

Redogörelse till riksdagen 2019/20:RR5

Riksrevisorns årliga rapport 2020

Till riksdagen

De viktigaste iakttagelserna från effektivitetsrevisionen och den årliga revisionen ska samlas i en årlig rapport enligt 12 § lagen om revision av statlig verksamhet m.m. Riksrevisorn lämnar härmed den årliga rapporten 2020 som en redogörelse till riksdagen, med stöd i 9 kap. 18 § riksdagsordningen.

Riksrevisor Helena Lindberg har beslutat i detta ärende. Revisionsdirektör Peter Johansson har varit föredragande. Biträdande avdelningschef Lena Björck, enhetschef Ulrika Meyer och stabsutredare Hans Folkesson har medverkat i den slutliga handläggningen.

Stockholm den 18 maj 2020

Helena Lindberg
riksrevisor

Innehållsförteckning

1 Inledning	3
2 De viktigaste iakttagelserna inom effektivitetsrevisionen.....	4
2.1 De offentliga finanserna	4
2.2 Styrning, uppföljning och rapportering	6
2.3 Organisering ansvar och samordning	10
2.4 Kompetensförsörjning	12
3 De viktigaste iakttagelserna inom årlig revision	14
3.2 De offentliga finanserna	14
3.3 Styrning, uppföljning och rapportering	15

Bilagor

Publicerade granskningar inom effektivitetsrevisionen	21
Modificeringar och upplysningar i revisionsberättelser för 2019	24

1 Inledning

Riksrevisionen är en myndighet under riksdagen med uppgift att granska det statliga åtagandet. Riksrevisionen granskar bland annat den verksamhet som bedrivs av regeringen, myndigheter, statliga bolag och stiftelser.

Riksrevisionen bedriver sin granskning genom effektivitetsrevision och årlig revision. Inom effektivitetsrevisionen undersöker Riksrevisionen hushållning, resursutnyttjande och måluppfyllelse i de granskade verksamheterna. Inom årlig revision granskar Riksrevisionen myndigheternas årsredovisningar och om deras underliggande räkenskaper är rättvisande.

Riksrevisorns årliga rapport samlar de viktigaste iakttagelserna i granskningen under det gångna året. För att tydliggöra kopplingen till Riksrevisionens granskningsplaner redovisas de viktigaste iakttagelserna inom effektivitetsrevision och årlig revision utifrån risker som angett granskningens huvudsakliga inriktning. Dessa avser risk för brister i

- de offentliga finanserna
- styrning, uppföljning och rapportering
- organisering, samordning och ansvar
- kompetensförsörjning.¹

Det är en utmaning för svensk förvaltning att effektivt hantera framtida utmaningar och målkonflikter mellan olika samhällsområden. Underlag, planering, beslut, genomförande och uppföljning är ofta smalt avgränsade och tidsperspektivet kortsiktigt. I det sammanhanget spelar Riksrevisionen en viktig roll med granskningar som har breda perspektiv. Riksrevisionens granskning kan därmed också bidra med kunskapsunderlag till bedömningen av hur de globala målen för Agenda 2030 genomförs i Sverige. Riksrevisorns årliga rapport redovisar iakttagelser som är relevanta för de ekonomiska, sociala och miljömässiga dimensionerna av hållbar utveckling.

¹ Riskerna samlar aspekter av den statliga förvaltningen som är viktiga att granska och återkopplar till granskningsplanerna för såväl 2018/2019 (EFF) som 2019/2020 (EFF och ÅR).

2 De viktigaste iakttagelserna inom effektivitetsrevisionen

Effektivitetsrevisionens granskning utgår ifrån en problemorienterad riskanalys. Den utgår från indikationer på brister i hushållning, resursutnyttjande och måluppfyllelse i statliga åtaganden och insatser.

Effektivitetsrevisionens viktigaste iakttagelser under året avser bristande konsekvensanalyser och förberedelser inför beslut, dåligt fungerande samordning och informationsutbyte mellan myndigheter, lagstiftning som behöver ses över samt bristande it-system. Till bilden hör också att granskningen visar att verksamheter inom flera områden i stort har fungerat som avsetts.

Sedan den förra årliga rapporten har Riksrevisionen publicerat 38 granskningar inom effektivitetsrevisionen.²

2.1 De offentliga finanserna

Sunda offentliga finanser är en viktig förutsättning för finansieringen av statliga åtaganden och en god grund för en effektiv statsförvaltning. Granskningen av de ekonomiska propositionerna 2019 visar att regeringen följer det finanspolitiska ramverkets regler, men att uppföljning och redovisning behöver utvecklas ytterligare.³ Det är en återkommande iakttagelse som Riksrevisionen lyft fram tidigare.

I en serie granskningar har Riksrevisionen fokuserat på hur de svenska regeringarna har tillämpat det finanspolitiska ramverket i praktiken. Ramverket ska säkerställa en långsiktigt hållbar och transparent finanspolitik. Tillämpningen är central för att upprätthålla stabila och transparent redovisade offentliga finanser. Beslut, planering och genomförande av statliga insatser behöver i sin tur grundas på underlag som håller hög kvalitet. De ska också kunna bidra till att verksamheterna är effektiva och till att undvika oförutsedd kostnadsutveckling.

Granskningen av nationalräkenskaperna visar att kvaliteten i dessa är tillräckligt god, men vissa brister behöver åtgärdas.⁴ Nationalräkenskaperna innehåller statistik som bland annat ligger till grund för finanspolitiken. Felaktigheter i statistiken riskerar att leda till att regering och riksdag fattar beslut utifrån en felaktig bild av ekonomin och styrkan i de offentliga finanserna.

2.1.1 Prognoser och konsekvensanalyser

I år liksom tidigare har Riksrevisionen iakttagit betydande brister i konsekvensanalyser och kostnadsberäkningar, exempelvis inför stora investeringar. Ofta

² Se bilaga 1.

³ Det finanspolitiska ramverket – regeringens tillämpning 2019 (RiR 2019:38).

⁴ Nationalräkenskaperna – en stabilare grund för finanspolitiken (RiR 2019:34).

påverkar sådana investeringar flera väsentliga samhällsområden, och inte sällan finns det betydande målkonflikter mellan olika områden, vilket innebär att det är extra viktigt att underlagen för avvägningar och beslut är rättvisande.

Att bygga en höghastighetsjärnväg är en sådan investering som innebär mycket stora kostnader. Trots detta har Riksrevisionen iakttagit att planeringen endast har föregåtts av vaga beskrivningar av vilka problem investeringen ska lösa och att den samhällsekonomiska analys som föregår planeringen har brustit. Planeringen har även frångått den så kallade fyrstegsprincipen som riksdagen och regeringen har beslutat om och som innebär att alternativa, billigare åtgärder först ska övervägas inför satsningar på ny infrastruktur. Andra styrmedel för att lösa exempelvis existerande kapacitetsproblem i järnvägsnätet har alltså inte prövats. De uppdrag som regeringen gett om att utreda höghastighetsjärnvägen har varit för snäva, vilket är en förklaring till de vaga problembeskrivningarna.⁵

Riksrevisionen har även granskat om regeringens styrmedel för köp och ägande av miljöbilar, såsom miljöbilspremien och differentierad fordonsskatt, är effektivt utformade. Granskningen visade att regeringen inte hade tagit fram samhällsekonomiska konsekvensanalyser inför utformningen av åtgärderna och att styrmedlen framstår som kostsamma jämfört med andra åtgärder som används i dag för att minska transportsektorns koldioxidutsläpp.⁶

Även i de fall konsekvensanalyser har tagits fram av regeringen eller myndigheter och använts som grund för beslut har Riksrevisionen konstaterat att investeringar och verksamheter ofta blir betydligt dyrare än i de ursprungliga kalkylerna.

Slutkostnaden för drift och basunderhåll av det statliga vägnätet blir i genomsnitt mer än 40 procent högre än vad som ursprungligen upphandlades. Riksrevisionens granskning visar att spekulativ prissättning kan vara en av orsakerna. Det finns alltså utrymme för förbättringar och Riksrevisionen konstaterar att regeringen nu gett i uppdrag åt Trafikverket att analysera omfattning och konsekvenser av obalanserad budgivning samt att upprätta en handlingsplan med ett åtgärdsprogram för att minska möjligheterna att genomföra obalanserad budgivning i samband med upphandling av baskontrakt.⁷

Riksrevisionen har även granskat rutavdraget. Granskningen visar att barnfamiljer har höjt sina arbetsinkomster och utrikes födda har börjat arbeta i rutbranschen och fått högre inkomster och en starkare ställning på arbetsmarknaden. Det finns dock svagt empiriskt stöd för regeringens bedömning att reformen är självfinansierad, och en betydande del av rutarbetarna är arbetskraftsinvandrare. Riksrevisionen rekommenderade regeringen att bland annat se över beräkningarna av rutavdragets långsiktiga självfinansieringsgrad och långsiktiga effekter på sysselsättningen. Även arbetskraftsinvandringen bör

⁵ Att tänka efter före – statens planering av höghastighetsjärnväg (RiR 2019:31).

