

Finansutskottets betänkande 2021/22:FiU9

Riksrevisorns årliga rapport 2021

Sammanfattning

Utskottet föreslår att riksdagen lägger redogörelsen till handlingarna.

För att ytterligare belysa revisionens samlade iakttagelser och resultat anordnade utskottet i september 2021 en öppen utfrågning med riksrevisorn. Till grund för utfrågningen låg den årliga rapporten 2021 och Riksrevisionens uppföljningsrapport 2021. Riksrevisorn talade utifrån temat ansvarsfördelning och lyfte fram iakttagelser från det gångna årets revision som belyser hur otydlig ansvarsfördelning och otydliga ansvarsförhållanden påverkat effektiviteten i genomförandet och resultaten av den statliga verksamheten.

Behandlade förslag

Redogörelse 2020/21:RR5 Riksrevisorns årliga rapport 2021.

Innehållsförteckning

Utskottets förslag till riksdagsbeslut3

Redogörelse för ärendet4

Utskottets överväganden5

 Riksrevisorns årliga rapport 2021.....5

Bilaga 1

Förteckning över behandlade förslag.....13

 Redogörelsen.....13

Bilaga 2

Öppen utfrågning av riksrevisorn14

Tabell

Tabell 1 De 22 granskningsrapporter från effektivitetsrevisionen som
varit föremål för uppföljning i Uppföljningsrapporten 202111

Utskottets förslag till riksdagsbeslut

Riksrevisorns årliga rapport 2021

Riksdagen lägger redogörelse 2020/21:RR5 till handlingarna.

Stockholm den 12 oktober 2021

På finansutskottets vägnar

Åsa Westlund

Följande ledamöter har deltagit i beslutet: Åsa Westlund (S), Elisabeth Svantesson (M), Edward Riedl (M), Oscar Sjöstedt (SD), Adnan Dibrani (S), Ulla Andersson (V), Jan Ericson (M), Dennis Dioukarev (SD), Ingela Nylund Watz (S), Björn Wiechel (S), Mats Persson (L), Charlotte Quensel (SD), Karolina Skog (MP), Magdalena Schröder (M), Eva Lindh (S), Robert Halef (KD) och Alireza Akhondi (C).

Redogörelse för ärendet

Enligt 12 § lagen (2002:1022) om revision av statlig verksamhet m.m. ska riksrevisorn samla de viktigaste iakttagelserna från effektivitetsrevisionen och den årliga revisionen i en årlig rapport och överlämna den till riksdagen. Enligt 9 kap. 18 § riksdagsordningen lämnas den som en redogörelse till riksdagen.

Till skillnad från hanteringen av Riksrevisionens rapporter från effektivitetsrevisionen krävs det ingen svarsskrivelse om den årliga rapporten från regeringen. Inte heller finns det något krav på återrapporering från regeringen i budgetpropositionen eller årsredovisningen för staten.

Den 16 september 2021 anordnade utskottet en öppen utfrågning med anledning av Riksrevisorns årliga rapport 2021. Vid utfrågningen redogjordes även för Riksrevisionens uppföljningsrapport 2021. Syftet var att vid ett samlat tillfälle uppmärksamma och belysa Riksrevisionens iakttagelser och resultat utifrån de publicerade rapporterna. Medverkande var riksrevisor Helena Lindberg. Protokollet från den öppna utfrågningen finns i bilaga 2.

Inga motioner har väckts med anledning av den årliga rapporten.

Utskottets överväganden

Riksrevisorns årliga rapport 2021

Utskottets förslag i korthet

Riksdagen lägger redogörelsen Riksrevisorns årliga rapport 2021 till handlingarna.

Den årliga rapporten i sammandrag

Den årliga rapporten består av ett avsnitt med de viktigaste iakttagelserna inom effektivitetsrevisionen, vilka baserar sig på de 24 granskningsrapporter som publicerats sedan den förra årliga rapporten, och ett avsnitt med de viktigaste iakttagelserna inom den årliga revisionen under samma period. För räkenskapsåret 2020 granskade Riksrevisionen 226 årsredovisningar och lämnade tio modifierade revisionsberättelser.

De viktigaste iakttagelserna redovisas utifrån de risker som varit utgångspunkten för granskningens huvudsakliga inriktning. Det gäller risk för brister i

- de offentliga finanserna
- styrning, uppföljning och rapportering
- organisering, ansvar och samordning
- statens ansvar för och interna behov av kompetensförsörjning.

I två bilagor redovisas sedan dels en förteckning över publicerade granskningsrapporter inom effektivitetsrevisionen det senaste året, dels en förteckning över modifieringar och upplysningar i revisionsberättelser för räkenskapsåret 2020.

De viktigaste iakttagelserna inom effektivitetsrevisionen

De viktigaste iakttagelserna handlar bl.a. om att regeringen bör förbättra redovisningen av finanspolitiken. I rapporten framhålls även att effektiviteten i staten skulle kunna öka om regeringen och myndigheter tog fram och använde underlag av högre kvalitet inför olika insatser. Uppföljning och utvärdering av verksamheter bör också användas för att utveckla de statliga verksamheterna och anpassa dem till nya förhållanden. I rapporten konstateras att effektiviteten i statens insatser ofta beror på hur genomförandet organiseras, hur ansvaret fördelas och hur insatserna samordnas. De viktigaste iakttagelserna under året visar hur otydligt ansvar och bristande informationsutbyte mellan myndigheter kan leda till bristande effektivitet.

Nedan redovisas de viktigaste iakttagelserna inom effektivitetsrevisionen under rubriker som sammanfaller med de risker som nämnts ovan och som alltså varit utgångspunkten för granskningens huvudsakliga inriktning.

De offentliga finanserna

I den årliga rapporten uppmärksammas iakttagelser om att regeringen bör förbättra redovisningen av finanspolitiken. Riksrevisionen har i sina granskningar Utgiftstaket – olika roll i olika tider (RiR 2020:28) och Det finanspolitiska ramverket – regeringens tillämpning 2020 (RiR 2020:29) funnit att regeringen i enlighet med budgetlagen tydligare behöver redovisa hur återgången till överskottsmålet ska ske efter de stora utgiftshöjningar som beslutats för att motverka coronapandemins negativa effekter. Man har också funnit att de kraftiga höjningar av utgiftstaken för 2021 och 2022 som regeringen föreslog i budgetpropositionen för 2021 inte är i linje med det finanspolitiska ramverket. Riksrevisionen befarar att utgiftstaket har justerats på ett sätt som kan leda till en försvagad budgetdisciplin i framtiden.

Riksrevisionen har vidare sett att regeringens beräkningar av vissa framtida skatteintäkter riskerar att överskattas vilket innebär en risk för att riksdagen ges en felaktig bild av den långsiktiga hållbarheten i de offentliga finanserna (RiR 2020:25). Anledningen är att den metod som regeringen använder inte tar hänsyn till att intäkterna från energi- och koldioxidskatter trendmässigt tenderar att minska i förhållande till BNP till följd av en aktiv miljö- och klimatpolitik både nationellt och på EU-nivå.

Styrning, uppföljning och rapportering

Iakttagelser från det gångna årets granskningar visar att många verksamheter i huvudsak fungerar som avsett. Riksrevisionen har dock i granskningarna under året iakttagit brister i kvaliteten i de underlag som regeringen och myndigheterna tagit fram inför genomförandet av olika insatser. Uppföljning och utvärdering av verksamheter görs inte heller i tillräcklig utsträckning. Exempel på brister i uppföljning och utvärdering som tas upp i rapporten är bl.a. granskningen av statens ansvar för veterinär service (RiR 2021:4), granskningen av den s.k. äldresatsningen (RiR 2020:19), granskningen av den särskilda löneskatten för äldre (RiR 2020:24), granskningen av transportbidraget (RiR 2021:2) och granskningen av riktade statsbidrag för socioekonomiskt utsatta områden (RiR 2020:14).

