verksamhet.

I årets granskning har vi iakttagit brister i flera myndigheters redovisning av resultat i form av prestationer och effekter. Beroende på myndighetens storlek och funktion i samhället kan brister i analysen av resultat och utveckling av verksamheten få olika stora effekter i riksdagens arbete och för samhällsutvecklingen.

Redovisning av resultat har en nära koppling till bedömning av måluppfyllelse, eftersom årsredovisningen ska innehålla väsentlig information om vad myndigheten har presterat i förhållande till de uppgifter och mål som regeringen har beslutat för myndighetens verksamhet.⁴³

I årets granskning har vi sett utrymme för förbättringar i resultatredovisningen på flera olika myndigheter. Två myndigheter har fått modifierade revisionsberättelser på grund av brister i rapporteringen av information som regeringen har efterfrågat i rapporteringskrav i regleringsbrevet.⁴⁴

Vi har också sett andra exempel på hur resultatredovisningen kan förbättras, även om bristerna inte har varit av väsentlig karaktär och därför inte lett till att vi har lämnat någon modifierad revisionsberättelse. Vi har till exempel rekommenderat att Försvarmakten förbättrar analysen av dess återrapporteringskrav. Vidare har vi i granskningen av Patent- och registreringsverket sett att myndigheten kan göra tydligare ställningstagande om hur de bedömer om verksamheten har nått sina mål eller inte. Vi har också noterat mindre brister i Transportstyrelsens och Institutet för rymdfysiks analys och bedömning av verksamheternas resultat och utveckling. Hos dessa två myndigheter har vi avrapporterat detta tidigare år, och myndigheterna håller på att förbättra återrapporteringen i resultatredovisningen.⁴⁵ I årets granskning har vi också noterat en stor förbättringspotential i Energimyndighetens analyser och bedömningar i resultatredovisningen. Bristerna rör bland annat beskrivningar av hur myndigheten kommer fram till sina bedömningar.⁴⁶

⁴² Se 3 kap. 1 § förordningen (2000:605) om årsredovisning och budgetunderlag, ändrad genom SFS 2018:1342.

⁴³ 2 kap. 4 § 4 stycket förordningen (2000:605) om årsredovisning och budgetunderlaget. Se även Ekonomistyrningsverkets föreskrifter och allmänna råd (ESVFA 2022:1) om årsredovisning och budgetunderlag.

⁴⁴ Revisionsberättelse för Myndigheten för stöd till trossamfund 2023, 2024-03-21. Revisionsberättelse för Styrelsen för internationellt utvecklingssamarbete 2023, 2024-03-21.

⁴⁵ Minnesanteckningar avseende revisionsår 2023, expedierade till Transportstyrelsen 2024-05-07. Muntlig avrapportering till Institutet för rymdfysik.

⁴⁶ Minnesanteckningar från revisionen 2023, expedierade till Energimyndigheten 2024-04-17.

3.3 Saknade, otydliga och ofullständiga styrdokument

Myndighetsledningen ansvarar för att det finns en process för intern styrning och kontroll vid en myndighet och för att processen fungerar på ett betryggande sätt. Den interna styrningen och kontrollen syftar till att se till att myndigheten utför den verksamhet som den ska, att den når sina mål och att den i övrigt uppfyller kraven i 3 § myndighetsförordningen (2007:515).⁴⁷ Om det finns brister i den interna styrningen och kontrollen, ökar risken för att den finansiella rapporteringen och uppföljningen blir felaktig, att styrningen blir ineffektiv och att tillämpliga regelverk inte följs.

I fallet med Sis har vi bland annat iakttagit brister i myndighetens styrdokument; de är otydligt skrivna och ofullständiga, och i vissa fall är det otydligt vem ett styrdokument riktar sig till. I vissa fall saknas även styrdokument. Dessa brister leder till att myndigheten inte har en tillfredsställande styrning och kontroll för hantering och utbetalning i fråga om delar av verksamhetens kostnader. Vi har även iakttagit brister i verifikationerna till bokföringen och bedömt att det är svårt att förstå en ekonomisk händelse utifrån informationen i verifikationen. Vi har därför lämnat rekommendationer om att fortsätta det arbete som pågår med att ta fram och uppdatera styrdokument samt att se till att verifikationerna till bokföringen följer kraven i förordningen (2000:606) om myndigheters bokföring.⁴⁸

⁴⁷ 2 § förordningen (2007:603) om intern styrning och kontroll.

⁴⁸ Revisionsrapport – Granskning av intern styrning och kontroll av verksamhetens kostnader, 2024-01-23.

4 Organisering, ansvar och samordning

I rapportens sista kapitel har jag valt ut iakttagelser som handlar om hur det statliga åtagandet påverkas av hur verksamheten är organiserad. Effektiviteten i statens insatser och kvaliteten på de granskade organisationernas årsredovisning är beroende av hur genomförandet organiseras, och det är en viktig uppgift för Riksrevisionen att granska om statens organisering, ansvarsfördelning och samordning är utformad så att den bidrar till hög effektivitet.

Det är mycket viktigt att staten tar till vara de möjligheter som den tekniska utvecklingen ger. Jag har därför valt att understryka de problem som vi har sett i granskningen och som tyder på att myndigheterna eller regeringen har arbete kvar att göra för att kunna nyttja tekniken fullt ut eller på att de inte tar riskerna med teknikutvecklingen på tillräckligt stort allvar. Det handlar om iakttagelser i fråga om myndigheters problem med att dela information med varandra, bristande informations- och cybersäkerhet, otydliga regler om elektroniska underskrifter av årsredovisningar och förbättring av dataflöden inom staten. Jag vill också lyfta fram iakttagelser som visar på åtgärder som ger en svag målfyllelse och i vissa fall är organiserade så att de motverkar effektiviteten i åtgärderna.