⁶ Statliga åtgärder för fler miljöbilar (RiR 2020:1).

⁷ Drift och underhåll av statliga vägar – betydligt dyrare än avtalat (RiR 2019:24), skr. 2019/20:72.

beaktas vid utformningen av åtgärder som syftar till att öka sysselsättningen, särskilt för svaga grupper.⁸

Riksrevisionen har också iakttagit att otillräckliga konsekvensanalyser i flera fall bidragit till att statens insatser inte har utformats så att de kan lösa de problem som de ska motverka eller avhjälpa på ett effektivt sätt.

Det visar exempelvis granskningen av stödet till energieffektivisering och renovering av bostäder.⁹ Stödet, 800 miljoner kronor om året, var inte ändamålsenligt utformat. Det gav inte tillräckliga incitament för att öka takten på renovering och energieffektivisering, och det är även oklart i vilken utsträckning stödet kan skydda hyresgästerna mot orimliga hyreshöjningar. Bara en bråkdel av de anslagna medlen har använts, och stödet bidrog därmed endast marginellt till målen. Det finns även en risk för att stödet har finansierat åtgärder som ändå skulle ha blivit av, vilket inte är effektivt. En viktig förklaring till bristerna är att regeringens beslutsunderlag var otillräckliga. Det saknades analyser av vilka problem stödet skulle avhjälpa, vilka tänkbara effekter stödet skulle få och hur det skulle samverka med andra befintliga styrmedel.

Stödet till kommuner för ökat bostadsbyggande är ytterligare ett exempel på ett ineffektivt stöd som borde ha utformats på ett annat sätt.¹⁰ Regeringens planering av stödet var otillräcklig, och detta har även minskat möjligheterna att följa upp och rapportera hur stödet används och vad stödet har resulterat i för att åstadkomma förbättringar efter hand.

Regeringen behöver också ge ansvariga myndigheter tid för att göra avvägningar och planera hur olika insatser ska genomföras. Granskningen av statens satsningar på strategiska samverkans- och innovationsprogram visade att sådana avvägningar inför genomförandet skulle ge bättre förutsättningar för målpfyllelse.¹¹

2.2 Styrning, uppföljning och rapportering

Kontinuerlig styrning, uppföljning och översyn av statens insatser är viktig för att de ska kunna användas effektivt och ändamålsenligt även när samhällsutvecklingen har medfört behov av förändringar och anpassning. Iakttagelser i flera av årets granskningsrapporter visar att styrningen behöver förbättras genom bättre uppföljning och utvärdering av insatsernas effektivitet. Denna kunskap behöver sedan användas för att utveckla verksamheten. Bristande överblick och samordning är ytterligare iakttagelser. Detta är återkommande iakttagelser som Riksrevisionen har lyft fram även i tidigare årliga rapporter.

Riksrevisionen har granskat styrningen mot en sammanhållen och effektiv rättskedja.¹² För att öka effektiviteten behövs mer kunskap om och analys av

⁸ Rutavdraget – konsekvenser av reformen (RiR 2020:2).

⁹ Stöd till renovering och energieffektivisering – en riktad satsning till vissa bostadsområden (RiR 2019:25).

¹⁰ Stödet till kommuner för ökat bostadsbyggande (RiR 2019:20).

¹¹ Innovation genom samverkan – statens satsningar på strategiska samverkans- och innovationsprogram (RiR 2020:6).

¹² Styrningen av rättskedjan (RiR 2019:15).

sambanden i rättskedjan. Regeringen behöver ha ett mer övergripande och strategiskt fokus på hur rättskedjan som helhet ska arbeta effektivt, och utifrån detta identifiera var enskilda insatser i styrningen ska göras.

Flera granskningar visar behovet av utvärdering och anpassning till nya förutsättningar. I granskningen av Svenska skeppshypotekskassan iakttog Riksrevisionen att insynen var begränsad och att det saknades yttre krav på effektivitet, exempelvis saknades helt krav på att ge avkastning till staten. Staten bildade Svenska skeppshypotekskassan för att ge lån till svenska rederier, men nu behöver verksamhetsformen ses över. Regeringen behöver ta ställning till om exempelvis aktiebolagsformen är mer lämplig.¹³

Ett område där särskilt uppföljningen behöver förbättras är Arbetsförmedlingens matchningsarbete, som aldrig har blivit systematiskt utvärderat och vilar på en svag kunskapsgrund.¹⁴ Det ökar bland annat risken för att arbetssökande inte får ett effektivt och likvärdigt stöd. Ytterligare ett exempel där Riksrevisionen har iakttagit behov av översyn är diskrimineringslagens krav på lönekartläggning.¹⁵ Granskningen visade att lagkraven i liten utsträckning kan påverka löneskillnader, särskilt hos små arbetsgivare.

2.2.1 Ineffektiv tillsyn, kontroll och konsumentskydd

Riksrevisionen har även i tidigare års granskningar konstaterat att statens tillsyn inte alltid fungerar på ett tillfredsställande sätt, och i år har Riksrevisionen uppmärksammat flera områden där tillsynen skulle behöva bli mer effektiv och ändamålsenlig. Exempel på iakttagelser under året är i huvudsak bristande informationshantering, brister i hur myndigheterna prioriterar sina insatser och fördelar sina resurser samt i något fall behov av mer långsiktig resurstilldelning från regeringens sida. Ökad automatisering och juridiska möjligheter att dela information mellan myndigheter är potentiella förbättringsområden. I flera fall har samhällsutvecklingen medfört att lagstiftningen behöver ses över för att exempelvis säkerställa ett väl fungerande konsumentskydd.

Granskningen av undantag från skolplikten visar att regelverket inte tillämpas som det är tänkt. Barn som är folkbokförda i Sverige har skolplikt. Förändrade res- och levnadsmönster har lett till att fler familjer vistas utomlands längre eller kortare perioder. Otydliga regler och otillräcklig tillsyn gör att det i dag är stora skillnader både mellan och inom kommuner när undantag från skolplikten beviljas.¹⁶ Det är otydligt vad som krävs för ett beslut när det gäller samtliga tre bestämmelser om ledighet, medgivande att fullgöra skolplikten på annat sätt och när skolplikten upphör på grund av varaktig vistelse utomlands. Det medför att beslutsfattarna har svårt att avgöra hur de ska fatta beslut. Det har i sin tur lett till stora variationer i tillämpningen. Situationen försvåras av

¹³ Svenska skeppshypotekskassan (RiR 2019:36).

¹⁴ Arbetsförmedlingens matchningsarbete – svag kunskapsbas och brister i styrningen (RiR 2019:18).

¹⁵ Diskrimineringslagens krav på lönekartläggning – ett trubbigt verktyg för att minska löneskillnader mellan könen (RiR 2019:16).

¹⁶ Undantag från skolplikten – regler, tillämpning och tillsyn (RiR 2019:37).

att Skolinspektionen inte har utövat någon tillsyn över hur bestämmelserna tillämpas och att Skolverket inte har tagit fram tillräckligt stöd och en vägledning för tillämpningen av någon av bestämmelserna. Riksrevisionen rekommenderar bland annat regeringen att ta initiativ till att förändra och förtydliga de tre bestämmelserna om skolplikten.

Tullverket har, enligt Riksrevisionens granskning, i huvudsak de förutsättningar som krävs för en effektiv kontrollverksamhet, men åtgärder behöver vidtas för att säkerställa att resurserna används på det sätt som genererar störst nytta. Riksrevisionen har sett indikationer på att Tullverkets uppdrag att förhindra införsel av narkotika och vapen inte uppnås i tillräckligt hög utsträckning för att minska tillgången i samhället. Granskningen visar att en mer utvecklad underrättelseverksamhet skulle göra kontrollerna mer träffsäkra, eftersom Tullverket saknar ingående kunskap om smugglingen till Sverige och dessutom brister i arbetet med att ta fram och hantera underrättelser.¹⁷

Granskningen av Konkurrensverkets tillsyn visar bland annat att verket behöver bli bättre på att prioritera bland tips.¹⁸ Processen för såväl konkurrens- som upphandlingstillsynen behöver förbättras så att återkopplingen mellan tillsynen och myndighetens verktyg för prioritering av inkomna tips blir tydligare.

