|  |  |
| --- | --- |
| Redogörelse till riksdagen  2014/15:RR5 | 3Kronor300 |
|  | 2014/15:RR5 |
| Riksrevisorernas årliga rapport 2015 |  |
|  |  |

# Sammanfattning

Riksrevisorernas årliga rapport ska enligt tilläggsbestämmelse 3.8a.2 till 3 kap. 8 § riksdagsordningen lämnas som en redogörelse till riksdagen. Bilagd finns den av riksrevisorerna beslutade årliga rapporten 2015.

Stockholm den 27 maj 2015

Claes Norgren Margareta Åberg

# Innehållsförteckning

[Sammanfattning 1](#_Toc419887767)

[Innehållsförteckning 2](#_Toc419887768)

[Riksrevisorernas årliga rapport 2015 3](#_Toc419887769)

[1 Inledning 4](#_Toc419887770)

[2 Sammanfattande slutsatser från årets rapport 5](#_Toc419887771)

[3 Iakttagelser från den årliga revisionen 10](#_Toc419887772)

[3.1 Modifierade revisionsberättelser samt upplysningar 10](#_Toc419887773)

[3.2 Intern styrning och kontroll 12](#_Toc419887774)

[3.3 Redovisningsramverk inom statlig förvaltning 14](#_Toc419887775)

[3.4 Avgifter och finansiella villkor i regleringsbreven 19](#_Toc419887776)

[3.5 Finansiella åtaganden kopplade till hyresavtal 22](#_Toc419887777)

[3.6 Myndigheter med delat ansvar 23](#_Toc419887778)

[4 Granskning inom effektivitetsrevisionen 26](#_Toc419887779)

[4.1 Avslutad strategi under året 26](#_Toc419887780)

[4.2 Pågående strategier 27](#_Toc419887781)

[5 Statens styrning av grund- och gymnasieskolan 29](#_Toc419887782)

[5.1 Styrning via mål och krav 30](#_Toc419887783)

[5.2 Styrning via statliga stödinsatser 31](#_Toc419887784)

[5.3 Den statliga uppföljningen och kontrollen 34](#_Toc419887785)

[5.4 Regeringens bedömning av granskningarna 37](#_Toc419887786)

[5.5 Riksrevisorernas bedömning 39](#_Toc419887787)

[6 Effektivitetsrevisionens iakttagelser presenterade utifrån riskanalys för staten 41](#_Toc419887788)

[6.1 Statens förmögenhet 41](#_Toc419887789)

[6.2 Stora betalningsströmmar 43](#_Toc419887790)

[6.3 Olikheter i genomförandet av det statliga åtagandet 44](#_Toc419887791)

[6.4 Samhällets kunskapsbas 45](#_Toc419887792)

[6.5 Brister i myndigheternas produktivitet 47](#_Toc419887793)

[6.6 Informationssäkerhet 48](#_Toc419887794)

[6.7 Geopolitisk utveckling och starkt ökad migration 49](#_Toc419887795)

[6.8 Riksrevisorernas bedömning 49](#_Toc419887796)

[7 Riksrevisorernas kommentar om granskningen av förvaltningen av regionala projektmedel 51](#_Toc419887797)

*Bilagor*

[Myndigheter med modifierade revisionsberättelser 2014 53](#_Toc419887798)

[Granskningsrapporter inom effektivitetsrevisionen 59](#_Toc419887799)

[Arbetsmarknadsutskottet 59](#_Toc419887800)

[Finansutskottet 62](#_Toc419887801)

[Försvarsutskottet 63](#_Toc419887802)

[Justitieutskottet 64](#_Toc419887803)

[Konstitutionsutskottet 65](#_Toc419887804)

[Miljö- och jordbruksutskottet 66](#_Toc419887805)

[Näringsutskottet 66](#_Toc419887806)

[Socialförsäkringsutskottet 68](#_Toc419887807)

[Socialutskottet 70](#_Toc419887808)

[Utbildningsutskottet 71](#_Toc419887809)

[Utrikesutskottet 73](#_Toc419887810)

# Riksrevisorernas årliga rapport 2015

Enligt 12 § lagen (2002:1022) om revision av statlig verksamhet m.m. ska de viktigaste iakttagelserna från effektivitetsrevisionen och den årliga revisionen samlas i en årlig rapport. Den årliga rapporten ska lämnas till riksdagen.

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

Riksrevisorerna *Claes Norgren* och *Margareta Åberg* har beslutat i detta ärende. Revisionsdirektör *Maria Pereswetoff-Morath* har varit föredragande. Revisionsdirektör *Helena Norman,* revisor *Maja Rhodin Edlund*, processägare *Carin Rytoft Drangel* och revisionsdirektör *Jonas Hällström* har medverkat vid den slutliga handläggningen.

Claes Norgren Margareta Åberg

Maria Pereswetoff-Morath

# 1 Inledning

Riksrevisorernas årliga rapport ger en bild av våra viktigaste iakttagelser från det senaste årets granskningar inom den årliga revisionen och effektivitetsrevisionen. Rapporten omfattar den granskning som har gjorts sedan den förra årliga rapporten publicerades.

Riksrevisionen bevakar och analyserar kontinuerligt trender och tendenser i sam­hällsutvecklingen. En samlad bild av dessa presenteras i Riksrevisionens gransk­ningsplan. Genom den årliga rapporten kan vi summera intressanta iakttagelser som samtidigt ger ett bidrag till vår risk- och omvärldsanalys. Sammantaget ger granskningsplanen och den årliga rapporten oss möjlighet att successivt redovisa utvecklingen av Riksrevisionens granskningsinriktning. Vi vill dock betona att granskningsplanen och den årliga rapporten har olika tidsperspektiv; och därför överensstämmer inte granskningsplanens inriktning och resultaten i den efterföljande årliga rapporten i alla delar.

# 

# 2 Sammanfattande slutsatser från årets rapport

De viktigaste iakttagelserna från det gångna årets granskning ger en samlad bild av väsentliga frågeställningar och problem i staten. Vi vill inledningsvis därför särskilt lyfta fram några centrala iakttagelser i årets rapport.

2.1 Behov av en mer aktiv styrning

En viktig utgångspunkt för all vår revision är budgetlagens krav på god hushållning och hög effektivitet.[[1]](#footnote-1) Det finns ett tryck på att öka effektiviteten inom statsförvaltningen och att myndigheterna utnyttjar resurserna mer effektivt. Av detta följer också höga krav på att regeringen är aktiv i sin styrning av myndigheter och bolag.

Inom både effektivitetsrevisionen och den årliga revisionen har vi under det senaste året sett problem som hänger samman med att regeringens styrning behöver utvecklas. Inom flera områden har vi sett behov av en mer aktiv styrning. Detta har uppmärksammats exempelvis i våra granskningar av livsmedelskontrollen[[2]](#footnote-2), Swedfund[[3]](#footnote-3), Exportkreditnämnden[[4]](#footnote-4) och statens dimensionering av lärarutbildningen[[5]](#footnote-5). I fallen Swedfund och Exportkreditnämnden har regeringens passiva styrning bidragit till att statens medel inte utnyttjats effektivt.

Ett område där regeringen i vissa fall behöver bli mer aktiv är i sin kunskapsinhämtning. Vi har uppmärksammat detta i bland annat granskningarna om informationssäkerheten i den civila statsförvaltningen[[6]](#footnote-6), återfall i brott[[7]](#footnote-7) samt styrningen av Vattenfall[[8]](#footnote-8). Årets granskningar har också visat på behov av att regeringen tar ett större ansvar för att stimulera samverkan mellan myndigheter och mellan myndigheter och andra aktörer, liksom att regeringen antar ett tydligare helhetsperspektiv. Detta har vi sett i bland annat granskningarna av den officiella statistiken[[9]](#footnote-9), arbetet med att ta till vara och utveckla nyanländas kompetens[[10]](#footnote-10) samt granskningen av överenskommelser mellan staten och kommunerna inom hälso- och sjukvården[[11]](#footnote-11). Tillsammans kan förbättringar på dessa områden möjliggöra en bättre övervägd styrning.

Problemen är inte nya; vi har även tidigare år haft synpunkter på regeringens styrning, även om det finns variationer i vilken typ av kritik som vi riktat mot regeringen. Regeringens styrning behöver fortsätta att utvecklas för att statsförvaltningen ska nå högre effektivitet.

2.2 Delat ansvar mellan myndigheter

I den årliga rapporten har vi de senaste tre åren tagit upp problem och risker som uppstår när ansvar delas mellan myndigheter eller mellan myndigheter och regeringen eller Regeringskansliet. Behovet av samverkan mellan myndigheter innebär att det är relativt vanligt i staten att myndigheter delar ansvar för utbetalningar och åtaganden med andra myndigheter. Detta sätt att organisera verksamheten medför risker för oklar ansvarsfördelning och kan ha negativa konsekvenser för redovisning, styrning och uppföljning. I årets granskning har vi sett exempel på detta inom både effektivitetsrevisionen[[12]](#footnote-12) och den årliga revisionen.

Det kan finnas anledningar till att dela upp ansvar på detta sätt, men det blir ett problem om det för med sig luckor i ansvaret för det statliga åtagandet. När ansvaret är uppdelat mellan en myndighet och regeringen eller Regeringskansliet blir dessa risker särskilt påtagliga, eftersom regeringen och Regeringskansliet inte omfattas av myndighetsförordningen[[13]](#footnote-13) och förordningen[[14]](#footnote-14) om intern styrning och kontroll och därför inte har krav på samma kontrollmiljö som andra myndigheter.

2.3 Ny revisionsberättelse ger tydligare återrapportering

I granskningen av årsredovisningarna för 2014 finns två större nyheter. För det första har riksrevisorerna fastställt en ny instruktion som styr granskningen av resultatredovisningen som ingår i myndigheternas årsredovisningar. Den nya instruktionen beskriver dels hur granskningen av resultatredovisningen ska genomföras, dels hur revisorn ska förhålla sig till ledningens bedömning av den interna styrningen och kontrollen. För det andra har informationen i revisionsberättelserna blivit mer utförlig. Tidigare har Riksrevisionen gjort ett övergripande uttalande om hela årsredovisningen, nu görs i stället fem uttalanden i revisionsberättelsen.

Dessa två nyheter innebär sammantaget att det blir tydligare hur Riksrevi­sionen granskar årsredovisningen och vad vi uttalar oss om i revisionsberättelsen. Genom det ändrade uttalandet rapporteras fler enskilda brister i revisionsberättelsen. Detta har lett till fler modifierade revisionsberättelser i år än tidigare år. För 2014 har Riksrevisionen lämnat 15 revisionsberättelser med modifierat uttalande.[[15]](#footnote-15) Som en jämförelse lämnade Riksrevisionen åtta modifierade revisionsberättelser 2013 och fem 2012.

Sammanfattningsvis har den utvecklade granskningen och tydligare återrapporteringen i revisionsberättelsen lett till att Riksrevisionen på ett tydligare sätt kunnat visa på svagheter i myndigheternas verksamhet som beror på regelverk och myndighetsstyrning.

2.4 Behov av att stärka den ekonomiska redovisningen

Vi ser på flera områden ett behov av att utveckla den ekonomiska redovis­ningen i staten. Det handlar till exempel om hur myndigheter i sina årsredo­visningar redovisar sitt arbete med intern styrning och kontroll. Här är varia­tionen stor, och tydligare normering från regeringen skulle kunna öka tydlig­heten i myndigheternas redovisning. I likhet med föregående år pekar vi också på behovet av att förtydliga normen för upprättandet av årsredovisningen för staten. Liksom förra året har vi valt att göra ett uttalande om att årsredovis­ningen är upprättad enligt budgetlagen, och vi använder därmed inte begreppet rättvisande bild i uttalandet eftersom budgetlagen inte är ett ramverk som har utformats för att redovisningen ska uppvisa en rättvisande bild.

Det förekommer relativt ofta att myndigheter får undantag från redovisningskrav i förordningar. Genomgången av regleringsbreven för 2015 visar att totalt 90 myndigheter har beviljats undantag från en eller flera förordningar i något avseende. Sådana undantag kan riskera att försämra möjligheterna att få en rättvisande bild av den finansiella statliga verksamheten. Här vill vi särskilt lyfta fram att undantag bör regleras på ett långsiktigt och enhetligt sätt för att säkerställa rättvisande ekonomisk redovisning.

2.5 Riskområden i staten

För att styra Riksrevisionens granskningsverksamhet utifrån kriterier om risk och väsentlighet identifierar vi väsentliga riskområden i staten i en riskanalys. I vår granskningsplan 2014/2015 presenteras ett antal områden där riksrevisorerna anser att det finns hög risk för staten. I den årliga rapporten i år presenterar vi iakttagelser från effektivitetsrevisionen utifrån vår riskanalys. Vi lyfter fram iakttagelser som återkommer i flera granskningar och som vi därmed bedömer som särskilt viktiga. Det handlar om risker i hanteringen av den statliga förmögenheten och i hanteringen av stora betalningsströmmar, olikheter i genomförandet av det offentliga åtagandet, risker för samhällets kunskapsbas, brister i myndigheternas produktivitet, risker för informationssäkerheten samt risker kopplade till geopolitisk utveckling.

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

2.6 Granskning av statliga åtaganden med kommunala utförare

Vi har det senaste året publicerat flera granskningar som rör verksamhet där stora delar av ansvaret ligger hos kommuner på lokal och regional nivå. Det är granskningar om bland annat skolan, vården och etablering av nyanlända i Sverige. Statens ansvar i dessa frågor handlar om bland annat tillsyn och reglering, exempelvis för att säkerställa fungerande samverkan mellan aktörer.

En stor del av den offentliga verksamheten utförs av kommuner. Samtidigt som många verksamheter bedrivs inom det kommunala självstyret är det viktigt att granskningen, inom ramen för Riksrevisionens mandat, inkluderar hela kedjan i genomförandet av riksdagens beslut. Som riksdagens kontrollorgan är det vår uppgift att bedöma om riksdagens mål och intentioner uppnås i så hög grad som möjligt och med god hushållning. Detta förutsätter att vi i granskningen av genomförandet av det statliga åtagandet kan följa de statliga pengarna, även när verksamheten utförs av andra än statliga aktörer. Vår uppgift är då bland annat att granska om staten har skapat tillräckliga förutsättningar för verksamhet som bedrivs av exempelvis kommunerna.

Det pågår en rad förändringar i relationen mellan stat och kommun. För att säkerställa effektiv granskning framöver kan Riksrevisionens granskning behöva utvecklas.

2.7 Utvecklingen inom Europeiska Unionen

En annan viktig aspekt i vår revision är de frågor som följer av Sveriges medlemskap i Europeiska Unionen (EU). EU-medlemskapet påverkar i flera avseenden hur svensk politik och förvaltning organiseras och bedrivs.

Europeiska revisionsrätten har i en översiktlig analys[[16]](#footnote-16) uppmärksammat ett antal frågor om den offentliga revisionens uppdrag, roll och mandat utifrån ett EU-perspektiv. Revisionsrätten pekar på övergripande systembrister, men också mer detaljerade iakttagelser kring systemet för ansvarsutkrävande och revision inom EU. Riksrevisionen bedömer att rapporten tar upp väsentliga frågor och har därför under året informerat bland annat finansutskottet och EU-nämnden om dessa. Vi bedömer att revisionsrättens iakttagelser är väsentliga för hur revisionen effektivt kan bidra till riksdagens utövande av statens kontrollmakt.

Europeiska revisionsrätten har i sin årsrapport under flera år påpekat problem och risker relaterade till delad förvaltning av EU-medel, där nationella myndigheter och Europeiska kommissionen har delat ansvar. Delad förvaltning omfattar cirka 80 procent av EU:s budget. Delat ansvar är alltid behäftat med risker. I Sverige har Ekonomistyrningsverket (ESV) ansvar för att revidera EU-medel, men även Riksrevisionen har anledning att uppmärksamma effektivitetsproblem relaterade till förvaltningen av dessa medel. I granskningar har Riksrevisionen under senare år bland annat identifierat problem inom landsbygdsprogrammet och i strukturfondsprojekt inom Europeiska socialfonden (ESF) och Europeiska regionala utvecklingsfonden (ERUF).[[17]](#footnote-17)

Det finns anledning för Riksrevisionen att se över och utveckla möjlighe­terna för ytterligare samverkan med Europeiska revisionsrätten. Vår bedöm­ning är att det på sikt kan bli aktuellt för revisionsmyndigheter inom EU att harmonisera sin granskning. Det skulle skapa bättre förutsättningar för hög­kvalitativ offentlig revision och en effektiv granskningssamverkan inom EU.

# 3 Iakttagelser från den årliga revisionen

## 3.1 Modifierade revisionsberättelser samt upplysningar

Den årliga revisionen inom Riksrevisionen omfattar 237 myndigheter och övriga organisationer. Genom den årliga revisionen granskar och bedömer vi om myndigheternas årsredovisningar med underliggande räkenskaper är upprättade i enlighet med gällande regelverk och ger en rättvisande bild. Vi granskar dessutom, med undantag för vissa myndigheter[[18]](#footnote-18), om ledningen följer tillämpliga föreskrifter och särskilda beslut. Den årliga revisionen av myndigheterna avslutas i mars. Granskningen avslutas med att revisionsberättelser lämnas till regeringen respektive riksdagen. Revisionsberättelser som avviker från standardutformningen benämns revisionsberättelse med modifierat uttalande. Riksrevisionen uttalar sig med reservation när det finns väsentliga fel som inte är genomgripande för årsredovisningen som helhet eller när det inte har gått att skaffa tillräckliga revisionsbevis, men där årsredovisningen i övrigt kan anses ge en rättvisande bild. Ett uttalande med avvikande mening lämnas när det finns väsentliga fel som är genomgripande och som innebär att årsredovisningen som helhet inte ger en rättvisande bild. Riksrevisionen avstår från att uttala sig bland annat när bedömningen är att det inte finns något ramverk för finansiell rapportering att granska mot.

Riksrevisionen kan också lyfta fram särskilt viktig information som lämnats i årsredovisningen eller som behövs för att förstå Riksrevisionens arbete genom att lämna en upplysning i revisionsberättelsen. En upplysning innebär dock inte en modifierad revisionsberättelse.

Faktaruta årlig revision

|  |
| --- |
| Den årliga revisionen ska enligt lagen (2002:1022) om revision av statlig verksamhet m.m. bedrivas i enlighet med god revisionssed. I Sverige gäller från och med den 1 januari 2011 International Standards on Auditing (ISA) som god revisionssed. Riksrevisionen följer ISA kompletterad med vägledning för revision av offentlig sektor International Standards of Supreme Audit Institutions (ISSAI för finansiell revision). Av lagen om revision av statlig verksamhet m.m. framgår att årlig revision ska granska myndigheters årsredovisningar med syftet ”att bedöma om redovisningen och underliggande redovisning är tillförlitlig och räkenskaperna rättvisande”. Med rättvisande menar vi att årsredovisningen som helhet ger en rättvisande bild och att ingående delar har upprättats enligt det finansiella ramverket. För myndigheter är det finansiella ramverket, med få undantag, förordningen (2000:605) om årsredovisning och budgetunderlag. Årlig revision ska, i enlighet med god revisionssed, granska risker för väsentliga fel i årsredovisningen. Riksrevisionen ska arbeta förebyggande och meddela eventuella fel och brister till berörda parter så snart som möjligt.  I granskningen av årsredovisningarna för 2014 finns två större nyheter:   1. En ny instruktion styr granskningen av resultatredovisningen som ingår i myndigheternas årsredovisningar 2. Informationen i revisionsberättelserna har blivit mer utförlig.   För granskningen av myndigheternas resultatredovisning finns inga internationella standarder att följa som anger hur granskningen ska gå till. Riksrevisorerna fastställde därför under 2014 en instruktion för granskningen av resultatredovisningen och annan information i årsredovisningen (RRI). Utöver att instruktionen beskriver hur granskningen av resultatredovisningen ska gå till tar den upp hur Riksrevisionen ska förhålla sig till ledningens bedömning av om den interna styrningen är betryggande. Det senare gäller de 66 myndigheter som lyder under förordningen (2007:603) om intern styrning och kontroll. Med den nya instruktionen blir granskningen mer enhetlig och jämförbar mellan myndigheter.  Den utökade informationen i revisionsberättelserna handlar om att Riksrevisionen nu gör fem uttalanden i revisionsberättelsen istället för att som tidigare göra ett övergripande uttalande om hela årsredovisningen. Dessa fem uttalanden 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 i sin bedömning av intern styrning och kontroll inte har följt förordningen om intern styrning och kontroll.   Sammantaget innebär detta att det blir tydligare hur Riksrevisionen granskar årsredovisningen och vad vi uttalar oss om i revisionsberättelserna. |

3.1.1 Fler modifierade revisionsberättelser

För 2014 har Riksrevisionen lämnat 15 revisions­berättelser med modifierat uttalande. Som en jäm­förelse kan nämnas att Riksrevisionen lämnade åtta modifierade revisionsberättelser 2013 och fem 2012. Vi har också lämnat upplysningar i 14 revisionsberättelser. Föregående år lämnades tre upplysningar. Vid tiden för årliga rapportens färdigställande har inte alla revisionsberättelser lämnats, varför ovan angivna antal kan komma att förändras. Uttalandet om huruvida myndigheten har använt anslag och inkomster i enlighet med de ändamål och tillämpliga föreskrifter som riksdagen har beslutat har lett till flest modifierade revisionsberättelser. Totalt har åtta myndigheter fått modifierad revisionsberättelse, och tolv myndigheter har fått en upplysning i revisionsberättelsen kopplat till detta uttalande. Riksrevisionen har modifierat detta uttalande om en myndighet har överskridit anslaget eller bemyndiganderamen eller gjort en befogenhetsöverträdelse som kan leda till åtaganden eller förhöjt risktagande för staten. I övriga fall har en väsentlighetsbedömning gjorts, till exempel när det gäller bristande uppfyllelse av full kostnadstäckning avseende 5 § avgiftsförordningen (1992:191).

Vårt uttalande om huruvida årsredovisningen är upprättad enligt gällande regelverk har resulterat i två modifierade revisionsberättelser (på grund av att årsredovisningen lämnades in för sent) och två upplysningar. Resterande fyra modifierade revisionsberättelser är kopplade till uttalandet om huruvida årsredovisningen ger en rättvisande bild av myndighetens ekonomiska resultat, finansiering och finansiella ställning. I ett fall har vi avstått från att uttala oss. För mer information om vilka myndigheter det rör sig om och vad upplysningarna och de modifierade revisionsberättelserna har handlat om, se bilaga 1.

3.1.2 Riksrevisorernas bedömning

Genom den ändrade utformningen av våra uttalanden vid granskningen av årsredovisningarna för 2014 har vi i revisionsberättelserna uppmärksammat fler enskilda brister än tidigare. Detta har lett till fler modifierade revisionsberättelser. Även det faktum att det inte längre är tillåtet med ändringar eller kompletteringar av årsredovisningar efter den 22 februari har bidragit till fler modifierade revisionsberättelser. Ändringen av våra uttalanden har även lett till fler upplysningar.

Det område som har lett till flest modifierade revisionsberättelser och upplysningar är uttalandet om huruvida myndigheten har använt anslag och inkomster i enlighet med riksdagens beslutade ändamål och tillämpliga föreskrifter. De flesta avser otydlighet avseende avgiftsförordningen.

Utvecklingen av Riksrevisionens granskning av årsredovisningar och tydligare återrapportering i revisionsberättelsen visar tydligare på svagheter i myndigheternas verksamhet som beror på regelverk och myndighetsstyrning. Därmed ökar behovet av att regeringen förtydligar styrningen av samt redovisningskraven för myndigheter.

## 3.2 Intern styrning och kontroll

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

Myndighetens ledning ansvarar enligt myndig­hetsförordningen (2007:515) för verksamheten och ”skall se till att den bedrivs effektivt och enligt gällande rätt och de förpliktelser som följer av Sveriges medlemskap i Europeiska Unionen, att den redovisas på ett tillförlitligt och rättvisande sätt samt att myn­digheten hushållar väl med statens medel.”. Avvägningen mellan myndighets­förord­ningens olika mål för verksamheten görs normalt genom det som kallas intern styrning och kontroll.