Riksrevisionen har i år liksom tidigare år iakttagit betydande brister i uppföljning och kostnadsberäkningar, även där kostnaderna avser miljöbelopp. För att förhindra ineffektiv verksamhet och oförutsedd kostnadsutveckling behöver beslut om statliga insatser, liksom planeringen och genomförandet av dem, grundas på underlag som håller hög kvalitet. I rapporten framhålls att detta är särskilt viktigt när staten upphandlar andra utförare för att inte riskera omfattande kostnadsavvikelser. Av Riksrevisionens granskning av Trafikverkets arbete med järnvägsunderhåll (RiR 2020:17)

framgår bl.a. att kostnaderna ökade med i genomsnitt 74 procent mellan anbudet och den slutliga betalningen i de granskade kontrakten. Ett annat exempel kommer från Riksrevisionens granskning av stöd till matchning för arbetssökande (RiR 2020:13) som visar att uppföljningen av leverantörerna av tjänsten till Arbetsförmedlingen behöver förbättras. Under 2019 deltog ca 56 000 personer i verksamheten och knappt 800 miljoner kronor betalades ut i ersättning till leverantörerna av tjänsten. Eftersom Arbetsförmedlingen endast i varierande grad har registrerat, dokumenterat och utrett klagomål på leverantörerna har det inte gått att säkerställa att eventuella brister blir åtgärdade.

Den svenska förvaltningen har internationellt sett ett fortsatt högt förtroende bland medborgarna, konstateras det i den årliga rapporten. Granskningarna under året visar dock att regeringen och myndigheter behöver göra mer för att upprätthålla förtroendet för svensk förvaltning. De iakttagelser som hänvisas till i den årliga rapporten kommer från granskningen av automatiserat beslutsfattande i statsförvaltningen (RiR 2020:22), granskningen av Finansinspektionens arbete för att motverka intressekonflikter (RiR 2020:18) och granskningen av polisens arbete i utsatta områden (RiR 2020:20).

Organisering, ansvar och samordning

Riksrevisionen har under året granskat ett flertal statliga stöd där ansvaret för anslagsposten i statens budget är delat på så sätt att en myndighet fattar beslut om att bevilja stödet medan en eller flera andra myndigheter sköter utbetalningarna. Trots problemindikatorer visar granskningen av statliga stöd med delat myndighetsansvar (RiR 2020:23) att ansvarsfördelningen mellan myndigheter kan vara väl avvägd och effektiv i sitt sammanhang. Men det finns också fall där förenklingar bör genomföras enligt Riksrevisionen, t.ex. när det gäller investeringsstödet för solceller där tre myndigheter är involverade och Regeringskansliets beslut om utbetalningar inom det internationella utvecklingssamarbetet där två andra myndigheter också är involverade. Ett annat exempel på att otydliga ansvarsförhållanden kan leda till bristande effektivitet framkommer i granskningen av statens insatser mot exploatering av arbetskraft (RiR 2020:27). Enligt Riksrevisionen har regeringen inte gett myndigheterna mandat eller tydliga uppdrag för att motverka arbetskraftsexploatering, och statens insatser har brister i alla delar.

I den årliga rapporten konstateras att myndigheterna behöver bli bättre på att utnyttja digitaliseringens möjligheter för att samverka och arbeta effektivt. Liksom tidigare år handlar iakttagelserna om myndigheters möjligheter att dela information och problemen med föråldrade it-system. Ett exempel tas från granskningen av polisens arbete i utsatta områden (RiR 2020:20) där osäkerheten om vilken information som får delas mellan polis och socialtjänst begränsar samarbetet mellan dem, vilket i sin tur påverkar det brottsförebyggande arbetet. Ett annat exempel tas från granskningen av

statliga stöd med delat myndighetsansvar (RiR 2020:23) där en av iakttagelserna är att de digitala handläggarstöden behöver förbättras.

Avslutningsvis pekas det i den årliga rapporten på en granskning av administrationen i statliga myndigheter (RiR 2021:3) med slutsatsen att de åtgärder som regeringen har vidtagit för att säkerställa balansen mellan administration och kärnverksamhet inte är tillräckliga. En iakttagelse från den granskningen är att de resurser som har frigjorts genom effektivisering av administrativa arbetsmoment används för mer och bättre stödverksamhet snarare än för att öka resurserna i kärnverksamheten.

Statens ansvar för interna behov av kompetensförsörjning

Att tillräckligt många utbildas är nödvändigt för att kompetensförsörjningen ska fungera. Brister i utbud kan leda till obalanser på arbetsmarknaden som drabbar både offentlig verksamhet, näringsliv och medborgare. Staten har ett ansvar att tillhandahålla utbildningar av god kvalitet. Iakttagelser i Riksrevisionens granskningsrapporter visar emellertid att regeringens styrning mot en utbyggnad av högskoleutbildningar inte har varit effektiv när det saknas tillräckligt många behöriga sökande (RiR 2021:1). Lärosätenas interna styrning har också visat sig vara ett hinder för att utveckla kvaliteten i ämneslärarutbildningen (RiR 2020:15).

De viktigaste iakttagelserna inom årlig revision

De viktigaste iakttagelserna handlar om brister i myndigheternas interna styrning och kontroll där bemyndiganderedovisningar enligt den årliga rapporten är ett fortsatt problemområde. Bemyndiganden att göra åtaganden om framtida utbetalningar av anslag uppgår till betydande belopp för staten, varför en riktig och fullständig information i årsredovisningarna för myndigheterna är viktig för att riksdagen och regeringen ska kunna bedöma framtida budgetutrymme. Andra iakttagelser visar på brister i affärsmässighet vid försäljning av verksamhet, otillräcklig kontroll av utbetalade organisationsbidrag och ackumulerade underskott i avgiftsbelagda verksamheter. Liksom tidigare visar granskningen att det finns risker med delat ansvar mellan myndigheter.

Nedan redovisas de viktigaste iakttagelserna inom årlig revision under rubriker som sammanfaller med de risker som nämnts ovan och som alltså varit utgångspunkten för granskningens huvudsakliga inriktning.

Styrning, uppföljning och rapportering

I den årliga rapporten konstateras att flera av årets iakttagelser knyter an till bristande kvalitet i bemyndiganderedovisningar. Det handlar om brister i myndigheternas interna styrning och kontroll, i regelverk och i regeringens styrning av myndigheter. I den årliga rapporten konstateras t.ex. att man i samband med att man granskade ett utkast till Trafikverkets årsredovisning

upptäckte väsentliga fel i myndighetens bemyndiganderedovisning. Myndigheten hann rätta felen innan årsredovisningen beslutades. En orsak till att myndigheterna har problem med att skapa en väl fungerande intern styrning och kontroll för bemyndiganden är enligt rapporten att de ofta saknar it-system som stöder hanteringen av dem. I den årliga rapporten tas också exempel upp på motsägelsefull myndighetsstyrning som försvårar bemyndiganderedovisning. Det handlar om skillnader mellan styrningen i regleringsbrev å ena sidan och i de förordningar som styr myndigheternas utbetalningar av stöd å andra sidan. Sådana skillnader har t.ex. noterats i stödet till energi-effektivisering och renovering av flerbostadshus där ansvaret är delat mellan Boverket och länsstyrelserna, lån till körkort som beviljas av Centrala studiestödsnämnden och ett åtagande som staten har till Business Sweden där utbetalningarna sköts av Kammarkollegiet.

En annan iakttagelse handlar om att Sveriges meteorologiska och hydrologiska institut (SMHI) under 2020 avvecklade och sålde den internationella delen av sitt affärsområde Sjöfart. Försäljningen uppfyller inte kraven på affärsmässighet och det går inte att bedöma om den har gjorts på affärsmässig grund, dvs. att den inte genomförts till underpris. SMHI har inte kunnat visa att affären har varit fördelaktig för staten.