Inspektionen för vård och omsorg (IVO) skapades 2013 för att tillsynen skulle bli effektiv och strategisk och för att komma till rätta med en rad problem som fanns när Socialstyrelsen hade ansvar för tillsynen. Riksrevisionens granskning visar att IVO ännu inte helt har levt upp till dessa förväntningar och att det delvis beror på att regeringen inte har gett myndigheten stabila och långsiktiga förutsättningar i form av ekonomiska ramar. Det finns ett stort antal verksamheter inom sjukvården och den sociala omsorgen, och det är därför viktigt att IVO kan välja ut de områden och verksamheter som är viktigast att granska. Trots det har IVO endast i liten omfattning genomfört riskanalyser. Eftersom IVO har valt att inte ha ett samlat och lättåtkomligt bedömningsstöd till inspektörerna, fattas inte besluten på ett enhetligt sätt över landet. För att kunna arbeta effektivt och strategiskt behövs även ett välfungerande it-stöd, men det saknas också, vilket bidrar till bristande effektivitet.¹⁹

Flera granskningar visar att lagstiftningen kan behöva förändras för att exempelvis åstadkomma ett konsumentskydd i enlighet med riksdagens intentioner.

Granskningen av skyddet för köpare av nyproducerade bostadsrätter visade att regeringen inte har gjort tillräckligt för att säkerställa att köparnas intressen tillvaratas. Bestämmelserna i bostadsrättslagen och andra relevanta föreskrifter behöver ses över och bland annat beakta behovet av att begränsa köparnas privatekonomiska risk efter att ha tecknat ett förhandsavtal samt att införa bestämmelser om information till köpare om risker. Det är exempelvis svårt för köpare att kräva att fel avhjälpas och att hävda sin rätt vid förseningar.

¹⁷ Tullverkets kontroll – en träffsäker verksamhet? (RiR 2019:12).

¹⁸ Konkurrensverkets tillsyn – förutsättningar för effektivt resursutnyttjande (RiR 2019:26).

¹⁹ Inspektionen för vård och omsorg – en tillsynsverksamhet med förhinder (RiR 2019:33).

I en granskning av konsumentskyddet på det finansiella området konstaterades att väsentliga förbättringar genomförts sedan Riksrevisionen granskade statens tillsyn på det finansiella området 2006. Trots förbättringarna tyder statistiken på att konsumenternas upplevda problem har ökat under den senaste femårsperioden.²⁰

2.2.2 Förtroendeskadliga händelser

I ett internationellt perspektiv har den svenska förvaltningen fortfarande ett högt förtroende bland medborgarna. Riksrevisionens iakttagelser i granskningarna av valsystemet, säkerhetsarbetet vid kärnteknisk verksamhet och konsumentskyddet inom premiepensionssystemet visar att verksamheten i huvudsak fungerar väl. Trots detta har Riksrevisionen iakttagit att det finns förbättringsområden, exempelvis när det gäller beredskapen att handskas med konsekvenserna av en kärnteknisk olycka.²¹

Ett väl avvägt och välfungerande valsystem är av fundamental betydelse för demokratin och förtroendet för staten. Riksrevisionen har därför granskat valhemligheten, träffsäkerheten i de preliminära valresultaten och tiden det tar att genomföra sammanräkningen av röster. Många problem som iakttagits kan kopplas till systemet för valsedlar. Andra förbättringsområden som uppmärksammas i granskningen rör Valmyndighetens roll samt ansvar och samverkan mellan de olika valmyndigheterna på regional och lokal nivå.²²

Ett annat exempel på verksamhet som är viktig för förtroendet för staten är säkerhetsarbetet vid kärnteknisk verksamhet. Riksrevisionens granskning visar att säkerhetsarbetet till stora delar bedrivs på ett ändamålsenligt sätt, men att både det förebyggande arbetet och beredskapen att handskas med konsekvenserna av en olycka behöver förbättras.²³ Det kan bli svårt att säkerställa ett tillfredsställande och likvärdigt skydd om en kärnteknisk olycka trots allt skulle inträffa. Det kan även bli svårt att värna samhällets funktionalitet.

Pensionssystemet är ett annat område av grundläggande betydelse för förtroendet för staten. Under lång tid har det funnits brister i konsumentskyddet inom premiepensionssystemet. Enligt Pensionsmyndigheten har det förekommit olagliga eller mycket olämpliga aktiviteter. De senaste åren har dock flera åtgärder vidtagits. Telefonförsäljning och marknadsföring av fonder och tjänster kopplade till premiepensionsområdet har förbjudits, betydligt högre krav ställs på de fonder som deltar på fondtorget, och Pensionsmyndigheten följer numera löpande upp att bolagen efterlever kraven. Riksrevisionen bedömer att

²⁰ Konsumentskyddet på det finansiella området – förutsättningar och statlig tillsyn (RiR 2019:32).

²¹ Om det värsta skulle hända – statens arbete för att förhindra och hantera kärntekniska olyckor (RiR 2019:30). Tidigare år har Riksrevisionen även iakttagit problem med Strålsäkerhetsmyndighetens kärnkraftstillsyn och med systemet för finansiering av kärnavfallshantering.

²² Valförfarandet – valhemlighet, träffsäkerhet och godtagbar tid (RiR 2019:35).

²³ Om det värsta skulle hända – statens arbete för att förhindra och hantera kärntekniska olyckor (RiR 2019:30).

de åtgärder som vidtagits väsentligt stärkt konsumentskyddet inom premiepensionssystemet.²⁴

2.3 Organisering ansvar och samordning

De viktigaste iakttagelserna inom detta område avser behov av bättre samordning och brister i hur myndigheter tar tillvara digitaliseringens möjligheter för att effektivisera arbetet. Alltmer komplexa samhällsproblem och många inblandade utförare innebär att det är extra väsentligt att samordningen fungerar, och inte sällan är myndigheters möjligheter att dela information central och utgör i värsta fall ett allvarligt hinder för effektivitet och målnuppfyllelse.

2.3.1 Brister i samordning av tvärgående frågor och vid utkontraktering

Riksrevisionen har granskat det myndighetsgemensamma arbetet mot organiserad brottslighet.²⁵ Tolv stora myndigheter har i flera år lagt ned omfattande resurser på att bekämpa organiserad brottslighet. Granskningen visar dock att samordningen och uppföljningen har brustit till följd av att regeringens styrning varit otydlig. Brister i uppföljningen gör dessutom att det inte går att utvärdera insatsernas effekter.

Samverkan mellan humanitärt bistånd och långsiktigt utvecklingssamarbete tillmätts allt större vikt, eftersom behovet av humanitärt bistånd har ökat i världen under de senaste åren. Samverkan kan bland annat bidra till människors och samhällens motståndskraft, återhämtningsförmåga och anpassningsförmåga vid kriser och katastrofer. Riksrevisionens granskning av förutsättningarna för samverkan mellan humanitärt bistånd och långsiktigt utvecklingssamarbete visar att regeringen behöver ta fram målformuleringar på strateginivå som är gemensamma för det humanitära biståndet och det långsiktiga utvecklingssamarbetet för att ge bättre förutsättningar för att biståndet ska ge önskade effekter.²⁶

Granskningen av statens arbete med att få personer som inte får vistas i Sverige att lämna landet (återvändandeverksamheten), visar att samordningen i flera fall brister. Ansvarsförhållandena är oklara, och uppdrag överlappar. I flera fall är ansvarskedjorna brutna, vilket innebär att en myndighet ansvarar för att genomföra ett beslut eller för kostnader för ett beslut som en annan myndighet har fattat. Respektive myndighets interna prioriteringar och arbetsätt kan då vara rationella för myndigheten, men inte för verksamheten som

²⁴ Konsumentskyddet på det finansiella området – förutsättningar och statlig tillsyn (RiR 2019:32).

²⁵ Myndighetsgemensamt arbete mot organiserad brottslighet – brister i styrning och uppföljning (RiR 2019:11).

²⁶ Sidans humanitära bistånd och långsiktiga utvecklingssamarbete – förutsättningar för samverkan (RiR 2019:17).

helhet. Exempel på det är prioriteringen av försvarsplatser och arbetsfördelningen vid inrikes transporter.²⁷

Otydlig ansvarsfördelning vid utkontraktering kan medföra att rapporteringskedjan inte fungerar, vilket granskningen av hur universitet och högskolor förvaltar holdingbolag visade. Syftet med holdingbolagen är att de kunskaper som tas fram inom utbildning och forskning ska komma samhället till nytta.²⁸ Men för att kunna åstadkomma en aktiv, professionell och värdeskapande förvaltning behöver ansvarsfördelningen bli tydligare mellan bolag och lärosäte.

