



## Riksrevisorernas årliga rapport 2013

---

### Sammanfattning

Riksrevisorernas årliga rapport ska enligt tilläggsbestämmelse 3.8a.2 till 3 kap. 8 § riksdagsordningen lämnas som en redogörelse till riksdagen. Bilagt finns den av riksrevisorerna beslutade årliga rapporten 2013.

Stockholm den 11 juni 2013

Claes Norgren

Jan Landahl

Gudrun Antemar

# Innehållsförteckning

Sammanfattning.....	1
Innehållsförteckning.....	2
Inledning.....	6
Undantag från redovisningsreglerna.....	7
God revisionsbild och rättvisande bild.....	7
Riksrevisorernas bedömning.....	8
Erfarenheter av nya standarder för årlig revision.....	9
Ledningens uttalande till revisorn.....	9
Granskning av icke finansiell information.....	9
Myndigheternas möjligheter att komplettera beslutad årsredovisning.....	10
Riksrevisorernas bedömning.....	11
Intern styrning och kontroll i staten.....	12
Läget så här långt.....	12
Riksrevisorernas bedömning.....	14
Myndigheter med delat ansvar.....	15
Riksrevisorernas bedömning.....	16
Problem när myndigheter ska startas eller avvecklas.....	17
Avvecklingsmyndigheter.....	17
Nya myndigheter.....	18
Riksrevisorernas bedömning.....	18
Finansiella åtaganden kopplade till hyresavtal.....	19
Riksrevisorernas bedömning.....	19
Den årliga revisionen – våra viktigaste iakttagelser.....	20
Myndigheter med modifierat uttalande.....	20
Myndigheter med upplysning i revisionsberättelsen.....	22
Riksrevisionens internationella samverkan.....	25
Intosai viktigt för att utveckla offentlig revision.....	25
Den finansiella krisen präglar samarbetet i EU.....	25
Gemensamma granskningar ger mervärde.....	26
Riksrevisorernas bedömning.....	27
Insyn i de offentliga finanserna.....	28
Årsredovisningen för staten.....	28
Redovisningen av finanspolitiken.....	29
Riksrevisorernas bedömning.....	29
Effektivitetsrevisionens strategier.....	31
Avslutad strategi under året.....	31
Pågående strategier.....	32
Effektivitetsrevisionens rapporter – våra viktigaste iakttagelser.....	37
Arbetsmarknadsutskottet (AU).....	37
Civilutskottet (CU).....	38
Finansutskottet (FiU).....	39

Försvarsutskottet (FöU).....	41
Konstitutionsutskottet (KU) .....	41
Kulturutskottet (KrU).....	42
Miljö- och jordbruksutskottet (MjU).....	43
Näringsutskottet (NU).....	43
Skatteutskottet (SkU) .....	45
Socialförsäkringsutskottet (SfU).....	46
Socialutskottet (SoU) .....	47
Trafikutskottet (TU).....	49
Utbildningsutskottet (UbU).....	50
Utrikesutskottet (UU).....	52

Till riksdagen

Datum: 2013-06-11

Dnr: 30-2013-0788

## Riksrevisorernas årliga rapport 2013

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 som överlämnas till riksdagen. Ett utkast har redovisats för Riksrevisionens parlamentariska råd. Rapporten har tagits fram av Anders Rånlund och Annelie Jansson Westin.

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

Claes Norgren

Jan Landahl

Gudrun Antemar

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

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

Rapporten bygger på granskningsresultat från både den årliga revisionen och effektivitetsrevisionen. Inom den årliga revisionen granskar och bedömer vi om myndigheternas redovisning med underliggande räkenskaper är rättvisande. Granskningen av årsredovisningen avrapporteras i en revisionsberättelse. Identifierade fel och brister kan också meddelas i en revisionsrapport. Genom effektivitetsrevision granskar vi effektiviteten i den statliga verksamheten. Resultatet presenteras i granskningsrapporter.

## Inledning

Riksrevisorernas årliga rapport ger en bild av våra viktigaste iakttagelser från det senaste årets granskningar inom effektivitetsrevisionen och den årliga revisionen.

Vi bedriver en kontinuerlig bevakning och analys av trender och tendenser i samhällsutvecklingen. En samlad bild av denna presenteras i granskningsplanen, en bild som i sin tur påverkar inriktningen av vår granskning över tid. Genom den årliga rapporten kan vi summera intressanta iakttagelser som är värda att lyfta fram samtidigt som dessa ger ett inflöde till vår omvärldsanalys. Sammantaget ger granskningsplanen och den årliga rapporten oss möjlighet att successivt redovisa utvecklingen av Riksrevisionens granskningsinriktning. Det är dock viktigt att betona långsiktigheten i denna process och att en direkt koppling mellan analysen i en granskningsplan och resultaten i den efterföljande årliga rapporten inte alltid är så lätt att finna.

Rapporten inleds med några avsnitt som behandlar ett antal mer generella iakttagelser från vår årliga revision av myndigheternas årsredovisningar. Detta följs av ett avsnitt om de revisionsberättelser som resulterat i antingen ett modifierat uttalande eller en särskild upplysning.

Därefter diskuteras Riksrevisionens internationella närvaro ur några olika aspekter, inklusive vissa granskningsiakttagelser. Vi presenterar också iakttagelser från vår granskning av transparensen i de offentliga finanserna.

Avslutningsvis gör vi en kort genomgång av våra granskningsstrategier samt redogör för de viktigaste iakttagelserna från effektivitetsrevisionens samtliga rapporter under det senaste året för ett riksdagsutskott i taget.

## Undantag från redovisningsreglerna

I flertalet av regeringens förordningar inom det ekonomiadministrativa området gäller att respektive förordning gäller för myndigheter under regeringen i den utsträckning regeringen inte beslutat annat. Regeringen kan alltså fatta beslut om att hela eller delar av en förordning inte ska gälla för en viss myndighet. Detta förekommer också i ett stort antal fall och då oftast genom beslut i regleringsbrev. I regleringsbreven för 2013 har regeringen medgett ett hundratal undantag för ett sextiototal myndigheter. Undantagen rör främst förordningen om årsredovisning och budgetunderlag, anslagsförordningen och kapitalförsörjningsförordningen. I årsredovisningen för staten redovisar regeringen de undantag som man bedömer har störst betydelse för årsredovisningen.

## God revisionsned och rättvisande bild

Budgetlagen anger att ”bokföring och redovisning i staten ska fullgöras på ett sätt som stämmer överens med god redovisningsned. Redovisningen ska ge en rättvisande bild av verksamheten, det ekonomiska resultatet och ställningen samt förvaltningen av statens tillgångar”. I likhet med årsredovisningslagen i privat verksamhet tillämpas alltså i den statliga normeringen både god redovisningsned och rättvisande bild som uttryck för vilka krav som ska ställas på en redovisning.

Den årliga revisionens uppgift är att bedöma om myndigheternas årsredovisningar ger en rättvisande bild. Ett led i granskningen är att bedöma om de föreskrifter för finansiell rapportering som använts vid upprättandet av årsredovisningen är så utformade att årsredovisningen vid en korrekt tillämpning ger en rättvisande bild. Utan kunskap om vilket ramverk som har använts och vilken kvalitet det har är det svårt för en användare av årsredovisningen att bedöma dess innehåll. Riksrevisionens bedömning är att de förordningar som styr årsredovisningsarbetet uppfyller kraven på rättvisande bild. Men i de fall regeringen beslutar att dessa förordningar inte ska tillämpas fullt ut är det dock inte självklart att bedömningen blir densamma. Till exempel har Riksrevisionen av just denna anledning i två fall för räkenskapsåret 2012 avstått från att använda begreppet rättvisande bild i revisionsberättelsen.

Riksdagen har i flera sammanhang angett att god redovisningsned och utvecklingen av denna ska ha samma innebörd inom den offentliga sektorn som i den privata. I behandlingen av lagen om kommunal redovisning menade riksdagen sålunda att god redovisningsned ”inte i detalj kan bestämmas genom lag utan i stället preciseras genom en praktisk tillämpning och en faktiskt förekommande praxis hos en kvalitativt representativ krets av bokförings-

skyldiga”<sup>1</sup>. I sammanhanget ska också nämnas att Riksrevisionen tog upp frågan om utvecklingen av god redovisningssed i rapporten om Citybanans regionala medfinansiering (RiR 2012:8). Den utredning om en ändring av lagen om kommunal redovisning som gav kommuner och landsting möjlighet att i sin redovisning aktivera medfinansiering av statlig infrastruktur föregicks av stark kritik från såväl Rådet för kommunal redovisning som Ekonomistyrningsverket (ESV) eftersom man ansåg att förslaget var i strid med god redovisningssed.

## Riksrevisorernas bedömning

Enligt vår mening finns en risk för att regeringens beslut om undantag från ekonomiadministrativa förordningar kan hamna i konflikt med de grundläggande principerna för hur god redovisningssed bör tillämpas och utvecklas. Alltför många och omfattande undantag från generella ekonomiadministrativa regler kan skapa en oklarhet i förhållande till budgetlagens generella krav på regeringen och kan leda till bristande insyn och en försämrad styrning. Det är av denna anledning viktigt att möjligheten att besluta om avsteg tillämpas mycket restriktivt. Det bör i sammanhanget också påpekas att beslut om undantag från ekonomiadministrativa regler även påverkar ESV. Enligt sin instruktion ska ESV utveckla god redovisningssed i staten och ansvara för statsredovisningen. Det borde därför vara naturligt att ESV ges möjlighet att yttra sig över beslut om eventuella avsteg från ekonomiadministrativa regler, något som inte sker i dag.

---

<sup>1</sup> Bet. 1996/97:FiU15.



## Erfarenheter av nya standarder för årlig revision

Riksrevisionens granskning av myndigheternas årsredovisningar för räkenskapsåret 2012 genomfördes i enlighet med internationella standarder för finansiell revision International Standards of Supreme Audit Institutions, ISSAI. För Riksrevisionens del var detta det andra året som ISSAI tillämpades fullt ut i granskningen. Omställningen har gått väl. För myndigheter har nya krav ställts men samtidigt har myndigheterna fått en bättre återkoppling. För Riksrevisionens del kan konstateras att granskningen har blivit mer krävande för revisorerna. Inom några områden finns det dock ett behov av att diskutera hur revisorns delvis nya arbetssätt förhåller sig till den gällande normeringen för redovisning och förvaltning i staten.

### Ledningens uttalande till revisorn

En nyhet i övergången till ISSAI var införandet av ett obligatoriskt skriftligt uttalande från myndighetens ledning till revisorn. Uttalandet avser bland annat att revisorn fått all relevant information för genomförandet av revisionen och informerats om eventuella oegentligheter och överträdelser av lagar, förordningar med mera som kan ha betydelse för bedömningen av årsredovisningen. Denna typ av uttalanden har tidigare tillämpats inom den privata sektorn men var en nyhet för de statliga aktörerna.

Den svenska normeringen innebär att revisorn ges mer information om myndighetens verksamhet än vad som enligt tillämpliga förordningar måste framgå av årsredovisningen. Detta väcker en principiell fråga om hur öppen myndigheten bör vara om sin förvaltning av verksamheten. Det finns exempel från andra länder där det ställs högre krav på öppenhet från myndighetens sida. I Finland ska myndighetens ledning lämna ett uttalande i årsredovisningen om eventuella oegentligheter och fel begångna under räkenskapsåret. Kraven på redovisning av hur man arbetar med intern styrning och kontroll i verksamheten är också högre. Storbritannien har under de senaste åren gått över till en mer utvecklad form av redovisning av intern styrning och kontroll. Även här intygar myndighetens ledning direkt i årsredovisningen att man lämnat all relevant information till revisorn.

### Granskning av icke finansiell information

De nya revisionsstandarderna är utvecklade för den finansiella rapporteringen i en årsredovisning. Detta skapar problem i en svensk kontext eftersom årsredovisningarna för statliga myndigheter normalt också ska innehålla en resul-

tatredovisning. Många länder har krav på någon form av redovisning av verksamhetens resultat, men Sverige är unikt genom att resultatredovisningen är en obligatorisk del av årsredovisningen och därmed omfattas av revisorns uttalande. Frågan kompliceras också av att resultatredovisningen sedan den infördes i början av 1990-talet inte reglerats av föreskrifter på samma detaljerade nivå som den finansiella redovisningen. Vad som är god redovisningssed har med andra ord inte normerats på samma detaljerade nivå som den finansiella rapporteringen. Synen på vad som kännetecknar en bra resultatredovisning, dess syfte och hur den bör användas har också varierat över tid.

Sammantaget har detta lett till att myndigheter ibland har uppfattat att revisorerna gett uttryck för en annan uppfattning om hur reglerna för resultatredovisningen bör tolkas än vad ESV, som ansvarar för normeringen, gjort.

## Myndigheternas möjligheter att komplettera beslutad årsredovisning

En annan nyhet i samband med införandet av ISSAI var införandet av sammanställningar över upptäckta felaktigheter i årsredovisningen som också redovisas för myndighetsledningen. Detta avser både felaktigheter som om de inte rättas till kan leda till en modifierad revisionsberättelse, och mindre väsentliga fel. I revisorns ansvar ingår att tydligt informera myndigheten om vilka fel som kan påverka uttalandet i revisionsberättelsen. Den kommunikation som härigenom uppstår mellan myndighetsledning och revisor har varit positiv och har också i ett antal fall lett till att väsentliga fel kunnat rättas innan årsredovisningen beslutats, vilket bidragit till ökad kvalitet.

Ibland beslutar dock myndigheterna att ändra sina redan beslutade årsredovisningar. Detta kan vara befogat om ändringen avser en rättelse av ett väsentligt fel. Så har dock inte alltid varit fallet vilket lett till onödigt merarbete både för ESV i sammanställningen av underlaget för Årsredovisning för staten och för revisionen eftersom det kräver en förnyad granskning av myndighetens årsredovisning. Det är myndighetsledningen som självständigt beslutar om en ändring. Riksrevisionen kan därvidlag endast ge råd om huruvida det finns ett faktiskt behov av att besluta om ändrad årsredovisning.

Problemet med kompletteringar har dock minskat de senaste åren. Minskningen är till stor del föranledd av ökade informationsinsatser och förbättrad rådgivning från både ESV och Riksrevisionen.

