



Riksrevisorernas årliga rapport 2017

Sammanfattning

Utskottet föreslår att redogörelse 2016/17:RR5 Riksrevisorernas årliga rapport 2017 läggs till handlingarna.

Utskottet anser att den årliga rapporten fyller en viktig funktion och ger förutsättningar för riksdagen att diskutera de viktigaste iakttagelserna från revisionen under det senaste året. De generella slutsatser som riksrevisorerna drar och som baseras på mer specifika iakttagelser från den årliga revisionen av de statliga myndigheterna är värdefulla, eftersom den typen av rapportering inte presenteras för riksdagen annat än i den årliga rapporten. Utskottet noterar att vissa iakttagelser som riksrevisorerna har gjort tidigare och som utskottet då har kommenterat återkommer även i år. Fortfarande förekommer brister och otydligheter i styrningen av avgiftsfinansierad verksamhet liksom att det är vanligt att myndigheter får undantag från det ekonomiska administrativa regelverket.

Utskottet välkomnar att riksrevisorerna genomfört förbättringar av strukturen i den årliga rapporten i enlighet med de önskemål utskottet framförde i förra årets betänkande.

Behandlade förslag

Redogörelse 2016/17:RR5 Riksrevisorernas årliga rapport 2017.

Innehållsförteckning

Utskottets förslag till riksdagsbeslut	3
Redogörelse för ärendet	4
Utskottets överväganden	5
Riksrevisorernas årliga rapport 2017	5
Förteckning över behandlade förslag	16
Redogörelsen	16

Utskottets förslag till riksdagsbeslut

Riksrevisorernas årliga rapport 2017

Riksdagen lägger redogörelse 2016/17:RR5 till handlingarna.

Stockholm den 12 oktober 2017

På finansutskottets vägnar

Monica Green

Följande ledamöter har deltagit i beslutet: Monica Green (S), Ingela Nylund Watz (S), Oscar Sjöstedt (SD), Ingemar Nilsson (S), Emil Källström (C), Dennis Dioukarev (SD), Mats Persson (L), Jakob Forssmed (KD), Fredrik Schulte (M), Adnan Dibrani (S), Anette Åkesson (M), Peter Helander (C), Rasmus Ling (MP), Leif Pettersson (S), Håkan Svenneling (V) och Björn Wiechel (S).

Redogörelse för ärendet

Enligt 12 § lagen (2002:1022) om revision av statlig verksamhet m.m. ska riksrevisorerna samla de viktigaste iakttagelserna från effektivitetsrevisionen och den årliga revisionen i en årlig rapport och överlämna den till riksdagen. Den årliga rapporten 2017 överlämnades den 29 maj 2017 i form av en redogörelse (2016/17:RR5).

Till skillnad från hanteringen av Riksrevisionens rapporter från effektivitetsrevisionen krävs det i det här fallet ingen svarsskrivelse från regeringen. Det finns inte heller några krav på återrapportering från regeringen i budgetpropositionen eller årsredovisningen för staten.

Inga motioner har väckts med anledning av redogörelsen.

Den 14 september 2017 informerade riksrevisorerna Stefan Lundgren och Ingvar Mattson utskottet om den årliga rapporten 2017.

Utskottets överväganden

Riksrevisorernas årliga rapport 2017

Utskottets förslag i korthet

Riksdagen lägger redogörelsen Riksrevisorernas årliga rapport 2017 till handlingarna.

Den årliga rapporten i sammandrag

Riksrevisorernas årliga rapport består av ett avsnitt med generella iakttagelser från effektivitetsrevisionen, vilka baserar sig på granskningsrapporter som publicerats under det senaste året, och ett avsnitt med generella iakttagelser från den årliga revisionen 2016.

De generella iakttagelserna från effektivitetsrevisionen redovisas under de sex rubrikerna

- Säkerhet och trygghet
- Offentliga finanser, skatter och finansmarknad
- Utbildning och arbetsmarknad
- Offentliga investeringar, klimat och miljö
- Socialförsäkringar och ekonomisk trygghet
- Förvaltningspolitiska och mer principiella frågor.