De regionala strukturfondspartnerskapen syftar till att säkerställa regionalt inflytande när EU-medel fördelas. Riksrevisionens granskning visar dock att arbetet präglas av bristande transparens, otydliga prioriteringar och risker för jäv. Otydliga prioriteringar ökar risken för rättsosäkerhet och kan leda till att det inte är de bästa projekten som får pengar. Systemet är komplext med ett stort antal involverade aktörer och otydliga ansvarsförhållanden, och i praktiken är många beslut fattade redan innan projektansökningarna når partnerskapen. Förutsättningarna för effektivitet påverkas vidare negativt genom att handläggningstiderna förlängs och av otydliga prioriteringar. Det finns även en bristande transparens i systemet, vilket inverkar negativt på rättssäkerheten, samt omfattande jävsproblematik som partnerskapen har haft svårt att hantera.²⁹

2.3.2 Förvaltningen behöver ta tillvara digitaliseringens möjligheter

Digitaliseringen påverkar hela samhället, och frågor om digitalisering, automatisering och robotisering kommer att vara centrala för förvaltningen inom överskådlig framtid. Våra iakttagelser inom området berör bland annat frågor om myndigheters juridiska och it-tekniska möjligheter att dela information samt problemen med föråldrade it-system. Bristerna kan orsaka ineffektivitet och säkerhetsproblem.

Riksrevisionen har granskat mörkertal inom bostadstillägget.³⁰ Uppemot 170 000 ålderspensionärer och sjuka eller funktionsnedsatta personer med låga inkomster tar inte emot bostadstillägg, trots att de bedöms vara berättigade till det. I genomsnitt handlar det om cirka 1 300 kronor i månaden – pengar som skulle lyfta många över gränsen för låg ekonomisk standard. Riksrevisionen ser positivt på att Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten genomför insatser för att utöka graden av automatisering i handläggningen, inte minst för att minska den administrativa arbetsbördan för den försäkrade. Men myndigheterna saknar så kallad direktåtkomst till månatliga inkomstuppgifter från Skatteverket för handläggning av bostadstillägg. Sådan åtkomst skulle kunna

²⁷ Återvändandeverksamheten – resultat, kostnader och effektivitet (RiR 2020:7).

²⁸ Holdingbolag vid lärosätena – brister i styrning och förvaltning (RiR 2020:4).

²⁹ Regionala strukturfondspartnerskapen – en organisationsform med stora utmaningar (RiR 2020:10).

³⁰ Mörkertal inom bostadstillägget (RiR 2019:22).

vara ett sätt att effektivisera och förenkla handläggningen av bostadstillägg, exempelvis genom att tidigt kunna identifiera ändrade inkomstförhållanden hos målgruppen.

I granskningen av konsumentskyddet på det finansiella området iakttog Riksrevisionen att offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) sätter vissa hinder för ett effektivt informationsutbyte mellan de granskade myndigheterna. Vidare saknas det ett samarbetsavtal mellan Finansinspektionen och andra myndigheter som skulle kunna underlätta informationsutbytet genom att tydliggöra respektive myndighets ansvar och formerna för samverkan. Riksrevisionen rekommenderade regeringen att överväga framtagande av förslag till förändrade sekretessbestämmelser så att dessa inte utgör ett hinder för informationsutbyte mellan myndigheterna.³¹

Granskningen av återvändandeverksamheten visade att arbetet vid de tre myndigheterna, Polismyndigheten, Migrationsverket och Kriminalvården, förutsätter att myndigheterna kan dela information med varandra. Informationsöverföringen kan dock hindras av sekretessregler och oförenliga it-system. Information överförs och registreras manuellt inom återvändandeverksamheten, vilket leder till både överarbete, informationsförluster och rena fel. Att följa upp ärenden, personer, kostnader eller resultat av verksamheten är synnerligen arbetskrävande och i många fall omöjligt.³²

I en granskning av myndigheternas it-system framkom att många statliga myndigheter har föråldrade verksamhetskritiska it-system.³³ Varken myndigheterna eller regeringen arbetar effektivt med att komma tillrätta med de problemen. Ett exempel framgår av granskningen av den digitaliserade processen för att starta företag som visade att Sverige kan bli betydligt bättre på att underlätta nyföretagande genom att digitalisera myndighetskontakter.³⁴ Bristerna beror bland annat på föråldrade tekniska lösningar, fragmenterad styrning och splittrat ansvar.

2.4 Kompetensförsörjning

Stora delar av den offentliga verksamheten är personalintensiv och kräver särskild kompetens. Det finns en risk att den offentliga sektorn får svårt att klara sina uppdrag om kompetensförsörjningen inte fungerar, inte minst vid kriser. Riksrevisionen har under året gjort iakttagelser om ekonomiska förutsättningar och brister i Arbetsförmedlingens matchningsarbete som inverkar negativt på möjligheterna till önskad bemanning och kompetensförsörjning i bland annat kommunerna.

Det kommunala utjämnningssystemet ska ge alla kommuner likvärdiga ekonomiska förutsättningar, något som är nog så centralt för att kunna rekrytera

³¹ Konsumentskyddet på det finansiella området – förutsättningar och statlig tillsyn (RiR 2019:32).

³² Återvändandeverksamheten – resultat, kostnader och effektivitet (RiR 2020:7).

³³ Föråldrade it-system – hinder för en effektiv digitalisering (RiR 2019:28).

³⁴ Enklare att starta företag – statliga insatser för en digital process (RiR 2019:14).

och behålla personal med rätt kompetens. Men vår granskning visade att utjämningsystemet inte fullt ut kompenserar för alla kostnadsskillnader mellan kommunerna som beror på olikheter när det gäller befolkningssammansättning eller geografiska förutsättningar – trots att det är en avsikt med systemet.³⁵

Statens insatser via Arbetsförmedlingen ska förbättra matchningen på arbetsmarknaden genom att effektivt sammanföra arbetssökande med arbetsgivare. Under 2018 använde Arbetsförmedlingen en tredjedel av sitt förvaltningsanslag, 3,5 miljarder kronor, för matchningsarbetet som flera år i rad inte har nått målet om förbättrad matchning.³⁶ Skälen till bristerna är flera. Bland annat säkerställer styrningen inte att alla arbetsförmedlare använder effektiva arbetssätt eller att de gör likvärdiga bedömningar av arbetssökandes behov. Det kan leda till att arbetssökande får olika bra stöd beroende på vilket kontor eller vilken arbetsförmedlare han eller hon vänder sig till.

³⁵ Det kommunala utjämningsystemet – behov av mer utjämning och bättre förvaltning (RiR 2019:29).

³⁶ Arbetsförmedlingens matchningsarbete – svag kunskapsbas och brister i styrningen (RiR 2019:18).

3 De viktigaste iakttagelserna inom årlig revision

De viktigaste iakttagelserna från den årliga revisionen handlar om brister och problem som förekommer inom flera myndigheter och som kan innebära risker för att årsredovisningen inte blir fullständig eller ger en rättvisande bild. För 2019 avser de viktigaste iakttagelserna beställningsbemyndiganden, avgiftsbelagd verksamhet och de nya reglerna för myndigheters resultatredovisningar. Bland de viktigaste iakttagelserna finns även iakttagelser som avser en enskild myndighet eller övrig organisation.

Den årliga revisionen inriktas mot risken för väsentliga fel i årsredovisningarna för de myndigheter och övriga organisationer som Riksrevisionen granskar. Den årliga revisionen tar hänsyn till de huvudsakliga riskerna om de är relevanta för myndigheten och om de kan leda till risker för väsentliga fel i årsredovisningen. De viktigaste iakttagelserna från 2019 års revision sorterar in under två av de fyra huvudsakliga riskområdena.

Riksrevisionen har genom den årliga revisionen lämnat revisionsberättelser för 225 myndigheter och övriga organisationer för räkenskapsåret 2019. Totalt har tio av dessa fått en modifierad revisionsberättelse, vilket innebär att Riksrevisionen bedömer att det finns väsentliga fel i årsredovisningen. Det är en minskning jämfört med 2018 när Riksrevisionen lämnade 21 modifierade revisionsberättelser. I bilaga 2 finns en förteckning över vilka myndigheter eller övriga organisationer som har fått en revisionsberättelse med ett modifierat uttalande eller med en upplysning.