I den årliga rapporten framhålls att flera myndigheter har väsentliga ackumulerade underskott i sina avgiftsbelagda verksamheter trots kraven på full kostnadstäckning. Tre myndigheter har fått modifierade revisionsberättelser på grund av detta: Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, Nationalmuseum och Riksarkivet. Riksrevisionen bedömer att det är viktigt att myndigheterna följer kraven på full kostnadstäckning eller att regeringen beslutar om annan finansiering av verksamheterna, så att det inte uppstår långsiktiga ofinansierade underskott i den statliga verksamheten.

Iakttagelser visar också att myndigheter brister i kontroll av beviljade bidrag till organisationer i civilsamhället (Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor) och kontroll av tillgångar inom försvarsindustrin (Försvarets materielverk).

Organisering, ansvar och samordning

Den årliga revisionen har tidigare fört fram att det finns risker med delat ansvar mellan myndigheter. I den årliga rapporten nämns som exempel den modifierade revisionsberättelse som Finansinspektionen fått med anledning av att Krigsförsäkringsnämnden har överskridit ett anslag som Finansinspektionen disponerar. Enligt sin instruktion ska Finansinspektionen utföra administrativa och handläggande uppgifter åt Krigsförsäkringsnämnden.

Beloppet för anslagsöverskridandet är litet, 24 000 kronor, men iakttagelsen är principiellt viktig då den belyser problem som kan uppstå när regeringen väljer att dela ansvaret mellan myndigheter utan att närmare reglera arbetsfördelningen. Det finns minst 16 andra myndigheter som på samma sätt

som Krigsförsäkringsnämnden är självständiga myndigheter med ansvar enligt myndighetsförordningen (2007:515) och som finansieras med anslag men som är undantagna från bestämmelserna om att upprätta årsredovisningar, konstateras det i rapporten. I den årliga rapporten uttrycks förståelse för ambitionen att minska administrationen genom tillvägagångssättet, men att det finns skäl att se över möjligheterna att reglera arbets- och ansvarsfördelningen så att det blir tydligt vilket ansvar respektive myndighet har enligt myndighetsförordningen.

Pågående arbete

Riksdagens behandling av granskningsrapporter som den årliga rapporten baseras på

Riksrevisionen har enligt bilaga 1 i den årliga rapporten 2021 publicerat 24 granskningsrapporter sedan den årliga rapporten 2020. Riksdagen har hittills behandlat 19 av de tillhörande skrivelserna från regeringen och fattat beslut med anledning av dem. I tre fall har riksdagen beslutat, med helt eller delvis bifall till följdmotioner, om tillkännagivanden till regeringen. Det gäller granskningarna Vägen till arbete med nekad sjukpenning (RiR 2020:12), Tillväxthämmande incitament i den kommunala inkomstutjämningen? (RiR 2020:11) och Äldresatsningen – effektiviteten i statens satsning på kvalitetsregister i äldreomsorgen (RiR 2020:19).

Riksrevisionens uppföljningsrapport 2021

Varje år följer Riksrevisionen upp vad som hänt med anledning av granskningarna. Uppföljningsrapporten 2021 är den 15:e i ordningen. Primärt syftar den till att ge riksdagen underlag för att bedöma resultatet av Riksrevisionens granskningsverksamhet, dvs. om granskningen bidragit till en bättre statlig verksamhet. Uppföljningsrapporten är resultatet av att riksdagen ansett det som önskvärt att Riksrevisionen så långt det är möjligt redovisar vilka effekter Riksrevisionens verksamhet har haft. Uppföljningsrapporten lämnas till finansutskottet som i riksdagen har ansvar för att säkerställa relevans, kvalitet och produktivitet i Riksrevisionens verksamhet. Årets rapport lämnades till finansutskottet i mars 2021. Uppföljningsrapporten är inte något formellt riksdagsärende.

Uppföljningsrapporten 2021 omfatta uppföljning av 22 granskningsrapporter av de sammanlagt 37 från effektivitetsrevisionen som publicerades under perioden mars 2016 till april 2017 (se tabell 1). Syftet är att spåra vidtagna eller planerade åtgärder och förbättringar som är ett resultat av granskningsrapporten fyra fem år efter att granskningarna har publicerats. Det är viktigt att uppföljningen genomförs en tid efter publiceringen så att det går att följa upp granskningarna i ett längre perspektiv och att det funnits tid att hantera rekommendationerna. Rapporten omfattar också uppföljning av den årliga revisionens granskning av myndigheters årsredovisning för räkenskapsåret 2019. Uppföljningen gäller både de rekommendationer som

lämnats i revisionsrapporter till myndigheter och de åtgärder som har vidtagits med anledning av modifierade revisionsberättelser.

Tabell 1 De 22 granskningsrapporter från effektivitetsrevisionen som varit föremål för uppföljning i uppföljningsrapporten 2021

Granskningsrapport	
RiR 2016:3	Erfarenheter av OPS-lösningen för Arlandabanan
RiR 2016:5	Nationella samordnare som statligt styrmedel
RiR 2016:6	Granskning av Årsredovisning för staten
RiR 2016:8	Informationsarbete på nio myndigheter
RiR 2016:10	Asylboenden – Migrationsverkets arbete med att ordna boenden åt asylsökande
RiR 2016:12	Stiftelsen Riksbankens Jubileumsfond – bidrar till svensk forskning
RiR 2016:13	Utrikesförvaltningens konsulära krisberedskap – förutsättningar för effektiv insats?
RiR 2016:14	Den offentliga förvaltningens digitalisering – En enklare, öppnare och effektivare förvaltning?
RiR 2016:15	Det livslånga lärandet inom högre utbildning
RiR 2016:18	Teracom och marknäten – mediepolitik, monopol och krisberedskap
RiR 2016:20	Att hantera ett komplicerat skattesystem – Arbetet med att förenkla för företagen
RiR 2016:21	Förberedande och orienterande utbildning – Arbetsförmedlingens styrning, användning och uppföljning
RiR 2016:22	Statliga stöd till innovation och företagande
RiR 2016:24	Internationella jämförelser av inkomstskillnader
RiR 2016:25	Statens förorenade områden
RiR 2016:28	Förutsättningar för en säker kraftöverföring – Styrningen av Svenska kraftnät
RiR 2016:29	Statens styrning genom riktade statsbidrag inom hälso- och sjukvården
RiR 2016:30	Statliga investeringar i allmänna farleder
RiR 2016:31	Är sjukskrivning bra för hälsan?
RiR 2017:3	Staten och SKL – en slutrapport om statens styrning på vårdområdet
RiR 2017:4	Lärdomar av flyktingsituationen hösten 2015 – beredskap och hantering
RiR 2017:6	Tingsrätters effektivitet och produktivitet

Nytt för årets rapport är att den inte innehåller några s.k. basuppföljningar. Samtliga av effektivitetsrevisionens granskningar i rapporten rör nu uppföljning ungefär fyra fem år efter publicering, s.k. djup uppföljning. Riksrevisionen kommer dock även fortsättningsvis att göra uppföljningar på kortare sikt, och dessa kommer att publiceras löpande på Riksrevisionens webbplats. Uppföljningsrapporten publiceras dessutom endast digitalt.

Riksrevisionens sammanfattande bedömning är att Riksrevisionens samlade granskning genom årlig revision och effektivitetsrevision har haft genomslag och har bidragit till förbättringar i de granskade verksamheterna. I de flesta fall har revisionsberättelser och revisionsrapporter från den årliga revisionen och granskningsrapporter från effektivitetsrevisionen medfört någon form av åtgärd från regeringen eller andra granskade organisationer. Åtgärderna ligger i linje med Riksrevisionens slutsatser och rekommendationer och har inneburit förbättringar.

Samtidigt uppger Riksrevisionen att det är en komplex uppgift att mäta resultaten av myndighetens granskning, bl.a. för att det ofta tar tid innan Riksrevisionens slutsatser och rekommendationer medför åtgärder eller att revisionsobjekten inte delar Riksrevisionens uppfattning och slutsatser.

