



RIKSREVISORERNAS
ÅRLIGA RAPPORT

2016

Riksrevisorernas årliga rapport 2016

Enligt 12 § lagen (2002:1022) om revision av statlig verksamhet m.m. ska de viktigaste iakttagelserna från effektivitetsrevisionen och den årliga revisionen samlas i en årlig rapport. Den årliga rapporten lämnas till riksdagen som en redogörelse (2015/16:RR5).

Riksrevisorerna *Margareta Åberg*, *Ulf Bengtsson* och *Susanne Ackum* har beslutat i detta ärende. Revisionsdirektör *Maria Pereswetoff-Morath* har varit föredragande. Revisionsledare *Christina Sundelöf Kellner*, utredare *Ingemar Eriksson*, processledare för årlig revision *Carin Rytöft Drangel* och revisionsråd *Jonas Hällström* har medverkat vid den slutliga handläggningen.



A handwritten signature in blue ink that reads "Margareta Åberg".

Margareta Åberg

A handwritten signature in blue ink that reads "Ulf Bengtsson".

Ulf Bengtsson

A handwritten signature in blue ink that reads "Susanne Ackum".

Susanne Ackum

RIKSREVISORERNAS ÅRLIGA RAPPORT 2016

RIKSREVISIONEN

Innehåll

Inledning	5
Uppgift och mandat	6
Riksrevisorernas målsättning och inriktning av revisionen	7
Anslag per utgiftsområde	9
Resultat från den årliga revisionen och effektivitetsrevisionen per utgiftsområde	11
Resultatet från den årliga revisionen	11
Generella slutsatser från effektivitetsrevisionen	13
Slutsatser per utgiftsområde	15
1 Rikets styrelse	15
2 Samhällsekonomi och finansförvaltning	17
3 Skatt, tull och exekution	24
4 Rättsväsendet	25
5 Internationell samverkan	27
6 Försvar och samhällets krisberedskap	28
7 Internationellt bistånd	31
8 Migration	32
9 Hälsovård, sjukvård och social omsorg	33
10 Ekonomisk trygghet vid sjukdom och funktionsnedsättning	35
11 Ekonomisk trygghet vid ålderdom	36
12 Ekonomisk trygghet för familjer och barn	37
13 Jämställdhet och nyanlända invandrades etablering	38
14 Arbetsmarknad och arbetsliv	41
15 Studiestöd	43
16 Utbildning och universitetsforskning	44
17 Kultur, medier, trossamfund och fritid	46
18 Samhällsplanering, bostadsförsörjning och byggande samt konsumentpolitik	46
20 Allmän miljö- och naturvård	47
21 Energi	50
22 Kommunikationer	51
24 Näringsliv	52
Generella iakttagelser från den årliga revisionen	54
Ekonomiadministrativa regelverket för statlig redovisning	54
Otydliga regler för avgiftsfinansiering	58
Otydliga regler för bemyndiganden	61
Det behövs en tydligare förordning för redovisningen av intern styrning och kontroll	65
Styrelser och nämnder för statliga myndigheter	67

RIKSREVISORERNAS ÅRLIGA RAPPORT 2016

RIKSREVISIONEN

Inledning

Riksrevisionen tillhör riksdagens kontrollmakt och har mandat att granska all statlig verksamhet. Riksrevisionens breda mandat ger en unik möjlighet att bidra med ett helhetsperspektiv på tillståndet i den offentliga verksamheten och att följa utvecklingen över tid. Riksrevisorernas årliga rapport lämnas till riksdagen varje år och ger samlad information om de viktigaste iakttagelserna från granskningen inom den årliga revisionen och effektivitetsrevisionen, sedan den förra årliga rapporten publicerades.

I granskningsplanen 2015/16 presenteras inriktningen för granskningen. Granskningsplanen ger en bild av det kommande årets granskning, både inom den årliga revisionen och effektivitetsrevisionen. Där ger vi också en bild av våra ambitioner med verksamheten och introducerar det förändringsarbete som inleddes på Riksrevisionen under hösten 2015.

Tillsammans med granskningsplanen ger den årliga rapporten en sammanhållen redovisning av Riksrevisionens granskning. Eftersom granskningsplanen och den årliga rapporten har olika tidsperspektiv överensstämmer dock inte granskningsplanens inriktning och resultaten i den efterföljande årliga rapporten i alla delar.

Inom den årliga revisionen har totalt 236 myndigheters och organisationers årsredovisningar granskats och 16 modifierade revisionsberättelser har lämnats. Vi kan konstatera att flera av de brister och problem som den årliga revisionen uppmärksammar är desamma som föregående år. Det handlar i stor utsträckning om brister inom myndigheternas ekonomiska redovisning som orsakas av otydligheter i regelverk. Vi ser därför behov av att regeringen på flera områden förtydligar sin styrning i förordningar och regleringsbrev.

Inom effektivitetsrevisionen har det publicerats 21 rapporter sedan den förra årliga rapporten. Granskningarna rör flera olika utgiftsområden och handlar om vitt skilda frågor. Vi ser några generella problem som återkommer på flera områden inom statsförvaltningen. Liksom inom den årliga revisionen är det även här problem som tagits upp inom effektivitetsrevisionen tidigare år. Det handlar om behov av att öka långsiktigheten i regeringens styrning av myndigheter, utveckla smartare tillsyn och förbättra möjligheterna till bra utvärdering och redovisning av verksamheternas resultat.

Utgångspunkter för granskningsverksamheten

Riksrevisionens uppdrag är att granska att statliga insatser når dit de ska, att skattemedel används så effektivt som möjligt, att statliga insatser är samhällsnyttiga och att god ordning råder i den statliga redovisningen. Riksrevisionen har rätt att få tillgång till allt underlag som behövs för granskningen, och det är Riksrevisionen som avgör vilken information som behövs.

Uppgift och mandat

Riksrevisionens mandat ger rätt att göra oberoende granskning av all statlig verksamhet. Granskningen görs genom årlig revision och effektivitetsrevision.

Genom den **årliga revisionen** granskar och bedömer Riksrevisionen om myndigheternas årsredovisningar är rättvisande samt, med vissa undantag, om myndigheterna följer relevanta regler och särskilda beslut. I Sverige gäller från och med den 1 januari 2011 International Standards on Auditing (ISA) som god revisionsstandard. Riksrevisionen följer ISA kompletterat med vägledning för revision av offentlig sektor, International Standards of Supreme Audit Institutions (ISSAI) för finansiell revision. Av lagen (2002:1022) 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 menar vi att årsredovisningen som helhet ger en rättvisande bild och att ingående delar har upprättats enligt det finansiella ramverket. För myndigheter är det finansiella ramverket, med få undantag, förordningen (2000:605) om årsredovisning och budgetunderlag. Årlig revision ska, i enlighet med god revisionsstandard, granska risker för väsentliga fel i årsredovisningen. För granskningen av myndigheternas resultatredovisning finns inga internationella standarder att följa som anger hur granskningen ska gå till. Riksrevisorerna fastställde därför under 2014 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 är betryggande.

Den årliga revisionen avslutas i perioden mars till och med maj. Därefter lämnas revisionsberättelserna 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 av riksdagen beslutade ändamål och tillämpliga föreskrifter
- det inte har framkommit något som tyder på att ledningen inte har följt förordningen om intern styrning och kontroll.

Genom **effektivitetsrevisionen** granskas om den statliga verksamheten håller vad den lovar och är effektiv. Resultatet från effektivitetsrevisionen presenteras i granskningsrapporter som lämnas till riksdagen. Enligt lagen om revision av statlig verksamhet m.m. ska effektivitetsrevisionen främst ta sikte på förhållanden med anknytning till statens budget, genomförandet och resultatet av statlig verksamhet och åtaganden i övrigt. Men effektivitetsrevisionen får också avse de statliga insatserna i allmänhet. Granskningen ska främja en sådan utveckling att staten får ett effektivt utbyte av sina insatser, med hänsyn till allmänna samhällsintressen. Effektivitetsrevisionen ska huvudsakligen inriktas på granskning av hushållning, resursutnyttjande, måluppfyllelse och samhällsnytta. Som ett led i effektivitetsrevisionen får förslag lämnas om alternativa insatser för att nå avsedda resultat.