3.2 De offentliga finanserna

3.2.1 Transportstyrelsen brister i sin hantering av trängselskatt och felparkeringsavgifter för utländska fordon

Transportstyrelsen ska besluta om trängselskatt för både svenska och utländska fordon, i enlighet med lagen (2004:629) om trängselskatt. En iakttagelse som Riksrevisionen har gjort är dock att myndigheten endast beslutar om trängselskatt för fordon från Sverige och tolv andra länder. Under 2019 har det inneburit att Transportstyrelsen har tagit ut trängselskatt för ungefär hälften av de utländska fordon som är skattskyldiga. Fakturerat belopp för fordon från de tolv länderna uppgår till 67 miljoner kronor för 2019. Det visar att det handlar om stora belopp där Transportstyrelsen inte har fattat beslut under de år som utlandsregistrerade fordon har omfattats av trängselskatten.

Transportstyrelsen ska uppmana den som är skattskyldig att betala en obetald trängselskatt och lämna fordran för indrivning till Kronofogdemyndigheten om betalningen uteblir. Transportstyrelsen lämnar dock inte obetalda

trängselskatter för utländska fordon till Kronofogdemyndigheten för indrivning.

En annan iakttagelse handlar om felparkeringsavgifter som ska betalas av ägaren till ett fordon, enligt lagen (1976:206) om felparkeringsavgift. Lagen gäller både ägare av svenska och utländska fordon. Transportstyrelsen hantear felparkeringsavgifter åt Sveriges kommuner. Transportstyrelsen ska skicka betalningsuppsmaning för obetalda felparkeringsavgifter, men gör inte det för fordringar som avser utländska fordon trots att det är möjligt. Transportstyrelsen begär inte heller indrivning hos Kronofogdemyndigheten av obetalda felparkeringsavgifter för utländska fordon. Enligt Transportstyrelsens beräkningar uppgår obetalda felparkeringsavgifter som är utfärdade under 2019 till drygt 40 miljoner kronor.

Riksrevisionen bedömer att Transportstyrelsen inte uppfyller kraven i gällande lagstiftning när de inte beslutar om trängselskatt för alla fordon och inte heller begär indrivning av obetalda fordringar för trängselskatt och felparkeringsavgifter. Konsekvensen blir att statens budget och Sveriges kommuner inte tillförs alla de inkomster som de borde. Riksrevisionen uppskattar att beloppen uppgår till mer än 100 miljoner kronor enbart för 2019.

3.3 Styrning, uppföljning och rapportering

3.3.1 Förändrade regler för myndigheternas resultatredovisning

Från och med 2019 finns det nya regler i förordningen (2000:605) om årsredovisning och budgetunderlag som anger vad myndigheternas resultatredovisningar ska innehålla. Tidigare har resultatredovisningen till stor del fokuserat på myndigheternas prestationer. Nu ska den fokusera på mål och uppgifter som myndigheterna har.

Enligt Ekonomistyrningsverkets (ESV) beskrivningar ska resultatredovisningen utgöra ett underlag för regeringens bedömning av myndigheternas resultat och av hur de har genomfört verksamheten. I resultatredovisningen ska myndigheterna analysera och bedöma resultatet och utvecklingen av sin verksamhet i förhållande till de uppgifter som finns i myndighetens instruktion samt de mål och krav som regeringen har angett i regleringsbrev eller andra regeringsbeslut. Resultatredovisningen ska vara ett underlag för att kunna bedöma yttre och inre effektivitet.

Riksrevisionen konstaterar att förändringen ger myndigheterna mer frihet att redovisa uppnådda resultat. Det är en positiv utveckling, men iakttagelserna från 2019 visar att det har funnits en skiftande förmåga hos myndigheterna att anpassa sig till de nya reglerna. Riksrevisionen har till exempel noterat att myndigheternas användning av resultatindikatorer för att underbygga redovisade resultat och påvisa uppnådda mål kommer att kräva ytterligare utveckling och anpassning hos myndigheterna. Att ta fram resultatindikatorer och redovisa enligt dessa är ett krav som framgår av ESV:s föreskrifter till förordningen.

En annan iakttagelse Riksrevisionen gjort handlar om att det är tveksamt om förändringarna leder till regeringens önskade resultat i samtliga fall. Det gäller till exempel redovisningen av antal ärenden och styckkostnader för handläggning av dessa, som myndigheterna ska lämna för ärendeslag som omfattar ett stort antal ärenden. Det finns ingen vägledning till myndigheterna vad regeringen avser med ett stort antal ärenden. Av ESV:s föreskrifter till förordningen framgår att det är myndigheterna själva som ska bedöma vad som är ett stort antal ärenden. Enligt Riksrevisionens uppfattning finns det därför en risk att regeringen inte får den ärenderedovisning som den avsåg att få när förordningen ändrades.

När Riksrevisionen uttalar sig om resultatredovisningen gör den det med en låg grad av säkerhet. Det innebär att Riksrevisionens granskning inte har till syfte att bedöma om all redovisad information är korrekt. Syftet är i stället att bedöma att den stöder en rättvisande bild i årsredovisningen som helhet. I revisionen 2019 har Riksrevisionen sett att myndigheternas anpassning till de nya reglerna kommer att ta tid. Det har påverkat bedömningen av de brister och förbättringsmöjligheter Riksrevisionen har sett.

Riksrevisionen anser dock att det finns behov av förtydliganden i föreskrifterna till förordningen. Det gäller främst redovisning av ärenden, för att säkerställa att regeringen får den information den behöver för att kunna bedöma myndigheternas målpuppfyllelse.

3.3.2 Avgiftsbelagd verksamhet – konsekvenser av nuvarande regelverk

Många myndigheter finansierar delar av sin verksamhet med avgifter. ESV definierar en avgift som en ersättning som helt eller delvis ska täcka statens kostnader för en direkt motprestation. Regler för avgifter finns bland annat i avgiftsförordningen (1992:191). Riksrevisionen anser att det finns skrivningar i nuvarande lydelse i avgiftsförordningen som innebär en risk för att det uppstår över- eller underskott i avgiftsbelagd verksamhet.

En myndighets rätt att ta ut avgifter ska normalt regleras i en förordning. I ett regleringsbrev eller en instruktion kan regeringen ange ekonomiska mål för den avgiftsbelagda verksamheten, till exempel genom att besluta att full kostnadstäckning ska gälla. Full kostnadstäckning innebär att avgifterna ska beräknas så att de täcker verksamhetens samtliga kostnader. Regeringen kan också bestämma avgifternas storlek i en förordning.

I 5 § avgiftsförordningen framgår att grundregeln är att myndigheterna ska beräkna avgifter baserat på full kostnadstäckning om inte regeringen har föreskrivit något annat. Om regeringen bestämmer avgifternas storlek i en förordning, och det inte finns ett ekonomiskt mål för verksamheten om full kostnadstäckning i myndighetens instruktion eller regleringsbrev, saknas det krav på att den avgiftsbelagda verksamheten ska bedrivas med full kostnadstäckning.

Riksrevisionen ser risker med skrivningen i avgiftsförordningen eftersom den kan ge upphov till över- eller underskott i avgiftsbelagd verksamhet.

Riksrevisionen konstaterar att det finns flera myndigheter som har stora ackumulerade över- eller underskott i avgiftsbelagda verksamheter där regeringen har bestämt avgiftens storlek.

3.3.3 Avgiftsbelagd verksamhet – väsentliga underskott

Riksarkivet har ett väsentligt ackumulerat underskott i den avgiftsbelagda verksamheten Digitaliseringstjänster trots att det ekonomiska målet är full kostnadstäckning. Åtgärderna som Riksarkivet har vidtagit för att vända underskottet har inte varit tillräckliga, och Riksrevisionen bedömer att det är osannolikt att full kostnadstäckning kan uppnås inom några års sikt. Riksrevisionen bedömer att Riksarkivet har överskridit sin befogenhet och har därför lämnat ett uttalande med reservation i revisionsberättelsen, se vidare i bilaga 2.

3.3.4 Beställningsbemyndiganden – brister i styrning, redovisning och uppföljning

En myndighet behöver ett beställningsbemyndigande för att kunna ingå bindande åtaganden som tar framtida anslagsmedel i anspråk, enligt anslagsförordningen (2011:223). Regeringen ger myndigheterna sådana bemyndiganden genom regleringsbrev. Myndigheterna ska redovisa vilka åtaganden de har ingått med stöd i bemyndigandet i den så kallade bemyndiganderedovisningen i årsredovisningen. Bemyndiganderedovisningen omfattas av samma krav på intern styrning och kontroll som vanliga redovisningstransaktioner, och myndigheten ska föra löpande noteringar om de åtaganden och infrianden som myndigheten gör med stöd av ett beställningsbemyndigande.