Utskottets ställningstagande

Den årliga rapporten fyller en viktig funktion för riksdagen, genom att riksrevisorn där presenterar de viktigaste iakttagelserna från den årliga revisionen och effektivitetsrevisionen under det gångna året. För att förbättra förutsättningarna att i riksdagen belysa revisionens samlade iakttagelser och resultat, och därmed bidra till ytterligare öppenhet och transparens kring statlig verksamhet, anordnade utskottet i september 2021 en öppen utfrågning med riksrevisorn. Till grund för utfrågningen låg den årliga rapporten 2021 och Riksrevisionens uppföljningsrapport 2021. I år talade riksrevisorn utifrån temat ansvarsfördelning och lyfte fram iakttagelser från det gångna årets revision som belyser hur otydlig ansvarsfördelning och otydliga ansvarsförhållanden påverkat effektiviteten i genomförandet och resultaten av den statliga verksamheten. För utskottet är det mycket värdefullt att en gång om året i samband med den årliga rapporten och uppföljningsrapporten tillsammans med riksrevisorn få möjlighet att lyfta blicken vid den öppna utfrågningen. Utskottet noterar i detta sammanhang bl.a. att för de 226 årsredovisningar för 2020 som den årliga revisionen granskat lämnades endast tio modifierade revisionsberättelser. Detta torde enligt utskottet till stor del kunna förklaras av den förebyggande funktionen i den årliga revisionens arbete, dvs. en verksamhet som på förhand vet att den kommer att bli granskad anstränger sig för att inte göra fel, och de fel och brister som revisorerna ändå identifierar under granskningen hinner oftast åtgärdas innan myndigheten lämnar sin årsredovisning till regeringen.

Utskottet föreslår att riksdagen lägger redogörelsen Riksrevisorns årliga rapport 2021 till handlingarna.

BILAGA 1

Förteckning över behandlade förslag

Redogörelsen

Redogörelse 2020/21:RR5 Riksrevisorns årliga rapport 2021.

BILAGA 2

Öppen utfrågning av riksrevisorn

Öppen utfrågning av riksrevisorn med anledning av riksrevisorns årliga rapport 2021 och Riksrevisionens uppföljningsrapport 2021

Torsdagen den 16 september 2021 kl. 10.00-11.15 Förstakammarsalen

Ordföranden Åsa Westlund (S): Då öppnar jag sammanträdet och denna öppna utfrågning med riksrevisor Helena Lindberg. Det handlar om riksrevisorns årliga rapport 2021 och Riksrevisionens uppföljningsrapport för 2021.

Riksrevisor, Helena Lindberg: God morgon, ärade ledamöter! Ni känner säkert väl till att vi i Riksrevisionen genomför oberoende granskning av den statliga verksamheten genom årlig revision och effektivitetsrevision. Vår årliga revision granskar de statliga myndigheternas årsredovisningar och, för den delen, även andra organisationer. Vi bedömer då om redovisningen är tillförlitlig, om räkenskaperna är rättvisande och om ledningens förvaltning följer lagar och regler. Effektivitetsrevision har en annan ansats. Den inriktas mot resursutnyttjande, hushållning och måluppfyllelse i den statliga verksamheten.

Riksrevisionen granskar således inte politiken. Däremot utgår vi naturligtvis från politiken i termer av vad riksdagen har beslutat när vi granskar olika typer av verksamheter. Detta medför att våra granskningar kan landa i en laddad politisk kontext; det är vi medvetna om. Våra rapporter om höghastighetståg från 2019 och granskningen om Pisaundersökningen 2018 tjänar som två exempel på den typen av granskningar.

I detta sammanhang kan det vara viktigt att påminna om att vi granskar genomförandet och resultatet av politiken samt hur den redovisas. Granskningen är oberoende, vilket innebär att jag som riksrevisor självständigt beslutar vad som ska granskas, vilka frågor som ska ställas, vilka metoder som ska användas i granskningen och vilka slutsatser som ska dras. Därefter tar politiken vid.

Det är också viktigt med mötesplatser och dialog, inte minst för att ytterligare öka öppenheten och transparensen kring statlig verksamhet. Därför är jag väldigt glad för denna inbjudan – tusen tack för att jag får komma hit!

Dagens utfrågning ser jag som ett tillfälle för mig att mer samlat presentera och diskutera iakttagelser från vår granskning och de resultat som den kan föranleda. Jag ser också denna utfrågning som ett väldigt bra komplement till mina regelbundna möten med riksdagens råd för Riksrevisionen, där jag informerar om vår verksamhet och redovisar arbetet i de viktigaste granskningarna samt hur granskningsplanen följs. Samtalet i dag kommer dessutom att vara av en annan karaktär än de som jag kan ha när jag träffar de olika utskotten i riksdagen för att tala om iakttagelser och rekommendationer i samband med enskilda rapporter.

Nu tänkte jag övergå till att tala om vår granskning utifrån temat ansvarsfördelning. Det är ingen överdrift att påstå att frågan om ansvarsfördelning har varit ett starkt inslag i den offentliga debatten och det offentliga samtalet under en längre tid.

Den pandemi som fortfarande pågår i vårt land har fört med sig att ansvarsförhållanden mellan olika samhällsaktörer har diskuterats ganska intensivt. Här har samtalet i många stycken handlat om den svenska förvaltningsmodellen. Kritik har riktats mot myndigheter och olika huvudmän för att de inte har kunnat tillgodose samordning, samverkan, samarbete och samsyn i olika typer av överväganden. Man har påtalat brister i hur olika ansvariga aktörer enskilt och tillsammans har tagit och fördelat ansvar för att upptäcka, mota och lindra pandemins effekter. Coronakommissionen har, som en av många aktörer, uppmärksammat dessa problem.

Detta är också någonting som vi från Riksrevisionen har uppmärksammat i vår granskning. I en granskning från 2008 var en av slutsatserna att regeringen och ansvariga statliga myndigheter inte hade säkerställt en god beredskap för hantering av ett utbrott av en pandemi. Bland annat visade den granskningen att det saknades tillräckliga förutsättningar för en fungerande samverkan mellan den nationella, den regionala och den lokala nivån.

Ansvarsprincipen – att den som har ansvar för en verksamhet i normala situationer också har motsvarande ansvar vid en krissituation – förutsätter en fungerande samordning och samverkan mellan myndigheter och mellan just den nationella, den regionala och den lokala nivån. Synpunkterna på tillkortakommanden i hanteringen av pandemin var därför inte någon överraskning för Riksrevisionen.

Bristande samordning är inte något unikt som har blivit påtagligt just nu i samband med covid-19. Vi har i våra granskningar genom åren uppmärksammat denna problematik och menat att den är generell och gäller för stora delar av den offentliga förvaltningen.

Ytterligare en slutsats är att regelverket för hur ansvar ska fördelas ofta är tydliga men att det helt enkelt brister i förståelsen av hur de ska tillämpas. Jag menar att vår förvaltningsmodell i grunden är väl rustad för att hantera även kriser, men då måste vi förstå varandra bättre. För att samordningen ska fungera ändamålsenligt behöver ansvars- och rollfördelningen inte bara vara tydlig utan också känd för de berörda aktörerna, och det är den tyvärr inte alltid.

Ansvar och ansvarsutkrävande är frågor som ligger nära oss revisorer. Vårt unika mandat att granska hela kedjor av ansvarsförhållanden har gett oss stora erfarenheter i den frågan. Jag har hittills pratat om ansvarsfördelning i mer generella termer, så det kanske kan vara dags för mig att bli lite mer konkret om de problem och risker som kan orsakas när det brister i just ansvarsfördelningen, eller tillämpningen av den, mellan myndigheter och mellan olika huvudmän. Detta är iakttagelser som har redovisats i vår årliga rapport och i årets uppföljningsrapport. De bildar underlag för mina kommentarer om det här.

Vi har sett att det ofta är oklarheter i implementeringen av olika regelverk snarare än i regelverket som sådant som bidrar till den bristande samordningen. Det leder till – eller kan leda till – oklar ansvarsfördelning. Ett exempel på detta är regeringens ökande användning av intresseorganisationen Sveriges Kommuner och Regioner, SKR, i den statliga styrningen av vård och omsorg. Det har ibland lett till risker för minskad insyn och otydlig ansvarsfördelning.