Riksrevisorernas målsättning och inriktning av revisionen

Riksrevisorerna har angett två ledord för granskningsverksamheten, och de är *förtroende* och *hållbarhet*. Riksrevisionen ska bidra till

- ett högt förtroende för det offentliga åtagandet
- att det statliga åtagandet bedrivs med högsta möjliga kvalitet givet tillgängliga resurser och att det är långsiktigt hållbart.

Granskningsverksamheten bedrivs med tre tidsperspektiv. I det *långsiktiga perspektivet* har Riksrevisionen som mål att efter en fyraårsperiod kunna uttala sig generellt om det offentliga åtagandet: om det håller vad det lovar, om det är effektivt och oförvitligt. På *medellång sikt* (det vill säga verksamhet det kommande året) inriktas Riksrevisionens granskning mot till exempel viktiga reformer, problem som identifierats eller förtroende- och hållbarhetsindikationer som signalerar problem för viktiga samhällsfunktioner. På *kort sikt* ska det alltid finnas utrymme i verksamheten att snabbt påbörja granskning av oförutsedda händelser. Sammantaget ska all granskning ha det långsiktiga perspektivet i åtanke, så att granskningarna under en fyraårsperiod bidrar till en helhetsbild.

Den årliga revisionen

En viktig del i Riksrevisionens uppdrag är den årliga revisionen då myndigheternas årsredovisning granskas. Syftet är att riksdagen och regeringen ska ha en tillförlitlig bild av myndigheternas användning av statliga medel.

Centralt i den årliga revisionen är den inledande riskanalysen där områden eller poster i årsredovisningen som bedöms kunna innehålla väsentliga fel ska identifieras. Många risker är gemensamma för myndigheterna, medan andra är unika beroende på verksamhetens inriktning.

Riksrevisionens årliga revision arbetar förebyggande genom att ha en löpande dialog med myndighetsledningarna om de brister som upptäcks under granskningen. På så sätt har den årliga revisionen en tydlig främjande roll, genom att löpande bidra till att förbättra redovisningen inom statsförvaltningen.

Effektivitetsrevisionen

Granskningarna inom effektivitetsrevisionen ska utvecklas till att i högre utsträckning omfatta hela uppdraget: måluppfyllelse, effektivitet och samhällsnytta. Granskningarna ska också fördjupas i sak och metod samt i högre utsträckning dra nytta av kunskapen i omvärlden. Ett övergripande mål inom effektivitetsrevisionen är att öka produktiviteten och relevansen i granskningarna.

Grunden för val av effektivitetsgranskningar är inte nödvändigtvis att det förekommer ett problem, utan grunden för urvalet är att säkerställa att Riksrevisionen kan åstadkomma en heltäckande och nyanserad värdering av det statliga åtagandet.

Anslag per utgiftsområde

Nedan följer en sammanställning av alla utgiftsområden och storleken på respektive anslag.

Tabell 1 Anslagsbelopp per utgiftsområde (Miljoner kronor)

Utgiftsområde	2015 Utfall ¹	2016 Anslag ²	2017 Förslag ³
1 Rikets styrelse	12 281	12 788	12 806
2 Samhällsekonomi och finansförvaltning	14 442	14 812	15 050
3 Skatt, tull och exekution	10 754	10 783	10 928
4 Rättsväsendet	40 429	41 574	42 149
5 Internationell samverkan	1 934	1 905	1 908
6 Försvar och samhällets krisberedskap	48 271	48 827	50 216
7 Internationellt bistånd	32 213	32 357	36 344
8 Migration	18 725	19 420	15 809
9 Hälsovård, sjukvård och social omsorg	64 979	69 238	68 129
10 Ekonomisk trygghet vid sjukdom och funktionsnedsättning	102 603	109 868	112 984
11 Ekonomisk trygghet vid ålderdom	38 136	36 184	34 355
12 Ekonomisk trygghet för familjer och barn	82 931	87 129	90 020
13 Jämställdhet och nyanlända invandrares etablering	15 362	21 070	28 292
14 Arbetsmarknad och arbetsliv	64 971	79 681	80 072
15 Studiestöd	19 216	21 708	21 847

¹ Prop. 2015/16:100.

² Prop. 2015/16:1, bet 2015/16 FiU1, rskr 2015/16:51.

³ Regeringens förslag till preliminära utgiftsramar för 2017. Tabellsamling makroekonomisk utveckling och offentliga finanser.

Utgiftsområde	2015 Utfall¹	2016 Anslag²	2017 Förslag³
16 Utbildning och universitetsforskning	62 954	69 452	71 852
17 Kultur, medier, trossamfund och fritid	13 281	13 695	13 953
18 Samhällsplanering, bostadsförsörjning och byggande samt konsumentpolitik	1 074	7 064	7 004
19 Regional tillväxt	2 243	3 256	3 577
20 Allmän miljö- och naturvård	5 938	7 662	7 341
21 Energi	2 291	2 812	2 788
22 Kommunikationer	47 242	54 122	55 169
23 Areella näringar, landsbygd och livsmedel	13 398	18 920	16 798
24 Näringsliv	5 475	5 998	5 832
25 Allmänna bidrag till kommuner	102 037	93 398	95 078
26 Statskuldräntor m.m.	21 936	10 769	20 298
27 Avgiften till Europeiska unionen	44 232	31 827	37 669

Resultat från den årliga revisionen och effektivitetsrevisionen per utgiftsområde

I det inledande avsnittet nedan presenteras en sammanfattning av resultatet från den årliga revisionen. Därefter följer några generella slutsatser från effektivitetsrevisionen. Slutligen följer en redovisning per utgiftsområde av resultatet från den årliga revisionens granskning av årsredovisningarna för 2015 samt sammanfattningar av effektivitetsgranskningarna som publicerats sedan förra årliga rapporten. Utgiftsområden där Riksrevisionen inte har några iakttagelser eller pågående granskningar inkluderas inte i redovisningen.

Generella iakttagelser från den årliga revisionen redovisas i det avslutande kapitlet.

Resultatet från den årliga revisionen

Granskningen inom den årliga revisionen omfattar hela statsförvaltningen, det vill säga Regeringskansliet och de förvaltningsmyndigheter som lyder under regeringen (med undantag för AP-fonderna), Riksdagsförvaltningen, Riksdagens ombudsmän, Riksbanken och Stiftelsen Riksbankens Jubileumsfond, Kungliga hov- och slottsstaten och Kungliga Djurgårdens förvaltning.

Revisionsberättelser som avviker från standardutformningen benämns revisionsberättelse med modifierat 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 årsredovisningen kan i övrigt anses ge en rättvisande bild. Riksrevisionen kan också lämna ett uttalande med avvikande mening, när årsredovisningen innehåller väsentliga fel som innebär att redovisningen som helhet inte ger en rättvisande bild. Något sådant uttalande har dock inte lämnats för 2015. Riksrevisionen avstår från att uttala sig bland annat när bedömningen är att det inte finns något ramverk för finansiell rapportering att granska mot.

Samtliga revisionsberättelser finns att hämta på Riksrevisionens webbplats.

Granskningens resultat

Riksrevisorernas bedömning: Vi anser att myndigheternas räkenskaper överlag är uppriktade enligt reglerna och ger en rättvisande bild. De brister som påpekats under tidigare år har i flera fall rättats till.

För 2015 omfattar den årliga revisionen 236 myndigheter och övriga organisationer. Riksrevisionen har lämnat 16 revisionsberättelser med ett modifierat uttalande i form av en **reservation**:

- Modifierade revisionsberättelser har lämnats för åtta myndigheter som inte använt anslag och inkomster i enlighet med de ändamål och tillämpliga föreskrifter som riksdagen har beslutat. Myndigheterna har exempelvis överskridit sina bemyndiganden, främst genom att ingå åtaganden utöver sin ram. Det gäller Länsstyrelsen i Västmanlands län, Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor, Sameskolstyrelsen, Sametinget, Statens beredning för medicinsk och social utvärdering (SBU), Styrelsen för internationellt utvecklingssamarbete (Sida), Regionala etikprövningsnämnden i Umeå samt Tillväxtverket.
- I sju fall har årsredovisningen lämnats för sent eller så är redovisningen inte korrekt. I några fall saknas ledningens intygande eller så är intygandet inte fullständigt. Det gäller Försvarets materielverk (FMV), Kriminalvården, Länsstyrelsen i Jämtlands län, Sametinget, Sameskolstyrelsen, Statens va-nämnd, samt Uppsala universitet.
- I ett fall har en modifierad revisionsberättelse lämnats till följd av att en styrelseledamot eller den verkställande direktören på annat sätt har handlat i strid med stiftelselagen, stiftelseförordnandet eller årsredovisningslagen. Det gäller Stiftelsen Riksbankens Jubileumsfond.