Räkenskapsår	2010	2011	2012
Antal kompletteringar	25	12	8
varav väsentligt fel	4	8	5

Ett annat problem med ändringar är svårigheten att avgöra när en ändring är så omfattande att den i själva verket innebär att myndigheten har beslutat om en helt ny årsredovisning. I sådana fall ger det nämligen konsekvensen att

myndigheten bryter mot förordningens krav på att årsredovisningen ska lämnas till regeringen senast den 22 februari.

## Riksrevisorernas bedömning

Enligt vår mening bidrar granskningen enligt ISSAI till en ökad enhetlighet och kvalitet i årsredovisningarna. Kraven leder till bättre dokumentation och därmed ökad insyn. Det finns dock anledning att överväga vissa förenklingar av systemet. Vissa av de intyganden som nu lämnas till revisorerna skulle i stället kunna tas in som obligatoriska upplysningar i årsredovisningen. En sådan förändring av förordningen för årsredovisning och budgetunderlag borde bland annat omfatta intygandena om förekomsten av fel och oegentligheter i verksamheten samt om att revisorerna getts all relevant information för sin granskning.

Vi ser också ett behov av att komplettera de nuvarande revisionsstandarderna för finansiell revision med en av riksrevisorerna fastställd instruktion för granskningen av resultatredovisningen. Denna instruktion kan komplettera nuvarande ISSAI för finansiell revision och är anpassad till ESV:s normering av resultatredovisning. Vår avsikt är att utarbeta den nya instruktionen så att den kan tillämpas fullt ut i granskningen avseende räkenskapsåret 2013.

Vår bedömning är också att det finns skäl för regeringen att begränsa, eller helt avskaffa, möjligheten att komplettera redan beslutade årsredovisningar. En sådan förändring skulle också innebära ett ökat incitament för myndigheterna att ha sådana former för kvalitetssäkring av årsredovisningen att behovet av kompletteringar minskar. Även om möjligheten att komplettera en redan beslutad årsredovisning tas bort riskeras inte att väsentlig information för regeringens uppföljning och styrning försvinner. Denna information kommer då i stället att framgå av revisionsberättelsen.

## Intern styrning och kontroll i staten

Myndighetsförordningen anger att myndighetens ledning ansvarar inför regeringen 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”. Myndighetsledningens avvägning mellan myndighetsförordningens olika mål för verksamheten görs normalt genom det som kallas intern styrning och kontroll. För vissa och då främst större myndigheter gäller en särskild förordning om intern styrning och kontroll (FISK). För dessa gäller att de i anslutning till underskriften i årsredovisningen ska lämna en bedömning av huruvida den interna styrningen och kontrollen är betryggande.

Den nuvarande normeringen ger utrymme för olika tolkningar och ambitionsnivåer i sättet att redovisa underlaget för myndighetsledningens bedömning. Riksrevisionen har därför i årets granskning inte haft anledning att rikta kritik mot hur enskilda myndigheter tillämpat förordningen om intern styrning och kontroll. I likhet med föregående års årliga rapport har en genomgång gjorts av hur myndigheterna valt att redogöra för sitt arbete med intern styrning och kontroll och grunderna för sin bedömning. Genomgången visar flera förhållanden som försvårar en samlad analys av läget i staten när det gäller hur effektiv den interna styrningen och kontrollen är.

### Läget så här långt

#### **Myndigheternas bild av arbetet**

Totalt 62 av de 66 myndigheter som tillämpade förordningen om intern styrning och kontroll under 2012 lämnade en positiv bedömning i årsredovisningen om den interna styrningen och kontrollen. De fyra myndigheter som bedömde att man hade sådana brister att man inte kunde ge ett sådant intygande var Pensionsmyndigheten, Polisen, Kriminalvården och Mittuniversitetet. Flertalet myndigheter i övrigt redovisade någon typ av risk utan att det påverkade deras helhetsbedömning.

De vanligaste områdena där man bedömer att det finns brister är kompetensförsörjning, IT och informationssäkerhet samt upphandling. Som exempel beskriver Polisen i likhet med 2011 risker i samband med kvalitetssäkring av indata och överföring mellan olika IT-system. Även Åklagarmyndigheten, Försvarets materielverk och Länsstyrelsen i Stockholm lyfter fram IT-verksamheten som ett högriskområde. Problem som rör myndighetens kompetensförsörjning anges bland annat av Länsstyrelsen i Stockholm och Lantmäteriet. Sida redovisar risker kopplade till sin upphandlingsverksamhet.

Problem rörande hanteringen av sekretess och personuppgiftslagen lyfts fram som riskområde av Pensionsmyndigheten.

### **Fortfarande stor variation mellan myndigheterna**

I likhet med föregående år visar genomgången av årsredovisningarna för räkenskapsåret 2012 en stor variation i sättet att presentera sitt arbete och på vilka grunder man kommit fram till sitt ställningstagande. I vissa fall, exempelvis Göteborgs universitet, ges en relativt utförlig beskrivning av underlaget för myndighetsledningens ställningstagande. I andra fall som Örebro universitet begränsas beskrivningen till den obligatoriska bedömningen, och årsredovisningen saknar således bakgrund och motiv till myndighetsledningens ställningstagande.

### **Bedömningen avser inte alltid det aktuella räkenskapsåret**

En majoritet av myndigheterna konstaterar någon form av brist i sin interna styrning och kontroll men bedömer ändå att den interna styrningen och kontrollen är betryggande. En förklaring till detta är att gällande normering tillåter att åtgärder som planeras för nästkommande år kan inkluderas i myndighetsledningens bedömning. Jordbruksverket konstaterar exempelvis brister i den interna styrningen och kontrollen som trots att de inte åtgärdats under räkenskapsåret 2012 ändå leder till ett intygande om att den interna styrningen och kontrollen är tillfredsställande utifrån planerade åtgärder.

### **Norm saknas för betryggande intern styrning och kontroll**

Myndighetsledningens bedömning ska vara verksamhetsanpassad. Detta innebär dock också att bedömningen i stor utsträckning blir subjektiv då det inte finns en tydlig gemensam norm för vad som kan betraktas som en betryggande nivå på den interna styrningen och kontrollen. Till detta kan läggas att det som regel inte framgår av årsredovisningarna i vilken utsträckning slutsatserna och bedömningarna om brister är grundade på faktiska erfarenheter av att felaktigheter har förekommit eller om de bygger på en bedömning av den allmänna tillförlitligheten i myndighetens interna processer. Det senare skulle innebära att den interna styrningen och kontrollen har brister men att detta så långt inte har lett till några faktiska konsekvenser för verksamheten.

### **Risker för korruption och förtroendefrågor**

Intern styrning och kontroll är ett medel för myndighetsledningen att leva upp till myndighetsförordningens krav på effektivitet, rättsslighet och god hushållning. De brister som myndigheterna redovisar avser främst sådant som påverkar myndighetens effektivitet och kravet på rättsslig hantering. Vi kan här konstatera att vissa typer av brister mycket sällan berörs i myndigheternas årsredovisningar. Detta gäller bland annat risker för korruption. I rapporten

Statliga myndigheters skydd mot korruption (RiR 2013:2) konstaterades att många myndigheter inte analyserat risker för korruption och att förordningen om intern styrning och kontroll inte har haft någon avgörande påverkan på myndigheters arbete mot korruption.

Ett annat område som mycket sällan berörs i myndigheternas årsredovisningar är risken för förtroendeskada beroende på misshushållning med statliga medel. Detta är fallet trots den debatt som fördes under 2012 då ett antal statliga myndigheter kritiserades för misshushållning kopplad till överdriven internrepresentation och trots att ett stort antal myndigheter gjorde uppföljningar av sina interna regler under 2012.

## Riksrevisorernas bedömning

Vi anser att regeringen bör överväga åtgärder för att skapa en ökad öppenhet i frågor som rör myndigheters arbete med intern styrning och kontroll. Det nuvarande kravet på ett standardiserat uttalande från myndighetsledningens sida i anslutning till årsredovisningen är i sig bra men ger en begränsad bild av hur man lever upp till myndighetsförordningens krav. Det är också sällsynt att myndigheten redovisar och kommenterar faktiska felaktigheter som uppstått i förvaltningen. En mer öppen redovisning av hur myndigheten hanterat faktiska fel och brister i verksamheten kan bidra till ett ökat förtroende.

Förhållandet att myndighetsledningens bedömning inte alltid avser det faktiska läget när det gäller intern styrning och kontroll under det aktuella räkenskapsåret bidrar också till otydlighet. Visserligen kan en redovisning av planerade framtida åtgärder för att hantera konstaterade brister i intern styrning och kontroll ha ett informationsvärde i sig. Om en myndighet inte lämnar några kommentarer om hur man avser att åtgärda redovisade problem uppstår en osäkerhet om myndighetsledningen planerar några åtgärder, eller om man avser att acceptera risken. Vi menar dock att eftersom myndighetsledningens bedömning är en del av årsredovisningen bör bedömningen enbart utgå från åtgärder som haft effekt under innevarande räkenskapsår. Detta hindrar i sig inte en redovisning av planerade framtida åtgärder.

När det gäller risken för förtroendesador är detta en risk som är kvalitativ till sin karaktär och ofta avser relativt ringa belopp, vilket utgör en särskild utmaning för uppföljning och kontroll. Här bör enligt vår mening övervägas en kompletterande vägledning till FISK för att säkerställa att riskbedömningarna i större utsträckning omfattar myndighetsledningens hela förvaltningsansvar.

## Myndigheter med delat ansvar

I vissa fall förekommer det att regeringen beslutat att flera myndigheter delar ansvaret för ett ärendes hantering. De övergripande kontrollfunktioner som ska säkerställa förvaltningsansvaret riskerar därmed att bli oklara. Det blir också svårt att säkerställa att samtliga åtaganden redovisas i årsredovisningarna.

En myndighet som tvingas hantera ett sådant delat ansvar är Sida. I årets årsredovisning intygar ledningen, i likhet med föregående år, att den ger en rättvisande bild av verksamhetens resultat samt av kostnader, intäkter och myndighetens ekonomiska ställning. Samtidigt anger man att bedömningen inte omfattar ekonomiska åtaganden som ingåtts av Regeringskansliet inom de anslagsposter som Regeringskansliet beslutar om men som Sida administrerar utbetalningar för. För dessa poster är Sidans ansvar begränsat till att betala ut medel i enlighet med Regeringskansliets beslut samt att redovisa dem i myndighetens årsredovisning. Detta förfarande riskerar att leda till oklarheter när det gäller ansvaret. Regeringskansliet har hela ansvaret för hanteringen av de utestående ekonomiska åtaganden som Sida ska redovisa i sin årsredovisning. Sidans ledning kan inte bedöma om de redovisade åtagandena ger en rättvisande bild i årsredovisningen eftersom man inte har tillgång till de underlag som använts eller har kunskap om vilka rutiner som tillämpas.

Migrationsverkets ledning har i likhet med Sidans ledning valt att i årsredovisningen notera att den endast kan ta begränsat ansvar för den interna styrningen och kontrollen vid hantering av en del av myndighetens verksamhet. När det gäller Migrationsverket är det systemet med Solidfonderna, med tre olika aktörer inblandade, som avses.

Det finns ytterligare exempel. Försäkringskassan har genom en ändring i regleringsbrevet för 2012 fått i uppgift att redovisa vissa ekonomiska åtaganden som ingås av regeringen. De åtaganden som avses gäller bidrag från staten till Sveriges Kommuner och Landsting och uppgår i årsredovisningen till 2 miljarder kronor. Underlagen för Försäkringskassans redovisning består av överenskommelser mellan staten och Sveriges kommuner och landsting. Kammarkollegiet har sedan ett par år tillbaka tagit över dispositionen av ett större antal anslagsposter som tidigare stod till regeringens disposition och redovisades i Regeringskansliets årsredovisning. Beslut om bemyndiganden fattas löpande under året, vilket gör att Kammarkollegiet inte kan förutse hur omfattande denna redovisning kan bli eller vilka departement som fattar besluten. Det finns även delat ansvar för beslut och utbetalningar som berör länsstyrelserna, Naturvårdsverket, Havs- och vattenmyndigheten, Riksantikvarieämbetet och Migrationsverket.

## Riksrevisorernas bedömning

Det finns en risk för missförstånd och felaktigheter när förvaltningsansvaret skiljs från redovisningsansvaret som i dessa fall. Det är också svårt både för myndighetsledning och i revisionen att fastställa vem som har ansvaret för att utbetalningarna blir korrekta. Ännu mer problematiskt blir det när myndigheterna inte delar med sig av den information som krävs för att säkerställa att regeringens beslut om delat ansvar hanteras korrekt. Vi anser att regeringen genom dessa beslut om delat ansvar skapar en bristande öppenhet när det gäller berörda myndigheter.



## Problem när myndigheter ska startas eller avvecklas

Utgångspunkten för den årliga revisionen är en bedömning av de risker som finns i respektive myndighet och hur dessa risker kan påverka den rättvisande bilden i myndighetens årsredovisning. Riksrevisionens erfarenhet, som även redovisats i tidigare årliga rapporter, är att riskerna för felaktigheter är högre i myndigheter som är nystartade och i myndigheter som står inför avveckling.

### Avvecklingsmyndigheter

Ett gemensamt problem för dessa myndigheter är oklarheter i regleringsbrev. Det är viktigt att det framgår av regeringens beslut, i instruktion, regleringsbrev eller annat beslut, vem som utgör ledningen i myndigheten och har ansvaret för att besluta om årsredovisning och intyga en rättvisande bild av verksamhetens resultat och myndighetens ekonomiska ställning. Så är dock inte alltid fallet. Det bör också framgå hur modifierade revisionsberättelser och revisionsrapporter avseende väsentliga felaktigheter i avvecklingsmyndigheter ska hanteras. Det är inte alltid som den som pekas ut som ledning i en avvecklingsmyndighet har kännedom om verksamheten.

En förutsättning för en effektiv och rättvisande avveckling är vidare att denna förbereds och påbörjas i god tid. För att myndigheterna ska kunna påbörja avvecklingen i tid krävs dock att regeringen ger myndigheten formella direktiv som rör nedläggningen. Riksrevisionens granskning visar att sådana regeringsbeslut i flera fall har kommit sent. Även avvecklaren för avvecklingsmyndigheterna har ofta utsetts sent.