För totalt 66 myndigheter gäller förordningen om intern styrning och kon­troll. I anslutning till underskriften i årsredovisningen ska ledningen för dessa myndigheter lämna en bedömning av om den interna styrningen och kontrollen är betryggande. Normeringen i 2 kap. 6 § förordningen om årsredovisning och budgetunderlag av hur en myndighetsledning ska redovisa sin bedömning av intern styrning och kontroll ger utrymme för olika tolkningar och ambi­tionsnivåer.

Riksrevisionen har tidigare, i de årliga rapporterna, redovisat hur myndig­heterna valt att redogöra för sitt arbete med intern styrning och kontroll samt grunderna för denna bedömning. I år har ESV i en rapport[[19]](#footnote-19) redovisat en motsvarande sammanställning av alla myndigheters redovisning av sina bedömningar. Vi redogör därför här i stället för vissa iakttagelser och våra bedömningar på området.

3.2.1 Myndigheternas beskrivning av intern styrning och kontroll skiljer sig åt

Granskningarna av myndigheternas årsredovis­ningar visar, i likhet med tidigare år, att majorite­ten av myndighetsledningarna uppger att den interna styrningen och kontrollen är betryggande. Arbets­förmedlingen, Försäkringskassan, Kriminalvården, Polisen och Specialpedagogiska skolmyndigheten uppger dock brister i den interna styrningen och kontrollen. Det finns liksom tidigare en stor variation i hur myndigheterna redogör för sitt arbete med intern styrning och kontroll i sina årsredovisningar.

Några myndigheter har i sina regleringsbrev för 2014 återrapporteringskrav som berör intern styrning och kontroll. Deras avrapportering skiljer sig inte nämnvärt från den rapportering som de övriga myndigheterna har gjort.

Flera myndigheter rapporterar att det har funnits brister inom den interna styrningen och kontrollen under året men anger ändå att den interna styr­ningen och kontrollen är betryggande. Bedömningen görs utifrån att bristerna är föremål för en åtgärdsplan. I de flesta, men inte samtliga, av dessa fall är åtgärdsplanen påbörjad och kommer att slutföras under 2015.

3.2.2 Riksrevisorernas bedömning

Vi har nu under fyra år i den årliga rapporten redo­gjort för hur myndigheterna redovisar sitt arbete med intern styrning och kontroll. Resultatet av våra genomgångar visar att det finns ett behov av ökad tydlighet i hur myndigheterna ska redovisa dessa frågor. Vi kan konstatera att den nuvarande norme­ringen inte säkerställer att det i årsredovisningen redovisas en tydlig bild av hur myn­dighetsledningen arbetar med och lever upp till sitt förvaltningsansvar enligt myn­dighetsförordningen. Det saknas också en tydlig koppling mellan uttalandet om intern styrning och kontroll och vidtagna åtgärder under det år som årsredovisningen avser. Myndigheternas ledning ska uttala sig om att årsredovisningen för ett specifikt år ger en rättvisande bild, samtidigt som myndigheterna lämnar en bedömning av den interna styrningen och kontrollen som inte relaterar till samma specifika år. Tydligheten skulle öka om myndigheternas ledning var tvungen att ta ställning till hur de redovisade bristerna påverkat eller skulle kunna påverka årsredovisningen. Tydligheten skulle också öka om det fanns ett krav på att myndighets­ledningen uttalar sig när den interna styrningen och kontrollen under räkenskapsåret inte anses vara betryg­gande.

## 3.3 Redovisningsramverk inom statlig förvaltning

Finansutskottet uttryckte i sitt betänkande över Riksrevisorernas årliga rapport 2014 att det är viktigt att årsredovisningarna är rättvisande för att regeringen ska kunna fullgöra sin redovisningsskyldighet gentemot riksdagen.

3.3.1 Brist på normering av årsredovisningen för staten

Riksrevisionen har, i likhet med föregående år, valt att göra ett uttalande om att årsredovisningen för staten är upprättad enligt budgetlagen och använder därmed inte begreppet rättvisande bild i uttalandet. Detta innebär inte att Riksrevisionen funnit väsentliga fel i sin granskning. För ett uttalande om rättvisande bild krävs att årsredovisningen har upprättats enligt ett ramverk för redovisning som har utformats i syfte att uppnå en rättvisande bild. Till skillnad från allmänt vedertagna ramverk i form av IFRS[[20]](#footnote-20), IPSAS[[21]](#footnote-21) eller förordningen om årsredovisning och budgetunderlag är budgetlagen (2011:203) i sig inte ett sådant ramverk. Budgetlagen ger ett större utrymme för regeringen att bedöma vad som ska ingå i redovisningen än om regeringen skulle följa ett allmänt vedertaget ramverk för sin rapportering. Vidare ingår delar i årsredovisningen som inte är av finansiell karaktär, såsom redovisning av regeringens intygande av EU-medel, uppföljning mot de budgetpolitiska målen och redovisning av regeringens åtgärder med anledning av Riksrevisionens effektivitetsrapporter. Även för dessa delar saknas en tydlig normering när det gäller hur de ska redovisas i årsredovisningen för staten. Det pågående arbetet inom EU med att ta fram en gemensam redovisningsstandard EPSAS[[22]](#footnote-22) är ett steg i denna riktning.

3.3.2 Normering vid förändrad anslagsbelastning

En nyhet under 2014 var att budgetlagens bestämmelser om finansiering av förväntade förluster för statliga lån med kreditrisk vid Centrala studiestödsnämnden (CSN) började tillämpas för nyutlåning av studielån. Däremot sker ingen belastning av anslag för förväntade förluster som kan hänföras till stocken av studielån från tiden före 2014. Där sker belastning av anslag först vid konstaterad förlust. Redovisade nedskrivningar för osäkra fordringar (förväntad förlust) för denna del av stocken uppgår till ca 28 miljarder kronor. Enligt budgetpropositionen för 2014 var skälet till denna hantering ”att få hanterbara effekter på statens budget”. En annan effekt av studielånens anpassning till budgetlagen var att CSN ska ta upp lån för kapitaliserade räntor hos Riksgäldskontoret. I det fallet hanterades hela övergångseffekten på en gång och hela stocken av kapitaliserade räntor på 11,7 miljarder kronor lånades upp. Den ökade upplåningen motsvarades dock av en engångsinbetalning på inkomsttitel och fick därför inga effekter på budgetsaldot.

Normalt är utgångspunkten för ändrade redovisningsprinciper på statens budget att dessa ska tillämpas framåt i tiden, medan det inte finns reglerat vilka principer som ska gälla för tidigare transaktioner och händelser, till exempel tidigare utlåning som byggt upp stocken av studielån. En parallell kan dras till övergången till kostnadsmässiga principer 2009 då övergångseffekterna under övergångsåret finansierades från ett särskilt anslag, förutom myndigheternas semesterlöneskulder som hanterades enligt tidigare principer. Sammantaget ger detta en osäkerhet om vad som gäller vid framtida förändringar av anslagsbelastning. Riksrevisionen har därför rekommenderat att övergångseffekters belastning på anslag regleras principiellt för att undvika ad hoc-mässig hantering.

3.3.3 Redovisning av avsättningar för sanering

Det finns skog och mark som är förorenad som en följd av statlig verksamhet och där staten därför ansvarar för att hantera marksaneringen. I takt med att det på ett tillförlitligt sätt går att beräkna kostnaderna för att sanera marken behöver myndigheterna göra en avsättning för sådana kostnader i sina årsredovisningar. Avsättningar för sanering och återställning av förorenade områden är ett växande problem inom statsförvaltningen. Det finns inte så mycket vägledning i lag eller förordning om när avsättningar ska redovisas eller hur de ska finansieras. En avsättning definieras i förordningen om årsredovisning och budgetunderlag som en skuld som är oviss till belopp och/eller till den tidpunkt då den kommer att regleras. En avsättning ska redovisas när

1. myndigheten har ett åtagande (legalt eller informellt) som en följd av en inträffad händelse
2. det är troligt att ett utflöde av resurser krävs för att reglera åtagandet
3. en tillförlitlig uppskattning av beloppet kan göras.

I en anslagsfinansierad myndighet ska en anslagsavräkning göras vid tidpunkten när avsättningen redovisas i balansräkningen som en skuld och i resultaträkningen som en kostnad. Sveriges geologiska undersökning (SGU), Fortifikationsverket och Trafikverket är några myndigheter som berörs av detta. Fortifikationsverket är avgiftsfinansierat men avgifterna tas ut från Försvarsmakten som är anslagsfinansierad.

SGU disponerar anslag för att inventera och genomföra ansvarsutredningar, nödvändiga undersökningar samt åtgärder på områden som har förorenats av statliga organisationer som inte längre finns kvar. SGU har identifierat flera objekt med mark som förorenats och har etablerat en process för utredning, undersökning och efterföljande åtgärder för sanering och återställning av förorenad mark. Regeringen har beslutat att SGU ska avräkna avsättningar för framtida utgifter för sanering och efterbehandling utgiftsmässigt mot anslaget, det vill säga i takt med att saneringen sker.

Riksrevisionens bedömning är att en sådan utgiftsmässig anslagsavräkning innebär ett avsteg från anslagsförordningen (2011:223). Enligt anslagsförordningen ska förvaltningsutgifter redovisas mot anslag det budgetår som kostnaderna hänför sig till, det vill säga när en avsättning redovisas i balansräkningen.

Beslut från regeringen kan utgöra god redovisningssed, enligt ESV:s allmänna råd till 6 § förordningen (2000:606) om myndigheters bokföring, om besluten är generella och långsiktiga. Ovanstående beslut om SGU kan inte betraktas som generellt eftersom liknande utgifter för avsättningar finns på andra myndigheter där de avräknas kostnadsmässigt.

Fortifikationsverket ansvarar för avveckling av försvarsfastigheter där Försvarsmakten inte längre bedriver verksamhet. Avveckling innebär att myndigheten har ansvar för att vidta åtgärder, exempelvis sanering av oexploderad ammunition på övningsfält och skjutfält. Det är dock oklart hur omfattande detta arbete är, och Fortifikationsverket har därför inte haft möjlighet att beräkna utgifterna för avveckling på ett tillförlitligt sätt. I ESV:s rapport Försvarsfastighetsutredning[[23]](#footnote-23) nämns dessutom framtida utgifter för sanerings- och återställningskostnader av mark som Försvarsmakten enligt miljöbalken är skyldig att bekosta i egenskap av verksamhetsansvarig. Dessa åtgärder finansieras i dag med Försvarsmaktens anslag först när verksamheten upphör. ESV anser i sin rapport att det bör utvecklas en modell där framtida sanerings- och återställningsåtgärder belastar Försvarsmaktens budget under den tid som verksamheten pågår. En osäkerhetsfaktor som behöver omhändertas i en sådan modell är det delade ansvaret mellan Fortifikationsverket och Försvarsmakten för alla åtgärder vid avveckling.

Trafikverket nämner i sin årsredovisning att myndigheten ansvarar för de åtgärder som enligt miljöbalken ska göras för förorenade områden som uppkommit till följd av verksamhet som har bedrivits av Luftfartsverket, Banverket, Vägverket och Statens järnvägar. Även den historiska miljöskuld som staten ska bära enligt vissa bolagiserings­avtal ingår. Cirka 3 600 förorenade områden har identifierats. Arbetet med att identifiera ytterligare områden kommer att fortsätta och i högre grad än tidigare omfatta även väg- och flygplatsområden. En mindre del av de förorenade områdena har undersökts och efterbehandlats, och bedömningen är att det kommer att ta lång tid innan Trafikverket har uppfyllt miljöbalkens intentioner. Trafikverket har valt att göra avsättningar för miljöåtgärder i redovisningen samt finansiera åtgärderna via anslaget vid den tidpunkt när de får ett föreläggande från en tillsynsmyndighet.

3.3.4 Undantag från det ekonomiadministrativa regelverket

I den årliga rapporten 2014 kommenterades undantag från redovisningsregler i myndigheternas regleringsbrev för 2014. Riksrevisionen konstaterar att undantag från förordningar fortfarande är vanligt förekommande. En genomgång av regleringsbreven för 2015 visar att totalt 90 myndigheter har beviljats undantag från en eller flera förordningar i något avseende. Förra året rörde det sig om 94 myndigheter.

Av de myndigheter som har beviljats undantag är 21 länsstyrelser som delvis fått undantag från att tillämpa kravet i förordningen om årsredovisning och budgetunderlag, om att resultatredovisningen ska avse hur verksamhetens prestationer har utvecklats vad gäller volym och kostnader.[[24]](#footnote-24) 30 myndigheter är universitet och högskolor, som har ett gemensamt undantag och en egen redovisningsmodell. Undantaget avser främst när avräkning mot anslag ska göras.

Resterande 39 myndigheter har beviljats specifika undantag i sina regleringsbrev för 2015. Undantagen rör främst förordningen om årsredovisning och budgetunderlag, anslags­förordningen, avgiftsförordningen och kapitalförsörjningsförordningen (2011:210).

Riksrevisionen har för 2014 lämnat en modifie­rad revisionsberättelse där vi har avstått från att uttala oss, eftersom myndigheten har undantag från redovisningsreglerna. Denna revisionsberät­telse avser Nämnden för hemslöjdsfrågor, se också bilaga 1. I 2015 års regleringsbrev har myndigheten undantagits från bestämmelserna om att lämna årsredovisning. Nämnden ska då enbart lämna en verksamhetsredogörelse, som inte kommer att revideras av Riksrevisionen.

För räkenskapsåret 2014 har Riksrevisionen lämnat 237 revisionsberättelser för statliga organisationer. För att säkerställa att vi reviderar rätt myndigheter har vi stämt av avlämnade revisions­berättelser mot ESV:s myndighetsregister (225 myndigheter) samt Statistiska centralbyråns (SCB) myndighets­register (450 myndigheter). Den stora skillnaden är att 81 domstolar och 107 utlandsbeskickningar av SCB betraktas som separata myndigheter medan de ingår som en del av reviderade årsredovisningar. Det finns enligt SCB:s myndighetsregister 29 nämnder som upprättar verksamhetsredogörelser. Riksrevisionen granskar inte dessa.

3.3.5 Riksrevisorernas bedömning

Det är viktigt för förtroendet för offentliga finanser att den statliga redovisningen uppfyller högt ställda krav på kvalitet, transparens och förutsägbarhet och är i nivå med internationellt accepterade ramverk för redovisning. Den pågående diskussionen inom EU om EPSAS pekar på detta. Men det är Riksrevisionens bedömning att det råder osäkerhet när i tiden harmonisering av redovisningsstandarden inom EU kan slutföras. Riksrevisionen vill därför lyfta fram, precis som föregående år, behovet av att påbörja och förtydliga normeringen för upprättandet av Årsredovisning för staten. Budgetlagen är inte ett ramverk primärt upprättat för att säkerställa att den finansiella redovisningen och den övriga redovisningen i årsredovisningen för staten ger en rättvisande bild.

Det finns ofta särskilda skäl till att regeringen beviljar myndigheter undantag från för­ordningar. Det kan till exempel göras av hänsyn till enskilda myndigheters särskilda behov eller förut­sättningar. Regeringen har för SGU fattat beslut som avviker från förordningen om årsredovisning och budgetunderlag, men beslutet borde ha påverkat även andra myndigheter som berörs av samma frågeställningar. För att säkerställa att sådana undantag blir långsiktiga och generella i enlighet med ESV:s föreskrifter och allmänna råd till 6 § förordningen om myndigheters bokföring bör dokumenterad beredning föregå besluten. [[25]](#footnote-25) Det finns samtidigt anledning att erinra om att undantag från redovisningsreglerna försämrar möjligheterna till en ekonomiskt rättvisande bild av den statliga verksamheten.

Bristande dokumentation om bakgrunden till beslut om undantag skapar bristande transparens i redovisningsramverket, vilket gör att det blir svårt för Riksrevisionen att bedöma den rättvisande bilden.

En översyn bör göras av reglerna för när en avsättning ska bokföras och när en avsättning ska finansieras, och då framför allt avsättningar för sanering och återställning av förorenade områden. Det uppstår problem när myndigheter kan beräkna kostnaderna för framtida miljösanering och behöver redovisa en avsättning men inte kan finansiera dessa avsättningar via innevarande års anslag.

## 3.4 Avgifter och finansiella villkor i regleringsbreven

Många myndigheter finansierar delar av sina verksamheter med avgifter som tas ut enligt bestämmelser i avgiftsförordningen. Avgifter kan indelas i offentligrättsliga avgifter och uppdragsverksamhet. Offentligrättsliga avgifter omfattar avgifter som myndigheter med stöd av lag och förordning kan ålägga den enskilda att betala, till exempel avgifter för körkort, pass eller kontroll av läkemedel. Avgifter i uppdragsverksamhet omfattar avgifter för tillhandahållande av frivilligt efterfrågade varor och tjänster.

Regeringen har i 5 § avgiftsförordningen bestämt att full kostnadstäckning normalt ska gälla som ekonomiskt mål för avgiftsbelagd verksamhet, såvida inte riksdagen eller regeringen beslutat något annat. Utifrån detta ska myndigheterna beräkna avgifterna så att intäkterna på sikt täcker samtliga kostnader. Av ESV:s anvisningar framgår att detta krav ska ses på ett eller några års sikt, det vill säga en avvikelse för enstaka år innebär inte att myndigheten inte lever upp till detta krav.

Inom uppdragsverksamheten ska avgifter normalt beräknas med full kostnadstäckning som ekonomiskt mål, om inte regeringen beslutat annat. I de flesta fall får myndigheten disponera avgifterna.

För granskningen av årsredovisningarna 2014 gör Riksrevisionen ett separat uttalande i revisionsberättelsen avseende om myndigheten har använt anslag och inkomster i enlighet med de av riksdagen beslutade ändamål och tillämpliga föreskrifter. Detta uttalande har avgränsats till att gälla de förordningar som har beslutats med stöd av budgetlagen, samt beslut om finansiella villkor enligt regleringsbrev eller övriga finansiella beslut som fattas av regeringen. Uttalandet har inneburit ett ökat fokus på detta område, och som framgår ovan har det lett till både fler modifierade revisionsberättelser och upplysningar i revisionsberättelserna. Vad gäller avgiftsfinansierad verksamhet har Riksrevisionen konstaterat att det finns otydligheter och motstridigheter i styrningen av hur myndigheter får ta ut avgifter och hur de ska finansieras, samt i hur regeringen hanterar över- eller underskott i sådan verksamhet.

Vi har noterat att det, utöver otydligheter i styrningen av avgiftsfinansierad verksamhet genom regleringsbrev, också finns brister i uppföljningen av åtgärder från regeringens sida när det gäller den obligatoriska rapporteringen till regeringen från myndigheter som har över- eller underskott i enlighet med avgiftsförordningen.

3.4.1 Avgiftsintäkterna ökar, men målen är oklara och styrningen är otydlig

ESV konstaterar i rapporten Avgifter 2013 – om avgiftsbelagd verksamhet i staten (ESV 2014:45) att avgiftsintäkterna 2013 uppgick till 78,4 miljarder kronor, varav uppdragsverksamhet utgjorde 63,2 miljarder koronor. De offentligrättsliga avgifterna uppgick till 15,2 miljarder kronor.

Ekonomistyrningsverket har på uppdrag av regeringen utrett hur de offentligrättsliga avgifterna som redovisas mot inkomsttitel på statens budget uppfyller kravet på full kostnadstäckning. Kartläggningen visar att en del myndigheter uppvisar väsentliga avvikelser från målet om full kostnadstäckning. Vidare bedömde ESV att det fanns flera verksamheter för vilka det ekonomiska målet var oklart.

Regeringen har gjort vissa ändringar i förordningen om årsredovisning och budgetunderlag för att förtydliga främst redovisningen av bruttoredovisade offentligrättsliga avgifter. Riksrevisionen noterar att de iakttagelser som ESV redogör för i sin rapport om offentligrättsliga avgifter också till stor del är tillämpliga på uppdragsverksamheter hos myndigheter. Oklara ekonomiska mål och otydlig styrning förekommer även för sådan verksamhet.

Riksrevisionen redovisade redan 2004 i sin rapport Rätt avgifter? Statens uttag av tvingande avgifter (RiR 2004:17) slutsatsen att tvingande avgifter, det vill säga offentligrättsliga avgifter, var ett område där det fanns flera brister och oklarheter. Riksrevisionen konstaterade då att lagstiftningen var oklar på flera punkter. Det var också oklart hur många tvingande avgifter som finns. Samma avgifter hanterades ibland som tvingande, ibland som avgifter i uppdragsverksamhet. Riksrevisionen konstaterade också i sin rapport att myndigheter kunde avvika från kraven på full kostnadstäckning under lång tid utan att regeringen vidtog några åtgärder.

3.4.2 Konsekvenser av otydlig styrning

Riksrevisionen konstaterar att bristande och otydlig styrning av avgiftsfinansierad verksamhet har fått till följd att det förekommer:

* att regeringen i finansiella villkor anger att full kostnadstäckning ska gälla, samtidigt som avgifter är beloppsbestämda i en annan förordning eller i ett regeringsbeslut, det vill säga det saknas förutsättningar för myndigheten att bedriva verksamheten med full kostnadstäckning.

Detta gäller exempelvis för Etikprövningsnämnderna i Stockholm, Uppsala, Lund, Göteborg, Umeå och Linköping. Myndigheterna finansieras med anslag medan avgifterna redovisas mot inkomsttitel med krav på full kostnadstäckning. Myndigheterna kan inte själva fastställa avgifterna; dessa är fastställda i förordning, och myndigheterna har inte uppnått full kostnadstäckning på flera år.

* att regeringen inte har angett undantag från full kostnadstäckning, eller alternativ finansiering trots att det knappast går att uppnå med gällande villkor.

Detta gäller för exempelvis Länsstyrelsen i Västmanlands län och Länsstyrelsen i Västernorrland för den avgiftsfinansierade verksamheten inom djurskydd. Verksamheten ska bedrivas med full kostnadstäckning, men avgifterna bestäms av Jordbruksverket. Myndigheterna har ingen möjlighet att påverka avgifternas storlek, och kostnadssidan är inte alltid möjlig att styra utifrån ställda kvalitetskrav etcetera. Även polisen har verksamhet där man inte kan påverka avgifternas storlek, exempelvis stämningsmannadelgivning. Regeringen sätter avgifterna för verksamheten, och full kostnadstäckning gäller, men verksamheten kan inte uppnå full kostnadstäckning under gällande förhållanden.

* att regeringen anger att full kostnadstäckning ska gälla, samtidigt som man tilldelar anslag som får utnyttjas för verksamheten.

Sådan styrning har exempelvis Skolverket i fråga om lärarlegitimationer. Verksamheten ska finansieras med avgifter och med full kostnadstäckning som ekonomiskt mål, samtidigt som myndigheten har rätt att använda anslagsmedel för verksamheten. Det blir därför otydligt vilken kostnadstäckning som ska gälla.

* att äldre verksamheter/uppdrag som inte längre finns kvar har kvarstående oreglerade underskott och regeringen i årets regleringsbrev inte har hanterat underskottet och myndigheten saknar möjlighet att få balans i verksamheten. Detta innebär att ofinansierade underskott kommer att finnas kvar.

Vissa myndigheter kan ha kvar ofinansierade underskott i avgiftsfinansierad verksamhet som hänför sig till verksamheter som inte längre bedrivs. Detta gäller exempelvis Lantmäteriet.

* att regeringen inte vidtagit några åtgärder, trots att myndigheterna under lång tid redovisat avvikelser i avgiftsfinansierad verksamhet i enlighet med reglerna i förordningen.

Flertalet av de myndigheter som fått upplysningar i revisionsberättelsen har redovisat förhållandena till regeringen. Avgiftsförordningen anger att både över- och underskott över vissa gränser ska redovisas till regeringen för åtgärder. Sådan rapportering har gjorts av myndigheterna men inte resulterat i åtgärder från regeringens sida.

Den avgiftsfinansierade verksamheten uppgår i många av myndigheterna till en mindre del av verksamheten, men bör ges samma uppmärksamhet vad gäller kontroll och uppföljning som verksamhet som finansieras på annat sätt. Oreglerade underskott i avgiftsfinansierad verksamhet innebär att det skapas behov av att finansiera dessa med framtida medel.

En modifierad revisionsberättelse lämnas alltid om myndigheten överskridit anslaget, bemyndigandet eller en befogenhet som leder till åtaganden och framtida risktagande för regeringen. I övriga fall har en väsentlighetsbedömning gjorts, till exempel när det gäller bristande uppfyllelse av full kostnadstäckning avseende 5 § avgiftsförordningen.