För 16 myndigheter har Riksrevisionen lämnat revisionsberättelser med en **upplysning**. Riksrevisionen uppmärksammar där särskilda frågor som myndigheten har skrivit om i sin årsredovisning, exempelvis särskilda förutsättningar för revisionen. En upplysning avser inte brister som medför en reservation.

För att säkerställa att Riksrevisionen utför revision av samtliga myndigheter som ska revideras har det gjorts en avstämning mot Ekonomistyrningsverkets (ESV) myndighetsregister (222 myndigheter) samt Statistiska centralbyråns (SCB) myndighetsregister (447 myndigheter). Riksrevisionen har lämnat revisionsberättelser för 236 myndigheter. Den stora skillnaden mellan SCB:s myndighetsregister och antalet lämnade revisionsberättelser utgörs av att 81 domstolar och 107 utlandsbeskickningar som betraktas av SCB som separata myndigheter, medan de ingår som en del av andra reviderade årsredovisningar.

I SCB:s myndighetsregister finns också 30 nämnder som inte revideras av Riksrevisionen. Flera av dessa nämnder upprättar en verksamhetsredogörelse. Riksrevisionen reviderar, enligt lagen om revision av statlig verksamhet m.m., enbart de myndigheter som lämnar en årsredovisning.

Generella slutsatser från effektivitetsrevisionen

Sedan den förra årliga rapporten publicerades i maj 2015 har det publicerats 21 rapporter inom effektivitetsrevisionen. Effektivitetsgranskningarna som har publicerats täcker in flera olika områden och frågor. Riksrevisionen kan konstatera att vissa problem återkommer på flera områden och vill framhålla några generella slutsatser om utvecklingsbehov. I stor utsträckning är det frågor som Riksrevisionen har framhållit även tidigare år.

Riksrevisorernas bedömning: Effektivitetsgranskningarna visar att vissa brister återkommer på flera områden. Flera rapporter visar att det ofta saknas långsiktighet i regeringens styrning av myndigheterna. Det finns också i flera fall problem med tillsynen. Regeringen behöver i vissa fall förtydliga regler och ansvarsfördelning. Brist på dokumentation och data leder till bristande uppföljning och utvärdering. Vi anser vidare att regeringen och myndigheterna på flera områden behöver skapa bättre förutsättningar för kvalificerade utvärderingar.

Långsiktigheten i styrningen behöver öka

Granskningarna visar flera exempel på att regeringen behöver öka långsiktigheten i sin styrning av myndigheterna. Långsiktig styrning förbättrar myndigheternas möjlighet att planera och uppnå resultat. Det kan också bidra till att minska administrationen. Granskningen av länsstyrelsernas krisberedskap visar exempelvis att kortsiktig finansiering i form av projektbidrag har gjort att arbetet med krisberedskap har saknat kontinuitet. Det har skapat osäkerhet om hur mycket resurser länsstyrelserna har för krisberedskapsarbetet, vilket bland annat försvårar en effektiv personalförsörjning. Regeringen har nu förbättrat förutsättningarna för långsiktig finansiering av projektbidragen och fortsätter att se över och renodla länsstyrelsernas finansiering.

Ytterligare exempel på bristande långsiktighet är regeringens jämställdhetsatsning 2007–2014. Genom den tillfälliga satsningen lyckades regeringen sätta fokus på jämställdhet, men det skapades inte tillräckliga förutsättningar för bestående resultat. Ökat fokus på analys och strategiskt tänkande skulle förbättra möjligheten till långsiktiga resultat. Även när regeringen använder nationella samordnare för att hantera olika frågor är det till sin natur kortsiktig styrning. Riksrevisionen har bedömt att nationella samordnare kan vara ett bra verktyg för att exempelvis ge regeringen ny kunskap. Däremot finns det inte alltid kapacitet och intresse för att förvalta och omsätta informationen i det fortsatta arbetet.

Tillsynen behöver utvecklas

Väl fungerande tillsyn är en central del av de flesta myndigheters ansvar. Om tillsynen inte fungerar, eller inte anses trovärdig, kan det försvaga medborgarnas förtroende för det statliga åtagandet. Väl fungerande tillsyn är också viktig för att höja kvaliteten i offentlig verksamhet. Riksrevisionen har i flera granskningar framhållit problem med tillsynen. Det handlar inte bara om att det behövs mer tillsyn, utan även att tillsynen behöver utvecklas för att göras på ett effektivare och mer verksamhetsanpassat sätt. Bland annat behöver tillsynen i större utsträckning baseras på riskanalys. Förutsättningarna för en enhetlig ärendehantering behöver ofta förbättras. Dels behöver regeringen i vissa fall förtydliga regelverk och ansvarsfördelning, dels behöver ansvariga myndigheter utveckla tillsynsarbetet.

Inom den viktiga alarmeringsverksamheten som SOS Alarm ansvarar för saknas tillsyn helt, vilket gör att staten inte har rättsliga möjligheter att påverka verksamheten. Här behöver regeringen överväga om det ska införas ett samlat tillsynsansvar.

I Riksrevisionens granskning av överskudsättning och effektiviteten i skuldsaneringsystemet konstateras att regelverket kring statlig tillsyn över den kommunala budget- och skuldrådgivningen behöver förtydligas.

Två av Riksrevisionens granskningar visar att myndigheter har problem att leva upp till lagens ambitioner om tillsyn. Det gäller länsstyrelsernas tillsyn av kommunernas arbete enligt lagen och förordningen om skydd mot olyckor samt Inspektionen för vård och omsorgs (IVO) tillsyn som ska främja patientsäkerheten.

Riksrevisionens granskning av tillsynen av transporter av farligt avfall visar på flera olika brister i systemet. Det saknas överblick, det finns luckor i tillsynen, det förekommer ineffektiva arbetsätt och tillsynen baseras inte på riskbedömning i tillräcklig utsträckning.

Brist på kunskap leder till bristande utvärdering och uppföljning

För att myndigheter och regering ska kunna redovisa verksamhetens resultat på ett tillfredsställande sätt behövs kvalificerade utvärderingar. Utvärderingar och tillgång till kunskap är också viktiga förutsättningar för att utveckla tillsynen och politiken. Regeringen och riksdagen behöver ha möjlighet att styra och utveckla verksamheter baserat på kunskap, vilket försvåras när det inte skapas förutsättningar för kvalificerade utvärderingar.

Flera av Riksrevisionens granskningar visar att brist på dokumentation och data om verksamheten försvårar eller omöjliggör uppföljning och kvalificerade utvärderingar.

Granskningen av myndigheters arbete med informationssäkerhet visar att det inte går att uttala sig om huruvida hanteringen av informationssäkerhet är kostnadseffektiv, eftersom det saknas uppgifter om myndigheternas kostnader för informationssäkerhet. I granskningen av nationella samordnare framkommer att bristfällig dokumentation försvårar uppföljning och insyn. Infrastrukturprojektet Arlandabanan som genomfördes i offentlig-privat samverkan har granskats av Riksrevisionen. Där framgår att det är svårt att följa upp nyttan av projektet, eftersom det inte togs fram någon samhällsekonomisk kalkyl i förhand. Det finns inget underlag som kvantifierar samhällsnyttan med Arlandabanan, eller hur stora miljövinster är.

Slutsatser per utgiftsområde

Nedan följer en redogörelse av resultatet från Riksrevisionens granskning för respektive utgiftsområde. Utgiftsområden där Riksrevisionen inte har några iakttagelser eller pågående granskningar inkluderas inte i redovisningen.

Utgiftsområde 1 Rikets styrelse

I utgiftsområdet ingår utgifter för riksdagen, Regeringskansliet och länsstyrelserna samt politikområdena samepolitik, demokratipolitik, politik för minoriteter och mediepolitik. Riksdagen har fastställt mål för respektive politikområde. Budgeten för 2016 är 12,7 miljarder kronor.

Viktiga utmaningar för det statliga åtagandet: En viktig förutsättning för de statliga myndigheternas legitimitet är att verksamheten bedrivs effektivt och har ett högt förtroende. Den pågående utvecklingen mot minskad detaljstyrning understryker denna utmaning ytterligare.