Revisionsberättelsen för Kompetensrådet för utveckling i staten avseende 2012 innehåller en reservation då Riksrevisionen bedömer att myndigheten borde ha redovisat en övrig avsättning med ett väsentligt belopp för lokalkostnader i årsredovisningen för 2012. Myndigheten är under avveckling men är bunden av ett hyresavtal till och med den 31 december 2016. Myndigheten har uppskattat det maximala beloppet avseende framtida hyror till drygt 4 miljoner kronor. En tillförlitlig uppskattning av det troliga utflödet av resurser som kommer att krävas för att reglera åtagandet borde redovisats som en avsättning. Om en avsättning hade redovisats skulle flera delar av årsredovisningen påverkats såsom övriga avsättningar, lokalkostnader samt kapitalförändringen.

Avvecklingsmyndigheterna får ofta undantag från delar av förordningen om årsredovisning och budgetunderlag genom regleringsbrev. Detta skapar svårigheter för revisorn att bedöma om ramverket för årsredovisningen uppfyller kraven för en rättvisande bild. Under 2012 har fyra avvecklingsmyndigheter även fått undantag från att belasta förvaltningsanslaget med avsätt-

ningar för omstruktureringar. Avsättningarna ska i stället belasta förvaltningsanslaget i den övertagande myndigheten, vilket framstår som problematiskt eftersom förvaltningsutgifter enligt anslagsförordningen ska redovisas på det budgetår som kostnaderna hänförs till.

## Nya myndigheter

Myndigheter som startas kan avse helt nya verksamheter eller verksamheter som tas över från andra myndigheter. I en del fall startas nya myndigheter under det löpande året. Exempel på stora myndigheter som på senare år har startat under löpande år är Havs- och vattenmyndigheten i juli 2011 och Statens servicecenter i juni 2012.

Havs- och vattenmyndigheten övertog verksamhet från Fiskeriverket och fick ansvaret att till exempel upprätta årsredovisningen för den nedlagda myndigheten, detta samtidigt som man stod inför att bygga upp en ny organisation. Den nya myndighetens ekonomiavdelning blev fullt sysselsatt med att avveckla den gamla myndigheten, till exempel hantera oklarheterna i regleringsbrev för såväl den nedlagda myndigheten som avvecklingsmyndigheten och även för den nya myndigheten. En sådan oklarhet var att den nya myndigheten fick överta ett underskott medan medlen för att kompensera underskottet gick till avvecklingsmyndigheten. Riksrevisionen lämnade en modifierad revisionsberättelse med avvikande mening för 2011 på grund av flera väsentliga felaktigheter.

Statens servicecenter har sedan starten arbetat med att etablera rutiner för tjänsterna till kundmyndigheterna. På den korta tid som gått har det inte varit möjligt med tillgängliga resurser att få alla rutiner kring interna styr- och stödprocesser på plats. Det gäller även processen med att skapa en fungerande intern styrning och kontroll.

## Riksrevisorernas bedömning

Start och avveckling skapar stora risker för de inblandade organisationerna. I viss utsträckning är dessa omställningsproblem naturliga och oundvikliga. Vi anser dock att de förutsättningar som regeringen och Regeringskansliet ger inför dessa processer kan förbättras genom en mer strukturerad process.

Det är vår mening att nystartade myndigheter bör få mer tid på sig att utarbeta en fungerande intern styrning och kontroll innan ledningen behöver upprätta årsredovisning. När det gäller myndigheter under avveckling är det viktigt att säkerställa att det finns en ordning för att hantera beslut om till exempel årsredovisning.

## Finansiella åtaganden kopplade till hyresavtal

Både i samband med 2011 och 2012 års årliga revision har Riksrevisionen noterat myndigheter som har haft omfattande finansiella åtaganden i sina hyresavtal. De finansiella åtagandena måste bedömas och beräknas vid varje bokslutstillfälle då det bland annat kan uppkomma en återställningsskyldighet under hyrestiden.

Vid granskningen 2011 gällde detta Sameskolstyrelsen som hade avtalat att betala ersättning till hyresvärden när hyresperioden för någon av dess lokaler inte längre förlängdes. Beloppet beräknades preliminärt till drygt 100 miljoner kronor och den bristande redovisningen ledde till en modifierad revisionsberättelse.

Vid granskningen 2012 noterades att även vissa universitet och högskolor har finansiella åtaganden i sina hyresavtal som uppgår till höga belopp. De finansiella åtagandena har tidigare år inte framgått av högskolornas årsredovisningar och har många gånger inte heller uppmärksammats av högskolorna. Södertörns högskola har i årsredovisningen redovisat en ansvarsförbindelse gentemot fastighetsägaren på sammanlagt 680 miljoner kronor. Vidare har finansiella åtaganden noterats i hyresavtal hos Karolinska Institutet omfattande drygt 180 miljoner kronor, Stockholms universitet om 90 miljoner kronor samt Uppsala universitet om 50 miljoner kronor.

Högskolor har rätt att teckna hyresavtal med löptider upp till 10 år utan regeringens godkännande, dock ska en särskild formel tillämpas för att avgöra om den ekonomiska förpliktelsen behöver godkännande av regeringen. För avtal med en löptid längre än 10 år krävs regeringens godkännande. Det kan konstateras att myndigheterna har vissa problem med att upprätthålla kunskapen om vad som står i de ursprungliga tecknade hyresavtalen över tid. Om nyckelpersoner slutar händer det att den nuvarande ledningen eller ekonomivdelningen saknar kännedom om väsentliga villkor i avtalen. ESV har i uppdrag att samla in och tillhandahålla uppgifter om den statliga lokalförsörjningen. Syftet är primärt att stödja myndigheterna, inte att skapa underlag för en nationell uppföljning av lokalförsörjningen. ESV har heller inget särskilt uppdrag att följa upp myndigheternas finansiella åtaganden som är kopplade till hyresavtalen.

### Riksrevisorernas bedömning

Omfattningen av samtliga myndigheters finansiella åtaganden kopplade till hyresavtalen är inte känd. Det är ett väsentligt riskområde som bör följas upp. Det är vår bedömning att det finns en risk att staten har åtaganden för betydande belopp kopplade till sina lokaler och att regeringen borde skaffa sig en överblick över hur åtagandena utvecklas.

## Den årliga revisionen – våra viktigaste iakttagelser

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

Av revisionslagen framgår även att årlig revision ska göras 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 god redovisningsred. Årlig revision ska i enlighet med god revisionsred inriktas mot bedömda risker för väsentliga fel. Riksrevisionen ska arbeta förebyggande och meddela eventuella fel och brister till berörda parter så snart som möjligt.

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

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

*Samliga revisionsrapporter kan läsas i sin helhet på [www.riksrevisionen.se](http://www.riksrevisionen.se)*

### Myndigheter med modifierat uttalande

För 2012 har Riksrevisionen lämnat fem revisionsberättelser med modifierat uttalande i revisionsberättelsen. Som jämförelse lämnades fyra modifierade revisionsberättelser 2011 och två 2010.

#### **Reservation**

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

*Smittskyddsinstitutet*

I en tabell i resultatredovisningen redovisar myndigheten sitt totala ekonomiska utfall gällande anslag, avgifter och externfinansiering. Dessa uppgifter överensstämmer inte med vad som redovisats i de finansiella delarna av årsredovisningen. Avvikelserna är väsentliga och har inneburit att resultatredovisningens övriga underliggande tabeller med ekonomiskt utfall för alla verksamhetsområden innehåller motsvarande avvikelser. Enligt förordningen om årsredovisning och budgetunderlag bör en eventuell brist på överensstämmelse mellan en verksamhets totala intäkter och kostnader och årsredovisningens finansiella delar kunna förklaras och kommenteras, vilket inte har gjorts i årsredovisningen.

*Kompetensrådet för utveckling i staten*

Kompetensrådet för utveckling i staten är under avveckling men är bundet av ett hyresavtal till och med den 31 december 2016. Myndigheten har uppskattat det maximala beloppet avseende framtida hyror till 4 190 000 kronor. En tillförlitlig uppskattning av det troliga utflödet av resurser som kommer att krävas för att reglera åtagandet borde redovisats som en avsättning. Om en avsättning hade redovisats skulle flera delar av årsredovisningen påverkats, såsom övriga avsättningar, lokalkostnader samt kapitalförändringen. Riksrevisionen bedömer att myndigheten borde ha redovisat en övrig avsättning med ett väsentligt belopp för lokalkostnader i årsredovisningen 2012.

Myndigheten behöver enligt regleringsbrevet inte lämna en resultatredovisning. Trots detta undantag från det ekonomiadministrativa regelverket har myndigheten lämnat en omfattande resultatredovisning. Myndigheten saknar dock dokumentation till stor del av informationen som lämnas i resultatredovisningen.

*Myndigheten för utländska investeringar i Sverige*

Myndigheten för utländska investeringar i Sverige redovisar en felaktig upplupen intäkt (redovisat under posten oförbrukade bidrag med negativt belopp) i årsredovisningen 2012 på 1 942 000 kronor. Eftersom myndigheten inte har rätt till den upplupna intäkten borde verksamheten i stället ha finansierats med anslag. Konsekvensen blir att det utgående överföringsbeloppet på anslagsposten Investeringsfrämjande är för högt redovisat med motsvarande summa. Eftersom myndigheten är under nedläggning kommer beloppet därför att behöva avräknas anslag i avvecklingsmyndigheten under 2013.

**Vi har avstått från att uttala oss**

Riksrevisionen har lämnat ett modifierat uttalande i form av att vi avstår från att uttala oss för två myndigheter 2012. Det innebär att vi anser att det saknas ett ramverk för den finansiella rapporteringen, vilket innebär att vi inte kan bedöma om årsredovisningen ger en rättvisande bild för dessa två myndigheter.

*Allmänna arvsfonden*

Kammarkollegiet lämnar redovisningen för Allmänna arvsfondens förvaltning. Det framgår dock inte av den lag och förordning som styr vad redovisningen ska innehålla eller vilket ramverk för finansiell rapportering som ska tillämpas vid upprättandet av redovisningen. En revision enligt ISSAI kräver att redovisningen är upprättad i enlighet med ett tillämpligt ramverk för finansiell rapportering avsett att ge en rättvisande bild. Det är således inte möjligt att bedöma om redovisningen är tillförlitlig och räkenskaperna rättvisande.

*Nämnden för hemslöjdsfrågor*

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

## Myndigheter med upplysning i revisionsberättelsen

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

I samband med en upplysning skriver vi i revisionsberättelsen att informationen i upplysningen inte påverkar vårt uttalande, det vill säga en upplysning är inte en modifierad revisionsberättelse. I årets granskning har upplysningar lämnats i sex revisionsberättelser.

## Särskild upplysning

### *Årsredovisningen för staten*

Riksrevisionen vill fästa uppmärksamheten på att regeringen enligt 10 kap. 1 § budgetlagen är redovisningsskyldig inför riksdagen för de tillgångar som regeringen förvaltar och förfogar över. Redovisningsskyldigheten omfattar även den verksamhet som bedrivs av staten samt statens skulder och övriga ekonomiska åtaganden.

I enlighet med riksdagsbeslut om principer för redovisning av skatter redovisas skatteinkomster enligt periodiserade principer. Detta innebär att redovisningen av skatter i årsredovisningen för staten till viss del grundas på bedömningar av förväntat taxeringsutfall och inbetalningar. Jämfört med föregående år har regeringen också ändrat redovisningsprinciperna för redovisning av statsskulden.

### *Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB)*

Riksrevisionen vill fästa uppmärksamheten på att MSB i sin årsredovisning beskriver att överskottet i den avgiftsfinansierade verksamheten beror på delfinansiering via anslagsposten Gemensam radiokommunikation för skydd och säkerhet.

### *Styrelsen för internationellt utvecklingssamarbete (Sida)*

Riksrevisionen vill fästa uppmärksamheten på att det av årsredovisningen framgår att Sidas styrelse inte har gjort en bedömning av den rättvisande bilden för de ekonomiska åtaganden som ingåtts av Regeringskansliet inom de anslagsposter som Regeringskansliet beslutar om, men som Sida administrerar utbetalningar för.

### *Styrelsen för utvärdering av internationellt utvecklingssamarbete (Sadev)*

Riksrevisionen vill fästa uppmärksamheten på att Sadev i årsredovisningen beskriver att myndigheten för 2012 fått undantag från anslagsförordningen när det gäller avsättningar för omstruktureringar. Detta har lett till att 6 899 000 kronor inte har avräknats anslaget 2012 utan kommer att avräknas anslaget i avvecklingsmyndigheten 2013.

### *Myndigheten för utländska investeringar i Sverige*

Riksrevisionen vill fästa uppmärksamheten på att myndigheten i årsredovisningen beskriver att man för 2012 fått undantag från anslagsförordningen när det gäller avsättningar för omstruktureringar. Detta har lett till att 2 468 000 kronor inte har avräknats anslaget 2012 utan kommer att avräknas anslaget i avvecklingsmyndigheten 2013.

### *Kompetensrådet för utveckling i staten*

Riksrevisionen vill fästa uppmärksamheten på att myndigheten i årsredovisningen beskriver att man för 2012 fått undantag från anslagsförordningen när det gäller avsättningar för omstruktureringar. Detta har lett till att 2 404 000 kronor inte har avräknats anslaget 2012 utan kommer att avräknas anslaget i avvecklingsmyndigheten 2013.

## Övrig upplysning

### *Årsredovisningen för staten*

Regeringen lämnar ett intygande där den bedömer huruvida EUräkenskaperna i allt väsentligt är rättvisande samt intygar att det finns ett ramverk för staten som syftar till att säkerställa en betryggande intern styrning och kontroll av EU-medlen. Regeringen lämnar dock inte något intygande som innefattar en bedömning av hur effektiv den interna styrningen och kontrollen är. En sådan bedömning ingår inte heller i Riksrevisionens uttalande.

Regeringen redovisar antaganden som ligger till grund för budgeterade uppgifter (inkomster och utgifter). Riksrevisionen vill påtala att revisionen inte har betraktat och utvärderat de antaganden som ligger till grund för de budgeterade uppgifterna.