Riksrevisionen har tidigare påtalat att myndigheterna bör stärka den interna styrningen och kontrollen av beställningsbemyndiganden. Iakttagelser i årets revision tyder på att det fortfarande finns ett behov att stärka kontrollen hos flera myndigheter.

För 2019 har Riksrevisionen lämnat tre modifierade revisionsberättelser till följd av att myndigheter har överskridit sina bemyndiganderamar, se bilaga 2. För en fjärde myndighet, Trafikverket, upptäcktes väsentliga fel i bemyndiganderedovisningen när Riksrevisionen granskade ett utkast till årsredovisningen. Myndigheten hann rätta felen innan den beslutade om årsredovisningen, men Riksrevisionen konstaterar att det finns åtgärder som Trafikverket måste vidta för att stärka den interna styrningen och kontrollen.

En annan typ av iakttagelse som Riksrevisionen har gjort är kopplad till hur regeringen styr bemyndiganderamens fördelning mellan år i regleringsbrev. Om regeringen skriver att fördelningen mellan åren är indikativ behöver myndigheten inte följa fördelningen per år. Det räcker i stället med att förhålla sig till total ram och slutår. Om en sådan skrivning inte finns ska dock myndigheten även följa bemyndiganderamens fördelning mellan olika år. Flera myndigheter som tidigare har haft en skrivning om indikativ fördelning saknade

en sådan bestämmelse i regleringsbrevet för 2019. Myndigheterna hade inte själva upptäckt att styrningen var förändrad. De ansvariga departementen har meddelat att det var ett misstag att skrivningarna försvann. Förhållandet kan tyda på att det finns brister i kvalitetssäkringsarbetet av regleringsbreven hos Regeringskansliet.

Ytterligare en iakttagelse handlar om att det är otydligt om en myndighet behöver ett beställningsbemyndigande eller inte. Det gäller när Brottsoffermyndigheten betalar ut brottsskadeersättning i form av livränta, det vill säga utbetalning av ersättning till skadelidande livet ut. Det som talar mot att myndigheten behöver ett beställningsbemyndigande för åtagandena är att den i sin instruktion, brottsskadelagen (2014:322) och brottsskadeförordningen (2014:327), har fått ett bemyndigande att betala ut livränta. Det finns dock förhållanden som talar för att det behövs ett bemyndigande. Till exempel är normeringen för brottsskadeersättning inte lika tydlig som exempelvis bestämmelserna om barnbidrag som betalas ut enligt socialförsäkringsbalken (2010:110) och där det inte krävs något bemyndigande. Sammantaget anser Riksrevisionen att bestämmelserna om bemyndiganden för att betala ut bidrag eller andra åtaganden som regleras i lag behöver förtydligas, till exempel i budgetlag och anslagsförordning.

Slutligen har Riksrevisionen iakttagit att det fortfarande inte finns tydliga regler för hanteringen av Sveriges åtaganden inom multilaterala skuldavskrivningsinitiativ. Sida redovisar dessa åtaganden i sin årsredovisning på uppdrag av regeringen. De är långa och delas in i bindande och icke bindande åtaganden. Sverige och de internationella organisationerna anpassar sina överenskomna betalplaner med jämna mellanrum så att den bindande delen av åtagandet alltid ryms inom beställningsbemyndigandet för det aktuella anslaget. Det är anslagsförordningen som reglerar hur en myndighet genom beslut får binda upp anslag och hur framtida åtaganden ska redovisas i årsredovisningen. Det saknas regler för hur överenskommelser mellan svenska staten och internationella organisationer ska redovisas. Det medför att det blir svårt att tillämpa gällande regelverk för de åtaganden som skuldavskrivningsinitiativet innebär och som regeringen beslutar om.

3.3.5 Allmänna arvsfonden – förordning och redovisningslagstiftning stämmer inte överens

Riksrevisionen har lämnat en modifierad revisionsberättelse för Allmänna arvsfondens årsredovisning 2019 genom ett uttalande med reservation, se vidare i bilaga 2. Allmänna arvsfonden fick en modifierad revisionsberättelse även 2018 men då var den i form av en avvikande mening, vilket är en allvarigare form av modifiering. Då fanns det fler och mer omfattande fel i årsredovisningen än vad det finns 2019.

De fel som är omhändertagna 2019 handlar bland annat om obligatoriska delar i årsredovisningen som inte fanns med 2018. De problem som kvarstår handlar om hur Allmänna arvsfonden redovisar sina intäkter. De redovisar

enligt kontant princip, vilket medför att väsentliga belopp som hör till 2019 kommer att redovisas med en eftersläpning.

Kammarkollegiet ansvarar för förvaltningen av Allmänna arvsfonden och ska lämna en redovisning till regeringen för sin förvaltning, enligt lagen (1994:243) om Allmänna arvsfonden. Redovisningen ska upprättas i enlighet med reglerna i årsredovisningslagen (1995:1554), enligt förordningen (2004:484) om Allmänna arvsfonden. Förordningen anger dock att en del information – såsom kassaflödesanalys och förvaltningsberättelse – inte behöver ingå i redovisningen. Att upprätta en kassaflödesanalys och förvaltningsberättelse är dock krav i årsredovisningslagen, och det går inte att upprätta en årsredovisning som följer årsredovisningslagen utan att dessa delar är med. Bestämmelserna i förordningen och i årsredovisningslagen överensstämmer alltså inte fullt ut.

För att kunna uppfylla kraven har Kammarkollegiet upprättat kassaflödesanalys och förvaltningsberättelse 2019. Dessutom har Kammarkollegiet ändrat ett antal redovisningsprinciper för att uppfylla regler i det så kallade K3-regelverket. Allmänna arvsfondens storlek innebär att den ska följa K3-regelverket när den upprättar årsredovisningen enligt årsredovisningslagen.

Riksrevisionen anser att Kammarkollegiet har gjort stora insatser för att uppfylla kraven på Allmänna arvsfondens redovisning, men det återstår att anpassa intäktsredovisningen till K3-regelverket. Allmänna arvsfonden redovisar intäkter från influtna arvsmedel vid inbetalningstillfället. Influtna arvsmedel är att likställa med intäkter av gåvor och ska redovisas som intäkt till verkligt värde när de tas emot. Intäkterna borde därmed redovisas vid bouppteckningstillfället. Att redovisa intäkten först vid inbetalningstillfället innebär en eftersläpning i intäktsredovisningen.

3.3.6 Reglerna för redovisning av finansieringsinstrument bör ses över

Precis som för 2018 och 2019 bedömer Riksrevisionen att det finns behov av att se över vilka redovisningsprinciper myndigheter ska tillämpa när de betalar ut medel till organisationer som bygger upp så kallade finansieringsinstrument. Utbetalningarna har karaktären av både lämnade bidrag och kapitalplaceringar. Det är därför inte tydligt hur de ska redovisas i myndigheternas årsredovisningar eller i årsredovisningen för staten.

Det är framför allt Tillväxtverket som gör dessa utbetalningar, bland annat till det statliga bolaget Almi och till Europeiska investeringsfonden. Organisationerna som får medlen använder dem för att bygga upp fonder vars syfte är att tillhandahålla riskvilligt kapital till låntagare i form av små och medelstora företag som inte kan få sådant kapital från traditionella källor, som exempelvis banker. Medlen kommer från anslag och avser såväl nationell finansiering som EU-finansiering.

Den utbetalande myndigheten redovisar utbetalningen som ett lämnat bidrag. Det är den utbetalande myndigheten som har rätt att besluta om hur

medel som återbetalas från låntagarna ska användas, och därför redovisar den mottagande organisationen en skuld till myndigheten på det utbetalda beloppet. Myndigheten redovisar dock ingen fordran på organisationen i sin balansräkning.

Konsekvensen av hanteringen blir att anslag betraktas som utbetalda bidrag i årsredovisningarna för enskilda myndigheter och för staten, samtidigt som det finns statliga organisationer som redovisar motsvarande belopp som en skuld till en statlig myndighet. Det är problematiskt ur redovisningssynpunkt, och Riksrevisionen anser därför att det är viktigt att redovisningsprinciperna utreds så att finansieringsinstrumenten redovisas på ett enhetligt och transparent sätt hos både givare och mottagare.

