



Riksrevisorernas årliga rapport 2016

Sammanfattning

Utskottet föreslår att redogörelsen 2015/16:RR5 Riksrevisorernas årliga rapport 2016 läggs till handlingarna.

Utskottet anser att den årliga rapporten fyller en viktig funktion genom att den ger riksrevisorerna möjlighet att översiktligt redovisa de viktigaste iakttagelserna från revisionen under det senaste året. Liksom uttryckts flera gånger tidigare ser utskottet positivt på de generella slutsatser som riksrevisorerna drar baserat 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.

Utskottet kommenterar också strukturen på den årliga rapporten. För att ta till vara den möjlighet som riksrevisorerna har att i den årliga rapporten översiktligt redovisa de viktigaste iakttagelserna från revisionen och värna en effektiv resursanvändning i myndigheten, behöver riksrevisorerna överväga om den omfattande redovisningen i rapporten av resultatet från den årliga revisionen och sammanfattningar av samtliga effektivitetsrevisionens granskningar sorterade på respektive utgiftsområde främjar syftet med den årliga rapporten.

Behandlade förslag

Redogörelse 2015/16:RR5 Riksrevisorernas årliga rapport.

Innehållsförteckning

Utskottets förslag till riksdagsbeslut	3
Redogörelse för ärendet	4
Utskottets överväganden	5
Riksrevisorernas årliga rapport 2016	5
<i>Bilaga</i>	
Förteckning över behandlade förslag	12
Redogörelsen	12

Utskottets förslag till riksdagsbeslut

Riksrevisorernas årliga rapport 2016

Riksdagen lägger redogörelse 2015/16:RR5 till handlingarna.

Stockholm den 29 september 2016

På finansutskottets vägnar

Fredrik Olovsson

Följande ledamöter har deltagit i beslutet: Fredrik Olovsson (S), Monica Green (S), Maria Plass (M), Ingela Nylund Watz (S), Oscar Sjöstedt (SD), Jörgen Andersson (M), Emil Källström (C), Janine Alm Ericson (MP), Jan Ericson (M), Marie Granlund (S), Dennis Dioukarev (SD), Jakob Forssmed (KD), Niklas Karlsson (S), Börje Vestlund (S) och Fredrik Schulte (M).

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 2016 överlämnades av riksrevisorerna den 26 maj 2016 i form av en redogörelse (2015/16: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 årsredovisning för staten.

Inga motioner har väckts med anledning av redogörelsen.

Utskottets överväganden

Riksrevisorernas årliga rapport 2016

Utskottets förslag i korthet

Riksdagen lägger redogörelsen om riksrevisorernas årliga rapport 2016 till handlingarna.

Den årliga rapporten i sammandrag

Efter en inledning och ett avsnitt som beskriver Riksrevisionens utgångspunkter för granskningsverksamheten följer ett avsnitt som sammanfattar resultatet av den årliga revisionen (s. 9-10). Efter det följer några generella slutsatser från effektivitetsrevisionen (s. 10-12) och en katalog per utgiftsområde över resultatet från den årliga revisionen tillsammans med sammanfattningar av samtliga effektivitetsrevisionens granskningar sedan den förra årliga rapporten (s. 13-50). Ett sista avsnitt innehåller generella iakttagelser från den årliga revisionen (s. 51-66).

I katalogen per utgiftsområde (s. 13-50) är redovisningen strukturerad under rubrikerna Viktiga utmaningar för det statliga åtagandet, Årlig revision och Effektivitetsrevision. Under rubriken Viktiga utmaningar för det statliga åtagandet ger riksrevisorerna sin syn på de utmaningar som finns inom respektive utgiftsområde. Under rubriken Årlig revision går det att läsa om de myndigheter som fått en revisionsberättelse med en reservation respektive med en upplysning. Under rubriken Effektivitetsrevision redovisas sammanfattningar av avslutade granskningar liksom uppräknings av pågående granskningar. I de fall regeringen lämnat en svarsskrivelse redogörs även för denna. Planerade granskningsinsatser kommenteras också.

Nedan följer sammanfattningar av avsnitten Resultat från den årliga revisionen, Generella slutsatser från effektivitetsrevisionen och Generella iakttagelser från den årliga revisionen.

Resultatet från den årliga revisionen

Riksrevisorerna konstaterar att den årliga revisionen för räkenskapsåret 2015 omfattat 236 myndigheter och övriga organisationer. Revisorerna har lämnat 16 revisionsberättelser med ett modifierat uttalande i form av en reservation. Revisorn uttalar sig med reservation när det finns väsentliga fel, som inte är genomgripande för årsredovisningen. Anledningar till att myndigheterna fått en revisionsberättelse med reservation kan t.ex. vara att årsredovisningen lämnats in för sent, att ledningens intygande om att årsredovisningen är rättvisande saknas eller att myndigheter har ingått åtaganden utöver den ram som angetts för s.k. beställningsbemyndiganden.