4.1 Svårt för myndigheter att dela information

Vi har gjort iakttagelser som handlar om brister i myndigheters förutsättningar och förmåga att dela information, såväl internt som externt med andra myndigheter. Svårigheter med att dela information kan påverka effektiviteten i statlig verksamhet, vilket vi har uppmärksammat i flera tidigare årliga rapporter.⁴⁹ Dessa svårigheter gör det bland annat svårare att kontrollera utbetalningar av stöd, såsom att det är svårt för myndigheterna att kontrollera när stöden når rätt mottagare. Några av årets granskningar visar på en liknande problematik. Våra iakttagelser handlar om problem med att dela information som rör bidragsgivning till civilsamhället, återkallelser av uppehållstillstånd och Samhalls samhällsuppdrag.

I vår granskning av stöd till civilsamhället⁵⁰ iakttog vi att flera myndigheter⁵¹ saknar lättillgänglig information om vilka bidrag som andra myndigheter betalar ut och till vilka organisationer som bidragen går. Vidare konstaterade vi att uppgifter som sökande organisationer lämnar till bidragsgivande

⁴⁹ Till exempel Riksrevisorernas årliga rapport 2011 och 2016 samt Riksrevisorernas årliga rapport 2022. Iakttagelserna som nämns i tidigare årliga rapporter återfinns i följande granskningsrapporter: Informationsutbyte mellan myndigheter med ansvar för trygghetssystem (RiR 2010:18); Regeringens styrning av SOS Alarm – viktigt för människors trygghet (RiR 2015:11); Den statliga lönegarantin – förekomst av missbruk och myndigheternas kontrollarbete (RiR 2022:4).

⁵⁰ Tillit och kontroll – statlig bidragsgivning till civilsamhället (RiR 2023:7).

⁵¹ Jämställdhetsmyndigheten, Myndigheten för stöd till trossamfund, Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor och Socialstyrelsen.

myndigheter och till Skatteverket inte alltid är fullständiga eller tillförlitliga. Vi bedömer att det finns risk för att vissa organisationer medvetet utnyttjar den tillit som bidragsgivningen bygger på.

De bidragsgivande myndigheterna har i sin tur svårt att kontrollera om det förekommer överkompensering eller otillåten dubbelfinansiering. Att det saknas lättillgänglig information om detta innebär en påtaglig risk för att statsbidrag betalas ut på oriktiga grunder. Vi bedömde att en central databas över tillgängliga statsbidrag till civilsamhället och de organisationer som har fått ta del av sådant stöd skulle öka transparensen i bidragssystemet. Vi rekommenderade därför regeringen att ge en lämplig myndighet i uppdrag att inrätta en sådan.

Vi har också iakttagit att Migrationsverket⁵² inte alltid får ta del av viktig information som finns på andra myndigheter om att personer inte uppfyller villkoren för sina uppehållstillstånd. Migrationsverket har bara lagstöd för att på eget initiativ efterkontrollera uppehållstillstånd som beviljats för arbete. I övrigt måste Migrationsverket först få en impuls som tyder på att en person inte uppfyller villkoren för sitt uppehållstillstånd. Många andra myndigheter har sådan information, men granskningen visade att informationen inte alltid lämnas till Migrationsverket. Anledningen till att informationen inte delas mellan myndigheterna är att de ofta saknar underrättelseskyldighet gentemot varandra.

Ytterligare ett problem i sammanhanget är att medarbetare på andra myndigheter inte alltid vet vilka uppgifter som Migrationsverket skulle behöva i sin verksamhet. Vi bedömde att en reglerad underrättelseskyldighet och etablerade rutiner som preciserar vilka uppgifter som ska lämnas ut när och på vilket sätt skulle underlätta arbetet. Vi rekommenderade därför att regeringen borde utreda möjligheten att införa underrättelseskyldighet mellan myndigheterna.⁵³

Vi har även iakttagit att Arbetsförmedlingen och Samhall⁵⁴ brister i fråga om att dela viktig information med varandra i samband med att Arbetsförmedlingen anvisar arbetssökande till Samhall. Detta minskar möjligheterna att anpassa arbetet för dem som har anvisats anställning hos Samhall och att åstadkomma en god matchning.

4.2 Bristande informations- och cybersäkerhet

Digitaliseringen har slagit igenom i alla samhällssektorer och har potential att bidra till en effektivare statlig verksamhet. För att fullt ut kunna nyttja

⁵² Systemet för återkallelser av uppehållstillstånd (RiR 2023:19).

⁵³ Kort innan granskningsrapporten publicerades tillsatte regeringen en utredning om förbättrade möjligheter till informationsutbyte mellan myndigheter (dir. 2023:146) som ska slutredovisas i februari 2025. I regleringsbrevet för 2024 fick Migrationsverket i uppdrag att med hjälp av digital teknik öka effektiviteten i verksamheten, bland annat för att bidra till ett ökat och mer effektivt informationsutbyte med andra myndigheter.

⁵⁴ Samhalls samhällsuppdrag – styrning och organisation i behov av förändring (RiR 2023:14).

digitaliseringens landvinningar behöver myndigheter ha fungerande informations- och cybersäkerhet.