Vår granskning har också visat att det finns en otydlighet i regeringens användning av nationella samordnare, till exempel när det gäller deras roll och vem som har ansvar för styrningen. Det var till exempel oklart om en nationell samordnare uttalade sig på regeringens vägnar. Det fanns också problem med möjligheterna till insyn i samordnarnas arbete.

När det gäller det senaste årets granskning har vi sett att ett delat ansvar mellan myndigheter innebär risker för genomförande och resultat vad gäller de statliga åtagandena. Det kan verkligen finnas goda skäl för myndigheter att dela på ansvar för planering, genomförande och uppföljning av en viss specifik verksamhet, men i vissa fall när flera myndigheter är inblandade i beslut och utbetalning inom samma anslagspost i statens budget kan ansvarsförhållandena bli oklara och leda till onödigt många transfereringar av anslagsmedel mellan myndigheterna.

Detta såg vi i en granskning av statligt stöd med delat myndighetsansvar, till exempel när det gällde aktivitetsstöd och etableringsersättning. Arbetsförmedlingen disponerade pengarna och utformade insatsen, medan Försäkringskassan fattade beslut om deltagare och utbetalning av pengarna. Denna ordning ledde till oklara ansvarsförhållanden och ett krångligt flöde av pengar fram och tillbaka mellan myndigheterna. I vissa fall blev det till och med svårt att bedöma hur mycket stödpengar som fanns kvar på anslaget. En liknande problematik kan uppstå när Regeringskansliet beslutar om utbetalningar som sedan sköts antingen av Sida eller av Kammarkollegiet, beroende på vem som är mottagare av medlen.

Ytterligare ett exempel på otydlig ansvarsfördelning och otydliga ansvarsförhållanden som kan leda till bristande effektivitet har vi sett i granskningen av exploatering av arbetskraft, som är ett ökande samhällsproblem. Vår granskning här har visat att regeringens ansvar för att motverka problemet har brustit i fråga om organisering och samordning. Regeringen har inte gett myndigheterna mandat eller tydliga uppdrag för att motverka arbetskraftsexploatering, och statens insatser här brister i alla delar. Därför rekommenderade vi regeringen att ta ett helhetsgrepp för att motverka arbetskraftsexploatering och ge en myndighet det övergripande ansvaret att samordna arbetet.

Betydelsen av tydliga ansvarsförhållanden speglas även i hur digitalisering kan användas för att öka effektiviteten i staten. Våra iakttagelser inom området berör i år, liksom tidigare, ofta frågor om myndigheters möjligheter att dela information samt problemen med föråldrade it-system och bristande helhetsansvar. Dessa brister orsakar ofta effektivitetsförluster.

Samverkan mellan myndigheter försvåras om det råder osäkerhet om vilken information som kan delas mellan dem. Osäkerheten begränsar till exempel samarbetet mellan polis och socialtjänst, som skulle behöva få bättre stöd för att vara säkra på vad som gäller. Möjligheten för polis och socialtjänst att dela information är ett viktigt moment i det brottsförebyggande arbetet, bland annat för att stoppa nyrekrytering till kriminella gäng.

Nu har jag redogjort för några resultat från granskningar från förra året. Jag vill nu ge några exempel på fall där vi bedömer att vår granskning har lett till förbättring just med avseende på ökad samverkan.

I en granskning av statens ansvar för förorenade områden 2016 rekommenderade vi bland annat ökad samverkan mellan myndigheter. Vår uppföljning av den granskningen visar att så har skett – både regeringen och berörda myndigheter anger att granskningen har bidragit till att driva på åtgärderna för ett ökat samarbete och för kartläggningen av de förorenade områdena.

I vår granskning av hanteringen av flyktingsituationen 2015 kunde vi bland annat se att beredskapen var låg och att Migrationsverket och andra myndigheter inte var tränade för att samverka med varandra vid en så stor och komplex händelse. I vår uppföljning uppgav Migrationsverket att man på flera sätt hade förbättrat samordningen och samverkan med andra myndigheter och kommuner. Migrationsverket lyfte särskilt fram utvecklingen av samverkan med länsstyrelserna.

Avslutningsvis skulle jag återigen vilja påpeka följande: För att ansvarsprincipen ska fungera som det är tänkt krävs tydlighet och kunskap om ansvar och rollfördelning. Det är alltså inte enbart i riktigt skarpa lägen, som vid en flyktingkris, en tsunamikatastrof eller en pandemi, som denna fråga är viktig, utan detta har betydelse för effektiviteten i genomförandet och resultatet av statliga insatser över huvud taget.

Min framställning visar på en mer generell problematik som vi i Riksrevisionen har iakttagit genom åren. Jag har lyft fram några exempel där vi har kunnat visa att otydliga ansvarsförhållanden minskar effektiviteten i insatser och ökar kostnaderna. Vi har också sett att otydliga uppdrag och mandat kan minska förmågan att till exempel arbeta mot exploatering av arbetskraft.

Slutligen har jag noterat att effektiviteten i samarbetet mellan polis och socialtjänst hade kunnat öka om osäkerheten kring reglerna om informationsöverföring hade undanröjts.

Tydliga ansvarsförhållanden och en medvetenhet om dem hos regering och myndigheter har också en demokratisk aspekt. Medborgare och andra intressenter ska ges möjlighet att utkräva ansvar av myndigheter när det går fel. Brister och felaktiga beslut behöver kunna lokaliseras och korrigeras samtidigt som oklarheter behöver redas ut för att effektiviteten i staten ska öka.

Här tänkte jag stanna. Jag står gärna till förfogande för att svara på frågor om det finns några sådana.

Ordföranden Åsa Westlund (S): Jag ska börja med att tacka för ert arbete och verkligen poängtera hur viktigt det är både för att vi som riksdag ska kunna granska och följa upp regeringens arbete och för att Regeringskansliet, regeringen och myndigheterna ska kunna förbättra sin verksamhet.

En del av de problem som riksrevisorn tog upp är ju sådant som vi också stöter på ute i verkligheten och känner igen oss i, men det är alltid en fördel när vi får det mer systematiserat och kan veta att detta inte bara är ett problem just här utan mer genomgående. Några av problemen är återkommande och kanske svårare att rätta till, men det är också glädjande att vi får stanna upp och se att de rapporter som ni lämnar ifrån er faktiskt ger resultat och att det blir förbättringar.

Ingela Nylund Watz (S): Tack, riksrevisorn, för en intressant föredragning! Det är ju bra att vi får de här årliga rapporterna och att vi samlat får ta del av resultaten av effektivitetsrevisionen. Det känns väldigt bra att vi kan föra dessa samtal i ett gemensamt sammanhang. Det är också glädjande att höra att riksrevisorn upplever att diskussionerna tillsammans med utskotten fungerar väl och att detta är givande för båda parter.

Det finns ju väldigt mycket att ta fasta på. Det har varit ett väldigt besvärligt år. Det har varit en pandemi, och myndigheterna och regeringen – och för den delen också riksdagen – har varit hårt belastade av exceptionella insatser och åtgärder. Jag uppfattar det som att riksrevisorn ändå bedömer att samtalen med berörda myndigheter har fungerat och att man är beredd att ta till sig. Det vore bra om vi kunde få ett kvitto på att man har orkat med detta under dessa exceptionella förhållanden.

Jag gick tillbaka och tittade på motsvarande utfrågning förra året. En av ledamöterna ställde den samlande frågan om hur statsförvaltningen mår. Då svarade riksrevisorn att den svenska statsförvaltningen mår bra, trots alla de saker som Riksrevisionen är med och upptäcker och bidrar till förbättringar kring.

När vi i dag läser om effektivitetsrevisionen ser vi ju också att riksrevisorn formulerar sig som att den svenska statliga förvaltningen har ett väldigt högt förtroende bland medborgarna men att det är viktigt att regeringen bidrar till att vårda detta för att till exempel undvika intressekonflikter, oegentligheter, fel och fusk. Nu har regeringen lagt fram ett antal åtgärder som ska stärka detta arbete i Sverige, och det är ju glädjande.