BILAGA 1

Publicerade granskningar inom effektivitetsrevisionen

Sedan Riksrevisorernas årliga rapport 2019 har följande granskningsrapporter publicerats.

Arbetsmarknadsutskottet

Diskrimineringslagens krav på lönekartläggning – ett trubbigt verktyg för att minska löneskillnader mellan könen (RiR 2019:16)

Arbetsförmedlingens matchningsarbete – svag kunskapsbas och brister i styrningen (2019:18)

Stöd till start av näringsverksamhet – långsiktiga effekter och Arbetsförmedlingens arbetssätt (RiR 2019:27)

Effektiviteten i förmedlingsverksamheten – förmedlarnas attityder och arbetssätt har betydelse (RiR 2020:5)

Civilutskottet

Stödet till kommuner för ökat bostadsbyggande (RiR 2019:20)

Stöd till renovering och energieffektivisering – en riktad satsning till vissa bostadsområden (RiR 2019:25)

Konsumentskyddet på det finansiella området – förutsättningar och statlig tillsyn (RiR 2019:32)

Konsumentskydd vid köp av nyproducerade bostadsrätter (RiR 2020:3)

Finansutskottet

Föråldrade it-system i staten – hinder för en effektiv digitalisering (RiR 2019:28)

Det kommunala utjämningssystemet – behov av mer utjämning och bättre förvaltning (RiR 2019:29)

Nationalräkenskaperna – en stabilare grund för finanspolitiken (RiR 2019:34)

Svenska skeppshypotekskassan (RiR 2019:36)

Det finanspolitiska ramverket – regeringens tillämpning 2019 (RiR 2019:38)

Försvarsutskottet

Om det värsta skulle hända – statens arbete för att förhindra och hantera kärntekniska olyckor (RiR 2019:30)

Justitieutskottet

Myndighetsgemensamt arbetet mot organiserad brottslighet – brister i styrning och uppföljning (RiR 2019:11)

Styrningen av rättskedjan (RiR 2019:15)

Konstitutionsutskottet

Valförfarandet – valhemlighet, träffsäkerhet och godtagbar tid (RiR 2019:35)

Kulturutskottet

Fri entré till statliga museer (RiR 2019:39)

Miljö- och jordbruksutskottet

Statliga åtgärder för fler miljöbilar (RiR 2020:1)

Näringsutskottet

Enklare att starta företag – statliga insatser för en digital process (RiR 2019:14)

Konkurrensverkets tillsyn – förutsättningar för effektivt resursutnyttjande (RiR 2019:26)

Innovation genom samverkan – statens satsningar på strategiska samverkans- och innovationsprogram (RiR 2020:6)

Kommerskollegiums arbete mot handelshinder – informationsinhämtningens avgörande betydelse (RiR 2020:8)

Skatteutskottet

Tullverkets kontroll – en träffsäker verksamhet? (RiR 2019:12)

Rutavdraget – konsekvenser av reformen (RiR 2020:2)

Socialförsäkringsutskottet

Jämställd sjukfrånvaro – bedöms män och kvinnor likvärdigt i sjukskrivningsprocessen? (RiR 2019:19)

Mörkertalet inom bostadstillägget (RiR 2019:22)

Återvändandeverksamheten – resultat, kostnader och effektivitet (RiR 2020:7)

Flerbarnstillägget i barnbidraget – ett generellt bidrag som kan effektiviseras (2020:9)

Socialutskottet

Ej verkställda beslut – rapporteringsskyldighet och särskild avgift i SoL och LSS (RiR 2019:23)

Inspektionen för vård och omsorg – en tillsynsverksamhet med förhinder (RiR 2019:33)

Trafikutskottet

Drift och underhåll av statliga vägar – betydligt dyrare än avtalat (RiR 2019:24)

Att tänka efter före – statens planering av höghastighetsjärnväg (RiR 2019:31)

Utbildningsutskottet

Grundsärskolans kunskapsuppdrag – styrning, stöd och uppföljning (RiR 2019:13)

Resurseffektivitet och produktivitet vid Sveriges lärosäten i nordisk jämförelse (RiR 2019:21)

Undantag från skolplikten – regler, tillämpning och tillsyn (RiR 2019:37)

Holdingbolag vid universitet och högskolor – brister i styrning och förvaltning (RiR 2020:4)

Utrikesutskottet

Sidas humanitära bistånd och långsiktiga utvecklingssamarbete – förutsättningar för samverkan (2019:17)

BILAGA 2

Modifieringar och upplysningar i revisionsberättelser för 2019

Den årliga revisionen ska enligt lagen (2002:1022) om revision av statlig verksamhet m.m. bedrivas i enlighet med god revisionssed. I Sverige gäller från och med den 1 januari 2011 International Standards on Auditing (ISA) som god revisionssed. Riksrevisionen följer ISA kompletterad med vägledning för revision av offentlig sektor (International Standards of Supreme Audit Institutions [ISSAI] för finansiell revision). Av lagen om revision av statlig verksamhet m.m. framgår att årlig revision ska granska myndigheters årsredovisningar med syftet ”att bedöma om redovisningen och underliggande redovisning är tillförlitlig och räkenskaperna rättvisande”. Med rättvisande menas att årsredovisningen som helhet ger en rättvisande bild och att ingående delar har upprättats enligt det finansiella ramverket. För myndigheter under regeringen utgör förordningen (2000:605) om årsredovisning och budgetunderlag det finansiella ramverket. Årlig revision ska, i enlighet med god revisionssed, granska risker för väsentliga fel i årsredovisningen. Riksrevisionen ska även verka förebyggande och meddela eventuella fel och brister till berörda parter så snart som möjligt.

För granskningen av myndigheternas resultatredovisning finns inga internationella standarder att följa som anger hur granskningen ska gå till. Riksrevisorerna beslutade därför under 2014 om en instruktion för granskningen av resultatredovisningen och annan information i årsredovisningen (RRI). Utöver att instruktionen beskriver hur granskningen av resultatredovisningen ska gå till tar den upp hur Riksrevisionen ska förhålla sig till ledningens bedömning av om den interna styrningen och kontrollen är betryggande.

Den årliga revisionen avslutar granskningen med att lämna revisionsberättelser till regeringen respektive riksdagen.

Riksrevisionen gör fem uttalanden i revisionsberättelsen som handlar om att

- årsredovisningen är upprättad enligt gällande regelverk
- årsredovisningen ger en rättvisande bild av det ekonomiska resultatet, finansieringen och den finansiella ställningen per den 31 december
- resultatredovisningen är förenlig med årsredovisningen i övrigt och stöder den rättvisande bilden i årsredovisningen som helhet
- myndigheten har använt anslag och inkomster i enlighet med de ändamål som har beslutats av riksdagen och tillämpliga föreskrifter
- det inte har framkommit något som tyder på att ledningen inte har följt förordningen (2007:603) om intern styrning och kontroll (för de myndigheter som ska följa förordningen om intern styrning och kontroll).

När det gäller revisionsberättelserna för Sveriges Riksbank och Stiftelsen Riksbankens Jubileumsfond ingår även uttalande om förvaltningen där

Riksrevisionen tillämpar relevanta delar av Föreningen auktoriserade revisorers (FAR) rekommendationer i revisionsfrågor, RevR 209: Revision av styrelsens och verkställande direktörens förvaltning.

Revisionsberättelser som avviker från standardutformningen kallas revisionsberättelse med modifierat uttalande. Modifiering kan göras genom reservation, avvikande mening eller genom att avstå från uttalande:

- Riksrevisionen uttalar sig med reservation när det finns väsentliga fel som inte är genomgripande för årsredovisningen eller när det inte har gått att skaffa tillräckliga revisionsbevis, men där årsredovisningen i övrigt ger en rättvisande bild.
- Riksrevisionen lämnar ett uttalande med avvikande mening när det finns väsentliga fel som är genomgripande och som innebär att årsredovisningen som helhet inte ger en rättvisande bild.
- Riksrevisionen avstår från att uttala sig bland annat när den bedömer att det inte finns något ramverk för finansiell rapportering att granska mot eller när det saknas möjlighet att hantera stora osäkerheter.

Riksrevisionen har lämnat revisionsberättelser för 225 myndigheter och övriga organisationer för räkenskapsåret 2019.

För tio myndigheter eller övriga organisationer har Riksrevisionen lämnat en modifierad revisionsberättelse. Alla modifieringar har gjorts genom en reservation mot ett eller flera uttalanden. En myndighet har fått reservation mot fler än ett uttalande i revisionsberättelsen.