### *Pensionsmyndigheten*

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

Pensionsmyndigheten redovisar också jämförelsetal från tidigare års Orange rapport. Dessa jämförelsetal har inte 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.



## Riksrevisionens internationella samverkan

Riksrevisionens internationella samverkan sker främst inom ramen för den internationella organisationen för högre revisionsorgan (Intosai) och inom det samarbete på europeisk nivå som bedrivs mellan revisionsorganen och Europeiska revisionsrätten. Riksrevisionen samverkar även genom att delta i gemensamma granskningar med andra nationella revisionsorgan.

### Intosai viktigt för att utveckla offentlig revision

En global standard för offentlig revision främjar kvalitet, följdriktighet och insyn i den offentliga revisionen världen över. Det är något som inte minst har aktualiserats i samband med den globala finansiella krisen. Riksrevisionen fokuserar sedan ett antal år tillbaka sitt arbete inom Intosai främst på utveckling av internationella standarder för offentlig revision.

Intosais arbete med att utveckla internationella riktlinjer för finansiell revision inom offentlig verksamhet sker i samarbete med den privata sektorns standardsättande organ International Auditing and Assurance Standards Board. Genom att samarbeta med den privata sektorn har Intosai kunnat utgå från redan internationellt erkända standarder och har till dessa utarbetat riktlinjer anpassade för offentlig sektor.

Riksrevisionen arbetar också för att genom Intosai främja revisionens roll globalt. Riksrevisionen deltar exempelvis i arbetsgruppen Working Group on Financial Modernization and Regulatory Reform. Arbetsgruppen syftar till att följa och kartlägga den internationella utvecklingen av finansiell reglering och övervakning samt att förmedla erfarenheter av revision kring dessa frågor.

Vidare har Riksrevisionen i en skrivelse uppmanat Intosai att agera med anledning av IMF-rapporten Fiscal Transparency, Accountability and Risk. I rapporten konstaterar IMF att öppen redovisning och rapportering av de offentliga finanserna är avgörande för att dessa ska kunna skötas effektivt. IMF vill se en utveckling av standarder för öppenhet i de offentliga finanserna. IMF anser att nationella revisionsorgan har en roll att fylla både vad gäller att utveckla standarder för öppenhet i de offentliga finanserna och att följa tillämpningen av dem i enskilda länder.

### Den finansiella krisen präglar samarbetet i EU

Samarbetet på europeisk nivå fokuserar främst på frågor om mandat och roller för den offentliga revisionen inom EU. Riksrevisionen har tillsammans med flera andra nationella revisionsorgan drivit frågan om att så kallat revisionsunderskott inte bör uppstå när uppgifter flyttas från att utföras av med-

lemsstaterna till att utföras av EU. När beslut fattas på överstatlig nivå kan detta leda till begränsningar i möjligheten till både revision och ansvarsutkrävande av de nationella parlamenten. Det senaste exemplet där det finns en risk för sådan utveckling är förslaget om införande av en bankunion. Utvecklingen av en bankunion riskerar att påverka medlemsstaternas revisionsmandat då den finansiella övervakningen flyttas till Europeiska centralbanken. Revisionsmandatet kan också påverkas om krishantering avseende det finansiella systemet överförs till EU-nivå.

Förslaget till bankunion är inte första gången som ett förslag på EU-nivå får effekt för det nationella revisionsmandatet. När den europeiska stabiliseringsmekanismen (ESM) skapades inom euroområdet saknades först helt möjligheterna till en offentlig revision, detta trots att mycket ansevärda summor av medlemsstaternas offentliga medel stod på spel. Genom gemensamma ansträngningar från EU:s nationella revisionsorgan kom dock en lösning till stånd där medlemsstaternas revisionsorgan nu ingår i en revisionsstyrelse för ESM.

Utvecklingen visar på vikten för Riksrevisionen och andra nationella revisionsorgan att följa utvecklingen på EU-nivå och värna möjligheten för parlamenten att behålla den möjlighet till insyn och ansvarsutkrävande som den offentliga revisionen utgör. Detta sker bland annat inom ramen för Kontaktkommittén, där de högsta ledningarna för de nationella revisionsorganen och Europeiska revisionsrätten regelbundet träffas.

## Gemensamma granskningar ger mervärde

Sedan starten 2003 har Riksrevisionen deltagit i sammanlagt sex gemensamma granskningar med andra nationella revisionsorgan. Gemensamma granskningar innebär att respektive nationellt revisionsorgan genomför en egen nationell granskning, inom samma område och ibland också med samma frågeställningar som de andra medverkande revisionsorganen. Granskningarna avslutas oftast med en gemensam rapport där iakttagelser och slutsatser från de nationella granskningarna sammanförs. De gemensamma granskningar Riksrevisionen deltagit i har främst genomförts inom ramen för den regionala samarbetsorganisationen Eurosai och också inom samarbetet mellan nationella revisionsorgan i EU.

Riksrevisionens erfarenheter är att de gemensamma granskningarna har gett ett mervärde både för Riksrevisionen och för utvecklingen av offentlig revision främst på europeisk nivå. Samarbetet har, i större utsträckning än som annars skulle ha varit fallet, gett Riksrevisionen möjlighet att sprida resultaten av de nationella granskningarna till andra länder. De gemensamma granskningarna har också rönt uppskattning i Sverige. Både regeringen och riksdagen har i samband med flera av de gemensamma granskningarna uttryckt att internationella jämförelser av det här slaget är värdefulla.

På europeisk nivå har flera av de gemensamma granskningarna fått uppmärksamhet. Exempelvis har de problem som kommit fram i den gemensamma granskningen av förenklingsåtgärder i EU:s strukturfonder framförts till kommissionen. Kommissionen har uttryckt sig positivt om värdet av den information som den gemensamma granskningen gett.

De gemensamma granskningarna behandlas av Riksrevisionen som andra effektivitetsgranskningar och överlämnas i samma format till riksdagen.

## Riksrevisorernas bedömning

Den finansiella krisen har lett till ett ökat internationellt samarbete kring frågor om reglering och övervakning både av finansmarknaderna och av de offentliga finanserna. Det är en positiv utveckling som kan bidra till ökad stabilitet och insyn i en globaliserad ekonomi, där problem och kriser i ett land snabbt får återverkningar långt utanför det landets gränser. Men det är viktigt för Riksrevisionen och andra nationella revisionsorgan att bevaka denna internationella utveckling eftersom de åtgärder som vidtas kan komma att påverka de nationella revisionsorganens mandat.

Vi ser också en utveckling mot fler och tydligare internationella standarder för offentliga finanser och för den revision som nationella revisionsorgan bedriver. Nya internationella standarder för offentlig revision har i många fall påverkan på hur de nationella revisionsorganen genomför sina uppdrag, och det är därför en fördel att aktivt medverka i utformningen av dessa standarder.

Vår bedömning är att Riksrevisionen kommer att behöva fortsätta lägga tid och resurser på det internationella samarbetet kring frågor om internationell reglering och övervakning och om internationella standarder.

Riksrevisionen har deltagit i följande gemensamma granskningar:

*Kontrollen av strukturfonderna, RiR 2004:29*

*Regeringens beredning och redovisning av skatteutgifter, RiR 2007:3*

*Bistånd genom budgetstöd – regeringens och Sidas hantering av en central biståndsform, RiR 2007:31*

*Statens insatser för ett hållbart fiske, RiR 2008:23*

*Mer att förenkla! – Administration i strukturfondsprojekt, RiR 2012:22*

*Utsläppshandel för att begränsa klimatförändringen – fungerar det? RiR 2012:27*

## Insyn i de offentliga finanserna

En av de viktigaste lärdomarna av finanskrisen är behovet av öppenhet i de offentliga finanserna. I krishanteringens Europa har därför en rad nya regelverk tillkommit i syfte att främja insynen inom detta område. Ett exempel är EU:s lagstiftningspaket för ekonomisk styrning, som bland annat innehåller ett direktiv om krav på medlemsstaternas budgetramverk.<sup>2</sup> Direktivet ställer krav på redovisningsprinciper, statistik kvalitet och prognosmetoder i linje med en enhetlig europeisk standard i syfte att förenkla transparens och uppföljning av finanspolitiken.

En orsak till de kvalitetsbrister som har uppmärksamats i statistiken över offentliga finanser i EU:s medlemsländer anses vara att redovisningsprinciperna för finansiell rapportering skiljer sig åt mellan olika länder. Detta leder till problem när informationen från statsredovisningen överförs till offentlig statistik enligt de redovisningsprinciper som gäller för denna. Inriktningen på europeisk nivå är därför att på sikt ta fram ett nytt harmoniserat ramverk för medlemsstaternas finansiella rapportering, benämnt EPSAS (European Public Sector Accounting Standards).

Parallellt med utvecklingen på EU-nivå har de nationella revisionsorganen förstärkt sitt arbete med att främja öppenheten i de offentliga finanserna. Detta gäller även Riksrevisionen som under flera års tid haft fokus på frågan om insyn i de offentliga finanserna, dels inom ramen för effektivitetsrevisionens granskningsstrategi Offentliga finanser och dels genom den årliga revisionen av årsredovisningen för staten. En tydlig redovisning av finanspolitiken i regeringens ekonomiska propositioner och av statens ekonomiska resultat och ekonomiska ställning i årsredovisningen för staten är grundläggande för förtroendet för statsfinanserna.

### Årsredovisningen för staten

Regeringen presenterar i årsredovisningen för staten en konsoliderad balansräkning för staten i vilken upplysningar lämnas om statens finansiella ställning. Till följd av avsaknaden av ett enhetligt regelverk för redovisningen begränsar Riksrevisionen sitt uttalande i revisionsrapporten till att redovisningen är uppställd i enlighet med budgetlagen.

Vikten av öppenhet i de offentliga finanserna tydliggjordes även i revisionsberättelsen om årsredovisningen för staten 2012, som lämnades den 15 maj 2013. I årets granskning påpekade Riksrevisionen särskilt att revisionen inte kunnat inhämta revisionsbevis med hög grad av säkerhet för regeringens redovisning av det offentliga sparandet och uppföljning mot överskotts målet.

<sup>2</sup>Rådets direktiv 2011/85/EU av den 8 november 2011 om krav på medlemsstaternas budgetramverk.

Redovisningen innehåller ett antal mycket komplexa parametrar och bygger delvis på uppskattningar och bedömningar. Information som till stor del bygger på uppskattningar och bedömningar är behäftad med olika grader av osäkerhet och inte möjlig att verifiera med tillräckliga och ändamålsenliga revisionsbevis. Riksrevisionens bedömning var dock att årsredovisningen i dess helhet i allt väsentligt hade upprättats enligt budgetlagen.

Brister i uppföljningen av det så kallade överskottsmålet har tidigare uppmärksammats av effektivitetsrevisionen. Att detta även blivit en fråga för den årliga revisionen beror på att den nya budgetlagen (SFS 2011:203) ställer krav på att årsredovisningen för staten även ska innehålla uppgifter som ansluter till de beslut som riksdagen fattat om budgetpolitiska mål, statens budget och en redovisning av EU-medel. Därför omfattar Riksrevisionens granskning numera hela årsredovisningen för staten och inte bara de finansiella dokument som normalt ingår i en årsredovisning.

## Redovisningen av finanspolitiken

Under 2012 publicerade Riksrevisionen två granskningsrapporter med utgångspunkt i insynen i redovisningen av finanspolitiken:

Granskningen av regeringens redovisning i budgetpropositionen för 2013 visade bland annat att regeringens prognoser över finanspolitikens effekt på konjunkturen är otydligt redovisade. Regeringen beskriver endast summariskt den ”övrigt”-post som utgör den största förklaringen till förändringen i det strukturella sparandet. Den revidering som skett av bedömningen av finanspolitikens effekt på konjunkturen sedan föregående proposition (vårpropositionen 2012) förklaras inte.

Riksrevisionens granskning av kopplingen mellan den kommunala ekonomin och hållbara offentliga finanser visade att regeringen inte rapporterar sin bedömning av kommunsektorns långsiktiga finansiella situation till riksdagen. I bägge rapporterna lämnas rekommendationer till regeringen som syftar till att förbättra regeringens redovisning av finanspolitiken respektive bedömningen av finanspolitikens långsiktiga hållbarhet.

## Riksrevisorernas bedömning

Finanskrisen har otvetydigt inneburit ett ökat intresse för redovisningen av offentliga finanser, både när det gäller offentlig statistik och den finansiella redovisningen. Förutom att olika principer tillämpas i olika länder, tillämpas på många håll även vitt skilda redovisningsprinciper för olika delar av den offentliga sektorn, inte minst i Sverige.

Skillnaderna i redovisningsprinciper ställer stora krav på insynen i de beslutsunderlag för finanspolitiken som nationella regeringar presenterar för sina parlament. Detsamma gäller för den information som rapporteras in till EU inom ramen för den finanspolitiska uppföljningen på europeisk nivå. I

Sverige verkar Riksrevisionen för en mer öppen rapportering. Genom en tydlig redovisning i de ekonomiska propositionerna och i årsredovisningen för staten stärks förtroendet för de offentliga finanserna och för finanspolitikens långsiktiga hållbarhet.

Avsnittet bygger på iakttagelser i följande granskningar:

*Regeringens redovisning i budgetpropositionen för 2013 – tydlig och transparent? (RiR 2012:24).*

*Den kommunala ekonomin och hållbara offentliga finanser (RiR 2012:25)*

## Effektivitetsrevisionens strategier

Effektivitetsrevisionen sker främst inom ramen för granskningsstrategier. Planeringen av effektivitetsrevisionen presenteras i Riksrevisionens granskningsplan. Den utgår från dessa strategier som utgörs av en serie granskningar på samma tema. Strategierna omfattar områden eller teman där vi identifierat väsentliga frågeställningar som vi belyser ur olika aspekter i ett antal granskningar. Slutsatserna av granskningen inom respektive strategi redovisas normalt i en slutrapport. Sedan publiceringen av Riksrevisorernas årliga rapport 2012 har vi bedrivit effektivitetsrevision inom tio strategier, varav en avslutats med en särskild slutrapport.