På samma sätt redovisas de generella iakttagelserna från den årliga revisionen under sex rubriker

- Regelverket för den statliga redovisningen behöver utvecklas
- Reglerna för avgiftsfinansiering är otydliga
- Riktlinjerna för redovisningen av intern styrning och kontroll är otydliga
- Kontrollerna av användningen av forskningsbidrag brister
- Reglerna för hantering av bemyndiganden behöver utvecklas
- Förebyggande arbete mot oegentligheter behöver stärkas.

I två bilagor redovisas sedan dels en förteckning över granskningsrapporterna från effektivitetsrevisionen under det senaste året, dels en redovisning av samtliga myndigheter med modifierade revisionsberättelser eller med en upplysning i revisionsberättelsen.

Generella iakttagelser från effektivitetsrevisionen

Statens verksamhet är omfattande och komplex. Det innebär att ganska få granskningar kan göras under ett år inom varje utgiftsområde, vilket begränsar förutsättningarna för Riksrevisionen att dra generella slutsatser som baserar sig på det gångna årets granskningar i den årliga rapporten.

Säkerhet och trygghet

Säkerhet och trygghet har under senare tid hamnat i samhällets fokus. I Riksrevisionens granskningsplan 2016/17 inriktades revisionen bl.a. mot samhällets krisberedskap och rättsväsendets myndigheter.

Det stora antalet flyktingar de senaste åren, inte minst under hösten 2015, har inneburit stora påfrestningar på den offentliga förvaltningen och kommit att sätta dess krisberedskap på prov. Även om Riksrevisionen funnit att regeringen i huvudsak lyckats fullfölja sina kärnuppgifter har man också sett att det brustit i samverkan mellan myndigheter (RiR 2017:4). Migrationsverkets arbete med att ordna boenden åt asylsökande hade kunnat skötas mer effektivt och kostnaderna minskats väsentligt (RiR 2016:10). Vidare anser Riksrevisionen att systemet med avräkningar inom biståndsramen för att finansiera delar av asylmottagandet skapar osäkerhet om hur mycket som återstår för biståndet (RiR 2016:17).

Regeringen hade behövt ta större ansvar för att de tillfälliga gränskontroller som upprättades vid Sveriges inre gräns verkligen fick önskad effekt (RiR 2016:26). Såväl regeringens uppdrag till Polismyndigheten som polisens interna beslut och instruktioner var otydliga. Enligt Riksrevisionen brast även regeringens styrning och uppföljning av insatsen.

Riksrevisionen har funnit att även om regeringen, ansvariga myndigheter och Riksbanken vidtog förberedelser i rimlig omfattning och hade god krisberedskap efter den brittiska folkomröstningen om EU-medlemskapet, som befarades kunna orsaka en finansiell kris, saknades rutiner för att snabbt ställa om från normal verksamhet till krisorganisation (RiR 2016:33).

Riksrevisionen anser också att utrikesförvaltningens krisberedskapsorganisation har förändrats och utvecklats väsentligt sedan flodvågskatastrofen 2004. Nu är den ändamålsenlig och har goda förutsättningar att hantera en större kris (RiR 2016:13).

Offentliga finanser, skatter och finansmarknad

De generella iakttagelserna av granskningar inom området offentliga finanser är att regeringar under flera år underskattat de offentligfinansiella utmaningarna och fört en finanspolitik som inte leder till att man når överskottsmålet. Riksrevisorerna menar att transparensen i budgetpropositionen fortfarande brister och att bl.a. prognosernas innebörd behöver förtydligas för att stärka förutsättningarna för en effektivt utformad finanspolitik (RiR 2016:27). Beräkningarna av de offentliga utgifterna är bristfälliga, eftersom de bortser från hur förändringar i fråga om befolkningens storlek och ålderssammansättning påverkar kommunernas utgifter för vård, skola och omsorg. Kvaliteten på regeringens makroekonomiska prognoser brister (RiR 2017:11), bl.a. har den offentliga konsumtionen underskattats medan hushållens konsumtion och lönesumman överskattats markant. Det har enligt Riksrevisionen inneburit att den offentliga sektorns skatteinkomster i genomsnitt har överskattats.

I en granskning av redovisningen av skatteutgifter (RiR 2017:12) konstaterar Riksrevisionen att intentionen till trots, möjliggör redovisningen inte att skatteutgifter kan prövas på samma noggranna sätt som utgifter och anslag. Regelförenklingsarbete i skattesystemet bedrivs enligt Riksrevisionens granskning i låg takt, och de förändringar som föreslås är av begränsad omfattning (RiR 2016:20).