Riksrevisionen har bedömt att när det finns väsentliga avvikelser från 5 § avgiftsförordningen, som till stor del kan förklaras med oklarheter i styrning eller finansiella villkor, har inte detta påverkat vårt uttalande i revisionsberät­telsen, utan lett till en upplysning. Sådana upplysningar har lämnats för Poli­sen, Riksantikvarieämbetet, Lantmäteriet, Regionala etikprövningsnämnderna i Stockholm, Uppsala, Lund, Göteborg, Umeå och Linköping, samt för läns­styrelserna i Västmanlands län och Västernorrland. Riksrevisionen noterar att det kan finnas otydligheter i styrningen av andra myndigheter där Riksrevi­sionen dock inte ansett det vara väsentligt att upplysa om förhållandet.

3.4.3 Riksrevisorernas bedömning

Vi noterar att den ändrade utformningen av våra uttalanden i revisionsberättelsen redan under första året inneburit ett större fokus på efterlevnad av förordningar som följer budgetlagen och de ekonomiska villkoren för myndigheterna. Styrningen av avgiftsfinansierad verksamhet har resulterat i fler modifierade revisionsberättelser och upplysningar i revisionsberättelserna. Vi bedömer att det finns behov av att regeringen ser över styrningen av avgiftsfinansierad verksamhet, och ser till att styrningen blir relevant och rimlig för att myndigheterna ska kunna efterleva villkoren. Vi vill också påpeka att åtgärder behövs för att se till att ofinansierade underskott blir föremål för regeringens hantering. Regeringen behöver ange åtgärder tydligare när myndigheterna rapporterar avvikelser i enlighet med 25 a § avgiftsförordningen.

## 3.5 Finansiella åtaganden kopplade till hyresavtal

I samband med 2011, 2012 och 2014 års granskning av årsredovisningar har Riksrevisionen noterat myndigheter som har haft komplexa finansiella åtaganden inbyggda i sina hyresavtal.

Vid granskningen av årsredovisningar för 2011 gällde detta Sameskolstyrelsen som hade avtalat att betala ersättning till hyresvärden när hyresperioden för någon av myndighetens lokaler inte förlängdes. Det faktum att detta inte hade beaktats i årsredovisningen ledde till en modifierad revisionsberättelse. Vid granskningen av årsredovisningarna för 2012 noterades att även vissa universitet och högskolor har finansiella åtaganden som uppgår till stora belopp i sina hyresavtal.

Vid granskningen av årsredovisningarna för 2014 noterades att Stockholms universitet (SU) och Kungliga Tekniska högskolan (KTH) 2001 ingick ett 25-årigt avtal med Fysikhuset Stockholm KB om Fysikcentrum Albanova. Avtalet innehåller betydande ekonomisk risk och osäkerhet. Fastighetsägaren har finansierat fastigheten genom att ta ett obligationslån, och SU/KTH ansvarar indirekt för betalningen av obligationslånet genom att betala en hyra som motsvarar ägarens amortering och ränta på obligationslånet. Ägaren har utfärdat en option till hyresgästen att köpa andelarna i fastigheten 2020, men en förutsättning för detta är att obligationslånet, som kan uppskattas till 1 miljard kronor, återbetalas i sin helhet. SU och KTH får inte köpa fastigheter. Ett sådant eventuellt framtida förvärv, genom utnyttjande av optionen, behöver beslutas av regeringen alternativt behöver myndigheterna reservera pengar för kraftigt ökade hyreskostnader under resterande hyrestid. I det fall staten inte utnyttjar optionen har Skanska Sverige AB rätt att köpa fastigheten. Riksrevisionen har i en revisionsrapport uppmanat SU/KTH att fortsätta dialogen med regeringen om en långsiktig fastighetsägarlösning.

Enligt 7 § förordningen (1993:528) om statliga myndigheters lokalförsörjning ska varje myndighet lämna uppgifter om ingångna hyresavtal och om förändringar i dessa till ESV. I 9 § förordningen om statliga myndigheters lokalförsörjning anges att myndigheter behöver regeringens tillstånd för att ingå hyresavtal som är längre än sex år. För universitet och högskolor är motsvarande tid tio år. Myndigheterna behöver alltså tillstånd från regeringen för att teckna långa hyresavtal. Det behövs däremot inget tillstånd från regeringen för att ingå hyresavtal med finansiella åtaganden som innebär ekonomisk risk. ESV får enligt förordningen om statliga myndigheters lokalförsörjning information om redan ingångna avtal men har inget särskilt uppdrag att följa upp myndigheternas finansiella åtaganden kopplade till hyresavtalen.

3.5.1 Riksrevisorernas bedömning

Det saknas samlad kunskap om hur stora myndigheternas finan­siella åtaganden kopplade till hyresavtal är. Vi bedömer att det är ett väsentligt riskområde som omfattar betydande belopp. Vi anser att regeringen bör ha en överblick över dessa åtaganden och hur de utvecklas. ESV:s uppdrag att samla in uppgifter om ingångna hyresavtal skulle därför med fördel kunna kombineras med ett uppdrag att på förhand ta del av och bedöma effekten av de finansiella åtaganden som finns i hyresavtalen.

## 3.6 Myndigheter med delat ansvar

Eftersom det finns behov av samverkan mellan myndigheter är det relativt vanligt att myndigheter delar ansvar för utbetalningar och åtaganden med andra myndigheter. I vissa fall delas ansvar mellan myndighet och regeringen eller Regeringskansliet. Det finns alltid risker sammanknippade med uppdelat ansvar; det kan skapa oklara ansvarsförhållanden och ge negativa konsekvenser för redovisning, styrning och uppföljning. När ansvaret är uppdelat mellan en myndighet och regeringen eller Regeringskansliet blir dessa risker särskilt påtagliga, eftersom regeringen och Regeringskansliet inte lyder under myndighetsförordningen och förordningen om intern styrning och kontroll.

Vi har i de årliga rapporterna för 2012, 2013 och 2014 tagit upp detta problem. Även i år ser vi anledning att påtala frågan, eftersom vi inom både den årliga revisionen och effektivitetsrevisionen har sett problem kopplade till delat ansvar.

3.6.1 Uppdelat ansvar försvårar redovisningen

Myndigheternas årsredovisningar ska skrivas under av myndighetsledningen. Underskriften innebär att ledningen intygar att årsredovisningen ger en rättvisande bild av verksamhetens resultat och av kostnader, intäkter och myndighetens eko­nomiska ställning. När det finns inslag av delat ansvar med andra myndigheter kan det uppstå problem. Myndighetsledningen kan inte intyga en rättvisande bild eftersom den inte har ansvar för alla aspekter som krävs för detta.

I Kammarkollegiets årsredovisning för 2014 framkommer, i likhet med föregående år, att myndighetens ledning har begränsat sitt intygande om att årsredovisningen ger en rättvisande bild till verksamhetens resultat, kostnader och intäkter och myndighetens ekonomiska ställning. Bedömningen omfattar inte de ekono­miska åtaganden som Kammarkollegiet admi­nistrerar utbetalningar för men som ingåtts av Regeringskansliet. I Kammarkollegiets årsredovisning anges att myndigheten har administrerat utbetalningar av statsbidrag om 79,4 miljarder kronor.

Liksom Kammarkollegiet administrerar även Styrelsen för internationellt utvecklingsarbete (Sida) utbetalningar av bidrag och redovisar ekonomiska åtaganden som har beslutats av regeringen eller Regeringskansliet. Detta har vi tagit upp i de tre senaste årliga rapporterna. Inom effektivitetsrevisionen har vi i år publicerat två granskningar på biståndsområdet som båda berör frågan om uppdelat ansvar mellan Regeringskansliet (Utrikesdepartementet) och Sida.[[26]](#footnote-26) Se avsnittet om risker i hanteringen av stora betalningsströmmar för en närmare beskrivning av problematiken. Sidas styrelse intygar att Sidas årsredovisning ger en rättvisande bild, men ledningen anger i årsredovisningen att den inte tar fullt samma ansvar för de utbetalningar och åtaganden som regeringen och Regeringskansliet har beslutat om som för sina egna beslutade utbetalningar.

Sida och Kammarkollegiet är inte de enda myndig­heterna där rätten att disponera anslag inte mot­svaras av rätten att fatta beslut om anslagens an­vändning. Denna typ av uppdelat ansvar är tvärtom ganska vanlig i statsförvaltningen.

År 2014 fick två myndigheter modifierade revisionsberättelser på grund av överskridet bemyndigande där de inte själva kunnat påverka utfallet. Det var Försäkringskassan, som redovisar de åtaganden som regeringen (Socialdepartementet) ingått via avtal med Sveriges kommuner och landsting (SKL) samt Vetenskapsrådet som betalar Sveriges medlemskap i utländska organisationer. Detta berörs närmare i bilaga 1 om myndigheter med modifierade revisionsberättelser.

Ett annat problem med delat ansvar mellan myndigheter har framkommit i Riksrevisionens revision av årsredovisningen för staten. Förra året avrapporterade vi problem kopplade till regeringens beslut om kapitaltillskott till Europeiska investeringsbanken (EIB) på cirka 2,5 miljarder kronor. Riksgäldskontoret ansvarade för utbetalningen. Kammarkollegiet, som är den myndighet som ansvarar för redovisningen av statens aktieinnehav, hade dock inte noterat att det svenska aktieinnehavet i EIB hade förändrats. Även i årets granskning av årsredovisningen för staten har vi noterat liknande utbetalningar till internationella organisationer. Eventuella värdeförändringar som uppstått på grund av kapitaltillskott till organisationerna har inte redovisats. Det är osäkert om dessa utbetalningar, exempelvis till utvecklingsbanker, ska redovisas som kapitaltillskott och därmed som andelar i Kammarkollegiets balansräkning eller som bidrag. Se bilaga 2 för mer information om Riksrevisionens granskning om Årsredovisning för staten.

3.6.2 Riksrevisorernas bedömning

Det finns i de flesta fall motiv till varför upp­gifter och ansvar delas mellan olika statliga aktörer. Många gånger krävs det att myndigheter samver­kar för att de på ett effektivt sätt ska nå de mål som är uppsatta för det statliga åtagandet. Det är samtidigt viktigt att uppmärksamma de risker som är förknippade med delat ansvar samt vidta åtgärder för att förebygga dessa risker. Som nämns inledningsvis är det särskilt problematiskt när ansvaret delas upp mellan en myndighet och regeringen eller Regeringskansliet, eftersom kraven på kontrollmiljön inte är densamma där som för övriga myndigheter.

Ett delat ansvar får inte leda till att det inte finns någon aktör som har eller tar ansvar för det statliga åtagandet eller att statliga medel använts effektivt och med god hushållning. Det är inte tillfredsställande att aktörer som inte omfattas av de grundläggande reglerna om ledningens ansvar enligt myndighets­förordningen fattar beslut om användningen av statliga medel. Det kan inte anses acceptabelt att myndigheter som Kammarkollegiet och Sida betalar ut tiotals miljar­der kronor utan att det finns någon instans som har ansvar för en rättvisande bild och intern styrning och kontroll av hela kedjan från beslut till utbetalning. Riksrevisionen har därför rekommenderat regeringen att säkerställa en betryggande intern styrning och kontroll för denna typ av åtaganden.

# 4 Granskning inom effektivitetsrevisionen

Riksrevisionen har publicerat 26 gransk­ningsrapporter sedan den årliga rapporten 2014 presenterades. I bilaga 2 redogör vi för de viktigaste iakttagelserna från dessa rapporter sorterade per riksdagsutskott.

En stor del av Riksrevisionens effektivitetsrevision genomförs inom ramen för granskningsstrategier. En strategi är en serie granskningar på ett tema eller ett område med en gemensam frågeställning. Sedan publiceringen av Riksrevisionens årliga rapport 2014 har effektivitetsrevision bedrivits inom ramen för sex strategier, varav en har avslutats under året. Den löpande planeringen inom såväl strategierna som övrigt inom effektivitetsrevisionen redovisas i Riksrevisionens granskningsplan.

Faktaruta om effektivitetsrevision

|  |
| --- |
| Effektivitetsrevisionen syftar till att öka effektiviteten i den statliga verk-samheten. Den typiska effektivitetsgranskningen inriktas på att bedöma om riksdagens mål och intentioner uppnås i så hög grad som möjligt inom ra-men för tillgängliga resurser och med god hushållning.  Vid val av granskningar utgår Riksrevisionen från risker för ineffektivitet eller problem inom olika områden i statens verksamhet. Hänsyn tas också till möjligheten att åstadkomma ett mervärde, det vill säga att granskningen ska bidra till ökad effektivitet i staten.  Granskningens iakttagelser bedöms mot kriterier som ofta tar sin ut-gångspunkt i riksdagens krav på den verksamhet som granskas. De kan dock även utgå från god praxis eller rimlighetsbedömningar.  Resultatet av en granskning publiceras i en granskningsrapport som läm-nas till riksdagen för behandling. I rapporten lämnas underlag som gör det möjligt för riksdagen att utkräva ansvar av såväl regeringen som dess myn-digheter, bolag och stiftelser för de effektivitetsbrister som identifierats i granskningen. Regeringen ska inom fyra månader lämna en skrivelse till riksdagen med en redovisning av vilka åtgärder regeringen har vidtagit eller avser att vidta med anledning av granskningsrapporten. När regeringens skrivelse har kommit in till riksdagen bereds den av berört utskott. Utskottet föreslår i ett betänkande vilket beslut riksdagen ska fatta. När utskottet har avslutat sin behandling av ärendet fattar riksdagen sitt beslut. |

## 4.1 Avslutad strategi under året

4.1.1 Statens insatser på skolområdet

Granskningsstrategin Statens insatser på skolområdetinleddes under 2011. Den statliga styrningen begränsas av att kommunala och fristående huvudmän har utfö­raransvar, vilket komplicerar den statliga styrning­en och dess genomslag. Utgångspunkten för strate­gin har därför varit att ansvarsfördelningen mellan staten och huvudmännen ska fungera och att statens styrning ska bidra till att alla elever får sin rätt till utbildning tillgodosedd.

Totalt har sju granskningar publicerats inom ramen för strategin, varav två under det senaste året. Den samlade bilden och riksrevisorernas bedömning efter att ha granskat skolområdet i fyra år redovisas längre fram i denna rapport. Strategin är därmed avslutad.

## 4.2 Pågående strategier

4.2.1 Offentliga finanser

Granskningsstrategin Offentliga finanser har pågått sedan 2006. Förutom att granska hur regeringen tillämpar de budgetpolitiska målen, och andra budgetnära frågor, granskas skatteområdet och finansmarknadsområdet. Förutsättningarna för tillväxt är ytterligare ett område som strategin belyser. Den centrala frågeställningen är: Använder staten sina styrmedel på ett effektivt och ändamålsenligt sätt för att säkerställa stabila och hållbara offentliga finanser? Totalt har 38 rapporter publicerats inom ramen för strategin, varav fyra sedan den senaste årliga rapporten. Strategin pågår tills vidare.

Utgångspunkten för granskningsstrategin är att stabila och hållbara offentliga finanser kräver att de offentliga resurserna används effektivt, att det finanspolitiska ramverket stöder långsiktig hållbarhet i finanspolitiken och att skattesystemet är väl fungerande. Grundläggande för sunda offentliga finanser är också att det finns goda förutsättningar för tillväxt i ekonomin.

4.2.2 Etablering och integration

Granskningsstrategin Etablering och integrationstartades under 2011, och hittills har nio rapporter publicerats, varav tre det senaste året. Strategin ska avslutas i juli 2015. Den centrala frågeställningen i strategin är: Är statens insatser effektiva för att undanröja hinder för och skapa förutsättningar för en snabb och ändamålsenlig etablering?

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

4.2.3 Medborgarna och förvaltningen

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

Hittills har fyra granskningsrapporter publicerats inom strategin. Granskningarna inom strategin utgår från ett medborgar­perspektiv och fokuserar på relationerna mellan den enskilda medborgaren och förvaltningen, det vill säga staten och andra aktörer. Granskningarna ska ge underlag för en bedömning av om staten och övriga tillgodoser medborgarnas behov på ett effektivt sätt.

4.2.4 Staten och vården

Granskningsstrategin Staten och vårdeninleddes 2011. Hittills har sju granskningsrapporter publi­cerats inom strategin, varav tre det senaste året. Strategin ska avslutas 2016.

Utgångspunkten för strategin, som presenteras i Riksrevi­sionens granskningsplan, är att staten har ett över­gripande ansvar för hälso- och sjukvården och möjligheter att genom olika styrmedel och ekono­miska satsningar försöka komma till rätta med de betydande problemen i sektorn. Den centrala frågeställningen i strategin är: Främjar statens insatser effektiviteten och kvaliteten inom hälso- och sjukvården för att nå målet om en god vård på lika villkor?

4.2.5 Hållbara pensioner

Granskningsstrategin Hållbara pensioner startades 2012 och ska avslutas 2016. Den centrala frågeställ­ningen i strategin är: Har regeringen och ansvariga myndighe­ter förvaltat pensionssystemet effektivt? Hittills har fem granskningar avslutats, varav två sedan Riks­revisionens förra årliga rapport.

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

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

# 5 Statens styrning av grund- och gymnasieskolan

Riksrevisionen har sedan början av 2011 granskat olika aspekter av den statliga styrningen av grund- och gymnasieskolan. Bakgrunden till granskningarna är att det i flera olika rapporter har konstaterats att måluppfyllelsen i den svenska skolan inte är så hög som önskats. Det finns också rapporter som visar på att likvärdigheten i utbildningen har minskat.[[27]](#footnote-27)

Skolan är en nationell angelägenhet, och grund- och gymnasieskolan ingår i ett målstyrt system där riksdagen och regeringen fastställer nationella mål och riktlinjer för arbetet i skolan. Skolhuvudmännen (kommuner eller enskilda) ansvarar sedan för att verksamheten genomförs inom dessa ramar så att målen kan nås. Statsmakterna ska vara tydliga med vadskolan ska uppnå, men endast i begränsad omfattning ange hurdet ska gå till.[[28]](#footnote-28)

Grund- och gymnasieskolorna runt om i landet drivs av ungefär 850 kommunala och enskilda huvudmän. Det finns ungefär 140 000 verksamma lärare i grund- och gymnasieskolan, som bedriver undervisning för drygt 1 miljon elever. Ansvarsfördelningen mellan staten och de olika huvudmännen innebär att det är en stor utmaning att uppnå en hög kvalitet och likvärdighet i utbildningen. Betydelsefulla statliga aktörer inom skolområdet (avgränsat till grund- och gymnasieskolan) är framför allt regeringen, Statens skolverk (Skolverket) och Statens skolinspektion (Skolinspektionen). Men det finns även andra myndigheter såsom Arbetsmiljöverket och Diskrimineringsombudsmannen (DO) som har uppgifter på skolans område.

Under senare år har både grund- och gymnasieskolan genomgått stora förändringar som bland annat medfört en ny myndighetsstruktur och ny lagstiftning. Riksrevisionens granskningar har inte haft till syfte att utvärdera effekter av dessa skolreformer eftersom det har gått för kort tid sedan förändringarna genomfördes för att kunna utläsa några effekter. Riksrevisionens granskningar har i stället haft fokus på genomförandet samt på om den statliga styrningen och de insatser som rör grund- och gymnasieskolan är effektiva och bidrar till en effektiv och mer likvärdig skola. I detta kapitel presenterar vi en sammanställning av centrala iakttagelser från våra tidigare granskningar på skolområdet samt delvis nya revisionella iakttagelser. Kapitlet avslutas med en sammanfattande bedömning.

## 5.1 Styrning via mål och krav

Skolan verkar inom ett mål- och resultatstyrt system. För att nå målet om likvärdig utbildning är det därför väsentligt att målen för skolverksamheten är tydliga och att huvudmännen, rektorerna och lärarna upplever och tolkar dem på samma sätt.

De statliga målen för skolan uttrycks i skollagen (2010:800) och skolförordningen (2011:185) samt i läroplaner och kursplaner. Den nuvarande skollagen trädde i kraft den 1 augusti 2010 och började tillämpas på utbildningar och annan verksamhet den 1 juli 2011.[[29]](#footnote-29) Enligt skollagen ska alla, oberoende av geografisk hemvist och sociala och ekonomiska förhållanden, ha lika tillgång till utbildning i skolväsendet om inte annat följer av särskilda bestämmelser i lagen.[[30]](#footnote-30)

Skolverket har haft flera uppdrag som avser genomförande av de senaste årens skolreformer. Parallellt med mer specifika insatser arbetar Skolverket med att ta fram föreskrifter och allmänna råd. Skolverkets samtliga insatser har utvärderats av externa aktörer. Riksrevisionens genomgång av dessa utvärderingar visar att mottagarna generellt sett är positiva till Skolverkets insatser. Många anser dock att det behövs ytterligare insatser framöver. Skolverket självt har framför allt identifierat ett fortsatt stort behov av stöd kopplat till betygssättning och bedömning.

5.1.1 Svårtolkade styrdokument även för Skolinspektionens inspektörer

I Riksrevisionens granskning av Skolinspektionens regelbundna tillsyn som publicerades 2013 framkom att skollagen rymmer åtskilliga krav på huvudmännen, rektorerna och lärarna som inte är tydligt definierade i lagen.[[31]](#footnote-31) Det medför att konkretiseringen av vad skollagen i praktiken innebär måste ske på myndighetsnivå. Av granskningen framkom att Skolinspektionen borde ta fram enhetliga tolkningar av skollagens krav för att bedömningarna i tillsynen skulle bli likvärdiga mellan inspektörerna. Granskningen visade att Skolinspektionen i de enskilda bedömningarna därför gjorde en uttolkning av vad skollagens krav konkret innebar som bland annat utgick från Skolverkets normering. En stor majoritet av inspektörerna ansåg dock att Skolverkets normering och Skolinspektionens egen operationalisering av lag och förordning inte var tillräckliga för att fungera som utgångspunkt i den regelbundna tillsynen.

5.1.2 Statliga insatser för en likvärdig betygssättning

Riksrevisionen publicerade under 2011 en granskningsrapport av statens in­satser för en likvärdig betygssättning i grundskolan.[[32]](#footnote-32) Granskningen visade att de metoder som Skolverket hade använt för att styra mot en mer likvärdig be­tygssättning genom olika typer av stöd inte hade fått ett tillräckligt genomslag bland de betygssättande lärarna. Granskningen visade bland annat att bristande förutsättningar på lokal nivå förklarade varför Skolverkets stödmaterial inte hade nått fram eller använts. Någon bred utvärdering av orsakerna till att be­tygssättningen fortfarande inte var likvärdig hade heller inte gjorts. Riksrevi­sionens bedömning var att det var särskilt viktigt att undersöka varför det stat­liga stödet inte hade nått fram och kommit till användning i skolorna.

Av Riksrevisionens uppföljande intervjuer med tjänstemän på Skolverket och från verkets årsredovisningar framgår att verket har genomfört omfattande implementeringsinsatser avseende bedömningsstöd för den nya betygsskalan och de nya kunskapskraven. Samtidigt visar Skolverkets årliga uppföljningar av avvikelser mellan slutbetyg i årskurs 9 och betygen på de nationella proven i samma årskurs att problemet med en olikvärdig betygssättning kvarstår.

Skolverkets och Skolinspektionens uppföljnings- och kontrollverksamheter ger tillsammans en god bild av var bristerna i betygssättningen finns. För att statens styrning och kontroll ska fungera så effektivt som möjligt är det viktigt att de båda myndigheterna har rutiner för informationsutbyte med varandra. Genom Riksrevisionens intervjuer med tjänstemän på Skolverket och Skolinspektionen framkommer att samverkan mellan skolmyndigheterna har utvecklats sedan Riksrevisionens granskning.

## 5.2 Styrning via statliga stödinsatser

En del av den statliga styrningen syftar till att stödja och skapa goda förutsättningar för skolhuvudmännen att nå målen för skolverksamheten. Exempel på sådan insatser är att ta fram och sprida olika stödmaterial, erbjuda utbildningar och annan kompetensutveckling samt lämna specialdestinerade statsbidrag. Staten styr även över de lärosäten som ska utbilda lärare och annan skolpersonal.

5.2.1 Styrningen via riktade statsbidrag främjar inte likvärdigheten

Under 2014 granskade Riksrevisionen fyra specialdestinerade statsbidrag på skolområdet med avseende på om de bidrog till det övergripande målet om likvärdighet för eleverna.[[33]](#footnote-33) De bidrag som ingick i granskningen var Lärarlyftet II, Matematiklyftet, Karriärsteg och Arbetsplatsförlagt lärande.