Årlig revision

Riksrevisionens årliga revision har avlämnat revisionsberättelser med *reservation* för följande myndigheter och organisationer.

Sametinget

Riksrevisionen har avlämnat en revisionsberättelse med reservation avseende att myndigheten inte upprättat årsredovisningen enligt gällande förordningar genom att ytterligare 1 700 tusen kronor borde ha belastat anslagsposten Främjande av rennäringen m.m. under 2015. 1 133 tusen kronor i rovdjursersättning borde ha utbetalats till stödmottagare under 2015 och då ha avräknats anslagsposten. 567 tusen kronor avseende foderersättning borde ha avräknats anslagsposten när slutlig rekvisition erhöles från stödmottagare under 2015. Myndigheten har delvis beskrivit förhållandet avseende rovdjursersättningen i årsredovisningen. Sametinget anger i en not till anslagsredovisningen att myndigheten inte har gjort några åtaganden med stöd av 17 § andra stycket i anslagsförordningen för anslaget Bidrag till allmän

kulturverksamhet, utveckling samt internationellt kulturutbyte och samarbete samisk kultur. Sametinget har under 2015 fattat beslut om bidrag som ska finansieras med 2016 års tilldelade medel på anslagsposten till ett värde av 13 592 tusen kronor.

Riksrevisionen har också lämnat en reservation avseende att om utbetalningar och avräkning av anslag hade skett i rätt tid, skulle Sametinget ha överskridit den av regeringen beslutade anslagskrediten för anslagsposten Främjande av rennäringen med 1 311 tusen kronor. Sametinget har enligt undantagsregeln i 17 § andra stycket anslagsförordningen rätt att ingå åtaganden inom anslaget Bidrag till samisk kultur om cirka 1 440 tusen kronor. Sametinget har under 2015 fattat beslut om bidrag som ska finansieras med 2016 års tilldelade medel på anslagsposten till ett värde av 13 592 tusen kronor. Myndigheten har därmed ingått åtaganden utöver det generella bemyndigandet om 12 152 tusen kronor.

Länsstyrelsen i Jämtlands län

Myndigheten redovisar i resultaträkningen Intäkter av bidrag till ett för lågt belopp om 13 665 tusen kronor och Medel som erhållits från myndighet för finansiering av bidrag med motsvarande för högt belopp. Redovisningen innebär att verksamhetsutfallet samt saldot i transfereringsavsnittet också är felaktiga med samma belopp. Årets kapitalförändring påverkas inte av felet.

Länsstyrelsen i Västmanlands län

Myndigheten har per den 31 december 2015 belastat förvaltningsanslaget med förskottsbetalningar om 1 328 tusen kronor som avser länsstyrelsegemensamma utvecklingsprojekt. Enligt 12 § andra stycket anslagsförordningen ska förvaltningsutgifter redovisas mot anslag under det budgetår som kostnaderna hänför sig till. Effekten av den felaktiga anslagsbelastningen är att 1 306 tusen kronor inte har förts bort som en indragning i enlighet med 7 § anslagsförordningen.

Stiftelsen Riksbankens Jubileumsfond

För Riksbankens Jubileumsfond ska Riksrevisionen göra ett specifikt uttalande om förvaltningen i enlighet med Stiftelselagen⁴. Riksrevisionen har lämnat en reservation avseende att stiftelsen enligt 5 § i stiftelseförordnandet vid arvodering av styrelseledamöter ska följa lagen om arvoden m.m. för uppdrag inom riksdagen, dess myndigheter och organ. Vid genomförd förvaltningsrevision har det uppdragats att arvoden till styrelseledamöter utbetalats i strid med lagen om arvoden m.m. för uppdrag inom riksdagen, dess myndigheter och organ varför stiftelsen inte följt 5 § i

⁴ Som underlag för uttalandet om förvaltningen ska Riksrevisionen utöver revision av årsredovisningen granska väsentliga beslut, åtgärder och förhållanden i stiftelsen för att kunna bedöma om någon styrelseledamot och/eller verkställande direktören är ersättningsskyldig mot stiftelsen eller om det finns skäl för entledigande. Vi ska även granska om någon styrelseledamot och/eller verkställande direktören på annat sätt har handlat i strid med stiftelselagen, stiftelseförordnandet eller årsredovisningslagen.

stiftelseförordnandet. Då utbetalningarna skett i strid med gällande lag kan styrelseledamot eller verkställande direktören genom förfarandet även ha förorsakat stiftelsen ekonomisk skada.

Riksrevisionens årliga revision har lämnat *upplysningar* i revisionsberättelserna för följande myndigheter och organisationer.

Stiftelsen Riksbankens Jubileumsfond

Föregående år redovisades ramanslag som ansvarsförbindelse, och tidigare år har eventuella kvarstående investeringsåtaganden i fonder redovisats som ansvarsförbindelse. Från och med 2015 redovisas dessa inte längre som ansvarsförbindelser utan upplyses om i not.

Länsstyrelsen i Västmanlands län

Länsstyrelsen redovisar i årsredovisningen ett väsentligt underskott i den avgiftsfinansierade verksamheten inom djurskyddsområdet. Som framgår av myndighetens beskrivning har myndigheten, på grund av otydligheterna i den ekonomiska styrningen inte getts möjlighet att efterleva det ekonomiska målet.

Länsstyrelsen i Västernorrlands län

Länsstyrelsen redovisar i årsredovisningen ett väsentligt underskott i den avgiftsfinansierade verksamheten inom djurskyddsområdet. Som framgår av myndighetens beskrivning har myndigheten, på grund av otydligheterna i den ekonomiska styrningen inte getts möjlighet att efterleva det ekonomiska målet.

Effektivitetsrevision

Det pågår en granskning av Riksbankens Jubileumsfond. Granskningen ska undersöka om Jubileumsfondens kapitalförvaltning präglas av god hushållning och om Jubileumsfonden fyller sin roll i det svenska forskningslandskapet väl.

Utgiftsområde 2 Samhällsekonomi och finansförvaltning

Målen för utgiftsområdet är bland annat en innovativ och samverkande statsförvaltning som är rättssäker och effektiv, ett stabilt finansiellt system som präglas av högt förtroende med väl fungerande marknader och en effektiv statlig finansförvaltning. Utgiftsområdet omfattar den statliga förvaltningspolitiken, det finanspolitiska ramverket, finansmarknaden och upphandling. Myndigheter på området är bland annat Statens tjänstepensionsverk, Ekonomistyrningsverket, Statistiska centralbyrån, Finansinspektionen, Riksgälden och Statens servicecenter. Budgeten för 2016 är 14,8 miljarder kronor.

Viktiga utmaningar för det statliga åtagandet: Förvaltningspolitiken är för närvarande i politiskt fokus, och den lednings- och styrningsfilosofi, New Public Management, som dominerat under de senaste decennierna har kommit att ifrågasättas

alltmer. Oavsett hur regeringen formar sin styrning är det en viktig utmaning att fortsätta att effektivisera den statliga verksamheten genom att bland annat utveckla administrationen och attrahera och behålla rätt kompetens. En viktig del av förvaltningen handlar också om styrningen av de statliga bolagen, där centrala komponenter är tydliga ägardirektiv och dialog med bolagsstyrelsen.

Sedan 1990-talets ekonomiska kris har en rad reformer genomförts i Sverige för att stärka hållbarheten i de offentliga finanserna. Det finanspolitiska ramverket och hur staten hanterar sina tillgångar och skulder är väsentliga delar i detta. En viktig fråga är hur regeringen redovisar och följer upp viktiga finansiella storheter, såsom överskottsmålet i statsbudgeten och finansiella tillgångar i statens balansräkning. Transparens och hög kvalitet i regeringens redovisning är grundläggande förutsättningar för riksdagens möjligheter till välgrundade finanspolitiska avvägningar och att hushålla med statens resurser.

Effektivitetsrevision

Sedan den förra årliga rapporten har sju granskningar publicerats inom området. Granskningarna behandlar överskuldssättning, statens finansiella tillgångar, regeringens hantering av risker i statliga bolag, transparensen i budgetpropositionen för 2016, nationella samordnare som statligt styrmedel, årsredovisningen för staten 2015 samt skyddet för pensionssparare och pensionsbolagens investeringar i säkerställda obligationer.