Utbildning och arbetsmarknad

I granskningsplanen 2016/17 prioriterades granskningar inom området utbildning och arbetsmarknad därför att brister i utbildningsväsendet och på arbetsmarknaden riskerar att påverka samhällets funktionssätt. Den generella slutsatsen av granskningarna inom området under året är att utmaningarna inom utbildningssystemet och arbetsmarknaden kvarstår.

För att kunna utveckla den förberedande utbildningen inom det s.k. etableringsuppdraget konstaterar Riksrevisionen att det behövs kunskap om insatsens effekter på individnivå (RiR 2016:21). Det utrymme som finns för en flexibel användning av insatsen främjar inte hushållningen med resurser, och analysen vid upphandling av utbildningen kan enligt Riksrevisionen stärkas.

I den årliga rapporten konstateras vidare att lärosätena har svårt att identifiera efterfrågan på fortbildning och att kunskapen om den därmed är begränsad. En majoritet av lärosätena anser att deras uppdrag är otydligt och efterfrågar både tydligare uppdrag och tydligare incitament (RiR 2016:15).

Trots att Arbetsmiljöverket fått utökade resurser för att utöva arbetsmiljötillsyn på arbetsplatserna har Riksrevisionen funnit att antalet inspektioner på arbetsplatser ändå minskat sedan 2011 (RiR 2016:23). Arbetsmiljöstatistiken möjliggör inte heller bedömningar av hur stora arbetsmiljöproblemen är eller hur många som är drabbade.

Offentliga investeringar, klimat och miljö

Investeringar i och underhåll av samhällets realkapital och produktionsförutsättningar, bl.a. offentliga investeringar, energisystem, klimat och miljö, tar stora offentliga resurser i anspråk. Infrastrukturen spelar också en avgörande roll för den ekonomiska utvecklingen i Sverige. I granskningsplanen 2016/17 konstaterade Riksrevisionen att det finns stora utmaningar inom dessa områden när det gäller såväl kvalitet och anpassning till växande behov som omställning till bättre klimatanpassning. Den generella slutsats som Riksrevisionen drar av sina granskningar inom området under året är att det finns brister i de samhällsekonomiska bedömningar som ligger till grund för investeringar i infrastruktur och energi. Detta är iakttagelser från granskningarna av statliga investeringar i allmänna farleder (RiR 2016:30), Trafikverkets underhåll av vägar (RiR 2017:8) och granskningen av Svenska kraftnäts investeringar i stamnätet (RiR 2016:28). Riksrevisionen har också i en granskning av statens förenade områden (RiR 2016:25) konstaterat att

endast delar av statens saneringsbehov är kända, vilket innebär att de framtida kostnaderna är osäkra och att det behövs bättre underlag för prioriteringar och samhällsekonomiska bedömningar.

Socialförsäkringar och ekonomisk trygghet

Riksrevisionen konstaterade i granskningsplanen 2016/17 att sjukfrånvaron ökat de senaste åren och att prognoserna visar på fortsatta ökningar om än i lägre takt. Därför prioriterades granskningar av bl.a. regelverket och kontrollfunktionerna i sjukförsäkringen. Riksrevisionens generella slutsats av de granskningar som gjorts sedan den förra årliga rapporten är att det finns brister i regler och tillämpning som medför för höga kostnader och ett mindre effektivt stöd till de försäkrade. I en granskning har Riksrevisionen funnit att olika men i övrigt jämförbara individer fått olika beslut när det gäller fortsatt sjukskrivning (RiR 2016:31). I en annan granskning konstaterar Riksrevisionen att Försäkringskassans arbete med att stävja felaktiga utbetalningar förefaller ha prioriterats ned under de senaste åren (RiR 2016:11). Bostadsbidraget hjälper i lägre utsträckning än tidigare förmånstagarna över gränsen ”låg ekonomisk standard”, eftersom stödet halkat efter inkomst- och kostnadsutvecklingen i övriga samhället så att färre hushåll är berättigade till bidraget och att det är till mindre hjälp för dem som får det (RiR 2017:9).

Överlag är Pensionsmyndighetens redovisning av pensionssystemet i den s.k. Orange rapport ändamålsenlig menar Riksrevisionen, men det finns bl.a. brister i redovisningen av balanseringsmekanismens effekter på äldres ekonomiska standard och hur den ekonomiska utsattheten utvecklas bland äldre (RiR 2017:7).