Riksrevisionens övergripande slutsats var att systemet med specialdestinerade statsbidrag på skolområdet inte fungerade tillräckligt effektivt och inte bidrog till en likvärdig utbildning för eleverna i tillräckligt hög grad. Utformningen av de granskade statsbidragen gynnade inte ett deltagande av de huvudmän och skolor som bäst behöver insatserna sett till kunskapsresultaten. Riksrevisionen konstaterade även att Skolverkets insatser kunde fungera mer effektivt och att myndigheten hade haft möjlighet att genomföra fördjupade analyser av bidragens fördelning på skolnivå och uppmärksamma regeringen på utfallet.

5.2.2 Systemet för lärarförsörjning kan fungera effektivare

Nästan all forskning om skolan betonar att lärarens roll för elevernas måluppfyllelse är av stor betydelse. Det är staten som styr vilka krav som ställs på den personal som bedriver undervisning i skolan. Enligt skollagen är det endast den som har legitimation som lärare och är behörig för viss undervisning som får bedriva undervisningen. Vidare anges i skollagen att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om vilken utbildning som krävs för att vara behörig att bedriva viss undervisning inom skolväsendet.[[34]](#footnote-34) Det är även staten som ansvarar för lärarutbildningen via lärosätena. Regeringen har initierat en rad åtgärder för att öka lärarnas kompetens och läraryrkets attraktionskraft och därmed öka kvaliteten i undervisningen.

Under 2014 publicerade Riksrevisionen en granskning av statens dimen­sionering av lärarutbildningen.[[35]](#footnote-35) I systemet för dimensionering ingår lärosäte­nas arbete med att bestämma antalet studieplatser samt regeringens styrning av systemet.

Riksrevisionen konstaterade i granskningen att studenternas efterfrågan och arbetsmarknadens behov inte fullt ut matchade varandra när det gäller lärarutbildningen. Studenterna agerade inte så som styrsystemet förutsatte, det vill säga de valde inte utbildningar där arbetsmarknadens behov var stort. Granskningen visade att regeringen, trots kunskaper om lärarbrist, i stora delar hade hållit fast vid att inte i detalj styra lärosätenas dimensionering av utbildningsplatser eller inriktningar på lärarutbildningen.

Granskningen visade att det fanns utrymme för fler fördjupade samarbeten mellan lärosäten och att lärosätena i större utsträckning kunde öka koncentra­tionen av lärarutbildningen till färre lärosäten. Resurstilldelningssystemet premierade dock att lärosätena gav utbildningar inom vilka det finns ett stort antal sökanden. Det försvårade för lärosätena att sinsemellan komma överens om att koncentrera vissa inriktningar inom lärarutbildningen till färre lärosäten.

5.2.3 Statens kunskapsspridning till skolan

Utbildningen i skolan ska vara likvärdig över hela landet samt vila på vetenskaplig grund och beprövad erfarenhet.[[36]](#footnote-36) Huvudmännen har det huvudsakliga ansvaret för detta, men staten kan och bör spela en roll för att främja en sådan utveckling. I en granskning som publicerades 2013 undersökte Riksrevisionen om statens spridning av kunskap var effektiv och främjar att utbildningen i skolan i större utsträckning kunde bygga på vetenskaplig grund och beprövad erfarenhet.[[37]](#footnote-37)

Granskningen visade att Skolverkets kunskapsspridning i stor utsträckning var effektiv. Kunskap nådde till stor del ut till och mötte behov hos rektorer och lärare. Samtidigt visade granskningen att det fanns en förbättringspot­ential, både när det gällde regeringens styrning och hur Skolverket arbetade. Riksrevisionen konstaterade dock att regeringens styrning av Skolverkets ut­vecklingsuppdrag behövde förändras och bli mindre detaljerad. Vidare kon­staterades att även regeringens uppföljning av Skolverkets utvecklingsuppdrag behövde utvecklas för att regeringen skulle kunna få en samlad nationell bild av hur väl Skolverkets kunskapsspridning fungerade och vilken nytta den skapade. Riksrevisionen ansåg att regeringen skulle kunna uppnå detta genom att i större utsträckning efterfråga återrapportering av resultat av genomförda insatser. Skolverket har sedan granskningen fått ett tydligare uppdrag av rege­ringen att redovisa de utvecklingsinsatser som har genomförts, deras omfatt­ning och en analys av insatsernas resultat, vilket är i linje med Riksrevisionens rekommendation.[[38]](#footnote-38)

Utbildningen ska, som nämnts ovan, vila på både vetenskaplig grund och beprövad erfarenhet. I granskningen konstaterade Riksrevisionen att Skolverket har i uppdrag att sammanställa och sprida kunskap om resultat av forskning, men att regeringen inte hade gett Skolverket i uppdrag att göra motsvarande när det gäller beprövad erfarenhet. Vidare konstaterade Riksrevisionen att det är av stor vikt att Skolverket tar till vara beprövad erfarenhet från professionen på ett strukturerat sätt. Sedan granskningen har regeringen emellertid tagit initiativ till bildandet av ett Skolforskningsinstitut, som inledde sin verksamhet den 1 januari 2015. Institutet ska bland annat bidra till att de som är verksamma inom skolväsendet ges goda förutsättningar att planera, genomföra och utvärdera undervisningen med stöd av vetenskapligt underbyggda metoder och arbetssätt.[[39]](#footnote-39)

5.2.4 Likabehandling av elever som anmäler kränkande behandling eller trakasserier uppfylls inte

Under 2013 publicerade Riksrevisionen en granskning av om statens tillsyn av och stöd till skolor och huvudmän på ett effektivt sätt bidrar till en god och trygg arbetsmiljö där elever inte utsätts för kränkande behandling eller trakasserier i skolan.[[40]](#footnote-40) Den övergripande slutsatsen var att det system som staten har satt upp för att skolor och huvudmän ska motverka kränkande behandling och trakasserier kunde förbättras.

Granskningen visade att elever som anmäler kränkande behandling till Skolinspektionen hade större sannolikhet att få upprättelse än elever som hade anmält trakasserier till Diskrimineringsombudsmannen (DO). Riksrevisionen ansåg att det fanns ett behov av att harmonisera diskrimineringslagen (2008:567) och skollagen för att elever som anmäler kränkande behandling eller trakasserier ska kunna få en likabehandling. Eftersom så få ärenden hade lett till skadestånd eller diskrimineringsersättning var det enligt Riksrevi­sionen viktigt att Skolinspektionen/Barn- och elevombudsmannen (BEO) och DO hade lika förutsättningar att ge utsatta elever upprättelse på annat sätt. Enligt Riksrevisionen fanns det problem i de olika regelverken och i de olika myndigheternas uppdrag som måste lösas av regeringen för att elever ska kunna få en likabehandling.

Riksrevisionens granskning visade också att DO:s tillsyn var ytterst begränsad jämfört med Skolinspektionens tillsyn. Få skolor och huvudmän kom därmed i kontakt med DO. Riksrevisionen menade att det behövdes en utökad samverkan mellan Skolinspektionen och DO. Efter Riksrevisionens granskning har DO och Skolinspektionen ingått en ny överenskommelse om samverkan angående individanmälningar. Myndigheterna har också inrättat en samverkansgrupp.

Riksrevisionen kunde konstatera att Skolverket, Skolinspektionen/BEO, DO och Arbetsmiljöverket hade tagit fram ett omfattande stödmaterial i vissa frågor och att insatserna hade fungerat relativt väl. Granskningen visade dock att huvudmän och skolpersonal ansåg att det var rörigt med information från ett så stort antal myndigheter och att det var svårt att få en samlad bild. I fråga om att hantera kränkningar och nätkränkningar visade granskningen att det fanns ett behov av kompetensutveckling och stöd bland skolpersonal.

## 5.3 Den statliga uppföljningen och kontrollen

Riksrevisionen anser att den ansvarsfördelning och den styrmodell som präglar skolområdet kräver att resultaten i skolverksamheten går att följa upp och utvärdera. Utifrån ett statligt perspektiv är uppföljning och utvärdering på na­tionell nivå synnerligen viktigt. Utan kunskap om tillståndet i skolan går det inte att vid behov sätta in rätt åtgärder i rätt tid.

Den nationella uppföljningen av skolan, som Skolverket ansvarar för[[41]](#footnote-41), innehåller mycket information om kostnader och diverse organisatoriska aspekter, det vill säga förutsättningar för skolverksamheten. Det är mer sällsynt med information om utfallet, det vill säga resultaten. Den information som finns består av betyg i grund- och gymnasieskolan samt provbetygen för de nationella proven. Vid sidan av den statistik som Skolverket samlar in och sammanställer deltar svenska elever i olika internationella kunskapsmätningar, till exempel PISA[[42]](#footnote-42), TIMMS[[43]](#footnote-43) och PIRLS[[44]](#footnote-44). Studierna genomförs ungefär vart tredje år och utgör ett komplement till den nationella statistiken. Syftet med deltagandet i dem är att göra trendmätningar och jämförelser med andra länder.

Riksrevisionen konstaterar att regeringen i budgetpropositionen för 2015 presenterat nationella indikatorer för bland annat grund- och gymnasieskolan.[[45]](#footnote-45) Det är huvudsakligen Skolverkets statistik som ligger till grund för uppgifterna, men verket har inte varit direkt involverat i framtagandet av indikatorerna. Vid Riksrevisionens granskning av dessa indikatorer framkommer det tydligt att betygen och de nationella proven inte visar på samma utveckling av elevernas kunskaper som de internationella studierna. I vissa fall pekar kurvorna åt olika håll. Detta visade enligt Riksrevisionen på behovet av mer utvecklade sätt att följa utvecklingen i skolan.

5.3.1 Uppföljning av den garanterade undervisningstiden saknas

Inom ramen för den nationella uppföljningen av skolan samlar Skolverket årligen in uppgifter om den planerade undervisningstiden i grundskolan. Bakgrunden till denna uppgiftsinsamling är att det i grundskolan finns en garanterad undervisningstid som regleras i timplanen.[[46]](#footnote-46) Att elever får den undervisningstid som de har rätt till är enligt Riksrevisionen en viktig förutsättning, dels för att utbildningen ska anses likvärdig, dels för att eleverna ska nå målen med utbildningen.

Det finns inte några studier om eller någon systematisk uppföljning av om eleverna faktiskt får den undervisningstid som är planerad och garanterad.

5.3.2 Tillsynen av grund- och gymnasieskolan

Under 2013 publicerade Riksrevisionen en granskning av den statliga tillsynen och kvalitetsgranskningen av grund- och gymnasieskolan.[[47]](#footnote-47) Riksrevisionens övergripande slutsats var att den statliga tillsynen inte gav tillräckligt goda förutsättningar för att alla elever ska få en likvärdig utbildning av god kvalitet och att den regelbundna tillsynen därför borde utvecklas. Riksrevisionen ansåg att kvalitetsgranskningen täckte en alltför liten andel av den undervisning som bedrivs i Sveriges skolor för att den skulle kunna kompensera för luckor i tillsynen. Riksrevisionen bedömde också att regeringens styrning av den regelbundna tillsynen och kvalitetsgranskningen kunde stärkas.

Riksrevisionen bedömde vidare att det fanns ett glapp mellan de förväntningar som såväl riksdagen och regeringen som allmänheten hade på Skolinspektionens tillsyn och kvalitetsgranskning och vad Skolinspektionen i praktiken hade kapacitet att göra. Granskningen visade att Skolinspektionen i sin tillsyn hade svårt att fånga kvaliteten i undervisningens genomförande, exempelvis om undervisningen vid en skola generellt sett var tillräckligt strukturerad och präglades av ett aktivt lärarstöd. Detta innebar att möjligheterna att påverka förutsättningarna för elevernas kunskapsresultat var begränsade och att tillsynen därför enligt Riksrevisionen inte tillräckligt verksam.

Tillsynen av skolan kräver mycket resurser. Därför är det effektivt att tillgängliga resurser allokeras utifrån risk och väsentlighet, så att de skolor och huvudmän som har störst risk för brister också blir föremål för mer omfattande tillsyn. Det är Skolinspektionen som gör en sådan fördelning. Riksrevisionens granskning visade dock att Skolinspektionen inte hade utvärderat om de faktorer som risk- och väsentlighetsanalysen bygger på fungerar på ett tillfredsställande sätt. Skolinspektionen hade därmed inte kunskap om det verkligen var de skolor som i praktiken hade minst brister som också blev föremål för minst tillsyn. Vidare visade granskningen att Skolinspektionens uppföljning av påpekade brister i tillsynen kunde förbättras samt att myndighetens råd och vägledning till skolhuvudmän och skolor behövde utvecklas.

Skolinspektionens utveckling av tillsynen

Efter Riksrevisionens granskning har Skolinspektionen utvecklat modellen för sin regelbundna tillsyn. I den reviderade tillsynsmodell som införs under 2015 kommer Skolinspektionen att lägga mer resurser på att förbättra förutsättning­arna för elever vars lärmiljöer inte bedöms vara tillräckligt bra. Skolinspek­tionen gör bedömningen att myndigheten gör bäst nytta där det finns störst risk att elever inte får den utbildning de har rätt till. För att styra resurserna rätt har Skolinspektionen utvecklat sin risk- och väsentlighetsmodell. Dessutom har myndigheten tagit fram ett bedömningsstöd för klassrumsobservationer. Skol­inspektionen har även förstärkt sina uppföljningar av tillsynsbeslut och kom­mer att utveckla modellen för råd och vägledning.

5.3.3 Skolinspektionens prövning av enskilda som vill bedriva skolverksamhet

En ytterligare aspekt av den statliga kontrollen av skolverksamheten är prövningen av enskilda som vill bedriva skolverksamhet. Under 2012 publicerade Riksrevisionen en granskning av hur Skolinspektionen genomför detta uppdrag.[[48]](#footnote-48)

Riksrevisionens övergripande slutsats i granskningen var att Skolinspek­tionens prövning behövde utvecklas. Enligt Riksrevisionens bedömning var det oklart i vilken utsträckning Skolinspektionen faktiskt prövade den framtida huvudmannens förutsättningar att bedriva skolverksamhet. Oklarheten be­rodde framför allt på att prövningen fokuserade på att kontrollera de sökandes kunskaper om skollagstiftningen genom en ansökningsblankett, där de sö­kande skulle svara ”rätt” på alla frågor. Riksrevisionen ansåg att Skolinspek­tionen behövde begära in ett mer sammanhållet underlag för att bättre kunna bedöma om de sökande hade förutsättningar att följa gällande regelverk.

Skolinspektionens fortsatta utveckling av prövningsprocessen.

Skolinspektionen har sedan Riksrevisionens granskning delvis förändrat till­ståndsprövningen, dels utifrån den nya skollagen, dels utifrån Riksrevisionens rekommendationer. Bland annat har myndigheten genomfört riktade infor­mationsinsatser direkt till de sökande, men även utökat informationen via web­ben. Skolinspektionen har även genomfört enkätundersökningar riktade till dem som sökt tillstånd för att identifiera förbättringsområden i prövningspro­cessen. Det interna handläggarstödet har också uppdaterats. Regeringen har sedan Riksrevisionens granskning reglerat de så kallade etableringskontroller som Skolinspektionen genomför.[[49]](#footnote-49) Lagändringen trädde i kraft den 1 januari 2015. De enskilda huvudmännen ska numera även genomföra samråd med kommunen i fråga innan ett godkännande kan ske.

## 5.4 Regeringens bedömning av granskningarna

Regeringen ska i en skrivelse till riksdagen redogöra för vilka åtgärder den har vidtagit eller avser att vidta med anledning av en granskning från Riksrevi­sionen.[[50]](#footnote-50)

Regeringen instämde i Riksrevisionens iakttagelser att betygssättningen inte sker på ett likvärdigt sätt och att det krävdes ytterligare åtgärder för att säkerställa detta. Emellertid fäste regeringen en stor tilltro till att de nya läroplanerna och förtydligade kunskapskrav skulle ge bättre förutsättningar för en likvärdig betygssättning. Regeringen har gett Skolverket i uppdrag att utvärdera den nya betygsskalan och kunskapskravens utformning. Detta uppdrag ska avrapporteras senast i augusti 2015.

Regeringen instämde delvis i Riksrevisionens övergripande slutsats att systemet för lärarförsörjning kan fungera mer effektivt. Regeringen menade dock att systemet för dimensionering av högskoleutbildning endast bidrar med en begränsad del av analysen av hur man kan komma till rätta med lärarbristen. Regeringen ansåg att frågan om en tillräcklig tillgång till kvalificerade lärare till stor del är en fråga om läraryrkets attraktivitet, men att det också är viktigt att lärarutbildningen håller hög kvalitet och är attraktiv för studenter och på hela arbetsmarknaden. Regeringen framhöll i sin skrivelse till riksdagen att den har tagit flera initiativ för komma till rätta med den rådande lärarbristen. Initiativen handlar bland annat om en nationell samling för att involvera berörda aktörer, en pågående utredning om högskolans dimensionering och att förbättra statisktillgången.

Regeringen framhöll att den vidtagit flera åtgärder för att stärka det vetenskapliga förhållningssättet i skolan. Bland annat genom initiativet till Skolforskningsinstitutet, en satsning på forskarskolor för lärare samt karriärutvecklingsreformen. Regeringen delade dock Riksrevisionens bedömning om att ett mer tillgängligt stöd för målgrupperna kan leda till att kunskapsspridningen i ökad utsträckning möter målgruppernas behov. Regeringen framhöll att ett utvecklingsarbete i den riktningen också har inletts hos Skolverket. Dessa åtgärder, tillsammans med initiativet att bland annat inrätta Skolforskningsinstitutet, borde enligt regeringen bidra till att spridningen av kunskap som grundar sig på vetenskaplig grund och beprövad erfarenhet väsentligen förbättras.

Regeringen instämde i Riksrevisionens övergripande slutsats att statens system med tillsyn och stöd för att skolor och huvudmän ska motverka kränkande behandling och trakasserier skulle kunna fungera bättre i vissa avseenden. Regeringen beslutade därför att ge en särskild utredare i uppdrag att föreslå hur kraven på aktiva åtgärder ska utformas för att bli tydliga och effektiva.[[51]](#footnote-51) Regeringen har gett en annan särskild utredare i uppdrag att föreslå hur arbetet mot diskriminering kan organiseras och effektiviseras.[[52]](#footnote-52) Den förstnämnda utredningen lämnade under våren 2014 sitt betänkande Nya regler om aktiva åtgärder mot diskriminering.[[53]](#footnote-53) Den andra utredningen ska enligt direktiven lämna sitt betänkande senast den 18 december 2015. Regeringen avsåg att avvakta förslagen från utredningarna för att därefter överväga om det finns behov av ytterligare åtgärder på området. Regeringen delade även Riksrevisionens uppfattning att det kan finnas vinster med att stödinsatser riktas till huvudmän och skolor som har störst behov.

Regeringen delade i stort Riksrevisionens uppfattning om att Skolinspek­tionens regelbundna tillsyn behöver utvecklas i ett antal avseenden. Regeringen menade att det är viktigt att Skolinspektionens tillsyn och kvalitetsgranskning bidrar till förbättrade kunskapsresultat, och delade därför Riksrevisionens uppfattning att Skolinspektionens tillsyn i högre grad borde omfatta undervisningen. Regeringen har därför i Skolinspektionens regle­ringsbrev för 2014 gett myndigheten i uppdrag att förstärka granskningen av undervisningens kvalitet inom ramen för den löpande tillsynen.

Regeringen instämde även i Riksrevisionens iakttagelser om att Skolinspektionens prövning av ansökningar av godkännande av enskilda som huvudmän för fristående skolor kan utvecklas. Samtidigt bedömde regeringen att Skolinspektionen redan inlett ett sådant arbete.

I skrivelsen om granskningen om specialdestinerade statsbidrag anförde re­geringen, i linje med Riksrevisionens rekommendation, att de specialdestine­rade statsbidragen i högre utsträckning bör utformas och riktas till de skolor och huvudmän som är i störst behov av statliga bidrag. Regeringen instämde också i Riksrevisionens rekommendation att de förordningar som styr och re­glerar statsbidragen bör utformas så att de inte missgynnar de huvudmän med små administrativa och ekonomiska resurser. När det gäller rekommenda­tionen att Skolverket bättre bör följa upp och analysera vilka skolor som deltar i de olika satsningarna, menade regeringen att ett sådant arbete har påbörjats. Vidare angavs att det är viktigt att arbetet fortsätter och att regeringen kommer att följa detta arbete och överväga om ytterligare åtgärder behöver vidtas mot bakgrund av Skolverkets uppföljning och analys.

## 5.5 Riksrevisorernas bedömning

Vår övergripande slutsats är att även om den statliga styrningen i flera avseende bidrar till en effektiv och likvärdig grund- och gymnasieskola, så bör styrningen utvecklas. Skolväsendet är mål- och resultatstyrt. Regeringen och skolmyndigheterna har under senare år lagt stora resurser på att utveckla, förtydliga och genomföra målen och styrdokumenten för skolväsendet. Mindre fokus har lagts på resultatuppföljningen. Inom detta område behövs enligt Riksrevisionen utveckling och det gäller framför allt uppföljning på nationell nivå. De ökande skillnaderna mellan skolorna och huvudmännen i fråga om skolresultat pekar också på ett behov av mer differentierade och behovsanpassade insatser på statlig nivå. Av regeringens skrivelse till riksdagen med anledning av granskningen av statens dimensionering av lärarutbildningen framgår att regeringen är aktiv och prioriterar frågan för att komma till rätta med den rådande och den prognostiserad framtida lärarbristen. Att ha välutbildade lärare är centralt för att skolans verksamhet ska kunna bedrivas med hög kvalitet och ge alla elever likvärdiga förutsättningar att nå utbildningens mål. Riksrevisionen ser därför positivt på det statliga engagemanget.

Riksrevisionen är väl medveten om att den statliga styrningen inte kan lösa alla de problem som har uppmärksammats och förekommer i den svenska skolan. Däremot kan den statliga styrningen i högre grad än i dag bidra till att skapa goda förutsättningar för skolhuvudmännen att åstadkomma en skola med god kvalitet och som samtidigt ger likvärdiga förutsättningar för eleverna. Det är därför viktigt att den statliga styrningen får genomslag i skolverksamheten.

# 6 Effektivitetsrevisionens iakttagelser presenterade utifrån riskanalys för staten

I syfte att styra verksamheten utifrån kriterier av risk och väsentlighet har Riksrevisionen identifierat väsentliga riskområden i staten i en riskanalys. I Riksrevisionens granskningsplan 2014/2015 presenteras ett antal områden där riksrevisorerna anser att det föreligger hög risk för staten. Med risker menar Riksrevisionen händelser eller kombinationer av händelser som kan få en negativ effekt på statens verksamhet. Efter en analys av de granskningar som har publicerats inom effektivitetsrevisionen sedan den förra årliga rapporten vill vi lyfta fram erfarenheter från våra granskningar inom följande riskområden:

* Statens förmögenhet
* Stora betalningsströmmar
* Olikheter i genomförandet av det statliga åtagandet
* Samhällets kunskapsbas
* Brister i myndigheternas produktivitet
* Informationssäkerhet
* Geopolitisk utveckling och starkt ökad migration.

Flera av granskningarna har iakttagelser med bäring på dessa riskområden, och i detta kapitel redovisas iakttagelserna samlat utifrån respektive riskområde.

## 6.1 Statens förmögenhet

Staten hanterar stora tillgångar, både i form av kapital och anläggningstillgångar. I hanteringen av dessa stora tillgångar finns risker för negativt ekonomiskt utfall och bristande effektivitet. Riksrevisionen har i ett antal granskningar det senaste året kunnat konstatera att det finns mycket kapital inlåsta i verksamheter utan att det används, vilket inte kan anses vara en effektiv hushållning med statens medel. Det handlar om två typer av risker i hanteringen av den statliga förmögenheten. Dessa medel skulle kunna komma till användning på annat sätt istället för att vara bundet i ett bolag eller en myndighet, det vill säga statens kassahållning. Dessutom har statens ägarstyrning och förvaltning av statligt aktieinnehav varit passiv.