Pågående granskningar handlar om digitaliseringen av den offentliga förvaltningen, Sveriges digitala infrastruktur, om Statens servicecenter har gjort statsförvaltningens administration effektivare, nyttan med myndigheternas internrevision, tillgängligheten till SCB:s statistik, SCB:s hantering av forskningsdatabasen LIS, nyttan av myndigheternas delårsrapporter, statens bolagsinnehav, hur väl statliga bolag uppfyller verksamhetskraven samt en granskning av samverkan om finansiell systemstabilitet.

Riksrevisionen planerar också att granska förvaltningen av EU-medel, transparensen i budgetpropositionen för 2017 och makrotillsyn samt påbörja en bred analys av några centrala myndigheters förtroendeskapande arbete. Därutöver har Riksrevisionen inlett ett samarbete med ett antal revisionsmyndigheter inom EU för att granska underliggande risker för hållbarheten i de offentliga finanserna. Granskningen tar sin utgångspunkt i risker som uppmärksammats av EU-kommissionen, IMF och OECD inom ramen för dessa organisationers landrapporter samt tillhörande rekommendationer. De gemensamma slutsatserna planeras att presenteras i en granskningsrapport under 2017.

Överskuldssättning – hur fungerar samhällets stöd och insatser? (RiR 2015:14)

Överskuldssättning orsakar stort personligt lidande och betydande samhällskostnader. Skuldssättningen fortsätter att öka i Sverige, vilket medför ökad risk för

överskudsättning. Riksrevisionen har granskat effektiviteten i skuldsaneringsssystemet. Systemet omfattar Kronofogdemyndighetens skuldsaneringsverksamhet, den kommunala budget- och skuldrådgivningen samt Konsumentverkets stöd till den kommunala rådgivningsverksamheten.

Riksrevisionens slutsatser: Granskningen visar att de ändringar som gjorts inom skuldsaneringsystemet har lett till förbättringar. Samtidigt kvarstår flera av de tidigare kända bristerna inom systemet.

- Det saknas underlag och statistik för att kunna göra bra beräkningar av överskudsättningsproblemets omfattning.
- Antalet svårt skuldsatta ökar. Kronofogdemyndighetens skuldsaneringsverksamhet har byggts ut, men trots detta har väntetiderna och antalet gamla ärenden ökat de senaste åren.
- Det finns allvarliga brister i den statliga regleringen av den kommunala budget- och skuldrådgivningen gällande tillsyn och tydliga krav och mål för verksamheten. Detta bidrar sannolikt till att verksamheten på många håll är lågt prioriterad.

Riksrevisionen rekommenderar bland annat ett förtydligande när det gäller regelverket kring den statliga tillsynen över den kommunala budget- och skuldrådgivningen. Riksrevisionen rekommenderar också åtgärder för att säkerställa att Kronofogdemyndigheten har kapacitet att hantera det ökade antalet skuldsaneringsansökningar.

Efter granskningen: Regeringen gör i likhet med Riksrevisionen bedömningen att skuldsaneringsystemets effektivitet behöver förbättras. Regeringen har tagit hänsyn till Riksrevisionens iakttagelser och rekommendationer i sin strategi mot överskudsättning, där regeringen presenterat ett flertal åtgärder som tar sikte på att dels motverka att enskilda får ekonomiska problem, dels hjälpa dem som fått problem med skulder att ta sig ur en sådan situation. (Skr. 2015/16:66)

Regeringens hantering av risker i statliga bolag (RiR 2015:15)

Regeringen har riksdagens uppdrag att förvalta statens ägande i bolagen så att bästa möjliga långsiktiga värdeutveckling uppnås. I uppdraget ingår att säkerställa en väl fungerande riskhantering. De statliga bolagen hanterar en betydande del av statens tillgångar. År 2014 uppskattades värdet på statens bolagsportfölj till cirka 460 miljarder kronor. Riksrevisionen har granskat om regeringen har säkerställt att riskhanteringen i de statliga bolagen är ändamålsenlig för staten. Granskningen har inte avsett hur väl enskilda statliga bolag sköter sin riskhantering.

Riksrevisionens slutsatser: Regeringen har inte säkerställt en för staten ändamålsenlig riskhantering i de statliga bolagen.

- Det saknas tydliga och juridiskt bindande riktlinjer till bolagens styrelser, som uttryckligen anger att styrelserna ansvarar för att bolagen har god riskhantering.
- Regeringen sammanställer inte löpande information om väsentliga risker i enskilda bolag och inte heller information om de samlade riskerna i den statliga bolagsportföljen.
- Det är inte säkerställt att regeringens och riksdagens strategiska ställningstaganden baseras på ett fullständigt underlag.

Riksrevisionen rekommenderar regeringen att ta en mer aktiv roll i styrningen av de statliga bolagen när det gäller risker och riskhantering. Regeringen bör utveckla de styrverktyg som finns för att följa upp riskhanteringen. Vidare bör regeringen regelbundet sammanställa information om risker och konsekvenser från de statliga bolagen för att få en samlad bild av riskerna. Denna samlade bild av riskerna bör även redovisas för riksdagen.

Efter granskningen: Regeringen säger i sin skrivelse att man kommer att utveckla befintliga styrverktyg i syfte att ge riksdagen bättre information om risker och konsekvenser i den statliga bolagsportföljen. Regeringen avser också ge riksdagen en samlad bild av riskerna. Regeringen håller inte med om att man behöver utforma tydliga riktlinjer om riskhantering till styrelserna i de statliga bolagen. Regeringen anser att uppföljningen av styrelsernas arbete med riskhantering kan ske inom ramen för bolagsförvaltningens befintliga verktyg och processer. (Skr 2015/16:60).

Statens finansiella tillgångar – något att räkna med? (RiR 2015:16)

Hög kvalitet och relevans i sammanställningar av statens finansiella tillgångar och skulder utgör ett nödvändigt beslutsunderlag för finanspolitiska avvägningar och god hushållning med statens resurser. Riksrevisionen har granskat hur regeringen och Statistiska centralbyrån (SCB) redovisar statens finansiella tillgångar och skulder. Granskningen har undersökt om redovisningen uppfyller rimliga krav på transparens och om värderingen är relevant samt håller god kvalitet.

Riksrevisionens slutsatser: Granskningen visar att det saknas en lättillgänglig och överblickbar bild av statens finansiella ställning.

- I de redovisningar som görs varierar storleken på statens balansräkning kraftigt. Regeringen och SCB definierar inte staten på samma sätt, och beräkningarna baseras på olika värderingsprinciper.
- De ekonomiska propositionerna ger inte en rättvisande bild av den statliga och offentliga sektorns förväntade förmögenhetsutveckling.
- De statliga onoterade bolagen värderas till för låga värden. De verkliga värdena är ofta väsentligt högre.
- Det saknas en sammanhållen riskanalys för statens tillgångar.

Riksrevisionen rekommenderar regeringen att i något sammanhang ge en lättillgänglig bild över statens ekonomiska ställning samt att beskriva de samlade riskerna i balansräkningen och hur de kan komma att påverka statens framtida inkomster och utgifter. Rekommendationen till Statistiska centralbyrån är att marknadsvärdera åtminstone de större statliga bolagen i finansräkenskaperna.

Efter granskningen: Regeringen instämmer delvis i de bedömningar som Riksrevisionen gjort om behovet av en samlad redovisning av statens förmögenhet. Regeringen menar att den vidtagit flera åtgärder i syfte att öka tydligheten i redovisningen av statens och den offentliga sektorns nettoförmögenhet. Regeringen avser att fortsätta arbetet med att förtydliga redovisningen i de ekonomiska propositionerna samt fördjupa redovisningen av förändringen i statens och den offentliga sektorns finansiella och reala tillgångar och skulder. (Skr. 2015/16:61)

Transparensen i budgetpropositionen för 2016 – Tillämpningen av det finanspolitiska ramverket (RiR 2016:1)

Riksrevisionen granskar återkommande regeringens redovisning av finanspolitiken i budgetpropositionerna. De utgör ett viktigt beslutsunderlag för riksdagen, vilket ställer krav på tydlighet och transparens. Riksrevisionen har granskat budgetpropositionen för 2016 med fokus på fem frågeställningar: uppföljningen av överskottsmålet, vilka antaganden som ligger bakom den redovisade budgetförstärkningen under beräkningsperioden, avvägningen av finanspolitiken i ett längre perspektiv, vilka effekter den ökade migrationen får för beräkningarna av potentiell BNP samt tydligheten i redovisningen av budgeteffekter.