Förvaltningspolitiska och mer principiella frågor

De granskningar som gjorts inom detta område under 2016 visar att det finns utrymme för att effektivisera statsförvaltningen i olika avseenden. Detta har Riksrevisionen iakttagit i granskningen om tingsrätters effektivitet och produktivitet (RiR 2017:6), i granskningen av Statens servicecenter (RiR 2016:19) och granskningen av kommunersättningar för migration och integration (RiR 2017:10). Granskningen av Statens servicecenter (SSC) visar att myndigheten haft otillräckliga förutsättningar att starta och bedriva sin verksamhet, bl.a. därför att myndigheterna inte omedelbart behöver ansluta sig till SSC:s tjänster utan kan behålla sina egna ekonomisystem till 2023. Migrationsverkets handläggning av kommunersättningar visar att systemet är dyrt, omodernt och onödigt krångligt. Användningen av myndigheternas delårsrapporter är dessutom begränsad i förhållande till insatta resurser (RiR 2016:16).

Utvecklingen av e-förvaltningen går långsamt i Sverige. I Riksrevisionens granskning av den offentliga sektorns digitalisering (RiR 2016:14) har man t.ex. funnit att utvecklingen av e-förvaltningen inte varit kostnadseffektiv, bl.a.

därför att styrningen varit kortsiktig, decentraliserad och präglad av brist på helhetsansvar.

Flera av Riksrevisionens granskningar visar att myndigheternas interna styrning och kontroll kan stärkas och att internrevisionen inte alltid har de förutsättningar som krävs för att kunna bedriva arbetet i enlighet med god sed (RiR 2017:5).

Riksrevisionen konstaterar vidare att motiven till statens bolagsinnehav behöver följas upp och förtydligas (RiR 2017:1). Riksrevisionen bedömer också att stora delar av Teracoms verksamhet saknar motiv för att vara statligt ägda utifrån det nuvarande samhällsuppdraget (RiR 2016:18).

Avslutningsvis tyder ett par av Riksrevisionens granskningar på att det i vissa statliga verksamheter finns risk för intressekonflikter och begränsad insyn. Ett exempel rör läkemedelsområdet där intressekonflikter riskerar att resultera i felprioriteringar (RiR 2016:9). Ett annat exempel rör statens styrning av vården som visar att regeringen i stor utsträckning använt överenskommelser med Sveriges Kommuner och Landsting för att styra hälso- och sjukvårdens utveckling i stället för att använda Socialstyrelsen som är den centrala förvaltningsmyndigheten inom området (RiR 2017:3).

Generella iakttagelser från den årliga revisionen

De generella iakttagelserna från den årliga revisionen avser brister och problem som förekommer inom flera myndigheter. I flera fall avser det brister som påpekats av Riksrevisionen under flera år, men där förbättrande åtgärder ännu inte har genomförts eller fått tillräckligt genomslag.

Regelverket för den statliga redovisningen behöver utvecklas

I den årliga rapporten konstaterar riksrevisorerna att det under ett antal år har pågått ett arbete inom EU, under ledning av EU:s statistikorgan Eurostat, för att skapa harmoniserade redovisningsstandarder av hög kvalitet som underlag för finanspolitiska ramverk, där också behovet av ett tydligt ramverk för årsredovisningen för staten betonas. Mot bakgrund av den osäkerhet som råder om när en sådan harmonisering kan bli verklighet bedömer Riksrevisionen att det är angeläget att utveckla eller tillämpa ett regelverk för årsredovisningen för staten som är utformat för att ge en rättvisande bild. Detta är inte fallet i dag enligt Riksrevisionen eftersom budgetlagen inte är ett ramverk för finansiell rapportering som har utformats i syfte att uppnå en rättvisande bild.

Riksrevisionen anser att regeringen också bör utreda hur statens innehav av aktier i hel- och delägda bolag bör redovisas för att ge en enhetlig och transparent redovisning både inom myndigheter och i årsredovisningen för staten. Den metod som används för att värdera aktier och andelar i hel- eller delägda företag är den s.k. kapitalandelsmetoden, vilken enligt Riksrevisionen är en ganska ovanlig metod för att värdera ett innehav av hel- eller delägda företag i en årsredovisning. Det var i samband med att Riksrevisionen under 2016 noterade problem med att värdera statens innehav av aktier i SAS AB

som frågan väcktes om kapitalandelsmetoden är lämplig som värderingsmetod av statens aktieinnehav. Riksrevisionen har också redovisat iakttagelser kring Kammarkollegiets redovisning av andelar i hel- eller delägda företag, vilket resulterat i en modifierad revisionsberättelse för Kammarkollegiet.