Granskningen av Swedfund International AB[[54]](#footnote-54) visar att bolaget de senaste åren har haft ett stort outnyttjat eget kapital. Riksrevisionens bedömning är att det hade varit mer effektivt för staten som helhet med en annan finansiering av Swedfund. Finansieringen av Swedfund har hittills skett via stora kapitaltillskott från staten. Samtidigt har bolagets investeringsvolymer inte ökat som planerat. Om regeringen hade finansierat Swedfund med lån istället för med kapitaltillskott, hade bolagets hittills outnyttjade kapital istället kunnat användas i annan statlig biståndsverksamhet. Andra finansieringsalternativ av bolaget skulle också ha kunnat ge en bättre balans mellan tillgång på kapital och behov av kapital och öka kontrollen på den statliga förmögenheten.

Granskningen av Exportkreditnämnden (EKN)[[55]](#footnote-55) visar att EKN har byggt upp ett omotiverat stort kapital. Sedan 1990-talet har EKN varje år gjort ekonomisk vinst. I slutet av 2013 uppgick EKN:s kassa till 26 miljarder kronor. Det är cirka 17 miljarder kronor mer än vad myndigheten enligt sin årsredovisning behöver för att täcka risker i sin garantigivning. Överskottet har byggts upp trots att EKN inte ska vara vinstdrivande, utan självbärande. En del av överskottet har uppkommit genom att EKN har behållit pengar som borde ha betalats in till statskassan; EKN ska betala in vissa premieintäkter till statskassan, men har i stället behållit dessa. Riksrevisionen bedömer att EKN:s stora överskott, som är en del av den statliga förmögenheten, har hanterats på ett sätt som inte överensstämmer med budgetlagens krav på god hushållning med statliga meden.

Både när det gäller Swedfund och EKN anser Riksrevisionen att regeringen har varit för passiv. Regeringen har inte övervägt alternativa och effektivare finansieringsformer för Swedfund. Och trots att EKN under lång tid har byggt upp ett stort överskott har regeringen inte tagit ställning till hur stort kapital myndigheten behöver. Det är viktigt att regeringen beaktar risken av att delar av den statliga förmögenheten blir uppbunden i verksamheter utan att de kommer till användning. Hanteringen visar på bristande effektivitet i förvaltning av statens förmögenhet.

Riksrevisionen har granskat Vattenfalls förutsättningar att bli ett konkurrenskraftigt och ledande bolag i energiomställningen och därigenom bidra till EU:s klimat- och energimål[[56]](#footnote-56), så som bolagets uppdrag beslutats av riksdagen. Vattenfall är det statliga bolag som har störst omsättning och som ekonomiskt har störst resultatpåverkan på den statliga bolagsportföljen. I det uppdrag Vattenfall fått av riksdagen ingår att bolaget ska generera en marknadsmässig avkastning genom att affärsmässigt bedriva energiverksamhet, så att bolaget är ett av de bolag som leder utvecklingen mot en miljömässigt hållbar energiproduktion. Granskningen visar bland annat att Vattenfalls planering är kortsiktig och att bolaget inte har någon tydlig målbild. Bolagets finansiering av åtgärderna för att minska utsläppen räcker inte för att Vattenfall ska bli ett konkurrenskraftigt och ledande bolag i energiomställningen. Enligt Riksrevisionen kan detta innebära en ineffektiv hantering av statliga medel, som kan medföra att Vattenfalls bidrag till den statliga förmögenheten riskerar att bli mindre än den har potential till.

Det identifierade riskområdet avser alltså risker för bristande effektivitet och hushållning eller ett negativt ekonomiskt utfall i statens förmögenhet. Exempel på konkreta frågor är bland annat risker i statliga bolag. I årets granskningar har Riksrevisionen sett flera exempel på brister i statliga bolag – ineffektivt utnyttjande av statens medel samt bristande styrning i ägarförvaltningen med en icke önskvärd kombination av risk och avkastning som möjlig konsekvens.

## 6.2 Stora betalningsströmmar

Stora betalningsströmmar som staten genomför är kopplat till finansiella risker. Ett exempel på när risker ökar är när ansvaret för ett område är uppdelat på flera aktörer, vilket kan påverka utbetalningar, kvalitetssäkring och uppföljning. När stora summor pengar hanteras i kedjor av aktörer med olika ansvar minskar möjligheten till insyn och kontroll, vilket i sin tur kan öka risken för oegentligheter. Det är inom statsförvaltningen relativt vanligt med uppdelat ansvar mellan aktörer. Vi har berört detta inledningsvis i denna rapport, där vi redogör för våra iakttagelser från den årliga revisionen.

I två effektivitetsgranskningar som Riksrevisionen har gjort det senaste året har risker kopplade till uppdelat ansvar på biståndsområdet noterats. Båda dessa granskningar pekar på att det finns problem med att ansvaret för det multilaterala utvecklingssamarbetet är uppdelat mellan regeringen/Regeringskansliet (Utrikesdepartementets) och Sida. Utrikesdepartementet ansvarar för handläggningen. Regeringen eller Utrikesdepartementet beslutar hur pengar ska fördelas till olika organisationer och beslutar om utbetalning, medan Sida betalar ut pengarna.

Riksrevisionens granskning om valutahanteringen i biståndet visar att det saknas en god valutahantering inom biståndet och att det är otydligt vems ansvar detta är.[[57]](#footnote-57) Det kan finnas goda motiv till varför uppgifter och ansvar delas mellan olika statliga aktörer. Delat ansvar får dock inte resultera i att ingen aktör har eller tar ansvar för det statliga åtagandet, eller att statliga medel inte används effektivt och med god hushållning. Riksrevisionens granskning har visat att det inte bara saknas en god valutahantering inom biståndet utan att det också på grund av det uppdelade ansvaret mellan regeringen/Regeringskansliet och Sida är otydligt vems ansvar det är.

Riksrevisionens granskning av Utrikesdepartementets hantering av det multilaterala utvecklingssamarbetet visar också att det uppdelade ansvaret mellan regeringen/Regeringskansliet och Sida skapar vissa risker.[[58]](#footnote-58) Utrikesdepartementets handläggning och beslut om utbetalningar omfattas inte av myndighetsförordningen och förordningen om intern styrning och kontroll. Även om Sida omfattas av ovan nämnda förordningar så saknas det i detta fall ett uttalat ansvar för intern styrning och kontroll av hela kedjan, från beredning och beslut till utbetalning och uppföljning av cirka 10 miljarder kronor av statens medel.

Ett annat exempel på risker kopplade till stora betalningsströmmar framkommer i vår granskning av tillsynen av det allmänna pensionssystemet.[[59]](#footnote-59) Granskningen visar att staten inte har skapat tillräckliga förutsättningar för en välfungerande tillsyn av det allmänna pensionssystemet. Om tillsynen brister finns det i förlängningen risker för att felaktigheter i pensionsutbetalningarna inte upptäcks.

Riskområdet handlar om sårbarheter i de stora betalningsströmmar som förekommer i statlig verksamhet. Exempel på konkreta brister är oegentligheter och fel i beräkningar. I våra granskningar det senaste året har vi sett exempel där ett uppdelat ansvar mellan aktörer minskar insyn och kontroll. Ett annat exempel är bristande tillsyn av det allmänna pensionssystemet som kan innebära förhöjd risk för fel och störningar i stora statliga betalningsströmmar.

## 6.3 Olikheter i genomförandet av det statliga åtagandet

I förvaltningen måste det finnas utrymme för olikheter i genomförandet av det offentliga åtagandet. Men om skillnaderna är strukturella och till exempel utgörs av skillnader i demografiska eller ekonomiska förutsättningar inom landet riskerar det att få negativa konsekvenser för individen. Det kan handla om att principer om likvärdighet utmanas eller om en risk för en ökad polarisering mellan olika grupper i samhället.

Sedan den förra årliga rapporten har Riksrevisionen gjort flera iakttagelser om strukturella olikheter i genomförandet av det offentliga åtagandet. Granskningarna pekar på att det finns brister i konsekvensanalyserna i fråga om vilka effekter reformer kan få för principer om likvärdighet.

Granskningen av de statliga vårdvals- och vårdgarantireformerna[[60]](#footnote-60) visar på indikationer att det har blivit svårare att uppnå vårdens etiska principer. Vårdcentraler etableras i högre grad i befolkningstäta områden och i områden där vårdbehoven är lägre. Samtidigt har nedläggningar i större utsträckning drabbat socioekonomiskt svagare områden. Läkartätheten på en vårdcentral är beroende av områdets socioekonomiska status, vilket innebär att ett högt förväntat vårdbehov inte vägs upp av fler läkare.

Riksrevisionens granskning av specialdestinerade statsbidrag på skolområdet[[61]](#footnote-61) visar att dessa inte bidrar i tillräckligt hög grad till en likvärdig utbildning för eleverna. Så som de granskade bidragen är utformade gynnar de inte ett deltagande av de huvudmän och skolor som är i störst behov av insatser. Statsbidragen fördelas inte till de skolenheter som behöver dem bäst sett till elevernas måluppfyllelse.

Vår granskning av aktivitetsersättningen[[62]](#footnote-62) visar att det finns lokala skillnader i utbudet av insatser till gruppen unga med aktivitetsersättning. Skillnaderna kan till viss del förklaras av att en del kommuner saknar samordningsförbund. Det finns också stora lokala variationer i pågående ESF-projekt[[63]](#footnote-63) mellan kommunerna. Företrädare för Försäkringskassan bekräftar att förutsättningarna att ge insatser efter behov är väldigt olika mellan olika kommuner. Detta beror dels på att vissa har samordningsförbund och andra inte, dels på att vissa kommuner har ett större utbud av ESF-projekt. När det gäller Arbetsförmedlingens insatser visar granskningen att utbudet av till exempel kurser varierar mellan olika kontor. Mindre orter kan inte tillhandahålla vissa insatser på grund av ett för litet underlag.

Sammantaget visar våra iakttagelser att det förekommer strukturella skillnader i hur medborgarna på ett likvärdigt sätt kan ta del av statliga tjänster, bland annat beroende på var i landet de bor. Detta skapar risk för ökade skillnader mellan hur olika medborgare kan ta del av det statliga åtagandet.

## 6.4 Samhällets kunskapsbas

Att samhället vilar på en gedigen kunskapsbas är en viktig grund för en demokrati. För detta krävs välinformerade medborgare som har tillgång till relevant och säker kunskap – humankapitalet måste förvaltas väl. Det krävs också en god kompetensförsörjning och kunskap inom den offentliga förvaltningen.

En viktig del av samhällets kunskapsbas är statistik. Sådana grundläggande funktioner i samhället som demokrati, ekonomi och välfärd är beroende av kunskap baserad på statistik. Statistik utgör också ett viktigt underlag för uppföljning och ansvarsutkrävande. Att statistik finns lätt tillgänglig, är offentligt finansierad och ger en rättvisande bild av läget och utvecklingen i samhället kan ses som en viktig del av statens service till allmänheten. Riksrevisionens granskning av den officiella statistiken[[64]](#footnote-64) visar att systemet för den officiella statistiken inte används ändamålsenligt. Regeringen saknar en tydlig plan för hur den officiella statistiken bör utvecklas. Det regelverk som omger statistiken ger också en begränsad grund för planering och utveckling. Granskningen visar också att de statistikansvariga myndigheterna har olika förutsättningar och resurser för sin statistikproduktion. Det finns inte heller någon gemensam utveckling av statistiska metoder och verktyg inom statistiksystemet, något som till exempel skulle vara värdefullt när det gäller frågan om det ökade bortfallet i statistiska undersökningar. Sammantaget riskerar dessa brister att negativt påverka förutsättningarna för statistiken att nå sitt övergripande syfte – att ge en opartisk beskrivning av samhällsutvecklingen.

Riksrevisionens granskningar sedan den förra årliga rapporten har visat att det ibland saknas viktig kunskap i förvaltningen. Granskningen av statens insatser för att förhindra återfall i brott[[65]](#footnote-65) visar att det saknas kunskap om de långsiktiga effekterna av arbetet för att förebygga brott. Den uppföljning som finns är kortsiktig och utspridd hos en mängd olika samhällsinstanser. I granskningen av näringspolitikens effekter[[66]](#footnote-66) framkommer att det saknas bra information om statliga näringspolitiska stödinsatser, framför allt i fråga om lånefinansiering och riskkapitalförsörjning till enskilda företag. Detta försvårar och förhindrar ibland möjligheterna att följa upp och utvärdera effekter av insatserna.

För att undgå en negativ effekt på samhällets kunskapsbas krävs att den kunskap som finns hos befolkningen tillvaratas och utvecklas, det vill säga att staten förvaltar landets humankapital. I Riksrevisionens granskning om att tillvarata och utveckla nyanländas kompetens[[67]](#footnote-67) framkom att validering och vuxenutbildning inte används tillräckligt för nyanlända, vilket innebär att man inte drar nytta av befintlig kompetens. Det finns flera brister i statens insatser för att tillvarata och utveckla de nyanländas kompetens som gör att kompetens inte används, bland annat brister i insatsernas utbud, kvalitet och individanpassning samt kontakterna med arbetslivet.

Ett annat exempel på när samhällets kunskapsbas riskerar att påverkas negativt är när utbildningar och utbildningsplatser inte matchar behoven på arbetsmarknaden. Konsekvensen kan då bli kompetensbrist och en risk för att vi inte kommer att kunna utföra vissa för samhället oumbärliga yrken. Riksrevi­sionen har granskat statens dimensionering av lärarutbildningen.[[68]](#footnote-68) Granskningen visar att studenter inte väljer utbildningar där behoven på arbetsmarknaden är störst och att regeringen är återhållsam i sin styrning trots kunskaper om lärarbrist.

En central del i samhällets kunskapsbas utgörs av skola och utbildning. Att utbildningssystemet fungerar väl är avgörande. Flera utomstående aktörer har konstaterat att måluppfyllelsen i den svenska skolan inte är så hög som öns­kats, och har dessutom kritiserat systemet för uppföljning och utvärdering av grund- och gymnasieskolan, bland annat vad gäller skolresultat. Riksrevi­sionen har under de senaste åren granskat skolområdet. Iakttagelser från skolstrategin redovisas separat i avsnittet ovan.

Riskområdet avser frågor om kompetens och kunskapsöverföring. Riksrevisionen har alltså i flera granskningar det senaste året noterat brister som belyser dessa risker. Det handlar om risk för bristande kompetensförsörjning och kunskapsförluster inom offentlig förvaltning, vilket ger negativa konsekvenser för statsförvaltningens kunskap. Det handlar också om brister som ger negativa konsekvenser för medborgarnas kompetens och kunskapsnivå, vilket har återverkningar för arbetsmarknaden och Sveriges konkurrenskraft.

## 6.5 Brister i myndigheternas produktivitet

Det är viktigt att eftersträva hög produktivitet i statsförvaltningen. Regeringen driver frågan om att öka myndigheternas produktivitet. Områden som kan behöva förbättras är effektiviteten i ärendehandläggning och förmågan att samarbeta och samverka med andra aktörer. Även en förbättring av myndigheternas inre effektivitet och deras förmåga att kompetensförsörja sina verksamheter är relevant. Bristande produktivitet leder till resursslöseri med och ineffektivitet i fråga om statens medel.

I de granskningar som Riksrevisionen har publicerat sedan förra årets årliga rapport finns iakttagelser inom framför allt rättsväsendet och integrationsområdet som indikerar en bristande produktivitet.

Riksrevisionens granskning av statens insatser för att förhindra återfall i brott[[69]](#footnote-69) visade att kriminalvården inte har lyckats öka insatserna för att minska återfall i brott. Många insatser för att förebygga återfall i brott görs inte just då de behövs, utan dröjer. Samordningen mellan de aktörer som är ansvariga för dessa insatser brister. Planeringen av åtgärder och synen på kostnader saknar helhetssyn och långsiktighet.

Granskningen av statens insatser för att tillvarata och utveckla de nyanländas kompetens[[70]](#footnote-70) visar att etableringsperioden för nyanlända inte alltid utnyttjas effektivt. Exempel på effektivitetsbrister i systemet är att statens insatser inte i tillräcklig utsträckning utgår från den enskildes förutsättningar och behov, och insatserna erbjuds inte heller tillräckligt snabbt. Dessutom skulle statens resurser kunna göra större nytta om de omfördelades. Granskningen visade också på brister i samverkan mellan stat, kommun och näringsliv. I Riksrevisionens granskning av insatser för ett snabbt mottagande av nyanlända[[71]](#footnote-71) framgår att bosättningen och etableringen av nyanlända inte fungerar effektivt. Att ansvaret för bosättningen av samtliga nyanlända är uppdelat mellan två myndigheter innebär att de befintliga resurserna inte används på ett effektivt sätt på grund av bristande helhetssyn och konkurrens. Arbetsförmedlingen har inte använt de tilldelade resurserna fullt ut i etableringsuppdraget för nyanlända. Under 2013 användes 853 miljoner kronor av de tilldelade resurserna inte för det avsedda ändamålet – att erbjuda individuellt anpassade insatser för att underlätta nyanländas etablering.

Hög produktivitet inom statsförvaltningen är en viktig fråga som regeringen också betonar. Som nämns inledningsvis är några konkreta risker för produktiviteten brister i handläggning av ärenden och bristande samarbete mellan offentliga aktörer. I våra granskningar under året har vi konstaterat dessa typer av brister på flera områden, vilket riskerar att påverka produktiviteten negativt.

## 6.6 Informationssäkerhet

Informationssäkerhet är en nyckelfaktor för kvalitet, funktionalitet och integritet i statlig och övrig offentlig sektor. Den statliga förvaltningens it-beroende har blivit allt större och den tekniska utvecklingen har accelererat. De risker en organisation utsätts för ökar och kan förväntas fortsätta att öka framöver och de kontrollåtgärder som vidtas måste stå i paritet med riskökningen. Om informationssäkerheten brister är risken stor att myndigheterna inte kan fullfölja sina skyldigheter, vilket kan leda till ett minskat förtroende hos allmänheten.

Riksrevisionens granskning av informationssäkerheten i den civila statsför­valtningen[[72]](#footnote-72) visar att arbetet med informationssäkerheten inte är ändamålsen­lig, sett till de hot och risker som finns. En stor del av den information som skapas och lagras i samhället är viktig och samtidigt känslig. Om informa­tionen blir förlorad, stulen, manipulerad eller spridd till obehöriga kan det få allvarliga följder. Granskningen visar på omfattande brister i statsförvalt­ningen och på att regeringen inte har utövat en effektiv styrning av informa­tionssäkerheten. Regeringen har inte kunskap om vilka hot som finns mot statsförvaltningen, i vilken omfattning de realiseras eller vilka skyddsåtgärder som myndigheterna vidtar. Detsamma gäller för regeringens stödmyndigheter.

Merparten av informationshanteringen i staten kommer snart att hanteras elektroniskt, och berör allt från integritetskänsliga personuppgifter till styrning av processer för att infrastrukturen ska fungera. Sammantaget finns ett flertal faktorer som indikerar att sannolikheten ökar för att incidenter kommer att inträffa och att konsekvenserna om de inträffar blir allvarligare. Problem kan fortplantas och få större effekter i förvaltningen. Statsförvaltningen står inför en utmaning att möta de hot och risker som ständigt ökar. Efter Riksrevisionens granskning är vår bedömning att en stor andel myndigheter inte har centrala delar av ett systematiskt informationssäkerhetsarbete på plats, och att det finns risker för bristande säkerhet i informationshanteringen.

## 6.7 Geopolitisk utveckling och starkt ökad migration

Händelseutvecklingar i omvärlden kan bland annat skapa risker inom utrikes- och säkerhetspolitiken eller orsaka ökad migration som i sin tur ger effekter på integrations- och arbetsmarknadspolitiken i Sverige. Geopolitiska händelser kan därmed skapa risker för staten.

För att möta geopolitiska risker behövs bland annat välfungerande institu­tioner. Dels på internationell nivå: internationella forum för att i samarbete med andra länder diskutera och finna lösningar på hotande geopolitiska konflikter. Dels på nationell nivå: myndigheter som har till uppgift att på olika sätt skapa beredskap för att Sverige ska kunna hantera eventuella geopolitiska risker. Riksrevisionen har tillsammans med de nationella revisionsmyndig­heterna i Danmark, Norge, Ryssland och USA medverkat i en internationell granskning av Arktiska rådet.[[73]](#footnote-73)

Arktiska rådet är det viktigaste internationella organet för att hantera potentiella konflikter i det arktiska området och därmed en viktig faktor i svensk säkerhetspolitik. Granskningen utmynnade i slutsatsen att rådet står inför stora utmaningar avseende exempelvis rådets organisation och styrning. Det handlar bland annat om hur rådet prioriterar mellan olika projekt och hur rådets rekommendationer implementeras. Rådet måste möta utmaningarna på ett klokt sätt för att vara väl förberett för att hantera eventuella kriser i området. Bristerna som granskningen visar utgör därmed en risk för hanteringen av den geopolitiska utvecklingen i Arktis.

## 6.8 Riksrevisorernas bedömning

En utgångspunkt för Riksrevisionens riskanalys är vikten av att förstå och känna till risker för bristande effektivitet i användningen av statens medel. Risker på samhällsnivå är dock sällan isolerade. De är snarare delar i ett sammanhang där många aktörer och händelser påverkar varandra.

Den ovan redovisade analysen av de granskningar som genomförts sedan den förra årliga rapporten ger ytterligare kunskaper om brister i genomförandet av politiken. Bristerna har bäring på de riskområden som Riksrevisionen har identifierat. Vår bedömning är att granskningarna har genererat viktiga iakttagelser som förstärker den riskbedömning som presenterats i granskningsplanen. Dessa iakttagelser kompletterar således den tidigare riskbedömningen och utgör ytterligare underlag för utvecklingen av vår riskanalys för staten. Samtidigt ger Riksrevisionens riskanalys anledning till överväganden om att starta granskningar inom områden där analysen visat behov av ökad kunskap.

De faktorer som vi tar hänsyn till i riskbedömningen är dels sannolikheten för att en viss incident kommer att inträffa, dels allvarlighetsgraden i konsekvensen av om en incident realiseras. Informationssäkerheten är exempel på ett riskområde där det är tydligt att sannolikheten ökar både för att incidenter kommer att inträffa och att konsekvenserna blir allvarligare. Statsförvaltningen står inför en omfattande utmaning: att möta de risker som kan uppstå med tillräckligt bra åtgärder för att vidmakthålla god säkerhet och effektivitet i förvaltningen.

# 7 Riksrevisorernas kommentar om granskningen av förvaltningen av regionala projektmedel

När statliga medel fördelas till enskilda genom beslut av kommunala organ uppkommer en rad frågor om styr- och ansvarsformer samt om uppföljning och revision. Riksrevisionen lyfte i sin granskningsrapport om förvaltningen av regionala projektmedel fram brister i ansvarsfördelningen mellan staten och de kommunala aktörerna och brister i möjligheten till insyn.[[74]](#footnote-74) Riksrevisionen konstaterade att konstruktionen med en statlig myndighet som i princip agerar som en bank är svårförenlig med det svenska offentligrättsliga systemet som bygger på att det med förvaltningen av ett anslag följer ett visst ansvar. Dessutom konstaterades att det saknas statlig tillsyn över de kommunala aktörernas beslut om utbetalning av projektmedel till bidragsmottagarna. Regeringen har kommenterat Riksrevisionens rapport i en skrivelse och menar att olika åtgärder och rutiner skapar en tydlig ansvarsfördelning mellan de inblandade aktörerna.[[75]](#footnote-75) När det gäller tillsynen av aktörernas beslut om utbetalning av medel anger regeringen i skrivelsen att ”samverkansorganen, berörda landsting och berörd kommun ses i ett sådant system som jämställda med de statliga myndigheter som har att pröva frågor om stöd”.[[76]](#footnote-76) Regeringens uppfattning är vidare att det inte finns något skäl att utöva statlig tillsyn över samverkansorganen, berörda landsting och berörda kommuner. Regeringen anger i sin skrivelse att en sådan statlig tillsyn skulle förutsätta särskild lagstiftning som med nödvändighet skulle inbegripa ett visst intrång i det kommunala självstyret.

Riksrevisionen kan konstatera att systemet är komplext och att styr- och ansvarsformerna är tämligen svaga och otydliga.[[77]](#footnote-77) Vidare är systemet svårförenligt med principerna för den statliga ekonomistyrningen. Enligt dessa principer är utgångspunkten att det, i enlighet med anslagsförordningen, endast är statliga myndigheter under regeringen som kan disponera statliga anslag. I fallet med de regionala projektmedlen är det Tillväxtverket som ansvarar för anslaget, men beslut om användning av vissa statliga medel för regionalt tillväxtarbete ligger, enligt lag, i den kommunala sfären. Genom regeringens så kallade villkorsbeslut anges hur denna beslutanderätt i väsentliga avseenden ska utövas. Villkorsregleringen bärs dock inte, i lag eller i förordning efter bemyndigande i lag, upp av något uttryckligen angivet åläggande för de kommunala organen att iaktta av statsmakterna beslutade ramar och villkor.