Riksrevisionens slutsatser:

- Den praktiska tillämpningen av det finanspolitiska ramverket säkerställer inte att överskottsmålet nås.
- En sammanställning av den föreslagna finanspolitiken under de senaste femton åren visar att regeringarna i praktiken tar större stabiliseringspolitisk hänsyn än vad som beskrivs i ramverket.
- Regeringen antar i sina beräkningar av potentiell BNP att nyanlända har samma utbildningsnivå och når samma sysselsättningsgrad som de som invandrade från samma regioner under 2010–2013. En stor andel av de nyanlända kan antas ha en relativt låg utbildningsnivå. Personer med låg utbildningsnivå har en svårare situation på den svenska arbetsmarknaden, och nu växer denna grupp snabbt. Regeringens antagande riskerar att leda till en överskattning av sysselsättningen och potentiell BNP. Det innebär i sin tur en ökad risk för att inte nå överskottsmålet.

Riksrevisionen rekommenderar regeringen att följa upp överskottsmålet bakåtblickande och att finanspolitiken bör utformas på ett sätt som tar hänsyn till historiska avvikelser från målet. Vid beräkningen av potentiell BNP bör regeringen närmare

undersöka rimligheten i antagandet att det stora antalet nyanlända med låg utbildning kommer att bli sysselsatta i samma utsträckning som tidigare anländande.

Efter granskningen: Regeringen ska lämna en skrivelse senast fyra månader efter att granskningen publicerats.

Nationella samordnare (RiR 2016:5)

Det har blivit allt vanligare att regeringen tillsätter nationella samordnare för att hantera aktuella frågor och samhällsproblem. De nationella samordnarna ingår inte i de ordinarie förvaltningsmyndigheterna. Deras uppdrag är tidsbegränsade och bygger på frivillighet för de aktörer som är mottagare av den statliga styrningen. Kunskapen om när styrmedlet fungerar är begränsad. Riksrevisionen har granskat vilka resultat som nationella samordnare uppnår och om det är ett ändamålsenligt styrmedel.

Riksrevisionens slutsatser: Granskningen visar att nationella samordnare kan vara ett ändamålsenligt styrmedel men att resultatet beror på hur samordnarna används och vilka förutsättningar de ges.

- Nationella samordnare får som regel ett brett och flexibelt mandat vilket ger goda möjligheter till situationsanpassning samt skapar utrymme för att utveckla och pröva nya idéer, arbetsformer och tillvägagångssätt.
- Det breda och flexibla mandatet gör samtidigt att regeringen har begränsad kontroll över utfallet och att det skapas otydliga ansvarsförhållanden med begränsade möjligheter till insyn.
- Utöver det flexibla mandatet har Riksrevisionen identifierat fyra faktorer som är av stor betydelse för att styrningen ska bli framgångsrik: samordnarnas kompetens och legitimitet, etablerandet av en ömsesidig dialog, prioritering av målgrupper samt frågornas karaktär.
- Att tillsätta en nationell samordnare är ofta ett sätt för regeringen att få ny kunskap om förhållanden i en sakfråga eller om opinionen hos landets kommuner och andra relevanta aktörer. Det finns emellertid inte alltid intresse eller kapacitet att förvalta den information som samordnare inhämtar och omsätta den i det fortsatta arbetet.
- För att nationella samordnare ska vara ett effektivt verktyg för innovation krävs att samordnarnas arbete och erfarenheter tas till vara av regeringen och Regeringskansliet.

Efter granskningen: Regeringen ska lämna en skrivelse senast fyra månader efter att granskningen publicerats.

Årsredovisning för staten 2015 (RiR 2016:6)

Riksrevisionen ska varje år granska Årsredovisning för staten. Granskningen utgår från bestämmelserna i budgetlagen. Årsredovisningen ska innehålla bland annat

en uppföljning av de budgetpolitiska målen, utfallen på samtliga anslag och inkomstitlar samt en balans- och resultaträkning. En central utgångspunkt för iakttagelserna är Riksrevisionens tidigare granskningar av tillämpningen av det finanspolitiska ramverket i de ekonomiska propositionerna.

Riksrevisionens slutsatser: Riksrevisionen anser att regeringen i årsredovisningen väl enkelt förklarar underskridandet av överskottsmålet med att hänvisa till konjunkturutvecklingen och den förra regeringens ekonomiska politik. En viktig orsak till att det finansiella sparandet inte når upp till överskottsmålet är att de offentliga utgifterna har ökat snabbare än vad som antogs för några år sedan.

- Utgiftstakets roll som understödjare av överskottsmålet har allvarligt försvagats.
- Årsredovisningen ger inte en rättvisande beskrivning av kopplingen mellan de budgetpolitiska målen i nuläget.
- Beslutet om tidigareläggning av utgifter är i praktiken en ändring av utgiftstaket.
- Förändringen av det finansiella sparandet bör redovisas tydligare.

Riksrevisionen rekommenderar att regeringen i sin skrivelse till riksdagen förklarar om och hur utgiftstaket fortfarande kan ses som en stöttepelare till överskottsmålet. Regeringen bör på ett mer utförligt sätt förklara de bakomliggande faktorerna till att det finansiella sparandet utvecklats annorlunda än i den beslutade budgeten. Regeringen bör dessutom beskriva vilka inkomster och utgifter av engångskaraktär som har frånräknats i kalkylen av det strukturella sparandet.

Efter granskningen: Regeringen ska lämna en skrivelse senast fyra månader efter att granskningen publicerats.

Skyddet för pensionssparare och pensionsbolagens investeringar i säkerställda obligationer (RiR 2016:7)

Särskilda regler för finansiella företag som pensionsbolag och banker ska skydda förmånsrätten för pensionssparare och investerare i säkerställda obligationer så att löften hålls. Pensionsbolag ska kunna betala garanterade pensioner, och utgivande banker ska kunna återbetala obligationslån som förfaller. Riksrevisionen har granskat om regeringen och Finansinspektionen (FI) i sitt agerande har svarat mot riksdagens mål om ett högt skydd för konsumenter, under en period då staten agerade för att skydda den finansiella stabiliteten.

Riksrevisionens slutsatser: FI behövde flera gånger ändra sina föreskrifter för pensionsbolagen. Samtidigt var FI mindre aktiv i regleringen av de utgivande bankerna.

- Regleringen gav i vissa situationer oförutsedda effekter och förstärkte obalanser mellan utbud och efterfrågan på obligationsmarknaden.
- FI:s metod för värdering av pensionskulden fungerade inte som tänkt under krisen när behovet var som störst.

- FI har lagt mer resurser på analyser av hushållens skuldsättning och bolåne-marknaden än på att analysera bankernas säkerhetsmassa.
- FI:s särskilda tillsyn över säkerställda obligationer har inte stått i relation till behovet att skydda investerarna, marknaden för säkerställda obligationer och det finansiella systemets stabilitet.

Riksrevisionen rekommenderar att regeringen låter utvärdera vilka effekter som reglering och andra åtgärder från staten har haft för pensionsbolagen i deras roll som motparter vid statens och bankernas utgivning av obligationer. Regeringen bör se över lagen (2003:1223) om utgivning av säkerställda obligationer för att stärka skyddet av investerarnas förmånsrätt. FI bör lägga vikt vid bedömningar av tillgångarnas kvalitet och utveckla strategier för fördjupad tillsyn när det inte är tillräckligt med den tillsyn som bygger på inrapporterade uppgifter. FI behöver bedöma pensionsbolagens ekonomiska förutsättningar att klara av låga räntor. FI behöver klargöra hur oberoende granskare ska integreras i FI:s särskilda tillsyn av säkerställda obligationer och hur den ska samordnas med övrig banktillsyn.

Efter granskningen: Regeringen ska lämna en skrivelse senast fyra månader efter att granskningen publicerats.

Utgiftsområde 3 Skatt, tull och exekution

Målet för utgiftsområdet är att säkerställa finansieringen av den offentliga sektorn och bidra till ett väl fungerande samhälle för medborgare och näringsliv samt motverka brottslighet. Utgiftsområdet omfattar uppbörd av skatt, tull och avgifter, folkbokföring samt fastighetsregister. Myndigheter inom området är Skatteverket, Kronofogdemyndigheten och Tullverket. Budgeten för 2016 är 10,8 miljarder kronor.