### Avslutad strategi under året

#### **Infrastruktur på nya villkor**

Strategin inleddes 2009 och avslutades i december 2012 med en slutrapport, *Statens satsningar på transportinfrastruktur – valuta för pengarna?* (RiR 2012:21). I slutrapporten gav Riksrevisionen en samlad och fördjupad bild av de effektivitetsbrister som iakttagits samt en analys av orsakerna till problemen. Totalt publicerades tolv rapporter inom strategin.

I granskningsplanen för 2011/12 angav Riksrevisionen att syftet med strategin var att söka förklaringar till varför fördringar och andra effektivitetsproblem uppstår, det vill säga varför instrumenten för att styra åtgärder för att underhålla och utveckla infrastrukturen inte fungerar. I slutrapporten konstaterar Riksrevisionen att problemen i planeringen och genomförandet av infrastruktursatsningarna inte främst beror på brister i utformningen av styrmedel och principer. I stället beror problemen på att styrmedel och principer inte tillämpas som avsett, vare sig av regeringen eller av Trafikverket.

Enligt Riksrevisionen agerar regeringen inte i enlighet med de transportpolitiska principer som riksdagen lagt fast. Regeringen har exempelvis inte i nödvändig utsträckning analyserat möjligheterna att använda styrmedlen för att på ett effektivt sätt åtgärda brister i transportsystemen innan mer kostsamma om- och nybyggnationer övervägts. Regeringen har inte heller styrt prissättningen av transporter enligt den gällande principen att transporterna ska stå för sina rörliga kostnader.

Trots pågående förbättringsarbete inom Trafikverket bedömde Riksrevisionen att uppgifterna om investeringskostnader i planeringen fortfarande är omgärdade av en stor risk för underskattning eftersom resultaten från den kalkylmetodik som införts inte behöver tillämpas, vilket gör att risken för strategisk underskattning av kostnader kvarstår. Ett annat exempel är brister i

systemsynen vid stora investeringsprojekt. Nödvändiga tilläggsinvesteringar, till en kostnad om tiotals miljarder kronor, saknas i underlagen.

Riksrevisionens sammantagna slutsats är att regeringen, genom att inte se till att styrmedel och principer tillämpas som avsett, inte säkerställer en effektiv användning av statens resurser.

## Pågående strategier

### Offentliga finanser

Strategin har pågått sedan 2006. Förutom återkommande granskningar av regeringens budgetproposition och granskningar inom skatteområdet fördjupar sig strategin i frågor som rör förutsättningarna för tillväxt. Totalt har 30 rapporter inom strategin publicerats hittills, varav 4 under det senaste året. Strategin pågår tills vidare.

Enligt Riksrevisionens granskningsplan för 2011/12 utgår granskningsstrategin från att stabila och hållbara offentliga finanser kräver att de offentliga resurserna används effektivt, att det finanspolitiska ramverket stöder långsiktig hållbarhet i finanspolitiken och att skattesystemet är väl fungerande. De granskningar inom strategin som Riksrevisionen publicerat under riksdagsåret tyder på att det finns områden där statens insatser för att säkerställa stabila och hållbara offentliga finanser kan förbättras. I granskningen av den kommunala ekonomin kom Riksrevisionen fram till att obalanser i den kommunala ekonomin framöver kan få negativa effekter för statens finanser och att regeringen därför bör tydliggöra dessa effekter och de alternativ som finns för att lösa kommunernas finansieringsproblem. I granskningen av budgetpropositionen för 2013 konstaterar Riksrevisionen bland annat att regeringen i denna inte presenterar sin syn på den makroekonomiska risk som hushållens höga skuldsättning utgör, vilken kan få stor effekt på den svenska ekonomin.

### Försvarets förmåga

Strategin inleddes i slutet av 2009. Hittills har sju granskningar publicerats, varav en det senaste året. Strategins avslutas med en slutrapport under hösten 2013.

Syftet med granskningsstrategin är att samlat granska regeringens och myndigheternas genomförande av riksdagens beslut och övriga intentioner som påverkar försvarets inriktning och förmåga. I granskningsplanen för 2011/12 konstaterar Riksrevisionen att det råder osäkerhet om försvarets effektivitet och förmåga att lösa de uppgifter som riksdagen och regeringen beslutat om. I den granskning om bemanningen av marinens och flygvapnets stående insatsförband som publicerades 2012 kom Riksrevisionen fram till att det finns brister i bemanningen, vilket begränsar tillgängligheten för dessa



förband, trots att regeringen har styrt mot mer tillgängliga insatsförband och förbättrat förutsättningarna för en resurseffektiv bemanning.

### **Hållbar utveckling – Klimat**

Klimatstrategin påbörjades 2010 och totalt har elva granskningar publicerats, varav tre det senaste året. Strategins slutrapport färdigställs under hösten 2013.

Av Riksrevisionens granskningsplan för 2011/12 framgår att fokus för granskningsstrategin är i vilken utsträckning statens insatser bidrar till att minska utsläppen och till vilka kostnader det sker. I bedömningen av vad som är rimliga kostnader är ambitionen att även beakta sidoeffekter och vem som betalar för utsläppen. Utöver Sveriges och EU:s klimatmål utgår granskningarna från riksdagens uttalanden om kostnadseffektivitet och om att förorenarna ska betala. Strategin ska, så långt det är möjligt, täcka in styrmedel som är ekonomiskt omfattande och som är viktiga för att bidra till måluppfyllelse.

Under 2012 deltog Riksrevisionen i en gemensam europeisk granskning av EU:s system för handel med utsläppsrätter, som är ett styrmedel som ansetts vara viktigt för att minska koldioxidutsläppen. Granskningen visade att systemets effektivitet när det gäller att minska utsläppen är en stor utmaning. Priset på utsläppsrätter har varit för lågt för att stimulera till långsiktiga minskningar av koldioxidutsläppen. Vidare har den ekonomiska tillväxten varit mindre än beräknat, vilket gjort att utsläppshandeln inte varit någon kraftfull marknadsmekanism. Ett annat styrmedel som Riksrevisionens granskade under året är statens satsningar på energieffektivisering inom industrin. Granskningen visade att eleffektiviseringarna till följd av programmet för energieffektivisering sannolikt inte är så stora som regeringen och Energimyndigheten har redovisat. Till år 2020 bidrar programmet inte heller till utsläppsminskningar för företag som ingår i EU:s handelssystem. Riksrevisionen har även granskat det svenska medlemskapet i Arktiska rådet. Regeringen har uttalat att minskade koldioxidutsläpp är den viktigaste åtgärden för att begränsa uppvärmningen av Arktis. Granskningen visade dock att Sveriges utbyte av medlemskapet inte i alla avseenden är effektivt.

### **Staten på marknaden**

Denna strategi inleddes under 2011. Hittills har sju granskningsrapporter publicerats, varav fyra det senaste året. Strategin avslutas med en slutrapport under hösten 2013. Hittills har myndigheternas tjänsteexport samt apoteks-, spel-, rymd-, telekom- och elmarknaderna granskats.

Syftet med granskningsstrategin är enligt Riksrevisionens granskningsplan för 2011/12 att undersöka effektiviteten i genomförandet av statliga åtaganden på marknader som har genomgått strukturella förändringar av de grundläggande förutsättningarna och där det finns statliga bolag verksamma. Strategin utgår från att användandet av marknadsmekanismer ska leda till att produktutbudet och servicen ökar och att medborgarna ska få större valmög-

ligheter och självbestämmande. I en granskning om elmarknaden, som publicerats under året, konstaterar Riksrevisionen att investeringarna i nätutbyggnad försenats och att det finns brister i tillsynen av leverans kvaliteten i överföringen av el. Detta kan få negativa konsekvenser för hushåll och företag som är beroende av väl fungerande eltillförsel. I granskningen kunde också konstateras att Svenska kraftnäts avkastningsmål kan påverka elpriserna. Granskningen av telekommarknaden visade att regleringen av marknaden inte fungerar som avsett och att konkurrenssituationen påverkas negativt av att den ansvariga myndigheten inte skött sitt uppdrag. I granskningen framkom även att regeringen kan styra mer och därigenom främja utvecklingen på marknaden. Också spelmarknaden har granskats under 2012. I denna granskning kom Riksrevisionen fram till att statens insatser inte är tillräckligt effektiva för att förhindra spelberoende. I ytterligare en granskning inom strategin, om svensk rymdverksamhet, konstaterar Riksrevisionen att de statliga medlen till denna verksamhet inte används effektivt för att bidra till tillväxt och konkurrenskraft för svenska företag.

### **Etablering och integration**

Strategin startades under 2011 och hittills har fyra rapporter publicerats, varav två det senaste året. Strategin ska avslutas 2015.

Granskningsstrategin har, som framgår av Riksrevisionens granskningsplan för 2011/12, fokus på åtgärder som vidtas inom områdena arbetsmarknad och utbildning för att uppnå de integrationspolitiska målen och åtgärder som påverkar möjligheten att etablera sig på arbetsmarknaden. Det finns indikationer på att de statliga insatserna inom dessa områden inte är ändamålsenliga och effektiva. I granskningen av etableringsförebereadande insatser för asylsökande, publicerad under 2012, kom Riksrevisionen fram till att det i mottagningssystemet finns få insatser som främjar arbete och egenförsörjning. Detta utgör alltså ett betydande hinder för snabb etablering av nyanlända. Ett sätt att etablera sig på arbetsmarknaden är att starta eget företag. Riksrevisionens granskning av statens stöd till utrikesfödda företagare, publicerad under 2012, visade att Arbetsförmedlingens stöd till företagare har mindre effekt för utrikesfödda företagare och att det finns indikationer på att en stor andel av dessa befinner sig under gränsen för ekonomisk utsatthet. Granskningen visade också att Almis uppföljning av utlåningen till utrikes födda har brister, vilket påverkar möjligheterna till vidare utveckling av dessa insatser.

### **Staten och vården**

Även denna strategi startades 2011. Hittills har tre granskningsrapporter publicerats inom strategin, varav två det senaste året. Avsikten är att strategin ska avslutas 2015.

Utgångspunkten för strategin är, enligt Riksrevisionens granskningsplan för 2011/12, att staten har ett övergripande ansvar för hälso- och sjukvården och möjligheter att genom olika styrmedel och genom ekonomiska satsningar

försöka komma till rätta med de betydande problemen i sektorn. Riksrevisionens granskning av statens insatser inom ambulansverksamheten, publicerad 2012, visade att det tar allt längre tid för ambulanserna att komma fram. Statens kunskaper om utvecklingen i ambulansverksamheten är dock för begränsade för att nödvändiga åtgärder ska kunna vidtas för att säkerställa en säker ambulanssjukvård. I en annan granskning, publicerad 2013, konstaterar Riksrevisionen att de nationella riktlinjerna för vården endast delvis har ett patientperspektiv. Staten kan använda nationella riktlinjer mer effektivt för att främja en patientcentrerad och effektiv vård.

### **Statens insatser på skolområdet**

Strategin inleddes under 2011 och ska avslutas 2014. Hittills har två granskningar avslutats, varav en under det senaste året.

Den statliga styrningen begränsas av att huvudmännen har utföransvar, vilket komplicerar den statliga styrningen och dess genomslag. Utgångspunkten för strategin är enligt Riksrevisionens granskningsplan för 2011/12 att ansvarsfördelningen mellan staten och huvudmännen ska fungera. Inom strategin ska Riksrevisionen granska om statens styrning leder till att alla elever får sin rätt till utbildning tillgodosedd. I granskningen av Skolinspektionens prövning av ansökningar från enskilda som vill bli skolhuvudmän, publicerad 2012, konstaterar Riksrevisionen att det är oklart om Skolinspektionen verkligen prövar den framtida huvudmannens förutsättningar att bedriva skolverksamhet, vilket kan göra att intentionerna att främja ett varierat urval av skolor inte får genomslag. Skolinspektionens prövning behöver utvecklas så att relevanta omständigheter för att kunna bedriva en stabil skolverksamhet av god kvalitet i större utsträckning bedöms.

### **Hållbara pensioner**

Strategin startades 2012 och ska avslutas 2016. Strategin fanns inte med i Riksrevisionens granskningsplan för 2011/12. Den centrala frågeställningen i strategin är: *Har regeringen och ansvariga myndigheter förvaltat pensionssystemet effektivt?*

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 individer och statens finanser.

Hittills har två granskningsrapporter publicerats inom strategin. I granskningen om statens tillsyn av information på tjänstepensionsmarknaden kom Riksrevisionen fram till att konsumenterna inte får tillräcklig information för att kunna göra medvetna val inom tjänstepensionssystemet, vilket kan påverka den framtida pensionens storlek. De ansvariga myndigheternas tillsyn av vilken information som finns tillgänglig har varit otillräcklig och behöver därför stärkas. Granskningen av ålderspensionens tilläggsförmåner visade bland annat att mörkertalet är stort, det vill säga att många ålderspensionärer

inte ansöker om förmånerna, trots att de är berättigade till dem. Komplicerade regler, ett omständligt ansökningsförfarande och bristande informationsåtgärder av ansvarig myndighet bidrar till det stora mörkertalet. Regeringen och myndigheten har ännu inte åstadkommit en effektiv hantering av förmånerna. Det finns sammantaget mycket som talar för att pensionssystemets grundskydd, där tilläggsförmånerna ingår, behöver ses över.

### **Medborgarna och förvaltningen**

Strategin startades 2012 och ska avslutas 2015. Strategin fanns inte med i Riksrevisionens granskningsplan för 2011/12. 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?*

Syftet är att genom granskningar av hur staten och andra aktörer verkar för att tillgodose medborgarnas behov av exempelvis arbete, bostad, social omsorg och trygghet ge underlag om huruvida staten och övriga aktörer löser detta på ett effektivt sätt. Granskningarna inom strategin ska utgå från ett medborgarperspektiv och fokusera på relationen mellan den enskilda medborgaren och förvaltningen, det vill säga staten och andra offentliga och privata aktörer. Ingen granskning har ännu avslutats inom strategin.