Jag tycker att det skulle vara intressant att höra om riksrevisorn har något gott exempel där myndigheterna verkligen arbetar effektivt med att motverka den typ av missförhållanden som kan råda i förvaltningen, även om det svenska utgångsläget som sagt är relativt gott jämfört med många andra länder runt omkring oss.

Jan Ericson (M): Först vill jag instämma i Ingelas beröm till Riksrevisionen. Vi har ju haft möten i Riksrevisionens råd regelbundet under hela pandemin och följt det arbete som Riksrevisionen har försökt att bedriva som vanligt, trots att huvuddelen av personalen har varit hemma och trots att det har varit

problem med resande och att göra fysiska besök på myndigheter. Jag tror att jag kan tala för hela rådet när jag säger att vi har varit väldigt imponerade av att ni har kunnat bedriva verksamheten så bra trots alla bekymmer som pandemin har medfört. Jag börjar alltså med lite beröm.

Jag är själv väldigt intresserad av denna uppföljningsrapport, för jag tycker att den ger väldigt mycket. Det är en sak att ni granskar väldigt mycket; det är en helt annan sak vad denna granskning leder till och att man tar dessa granskningsrapporter på allvar.

Den som läser uppföljningsrapporten får en ganska positiv bild. Mycket av det som ni har pekat på har gett effekter på sikt, och man har tagit kritik och råd på allvar. Men mellan raderna går det också att läsa att det inte är allting som går enligt förhoppningarna. Finns det något mönster när ni märker att det inte går som ni hoppats och när responsen på era rapporter inte blir så stark som ni hade förväntat er? Och finns det någonting som vi kan göra – eller inskräpa – från riksdagens sida för att på något sätt påverka så att man tar dessa rapporter på allvar och tar till sig det som ni faktiskt skriver? Det är kanske en konstig fråga med tanke på att det ändå är en ganska positiv stämning i uppföljningsrapporten, men det finns ju som sagt ändå saker som inte har gått hela vägen.

Riksrevisor, Helena Lindberg: Jag tackar båda ledamöterna för de berömmande orden.

Jag kan konstatera att pandemin naturligtvis har prövat även Riksrevisionen. Vi har dock funnit former för att kunna upprätthålla verksamheten och upprätthålla god dialog och bra kontakter med alla dem som vi granskar. Där har digitalisering naturligtvis spelat en väldigt stor roll. Vi har varit måna om att arbeta smittskyddssäkert och följa Folkhälsomyndighetens rekommendationer.

Vi har kunnat genomföra revision och upprätthålla goda relationer och goda kontakter. Som ett led i vårt arbete är det viktigt att våra granskningsobjekt förstår vad det är vi granskar samt vilken hjälp vi behöver och vilka frågor vi behöver svar på från dem. Jag kan konstatera att detta har fungerat väldigt bra även under pandemin. Detta var det kvitto som efterlystes.

När det gäller tillståndet i den svenska statsförvaltningen ska ni ha klart för er att vi som revisorer är problemfokuserade och arbetar just med sikte på att identifiera problemen. För att sätta detta i en kontext skulle jag återigen vilja understryka att jag bedömer att läget i den svenska statsförvaltningen överlag är mycket gott. Inom den årliga revisionen lämnade vi 226 revisionsberättelser för myndigheter räkenskapsåret 2020, och av dessa var det endast 10 som hade fått någon anmärkning – en så kallad modifierad revisionsberättelse. Det tycker jag säger någonting om tillståndet i förvaltningen.

När det sedan gäller frågan om goda exempel på hur myndighetsledningarna arbetar med att stävja korruption och annat – vi ska ju tillsammans värna den statliga värdegrunden – kan jag konstatera att detta är ett intensivt arbete som står högt på alla myndigheters dagordning. Det handlar såväl om att rent konkret följa de förordningar och regler som finns som om att föra samtal om

värdegrund och ha goda introduktioner av nya statstjänstemän som knyts till förvaltningen. I många myndigheter har det också införts visselblåsarfunktioner och annat.

Utan att kunna peka ut något enskilt exempel skulle jag vilja säga att jag överlag bedömer att detta är ett arbete som pågår och som är intensivt och står högt på dagordningen.

När det gäller vår uppföljningsrapport tackar jag för att Jan Ericson tyckte att det var intressant läsning. Det tycker ju också vi, och det är viktigt för oss att få kvitto på och följa upp att våra granskningsrapporter bidrar till en effektivare förvaltning. Det är ett grannlaga arbete att följa upp detta och ett än mer grannlaga arbete att kunna härleda och knyta resultat av framsteg till just vårt arbete. Ofta finns det ju många andra samverkande faktorer, och det är komplexa frågor som vi tar oss an.

Vi har ändå vågat oss på att göra bedömningen att vi kanske har satt lite fart på vissa frågor som annars hade gått under radarn. Ett typexempel handlar om målkonflikter eller om att man inte har satt in frågor i ett helhetssammanhang – då kan vi ofta bidra till att få lite extra diskussion och samtal i ett regeringskansli och få en regering att vidta åtgärder.

Precis som jag sa i mitt anförande är vi naturligtvis tacksamma för att våra granskningsrapporter landar i den politiska kontexten och att det sedan blir riksdagens uppdrag att ta frågan vidare i den politiska diskussionen. Det är vår förhoppning att vi ska kunna bredda beslutsunderlagen och bidra med fakta och empiri genom vår insamling i granskningar men också att våra rekommendationer kan tjäna som vägledning för vilka åtgärder man eventuellt behöver vidta. Där är de olika tillkännagivanden som ibland kommer från riksdagen en viktig fråga för oss att följa upp för att se om detta har tagits emot väl i riksdagen – har det blivit en liten extra puff för att få det att hända?

Men man ska också vara ödmjuk. Vid en revision tittar vi ju på en begränsad fråga och avgränsar väldigt nogsamt vad vi ska granska. Då kan det finnas andra faktorer som har betydelse. Det kanske inte är tajmingmässigt rätt eller kan vara svårt att få ett genomförande. Det tar framför allt tid. Vi kan se i våra uppföljningar att våra revisionsrapporter lever väldigt länge. Om en utredning ska tillsättas och en lagstiftning tas fram på ett komplext område tar det tid, så man ska inte bli besviken eller ledsen över att ingenting hände omedelbart utan får ha respekt för att det kan vara långa processer.

Dennis Dioukarev (SD): Fru ordförande! Jag tackar för rapporterna och presentationen.

Min fråga gäller miljöskatterna. De är utformade på ett sådant sätt att när de uppnår sitt syfte minskar skatteintäkterna. Det finns naturligtvis en uppenbar risk att bedriva en skattepolitik med den typen av inbyggda konflikter. Att regeringen sedan överskattar framtidens skatteintäkter på grund av sina egna prognoser riskerar att ge riksdagen en felaktig bild av hållbarheten i de offentliga finanserna, som du själv skriver. Det är naturligtvis problematiskt. Då undrar jag om det här är en slutsats som du har uppmärksammat i tidigare rapporter eller om den är helt ny. Vilka effekter kan

det få för framtiden om det fortsätter på det här sättet, i termer av finansiering av framtida reformer och skattehöjningar?

Robert Halef (KD): Fru ordförande! Jag tackar för en bra föredragning.

Jag har två frågor. Riksrevisionen kritiserar i flera rapporter regeringen för att ha satt utgiftstaket för högt och inte motiverat dess nivå tillräckligt. Vi kristdemokrater har upprepade gånger kritiserat detta i våra budgetmotioner och valt att sätta lägre utgiftstak och som fallande andel av BNP.

Vi anser att regeringens sätt att sätta utgiftstak innebär att verktyget tappar i både legitimitet och effekt. Legitimiteten urholkas för att utgiftstaket, utan motivering för dess nivå, inte längre bidrar till den transparens och långsiktighet som det finanspolitiska ramverket är tänkt att skapa. Och taket tappar effekt för att regeringen väljer nivåer som är så höga att de i princip inte längre är en begränsande och styrande faktor. Detta har regeringen gjort under många år före coronapandemin.