Viktiga utmaningar för det statliga åtagandet: Den offentliga sektorn finansieras huvudsakligen av skatter. Skattesystemet måste därför präglas av effektivitet, legitimitet och ett högt förtroende hos medborgarna och företagen. Detsamma gäller de myndigheter som verkar inom området. Brister i dessa avseenden riskerar annars att påverka viljan att betala skatt negativt.

Effektivitetsrevision

Riksrevisionen granskar för närvarande effektiviteten i de delar av Skatteverkets förebyggande arbete som syftar till att förenkla och minska komplexiteten i skattesystemet. Det pågår också en granskning av regeringens deltagande i arbetet mot internationell skatteplanering. Riksrevisionen planerar bland annat att övergripande analysera olika aspekter av skattesystemet och hur regeringen hanterar och redovisar så kallade skatteutgifter.

Utgiftsområde 4 Rättsväsendet

Målet för rättsväsendet är den enskildes rättssäkerhet och rättstrygghet. Merparten av resurserna inom utgiftsområdet avser kriminalpolitiskt inriktad verksamhet, och polisens anslag upptar drygt hälften av utgiftsområdet. Rättsväsendets verksamhet inkluderar också att avgöra rättsliga tvister. Utgiftsområdet innefattar bland annat myndigheter inom polisen och åklagarväsendet, Sveriges Domstolar och Kriminalvården. Budgeten för 2016 är 41,6 miljarder kronor.

Viktiga utmaningar för det statliga åtagandet: Under det senaste decenniet har flera av rättsväsendets myndigheter genomgått stora organisationsförändringar. En central utgångspunkt för förändringarna har varit centralisering och sammanslagning för att bland annat uppnå större enhetlighet och likabehandling vid handläggning samt ett effektivare resursutnyttjande. Polisen är den senaste myndigheten som genomgått en enmyndighetsreform. En utmaning för de brottsbekämpande myndigheterna är att öka andelen upplästa brott. Den ökade migrationen är också en utmaning för framför allt polisen, åtminstone i ett kortare perspektiv, men längre fram även för migrationsdomstolarna. Terrorhot är en annan aktuell fråga som ställer krav på myndigheter inom rättsväsendet, men även på myndigheter inom andra utgiftsområden.

Årlig revision

Revisionsberättelse med *reservation* har lämnats för Kriminalvården. Ledningens intygande om att årsredovisningen ger en rättvisande bild av verksamhetens resultat och av kostnader, intäkter och myndighetens ekonomiska ställning i enlighet med 2 kap. 8 § förordningen om årsredovisning och budgetunderlag saknas.

Revisionsberättelse med *upplysning* har lämnats avseende Polismyndigheten. Polismyndigheten redovisar i sin årsredovisning stora underskott i vissa offentlighets- och integritetsrelaterade verksamheter. På grund av att det råder osäkerhet kring vilka ekonomiska mål som gäller för verksamheterna har Polismyndigheten inte getts möjlighet att efterleva det övergripande målet om full kostnadstäckning i avgiftsbelagd verksamhet.

Effektivitetsrevision

Riksrevisionen har publicerat två granskningar inom området sedan den förra årliga rapporten: En granskning av rättsväsendets förmåga att handlägga och utreda it-relaterade brott och en granskning av Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden. Det pågår en granskning av polisens hantering av tillfälliga inre gränskontroller och en granskning av effektivitet och produktivitet hos svenska tingsrätter. Riksrevisionen planerar att påbörja granskningar som berör delar av polisens och övriga rättsväsendets förmåga att klara upp brott.

It-relaterad brottslighet (RiR 2015:21)

It-relaterad brottslighet är ett växande problem, och flera typer av it-relaterade brott klaras upp i mindre omfattning än andra brott. Det är viktigt att Polismyndigheten och andra delar av rättsväsendet håller jämna steg med utvecklingen för att det brottsutredande arbetet inte ska försämrats. Riksrevisionen har granskat om Polismyndigheten och Åklagarmyndigheten har beredskap för att ändamålsenligt och effektivt handlägga och utreda it-relaterade brott.

Riksrevisionens slutsatser: Granskningen visar att polis och åklagare inte har beredskap och förmåga att handlägga och utreda it-relaterade brott effektivt och ändamålsenligt.

- Det finns brister avseende vedertagna metodstöd, utvecklade arbetssätt, tillräcklig kompetens och specialisering inom området.
- Bristerna riskerar leda till att it-relaterade brott inte hanteras likvärdigt och enhetligt, och att det i högre grad blir personberoende hur ett ärende utreds.
- Vissa typer av dataintrång och bedrägerier som sker via internet utreds i stort sett inte alls.
- Det finns en risk att förtroendet för rättsväsendet påverkas negativt när ärenden skrivs av i stället för att utredas.
- Myndigheterna har relativt sent börjat vidta åtgärder inom området. Riksrevisionens bedömning är att det kommer att krävas ett långsiktigt och uthålligt arbete för att nå resultat.

Riksrevisionen rekommenderar bland annat Polismyndigheten och Åklagarmyndigheten att identifiera nationella utvecklingsbehov och utveckla den strategiska kompetensförsörjningen för att kunna säkerställa verksamhetens behov. Myndigheterna bör också planera, uppmuntra och skapa utrymme för kompetenshöjande åtgärder inom it-området.

Efter granskningen: Regeringen anser att Riksrevisionens iakttagelser är relevanta och delar uppfattningen att det finns åtgärder för myndigheterna att vidta för att polis och åklagare ska ha beredskap och förmåga att utreda och handlägga it-relaterade brott på ett mer effektivt och ändamålsenligt sätt. De rekommendationer som Riksrevisionen riktar till Polismyndigheten och Åklagarmyndigheten är enligt regeringens mening adekvata. (Skr. 2015/16:164)

Tillsyn över brottsbekämpande myndigheter (RiR 2016:2)

Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden är en fristående myndighet med uppgift att värna rättssäkerheten och skyddet för den personliga integriteten inom brottsbekämpande verksamhet. Riksrevisionen har granskat om Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden bedriver sin verksamhet på ett ändamålsenligt och effektivt sätt. Nämnden bedriver tillsyn över de brottsbekämpande myndigheterna Polismyndigheten, Säkerhetspolisen, Ekobrottsmyndigheten, Åklagarmyndigheten och Tullverket. Myndigheternas verksamhet omfattas till stor del av sekretess och begränsad

insyn. För allmänhetens förtroende är det därför viktigt att verksamheten bedrivs rättssäkert och att tillsynen är ändamålsenlig och effektiv. Riksrevisionen har också undersökt om nämndens tillsyn leder till åtgärder hos de brottsbekämpande myndigheterna.

Riksrevisionens slutsatser: Granskningen visar att tillsynen över brottsbekämpande myndigheter fungerar väl, även om vissa aspekter kan påverka myndighetens effektivitet.

- Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden utför sina uppgifter på ett ändamålsenligt sätt.
- De brottsbekämpande myndigheterna tar Säkerhets- och integritetsskyddsnämndens uttalanden på allvar och följer dessa när det gäller synpunkter om regelefterlevnad.
- Myndighetens organisationsform innebär utmaningar för verksamheten, och det finns otydligheter om det kanslistöd som myndigheten får från Säkerhetspolisen.
- Det finns risk för undanträngningseffekter när den kontroll som utförs på enskilda begäran tar resurser från den tillsyn som myndigheten utför på eget initiativ.

Efter granskningen: Regeringen ska lämna en skrivelse senast fyra månader efter att granskningen publicerats.

Utgiftsområde 5 Internationell samverkan

Målet för utgiftsområdet är att säkerställa Sveriges intressen i förbindelserna med andra länder. Utgiftsområdet omfattar Sveriges förhållande till och överenskommelser med andra stater och internationella organisationer. Utgiftsområdet innefattar myndigheterna Inspektionen för strategiska produkter och Svenska institutet. Budgeten för 2016 är 1,9 miljarder kronor varav 1,3 miljarder kronor går till avgifter till internationella organisationer.