## Effektivitetsrevisionens rapporter – våra viktigaste iakttagelser

Sedan vi publicerade vår årliga rapport för 2012 har totalt 24 granskningsrapporter från effektivitetsrevisionen publicerats. I detta avsnitt redovisar vi de viktigaste iakttagelserna från dessa rapporter sorterade per riksdagsutskott. Det bör påpekas att Riksrevisionens granskningsrapporter i vissa fall kan beröra flera riksdagsutskott. Här redovisar vi rapporterna under det utskott som berett rapporten.

### Arbetsmarknadsutskottet (AU)

#### *Etablering genom företagande – är statens stöd till företagare effektiva för utrikes födda? (RiR 2012:26)*

Att skapa sysselsättning är en viktig del av den svenska integrationspolitiken. I dag tar det lång tid för utrikes födda personer att etablera sig på den svenska arbetsmarknaden. Regeringen ser ett ökat företagande bland utrikes födda som en viktig väg till sysselsättning. Samtidigt uppger många utrikes födda företagare att de har svårt att få finansiering för att starta och driva företag.

Riksrevisionen har granskat om statens insatser på ett effektivt sätt stödjer utrikes födda personer när de ska starta företag. Granskningen har undersökt om Arbetsförmedlingens arbetsmarknadspolitiska program för stöd till start av näringsverksamhet och det statliga bolaget Almis utlåningsverksamhet har någon positiv påverkan på sysselsättningen i gruppen.

Granskningen visar att Arbetsförmedlingens stöd till start av näringsverksamhet visserligen leder till sysselsättning för många utrikes födda men att närmare hälften av de utrikes födda företagarna hamnar under gränsen för ekonomisk utsatthet. Det är därför tveksamt om stödet kan anses vara effektivt för dem. Av granskningen framgår att handläggarnas beslut om att bevilja stöd till start av näringsverksamhet beror på deras kunskap om stödet och om företagande generellt. Förutom risken att inte bli erbjuden stöd till start av näringsverksamhet riskerar de sökande också att bli bedömda på olika sätt av handläggarna.

Almi har fördubblat andelen utrikes födda bland sina kunder sedan 2005 och har nått regeringens mål för verksamheten. Riksrevisionen menar dock att brister i bolagets uppföljning medför att det är svårt att bedöma om lånefinansieringen är ett effektivt stöd för utrikes födda som vill starta företag. Riksrevisionens granskning visar också att både Arbetsförmedlingens och Almis uppföljning av stöden till utrikes födda företagare är begränsad.

### *Ungdomars väg till arbete – individuellt stöd och matchning mot arbetsgivare (RiR 2013:6)*

Det övergripande målet för arbetsmarknadspolitiken är en väl fungerande arbetsmarknad. De senaste årens konjunkturnedgång har drabbat ungdomar särskilt hårt och bidragit till att arbetslösheten bland 15–24-åringar under 2012 uppgick till 24 procent av arbetskraften. Riksdagen har pekat på risken för att de ungdomar som får problem att etablera sig på arbetsmarknaden kan komma att fastna i långvarig arbetslöshet. Det statliga åtagandet på arbetsmarknadsområdet utgörs huvudsakligen av Arbetsförmedlingens verksamhet, men även kommunerna erbjuder arbetsmarknadsinsatser till ungdomar.

Riksrevisionen har granskat om regeringens styrning och Arbetsförmedlingens arbete för att stödja ungdomars etablering på arbetsmarknaden är effektivt. Granskningen omfattar även samspelet mellan Arbetsförmedlingens och kommuners insatser för arbetslösa ungdomar. Granskningen visar att statens stöd för ungdomars etablering på arbetsmarknaden genom Arbetsförmedlingen kan bli effektivare på flera sätt. Det aktiva matchningsstödet till ungdomar kan förbättras liksom förutsättningarna för att tidigt kunna anpassa insatserna till de enskilda ungdomarnas behov. Granskningen visar också att Arbetsförmedlingen behöver arbeta mer metodiskt för att nå arbetslösa ungdomar som inte är inskrivna hos myndigheten men som är i behov av stöd från den. Det finns en risk för onödigt dubbelarbete mellan kommuner och arbetsförmedlingar när det gäller arbetsmarknadsinsatser för ungdomar. Ansvarsfördelningen mellan kommuner och arbetsförmedlingar uppfattas också i viss utsträckning som otydlig.

## Civilutskottet (CU)

### *Vem tar ansvar? – Statens tillsyn av information till tjänstepensionsmarknaden (RiR 2012:16)*

Tjänstepensionen berör många människor och har stor betydelse för den slutliga pensionen. Inom tjänstepensionssystemet har spararna möjlighet att välja förvaltare och typ av tjänstepension. För att spararna ska kunna göra medvetna val krävs kännedom om avgifter och andra faktorer som påverkar tjänstepensionen. Information om dessa faktorer skickas ut till konsumenter av bland andra livförsäkringsföretag.

Riksrevisionen har granskat den statliga tillsynen på tjänstepensionsmarknaden. Finansinspektionen och Konsumentverket ska genom en effektiv tillsyn verka för att konsumenterna ska kunna göra medvetna val inom tjänstepensionssystemet.

Granskningen visar att information saknas om vilka antaganden som ligger till grund för utbetalningarna av tjänstepensionen. De antaganden som avses är prognosränta och livslängdsantaganden. Konsumenten får inte heller information om vissa avgifter. Exempelvis redovisas inte avgifternas långsik-

tiga påverkan på tjänstepensionskapitalet. Riksrevisionen anser därför att konsumenterna inte får tillräcklig information för att kunna göra medvetna val. Vidare framställs informationen på ett sätt som gör att den är svår att förstå. Riksrevisionen anser att informationen inte är anpassad till konsumenternas behov. Varken Finansinspektionen eller Konsumentverket har inom ramen för sin tillsyn vidtagit tillräckliga åtgärder för att förbättra situationen för konsumenterna. Finansinspektionen har prioriterat tillsyn av finansiell stabilitet framför tillsyn av konsumentinformation. Konsumentverket har prioriterat andra marknader trots att tjänstepensionen har stor betydelse för konsumenterna. Riksrevisionen bedömer sammantaget att myndigheternas tillsyn är otillräcklig.

## Finansutskottet (FiU)

### *SBAB – mervärde, mångfald och konkurrens? (RiR 2012:19)*

SBAB är en statligt helägd bank med inriktning främst mot bolånemarknaden. Riksrevisionen har granskat regeringens styrning av SBAB, om bolaget har varit värdeskapande för medborgarna och om det har bidragit till konkurrensen på bolånemarknaden.

Ett av de viktigaste verktygen i styrningen av de statliga bolagen är de avkastningskrav ägaren sätter för bolaget. De är till för att säkerställa värdeskapandet och möjliggöra en utvärdering. SBAB:s avkastningskrav formulerades 1996. Av Riksrevisionens granskning framgår att bolaget har levt upp till avkastningskravet. SBAB har dock inte skapat värde för ägaren i den bemärkelsen att bolagets värde ökat över tiden. Det egna kapitalet har förvisso ökat betydligt, men marknadsvärdet är inte högre i dag än för tio år sedan. SBAB:s utveckling är dock i paritet med branschen. Riksrevisionen menar att regeringen har satt ett lågt och sjunkande avkastningskrav på bolaget, som inte avspeglar bolagets potential.

SBAB bidrog under åren efter millennieskiftet till att minska den genomsnittliga marginalen på bolån. Under denna period bidrog SBAB aktivt till en ökad konkurrens på bolånemarknaden. Sedan prispressarambitionen övergavs har SBAB:s marknadsandel också varit i stort oförändrad på den privata bolånemarknaden. Riksrevisionen konstaterar att bolagets bidrag till konkurrensen på bolånemarknaden inte är lika tydligt i dag som tidigare.

### *Regeringens redovisning i budgetpropositionen för 2013 – tydlig och transparent? (RiR 2012:24)*

En öppen och tydlig redovisning av finanspolitiken i de ekonomiska propositionerna är ytterst en fråga om förtroendet för statsfinanserna och därmed en viktig grund för långsiktigt hållbara statsfinanser. Riksrevisionen har granskat om regeringens redovisning av finanspolitiken i budgetpropositionen för 2013 är öppen och tydlig.

Granskningen har fokuserat på tre frågor: regeringens redovisning av sin syn på de makroekonomiska obalanserna – höga fastighetspriser och hög skuldsättning i hushållssektorn – som EU uppmärksammat, regeringens redovisning av de konjunkturella effekterna av finanspolitiken samt redovisningen av budgeteffekter.

Riksrevisionen konstaterar i granskningen att regeringens redovisning kan utvecklas i flera avseenden för att bli mer tydlig och transparent. Exempelvis är prognoser över finanspolitikens effekt på konjunkturen ottydligt redovisade, och kraftiga förändringar i prognoserna förklaras inte. Regeringen ger inte heller något tydligt besked om hur den ser på den makroekonomiska risk som EU-kommissionen uppmärksammade i sin fördjupade granskning av Sverige. Vidare saknas en utvärdering av risken med de svenska hushållens förhållandevis höga skuldsättning. Riksrevisionen menar därför att regeringens redovisning kan förbättras och fördjupas.

#### *Den kommunala ekonomin och hållbara offentliga finanser (RiR 2012:25)*

Kostnaderna för offentligt finansierade välfärdstjänster väntas stiga i framtiden. Merparten av dessa tjänster finansieras med kommunala skattemedel och med statsbidrag till kommunsektorn. Riksrevisionen har därför granskat om regeringen har identifierat och analyserat kommunsektorns långsiktiga finansieringsproblem.

Granskningen visar att regeringen inte rapporterar sin bedömning av kommunsektorns långsiktiga finansiella situation till riksdagen. Detta är en brist mot bakgrund av de utmaningar som kommunsektorn står inför. Av regeringens interna beräkningsunderlag går det att härleda potentiella kommunala obalanser som inte redovisas till riksdagen. I regeringens långsiktscalkyler finansieras obalanserna genom omfattande öknings av statsbidrag som inte heller redovisas till riksdagen.

Kommuner och landsting är självstyrande och kan på sikt tvingas att höja de kommunala skattesatserna för att intäkter och kostnader ska balansera. Sådana skattehöjningar – utan kompenserande statliga åtgärder – kan leda till färre arbetade timmar. Därmed riskerar underlaget för offentliga skatteinkomster att urholkas på lång sikt. Därför rekommenderar Riksrevisionen regeringen att presentera en bedömning av kommunsektorns finanser på lång sikt och öppet redovisa de antaganden kring den kommunala ekonomin som görs i samband med långsiktscalkylerna för den offentliga sektorn. Regeringen bör även tydliggöra effekterna på de offentliga finanserna av olika handlingsalternativ för att lösa kommunsektorns långsiktiga finansieringsproblem.



## Försvarsutskottet (FöU)

### *Bemanningen av marinens och flygvapnets stående insatsförband (RiR 2012:18)*

Försvarsmaktens uppgifter har delvis förskjutits genom de senaste försvarsbesluten, med ett utökat fokus på att genomföra utlandsinsatser. Samtidigt kvarstår det grundläggande kravet att Försvarsmakten ska ha en nationell beredskap. Att Försvarsmakten upprätthåller en nationell beredskap är av väsentlig betydelse för att bland annat kunna hävda Sveriges territoriella integritet. En grundläggande beredskap har också betydelse för att Sverige ska kunna försvaras eller delta i internationella uppdrag.

Riksrevisionen har granskat Försvarsmaktens bemanning av marinens och flygvapnets stående insatsförband samt dess centrala insatsledning. Förbanden upprätthåller beredskap för att kunna göra insatser i och utanför Sverige. Kravet på stående förband är att de ska vara fullt bemannade med i huvudsak kontinuerligt tjänstgörande personal.

Riksrevisionens samlade slutsats är att det finns brister i bemanningen, vilket begränsar tillgängligheten för dessa förband. Orsaken är enligt Riksrevisionen att det saknas personal och att det finns brister i kompetens. Vissa förband har en snävt hållen personalram, vilket ytterligare ökar sårbarheten i bemanningen. Regeringen har styrt mot mer tillgängliga insatsförband och förbättrat förutsättningarna för en resurseffektiv bemanning. Trots detta kvarstår bristerna. Om stående och komplett bemannade förband inom marinens och flygvapnet är prioriterat är det Riksrevisionens uppfattning att regeringen behöver bli ännu tydligare på detta område i styrningen av Försvarsmakten.

Vidare är informationen och återrapporeringen till riksdagen summarisk och inte heltäckande. Genom budgetpropositionerna görs en övergripande återrapporering av läget inom insatsorganisationen. En viss nyansering och fördjupning av bemanningen finns visserligen i Försvarsmaktens årsredovisningar. Enligt Riksrevisionens mening riskerar dock riksdagen att fatta strategiskt betydelsefulla beslut för Försvarsmakten utan att känna till tillståndet inom marinens och flygvapnet och förutsättningarna för att kunna nå en fullt bemannad insatsorganisation.

## Konstitutionsutskottet (KU)

### *Statliga myndigheters skydd mot korruption (RiR 2013:2)*

Även om Sverige är relativt förskonat från korruption har de senaste åren visat att korruption förekommer, också inom statliga myndigheter. I den här granskningen visar Riksrevisionen hur statliga myndigheter skyddar sig mot korruption och vilka insatser regeringen har vidtagit för att stärka myndigheternas skydd.

Riksrevisionen konstaterar att myndigheternas skydd mot korruption är otillräckligt. Många myndigheter har inte analyserat korruptionsriskerna och saknar centrala åtgärder mot korruption, även om de verkar inom områden med kända risker. En relativt stor andel myndigheter saknar också kunskap om hur riskutsatta de är. Bara 40 procent av myndigheterna har analyserat riskerna för hela verksamheten. Riksrevisionen menar att utan en analys av riskerna i hela verksamheten kan myndigheterna inte veta hur stora riskerna för korruption är och vilka åtgärder de borde vidta.

De flesta myndigheter har riktlinjer mot mutor, men dessa enskilda åtgärder är inte tillräckliga. Riksrevisionen menar att det är riktade åtgärder mot identifierade risker och ett aktivt ledarskap som kan göra skillnad. Riksrevisionen drar även slutsatsen att förordningen om intern styrning och kontroll inte har haft någon avgörande påverkan på myndigheternas arbete mot korruption.