Sammanfattningsvis menar Riksrevisionen att regeringen och Tillväxtverket använder en rad instrument i syfte att förtydliga ansvarsförhållandena inom systemet för de regionala projektmedlen. Dessa instrument saknar dock, eller har en i vissa fall svag, rättslig funktion. Ett åliggande bör ha klar täckning i lag, eller att det där ges ett bemyndigande för regeringen att meddela behövliga föreskrifter i förordning. Att vidta åtgärder som leder till en tydligare rättslig reglering torde inte stå i strid med den kommunala självstyrelsens principer så länge åliggandena inte är oproportionerliga och konsekvenserna av bristande iakttagande av villkoren inte heller blir oproportionerliga. Riksrevisionen anser att de problem som har identifierats när det gäller styr- och ansvarsformerna i samband med de regionala projektmedlen talar för att denna typ av komplicerade systemkonstruktioner generellt bör undvikas.

Bilaga 1

\_\_\_\_

# Myndigheter med modifierade revisionsberättelser 2014

Myndigheter med modifierat uttalande i form av reservation

För 14 myndigheter har Riksrevisionen lämnat ett modifierat uttalande i form av en reservation. Detta innebär att vi bedömer att årsredovisningen, utöver de brister som beskrivs nedan, ger en i alla väsent­liga avseenden rättvisande bild.

Domarnämnden

Årsredovisningen för Domarnämnden lämnades för sent till regeringen. Den inkom till regeringen den 24 februari 2015. Enligt 2 kap. 1 § förordningen om årsredovisning och budgetunderlag ska myndigheter lämna en årsredovisning till regeringen senast den 22 februari. Eftersom den 22 februari var en helgdag 2015 fick årsredovisningarna lämnas till och med den 23 februari 2015.

Exportkreditnämnden

Revisionen grundar sig på den årsredovisning för Exportkreditnämnden som inkom till regeringen den 19 mars 2015 och som innehåller ledningens underskriftsmening och ledningens namn. Detta saknades i den årsredovisning som lämnades 20 februari 2015. Enligt 2 kap. 1 § förordning om årsredovisning och budgetunderlag ska myndigheten senast den 22 februari lämna en årsredovisning till regeringen. Årsredovisningen har lämnats för sent och kan därmed inte anses vara avlämnad i enlighet med förordningens villkor.

Forum för levande historia

Forum för levande historia redovisar i årsredovisningen ett banktillgodohavande om 15 miljoner kronor och en övrig skuld med samma belopp. Medlen på bankkontot tillhör och används av organisationen International Holocaust Remembrance Alliance. Myndighetens ansvar är att förvalta och administrera in- och utbetalningar på bankkontot, vilka bokförs mot skulden. De underliggande transaktionerna bokförs inte i myndighetens bokföring och revideras inte av Riksrevisionen. Denna information framgår inte av myndighetens årsredovisning och årsredovisningen ger därmed inte en rättvisande bild av dessa balansposter.

Sveriges geologiska undersökning

Sveriges geologiska undersökning (SGU) har i årsredovisningen redovisat avsättningar för sanering och återställning av förorenade områden mot anslag det budgetår som utgifterna hänför sig till. Avsättningar uppgår till 14 290 000 kronor. Av ESV:s föreskrifter till 12 § anslagsförordningen framgår dock att det huvudsakligen är kapitaltransaktioner såsom utlåning samt kapitalinsatser i och kapitaltillskott till juridiska personer med mera som ska redovisas mot anslag det budgetår som utgifterna hänför sig. Gjorda avsättningar för sanering och återställning ska klassificeras som förvaltningsutgifter och ska därmed enligt anslagsförordningen redovisas mot anslag det budgetår som kostnaderna hänför sig till. SGU:s årsredovisning ger därmed inte en rättvisande bild av myndighetens finansiering.

Länsstyrelsen i Västerbotten

I årsredovisningen redovisar Länsstyrelsen i Västerbotten lämnade bidrag till kommunerna på 27 618 000 kronor avseende bygde- och fiskemedel. Myndigheten har gett kommunerna rätt att fatta beslut om utbetalning till slutliga mottagare för dessa bidrag. Ett sådant förfarande är dock i strid med förordningen (1998:928) om bygde- och fiskeavgifter. Enligt uppgift från länsstyrelsen uppgick den ackumulerade behållningen hos kommunerna av ännu inte utbetalade medel från kommunerna till 49 477 000 den 31 december 2014. Om Länsstyrelsen i Västerbotten själv hade betalat ut och fattat beslut i dessa bidragsärenden skulle fonden för bygdemedel i länsstyrelsens redovisning ha varit 49 477 000 kronor högre.

Länsstyrelsen i Jämtlands län

Länsstyrelsen i Jämtlands län redovisar upplupna bidragsintäkter och oförbrukade bidrag i balansräkningen med felaktiga belopp. Båda dessa poster har genom bristande kontroll av redovisningen redovisats med ett för högt belopp om 18 miljoner kronor.

Riksantikvarieämbetet

Riksantikvarieämbetet redovisar i årsredovisningen en omsättning för den arkeologiska uppdragsverksamheten på 124 miljoner kronor under 2014 och ett ackumulerat underskott om 53,6 miljoner kronor den 31 december 2014. Enligt ESV:s föreskrifter till 5 § avgiftsförordningen ska avgifterna beräknas så att intäkterna på ett eller några års sikt täcker samtliga med verksamheten direkt eller indirekt förenade kostnader. Riksantikvarieämbetet saknar en rimlig plan för att den arkeologiska uppdragsverksamheten ska kunna täcka sina kostnader och det upparbetade underskottet på några års sikt. Riksantikvarieämbetet har beskrivit förhållandena inom den arkeologiska uppdragsverksamheten i årsredovisningen.

Försäkringskassan

Försäkringskassan redovisar ingångna åtaganden utöver tilldelad ram för beställningsbemyndigande på 62 500 000 kronor. Detta avser anslaget för Försäkringsmedicinska utredningar. Åtagandena har ingåtts av regeringen, men anslagsposten disponeras av myndigheten. Myndigheten har beskrivit förhållandet i årsredovisningen.

Specialpedagogiska skolmyndigheten

Specialpedagogiska skolmyndigheten har överskridit bemyndiganderamen. Myndigheten har ingått åtaganden utöver tilldelad ram för beställningsbemyndigande på 529 000 kronor. Detta avser anslaget för Omvårdnadsinsatser. Myndigheten har beskrivit förhållandet i årsredovisningen.

Umeå universitet

Umeå universitet var 2012 med och finansierade byggandet av en anläggning utanför universitetsområdet utan att ha erhållit regeringens medgivande till detta. Anläggningen aktiverades i myndighetens balansräkning som förbättringsutgifter på annans fastighet. Under 2014 beslutade universitetsstyrelsen att direktavskriva anläggningens kvarvarande kostnader och att finansiera detta med Grundutbildningsanslaget, fortfarande utan att ha erhållit ett medgivande från regeringen. Myndigheten beskriver detta i årsredovisningen.

Vetenskapsrådet

Vetenskapsrådet har överskridit bemyndiganderamen. Myndigheten har ingått åtaganden utöver tilldelad ram för beställningsbemyndiganden på 55 292 000 kronor avseende anslaget för Avgifter till internationellaorganisationer. Avgifterna betalas i utländsk valuta och de åtaganden som ingåtts är beroende av valutakursutvecklingen. Värdering har gjorts till balansdagens kurs vilket har medfört att de utestående åtagandena har ökat. Myndigheten kommenterar överskridandet av bemyndiganderamen i årsredovisningen.

Länsstyrelsen i dalarna

Länsstyrelsen i Dalarna har överskridit den av regeringen beslutade anslagskrediten med 7 995 000 kronor. Detta avser anslaget för Regionala tillväxtåtgärder. Myndigheten har beskrivit förhållandet i årsredovisningen.

Statens historiska museer

Statens historiska museer redovisar i årsredovisningen en omsättning på 1 787 000 kronor och ett underskott på 78 000 kronor under 2014 för verksamheten Försäljning av varor. Det ackumulerade underskottet uppgick till 6 962 000 kronor den 31 december 2014. Enligt ESV:s föreskrifter till 5 § avgiftsförordningen ska avgifterna beräknas så att intäkterna på ett eller några års sikt täcker samtliga med verksamheten direkt eller indirekt förenade kostnader. Statens historiska museer saknar en rimlig plan för att verksamheten Försäljning av varor ska kunna täcka sina kostnader samt det upparbetade underskottet på några års sikt. Statens historiska museer har beskrivit förhållandena i årsredovisningen.

Myndigheten för yrkeshögskolan

Myndigheten för yrkeshögskolan har ingått åtaganden för vilka det saknas beställningsbemyndiganden. Detta avser anslaget för Tolkutbildning med åtaganden om 43 955 000 kronor samt anslaget för Bidrag till tolkutbildning med åtaganden om 36 090 000 kronor. Myndigheten har utförligt beskrivit förhållandet i årsredovisningen.

Modifierad revisionsberättelse i form av att vi har avstått från att uttala oss

För en myndighet har Riksrevisionen lämnat ett modifierat uttalande i form av att vi avstår från att uttala oss. Bedömningen kvarstår sedan föregående år då myndigheten fick en modifie­rad revisionsberättelse på samma grunder.

Nämnden för hemslöjdsfrågor

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

Myndigheter med upplysning i revisionsberättelsen

I revisionsberättelsen kan Riksrevisionen lämna en upplysning. En upplysning kan hänvisa till vad myndigheten har skrivit i sin årsredovisning, för att särskilt uppmärksamma läsaren på detta. Alternativt kan Riksrevisionen i en upplysning lämna information om särskilda förutsättningar för revisionen, exempelvis att viss information i årsredovisningen inte har ingått i granskningen.

I samband med en upplysning skriver vi i revisionsberättelsen att informa­tionen i upplysningen inte påverkar vårt uttalande. En revisionsberättelse med en upplysning utgör inte en modifierad revisionsberättelse. I årets granskningar har upplysningar lämnats i 14 stycken revisionsberättelser.

Riksbankens jubileumsfond

Av Stiftelsen Riksbankens Jubileumsfonds årsredovisning framgår det att ramanslag tidigare år har skuldförts i sin helhet men att dessa från och med 2014 års årsredovisning redovisas under eget kapital och ansvarsförbindelser. I årsredovisningen framgår det även att Stiftelsen Riksbankens Jubileumsfond i enlighet med sin nya tolkning av Bokföringsnämndens uttalande har beslutat att ändra praxis så att kostnader för arvoden till adjungerade och sakkunniga samt kostnader för extern information ska behandlas som administrations­kostnader från och med 2015.

Pensionsmyndigheten

Av Pensionsmyndighetens regleringsbrev framgår att inkomstpensionens finansiella ställning och utveckling ska redovisas i ett särskilt avsnitt i resultatredovisningen. Redovisningen regleras i socialförsäkringsbalken och i förordningen (2002:780) om beräkning av balanstal. Detta framgår också av årsredovisningen, liksom att redovisningen i detta avsnitt är en sammanställning som delvis baseras på uppgifter från andra aktörer än Pensionsmyndigheten. Den baseras också delvis på preliminära uppgifter. Granskningen har omfattat uppgifter från och beräkningar utförda av Pensionsmyndigheten. Uppgifter från andra aktörer har inte granskats av Riksrevisionen.

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

Riksantikvarieämbetet

Riksantikvarieämbetet redovisar i årsredovisningen ett väsentligt underskott i den avgiftsfinansierade verksamheten Svensk Museitjänst. Myndigheten har på grund av otydligheterna i den ekonomiska styrningen inte getts möjlighet att efterleva det ekonomiska målet.

Regionala etikprövningsnämnderna

De regionala etikprövningsnämnderna[[78]](#footnote-78) redovisar i sina årsredovisningar ett väsentligt underskott i den avgiftsfinansierade verksamheten för etikprövning av forskning som avser människor. Myndigheterna har på grund av otydligheterna i den ekonomiska styrningen inte getts möjlighet att efterleva det ekonomiska målet.

Länsstyrelsen i Västernorrland och Länsstyrelsen i Västmanlands län

Länsstyrelsen i Västernorrland och Länsstyrelsen i Västmanlands län redovisar i sina årsredovisningar ett väsentligt underskott i den avgiftsfinansierade verksamheten inom djurskyddsområdet. Myndigheterna har på grund av otydligheterna i den ekonomiska styrningen inte getts möjlighet att efterleva det ekonomiska målet.

Polisen

Polisen redovisar i årsredovisningen stora underskott i vissa offentligrättsliga verksamheter. Eftersom det råder osäkerhet kring vilka ekonomiska mål som gäller för verksamheterna har Polisen inte getts möjlighet att efterleva det övergripande målet om full kostnadstäckning i avgiftsfinansierad verksamhet.

Lantmäteriet

Lantmäteriet redovisar i årsredovisningen ett stort underskott i den avgiftsfinansierade verksamheten avseende uppdragsverksamhet. Under 2014 har anslagsmedel använts i verksamheten. Enligt regleringsbrevet får anslaget användas för arbete inom ramen för politiken för global utveckling, och därmed råder viss osäkerhet om vilka ekonomiska mål som gäller för uppdragsverksamheten.

Skolverket

Skolverket redovisar i årsredovisningen ett underskott i den avgiftsfinansierade verksamheten som avser handläggning av lärarlegitimationer. Verksamheten ska finansieras med avgifter och till full kostnadstäckning, dock har myndigheten rätt att utöver avgifterna använda anslagsmedel. Det finns således inget faktiskt underskott i verksamheten. På grund av denna otydlighet i den ekonomiska styrningen i fråga om full kostnadstäckning har myndigheten inte getts möjlighet att uppfylla det ekonomiska målet.

Bilaga 2

\_\_\_\_

# Granskningsrapporter inom effektivitetsrevisionen

Riksrevisionen har publicerat 26 gransk­ningsrapporter sedan den årliga rapporten för 2014 presenterades. I detta avsnitt redogör vi för de viktigaste iakttagelserna från dessa rapporter sorterade per riksdagsutskott. Det bör dock påpekas att Riksrevisionens granskningsrapporter i vissa fall kan beröra flera riksdagsutskott. Här redovisar vi rapporterna under det utskott som berett rapporten.

## Arbetsmarknadsutskottet

Att tillvarata och utveckla nyanländas kompetens – Rätt insats i rätt tid? (RiR 2014:11)

Riksrevisionen har granskat statens insatser för att tillvarata och utveckla de nyanländas kompetens. Syftet har varit att undersöka om insatserna är effektiva och möjliggör en snabb och ändamålsenlig etablering på arbetsmarknaden. Av tidigare studier framgår bland annat stora skillnader i sysselsättningsgrad mellan inrikes och utrikes födda. Generellt tar det också lång tid för nyanlända att komma i arbete samtidigt som en hög andel av de utrikes födda är överkvalificerade för sina jobb.

Riksrevisionens övergripande slutsats är att det finns effektivitetsbrister i statens insatser för de nyanlända. Insatserna utgår inte i tillräcklig utsträckning från den enskildes förutsättningar och behov och erbjuds inte heller tillräckligt snabbt. Det finns brister i insatsernas utbud och kvalitet, och möjligheterna till tidiga kontakter med arbetslivet är för få. Dessutom visar granskningen på ett otillräckligt utnyttjande av validering och vuxenutbildning.

Riksrevisionen rekommenderar regeringen att mer aktivt än i dag verka för ett bättre samarbete mellan Arbetsförmedlingen, kommuner och näringsliv. Regeringen bör också pröva om de samlade resurserna kan omfördelas för att påskynda de nyanländas etablering. Vidare rekommenderas Arbetsförmedlingen att utvärdera olika sätt att organisera etableringsuppdraget samt verka för ett systematiskt lärande och erfarenhetsutbyte kring framgångsrik etablering. Arbetsförmedlingen bör också vidta åtgärder för att öka nyanlända kvinnors deltagande och etablering på arbetsmarknaden.

Regeringen har behandlat granskningen i skrivelsen Riksrevisionens rapport om att tillvarata och utveckla nyanländas kompetens (skr. 2014/15:19).

Etableringslotsar – fungerar länken mellan individen och arbetsmarknaden? (RiR 2014:14)

Ökad sysselsättning bland utrikes födda är en viktig del av regeringens integrationspolitik. För att åstadkomma detta har regeringen introducerat nya arbetsförberedande insatser. En sådan insats är etableringslotsar som upphandlas av Arbetsförmedlingen inom ett valfrihetssystem. Detta innebär att nyanlända arbetssökande kan välja en etableringslots bland olika privata aktörer.

Riksrevisionen har granskat om regeringen och Arbetsförmedlingen utformat tjänsten så att den på ett effektivt sätt kan bidra till att påskynda nyanländas etablering i arbetslivet.

Granskningen visar att etableringslotstjänsten har en alltför bred utformning som inte ger de nyanlända ett tillräckligt arbetsmarknadsrelaterat stöd. Dessutom är de nyanländas förutsättningar att göra välgrundade val av etableringslots begränsade. Granskningen visar också att uppföljningen och kontrollen av lotsleverantörerna inte fungerar tillfredsställande, vilket kan leda till att oseriösa leverantörer tillåts verka som etableringslotsar.

För att nå regeringens mål om ökad sysselsättning bland utrikes födda rekommenderar Riksrevisionen regeringen att tydliggöra att etableringslotsen framför allt ska vara en arbetsförberedande insats. För att säkerställa att valfrihetssystemet fungerar kvalitetshöjande rekommenderar Riksrevisionen Arbetsförmedlingen att förbättra informationen till de nyanlända om deras möjligheter vid val av etableringslots. Vidare bör Arbetsförmedlingen förstärka kvalitetssäkringen genom ökad kontroll och uppföljning av lotstjänsten.

Regeringen har behandlat granskningen i skrivelsen Riksrevisionens rapport om etableringslotsar (skr. 2014/15:23).

Nyanländ i Sverige – Effektiva insatser för ett snabbt mottagande? (RiR 2014:15)

Riksrevisionen har granskat de statliga insatser som syftar till att ta emot och bosätta nyanlända invandrare i kommunerna, och undersökt om insatserna är ändamålsenliga och effektiva inom ramen för ansvariga myndigheters tillgängliga resurser.

Granskningen visar att det finns ett betydande utrymme att effektivisera nuvarande system. De statliga insatserna har endast till viss del betydelse för hur många nyanlända som tas emot och bosätts i kommunerna. Det är svårt att i praktiken matcha nyanlända gentemot arbetsmarknaden. Många av de platser för bosättning som länsstyrelserna och kommunerna har kommit överens om har inte använts.

Riksrevisionen rekommenderar bland annat regeringen att överväga att ge en myndighet ett samlat ansvar för bosättning av de nyanlända som är i behov av det, samt att i större utsträckning tillämpa en närhets- och kontinuitetsprin­cip i bosättningen. Vidare bör länsstyrelserna verka för att överenskommel­serna med kommunerna om anvisningsbara platser i större utsträckning mot­svaras av en reell mottagningskapacitet. Migrationsverket bör öka dialogen med kommuner där nya anläggningsboenden etableras, och Arbetsför­medlingen bör verka för att kommuner i ökad utsträckning ska kunna involve­ras som leverantörer av arbetsmarknads- och etableringsinsatser för nyan­lända.

Regeringen har behandlat granskningen i skrivelsen Riksrevisionens rapport om statliga insatser för mottagande och bosättning av nyanlända (skr. 2014/15:31).

Arbetsförmedlingens arbete vid varsel – Ett bidrag till effektiva omställningsinsatser? (RiR 2014:27)

Riksrevisionen har granskat om Arbetsförmedlingen i sitt arbete bidrar till att skapa effektiva omställningsinsatser för personer som varslas om uppsägning.

Arbetsförmedlingen är den myndighet som tar emot arbetsgivarens anmälan om varsel och som har i uppgift att, genom samverkan med bland andra trygghetsorganisationerna, erbjuda varslade personer stöd och insatser för att underlätta omställningen till ett nytt arbete. Trygghetsorganisationerna kan gå in tidigt i omställningsprocessen och erbjuda de varslade personerna individ­anpassade insatser. Arbetsförmedlingens medverkan begränsas dock av inriktningen på arbetsmarknadspolitiken, vilken på senare år haft ett fokus på individer som står långt ifrån arbetsmarknaden.

Riksrevisionens granskning visar bland annat att trygghetsorganisationerna generellt är missnöjda med samverkan med Arbetsförmedlingen, särskilt när det gäller de varslade som har behov av extra stöd och insatser. Granskningen visar också att det är relativt få varslade som skriver in sig som arbetssökande vid Arbetsförmedlingen och därmed får sitt behov av insatser bedömt.

Riksrevisionen rekommenderar bland annat Arbetsförmedlingen att se över avtalen med trygghetsorganisationerna och ha en dialog med dessa aktörer för att få till stånd ett mer välfungerande samarbete. Riksrevisionen rekommenderar också Arbetsförmedlingen att förtydliga att bedömningsstöd bör användas och att en handlingsplan bör upprättas i samband med inskrivning av varslade.

Regeringen har behandlat granskningen i skrivelsen Riksrevisionens rapport om Arbetsförmedlingens arbete vid varsel m.m. (skr. 2014/15:42).

Utbildningsstödet till varslade vid Volvo Cars – omskolad till arbete? (RiR 2015:1)

Riksrevisionen har granskat effekterna av det arbetsmarknadspolitiska projektet Volvo Cars och dess underleverantörer. Projektet riktade sig till personer som varslades vid Volvo med underleverantörer 2008–2009 och genomfördes av Arbetsförmedlingen, Skolverket och Svenska ESF-rådet med stöd från Europeiska Globaliseringsfonden (EGF). Syftet med insatser som får stöd från EGF är att uppsagda arbetstagare ska komma tillbaka till arbetsmarknaden.

Riksrevisionens granskning visar att deltagare i de EGF-finansierade utbildningarna hade långsammare återgång till arbete än andra varslade som inte fått motsvarande stöd. Granskningen visar också att tidsaspekten spelar roll för utfallet. Ju längre tid som deltagarna fick vänta på utbildningsstart, desto längre blev arbetslösheten efter avslutad utbildning. Sambandet mellan utbildningarnas längd och efterföljande tid i arbetslöshet var också starkt.

För att kunna motivera en ansökan om EGF-medel har regeringen lutat sig mot bedömningen att krisen i fordonsindustrin hade strukturella orsaker. I fallet Volvo menar Riksrevisionen att villkoren från EGF kan ha medfört en alltför ensidig fokusering på omställning till arbete i andra branscher.

Granskningsrapportens slutsatser är specifika för projektet Volvo Cars, men leder till att Riksrevisionen rekommenderar regeringen att vid stora varsel inte ensidigt fokusera på den typ av åtgärder som är stödberättigade med EGF-medel. Om EGF-instrumentet används bör regeringen säkerställa ett snabbt ansökningsförfarande och se till att kortare utbildningar prioriteras framför längre.

## Finansutskottet

Den officiella statistiken – en rättvisande bild av samhällsutvecklingen? (RiR 2015:3)

Den officiella statistiken är en del av statens service till allmänheten och av särskild vikt för att ge en neutral beskrivning av samhället. Riksrevisionen har granskat om tillämpningen av systemet för den officiella statistiken är ändamålsenlig.

Granskningen visar att regeringen saknar ett helhetsperspektiv i sin styrning av den officiella statistiken. Regelverket och samordningen av systemet begränsar förutsättningarna för statistiken att nå sitt övergripande syfte. Dessutom påverkas möjligheten att producera statistiken kostnadseffektivt. Granskningen visar också att det saknas en kvalitetskontroll av officiella statistikprodukter samt att statistikansvariga myndigheter i större utsträckning kan samarbeta för att hantera hot mot kvaliteten i statistiken, till exempel bortfall i statistiska undersökningar.