Vi bedömer att informations- och cybersäkerhet är ett område som kräver samlad styrning och som i kombination med vår förvaltningsmodell ställer stora krav på Regeringskansliets beredningsförmåga, bland annat. Vi har i en tidigare granskning iakttagit problem kopplade till Regeringskansliets förmåga att bereda frågor om informationssäkerhet på ett samlat sätt.⁵⁵ Sedan 2017 finns en nationell strategi för samhällets informations- och cybersäkerhet. Med strategin vill regeringen bidra till att ge samhällets aktörer långsiktiga förutsättningar för att arbeta effektivt med informations- och cybersäkerhet samt till att höja medvetenheten och kunskapen i hela samhället.

I det här avsnittet kan du läsa om iakttagelser som rör regeringens styrning av samhällets informations- och cybersäkerhet samt om informationssäkerhetsarbetet för att hantera skyddsvärda forskningsdata på universitet och högskolor.

4.2.1 Brister i statens styrning av samhällets informations- och cybersäkerhet

Vi har granskat regeringens styrning av samhällets informations- och cybersäkerhet och iakttagit brister.⁵⁶ Den centrala bristen är avsaknaden av strategiska avvägningar och prioriteringar som anger informations- och cybersäkerhetsarbetets inriktning. Det gäller exempelvis arbetet med frågorna i förhållande till EU. EU-arbetet bedrivs i hög takt. Om Sverige inte är med och påverkar tidigt är risken stor att internationella regelverk inte kommer att gynna svenska intressen i samma utsträckning som annars hade varit möjligt.

Granskningen visar också att regeringen inte har tagit fram strategin och implementerat den enligt vad som anses vara internationell bästa praxis. Enligt oss saknar strategin en tydlig vision, uppföljningsbara målsättningar samt ansvariga för att genomföra åtgärder och tilldelade resurser för arbetet.

I avsaknaden av en tydlig politik på området arbetar departement och myndigheter utifrån sina respektive mål och prioriteringar. Det gör det svårt att säkerställa att de insatser som görs är rätt för Sveriges samlade informations- och cybersäkerhet och att insatserna genomförs på ett effektivt sätt. Det riskerar att leda till att de åtgärder som vidtas inte får effekt och till att resursutnyttjandet blir ineffektivt.

För att hantera bristerna har vi rekommenderat regeringen att bland annat arbeta fram en långsiktig och omfattande inriktning för arbetet med informations- och cybersäkerhet.⁵⁷

⁵⁵ Informationssäkerhet i den civila förvaltningen (RiR 2014:23).

⁵⁶ Regeringens styrning av samhällets informations- och cybersäkerhet – både brådskande och viktig (RiR 2023:8).

⁵⁷ Under 2023 inledde regeringen ett arbete med att ta fram en ny informations- och cybersäkerhetsstrategi.

4.2.2 Myndigheterna behöver arbeta systematiskt med säkerheten

Regeringen är inte ensam ansvarig för att cyber- och informationssäkerheten fungerar, utan ansvaret delas mellan regering och myndigheter. Under året har vi granskat om universitet och högskolor bedriver ett effektivt informations-säkerhetsarbete för att hantera skyddsvärda forskningsdata.⁵⁸ Det kan handla om individers integritet och om uppgifter som är viktiga för Sveriges konkurrenskraft eller för samhällets säkerhet.

Granskningen omfattade 24 lärosäten som bedriver naturvetenskaplig och teknisk forskning. Vi bedömer att det fortfarande saknas väsentliga delar i deras arbete med informationssäkerhet. Exempelvis är det få forskare som klassar sina forskningsdata enligt lärosätenas beslutade modeller. Att rutinerna för inventering och klassificering brister kan enligt vår bedömning leda till att skyddsvärda data inte identifieras. En annan konsekvens är att lärosätenas underlag för att införa säkerhetsåtgärder blir bristfälliga.

Vidare iakttog vi att informationssäkerhet för forskningsdata inte är integrerat i lärosätenas riskanalyser, att det finns luckor i fråga om lärosätenas kunskap och kompetens på området och att det saknas en samsyn inom och mellan lärosäten om vad som är skyddsvärda data.

Vi riktar rekommendationer till regeringen och de granskade lärosätena där vi efterlyser ett systematiskt informationssäkerhetsarbete som bygger på ökad kompetens i informationssäkerhetsfrågor och ökad samverkan mellan lärosätena.

4.3 Otydliga regler om elektroniska underskrifter av årsredovisningar

För myndigheter kan digitalisering innebära möjligheter att öka effektiviteten i verksamheten och minska riskerna för fel. En sådan utveckling förutsätter att reglerna anpassats till nya förutsättningar. Vi har iakttagit att det behövs förtydliganden i bestämmelserna om att underteckna årsredovisningar.

Elektroniska undertecknanden av årsredovisningar skulle kunna underlätta myndigheternas hantering av dem och minska risken för att en myndighet råkar lämna en årsredovisning som innehåller fel eller som överhuvudtaget inte är undertecknad.

Från vårt perspektiv är det viktigt att myndighetsledningen, styrelseledamöterna eller myndighetschefen, skriver under årsredovisningen. Det beror på att undertecknandet tillsammans med den så kallade underskriftsmeningen är en viktig del i vår bedömning av hur ledningen tagit sitt ansvar för den finansiella redovisningen. Enligt vårt synsätt kan det därför vara ett väsentligt fel

⁵⁸ Informationssäkerhet vid universitet och högskolor – hantering av skyddsvärda forskningsdata (RiR 2023:20).

om en årsredovisning saknar en underskrift eller underskriftsmening, och det kan leda till modifierade revisionsberättelser.⁵⁹

Frågan om myndigheter får skriva under sina årsredovisningar elektroniskt aktualiserades under pandemin och är alltså aktuell. För företag gäller att årsredovisningar får undertecknas elektroniskt under förutsättning att vissa tekniska lösningar används.⁶⁰

Bestämmelserna som rör myndigheternas årsredovisning är utformade på ett annat sätt än bestämmelserna för företag, och vi bedömer att de inte tillåter att myndigheter undertecknar sina årsredovisningar elektroniskt.⁶¹ Vi betraktar därför årsredovisningar som har undertecknats elektroniskt som att de inte är fullständiga.