Riksrevisionen konstaterar att många undantag från redovisnings- eller finansieringskrav har funnits i regleringsbrev under flera år och att om regeringen betraktar dem som permanenta bör man överväga om de i stället ska anges i myndighetens instruktion. En del undantag som gäller resultatredovisningen är onödiga anser Riksrevisionen eftersom de redan enligt förordningar har en relativt fri form. Riksrevisionen anser att undantag från redovisningsregler inte ska göras för att anpassa redovisningen till regeringens behov eller för att förenkla administrationen vid myndigheterna.

Avslutningsvis tar riksrevisorerna upp frågan om delat ansvar mellan myndigheter och konstaterar att man sedan 2012 i den årliga rapporten lyft fram att delat ansvar medför risker för oklar ansvarsfördelning och kan få negativa konsekvenser för redovisning, styrning och uppföljning. När ansvaret är delat mellan en myndighet och regeringen eller Regeringskansliet blir riskerna särskilt påtagliga. Regeringen och Regeringskansliet omfattas dessutom inte av myndighetsförordningen och förordningen om intern styrning och kontroll. Riksrevisionen anser att man bör göra en översyn av frågan.

Reglerna för avgiftsfinansiering är otydliga

Riksrevisionen rapporterar även i år om brister och otydligheter i styrningen av avgiftsfinansierad verksamhet. De otydligheter i regleringen och de motstridigheter som finns i styrningen av hur myndigheter får ta ut avgifter, hur verksamheten ska finansieras och hur över- eller underskott ska hanteras har lett till att den årliga revisionen för 2016 har lämnat 11 revisionsberättelser med upplysningar (som inte utgör en modifierad revisionsberättelse).

I den årliga rapporten tas bl.a. etikprövningsnämnderna och Skolverket upp som exempel på myndigheter som för sin avgiftsfinansierade verksamhet har full kostnadstäckning som ekonomiskt mål. Etikprövningsnämnderna har inte uppnått full kostnadstäckning på flera år, och Skolverket har samtidigt med målet om full kostnadstäckning rätt att använda anslagsmedel. Inom universitets- och högskoleområdet förekommer det dessutom uppdragsverksamhet med krav på full kostnadstäckning där ackumulerade överskott är stora i förhållande till omsättningen. Myndigheterna inom denna sektor har dessutom undantag från att i en särskild skrivelse till regeringen föreslå hur överskotten ska användas. Vidare uppmärksammar Riksrevisionen att Ekonomistyrningsverket (ESV) har rätt att medge undantag från den samrådsskyldighet som myndigheterna har med ESV och att sådana undantag även görs för avgiftsfinansierad verksamhet där det förekommer otydliga villkor eller stora underskott eller överskott.

Riktlinjerna för redovisningen av intern styrning och kontroll är otydliga

Förordningen (2007:603) om intern styrning och kontroll säkerställer enligt Riksrevisionen inte att myndigheterna redovisar en tydlig bild av hur ledningen lever upp till sitt ansvar för intern styrning och kontroll. Riksrevisionen ifrågasätter liksom tidigare därför värdet av det nuvarande intygandet av att den interna styrningen och kontrollen är betryggande. Tydligheten skulle öka om myndigheternas ledning var tvungen att ta ställning till hur de redovisade bristerna i den interna styrningen och kontrollen påverkat årsredovisningen. Riksrevisionen konstaterar att i 30 av de granskade årsredovisningarna för 2016 har myndigheterna redovisat att det finns brister eller risker, utan att redovisa eventuella effekter på årsredovisningen. Vidare varierar beskrivningarna i årsredovisningarna mycket och det finns en sammanblandning av begreppen risk och brist.