Riksrevisionen rekommenderar regeringen att bland annat förbättra styrningen av den officiella statistiken och förtydliga SCB:s samordningsansvar. Regeringen bör också se över mandat för och utformning av Rådet för den officiella statistiken och säkerställa att det inrättas en funktion för kvalitetssäkring. Riksrevisionen rekommenderar SCB att bland annat använda de samordningsinstrument man förfogar över bättre och se över om föreskrifter bör utvecklas med anledning av de nya kvalitetskraven i statistiklagen. SCB bör också ta initiativ till ett ökat samarbete mellan statistikansvariga myndigheter i bortfallsfrågor.

Transparensen i Årsredovisning för staten 2014 (RiR 2015:9)

Riksrevisionen har granskat Årsredovisning för staten 2014. Årsredovisningen är en omfattande skrivelse som enligt budgetlagen ska innehålla bland annat en uppföljning av de budgetpolitiska målen, utfallen på samtliga anslag och inkomsttitlar och en balans och resultaträkning.

Enligt Riksrevisionens uppfattning är Årsredovisningen för staten 2014 i allt väsentligt upprättad i enlighet med bestämmelserna i budgetlagen. Uttalandet i revisionsberättelsen innefattar inte en bedömning av om årsredovisningen ger en rättvisande bild. Det ska inte tolkas som att Riksrevisionen funnit väsentliga fel i sin granskning, utan är en följd av att budgetlagen, enligt Riksrevisionens bedömning inte utgör ett ramverk för redovisning i syfte att uppnå en rättvisande bild.

Granskningen har även visat på ett antal områden där regeringens redovisning och återrapportering kan utvecklas och förbättras. Exempelvis behöver normeringen för upprättandet av årsredovisningen förtydligas och regeringen bör överväga att samlat redovisa vilka risker som både tillgångar och skulder i statens balansräkning är behäftade med.

## Försvarsutskottet

Informationssäkerheten i den civila statsförvaltningen (RiR 2014:23)

Riksrevisionen har granskat om arbetet med informationssäkerhet i den civila statsförvaltningen är ändamålsenligt utifrån ökande hot och risker. Den tekniska utvecklingen har accelererat, och de risker en organisation utsätts för ökar och kan förväntas fortsätta öka framöver. Granskningen har inriktats mot den information som samlats in om vilka hot som realiseras samt de skyddsåtgärder som har vidtagits av övriga myndigheter.

Granskningen har omfattat regeringen och dess stödmyndigheter: Säkerhetspolisen, Myndigheten för samhällsskydd och beredskap och Försvarets radioanstalt.

Granskningen visar att arbetet med informationssäkerheten inte är ändamålsenligt sett till de hot och risker som finns. Regeringen har inte någon samlad lägesbild över hoten mot den civila statsförvaltningen. Regeringen vet inte i vilken omfattning och mot vilka hoten realiseras och inte heller vilka skyddsåtgärder myndigheterna vidtar. Detsamma gäller för regeringens stödmyndigheter. Regeringen och dessa myndigheter behöver därför vidta åtgärder så att det går att få en samlad bild av läget och sedan anpassa kraven på säkerheten till de behov som finns.

Riksrevisionen rekommenderar bland annat regeringen och stödmyndigheterna att utöka tillsynen så att den omfattar väsentligt mer än endast de allra mest skyddsvärda delarna av statsförvaltningen. Regeringen rekommenderas också att se till att det finns en funktion och en process i Regeringskansliet med syfte att samlat hantera informationssäkerheten.

Regeringen har behandlat granskningen i skrivelsen Riksrevisionens rapport om informationssäkerheten i den civila statsförvaltningen (skr. 2014/15:84).

Kontrollen av försvarsunderrättelseverksamheten (RiR 2015:2)

Försvarsunderrättelseverksamheten omgärdas av hög sekretess och begränsad insyn. I verksamheter med sådan begränsad transparens finns risk för att det uppstår osäkerhet hos allmänheten om verksamhetens innehåll och metoder. En väl fungerande kontroll är därför viktig. Riksrevisionen har granskat om kontrollen av försvarsunderrättelseverksamheten fungerar effektivt.

Riksrevisionens övergripande slutsats är att kontrollmyndigheten, Statens inspektion för försvarsunderrättelseverksamheten (Siun), har fått förutsättningar för att kunna bedriva kontrollverksamheten på ett effektivt sätt. Siun utför de uppgifter myndigheten har enligt lagar och förordningar och uppfyller de flesta av de kriterier som Riksrevisionen anser är en förutsättning för en effektiv kontrollverksamhet. Granskningen visar också att försvarsunderrättelsemyndigheterna tar Siuns synpunkter på allvar och genomför åtgärder i enlighet med Siuns beslut. Siuns dokumentation av kontrollverksamheten är dock sparsam, vilket innebär att det är svårt för Riksrevisionen att bedöma om Siun skulle kunna bedriva sin kontrollverksamhet mer effektivt än i dag. Riksrevisionens granskning visar också att det finns delar av kontrollverksamheten som behöver utvecklas, till exempel dokumentationen av arbetsprocessen och tydligheten i besluten.

Riksrevisionen rekommenderar bland annat att Siun tar fram dokumenta­tion om de metoder som används i granskningsverksamheten och att de tar fram nya rutiner för att i varje kontrollärende pröva vilken dokumentation som ska tas in och sparas i akten.

## Justitieutskottet

Återfall i brott – hur kan samhällets samlade resurser användas bättre? (RiR 2015:4)

Andelen personer som återfaller i brott har varit densamma under lång tid. I genomsnitt återfaller närmare 40 procent av alla dömda i brott inom tre år. Riksrevisionen har granskat samhällets insatser för att förebygga återfall i brott.

Ett av Kriminalvårdens viktigaste mål är att återfallen i brott ska minska. Kriminalvården har i uppdrag att samverka med andra samhällsaktörer för att nå det målet. Det kan till exempel handla om insatser för att dömda personer ska kunna förändra sina kriminella attityder, hitta försörjning, bostad och få relevant vård och stöd. Utöver Kriminalvården är Arbetsförmedlingen, Kronofogden, Försäkringskassan, kommunernas socialtjänster, vården och aktörer i civilsamhället några av dem som kan vara involverade.

Granskningen visar att de återfallsförebyggande insatserna inte täcker de stödbehov som Kriminalvården bedömer att klienterna har. Med bättre planering och mer samverkan mellan ansvariga aktörer skulle befintliga resurser kunna användas bättre och insatserna därmed få större effekt. Riksrevisionen anser även att det saknas viktig kunskap om insatser, resultat och långsiktiga effekter.

Riksrevisionen rekommenderar regeringen att ställa tydligare krav på samverkan mellan ansvariga aktörer, inklusive kommuner och landsting. Regeringen bör tillsammans med Sveriges kommuner och landsting och andra ansvariga myndigheter ta fram en nationell handlingsplan för att utveckla det återfallsförebyggande arbetet. Riksrevisionen rekommenderar också såväl regeringen som Kriminalvården att se till att de insatser som görs följs upp och utvärderas. Kriminalvården bör i sin tur driva på för en bättre samverkan med andra aktörer.

## Konstitutionsutskottet

Digitalradion – varför och för vem? (RiR 2015:5)

Regeringen och riksdagen står inför ett beslut om att gå över från FM-radio till marksänd digitalradio. Övergången motiveras bland annat av att marksänd digitalradio ger ett mervärde för lyssnarna och att Sveriges Radio bättre kan fullfölja sitt public service-uppdrag. En övergång till digitalradio har diskuterats sedan 1995 och utretts ett antal gånger. Nu är planen att släcka FM-nätet och gå över till ett marksänt digitalradionät 2022.

Riksrevisionen har granskat om staten har bidragit till en effektiv övergång till marksänd digitalradio utifrån ett samhällsekonomiskt perspektiv och ett lyssnarperspektiv. Granskningen visar att det dels finns betydande risker med övergången, dels finns ett antal brister i regeringens förberedelser av övergången. Riskerna handlar bland annat om att utredningarna om en övergång till marksänd digitalradio inte tillräckligt grundligt har analyserat radiolyssnandet i ett framtidsperspektiv. Internet och mobilnäten kommer att vara de dominerande teknikerna för medier och kommunikation i framtiden. Därtill förändras lyssnarnas vanor – traditionellt radiolyssnande minskar medan allt fler, speciellt yngre, lyssnar på radio via internet och poddar. Regeringens beredning saknar ett tydligt lyssnarperspektiv, där det inte är klarlagt vilka behov en övergång till marksänd digitalradio fyller hos lyssnarna. Även de tekniska analyserna har svagheter, där granskningen bland annat visar att den mobila täckningen i glesbygden riskerar att bli sämre. Regeringen har även betonat vikten av en resurseffektiv digitalisering, men Riksrevisionens samhällsekonomiska skattning tyder på att övergången inte är samhällsekonomiskt lönsam.

## Miljö- och jordbruksutskottet

Livsmedelskontrollen – tar staten sitt ansvar? (RiR 2014:12)

Den offentliga livsmedelskontrollen är viktig för att konsumenterna ska få säkra och rätt märkta livsmedel. En stor del av livsmedelskontrollen genomförs av länsstyrelser och kommuner. Denna kontrollverksamhet har under lång tid uppvisat stora problem.

Riksrevisionen har granskat regeringens, Livsmedelsverkets och länsstyrelsernas insatser för att säkerställa att livsmedelskontrollen är effektiv och ändamålsenlig. Granskningen har avgränsats till den kontroll som genomförs av länsstyrelser och kommuner.

Enligt Riksrevisionen har statens insatser för att lösa problemen i livsmedelskontrollen inte varit tillräckliga. Regeringen har inte agerat för att rätta till brister, och Livsmedelsverket har inte utnyttjat sina befogenheter. Kraven på kontrollmyndigheterna är inte tydliga, uppföljningen av kontrollverksamheten är bristfällig och det vidtas få åtgärder när problem uppdagas.

Riksrevisionen rekommenderar regeringen och de ansvariga myndigheterna att pröva om en tydligare statlig styrning leder till tillräckliga förbättringar i kontrollverksamheten. Det bör bland annat ske genom att regeringen förtydligar ansvaret för samordning och uppföljning, samt att Livsmedelsverket i större utsträckning använder sin föreskriftsrätt och vidtar åtgärder när brister i kontrollverksamheten upptäcks. Livsmedelsverket och länsstyrelserna bör även verka för ökad samverkan mellan kommunerna. Om förbättringar uteblir bör regeringen ompröva organiseringen av livsmedelskontrollen.

Regeringen har behandlat granskningen i skrivelsen Riksrevisionens rapport om granskning av livsmedelskontrollen (skr. 2014/15:16).

## Näringsutskottet

Exportkreditnämnden – effektivitet i exportgarantisystemet? (RiR 2014:21)

Exportkreditnämnden (EKN) bidrar till att främja näringslivet genom att erbjuda företag garantier som försäkrar dem mot risken att inte få betalt vid exportaffärer. Jämfört med andra myndigheter har EKN en hög grad av handlingsfrihet. Riksrevisionen har granskat om regeringen och EKN har skapat goda förutsättningar för effektivitet i exportgarantisystemet.

Riksrevisionens granskning visar att EKN har byggt upp ett omotiverat stort finansiellt överskott i förhållande till verksamhetens behov. Överskottet har uppstått bland annat genom att de premier som EKN tar ut för sina garantier har byggt på alltför försiktiga antaganden. Regeringen har inte heller vidtagit åtgärder för att hantera EKN:s överskott. I granskningen har det framkommit att det finns ett mönster, där företag som låter EKN garantera affärer i miljardklassen är mer nöjda med myndighetens service än de företag som behöver garantier för mindre affärer. Granskningen visar också att EKN:s satsning på små och medelstora företag inte fått något tydligt genombrott.

Riksrevisionen rekommenderar regeringen att vidta åtgärder för att anpassa EKN:s myndighetskapital till verksamhetens behov. Regeringen bör också göra det tydligare vilken funktion myndighetens verksamhet riktad till små och medelstora företag ska fylla. Riksrevisionen rekommenderar EKN att bland annat uppdatera komponenterna i den modell som bestämmer garantiernas premier, för att undvika att de systematiskt prissätts fel.

Regeringen har behandlat rapporten i skrivelsen Riksrevisionens rapport om effektivitet i exportgarantisystemet (skr. 2014/15:59).

Näringspolitikens effekter – Brister i informationen om statliga satsningar (RiR 2014:26)

Det har under lång tid funnits brist på information om företag som får del av statliga näringspolitiska insatser. Informationsbristen har gjort det svårt, och ibland omöjligt, att följa upp och utvärdera vissa näringspolitiska insatser riktade till enskilda företag. Myndigheten för tillväxtpolitiska utvärderingar och analyser (Tillväxtanalys) har fått i uppdrag att upprätta en databas över samtliga företag som fått del av näringspolitiska satsningar, men inga åtgärder har vidtagits för att säkerhetsställa att databasen innefattar samtliga företag.

Syftet med Riksrevisionens granskning har varit att undersöka vilka möjligheter och hinder som finns för att skapa en databas som innehåller information om alla företag som tagit del av näringspolitiska satsningar. Syftet med en sådan databas är i huvudsak uppföljning och utvärdering av de aktuella satsningarna.

I dag skiljer det sig åt mellan aktörerna om de lämnar information och om de är villiga att eller anser sig kunna lämna information. Riksrevisionens uppfattning är att det ska finnas, och att det är möjligt, att skapa ett system för hur information ska lämnas. Detta system ska vara utformat så att det möjliggör uppföljning och utvärdering samtidigt som det tar hänsyn till arbetsbördan som uppstår hos uppgiftslämnarna. Riksrevisionen rekommenderar därför regeringen att tillsammans med Tillväxtanalys utreda möjligheterna att, exempelvis inom regelverket för den officiella statistiken, införa en lagreglerad uppgiftsskyldighet som möjliggör uppföljning och utvärdering av näringspolitiska insatser.

Regeringen har behandlat rapporten i skrivelsen Riksrevisionens rapport om näringspolitikens effekter (skr. 2014/15:97).

Vattenfall – konkurrenskraftigt och ledande i energiomställningen? (RiR:2015:6)

Vattenfall är det statliga bolag som har störst omsättning och som ekonomiskt har störst resultatpåverkan på den statliga bolagsportföljen. Vattenfall är också ett av de bolag som har de största koldioxidutsläppen i Europa, medan bolagets tillväxttakt i förnybara energislag hittills är lägre än genomsnittet i tio europeiska länder. Riksrevisionen har granskat om regeringen har styrt mot, och om Vattenfall utformat sitt arbete mot, funktionella miljörelaterade hållbarhetsmål. Vidare har vi granskat om Vattenfall planerar och genomför åtgärder och om regeringen styr så att uppdrag och hållbarhetsmål uppnås.

Granskningen visar att Vattenfall inte har en tydlig målbild och att planeringen och finansieringen av åtgärder inte räcker för att Vattenfall ska bli ett konkurrenskraftigt och ledande bolag i energiomställningen. Granskningen visar också att regeringen inte varit tillräckligt tydlig med hur uppdraget ska tolkas och inte heller följt upp den del i uppdraget som rör arbetet med utsläppsminskning. Enligt Vattenfall har planerna på en försäljning av tysk kolkraft varit kända för regeringen sedan 2012. Trots det är regeringen inte förberedd på att hantera den finansiella risken med ett fortsatt ägande eller en försäljning.

Riksrevisionen rekommenderar Vattenfall att utveckla sin målbild samt planera och finansiera för att bli ett ledande bolag i energiomställningen. Riksrevisionen rekommenderar regeringen att påverka målen så att de leder till utsläppsminskningar, att följa upp och tydliggöra tolkningen av bolagets uppdrag i sin helhet samt att löpande skaffa kunskap och göra oberoende analyser för att kunna påverka bolagets konkurrenskraft och avkastning till staten.

## Socialförsäkringsutskottet

Att gå i pension – varför så krångligt? (RiR 2014:13)

Riksrevisionen har granskat utformningen av och informationen om de val inom den allmänna pensionen och inom tjänstepensionen som den enskilde ställs inför vid pensioneringen. Granskningen visar att flera val kräver djup kunskap om både systemet och konsekvenserna av valen för att de ska kunna göras på ett medvetet sätt. Detta påverkar möjligheten att göra bra val av såväl pensionsålder, uttagsprofil och förvaltning av pensionskapital som efterlevandeskydd.

Det finns också delvis motsägelsefulla skillnader i valmöjligheter och regler mellan främst allmän pension och tjänstepension, men även mellan olika tjänstepensionsavtal. Komplexiteten gör att många blir passiva, vilket innebär att valfriheten i praktiken begränsas och att utformningen av förval får en mycket stor inverkan på individens val. Riksrevisionen menar att en stor del av den komplexitet som individen möter beror på den nuvarande uppdelningen av roller mellan staten och arbetsmarknadens parter. Riksrevisionens övergripande slutsats är att staten inte har tagit ett tillräckligt ansvar för helheten.

Riksrevisionen rekommenderar regeringen att ta ett mer uttalat helhetsansvar för pensionssystemet utifrån ett medborgarperspektiv. Regeringen bör bland annat initiera en utveckling av en sammanhållen ansökningsprocess för uttag av pension. Regeringen bör även föreslå ändringar i den lag som i dag försvårar en harmonisering av reglerna för uttag mellan tjänstepensionen och den allmänna pensionen.

Regeringen har behandlat rapporten i skrivelsen Riksrevisionens rapport om att gå i pension (skr. 2014/15:33).

Det allmänna pensionssystemet – en granskning av granskningen (RiR 2014:17)

Att det allmänna pensionssystemet är robust och fungerar över tid är viktigt både för pensionssparare, pensionärer och för samhällsekonomin i stort. Många anser att systemet är krångligt och krävande, vilket kan riskera att minska tilltron till systemet och försvåra insyn. Under 2013 uppgick Pensionsmyndighetens utbetalningar för inkomstpension och tilläggspension till nästan 254 miljarder kronor. Det är viktigt att staten löpande granskar det allmänna pensionssystemet, eftersom den enskilde har stora valmöjligheter samtidigt som systemet är svårt att förstå. Mot denna bakgrund har Riksrevisionen granskat om Inspektionen för socialförsäkringens granskning av det allmänna pensionssystemet har medfört att rättssäkerhet och effektivitet upprätthålls.

Riksrevisionens samlade bedömning är att granskningen av det allmänna pensionssystemet brister. Granskningen visar att den granskning som bedrivs av Inspektionen för socialförsäkringen inte görs utifrån risk- och väsentlighetsanalyser. Inspektionen för socialförsäkringen har inte heller varit tillräckligt aktiv när det gäller att genomföra granskningar av det allmänna pensionssystemet. Pensionsmyndigheten har inte använt granskningarnas resultat i sitt utvecklingsarbete.

Regeringen har ett övergripande ansvar för att granskningsverksamheten av pensionssystemet fungerar. Riksrevisionens bedömning är att regeringen varit otydlig i sin styrning av verksamheten och inte säkerställt en fungerande granskning av pensionsområdet. Det innebär att regeringen behöver se till att verksamhetsformerna mellan de båda myndigheterna utförs i enlighet med deras uppdrag.

Regeringen har behandlat rapporten i skrivelsen Riksrevisionens rapport om granskningen av det allmänna pensionssystemet (skr. 2014/15:34).

Aktivitetsersättning – en ersättning utan aktivitet? (RiR 2015:7)

När det nya pensionssystemet infördes 2003 ersatte förmånen aktivitetsersättning det tidigare systemet med förtidspension för unga. En ökad grad av självständighet för unga med funktionsnedsättning skulle uppnås genom att uppmuntra personer med aktivitetsersättning till aktivitet.

Riksrevisionen har granskat om systemet med aktivitetsersättning är effektivt för att hjälpa unga med nedsatt arbetsförmåga att börja studera eller arbeta. Granskningen visar att aktivitetsersättningen inte lever upp till riksdagens och regeringens mål om att unga med nedsatt arbetsförmåga ska kunna leva ett aktivt liv. Många unga med aktivitetsersättning går utan sysselsättning i långa perioder. Det beror bland annat på att det saknas insatser, i synnerhet för dem som står längst från arbetsmarknaden. Det beror också på att Försäkringskassan har svårt att samordna sina insatser med övriga aktörer på området.

Riksrevisionen rekommenderar regeringen att se över de ansvariga aktörernas uppdrag när det gäller att samordna insatser till unga med aktivitetsersättning. Regeringen bör även se över möjligheten att öka de ekonomiska incitamenten för personer som vill lämna ersättningen för arbete eller studier. Riksrevisionen rekommenderar Försäkringskassan att prioritera sitt uppföljningsuppdrag för att se till att unga med aktivitetsersättning får det stöd som de behöver. Försäkringskassan bör även utveckla statistik över vilka insatser som gruppen med aktivitetsersättning tar del av och säkerställa kunskap om den grupp som saknar insatser.

## Socialutskottet

Överenskommelser mellan regeringen och SKL inom hälso- och sjukvården – frivilligt att delta men svårt att tacka nej (RiR 2014:20)

Riksrevisionen har granskat regeringens styrning av hälso- och sjukvården genom överenskommelser med Sveriges kommuner och landsting (SKL). Bakgrunden till granskningen är bland annat att antalet överenskommelser mellan staten och SKL har ökat.

Granskningen visar att regeringen, genom att införa tydligare ekonomiska incitament och detaljerade krav, har gjort överenskommelserna till ett kraftfullt styrmedel. Även om överenskommelserna formellt sett är frivilliga är det i praktiken närmast omöjligt för både SKL och landstingen att stå utanför.

Samtliga överenskommelser gäller väsentliga förbättringsområden inom vården och används bland annat för att förstärka effekten av lagstiftning. Varje ny överenskommelse ska dock hanteras av samma landsting som hanterar de redan pågående, och den samlade bördan av detta kan inte bortses ifrån. Landstingens strävan att uppnå överenskommelserna kan också leda till alltför enkla lösningar på komplexa problem i vården. Regeringens styrning genom överenskommelser har också inneburit att de olika aktörernas uppdrag har förskjutits något, vilket skapat svårhanterliga roller för både Socialstyrelsen och SKL.

Riksrevisionen bedömer att överenskommelserna styr landstingen till den grad att balansen mellan landstingen och staten har rubbats när det gäller styrningen av vården. Riksrevisionen rekommenderar därför regeringen att bland annat minska antalet överenskommelser så att landstingen klarar att ta emot dem, att ge landstingen rimliga förutsättningar att planera samt att vara restriktiv med prestationsersättning.

Regeringen har behandlat granskningen i skrivelsen Riksrevisionens rapport om överenskommelser mellan regeringen och SKL inom hälso- och sjukvården (skr. 2014/15:52).

Primärvårdens styrning – efter behov eller efterfrågan? (RiR 2014:22)

Ett av primärvårdens problem har varit bristande tillgänglighet, som var en av anledningarna till att vårdvalet och vårdgarantin infördes. Vårdvalsreformen innebär att patienter har rätt att välja vårdcentral, och att vårdgivare får etablera vårdcentraler var de vill. Vårdgarantin anger maxgränser för väntetider.

Riksrevisionen har granskat hur vårdvals- och vårdgarantireformerna påverkat möjligheterna för primärvården att verka för en god hälsa och en vård på lika villkor för hela befolkningen.

Riksrevisionen fann att vårdvalsreformen har fått en stark styreffekt. Många invånare har fått ökad tillgänglighet till vårdcentraler. Det finns dock indikationer på att det har blivit svårare att upprätthålla vårdens etiska princi­per om en likvärdig vård och att de mest behövande prioriteras. Vårdcentraler har företrädelsevis etablerats i befolkningstäta områden och i områden där vårdbehoven kan förväntas vara lägre. Läkartätheten på vårdcentraler är bero­ende av områdets socioekonomiska status – ett högt förväntat vårdbehov vägs inte upp av fler läkare. Skillnaderna i ohälsa har ökat i samhället, och vårdut­nyttjandet verkar ha blivit mer ojämlikt. Det är svårt för landstingen att skapa styrsystem som styr primärvården efter vårdens etiska principer. Vårdvalsre­formen sjösattes utan att regeringen planerade för en enhetlig uppföljning. Det är därför svårt att med tillgänglig information värdera primärvårdens utveck­ling på nationell nivå.

Riksrevisionen rekommenderar regeringen att utforma uppdraget för primärvården mer enhetligt och styra mot vårdens etiska principer.

Regeringen har behandlat granskningen i skrivelsen Riksrevisionens rapport om primärvårdens styrning (skr. 2014/15:72).