För att myndigheterna ska kunna effektivisera hanteringen av årsredovisningarna bedömer vi att reglerna behöver anpassas så att de anger att elektroniska underteckningar är tillåtna och att de anger vilka tekniska lösningar som ska användas.

4.4 Staten kan enkelt förbättra dataflöden på flera områden

I den svenska statsförvaltningen har frågan om en effektiv datadelning för maskinella analyser länge varit eftersatt.⁶² Vi arbetar aktivt för att främja och stärka en datadriven verksamhet inom vår granskning. Ett av våra fokusområden är att förbättra datakvalitet för maskinella analyser, det vill säga att strukturera och dela data på ett sätt som stöder dataanalys. Vi ser också behov av att effektivisera och delvis automatisera processerna för dataöverföring mellan de granskade myndigheterna och oss.

Bristande datakvalitet utgör ett hinder för en effektivare revision, och det finns flera områden där staten enkelt skulle kunna förbättra dataflödet. Merparten av alla data från Hermes⁶³ finns exempelvis inte tillgänglig i öppna format för användning av oss och andra myndigheter. Det saknas dessutom en standard för digital struktur i fråga om myndigheternas årsredovisningar, som i dag lämnas in manuellt. En ökad standardisering och digitalisering av årsredovisningar skulle bidra till högre och säkrare kvalitet på information av stort värde för såväl riksdag som regering. Dessutom skulle det förenkla framtagandet av rapporter på myndigheterna samt underlätta vårt granskningsarbete.

I framtiden önskar jag att vi automatiskt ska kunna samla in data anpassade för maskinell analys, både från Hermes och från myndigheternas ekonomi-

⁵⁹ Sedan 2015 har vi lämnat fyra modifierade revisionsberättelser på grund av att en underskrift eller underskriftsmening saknats.

⁶⁰ Se 2 kap. 7 § årsredovisningslagen (1995:1554).

⁶¹ Se 2 kap. 8 § förordningen (2000:605) om årsredovisning och budgetunderlag.

⁶² I EU:s ranking eGovernment, som undersöker ländernas digitalisering av offentliga tjänster, ligger Sverige på plats 16 av 27; se eGovernment Benchmark 2023, <https://digital-strategy.ec.europa.eu/>. Sverige rankas samtidigt av OECD på nionde plats av 36 länder i ett index som mäter medlemsländernas förmåga att tillhandahålla öppna data, se OECD Open Government Data, <https://doi.org/10.1787/a37f51c3-en>.

⁶³ Statens centrala system för styrning, redovisning och återrapportering.

system och årsredovisningar. Det finns ett stort behov av en modern datastyrning i staten, som nyckeln till att skapa värde i samhället och för att säkerställa en adekvat kontroll och riskhantering i fråga om de data som skapas i den offentliga förvaltningen.⁶⁴ Den samlade mängden av manuellt arbete i flera led med alla de risker som det innebär borde kunna byggas bort för att säkerställa hög kvalitet på informationen.

4.5 Utformningen av åtgärder kan motverka deras effektivitet

Det förekommer att vi iakttar brister i utformningen av åtgärder som regeringen vidtagit som gör det svårt att nå avsedda mål och att göra det på ett effektivt sätt.

I granskningar från år 2018 och 2020 har vi uppmärksammat hur regeringar använder nedsatt eller reducerad skatt som metod för att nå fördelningspolitiska eller andra mål. Det kan exempelvis handla om att stärka köpkraften hos barnfamiljer och familjer med låg inkomst genom att sätta ned momsen på livsmedel. Det kan också handla om att genom det så kallade rotavdraget minska svartarbetet i fråga om hushållstjänster, öka mäns och kvinnors tid i lönearbete och få ut fler korttidsutbildade på arbetsmarknaden. Vår bedömning är att effektiviteten i de här åtgärderna begränsas av att träffsäkerheten är låg. Det betyder att åtgärderna inte träffar de grupper som avses eller att åtgärderna också träffar andra grupper.⁶⁵

I det här avsnittet kan du läsa om iakttagelser som rör rotavdragets kostnadseffektivitet, kontrollen av stödet till subventionerade anställningar och ersättningen för höga sjuklönekostnader.

4.5.1 Rotavdraget bör utformas för högre kostnadseffektivitet

I vår granskning av det så kallade rotavdraget,⁶⁶ som vi har publicerat under året, drog vi också slutsatsen att åtgärden inte var effektivt utformad för att nå sina mål. Avdraget infördes 2009 och är en skattereduktion för ägare och innehavare av småhus, ägarlägenheter eller bostadsrätter. I likhet med rotavdraget syftar rotavdraget till att minska svartarbetet (för hantverkstjänster i hushåll) och att öka arbetsutbudet hos dem som nyttjar avdraget.

Vi bedömer att rotavdraget haft stor betydelse för att minska efterfrågan på svarta hantverkstjänster men en mycket begränsad effekt på arbetsutbudet och intäkterna. Det beror på att åtgärden har låg träffsäkerhet. Avdraget nyttjas främst av personer som har svårt att öka sitt arbete. Därför kan åtgärden endast

⁶⁴ Jacob Arturo Rivera Perez, Cecilia Emilsson och Barbara Ubaldi, "Open, Useful and Reusable data (OURdata) Index: 2019 - Policy Paper", OECD Policy Papers on Public Governance No. 1, s. 29, 2020.