Riksrevisionen kan också lyfta fram särskilt viktig information i årsredovisningen, eller information som läsaren behöver för att förstå Riksrevisionens arbete, genom att lämna en upplysning i revisionsberättelsen. En upplysning innebär dock inte en modifierad revisionsberättelse. År 2019 har tre myndigheter eller övriga organisationer fått en upplysning i revisionsberättelsen.

Modifierade uttalanden i form av avstående från uttalande

Riksrevisionen har inte avstått från uttalande för 2019.

Modifierade uttalanden i form av avvikande mening

Riksrevisionen har inte lämnat några uttalanden med avvikande mening för 2019.

Modifierade uttalanden i form av reservation

Reservationer som avser ett eller flera av följande uttalanden i revisionsberättelsen:

Enligt Riksrevisionens uppfattning har myndigheten i alla väsentliga avseenden

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

Patent- och registreringsverket

I årsredovisningen saknas uppgifter om ersättningar till ledande befattningshavare samt uppdrag i enlighet med 7 kap. 2 § förordningen (2000:605) om årsredovisning och budgetunderlag.

Riksarkivet

I årsredovisningen saknas balansposten Räntekontokredit i RGK som krävs enligt 4 kap. 2 § förordningen (2000:605) om årsredovisning och budgetunderlag. Posten uppgår per 2019-12-31 till 60 116 tusen kronor.

Statens inspektion för försvarsunderrättelseverksamheten

Årsredovisningen för Statens inspektion för försvarsunderrättelseverksamheten har lämnats till regeringen den 25 februari 2020. Enligt 2 kap. 1 § förordningen (2000:605) om årsredovisning och budgetunderlag ska myndigheten senast den 22 februari lämna en årsredovisning till regeringen. Årsredovisningen är därmed inte avlämnad i enlighet med förordningens villkor.

Universitetskanslersämbetet

I årsredovisningen saknas en fördelning av myndighetens totala intäkter och kostnader enligt 3 kap. 2 § förordningen (2000:605) om årsredovisning och budgetunderlag.

Reservationer som avser ett eller flera av följande uttalanden i revisionsberättelsen:

Enligt Riksrevisionens uppfattning har Kammarkollegiet i alla väsentliga avseenden

- upprättat redovisningen för Allmänna arvsfonden enligt 11 b § förordningen (2004:484) om Allmänna arvsfonden med tillämpning av årsredovisningslagen (1995:1554) och av BFNAR 2012:1 Årsredovisning och koncernredovisning (K3)
- gett en rättvisande bild av Kammarkollegiets redovisning för förvaltningen av Allmänna arvsfondens ekonomiska resultat, finansiering och finansiella ställning per den 31 december 2019
- lämnat information utöver de finansiella delarna, som är förenlig med årsredovisningens finansiella delar.

Allmänna arvsfonden

Allmänna arvsfonden redovisar intäkter avseende influtna arvsmedel vid tidpunkten för inbetalning till fondens bankkonto. Influtna arvsmedel är att likställa med intäkter av gåvor vilka enligt K3-regelverket ska redovisas som intäkt till verkligt värde när de erhålls. Arvsmedel borde därmed redovisas vid bouppteckningstillfället. Att redovisa intäkten först vid inbetalning till fondens bankkonto innebär en eftersläpning i intäktsredovisningen och intäkterna för 2019 är för lågt redovisade med ett väsentligt belopp. Tillämpad princip för intäktsredovisning beskrivs i avsnittet i redovisningsprinciperna på sidorna 11–14 i redovisning för förvaltningen av Allmänna arvsfonden 2019.

Reservationer som avser följande uttalande i årsredovisningen:

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

Brottsförebyggande rådet

Brottsförebyggande rådet har utan stöd i lag eller förordning betalat ut bidrag från anslag UO 4 1:7 ap.2 Nationellt centrum mot våldsbejakande extremism. De utbetalade bidragen uppgår till 5 229 tusen kronor. Av anslagsvillkoret framgår att anslaget enbart får användas för utgifter för verksamheten.

Länsstyrelsen i Västernorrlands län

Länsstyrelsen i Västernorrlands län har överskridit det av regeringen beslutade slutåret 2021 avseende beställningsbemyndigandet för anslag UO 19 1:1 ap 18 Regionala tillväxtåtgärder genom att ingå åtaganden på 1 185 tusen kronor för år 2022. Dessa åtaganden framgår inte av bemyndiganderedovisningen i årsredovisningen.

Nationalmuseum

Nationalmuseum har under ett stort antal dagar under året överskridit av regeringen beslutad räntekontokredit. Överskridandet har som mest uppgått till 14,3 miljoner kronor.

Riksarkivet

Riksarkivet redovisar i årsredovisningen en omsättning för avgiftsområdet Digitaliseringstjänster på 6 597 tusen kronor under 2019 och ett ackumulerat underskott om -23 863 tusen kronor per den 31 december 2019.

Det ekonomiska målet för Digitaliseringstjänster är enligt 5 § avgiftsförordningen (1992:191) att avgifter ska beräknas så att de helt täcker verksamhetens kostnader (full kostnadstäckning). Enligt Ekonomistyrningsverkets föreskrifter till 5 § avgiftsförordningen ska avgifterna beräknas så att intäkterna på ett eller några års sikt täcker samtliga med verksamheten direkt eller indirekt förenade kostnader. Riksarkivet har under flera års tid byggt upp det ackumulerade underskottet vilket avviker från det ekonomiska målet om full kostnadstäckning som regleras i 5 § avgiftsförordningen.

Rådet för Europeiska socialfonden i Sverige

Rådet för Europeiska socialfonden i Sverige – ESF-rådet har överskridit det av regeringen beslutade slutåret 2021 avseende beställningsbemyndigandet för Fonden för europeiskt bistånd för dem som har det sämst ställt (Fead), genom att ingå åtaganden för år 2022 för anslag UO 9 4:7 ap 2 med 573 tusen kronor och för ap 6 med 105 tusen kronor.

Strålsäkerhetsmyndigheten

Strålsäkerhetsmyndigheten har överskridit ramen för beställningsbemyndigandet gällande anslag UO 6 3:1 ap.2 Forskning (ram). Bemyndiganderamen uppgår till 70 000 tusen kronor medan utestående åtaganden enligt årsredovisningen uppgår till 83 959 tusen kronor.

Strålsäkerhetsmyndigheten har även överskridit det av regeringen beslutade slutåret (2023) avseende beställningsbemyndigandet för samma anslag genom att ingå åtaganden på 375 tusen kronor för år 2024.

Upplysningar i revisionsberättelsen

Upplysningar som avser följande uttalande i revisionsberättelsen:

Enligt Riksrevisionens uppfattning har myndigheten i alla väsentliga avseenden

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

Pensionsmyndigheten

Övrig upplysning

Avsnitt 4.12 i resultatredovisningen innefattar, i enlighet med regleringsbrev för myndigheten, en redovisning av inkomstpensionens finansiella ställning och utveckling. Avsnittet innehåller, utöver information från myndighetens finansiella redovisning, även information från andra aktörer samt prognosuppgifter. Uppgifter från andra aktörer och prognoser har inte granskats av Riksrevisionen.

Upplysningar som avser följande uttalande i revisionsberättelsen:

Enligt Riksrevisionens uppfattning har regeringen i alla väsentliga avseenden

- upprättat de finansiella delarna av Årsredovisningen för staten (kapitel 3) i enlighet med 10 kap. 5–10 §§ budgetlagen
- lämnat information utöver de finansiella delarna i enlighet med 10 kap. 5–10 §§ budgetlagen, som är förenlig med årsredovisningens finansiella delar.

Årsredovisning för staten

Övrig upplysning

Årsredovisningen har upprättats enligt kraven i budgetlagen (2011:203). Budgetlagen ger en större frihet för regeringen att bestämma vad som ska ingå i årsredovisningen och vilka redovisningsprinciper som ska tillämpas än andra ramverk, såsom exempelvis förordningen (2000:605) om årsredovisning och budgetunderlag. Valda redovisningsprinciper framgår av kapitel 3.

Upplysning som avser följande uttalande i årsredovisningen:

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

Statens historiska museer*Upplysning av särskild betydelse*

Riksrevisionen vill fästa uppmärksamhet på sidan 77 i årsredovisningen där myndigheten redovisar de negativa ackumulerade resultaten av myndighetens avgiftsbelagda verksamheter. Därutöver redogörs på sidan 12 för de åtgärder som vidtagits för att på längre sikt uppnå ekonomisk balans. Vi har inte modifierat vårt uttalande med anledning av detta.