Användning av anslagsmedel för andra ändamål än vad riksdagen beslutat

Under 2016 har fyra myndigheter använt anslagsmedel på ett felaktigt sätt, bl.a. Länsstyrelsen i Örebro, Statens beredning för medicinsk och social utvärdering och Kustbevakningen. Det handlar om kostnader som skulle ha lånefinansierats och inte belastat anslaget eller kostnader som myndigheterna enligt gällande förordningar inte haft rätt att belasta anslaget med. Förordningarna på området är tydliga konstaterar Riksrevisionen och betonar att det är viktigt att myndigheterna följer dessa så att regeringen får en rättvisande bild av hur myndigheterna utnyttjar anslagen.

Kontrollen av hur forskningsbidrag används brister

Ett flertal statliga myndigheter har i uppgift att på olika sätt stödja forskning, bl.a. genom att dela ut bidrag till forskning, utveckling och innovation. Under 2016 lämnade de fem största finansierarna drygt 11 miljarder kronor i bidrag. Andelen av de sammanlagda statliga forskningsmedlen som förmedlas via de statliga forskningsfinansierarna har ökat från 19 till 30 procent under den senaste tioårsperioden.

Riksrevisionen bedömer att det finns brister i systemet för de statliga forskningsfinansierarnas uppföljning av lämnade bidrag. Uppföljningen är så övergripande att Riksrevisionen anser att det är svårt att göra en bedömning av vad bidragen använts till. Det finns också en risk att eventuella felaktigheter inte korrigeras i tid eftersom uppföljningen släpar efter. Uppföljning och villkor för vilken typ av kostnader som bidraget får användas till skiljer sig åt mellan de forskningsfinansierande myndigheterna, vilket också försvårar bedömningen av om vad bidragen använts till. Den 31 december 2016 fanns det drygt 7 miljarder kronor i utbetalda och oförbrukade forskningsbidrag hos mottagare i staten. Ytterligare medel kan finnas hos mottagare utanför staten,

men det finns inte tillräckligt tillförlitliga uppgifter om dem för att man ska kunna dra några slutsatser.

En samlad modell eller struktur för vad som utgör en rimlig nivå på kontroll och uppföljning av de forskningsbidrag som staten har lämnat kan förbättra hushållningen av statens medel och skulle förbättra regeringens och riksdagens möjligheter att utvärdera resultat.

Reglerna för hanteringen av bemyndiganden behöver utvecklas

Cirka 60 myndigheter har fått ramar för bemyndigande i sina regleringsbrev. Under 2016 har fyra myndigheter överskridit sin bemyndiganderam. Ett delat ansvar mellan myndigheter försvårar även möjligheten att ha kontroll på ingångna avtal och att se till att ramar inte överskrids konstaterar Riksrevisionen. Riksrevisionen rekommenderar att regeringen ser över relevanta förordningar och föreskrifter för hanteringen. Redovisningsreglerna bör förtydligas, och arbetet med att förbättra styrningen genom framför allt regleringsbrev bör fullföljas.

Förebyggande arbete mot oegentligheter behöver stärkas

Den årliga revisionens uppgift är att se till att myndigheternas årsredovisningar inte innehåller väsentliga felaktigheter, oavsett om de beror på fel eller oegentligheter. Det gör Riksrevisionen genom att identifiera vilka risker som finns för att det ska bli väsentliga felaktigheter i årsredovisningen. Risker för felaktigheter på grund av oegentligheter är sällan beloppsmässigt väsentliga. Det innebär att risker med koppling till oegentligheter ofta inte är fokus för en revision, men när oegentligheter upptäcks rapporteras de till myndigheterna oavsett belopp.

Förekomsten av oegentligheter kan påverka Riksrevisionens möjligheter att genomföra revisionen, t.ex. när ledningen kan antas vara inblandad eller misstänkt. Under 2016 har det påverkat revisionen av årsredovisningen för Statens fastighetsverk.

Medvetenheten om och skyddet mot oegentligheter vid myndigheter behöver stärkas generellt menar Riksrevisionen och rekommenderar regeringen att se över hur regleringen kan stärkas i detta avseende. Riksrevisionen nämner i sammanhanget att några myndigheter, t.ex. Sida och Skolverket, har inrättat s.k. visselblåsarfunktioner för att stärka skyddet mot oegentligheter.