⁶⁵ Nedsatt skatt på livsmedel – priseffekt, fördelningsprofil och kostnadseffektivitet (RiR 2018:25); Rotavdraget – konsekvenser av reformen (RiR 2020:2).

⁶⁶ Svart på vitt – rotavdragets kostnader och effekter (RiR 2023:26).

i begränsad utsträckning bidra till att öka arbetsutbudet för de hushåll som gör rotavdrag.

Vi konstaterar att rotavdraget i sin nuvarande utformning inte genererar tillräckligt stora skatteintäkter via minskat svartarbete (för hantverkstjänster) och ett ökat arbetsutbud hos användarna för att uppnå en hög grad av självfinansiering av reformen. Det betyder att kostnadseffektiviteten är låg, och vi rekommenderade regeringen att utforma rotavdraget så att kostnadseffektiviteten ökar i förhållande till målsättningen att motverka svartarbete. Det kan exempelvis ske genom att det maximala rotavdraget per person och år sänks.

Problemet ska ses i ljuset av hur kostnaderna för rotavdraget har vuxit och med tiden blivit större än vad regeringen planerat. Vid införandet av avdraget beräknade regeringen att kostnaden skulle uppgå till 3,5 miljarder kronor, men 2015 uppgick den till 20 miljarder kronor. I dag uppgår skattereduktionen till knappt 12 miljarder kronor årligen.⁶⁷

4.5.2 Åtgärdernas utformning kan försvåra kontroller av utbetalningar

Under året har vi också uppmärksammat andra exempel på att åtgärders utformning kan motverka deras effektivitet, särskilt i fråga om att motverka felaktiga utbetalningar.

Ett exempel framkom i vår granskning av Arbetsförmedlingens kontroll av stödet till subventionerade anställningar.⁶⁸ Stödet uppgick 2022 till drygt 18 miljarder kronor, och det anses vara ett av de ersättningsssystem där risken för felaktiga utbetalningar är högst. Felaktiga utbetalningar leder till högre utgifter för staten och skadar dessutom förtroendet för den gemensamma välfärden.

Riksrevisionens granskning visar att kontrollen av subventionerade anställningar brister för mer avancerade upplägg. Trots att förbättringar har gjorts är kontrollen ineffektiv på grund av eftersatta it-system och tungrodd administration.

Granskningen visar också att regeringen har utformat de subventionerade anställningarna på ett sätt som medför risker för missbruk. Det gäller särskilt i fråga om nystartsjobben som har en hög ersättningsnivå men få kontroller. Det är svårt för Arbetsförmedlingen att kontrollera löner och försäkringar när arbetsgivare saknar kollektivavtal. Det är också komplicerat att återkräva felaktigt utbetald ersättning på grund av hur regelverket är konstruerat. Arbetsgivare som medvetet har missbrukat systemet kan strunta i att betala och vänta på att bli stämnda av Arbetsförmedlingen i allmän domstol, vilket kan ta flera år eller inte alls bli av. Vi rekommenderade bland annat regeringen att säkerställa att riskerna i nystartsjobben motsvaras av anpassade krav på kontroller och att göra en översyn av förordningarna som anger hur Arbetsförmedlingen ska kontrollera arbetsgivare som saknar kollektivavtal. Dessutom rekommenderade vi också att regeringen ska utvärdera om det finns andra åtgärder som kan motverka missbruk.

⁶⁷ 2015 sänktes subventionsgraden från 50 till 30 procent, varefter skattereduktionen minskade.

⁶⁸ Subventionerade anställningar – att motverka fel i ett system med allvarliga risker (RiR 2023:17).

derade vi regeringen att göra en översyn av systemet för återkrav av felaktiga utbetalningar.

Ett annat exempel⁶⁹ på hur åtgärders utformning kan motverka effektiv kontroll av felaktiga utbetalningar avser systemet med ersättning till arbetsgivare för höga sjuklönekostnader (EHS).⁷⁰

Vi har undersökt om systemet är utformat så att risken för felaktiga utbetalningar minimeras. Vi konstaterade att utformningen av systemet inte bidrar till att minimera risken för felaktiga utbetalningar på ett sätt som är effektivt. Att det är arbetsgivaren och inte Försäkringskassan som ansvarar för att beräkna sjuklönekostnaden innebär att risken för felaktiga utbetalningar ökar, enligt vår bedömning. Det innebär också en ineffektiv användning av myndighetens resurser. Om Försäkringskassan hade tillgång till kompletterande uppgifter från arbetsgivarna om sjuklönekostnader skulle de kunna effektivisera arbetet med att minimera de felaktiga utbetalningarna från EHS.

Riksrevisionen gjorde bedömningen att det faktum att ansvaret för själva beräkningen skulle flyttas från arbetsgivare till Försäkringskassan till viss del kunde kompensera för den utökade administrativa börda för arbetsgivarna som kunde orsakas av en utökad uppgiftsskyldighet.

Våra iakttagelser ska ses i ljuset av att utgifterna för EHS har ökat sedan ersättningen infördes år 2015 och att kostnaderna uppgick till drygt 1 miljard kronor år 2019, vilket är tre gånger mer än vad som förutsågs i förarbetena. Vi rekommenderade därför regeringen att bland annat göra en författningsöversyn och återkomma med förslag om en utökad uppgiftsskyldighet för arbetsgivare.