Generella slutsatser från effektivitetsrevisionen

Riksrevisorerna konstaterar att de effektivitetsgranskningar som publicerats sedan den förra årliga rapporten täcker in flera olika områden och frågor och att vissa problem både återkommer på flera områden och har framhållits av riksrevisorerna tidigare.

Långsiktigheten i styrningen behöver förbättras

Myndigheterna möjlighet att planera och uppnå resultat förbättras av en långsiktig styrning, menar riksrevisorerna. Flera av Riksrevisionens rapporter visar enligt dem att långsiktighet i regeringens styrning av myndigheterna ofta saknas, och riksrevisorerna ger några exempel på detta från sina granskningar. Till exempel har arbetet med krisberedskap hos länsstyrelserna saknat kontinuitet därför att den har finansierats genom kortsiktig projektfinansiering. Inte heller skapades det tillräckliga förutsättningar för bestående resultat efter det att regeringens jämställdhetssatsning 2007–2014 avslutats. Riksrevisorerna framhåller också de nationella samordnare som regeringen använder för att hantera olika frågor som exempel på kortsiktig styrning från regeringens sida.

Tillsynen behöver utvecklas

Riksrevisorerna framhåller att myndigheten i flera granskningar framhållit problem med tillsynen som inte bara handlar om att det behövs mer tillsyn, utan också att tillsynen behöver utvecklas för att göras på ett mer effektivt och verksamhetsanpassat sätt. De exempel som riksrevisorerna hänvisar till är bl.a. att det helt saknas tillsyn inom den alarmeringsverksamhet som SOS Alarm ansvarar för och att regelverket behöver förtydligas när det gäller den statliga tillsynen över den kommunala budget- och skuldrådgivningen. Riksrevisionen har också identifierat problem när det gäller tillsynen av kommunernas arbete med skydd mot olyckor, tillsynen för att främja patientsäkerheten samt tillsynen av transporter av farligt avfall.

Brist på kunskap leder till bristande utvärdering och uppföljning

Enligt riksrevisorerna behöver regeringen och riksdagen ha möjlighet att styra och utveckla verksamheter baserat på kunskap, vilket försvåras när det inte skapas förutsättningar för kvalificerade utvärderingar. Riksrevisorerna pekar på att man i ett antal granskningar funnit brister i dokumentation och data om verksamheten, vilket därmed försvårar eller omöjliggör uppföljning och kvalificerade utvärderingar. Granskningarna av myndigheters arbete med informationssäkerhet, nationella samordnare och Arlandabanan framhålls som exempel på detta.

Generella iakttagelser från den årliga revisionen

De generella iakttagelserna från den årliga revisionen ger enligt riksrevisorerna en samlad bild av väsentliga frågeställningar och problem i myndigheternas redovisning. I flera fall avser det brister som påpekats av Riksrevisionen under flera år, men där förbättrande åtgärder enligt riksrevisorerna ännu inte har vidtagits eller fått genomslag.

Det ekonomiadministrativa regelverket för statlig revision

Riksrevisorerna anser, liksom tidigare år, att det är angeläget att årsredovisningen för staten upprättas enligt ett regelverk för redovisning som har utformats för att uppnå en rättvisande bild, och man framhåller att arbetet med att utveckla ett sådant regelverk behöver fortsätta.

Sedan 2012 har riksrevisorerna i den årliga rapporten framhållit att delat ansvar medför risker för oklar ansvarsfördelning, vilket i sin tur kan ha negativa konsekvenser för redovisning, styrning och uppföljning. Problemen konstateras ha kvarstått även 2015. Särskilt påtagliga är problemen när ansvaret är uppdelat mellan en myndighet och regeringen eller Regeringskansliet eftersom vare sig regeringen eller Regeringskansliet omfattas av myndighetsförordningen eller förordningen om intern styrning och kontroll.

Mot bakgrund av att Riksrevisionen anser att reglerna för årsredovisningen bör anges i förordning och föreskrifter när så är möjligt, noterar riksrevisorerna en förskjutning från förordning och föreskrifter till allmänna råd eller handledningar allteftersom redovisningen utvecklas och nya företeelser eller betingelser uppstår.

Mot bakgrund av att Länsstyrelsen i Västmanlands län avräknat anslag för samarbetsprojekt med andra länsstyrelser som transfereringar samtidigt som man redovisat kostnaderna som verksamhetskostnader, och att anslagsbelastningen därmed blivit felaktig, konstaterar riksrevisorerna att regelverket inte är tydligt om hur sådana medel ska redovisas.