Utskottets tidigare behandling

Riksdagens förutsättningar att diskutera revisionsfrågor

Utskottet har tidigare konstaterat att sedan Riksrevisionen bildades 2003 har riksdagens förutsättningar att diskutera revisionsfrågor förbättrats (t.ex. bet. 2014/15:FiU9). Utskottet har också framhållit att frågor om revision är aktuella i riksdagen året runt eftersom granskningsrapporter från

effektivitetsrevisionen behandlas av utskotten under hela riksdagsåret. I betänkandet över den årliga rapporten förra året vidhöll utskottet sin uppfattning från tidigare år att den årliga rapporten fyller en viktig funktion när den översiktligt och sammanhållet ger en bild av revisionsarbetet under året (bet. 2016/17:FiU9). Utskottet framhöll också de generella slutsatser som riksrevisorerna drar och som baseras på mer specifika iakttagelser från den årliga revisionen av de statliga myndigheterna och konstaterade att den typen av rapportering inte presenteras för riksdagen annat än i den årliga rapporten.

Innebörden av begreppet ”de viktigaste iakttagelserna” och utformningen av den årliga rapporten

Utskottet har vid några tillfällen resonerat om vad det innebär att riksrevisorerna ska samla ”de viktigaste iakttagelserna” i den årliga rapporten. I betänkandet över den årliga rapporten 2007 skriver utskottet att det självklart är bra om det finns underlag för generella slutsatser på olika områden men att en iakttagelse mycket väl kan vara viktig även om den begränsas till ett mer avgränsat område och bygger på en enskild granskning (bet. 2007/08:FiU8).

I förra årets betänkande över den årliga rapporten (bet. 2016/17:FiU9) kommenterade utskottet utformningen av den årliga rapporten som innehöll ett omfångsrikt avsnitt på ca 35 sidor med resultatet från den årliga revisionen och sammanfattningar av samtliga effektivitetsrevisionens granskningar sedan föregående års årliga rapport publicerades. För att ta vara på den möjlighet som riksrevisorerna har enligt lagen om statlig revision att översiktligt redovisa de viktigaste iakttagelserna från revisionen och värna en effektiv resursanvändning i myndigheten menade utskottet att det fanns anledning för riksrevisorerna att överväga vilket syfte ett sådant omfångsrikt avsnitt fyller i den årliga rapporten. En mer översiktlig redovisning i en bilaga förordades för det fall riksrevisorerna ville redovisa sådana sammanfattningar även framöver.

Iakttagelser från den årliga revisionen som rör regeringens kompetensområde

När det gäller de iakttagelser som baserar sig på revisionen av myndigheternas årsredovisningar och som i första hand avser regeringens kompetensområde, t.ex. förordningar på det ekonomiadministrativa området, har utskottet tidigare betonat att det är av central betydelse att myndigheternas årsredovisningar är rättvisande för att regeringen ska kunna fullgöra sin redovisningsskyldighet gentemot riksdagen enligt 10 kap. 1 § budgetlagen (bet. 2008/09:FiU13).

Utskottet har också uttryckt en viss oro för att regeringen beviljar många myndigheter undantag från redovisningsreglerna (bet. 2013/14:FiU9). Utskottet menade i det betänkandet att förordningen om årsredovisning och budgetunderlag är ett viktigt verktyg för att upprätthålla och stärka allmänhetens förtroende för myndigheters redovisning.

Regeringens styrning av avgiftsfinansierad verksamhet

Utskottet har med anledning av de iakttagelser Riksrevisionen gjort tidigare år om regeringens styrning av avgiftsfinansierad verksamhet konstaterat att även om det finns en skillnad i hur avgiftsfinansierad verksamhet följs upp och prövas jämfört med anslagsfinansierad verksamhet får det inte gå ut över riksdagens beslut om anslag för bestämda ändamål (bet. 2014/15:FiU9). Med anledning av att problemen enligt förra årets årliga rapport kvarstod även under 2015 vidhöll utskottet sin uppfattning i förra årets betänkande (bet. 2015/16:FiU9).

Kompletterande information

Riksdagens behandling av granskningsrapporter som den årliga rapporten baserar sig på

Riksrevisionen har publicerat 37 granskningsrapporter från effektivitetsrevisionen sedan förra årets årliga rapport. Riksdagen har hittills behandlat 24 av de tillhörande skrivelserna från regeringen och fattat beslut med anledning av dem. Riksdagen har beslutat om tillkännagivanden i 8 fall, varav 3 av dem grundade sig på enighet i utskottsbehandlingen.