⁶⁹ Lätt att göra fel – systemet för ersättning för höga sjuklönekostnader (RiR 2023:16).

⁷⁰ Kort innan granskningsrapporten publicerades beslutade regeringen att den granskade ersättningen skulle fasas ut och upphöra att gälla vid utgången av juni 2024.

BILAGA 1

Publicerade granskningar inom effektivitetsrevisionen

Följande granskningar har utgjort underlag för denna rapport. Granskningarna publicerades mellan den 20 april 2023 och den 31 mars 2024.

Arbetsmarknadsutskottet

Samhalls samhällsuppdrag – styrning och organisation i behov av förändring (RiR 2023:14)

Subventionerade anställningar – att motverka fel i ett system med allvarliga risker (RiR 2023:17)

Kortutbildade arbetssökandes övergång till reguljär utbildning – uppdrag, verksamhet och styrning (RiR 2024:3)

Civilutskottet

Statens hantering av markintrång – värdering och beslut om ersättning (RiR 2023:18)

Finansutskottet

Riksbankens tillgångsköp – dyrköpta erfarenheter (RiR 2023:21)

Det finanspolitiska ramverket – regeringens tillämpning 2023 (RiR 2023:24)

Försvarsutskottet

Regeringens styrning av samhällets informations- och cybersäkerhet – både brådskande och viktig (RiR 2023:8)

Nödnumret 112 – statens och SOS Alarms hantering av larm (RiR 2023:22)

Justitieukskottet

Statens skydd av hotade personer – brister i omfattning och effektivitet (RiR 2024:1)

Konstitutionsutskottet

Inga publicerade granskningar

Kulturutskottet

Tillit och kontroll – statlig bidragsgivning till civilsamhället (RiR 2023:7)

Miljö- och jordbruksutskottet

Uttjänta solcellspaneler och vindturbinblad – statens insatser för en effektiv hantering (RiR 2023:11)

Reduktionsplikten – risker för genomförande och effektivitet (RiR 2023:13)

Näringsutskottet

Statens åtgärder för utveckling av elsystemet – reaktiva och bristfälligt underbyggda (RiR 2023:15)

Business Sweden – styrningen av Sveriges export- och investeringsråd (RiR 2023:27)

Skatteutskottet

Förändrade inkomstskatteregler 2011–2023 – bristfälligt redovisning till riksdagen (RiR 2023:10)

Svart på vitt – rotavdragets kostnader och effekter (RiR 2023:26)

Socialförsäkringsutskottet

Lätt att göra fel – systemet för ersättning för höga sjuklönekostnader (RiR 2023:16)

Systemet för återkallelser av uppehållstillstånd (RiR 2023:19)

Socialutskottet

Det nationella smittskyddet – inte anpassat för en storskalig smittspridning (RiR 2023:9)

I väntan på vård – ineffektiv statlig styrning för kortare köer (RiR 2023:12)

Läkemedelsförskrivningen – statens styrning och tillsyn (RiR 2023:23)

Allmänna arvsfonden – pengar som söker mening (RiR 2024:2)

Statens insatser för att stärka efterlevnaden av barnkonventionen – höga ambitioner men otillräckligt genomförande (RiR 2024:5)

Trafikutskottet

Nationell plan för transportinfrastrukturen – lovar mer än den kan hålla (RiR 2023:25)

Utbildningsutskottet

Informationssäkerhet vid universitet och högskolor – hanteringen av skyddsvärda forskningsdata (RiR 2023:20)

Utrikesutskottet

Sveriges internationella bistånd – uppföljning, utvärdering och rapportering (RiR 2024:4).

BILAGA 2

Modifieringar och upplysningar i revisionsberättelser för 2023

Riksrevisionen har hittills lämnat revisionsberättelser för 226 myndigheter och övriga organisationer för räkenskapsåret 2023. För 17 myndigheter har vi lämnat en modifierad revisionsberättelse. Alla modifieringar har vi gjort genom en reservation mot ett eller flera uttalanden. Två revisionsberättelser innehåller årligen återkommande upplysningar om vår granskning.

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

För granskningen av myndigheternas resultatredovisningar finns inga internationella standarder som anger hur granskningen ska gå till. Samma sak gäller för granskningen av om ledningens förvaltning följer tillämpliga föreskrifter och särskilda beslut. I stället följer vi Riksrevisionens interna styrdokument. De beskriver hur vi ska granska resultatredovisningen och ledningens bedömning av om den interna styrningen och kontrollen är betryggande respektive ledningens förvaltning.

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

Riksrevisionen gör fem uttalanden i revisionsberättelsen som handlar om att

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

Det sista uttalandet gör vi enbart för de myndigheter som ska följa förordningen (2007:603) om intern styrning och kontroll.

För Sveriges riksbank och Stiftelsen Riksbankens Jubileumsfond gör vi även ett uttalande om ansvarsfrihet.

Revisionsberättelser som avviker från standardutformningen kallas revisionsberättelse med modifierat uttalande. En modifiering kan göras genom ett uttalande med reservation eller avvikande mening eller genom att Riksrevisionen avstår från att uttala sig.

- **Uttalande med reservation** används när Riksrevisionen drar slutsatsen att det finns väsentliga fel men att dessa inte är genomgripande för årsredovisningen. Uttalande med reservation används också om Riksrevisionen inte kunnat inhämta tillräckliga och ändamålsenliga revisionsbevis men bedömer att de möjliga felen inte är genomgripande.
- **Uttalande med avvikande mening** används om Riksrevisionen drar slutsatsen att det finns väsentliga fel som är genomgripande och att årsredovisningen därför inte ger en rättvisande bild.
- **Riksrevisionen avstår från att uttala sig** om det inte går att inhämta tillräckliga och ändamålsenliga revisionsbevis och Riksrevisionen bedömer att de möjliga effekterna av upptäckta fel kan vara både väsentliga och genomgripande. Riksrevisionen kan även avstå från att uttala sig om myndigheten inte har upprättat årsredovisningen enligt ett ramverk för finansiell rapportering. Om det inte finns regler för hur redovisningen ska vara upprättad har Riksrevisionen inga kriterier att granska den mot.