Den årliga revisionens resultat visar enligt riksrevisorerna att reglerna för hur garantier och avsättningar ska redovisas i staten behöver göras tydligare och att det finns behov av att förtydliga redovisningen mot anslag för avsättningar relaterade till kostnader för sanering och återställning av förorenade områden.

Riksrevisorerna tar också, liksom förra året, upp frågan om undantag från det ekonomiadministrativa regelverket och konstaterar att undantag bör hanteras restriktivt och framgå av myndigheternas instruktion i de fall de ska betraktas som permanenta.

Slutligen framhålls att regeringen bör överväga att statlig verksamhet ska omfattas av samma krav på hållbarhetsredovisning oavsett organisationsform, dvs. oavsett om verksamheten bedrivs i en myndighet eller i ett statligt bolag.

Otydliga regler för avgiftsfinansiering

Riksrevisionen rapporterar även i år i sin årliga revision brister och otydligheter i styrningen av avgiftsfinansierad verksamhet, trots att Regeringskansliet arbetat med frågan sedan en tid. För 2015 har 12 revisionsberättelser lämnats med upplysningar om sådana otydligheter och motstridigheter. Det handlar både om otydligheter i reglering av underskott i avgiftsverksamhet, om ackumulerade överskott i uppdragsverksamhet och om åiterrapportering av avgiftsbelagd verksamhet.

Otydliga regler för beställningsbemyndiganden

Riksrevisionen har i sin årliga revision uppmärksammat vissa problem med beställningsbemyndiganden hos myndigheterna. Det rör sig bl.a. om att det inte alltid framgår tydligt i regleringsbrev om tilldelade ramar för infrianden är indikativa eller styrande, att redovisningen av bemyndiganden kan bli missvisande eftersom myndigheterna inte behöver redovisa samtliga utestående åtaganden och att delat ansvar mellan myndigheter och mellan myndigheter och andra organisationer medför risker för ineffektiv styrning och kontroll.¹

Det behövs en tydligare förordning för redovisningen av intern styrning och kontroll

Granskningen av myndigheternas årsredovisningar visar liksom tidigare år att majoriteten av myndighetsledningarna uppger att den interna styrningen och kontrollen är betryggande. Samtidigt kvarstår de brister som Riksrevisionen under fem år påpekat i sin årliga revision, dvs. att det saknas en koppling mellan uttalandet och vidtagna åtgärder under det år som årsredovisningen avser. Flera myndigheter blandar samman begreppen risk och brist och uttalar sig oftast inte om effekten på årsredovisningen. Enligt riksrevisorerna säkerställer den nuvarande normeringen inte att myndigheterna redovisar en tydlig bild av hur ledningen lever upp till sitt förvaltningsansvar.

Styrelser och nämnder för statliga myndigheter

Riksrevisionens årliga revision har visat att några myndigheter betalar ut högre styrelsearvoden än vad som är föreskrivet, t.ex. Konstnärsnämnden och Sveriges bildkonstnärsfond. Stiftelsen Riksbankens Jubileumsfond har betalat ut mötesarvoden i strid med lagen (1989:185) om arvoden m.m. för uppdrag inom riksdagen, dess myndigheter och organ. Riksrevisorerna konstaterar att om myndigheterna anser att de behöver betala ut högre styrelsearvoden än vad som är föreskrivet bör ersättningssystemet ses över.

¹ De problem som Riksrevisionen uppmärksammat när det gäller beställningsbemyndiganden handlar inte om otydligheter i om regeringen håller sig inom ramen för riksdagens beslut om beställningsbemyndiganden, utan om relationen mellan regeringen och myndigheterna inom ramen för riksdagens beslut om beställningsbemyndiganden.

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). 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. 2015/16:FiU9). Utskottet har framhållit att frågor om revision är aktuella i riksdagen året runt eftersom granskningsrapporter från effektivitetsrevisionen behandlas av fackutskotten under hela riksdagsåret.

Innebörden av begreppet de ”viktigaste iakttagelserna”

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 är värdefullt att Riksrevisionen, där så är möjligt, drar mer generella slutsatser på olika områden. Samtidigt är det inte nödvändigt att ”de viktigaste iakttagelserna” är generella för att fylla sitt syfte. Utskottet menade att det självklart är bra om det finns underlag för generella slutsatser 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).

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 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

När riksrevisorerna förra året redovisade iakttagelser om regeringens styrning av avgiftsfinansierad verksamhet konstaterade utskottet att även om det finns en skillnad i hur avgiftsfinansierad verksamhet följs upp och prövas jämfört med anslagsfinansierad verksamhet får detta inte gå ut över riksdagens beslut om anslag för bestämda ändamål. Utskottet noterade att det pågick ett

utvecklingsarbete i Regeringskansliet för att förbättra styrningen av den avgiftsfinansierade verksamheten.