Min första fråga är: Vilken del i detta skulle Riksrevisionen säga är den allvarligaste, bristen på motivering eller den höga nivån på utgiftstaket, och vilken av dessa delar ser ni i era rapporter har gett mest effekt?

Min andra fråga gäller infrastrukturen och statliga upphandlingar inför investeringar i infrastruktur och allmänna farleder inom sjöfart. Det är konstaterat att det är stora brister i kvaliteten i upphandlingar och att kostnadsberäkning och uppföljning behöver effektiviseras. En spekulativ prissättning till följd av spekulativa anbud gör att slutnotan ofta blir mycket dyrare än beräknat.

Många projekt omförhandlas, dessutom under pågående bygge, och vissa stoppas till följd av brister och okunskap om upphandling av större investeringar i infrastrukturen. Detta innebär fördyring och stora kostnader för staten. Ett exempel är den havererade investeringen i Södertälje kanal, där Trafikverket upphandlat för miljarder kronor för att göra det möjligt för större båtar att frakta mer gods till sjöss. Upphandlingen havererade för cirka ett år sedan. Bygget är stoppat och byggföretaget har lämnat platsen. Södertälje kanal är nu en stor byggarbetsplats i väntan på en ny upphandling.

Min fråga är: Vilka åtgärder anser ni att Trafikverket bör vidta för att komma till rätta med den undermåliga upphandlingen av investeringar i infrastruktur?

Riksrevisor, Helena Lindberg: Jag svarar först på frågan om miljöskatterna. Jag kan inte minnas att Riksrevisionen tidigare har granskat denna fråga. Det är en granskning som jag har svarat för. Jag tror inte att det har gjorts tidigare.

Det är en viktig kunskap som vi ville förmedla. Vi har kommit fram till det kanske självklara, att man måste beakta den minskande skattebasen om man använder miljöskatteinstrumentet. Men vi ser inga omedelbara risker, utan det här är någonting som får konsekvenser på längre sikt. Vi hoppas att vi genom vår granskningsrapport har belyst den här problematiken helt enkelt.

När det gäller de sista frågorna, som handlar om det finanspolitiska ramverket, kan jag bara konstatera att det är viktigt och att vi har haft som utgångspunkt att granska hur regeringen följer det finanspolitiska ramverket. Det har Riksrevisionen gjort årligen, men nu har vi också haft en särskild granskning där vi har gått bakåt i tid. Överlag har det fungerat väl. Men vi har kunnat konstatera att man under pandemin, med alla tilläggsbudgetar som har kommit, har använt utgiftstaken på ett sådant sätt att funktionen för det politiska ramverket har satts ur spel. Då har man ju inte följt grundtankarna.

Det handlar inte så mycket om att man använder en så stor andel pengar, utan det handlar mer om att man inte transparent redovisar hur man tänker återta de olika målen. Vi tycker att det är viktigt för riksdagen att få en beräkning och redovisning av detta, så att det går att följa att grundtankarna med ramverket kan upprätthållas.

När det sedan gäller de olika infrastrukturfrågorna kan jag bara konstatera att vi haft ett antal granskningsrapporter där vi har tittat just på Trafikverket när det gäller både vägsatsningar och järnvägsatsningar. Sjöfarten har vi inte riktigt tagit oss an än. Men det vi ser är att upphandling är svårt. Man behöver ha en god överblick, en god kunskap och också dokumenterat goda it-system som håller ordning på de olika anläggningarna. Här brister det. Det är svårt med upphandling. Vi har ju sett ett antal väldigt stora fördringar i olika projekt, så här verkar det helt enkelt finnas ett systemfel.

Jag får hänvisa vidare till våra granskningsrapporter.

Karolina Skog (MP): Jag måste först instämma i värdet för utskottet att få ta del av era granskningar på detta samlade sätt. Det är väldigt värdefullt att få den här typen av sammanställningar, inte minst i det läge där vi nu står, i slutet av en kris som rimligtvis för oss men också för alla våra myndigheter är ett fönster där man bör granska sin verksamhet och möjligtvis ta tag i att göra förändringar. Jag anser att hela den offentliga förvaltningen bör vara i ett sådant läge nu att inte alla delar ska återgå till det som var innan. Det är oerhört viktigt att vi drar lärdomar av den kris som vi förhoppningsvis nu ser slutet på. Det kommer självklart att ta några år att analysera detta, och där kommer ni att spela en väldigt viktig roll.

Riksrevisionen lägger mycket fokus på samverkan, och det är där som jag kommer till min fråga. Vid tidigare uppdrag har jag mött en konflikt i de här frågorna i vardagsarbetet. Myndighetschefer kan säga: Ni ber oss samverka så mycket att vi inte hinner göra vårt dagliga arbete. Vi träffar andra myndigheter så ofta att vi inte hinner leda den myndighet som vi har ansvar för.

Där finns det en konflikt i vardagen, eftersom dygnet har så många timmar som det har. Det är när man kommer i en kris som man kan inse att man kanske inte har samverkat så mycket att man känner varandra så väl att man kan hantera krisen. Det finns ju en konflikt mellan vardagsarbetet, där man vill göra sitt och fokusera på sina grunduppgifter, och krisen, där man borde ha samverkat mer.

Det skulle vara intressant att höra reflektioner kring hur man styr på ett sådant sätt att myndigheterna verkligen får förutsättningar att samverka på ett sätt som är genomförbart och inte bara blir ett ok som läggs på som man tycker stjäl tid från den ordinarie verksamheten. Finns det något att säga om hur man styr på ett gott sätt i den delen?

Erik Ottoson (M): Min fråga rör förvånansvärt nog en mer konstitutionell aspekt. Att också vi från konstitutionsutskottet får vara med här är vi tacksamma för.

Riksrevisorn beskrev att Riksrevisionen gjort bedömningen att den svenska förvaltningsmodellen ändå fungerar väl, vilket så klart är uppmuntrande, och att den huvudsakliga utmaningen är att de uppdrag man har kan behöva tydliggöras eller att man måste ha en djupare förståelse för dem. Jag är lite intresserad av i hur stor omfattning den analysen omfattar även kopplingen mellan förvaltning och politik. Lite mer konkret: Gör Riksrevisionen i samma andetag, bedömningen att den för Sverige ganska unika lösningen med förbudet mot ministerstyre också inryms i den bedömningen, eller är det något som ligger utanför den bedömningen?

Riksrevisor, Helena Lindberg: Tack så mycket för de två intressanta frågorna! Jag har egentligen inte någon enskild granskningsrapport inom effektivitetsrevisionen att falla tillbaka på, utan det får bli en bedömning utifrån dels vår granskningsverksamhet, dels mina egna erfarenheter från en lång tid i den svenska statsförvaltningen.

När det gäller samverkan vill jag understryka att samverkan i sig naturligtvis inte är ett självändamål. För att samverkan ska ge energi och vara fruktbar kräver det att man har en väldigt tydlig fråga att samverka kring i syfte att uppnå någonting som man är överens om: samordning. Samverkan är själva medlet och metoden för att åstadkomma detta. För att det inte ska ta energi och stjäla tid bör man kanske börja med att identifiera frågor där man har beröringspunkter, så att man inte lägger krokben för varandra inom olika verksamheter.

Min första reflektion är att om man inte har identifierat frågan och inte har ett väldigt tydligt mål som man vill uppnå gemensamt kommer inte samverkan att ge energi i hanteringen av vare sig en kris eller den dagliga gärningen.

Vi kan se flera exempel där samverkan faktiskt har fört frågor längre framåt, till exempel den rapport som jag nämnde från 2016 om statens ansvar för förorenade områden. När man började tala med varandra inom olika myndighetsstrukturer –Trafikverket, Sveriges geologiska undersökning, Naturvårdsverket med flera – och identifierade ett gemensamt problem kom man mycket längre.