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

Modifierade uttalanden i form av avstående från uttalande

Riksrevisionen har inte avstått från uttalande för 2023.

Modifierade uttalanden i form av avvikande mening

Riksrevisionen har inte lämnat några uttalanden med avvikande mening för 2023.

Modifierade uttalanden i form av reservation

Reservationer som avser ett eller flera av följande uttalanden i revisionsberättelsen

Enligt Riksrevisionens uppfattning har myndigheten i alla väsentliga avseenden

- upprättat årsredovisningen enligt förordningen (2000:605) om årsredovisning och budgetunderlag, instruktion, regleringsbrev och särskilda regeringsbeslut för myndigheten
- gett en rättvisande bild av myndighetens ekonomiska resultat, finansiering och finansiella ställning per den 31 december 2023
- lämnat en resultatredovisning och information i övrigt som är förenlig med och stöder en rättvisande bild i årsredovisningen som helhet.

Etikprövningsmyndigheten

Etikprövningsmyndigheten särredovisar inte den avgiftsbelagda verksamheten enligt den indelning och struktur som regeringen beslutat. Etikprövningsmyndigheten redovisar inte heller någon jämförelse av verksamhetens utfall mot budget. Det är inte förenligt 3 kap. 2 § förordningen (2000:605) om årsredovisning och budgetunderlag. Intäkter av avgifter uppgår till väsentliga belopp.

Lunds universitet

Lunds universitet har redovisat avtalet Lund Östra Torn 27:12 avseende MAX IV-laboratoriet som ett hyresavtal. Universitetet redovisar dessutom en övrig ansvarsförbindelse om 2 075 238 tusen kronor som utgör det restvärde som universitet är skyldiga att erlægga om avtalet avslutas innan 2040-05-31. Avtalet är ett finansiellt leasingavtal enligt ESV:s föreskrifter och allmänna råd till 4 kap. 2 § i förordningen (2000:605) om årsredovisning och budgetunderlag. Ett finansiellt leasingavtal ska redovisas som en anläggningstillgång och förpliktelsen att i framtiden betala leasingavgifter som en skuld. Värdet i balansräkningen ska motsvara anskaffningskostnaden för leasingobjektet.

Länsstyrelsen i Skåne län

Länsstyrelsen i Skåne län har redovisat balansposterna upplupna bidragsintäkter och oförbrukade bidrag med ett för högt belopp om cirka 53 000 tusen kronor för vardera post. Detta är inte förenligt med 4 kap. 2 § förordningen (2000:605) om årsredovisning och budgetunderlag. Det innebär också att redovisningen inte ger en rättvisande bild, vilket inte är förenligt med 2 kap. 6 § samma förordning.

Länsstyrelsen i Västernorrlands län

Länsstyrelsen i Västernorrlands län redovisar felaktiga uppgifter i sammanställningen över väsentliga uppgifter. Felen avser samtliga uppgifter förutom utnyttjad låneram i Riksgälden samt beviljad räntekontokredit i Riksgälden. Sammanställningen saknar även uppgift om anslagssparande för de anslag som länsstyrelsen disponerar. Detta är inte förenligt med 2 kap. 4 § förordningen (2000:605) om årsredovisning och budgetunderlag.

Myndigheten för stöd till trossamfund

Myndigheten för stöd till trossamfund har inte återrapporterat hur de bidragsberättigade trossamfunden arbetar för att bidra till att upprätthålla och stärka de grundläggande värderingar som samhället vilar på, vilket är ett krav i regleringsbrevet för budgetåret 2023. Det är inte förenligt med 3 kap. 1 § förordningen (2000:605) om årsredovisning och budgetunderlag.

Spelinspektionen

Spelinspektionen redovisar felaktigt värde för det ackumulerade resultatet 2023 för avgiftsområdet Tillsyn i tabell 12. Det ackumulerade resultatet är för lågt redovisat med 67 076 tusen kronor. Det är inte förenligt med 3 kap. 2 § förordningen (2000:605) om årsredovisning och budgetunderlag.

Styrelsen för internationellt utvecklingssamarbete (Sida)

Sida redovisar felaktiga belopp i garantiinstrumentets användning i utvecklingsarbetet på sidorna 131–132 i årsredovisningen. Felen avser

- mobiliserat kapital Etiopien är för högt redovisat med 42 345 tusen kronor,
- garantivolym Kenya är för högt redovisat med 188 640 tusen kronor,
- garantivolym Regionalt Asien och Oceanien är för lågt redovisat med 188 640 tusen kronor.

Detta är inte förenligt med 3 kap. 1 § förordningen (2000:605) om årsredovisning och budgetunderlag.

Reservationer som avser följande uttalande i årsredovisningen

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

Boverket

Boverket har ingått nya åtaganden som sträcker sig efter slutåret i beställningsbemyndigandet för anslag utgiftsområde 9, anslag 4:5, anslagspost 10 Investeringsstöd äldreområdet. Det är inte förenligt med 17 § anslagsförordningen (2011:223). Åtaganden ingångna 2023 som sträcker sig längre än slutåret 2026 uppgår till 23 886 tusen kronor.