Kompletterande information

Utskottets behandling av Riksrevisionens årsredovisning för 2015

När utskottet behandlade Riksrevisionens årsredovisning för 2015 noterade utskottet att riksrevisorernas ambition att omorganisera effektivitetsrevisionen hade inneburit att ett antal pågående granskningar fått helt eller delvis ny inriktning och att produktionen av granskningsrapporter minskat. Utskottet noterade också att de ändrade interna prioriteringarna hade fått riksrevisorerna att lägga ned några granskningar i början av 2016. Utskottet framhöll i detta sammanhang att myndigheten inte får låta organisationsförändringar och interna processer uppehålla myndigheten i sin viktiga uppgift att granska den verksamhet som utan uppehåll bedrivs i staten (bet. 2015/16:FiU27 s. 16).

Mot bakgrund av den ändrade inriktningen på effektivitetsrevisionen ville utskottet också framhålla betydelsen av den breda form av granskningar och uppsättning av granskningsmetoder som lagen om statlig revision ger utrymme för och vikten av att Riksrevisionen tar vara på detta (s. 17).

Samtliga tre riksrevisorer lämnar sina uppdrag

Samtliga tre riksrevisorer valde under sommaren och den tidiga hösten 2016 att avsäga sig sina uppdrag som riksrevisorer. Riksdagen har hittills bifallit Susanne Ackums och Ulf Bengtssons avsägelser. Margareta Åberg kommer att lämna sitt uppdrag så snart en ny riksrevisor tillträtt. Konstitutionsutskottet har inlett sitt arbete med att föreslå nya riksrevisorer.

Konstitutionsutskottets sammanträde med riksrevisorerna den 5 augusti 2016

Konstitutionsutskottets ordförande beslutade i samråd med vice ordföranden i mitten av juli att kalla till ett extra utskottssammanträde den 5 augusti för information och diskussion om Riksrevisionen. Vid sammanträdet medverkade samtliga tre riksrevisorer. Konstitutionsutskottet beslutade vid sitt sammanträde att påbörja ett beredningsarbete för att kunna ta ett utskottsinitiativ om en översyn av Riksrevisionen.

Utskottets ställningstagande

Den årliga rapporten fyller en viktig funktion genom att den ger riksrevisorerna möjlighet att översiktligt redovisa de viktigaste iakttagelserna från revisionen under det senaste året. Liksom uttryckts flera gånger tidigare ser utskottet positivt på de generella slutsatser som riksrevisorerna drar baserat 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. Utskottet noterar att den årliga revisionen, liksom förra året, rapporterar brister och otydligheter i styrningen av avgiftsfinansierad verksamhet, trots att Regeringskansliet arbetar med frågan sedan en tid. Utskottet vidhåller sin uppfattning från förra året om vikten av en förbättrad styrning av avgiftsfinansierad verksamhet. Även om det finns en skillnad i hur avgiftsfinansierad verksamhet följs upp och prövas jämfört med anslagsfinansierad verksamhet, menar utskottet att det inte får gå ut över riksdagens beslut om anslag för bestämda ändamål, t.ex. till följd av otydligheter i reglering av underskott i avgiftsverksamheten.

I ett omfångsrikt avsnitt i den årliga rapporten redovisas resultatet från den årliga revisionen och sammanfattningar av samtliga effektivitetsrevisionens granskningar sorterade på respektive utgiftsområde. För att ta till vara möjligheten för riksrevisorerna som ges i lagen (2002:1022) om revision av statlig verksamhet m.m. att översiktligt redovisa de viktigaste iakttagelserna från revisionen och värna en effektiv resursanvändning i myndigheten, finns det anledning för riksrevisorerna att överväga vilket syfte avsnittet fyller i den årliga rapporten. Om riksrevisorerna vill redovisa sammanfattningar av samtliga effektivitetsgranskningar och modifierade revisionsberättelser, trots att sådana sammanställningar förekommer t.ex. både i regeringens skrivelse med årsredovisning för staten och i Riksrevisionens uppföljningsrapport, skulle det kunna göras översiktligt i en bilaga till den årliga rapporten. Med en sådan struktur skulle den årliga rapporten få det fokus på de viktigaste iakttagelserna som varit meningen med rapporten.

Mot bakgrund av den senaste tidens händelser i Riksrevisionen noterar utskottet också med tillfredsställelse att konstitutionsutskottet påbörjat ett beredningsarbete för att kunna ta ett utskottsinitiativ om en översyn av Riksrevisionen.

Utskottet föreslår att riksdagen lägger redogörelsen om riksrevisorernas årliga rapport 2016 (2015/16:RR5) till handlingarna.

BILAGA

Förteckning över behandlade förslag

Redogörelsen

Redogörelse 2015/16:RR5 Riksrevisiörens årliga rapport 2016.