Att den svenska förvaltningsmodellen fungerar väl är min personliga bedömning. Vi har inte någon enskild granskningsrapport som har tittat på hela den svenska förvaltningsmodellen. Men enligt de olika rapporter som vi har och med den erfarenhet som jag har från statlig tjänst tycker jag att den fungerar ganska bra. Det handlar ju om att få saker och ting att hända hela

vägen ut i styrkedjan. Om man då hittar mekanismer för samverkan i syfte att uppnå samordning, och om alla är klara över hur man bidrar till det gemensamma målet att lösa problemet, är vår förvaltningsmodell en styrka just genom indelningen i det centrala, regionala och lokala. Man kan vara minister, sitta på toppen och peka med hela handen, men om man inte får med sig hela kedjan blir det inte någon effekt av åtgärderna. Det är min personliga bedömning.

Däremot är det bra om alla aktörer som ska lösa de olika problem som uppstår spelar enligt spelreglerna, det vill säga förstår vad som är kommunens respektive regionens ansvar i olika delar.

Min bedömning är att vår modell fungerar väl. Det finns en god kunskap, men den kan bli mycket bättre. Man behöver jobba på att förstå andras uppdrag. Det är ofta där det brister. Sitt eget bottnar man i. Men om man också sätter sig in i vad andra har för uppdrag och roll i arbetet med olika frågor kommer man längre med att lösa problemen.

Ulla Andersson (V): Utifrån hur det låter i salen skulle man kunna sammanfatta utfrågningen och läget i svensk förvaltning ungefär som att även solen har sina fläckar. Det känns ändå rätt bra att kvaliteten är så god. Jag vill också tacka riksrevisorn.

När jag en gång i tiden var kommunalråd hade vi ett utbyte med en nybliven demokrati. Det som vi lyfte fram i utbytet var just vikten av att ha en revision, och jag kan väl säga att Riksrevisionen verkligen förstärker betydelsen av en revision.

Jag har en uppföljningsfråga som gäller offentliga upphandlingar. Min bild är att man många gånger gör en upphandling men inte följer upp de krav som man har ställt. Därför vet man inte utfallet och kan inte heller lära av utfallet. Finns det någon uppföljning från Riksrevisionen av detta i de granskningsrapporter som ni har gjort om de olika offentliga upphandlingarna i de statliga myndigheterna?

Den andra frågan är mer framåtblickande. Jag tar då sikte på det som riksrevisorn sa om det höga förtroendet för våra statliga myndigheter bland medborgarna. Det finns ju lägen där statliga myndigheters förtroende minskar kraftigt bland medborgarna. I ett sådant läge har Försäkringskassan varit. Man har fått kritik från både forskare och jurister för handläggning av sjukas ärenden.

Det finns också en kritik mot bristen på samverkan mellan Arbetsförmedlingen och Försäkringskassan. Försäkringskassan gör bedömningen att människor kan stå till arbetsmarknadens förfogande, medan Arbetsförmedlingen gör bedömningen att de inte alls kan göra det. Den enskilda individen hamnar då mellan stolarna utan ersättning och blir hänvisad till familj eller soc. Det här är allvarligt på olika sätt.

Jag undrar om Riksrevisionen har någon plan att granska det som har varit för att vi ska få den utomstående betraktelse som Riksrevisionen kan ge.

Björn Wiechel (S): Tack för granskningsrapporten! Jag har också en fråga som berör planen för att återgå till överskott. Den har ju diskuterats tidigare.

Det är förstås så att stater som avviker från målen om långsiktigt hållbara statsfinanser bör redovisa hur man avser att komma tillbaka på banan och helt enkelt nå målen. Detta är relevant, och det finns det ju regler för i hela Europa.

Det som har hänt har försatt oss i ett exceptionellt läge. Då kan man börja med att konstatera att en höjning av taken handlar om landets krishanteringsförmåga. Dessutom kan man fundera över hur motiverat det vore att upprätta planer som alla vet kan vara obsoleta dagen efter. Bland annat var insatserna tillfälliga, vilket konstaterats. Vi vet att smittspridningen i omvärlden ökade oerhört snabbt. Vi vet också att behoven och effekterna av de stödåtgärder som vi själva införde var väldigt lätttrölig materia.

Alla här inne har varit djupt inblandade i detta arbete. Man kan begrunda att i det läget lägga personella resurser på att upprätta en detaljerad plan, som alltså kan vara omedelbart obsolet, i stället för att ägna sig åt det akuta läget. Man kan begrunda detta och fundera på om det är rätt använda resurser och om det skulle höja förtroendet för såväl finanspolitiken som statsförvaltningen.

Jag anser att det finanspolitiska ramverket är mycket viktigt. Utifrån den aspekten undrar jag om det inte vore relevant att ta hänsyn till dessa omständigheter i en granskningsrapport.

Riksrevisor, Helena Lindberg: Vi har gjort granskningar som visar att det brister i uppföljningen av upphandlingar, så svaret på frågan är ja. Som jag var inne på tidigare har vi bland annat granskat Trafikverkets upphandlingar på olika infrastrukturuområden.

Försäkringskassan är alltid en viktig och intressant myndighet för oss att granska utifrån en rad olika aspekter. Vi tittar också på andra myndigheter som kan vara intressanta och som har medborgarnära verksamhet. Till exempel har vi tittat på Migrationsverkets handläggning av anknytningsärenden. Ur ett medborgarperspektiv minskar förstås förtroendet för en myndighet om man känner att man inte får sin sak prövad.

Försäkringskassan är alltid intressant att granska. Och vi har gjort en rad granskningar på Försäkringskassans ansvarsområden, men kanske inte just utifrån den helhetssyn som Ulla Andersson efterlyste.

I det krisläge som vi befinner oss i och har befunnit oss i har vi den största förståelse för att man kan behöva ta till det finanspolitiska ramverket, även om en del av vår kritik är att man har skaffat sig ett så stort manöverutrymme att det inte riktigt hänger ihop med de prognoser och det huvudscenari som Finansdepartementet har tagit fram. Vår slutsats blir att utgiftstaket helt enkelt sätts ur spel. Det rimmar inte med de principer som finns. Dessutom efterlyser vi transparensen och motiveringen av hur man tänker återta utgiftstaket.

Vi har absolut stor förståelse och riktar ingen kritik, mer än att det kanske borde ha motiverats mer varför man tog till en så stor höjning kopplat till de scenarier man har tagit fram för den ekonomiska utvecklingen, för det hänger inte ihop med de huvudscenarier som ligger till grund för bedömningarna. Så har vi sett på saken.

Det är naturligtvis väldigt viktigt att man i kris håller sig till de spelregler som finns. Vi menar att här har det genats lite i kurvorna, om jag får använda det uttrycket.

Det är alltid spännande att få svara på ledamöternas frågor. Det är också viktigt för oss att lyssna in vad en riksdagsledamot funderar över. Vi har ju som sagt rollen att vara den oberoende granskaren, men vi tar gärna emot tips och idéer. Sedan förbehåller jag mig rätten att avstå från eller bejaka att sätta igång en granskning beroende på om det passar av alla möjliga skäl, till exempel om vi har tillräckliga resurser i myndigheten för att hantera frågan.

Det är väldigt bra att vi kan komma ut och ge en samlad bild av vår verksamhet. Jag tackar för intresset och engagemanget.

Ordföranden Åsa Westlund (S): Tack så mycket till dig och till hela myndigheten för det arbete som ni gör och har gjort under detta remarkabla år! Ni har hållit igång alla era granskningar, trots omständigheterna. Det har varit och är fortsatt väldigt värdefullt för oss. Vi ser fram emot kommande rapporter, kanske med lite bävan.

Det är oerhört konstruktivt att kunna ha en sådan här process. Som flera varit inne på är det en väldigt viktig del av vår demokrati att vi har en oberoende granskning och att alla därmed har möjlighet att bedöma det som görs och att man också har möjlighet att komma till rätta med de problem som uppvisas.

Stort tack för i dag, och tack för ert arbete!

Därmed förklarar jag utfrågningen avslutad.