Högskolan Kristianstad

Högskolan Kristianstad har under flera års tid byggt upp ett överskott om 64 695 tusen kronor i avgiftsområdet Uppdragsutbildning. Det ackumulerade överskottet i avgiftsområdet avviker från det ekonomiska målet enligt 5 § avgiftsförordningen (1992:191) och Ekonomistyrningsverkets föreskrifter till

bestämmelsen. Avgifter ska beräknas så att intäkterna täcker verksamhetens kostnader på ett eller några års sikt.

Jämställdhetsmyndigheten

Jämställdhetsmyndigheten har överskridit ramen för beställningsbemyndigandet för utgiftsområde 13, anslag 3:1, anslagspost 2 Bidrag till visst våldsförebyggande arbete. Bemyndiganderamen uppgår till 40 000 tusen kronor medan utestående åtaganden uppgår till 42 603 tusen kronor. Det är inte förenligt med 17 § anslagsförordningen (2011:223).

Karlstads universitet

Karlstads universitet har under flera års tid upparbetat ett överskott i avgiftsområdet uppdragsutbildning. Det ackumulerade överskottet uppgår per den 31 december 2023 till 59 miljoner kronor. Det avviker från det ekonomiska målet om full kostnadstäckning i 5 § avgiftsförordningen (1992:191) samt 5 § förordningen (2002:760) om uppdragsutbildning vid universitet och högskolor.

Karlstads universitet har under flera års tid överfört överskottet från avgiftsområdet uppdragsutbildning till det helägda dotterbolaget Karlstads universitets uppdrags AB. Överföringen av överskottet innebär att universitetet förvarat medel på konto utanför myndigheten utan särskilt medgivande från regeringen. Detta strider mot 3 kap. 3 § kapitalförsörjningsförordningen (2011:210) och ökar risken för staten.

Linköpings universitet

Linköpings universitet har ingått åtaganden på en anslagspost som saknar beställningsbemyndigande. Det är inte förenligt med 17 § anslagsförordningen (2011:223). Utestående åtaganden uppgår till cirka 125 000 tusen kronor och avser anslag utgiftsområde 16 anslag 2:14 Linköpings universitet: Forskning och utbildning på forskarnivå anslagspost 4 Basresurs.

Lunds universitet

Enligt 2 kap. 1 § kapitalförsörjningsförordningen (2011:210) ska anläggningstillgångar som myndigheten finansierar med finansiell leasing rymmas inom låneramen. Lunds universitet har överskridit den av regeringen beslutade låneramen.

Länsstyrelsen i Gävleborgs län

Länsstyrelsen i Gävleborgs län har medvetet felaktigt belastat anslag utgiftsområde 1 anslag 5:1, anslagspost 17 Gävleborgs län med en utgift om 1 200 tusen kronor. Det är inte förenligt med 10 § anslagsförordningen (2011:223). Den felaktiga anslagsbelastningen har gjorts i syfte att undvika indragning av anslagssparande i enlighet med 7 § anslagsförordningen.

Länsstyrelsen i Norrbottens län

Länsstyrelsen i Norrbottens län har medvetet felaktigt belastat anslag utgiftsområde 1 anslag 5:1, anslagspost 21 Norrbottens län med en utgift om 1 200 tusen kronor. Det är inte förenligt med 10 § anslagsförordningen (2011:223). Den felaktiga anslagsbelastningen har gjorts i syfte att undvika indragning av anslagssparande i enlighet med 7 § anslagsförordningen.

Spelinspektionen

Spelinspektionen har under flera års tid byggt upp ett överskott om 96 585 tusen kronor i avgiftsområdet Tillsyn. Det ackumulerade överskottet i avgiftsområdet avviker från det ekonomiska målet enligt 15 kap. 5 § spelförordningen (2018:1475). Avgifter ska beräknas så att full kostnadstäckning uppnås för tillsynsverksamheten.

Statens skolverk

Statens skolverk har ingått åtaganden på två anslagsposter som saknar beställningsbemyndigande. Det är inte förenligt med 17 § anslagsförordningen (2011:223). De utestående åtagandena uppgår totalt till 9 500 tusen kronor och avser anslagsposterna

- utgiftsområde 16, anslag 1:5 anslagspost 4 Bidrag till vissa organisationer
- utgiftsområde 24, anslag 1:5 anslagspost 2 Näringslivsutveckl – del till Statens skolverk.

Statistiska centralbyrån

Statistiska centralbyrån har under flera års tid byggt upp ett överskott om 38 931 tusen kronor i avgiftsområdet Övriga uppdragsgivare. Det ackumulerade överskottet i avgiftsområdet avviker från det ekonomiska målet enligt 5 § avgiftsförordningen (1992:191) och Ekonomistyrningsverkets föreskrifter till bestämmelsen. Avgifter ska beräknas så att intäkterna täcker verksamhetens kostnader på ett eller några års sikt.

Statskontoret

Statskontorets lån i Riksgäldskontoret avviker väsentligt från anläggningstillgångarnas bokförda värde. Det bokförda värdet på anläggningstillgångarna uppgår till 2 099 tusen kronor medan lån i Riksgäldskontoret uppgår till 1 185 tusen kronor. Avvikelsen är inte förenlig med 2 kap. 2 § kapitalförsörjningsförordningen (2011:210).

Uppllysningar i revisionsberättelsen

Övrig upplysning

Pensionsmyndigheten

Pensionsmyndigheten får årligen samma upplysning:

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

Årsredovisning för staten

Årsredovisning för staten får årligen samma upplysning. Revisionsberättelsen har inte lämnats ännu.