## Utbildningsutskottet

Statens dimensionering av lärarutbildningen – utbildas rätt antal lärare? (RiR 2014:18)

Riksrevisionen har granskat om systemet för dimensionering av lärarutbildning leder till att rätt antal lärare med rätt kompetens utbildas. Lärarutbildningen är en samhällskritisk utbildning och det råder brist på vissa typer av lärare. Situationen riskerar att förvärras eftersom antalet studenter är särskilt litet på de lärarutbildningar där behovet av lärare är som störst.

Granskningen visar att regeringen är återhållsam i sin styrning av lärosätena och inte aktivt mildrar målkonflikter i systemet för dimensionering av lärarutbildningen. Målkonflikterna kan bidra till att det utbildas för få lärare inom vissa ämnen och för många i andra. Vidare framkommer att de befintliga lärarresurserna tillsammans med antalet sökande studenter har störst betydelse för vilka ämnesinriktningar och det antal platser lärosätena erbjuder.

Riksrevisionen rekommenderar regeringen att bland annat justera resurstilldelningssystemet för att stärka lärosätenas förutsättningar att ge utbildningar inom bristämnen även när få studenter söker dem. Regeringen bör också ytterligare stimulera och underlätta för lärosätena att samverka för att uppnå en ökad specialisering bland lärosätena. Samtidigt rekommenderas lärosätena bland annat att arbeta mer systematiskt och strategiskt med att rekrytera studenter till lärarutbildningar där brist råder på arbetsmarknaden.

Regeringen har behandlat rapporten i skrivelsen Riksrevisionens rapport om statens dimensionering av lärarutbildningen (skr. 2014/15:47).

Specialdestinerade statsbidrag – Ett sätt att styra mot en mer likvärdig skola? (RiR 2014:25)

Riksrevisionen har granskat fyra specialdestinerade statsbidrag på skolområdet med avseende på om de bidrar till det övergripande målet om likvärdighet för eleverna.

Genomförandet av skolverksamheten har varit ett kommunalt ansvarsområde sedan kommunaliseringen av skolan genomfördes 1991. Från slutet av 1990-talet började staten återigen komplettera det generella statsbidraget med specialdestinerade bidrag för att styra skolan i önskad riktning.

Riksrevisionens granskning visar att systemet med specialdestinerade statsbidrag på skolområdet inte fungerar tillräckligt effektivt. Så som de granskade bidragen är utformade gynnar de inte ett deltagande av de huvudmän och skolor som relativt sett är i större behov av insatser. Statsbidragen fördelas inte till de skolenheter som behöver dem bäst sett till kunskapsresultat. Även Skolverkets insatser kan fungera mer effektivt. Skolverket har haft möjlighet att genomföra fördjupade analyser av hur bidragen fördelar sig på skolnivå och uppmärksamma regeringen på utfallet. Detta har inte skett, trots att finns stora skillnader mellan olika skolor både när det gäller deltagande i bidragssatsningar och behov av resurser.

Riksrevisionen rekommenderar regeringen att överväga om de specialdestinerade statsbidragen ska riktas till de skolor och huvudmän som är i större behov av statliga bidrag samt att vid utformandet av bidragsförordningarna anpassa villkoren så att de inte missgynnar huvudmän med mindre administrativa och ekonomiska resurser. Riksrevisionen rekommenderar också Skolverket att följa upp och analysera både vilka huvudmän och vilka skolor som tar del av respektive inte tar del av de specialdestinerade statsbidragssatsningarna, samt att intensifiera arbetet med att rikta stödjande och informerande insatser.

Regeringen har behandlat rapporten i skrivelsen Riksrevisionens rapport om specialdestinerade statsbidrag – ett sätt att styra mot en mer likvärdig skola?(skr. 2014/15:106).

## Utrikesutskottet

Swedfund International AB – Är finansieringen av bolaget effektiv för staten? (RiR 2014:16)

Riksrevisionen har granskat regeringens styrning av hur kapitalbehovet har tillgodosetts i bolaget Swedfund International AB. Granskningen har också följt upp de centrala rekommendationer som lämnades i Riksrevisionens granskning av Swedfund 2009. Under perioden 2009–2013 har Swedfund fått 1,8 miljarder kronor i kapitaltillskott, vilket har motsvarat ungefär 1 procent av den svenska biståndsbudgeten. Ett motiv för kapitaltillskotten har varit att verksamheten ska växa, men bolaget har under perioden inte ökat sina investeringsvolymer i den takt som prognostiserats. I stället har ett stort outnyttjat kapital ackumulerats i bolaget.

Riksrevisionens granskning visar att regeringen inte har haft ett tillräckligt underlag för att kunna överväga en alternativ finansiering av Swedfund. Ett sådant övervägande bör göras för att uppnå en effektiv användning av kapital. Om regeringen delvis hade finansierat Swedfund med en låneram, i stället för med kapitaltillskott, hade delar av Swedfunds stora outnyttjade kapital kunnat användas i annan statlig biståndsverksamhet. Både Swedfund och regeringen har förbättrat flera centrala områden som berördes i Riksrevisionens granskning 2009, men det finns fortfarande förbättringsområden.

Riksrevisionen rekommenderar regeringen att ta fram underlag för att pröva alternativa finansieringsformer i samband med analyser av kapitalbehovet för Swedfund. Riksrevisionen rekommenderar Swedfund att fortsätta arbetet med att utveckla uppföljningen av verksamheten och överväga att låta en oberoende aktör bedöma bolagets utvecklingseffekter.

Regeringen har behandlat rapporten i skrivelsen Riksrevisionens rapport om Swedfund International AB (skr. 2014/15:24).

Valuta för biståndspengarna? – valutahantering i det internationella utvecklingssamarbetet (RiR 2014:19)

Med en biståndsbudget på cirka 31 miljarder kronor är Sverige ett av de länder som ger mest bistånd, både i relation till bruttonationalinkomsten och i abso­luta tal. En stor del av de svenska biståndspengarna måste växlas från svenska kronor till utländsk valuta innan de kan användas av mottagarna. Riksrevi­sionen har granskat den statliga hanteringen av valutaväxling och valutarisker i det internationella utvecklingssamarbetet.

Granskningen visar att Sidas och Utrikesdepartementets hantering av valutaväxling och valutarisker brister i effektivitet och förutsägbarhet. Både Utrikesdepartementet och Sida har valutarisker som inte beaktas, och Sidas valutaväxling kostar mer än på jämförbara myndigheter. Valutahanteringen kan enligt Riksrevisionen inte anses bidra till regeringens ambitioner om resultat, kostnadseffektivitet och transparens i biståndet.

Riksrevisionen ger i denna rapport flera exempel på hur andra myndigheter arbetar för att uppnå en kostnadseffektiv valutaväxling, förutsägbarhet i betalningsflöden och matchning av garantiåtaganden i utländsk valuta. Dessa exempel visar att det finns en stor potential för att effektivisera valutahanteringen i det svenska biståndet.

Riksrevisionen rekommenderar att regeringen ser till att svenskt bistånd inte präglas av valutarisker, bland annat genom att tydliggöra ansvarskedjan för biståndsbetalningar som beslutas av Regeringskansliet. Samtidigt bör regeringen tydliggöra att myndigheter med valutahantering ska ta hjälp av Riksgäldskontoret. Sida bör omgående övergå till en mer aktiv och kostnadseffektiv hantering av myndighetens valutaköp.

Regeringen har behandlat rapporten i skrivelsen Riksrevisionens rapport om valutahanteringen i det internationella utvecklingssamarbetet(skr. 2014/15:49).

Bistånd genom internationella organisationer – UD:s hantering av det multilaterala utvecklingssamarbetet (RiR 2014:24)

En stor del av Sveriges bistånd förmedlas via internationella organisationer som FN och Världsbanken, så kallat multilateralt utvecklingssamarbete. Totalt uppgår denna del av biståndet till cirka 12 miljarder kronor årligen. Merparten av stödet går till organisationernas centrala budget, så kallat kärnstöd. Regeringen och riksdagen har betonat vikten av att de organisationer som får svenskt stöd arbetar effektivt och åstadkommer resultat som ligger i linje med svensk utvecklingspolitik. Riksrevisionen har granskat regeringens och Utrikesdepartementets hantering av det multilaterala utvecklingssamarbetet. Granskningen har fokuserat på beslutsprocesser, dokumentation av beslut samt uppföljning. Det finns brister och problem i alla delar. Regeringens och Utrikesdepartementets hantering av det multilaterala utvecklingssamarbetet är inte präglad av insyn, effektivitet och tydliga ansvarsförhållanden.

Riksrevisionen menar att riksdagen och allmänheten inte får tillgång till den information som behövs för att förstå vad det multilaterala biståndet används till. Den bristande insynen gör att det inte är möjligt att avgöra om det multi­laterala biståndet förmedlas till de mest effektiva och relevanta organisatio­nerna. Sammantaget är Riksrevisionens bedömning att en begränsad kontroll och insyn i hanteringen av det multilaterala biståndet gör att det finns en vä­sentlig risk att brister och fel i hanteringen inte upptäcks.

Riksrevisionen rekommenderar bland annat att regeringen fattar formella beslut om fördelningen av kärnstöd samt säkerställer att beslut dokumenteras tydligt och informativt. Redovisningen till riksdagen bör också utvecklas.

Regeringen har behandlat granskningen i skrivelsen Riksrevisionens rapport om bistånd genom internationella organisationer (skr. 2014/15:92).

Arktiska rådet – vad Sverige kan göra för att möta rådets utmaningar (RiR 2015:8)

Arktiska rådet är det viktigaste organet för internationellt samarbete i arktiska frågor. Medlemmar i rådet är de nordiska länderna samt Kanada, Ryssland och USA. Arktis står inför stora utmaningar. Issmältningen hotar att få allvarliga konsekvenser för ekosystemet och för ursprungsbefolkningarna i Arktis. De nationella revisionsmyndigheterna i Danmark, Norge, Ryssland, Sverige och USA har därför i samarbete granskat Arktiska rådet.

Granskningen visar att Arktiska rådets organisatoriska struktur är i sina grunddrag oförändrad sedan rådet bildades 1996, samtidigt som verksamhetens omfattning har ökat kraftigt och nya uppgifter har tillkommit. Rådet finansierar sin verksamhet med frivilliga bidrag från medlemsstaterna till enskilda projekt och det finns inte någon överblick över rådets totala finansiering och kostnadsutfall. Vidare saknar rådet mekanismer för att prioritera mellan olika projekt och för att följa upp om medlemsländerna genomför rådets rekommendationer.

Riksrevisionen rekommenderar regeringen att ta initiativ i Arktiska rådet för att anpassa den organisatoriska uppbyggnaden av rådets arbete till de nya förutsättningarna, skapa överblick över rådets totala finansiering och kostnadsutfall samt effektivisera de administrativa processerna för att prioritera mellan olika projektförslag. Det är också viktigt, anser Riksrevisionen, att förbättra medlemsländernas uppföljning av genomförandet av rådets rekommendationer.

Tryck: Elanders, Vällingby 2015

1. 1 kap. 3 § budgetlagen (2011:203). [↑](#footnote-ref-1)
2. Livsmedelskontrollen – tar staten sitt ansvar? Riksrevisionen 2014 (RiR 2014:12). [↑](#footnote-ref-2)
3. Swedfund International AB – Är finansieringen av bolaget effektiv för staten? Riksrevi­sionen 2014 (RiR 2014:16). [↑](#footnote-ref-3)
4. Exportkreditnämnden – effektivitet i exportgarantisystemet? Riksrevisionen 2014 (RiR 2014:21). [↑](#footnote-ref-4)
5. Statens dimensionering av lärarutbildningen – utbildas rätt antal lärare? Riksrevisionen 2014 (RiR 2014:18). [↑](#footnote-ref-5)
6. Informationssäkerheten i den civila statsförvaltningen, Riksrevisionen 2014 (RiR 2014:23). [↑](#footnote-ref-6)
7. Återfall i brott – hur kan samhällets samlade resurser användas bättre? Riksrevisionen 2015 (RiR 2015:4). [↑](#footnote-ref-7)
8. Vattenfall – konkurrenskraftigt och ledande i energiomställningen? Riksrevisionen 2015 (RiR:2015:6). [↑](#footnote-ref-8)
9. Den officiella statistiken – en rättvisande bild av samhällsutvecklingen? Riksrevisionen 2015 (RiR 2015:3). [↑](#footnote-ref-9)
10. Att tillvarata och utveckla nyanländas kompetens – rätt insats i rätt tid? Riksrevisionen 2014 (RiR 2014:11). [↑](#footnote-ref-10)
11. Överenskommelser mellan regeringen och SKL inom hälso- och sjukvården – frivilligt att delta men svårt att tacka nej (RiR 2014:20). [↑](#footnote-ref-11)
12. Valuta för biståndspengarna? – valutahantering i det internationella utvecklingssamarbetet, Riksrevisionen 2014 (RiR 2014:19) och Bistånd genom internationella organisationer – UD:s hantering av det multilaterala utvecklingssamarbetet, Riksrevisionen 2014 (RiR 2014:24). [↑](#footnote-ref-12)
13. Myndighetsförordningen (2007:515). [↑](#footnote-ref-13)
14. Förordningen (2007:603) om intern styrning och kontroll. [↑](#footnote-ref-14)
15. Vid tiden för färdigställandet av den årliga rapporten har inte alla revisionsberättelser lämnats, varför antalet kan komma att förändras. [↑](#footnote-ref-15)
16. En översiktlig analys av EU:s förfaranden för ansvarsutkrävande och offentlig revision, Europeiska revisionsrätten 2014. [↑](#footnote-ref-16)
17. Mer att förenkla! – Administration i strukturfondsprojekt, Riksrevisionen 2012 (RiR 2012:22); Landsbygdsprogrammet – från jordbruksstöd till landsbygdsstöd? Riksrevisionen 2013 (RiR 2013:13); Förvaltningen av regionala projektmedel – delat ansvar, minskad tydlighet? Riksrevisionen 2014 (RiR 2014:10). [↑](#footnote-ref-17)
18. § 5 lagen (2002:1022) om revision av statlig verksamhet m.m. [↑](#footnote-ref-18)
19. Säkerställd intern styrning och kontroll 2015 – Myndighetsledningarnas bedömning av intern styrning och kontroll i årsredovisningen för 2014, Ekonomistyrningsverket 2015 (ESV 2015:22). [↑](#footnote-ref-19)
20. International Financial Reporting Standards. [↑](#footnote-ref-20)
21. International Public Sector Accounting Standards. [↑](#footnote-ref-21)
22. European Public Sector Accounting Standards. [↑](#footnote-ref-22)
23. Överlåtelse av försvarsfastigheter och fastställande av avkastningskrav − underlag till Försvarsfastighetsutredningen, Ekonomistyrningsverket 2013 (ESV 2013:33). [↑](#footnote-ref-23)
24. 3 kap. 1 § andra stycket förordningen om årsredovisning och budgetunderlag. [↑](#footnote-ref-24)
25. ”Lagar, förordningar, övriga regeringsbeslut samt av ESV utfärdade föreskrifter och allmänna råd som berör myndigheternas redovisning ger uttryck för god redovisningssed. En förutsättning för att regeringsbeslut kan anses uttrycka god redovisningssed är att dessa är generella och långsiktiga för myndigheterna.” (ESV:s allmänna råd till 6 § förordningen om myndigheters bokföring.). [↑](#footnote-ref-25)
26. Valuta för biståndspengarna? – valutahantering i det internationella utvecklingssamarbetet, Riksrevisionen 2014 (RiR 2014:19) och Bistånd genom internationella organisationer – UD:s hantering av det multilaterala utvecklingssamarbetet, Riksrevisionen 2014 (RiR 2014:24). [↑](#footnote-ref-26)
27. Se t.ex. Vad påverkar resultaten i svensk grundskola? Kunskapsöversikt om betydelsen av olika faktorer, Skolverket (2009); Likvärdig utbildning i svensk grundskola? Skolverket (2012) och OECD (2014), PISA 2012 Results: What Students Know and Can Do – Student Performance in Mathematics, Reading and Science (Volume I, Revised edition, February 2014), PISA, OECD Publishing. [↑](#footnote-ref-27)
28. Prop. 1990/91:18, bet. 1990/91:UbU4, rskr. 1990/91:76. [↑](#footnote-ref-28)
29. Se närmare lagen (2010:801) om införande av skollagen (2010:800). [↑](#footnote-ref-29)
30. 1 kap. 8 § skollagen. [↑](#footnote-ref-30)
31. Statens tillsyn över skolan – bidrar den till förbättrade kunskapsresultat? Riksrevisionen 2013 (RiR 2013:16). [↑](#footnote-ref-31)
32. Lika betyg, lika kunskap? – En uppföljning av statens styrning mot en likvärdig betygssättning i grundskolan, Riksrevisionen 2011 (RiR 2011:23). [↑](#footnote-ref-32)
33. Specialdestinerade statsbidrag – Ett sätt att styra mot en mer likvärdig skola? Riksrevisionen 2014 (RiR 2014:25). [↑](#footnote-ref-33)
34. 2 kap. 13 § skollagen. [↑](#footnote-ref-34)
35. Statens dimensionering av lärarutbildningen – utbildas rätt antal lärare? Riksrevisionen 2014 (RiR 2014:18). [↑](#footnote-ref-35)
36. 1 kap. 5 och 9 §§ skollagen. [↑](#footnote-ref-36)
37. Statens kunskapsspridning till skolan, Riksrevisionen 2013 (RiR 2013:11). [↑](#footnote-ref-37)
38. Regleringsbrev för Statens skolverk avseende budgetåret 2015. [↑](#footnote-ref-38)
39. 1 § förordningen (2014:1578) med instruktion för Skolforskningsinstitutet. [↑](#footnote-ref-39)
40. Kränkt eller diskriminerad – är det någon skillnad? Riksrevisionen 2013 (RiR 2013:15). [↑](#footnote-ref-40)
41. 26 kap. skollagen. [↑](#footnote-ref-41)
42. Programme for International Student Assessment. [↑](#footnote-ref-42)
43. Trends in International Mathematics and Science Study. [↑](#footnote-ref-43)
44. Progress in International Reading Literacy Study. [↑](#footnote-ref-44)
45. Prop. 2014/15:1 utg.omr.16 avsnitt 4.3. [↑](#footnote-ref-45)
46. 10 kap. 5 § och 16 kap. 18 § skollagen. [↑](#footnote-ref-46)
47. Statens tillsyn över skolan – bidrar den till förbättrade kunskapsresultat? Riksrevisionen 2013 (RiR 2013:16). [↑](#footnote-ref-47)
48. Godkänd? Skolinspektionens prövningar av ansökningar från enskilda som vill bli skolhuvudmän, Riksrevisionen 2012 (RiR 2012:17). [↑](#footnote-ref-48)
49. När Skolinspektionen har godkänt en huvudman för en fristående skola eller utbildning gör Skolinspektionen också en etableringskontroll av huvudmannen och den godkända utbildningen. Etableringskontrollen görs under maj–juni samma år som utbildningen är tänkt att starta. [↑](#footnote-ref-49)
50. Följande skrivelser har lämnats av regeringen med anledning av granskningarna av statens insatser på skolområdet: skr. 2011/12:57 Riksrevisionens rapport om statens styrning mot en likvärdig betygssättning i grundskolan, skr. 2012/13:121 Riksrevisionens rapport om Skolinspektionens prövningar av ansökningar från enskilda som vill bli skolhuvudmän, skr. 2013/14:95 Riksrevisionens rapport om statens kunskapsspridning till skolan, skr. 2013/14:193 Riksrevisionens rapport om statens insatser för att motverka kränkande behandling i skolan, skr. 2013/14:200 Riksrevisionens rapport om statens tillsyn över skolan, skr. 2014/15:47 Riksrevisionens rapport om statens dimensionering av lärarutbildningen och skr. 2014/15:106 Riksrevisionens rapport om specialdestinerade statsbidrag – ett sätt att styra mot en mer likvärdig skola? [↑](#footnote-ref-50)
51. Dir. 2012:80 Aktiva åtgärder för att förebygga diskriminering och främja lika rättigheter och möjligheter. [↑](#footnote-ref-51)
52. Dir. 2014:10 Bättre möjligheter att motverka diskriminering. [↑](#footnote-ref-52)
53. Nya regler om aktiva åtgärder mot diskriminering, SOU 2014:41. [↑](#footnote-ref-53)
54. Swedfund International AB – Är finansieringen av bolaget effektiv för staten? Riksrevi­sionen 2014 (RiR 2014:16). [↑](#footnote-ref-54)
55. Exportkreditnämnden – effektivitet i exportgarantisystemet? Riksrevisionen 2014 (RiR 2014:21). [↑](#footnote-ref-55)
56. Vattenfall – konkurrenskraftigt och ledande i energiomställningen? Riksrevisionen 2015 (RiR:2015:6). [↑](#footnote-ref-56)
57. Valuta för biståndspengarna? – valutahantering i det internationella utvecklingssamarbetet, Riksrevisionen 2014 (RiR 2014:19). [↑](#footnote-ref-57)
58. Bistånd genom internationella organisationer – UD:s hantering av det multilaterala utvecklingssamarbetet, Riksrevisionen 2014 (RiR 2014:24). [↑](#footnote-ref-58)
59. Det allmänna pensionssystemet – en granskning av granskningen, Riksrevisionen 2014 (RiR 2014:17). [↑](#footnote-ref-59)
60. Primärvårdens styrning – efter behov eller efterfrågan? Riksrevisionen 2014 (RiR 2014:22). [↑](#footnote-ref-60)
61. Specialdestinerade statsbidrag – Ett sätt att styra mot en mer likvärdig skola? Riksrevi­sionen 2014 (RiR 2014:25). [↑](#footnote-ref-61)
62. Aktivitetsersättning – en ersättning utan aktivitet? Riksrevisionen 2015 (RiR 2015:7). [↑](#footnote-ref-62)
63. Europeiska socialfonden (ESF). [↑](#footnote-ref-63)
64. Den officiella statistiken – en rättvisande bild av samhällsutvecklingen? Riksrevisionen 2015 (RiR 2015:3). [↑](#footnote-ref-64)
65. Återfall i brott – hur kan samhällets samlade resurser användas bättre? Riksrevisionen 2015 (RiR 2015:4). [↑](#footnote-ref-65)
66. Näringspolitikens effekter – Brister i informationen om statliga satsningar, Riksrevisionen 2014 (RiR 2014:26). [↑](#footnote-ref-66)
67. Att tillvarata och utveckla nyanländas kompetens – Rätt insats i rätt tid? Riksrevisionen 2014 (RiR 2014:11). [↑](#footnote-ref-67)
68. Statens dimensionering av lärarutbildningen – utbildas rätt antal lärare? Riksrevisionen 2014 (RiR 2014:18). [↑](#footnote-ref-68)
69. Återfall i brott – hur kan samhällets samlade resurser användas bättre? Riksrevisionen 2015 (RiR 2015:4). [↑](#footnote-ref-69)
70. Att tillvarata och utveckla nyanländas kompetens – rätt insats i rätt tid? Riksrevisionen 2014 (RiR 2014:11). [↑](#footnote-ref-70)
71. Nyanländ i Sverige – Effektiva insatser för ett snabbt mottagande? Riksrevisionen 2014 (RiR 2014:15). [↑](#footnote-ref-71)
72. Informationssäkerheten i den civila statsförvaltningen, Riksrevisionen 2014 (RiR 2014:23). [↑](#footnote-ref-72)
73. Arktiska rådet – vad Sverige kan göra för att möta rådets utmaningar, Riksrevisionen 2015 (RiR 2015:8). [↑](#footnote-ref-73)
74. Förvaltningen av regionala projektmedel – delat ansvar, minskad tydlighet? Riksrevisionen 2014 (RiR 2014:10). [↑](#footnote-ref-74)
75. Skr. 2014/15:12 Riksrevisionens rapport om förvaltningen av regionala projektmedel. [↑](#footnote-ref-75)
76. Skr. 2014/15:12 Riksrevisionens rapport om förvaltningen av regionala projektmedel. [↑](#footnote-ref-76)
77. Riksrevisionen har låtit f.d. hovrättspresidenten Johan Hirschfeldt analysera ansvarsförhållandena vid förvaltningen av de regionala projektmedlen, systemets konstruktion och dess rättsliga grund. Johan Hirschfeldts underlagsrapport, Konstitutionella synpunkter på förvaltningen av regionala projektmedel, finns att ladda ner på Riksrevisionens webbplats. [↑](#footnote-ref-77)
78. Regionala etikprövningsnämnden i Göteborg, Linköping, Lund, Stockholm, Umeå och Uppsala. [↑](#footnote-ref-78)