## Kulturutskottet (KrU)

### *Staten på spelmarknaden – når man målen? (RiR 2012:15)*

På den svenska marknaden tillåts ett begränsat antal aktörer som har fått tillstånd att anordna spel och lotterier om pengar. Det statliga ansvaret berör omsorgen om medborgarna och ska säkerställa att de sociala skyddshänsynen och efterfrågan kan tillgodoses under kontrollerade former. Den kommersiella utvecklingen har förändrats genomgripande sedan slutet av 1990-talet. Marknadsutvecklingen har inneburit ett oreglerat produktutbud med mer riskfyllda spelformer och högre vinståterbetalning som de svenska legala aktörerna inte har tillstånd för. Andelen personer med spelproblem har under en tioårsperiod uppgått till cirka två procent av befolkningen. Samtidigt är det i dag färre personer som spelar för alltmer pengar. Det reglerade och oreglerade spelandet har ökat med cirka 16 procent i volym mellan åren 2003 och 2011.

Riksrevisionen har granskat statens roll på den svenska spelmarknaden. Riksrevisionen bedömer att utvecklingen på spelmarknaden leder mot ett ökat spelberoende, särskilt inom vissa grupper. Tillståndsgivningen och tillsynen, de förebyggande åtgärderna och forskningen fungerar inte tillräckligt effektivt. Det finns inte heller effektiva förutsättningar för Lotteriinspektionen att motverka illegal spelverksamhet och oreglerad nätbaserad spelverksamhet.

Tillståndsvillkoren om spelansvar och marknadsföring för de legala aktörerna är oprecisa och är inte helt anpassade till hur riskfyllda spelformerna är. Riksrevisionen menar att det är en fördel på en alltmer konkurrensutsatt marknad att ha tydliga och lagreglerade krav som är anpassade till spelformernas farlighetsgrad. Det underlättar också en effektiv tillsyn. Vidare finns ett underskott på kunskapsunderlag om orsaker till spelberoende och effektiva åtgärder för att motverka spelberoende.

Regeringens viktigaste spelpolitiska styrmedel är det statliga bolaget Svenska Spel. Bolaget ska tillgodose efterfrågan och beakta sociala skyddshänsyn. Men bolagets arbete har inte utvärderats i tillräcklig grad. Granskningen visar att Svenska Spel inte i dag tar tillräckligt ansvar för att motverka spelberoende.

## Miljö- och jordbruksutskottet (MjU)

### *Utsläppshandel för att begränsa klimatförändringar – fungerar det? (RiR 2012:27)*

Riksrevisionen har deltagit i en gemensam granskning av genomförandet i EU:s system för handel med utsläppsrätter. Granskningen genomfördes av de nationella revisionsorganen i Danmark, Finland, Lettland, Litauen, Norge, Polen och Sverige. För Sveriges del bygger granskningen på tre tidigare publicerade granskningsrapporter om Sveriges nationella utsläppsrätter, klimatinsatser i andra länder och klimatrelaterade skatter.

Granskningen visar att regeringarna i de sju länderna har tillämpat EU:s utsläppshandelssystem i enlighet med gällande regelverk. Däremot är systemets effektivitet när det gäller att bidra till långsiktiga utsläppsminskningar en stor utmaning. Vidare har möjligheterna i klimatinsatser utomlands genom CDM och JI-projekt inte utnyttjats fullt ut. Granskningarna i de länder som köper CDM- och JI-krediter har visat på problem kopplade till samordning, resurser, erfarenheter och planering. Bristen på riskhantering och långsamma förfaranden för godkännande och kontroll av projekten minskar fördelarna med att använda CDM- eller JI-projekt för att nå målen och säkerställa teknisköverföring. Granskningarna har också visat att det finns en brist på statlig kontroll och insyn i förfarandena för att köpa krediter.

När det gäller momsbedrägerier i samband med handeln med utsläppsrätter har vissa länder infört tillfälliga åtgärder, men en heltäckande och långsiktig lösning saknas ännu.

## Näringsutskottet (NU)

### *Mer att förenkla! – Administration i strukturfondsprojekt (RiR 2012:22)*

I Sverige får ett stort antal projekt medel från EU:s strukturfonder. Målen med projektverksamheten är bland annat att öka arbetskraftsutbudet och gynna innovation och entreprenörskap. För att målen ska kunna uppnås är det viktigt att strukturfondsmedlen används effektivt. Detta försvåras dock av ett komplext regelverk och en omfattande administration.

Riksrevisionen har granskat om regeringen, ESF-rådet och Tillväxtverket har använt de möjligheter som finns för att förenkla projektens administrat-

ion. Socialfonden har varit i fokus i granskningen, men den svenska implementeringen av EU:s åtgärder för en enklare kostnadsredovisning har granskats för både Socialfonden och Regionalfonden.

Granskningen visar att regeringen och de förvaltande myndigheterna, ESF-rådet och Tillväxtverket, inte har åstadkommit tillräckligt för att underlätta strukturfondsprojektens administration. EU och riksdagen har ställt krav på en sund ekonomisk förvaltning samt effektivitet och hushållning med statens medel. Om strukturfondsprojektens administration förenklades i högre utsträckning skulle förutsättningarna för en effektiv användning av medlen förbättras. Enligt Riksrevisionen finns det möjligheter till en enklare hantering av strukturfondsmedlen som regeringen och myndigheterna inte har använt. Inom de administrativa moment som enligt projekten är mest betungande finns nationellt utrymme att förenkla som inte har utnyttjats.

Granskningen visar att EU:s åtgärder som syftar till att förenkla kostnadsredovisningen för Socialfonden och Regionalfonden i princip inte har använts i Sverige, trots att regeringen införlivat EU:s förenklingsåtgärder i den svenska förordningen. Riksrevisionen noterar att både ESF-rådet och Tillväxtverket avser att arbeta med EU:s förenklingsåtgärder inför och under kommande programperiod.

### *Staten på elmarknaden – insatser för en fungerande elöverföring (RiR 2013:3)*

Elmarknaden har genomgått betydande förändringar under de senaste decennierna. Hushåll och näringsliv är beroende av el och en väl fungerande överföring av el är därför samhällskritisk. Riksrevisionen har granskat statens insatser för en fungerande överföring av el eftersom det är viktig del av elmarknaden som staten har ett särskilt ansvar för.

Riksrevisionen har i granskningen funnit brister i de statliga insatserna inom flera områden som har betydelse för överföring av el. Dessa områden är tillståndsprocessen för investeringar i stamnätet, Energimarknadsinspektionens tillsyn över kvaliteten i elöverföringen, regeringens styrning av Affärsverket svenska kraftnäts investeringsplanering samt vissa av affärsverkets finansiella nyckeltal. Även när det gäller regeringens rapportering till riksdagen har Riksrevisionen funnit brister.

Riksrevisionen bedömer att regeringen har varit passiv i sin styrning inom området överföring av el. Samhällsviktiga investeringar i infrastrukturen för överföring av el har dröjt trots ett växande investeringsbehov. Vidare saknas det underlag som gör det möjligt att ta del av regeringens överväganden för vissa ekonomiska mål för Svenska kraftnät, liksom för hur funktionellt begreppet affärsmässighet är i styrningen av affärsverket. Regeringen har inte heller verkat för en förebyggande och nationellt täckande tillsyn av leveranskvaliteten för överföring av el. I stället har tillsynen varit reaktiv med ett litet fokus på att nätägarna själva ska vidta förebyggande åtgärder för leveranskvaliteten.

Riksrevisionen anser också att regeringens information till riksdagen har varit knapphändig om området överföring av el. Det har även saknats återkoppling om de investeringar i infrastrukturen för överföring av el som riksdagen årligen beslutar om i budgetpropositionerna.

### *Energieffektivisering inom industrin – effekter av statens insatser (RiR 2013:8)*

Den svenska industrin står för en stor del av utsläppen av växthusgaser i Sverige och för mer än en tredjedel av den slutliga energianvändningen i landet. Ett av statens styrmedel för energieffektivisering inom industrin är programmet för energieffektivisering (PFE). Programmet ger energiintensiva företag möjlighet att delta i femåriga program för energieffektivisering i utbyte mot att de befrias från energiskatt på elkraft.

Riksrevisionen har granskat statens insatser för energieffektivisering inom industrin, särskilt PFE som riktas till energiintensiva företag. Granskningen behandlar också om energieffektivisering inom industrin bidrar till utsläppsminskningar på kort och lång sikt, nationellt och på EU-nivå. Även elcertifikatssystemet berörs. Fokus för granskningen är om PFE bidragit till effekter i form av energibesparingar och minskade utsläpp. Granskningen handlar också om hur styrmedel för energieffektivisering och förnybarhet tillsammans med EU:s system för handel med utsläppsrätter påverkar uppfyllelsen av klimatmål.

Granskningen visar att energieffektiviseringarna till följd av PFE sannolikt inte är så stora som regeringen och Energimyndigheten har redovisat. Till år 2020 bidrar programmet inte heller till utsläppsminskningar för företag som ingår i EU:s handelssystem. Däremot gynnas många företag ekonomiskt av PFE och andra styrmedel och undantag. Regeringen och myndigheterna har inte samlat analyserat effekterna av olika energi- och klimatpolitiska styrmedel och hur de påverkar varandra eller hur företagen påverkas.

## Skatteutskottet (SkU)

### *Skattekontroll av företag – urval, volymutveckling och uppföljning (RiR 2012:13)*

Under 2000-talet har Skatteverket genomgått stora organisatoriska förändringar samtidigt som man ändrat sin strategi och sitt övergripande mål. Det här tar sig uttryck i en ökad fokusering på förebyggande arbete för att det ska bli rätt från början. Trots detta fyller dock fortfarande kontroll av inlämnade uppgifter en viktig funktion för att minska skattefelet.

Riksrevisionen har granskat Skatteverkets arbete med skattekontroll av företag. I granskningen framkommer en bild av sjunkande kontrollvolym, samtidigt som det finns indikationer på att Skatteverket inte har lyckats förbättra träffsäkerheten i kontrollurvalen. Riksrevisionen konstaterar att det

behövs bättre uppföljningsinformation för att man ska kunna följa och analysera orsakerna till denna utveckling. Skatteverket saknar också uppföljningsmöjligheter av det förebyggande arbetet som kan visa i vilken utsträckning kontrollverksamheten bidrar till Skatteverkets ökade fokusering på förebyggande arbete, samt om resursfördelningen utvecklas i en för Skatteverket önskvärd riktning.

Skatteverket införde 2010 en ny arbetsmetod inom företagskontrollen som låter handläggarna själva bestämma vilken åtgärd som ska väljas i det enskilda fallet. Av granskningen framgår att det saknas riktlinjer för hur detta nya arbetssätt ska bedrivas, vilket riskerar leda till att hanteringen inte görs på det mest effektiva sättet. Den påvisar även ytterligare områden där Skatteverket kan effektivisera hanteringen av kontrollurvalen.

Granskningen har diskuterats i ett seminarium i Skatteutskottet.

## Socialförsäkringsutskottet (SfU)

### *Början på något nytt – Etableringsförberedande insatser för asylsökande (RiR 2012:23)*

Riksrevisionen har granskat mottagningssystemet för asylsökande utifrån ett integrationsperspektiv. Granskningen har genomförts inom ramen för Riksrevisionens strategi för granskningar inom området etablering och integration. Utgångspunkten har varit att granska om statens insatser för mottagande och introduktion av asylsökande är effektiva för att underlätta och påskynda deras etablering och integration i Sverige.

Granskningen visar att det ställs höga krav på flexibilitet och samarbete mellan de två statliga myndigheter, Migrationsverket och Arbetsförmedlingen, som har ansvar för att de asylsökande har ett boende och får möjlighet att tidigt kunna arbeta eller praktisera. Riksrevisionen menar att är det viktigt att ta hänsyn till den lokala och regionala arbetsmarknaden redan när asylsökande erbjuds boende av Migrationsverket. Ett tidigt fokus på möjligheterna till arbete underlättar för Arbetsförmedlingen som senare ska verka för att de nyanlända vid kommunplaceringen får möjlighet att bosätta sig på en ort där de kan finna ett arbete.

Av granskningen framgår vidare att det i mottagningssystemet erbjuds få insatser som främjar arbete och egenförsörjning. För att fler nyanlända ska få möjlighet till arbete eller praktik behöver samordningen och informationsöverföringen mellan Migrationsverket och Arbetsförmedlingen utvecklas. Granskningen visar också att informationen och språkinstruktionen behöver anpassas efter den asylsökandes behov och vistelsetid i mottagningssystemet.

### *Bostadstillägget och äldreomsörjningsstödet till pensionärer – när förmånerna fram? (RiR 2013:7)*

Ålderspensionens tilläggsförmåner, bostadstillägg till pensionärer, särskilt bostadstillägg och äldreomsörjningsstöd, utgör viktiga grundskydd för ålderspensionärer med låga pensionsinkomster. Ett väl fungerande system är viktigt eftersom det gäller en ekonomisk utsatt grupp i samhället. Då det nuvarande ålderspensionssystemet infördes 2003 var ambitionen att se över och modernisera det komplexa systemet med bostadstillägg. Samtidigt infördes ett statligt äldreomsörjningsstöd för ålderspensionärer med låg eller ingen pension. Tidigare var dessa pensionärer hänvisade till kommunens försörjningsstöd för att få de grundläggande behoven täckta.

Riksrevisionen har granskat om tilläggsförmånerna når den grupp av ålderspensionärer de är avsedda för och om Pensionsmyndighetens administration av förmånerna bedrivs effektivt. Granskningen visar att tilläggsförmånerna har en bristande träffbild genom att många ålderspensionärer inte ansöker om förmånerna, trots att de är berättigade till dem. Det handlar om cirka 140 000 personer som går miste om bostadstillägg och 60 000 personer som går miste om äldreomsörjningsstöd. Tillsammans uppskattas de gå miste om nästan 3 miljarder kronor. De pensionärer som går miste om förmånerna bedöms ha små eller inga kunskaper om dessa. Riksrevisionen anser att regeringen och Pensionsmyndigheten inte har vidtagit tillräckliga åtgärder för att nå gruppen av sämst ställda pensionärer. Granskningen visar också att tilläggsförmånerna är administrativt svåra att handlägga. Pensionsmyndighetens kostnader har ökat kraftigt, ärendebalanserna har varit höga och kvaliteten i handläggningen har inte varit tillfredsställande.