Normering och tillämpliga ramverk för att upprätta årsredovisningen för staten

I en revisionsrapport från Riksrevisionen till regeringen med anledning av revisionen av Årsredovisning för staten 2016 (dnr 3.1.2-206-0473) konstateras att Riksrevisionen i likhet med föregående år valt att göra ett uttalande om att årsredovisningen för staten är upprättad enligt budgetlagen och att man därmed inte använder begreppet rättvisande bild i sitt uttalande. Riksrevisionen betonar att det inte innebär att man funnit några väsentliga fel i sin granskning. För ett uttalande om rättvisande bild krävs dock att årsredovisningen har upprättats enligt ett ramverk för redovisning som har utformats för att uppnå en rättvisande bild. Budgetlagen utgör enligt Riksrevisionen inte ett sådant ramverk. Riksrevisionen lyfter mot bakgrund av detta fram, liksom tidigare år, behovet av att påbörja och förtydliga normeringen. Eftersom förutsättningarna inte förändrats från tidigare räkenskapsår anger Riksrevisionen i revisionsrapporten att regeringen inte behöver bemöta rekommendationerna igen om inget nytt tillkommit.

Redovisnings- och värderingsreglerna för statens innehav av hel- och delägda företag

Enligt Riksrevisionen har värderingen av statens innehav av aktier i SAS AB väckt frågan om kapitalandelsmetoden som tillämpas är lämplig som värderingsmetod av statens innehav av aktier i de statliga bolagen. I budgetpropositionen (prop. 2017/18:1 Förslag till statens budget, finansplan och skattefrågor avsnitt 11.3) redovisar regeringen sin avsikt att ge

Ekonomistyrningsverket (ESV) i uppdrag att analysera frågan och överväga vilken metod som är bäst lämpad och möjlig för värdering av statens innehav i de statliga bolagen.

Utskottets ställningstagande

Den årliga rapporten fyller en viktig funktion och ger förutsättningar för riksdagen att diskutera de viktigaste iakttagelserna från revisionen under det senaste året. Liksom tidigare år ser utskottet positivt på de generella slutsatser som riksrevisorerna drar och som baseras på mer specifika iakttagelser från den årliga revisionen av de statliga myndigheterna. Den typen av rapportering presenteras inte för riksdagen annat än i den årliga rapporten. Inom ramen för den rapporteringen noterar utskottet att vissa iakttagelser som riksrevisorerna gör och som utskottet kommenterat tidigare återkommer även i år. Fortfarande förekommer brister och otydligheter i styrningen av avgiftsfinansierad verksamhet liksom att det är vanligt att myndigheter får undantag från det ekonomiadministrativa regelverket. I den årliga rapporten lyfter riksrevisorerna också upp att flera av deras granskningar visar att myndigheternas interna styrning och kontroll kan stärkas och att internrevisionen inte alltid har de förutsättningar som krävs för att kunna bedriva arbetet i enlighet med god sed. Utskottet kommer att återkomma till internrevisionen vid myndigheterna senare under riksmötet vid behandlingen av regeringens skrivelse med anledning av Riksrevisionens effektivitetsgranskning om internrevisionen.

Utskottet har vid flera tillfällen haft synpunkter på strukturen på den årliga rapporten, t.ex. att den inte i tillräcklig utsträckning lämnat utrymme för det fokus på de viktigaste iakttagelserna som är meningen med rapporten. Förbättringar i enlighet med de önskemål utskottet framförde i förra årets betänkande syns i årets rapport, vilket utskottet välkomnar. Utskottet ser fram emot resultatet av det utvecklingsarbete av den årliga rapporten som riksrevisorerna informerade utskottet om vid sammanträdet i september 2017. Samtidigt konstaterar utskottet att den årliga rapporten 2017 på ett tillfredsställande sätt korresponderar med granskningsplanen 2016/17, särskilt när man beaktar att riksrevisorerna tillträdde i mars 2017 och att den årliga rapporten därför till största del grundar sig på granskningsverksamhet som bedrivits vid Riksrevisionen innan de tre riksrevisorerna tillträdde.

Utskottet föreslår att riksdagen lägger redogörelsen om riksrevisorernas årliga rapport 2017 (2016/17:RR5) till handlingarna.

BILAGA

Förteckning över behandlade förslag

Redogörelsen

Redogörelse 2016/17:RR5 Riksrevisorernas årliga rapport 2017.