## Socialutskottet (SoU)

### *Statens insatser inom ambulansverksamheten (RiR 2012:20)*

Det tar längre tid att få en ambulans i dag än för några år sedan. Anmälningarna till Socialstyrelsen som rör ambulansverksamheten ökar, och det finns brister i hanteringen av larmsamtal som rör ambulanssjukvård.

Riksrevisionen har granskat om statens insatser bidrar till en effektiv och säker larmkedja för ambulanssjukvård. Statens ansvar för en väl fungerande larmkedja i ambulanssjukvården är komplext. Staten är delägare i SOS Alarm liksom avtalspart eftersom staten också har uppdragit åt SOS Alarm att tillhandahålla en effektiv alarmeringstjänst. Genom Socialstyrelsen ansvarar staten också för tillsyn och kontroll av all hälso- och sjukvård. Slutligen är staten den som reglerar hälso- och sjukvårdsområdet bland annat genom hälso- och sjukvårdslagen. Staten har därmed det yttersta ansvaret för att styra, kontrollera och följa upp att larmkedjan i ambulanssjukvården fungerar på ett effektivt och säkert sätt.

Riksrevisionens övergripande slutsats är att tillsynen, styrningen av SOS Alarm och förutsättningarna för en effektiv alarmering har brister. Granskningen visar att det tar längre tid att få en ambulans i dag än för några år sedan. Det saknas dock en enhetlig mätning av hur snabbt ambulanserna är framme på plats hos patienterna. Riksrevisionens bedömning är att staten har för lite kunskap om utvecklingen inom ambulansverksamheten för att kunna vidta nödvändiga åtgärder och därmed bidra till en effektiv och säker ambulanssjukvård. Granskningen visar också att det råder tveksamhet om vilken myndighet som har tillsynsansvaret för överkoppling av nödsamtal från SOS Alarm till en annan aktör som är ansvarig för alarmering och dirigering av ambulanser. Varken Socialstyrelsen eller Myndigheten för samhällsskydd och beredskap utför i dag någon tillsyn av överkoppling av larmsamtal mellan aktörer. Riksrevisionen gör bedömningen att staten kan bidra till en mer effektiv ambulansverksamhet bland annat genom att Socialstyrelsen stärker tillsynen av ambulansverksamheten. I granskningen har också framkommit att staten inte har varit tillräckligt aktiv i sin roll som ägare av SOS Alarm, trots att den haft representanter i styrelsen.

*Mer patientperspektiv i vården – är nationella riktlinjer en metod?  
(RiR 2013:4)*

Sambandet mellan en patientcentrerad vård och bättre vårdresultat och kostnadsbesparingar är väl känt och belagt inom forskning. Staten har genomfört flera reformer och satsningar för att stärka patienternas ställning. Flera undersökningar visar dock att svensk hälso- och sjukvård fortfarande rankas lågt när det gäller att tillgodose patienters individuella behov och att involvera patienter i den egna vården.

Riksrevisionen har granskat om statens styrning genom nationella riktlinjer mer effektivt kan främja en patientcentrerad vård. De nationella riktlinjerna är ett av statens huvudsakliga instrument för att påverka vården på flera nivåer, såväl i fråga om organisering som i fråga om det konkreta patientmötet.

Granskningen visar att de nationella riktlinjerna endast delvis innehåller ett patientperspektiv och att arbetet med att ta fram riktlinjer kan utvecklas genom att bredda kunskapsbasen och tydliggöra patient- och brukarföreträdares roll. Riksrevisionens granskning visar att Socialstyrelsens stödande insatser för att föra ut riktlinjerna till vården kan bli mer effektiva. Granskningen visar också att uppföljningen av riktlinjerna, särskilt med avseende på de patientcentrerade delarna, är starkt begränsad. En orsak till detta är att det saknas fungerande mått för sådan uppföljning. Riksrevisionens slutsats är att staten mer effektivt kan använda nationella riktlinjer för att främja en patientcentrerad och effektiv vård.



## Trafikutskottet (TU)

### *Trafikverkets upphandling av vägar och järnvägar – leder den till hög produktivitet? (RiR 2012:14)*

Trafikverket upphandlar varor och tjänster för cirka 40 miljarder kronor varje år och är därmed en av de största beställarna i den offentliga sektorn. Riksdagen har uppmanat regeringen att skapa förutsättningar för bättre fungerande konkurrens och högre produktivitet inom infrastrukturuområdet. Riksrevisionen har granskat om Trafikverkets upphandling av vägar och järnvägar leder till dessa mål. Även regeringens insatser har granskats.

Riksrevisionens granskning ger inte stöd för att Trafikverkets upphandlingsstrategi, som bland annat förordar en ökad volym totalentreprenader, är ändamålsenlig. Riksrevisionen har mätt produktiviteten och jämfört tidigare upphandlade totalentreprenader med utförandeentreprenader. Mätningen tyder på att det inte har blivit mer väg och järnväg för pengarna med totalentreprenader. Trafikverket har inte heller lyckats åstadkomma en tillfredsställande konkurrens. Antalet anbudsgivare har varit färre än tre i nära hälften av upphandlingarna. Riksrevisionen konstaterar att marknadsföringen och åtagandena till stor del har varit orienterade mot ett fåtal större företag. Vidare har selektiva rutiner som begränsar det potentiella antalet anbudsgivare använts. Standardavtal kan ha försvagat konkurrensen och bromsat utvecklingen av alternativa sätt att upphandla och genomföra entreprenader.

Riksrevisionen menar att regeringen inte har efterfrågat empiriskt stöd för att åtgärderna i Trafikverkets upphandlingsstrategi har lett till högre produktivitet. Rapporteringen till riksdagen har därmed inte varit väl underbyggd och allsidig.

### *Statens satsningar på transportinfrastruktur – valuta för pengarna? (RiR 2012:21)*

Riksrevisionen har genomfört en serie granskningar under rubriken Infrastruktur på nya villkor. I denna avslutande granskningsrapport ger vi en samlad och fördjupad bild av de effektivitetsbrister som iakttagits samt en analys av orsakerna till problemen. Fokus i granskningen är regeringens styrning av satsningarna på infrastruktur, vilka årligen uppgår till mångmiljardbelopp.

Slutsatsen är att regeringen inte agerar i enlighet med fastlagda principer. Den har inte analyserat hur olika styrmedel, exempelvis skatter och avgifter, kan användas för att åtgärda brister i transportsystemen innan beslut om kostsamma om- och nybyggnationer tas. Regeringen har också reserverat stora delar av planeringsramen infrastrukturprojekt som regeringen valt ut, vilket minskar möjligheten för Trafikverket att ta fram ett underlag som visar på en effektiv mix av åtgärder.

Trots ett omfattande förändringsarbete inom infrastrukturektorn kvarstår strukturer som leder till att nyttan av investeringar överdrivs, kostnader underskattas och nödvändiga tilläggsinvesteringar saknas i beslutsunderlagen.

Dessutom saknas en systematisk uppföljning. Sammantaget innebär detta stora risker för att satsningar blir ineffektiva och att fördringarna fortsätter – förhållanden som inte redovisats tydligt för riksdagen och allmänheten.

Riksrevisionen uppmanar regeringen att se till att effekter av olika styrmedel analyseras som underlag för planeringen, att mer öppet redovisa motiv och mål för infrastruktursatsningar samt att ställa krav på utförligare och mer relevant uppföljning av stora investeringsprojekt.

Granskningen har diskuterats i ett seminarium i Trafikutskottet

#### *Staten på telekommarknaden (RiR 2013:5)*

Den svenska telekommarknaden är en strategisk resurs för det svenska samhället. Riksdagen har tagit fasta på detta och gett regeringen i uppdrag att utveckla en marknad som kontinuerligt karakteriseras av elektroniska kommunikationer som ger största möjliga utbyte av överföringstjänster samt deras pris och kvalitet. Sverige ska i ett internationellt perspektiv ligga i framkant i dessa avseenden.

Riksrevisionen har granskat statens insatser, genom regeringen, PTS och Kammarkollegiet, i relation till riksdagens intentioner för området elektronisk kommunikation. Riksrevisionen har kartlagt tre statliga roller som alla har stor inverkan på den svenska telekommarknaden och dess utveckling: marknadens reglering, det statliga innehavet av digital infrastruktur och staten som användare på slutkundsmarknaden.

Riksrevisionens övergripande slutsats är att regeringen saknar ett helhetsgrepp om sektorn elektroniska kommunikationer. Detta medför att det saknas tydliga mål och en ändamålsenlig styrning som överensstämmer med marknadens utvecklingsnivå och den riskbild som finns för marknadens framtida utveckling. Riksrevisionen bedömer att marknadens reglering inte fungerar som avsett och att konkurrenssituationen påverkas negativt av brister i PTS myndighetsutövning. Vidare konstaterar Riksrevisionen att regeringen inte har styrt statens innehav av digital infrastruktur samlat och långsiktigt för att främja marknadens utveckling. Den statliga upphandlingen av elektronisk kommunikation används inte heller för att skapa ökad nytta för staten och driva marknadens innovationstakt.

## Utbildningsutskottet (UbU)

### *Godkänd? – Skolinspektionens prövningar av ansökningar från enskilda som vill bli skolhuvudmän (RiR 2012:17)*

Riksrevisionen har granskat hur det går till när enskilda aktörer som vill driva skolor prövas som skolhuvudmän.

Skolan är viktig både för individen och för samhället och är en del i ett fungerande demokratiskt samhälle. Fristående skolor utgör i dag en stor del av skolväsendet. Skolinspektionen är den myndighet som prövar ansökningar

om att bli godkänd som enskild huvudman. Om Skolinspektionens prövning är effektiv gynnar den genom konkurrens en positiv skolutveckling och bidrar till att eleverna får sin rätt till utbildning av god kvalitet tillgodosedd.

Enligt Riksrevisionens bedömning är det oklart i vilken utsträckning Skolinspektionen faktiskt prövar den framtida huvudmannens förutsättningar att bedriva skolverksamhet. Därmed har lagstiftarens intentioner om att prövningen av enskilda som huvudmän ska vara främjande och skapa ett varierat urval av skolor som drivs av enskilda eller allmänna huvudmän inte fått tillräckligt genomslag i Skolinspektionens verksamhet. Riksrevisionen menar därför att Skolinspektionen behöver utveckla sin prövning. Riksrevisionen menar vidare att det finns en rad oklarheter rörande regleringen om påtagliga negativa följder av skoletablering. Oklarheterna rör exempelvis vilka elever som avses och vilken hänsyn som bör tas till redan existerande fristående skolor när nya ansökningar prövas. De oklarheter som finns riskerar att gå ut över prövningens effektivitet. Enligt Riksrevisionen riskerar detta också i sin tur att påverka skolsystemets effektivitet.

### *Svensk rymdverksamhet – en strategisk tillgång? (RiR 2013:1)*

Svensk rymdverksamhet ska enligt riksdagens intentioner från 2009 vara en strategisk tillgång för kunskapssamhället och industrins konkurrenskraft samt för att möta samhällets behov. Samhällsfunktioner såsom miljö- och klimatövervakning, katastrofhantering och satellitnavigering är beroende av en fungerande rymdinfrastruktur. Ökad samhällsnytta gör rymdverksamheten samhällskritisk. Varje år investerar staten cirka 1 miljard kronor i rymdverksamhet. Rymdprojekt är ofta internationella, och huvuddelen av de statliga anslagen går till European Space Agency och EU. Riksrevisionen har granskat de två stora rymdsatsningarna bärarketer och satellitsystemet Galileo, framtidsområdet jordobservation samt den så kallade uppförandekoden för rymden. Riksrevisionen har också granskat hur det statligt ägda Svenska rymdaktiebolaget förvaltas.

Riksrevisionens övergripande slutsats är att svensk rymdverksamhet som den genomförs i dag inte utnyttjas som en strategisk tillgång. Avsaknaden av en helhetssyn tillsammans med den bristande uppföljningen gör att den fulla potentialen inte utnyttjas. Granskningen visar exempelvis att antalet rymdföretag endast ökar i liten utsträckning och att antalet anställda i den svenska rymdindustrin är relativt konstant. Ett hinder för tillväxt i rymdindustrin är svårigheterna att få finansiering för de långsiktiga utvecklingsprojekt som är vanliga i denna högteknologiska bransch.

Riksrevisionen konstaterar också att statens avkastningsmål för Svenska rymdaktiebolaget inte är anpassat till den i stor utsträckning offentligt finansierade marknaden som bolaget verkar på. Avkastningsmålet är satt utifrån förutsättningar på en kommersiell marknad. Enligt Riksrevisionen leder detta till att bolaget inte fullt ut bidrar till den svenska rymdverksamhetens fortsatta utveckling.

## Utrikesutskottet (UU)

### *Sverige i Arktiska rådet – effektivt utbyte av medlemskapet? (RiR 2013:9)*

Riksrevisionen har granskat om Sverige får ett effektivt utbyte av medlemskapet i Arktiska rådet. Granskningen ingår i Riksrevisionens granskningsstrategi *Hållbar utveckling – Klimat*. Granskningen utgör även ett bidrag till en multilateral granskning av Arktiska rådet.

Sverige har varit medlem i Arktiska rådet sedan det bildades, 1996. Under perioden maj 2011–maj 2013 var Sverige ordförande i rådet. Regeringen har uttalat att Arktiska rådet är det främsta multilaterala forumet för frågor som rör Arktis. I strategin för den arktiska regionen beskriver regeringen minskade koldioxidutsläpp som den viktigaste åtgärden för att begränsa uppvärmningen av Arktis.

Granskningen visar att Sverige inte får ett i alla avseenden effektivt utbyte av medlemskapet i Arktiska rådet. Riksrevisionens bedömning är att insynen brister i regeringens prioriteringar för arbetet i Arktiska rådet. Det är därför svårt att bedöma om Sveriges arbete i rådet utgår från uttalade prioriteringar.

Granskningen visar också att regeringen inte har skapat förutsättningar för att införa relevanta rekommendationer från Arktiska rådet. Regeringen har inte heller gett riksdagen den löpande information om regeringens arbete och det svenska ordförandeskapet som riksdagen efterfrågat.