Viktiga utmaningar för det statliga åtagandet: Antalet svenskar som potentiellt sett kan drabbas av kriser utomlands ökar. En utmaning är därför att ha en god konsulär krisberedskapsorganisation, som grund för regeringens och myndigheternas förmåga att hantera kriser. Sveriges export av krigsmateriel är en viktig del av den svenska utrikes-, säkerhets- och försvarspolitik. En väl fungerande exportkontroll behövs för att säkerställa att exporten sker på korrekta grunder.

Effektivitetsrevision

Riksrevisionen granskar för närvarande utrikesförvaltningens krisberedskap samt exportkontrollen av krigsmateriel.

Utgiftsområde 6 Försvar och samhällets krisberedskap

Det övergripande målet för utgiftsområdet är att värna befolkningens liv och hälsa, samhällets funktionalitet och förmågan att upprätthålla grundläggande värden som demokrati, rättssäkerhet och mänskliga fri- och rättigheter. Verksamheten inom utgiftsområdet omfattar försvaret, samhällets krisberedskap samt strålsäkerhet och elsäkerhet. Försvarsmakten är den enskilt största myndigheten på området, därutöver ingår bland annat Försvarets materielverk (FMV), Försvarets radioanstalt, Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) och Strålsäkerhetsmyndigheten. Budgeten för 2016 är 48,8 miljarder kronor.

Viktiga utmaningar för det statliga åtagandet: Det säkerhetspolitiska läget har förändrats under de senaste åren. Fokus inom försvaret har flyttats från internationella insatser till nationellt försvar. Försvarsmakten står inför utmaningar vad gäller en långsiktigt hållbar försörjning av personal och materiel till förbanden, vilket är viktiga grunder för att i längden kunna uppnå och upprätthålla nödvändig förmåga. Totalförsvaret ska byggas upp på nytt, vilket också kräver ett förnyat fokus på det civila försvaret. Detta arbete involverar flera av myndigheterna på utgiftsområdet, liksom myndigheter på andra områden och stora delar av det övriga samhället. Här krävs tydlig styrning och fungerande samverkan. MSB:s sammanställning av erfarenheterna från hanteringen av skogsbranden i Västmanland har visat att samordning och samverkan behöver utvecklas. En annan utmaning inom området är informationssäkerhet och risken för it-attacker. Ett antal större it-incidenter mot svenska myndigheter och medier under senare tid har visat på sårbarheten i samhället.

Årlig revision

Revisionsberättelse med *reservation* har lämnats för FMV. FMV har redovisat erhållna royalty, viten och skadeersättningar om 650 miljoner kronor som förutbetalda intäkter i balansräkningen i stället för att redovisa dem som intäkt av avgifter i resultaträkningen. Om redovisningen gjorts korrekt skulle årets över-/underskott i resultaträkningen ökat med 50 miljoner kronor och balanserat över-/underskott i balansräkningen ökat med 600 miljoner kronor.

Effektivitetsrevision

Tre granskningar har publicerats sedan den förra årliga rapporten: en granskning av regeringens styrning av SOS Alarm, en av länsstyrelsernas krisberedskapsarbete samt en granskning av myndigheternas arbete med informationssäkerhet. Det pågår två granskningar av försvarets materielförsörjning.

Regeringens styrning av SOS Alarm – viktigt för människors trygghet (RiR 2015:11)

SOS Alarm ansvarar för den samhällsviktiga alarmeringsverksamheten. Alarmeringsverksamheten är nödvändig för att det allmänna ska kunna fullfölja sin skyldighet att hjälpa nödställda och rädda egendom. Riksrevisionen har granskat om regeringen skapat tillräckliga förutsättningar för samhällets alarmering, om regeringens styrning av SOS Alarm är tydlig och om SOS Alarm arbetat kundanpassat och långsiktigt.

Riksrevisionens slutsatser: Det finns brister som innebär risker för nödställda, exempelvis att det saknas adresser till många fastigheter.

- SOS Alarm har svårt att hitta nödställda i de fall kommuner inte registrerar adresser. Det saknas adresser till uppskattningsvis 80 000 bostäder och tusentals andra typer av byggnader i landet.
- Aktörerna i larmkedjan kan inte dela information elektroniskt, och det saknas möjlighet att stävja okynnessamtal till nödnumret 112.
- Det saknas tillsyn av alarmeringsverksamheten, vilket gör att staten inte har rättsliga möjligheter att påverka verksamheten.
- SOS Alarms tekniska plattform är central för att alarmeringstjänsten ska fungera och måste anpassas till den tekniska utvecklingen. Granskningen visar att styrningen inte haft den framtida teknikplattformen i fokus.
- Medelsvarstiderna på larm till 112 har varit för höga de senaste åren, men har minskat.
- Det finns oklarheter i statens alarmeringsavtal som gör att det är osäkert om alarmeringsverksamheten bedrivs så som riksdagen avsett. Regeringen har inte varit tydlig gentemot bolaget, vilket lett till en osäkerhet hos SOS Alarm.

Riksrevisionen rekommenderar regeringen att utreda eventuell lagstiftning för att förbättra registreringen av adresser och för att minimera okynnessamtalen till SOS Alarm. Regeringen bör även säkerställa att det finns tillsyn över hela alarmeringsverksamheten och tydliggöra alarmeringsavtalet mellan staten och SOS Alarm. Vidare behöver regeringen utreda vilken driftsform som är bäst. Rekommendationen till SOS Alarm är att arbeta med relationerna till landstingen så att det stärker förutsättningarna för en väl fungerande alarmeringsverksamhet. I arbetet med framtagandet av en ny teknikplattform bör bolaget beakta möjligheten att kunna dela information med andra aktörer i larmkedjan.

Efter granskningen: Regeringen anser i likhet med Riksrevisionen att det finns starka skäl för att genomföra åtgärder för en bättre samordnad och effektivare alarmeringstjänst. Regeringen delar i huvudsak Riksrevisionens bedömning, dock inte att man bör införa ett tillsynsansvar för efterlevnaden av lagen om lägenhetsregister. Regeringen berör också några av de problemställningar som tas upp i granskningsrapporten i direktiven till en pågående utredning. (Skr 2015/16:50)

Länsstyrelsernas krisberedskapsarbete – skydd mot olyckor, krisberedskap och civilt försvar (RiR 2015:18)

Samhället behöver en beredskap för kriser som epidemier, terrorism, naturolyckor och störningar i teknisk infrastruktur. Länsstyrelserna ska bland annat kunna ta över det operativa ansvaret för den kommunala räddningstjänsten vid större händelser. De ska även verka för att olika aktörer i länet har en god krisberedskap. Skogsbranden i Västmanland 2014 visade att beredskapen för räddningsinsatser inte var tillräcklig. Riksrevisionen har granskat länsstyrelsernas arbete med skydd mot olyckor, krisberedskap och civilt försvar.

Riksrevisionens slutsatser: Länsstyrelsernas krisberedskapsarbete behöver förbättras i flera avseenden för att alla län ska leva upp till statsmakternas mål och krav.

- Mer övningar och utbildningsinsatser behövs i många län.
- Det finns brister och förbättringsmöjligheter i länsstyrelsernas uppföljning av kommunernas krisberedskapsarbete, i tillsyns- och övningsverksamheten liksom i utvecklingen av ett civilt försvar.
- Det finns inte någon samlad nationell bild över hur väl kommunerna uppfyller de krav som framgår av lagen om skydd mot olyckor.
- Finansieringen under 2011–2014 har till stor del utgjorts av bidragsmedel, vilket bland annat medfört att länsstyrelsernas krisberedskapsarbete har inriktats mot kortsiktiga utvecklingsprojekt.

Riksrevisionen rekommenderar bland annat att regeringen överväger en omfördelning av projektmedel från krisberedskapsanslaget till länsstyrelsernas förvaltningsanslag samt att länsstyrelserna i större utsträckning genomför och deltar i övningar.

Efter granskningen: Regeringen ställer sig bakom de rekommendationer som Riksrevisionen riktar mot länsstyrelserna. Regeringen framhåller i sin skrivelse att ett antal åtgärder för att förbättra förutsättningarna för länsstyrelsernas krisberedskapsarbete har skett under senare år, vilket ligger i linje med Riksrevisionens rekommendationer. Regeringen har bland annat vidtagit åtgärder för att ge mer långsiktighet i finansieringen. Regeringen har också beslutat om anvisningar för planeringen av det civila försvaret. Regeringen avser också att fortsätta arbetet med att se över och renodla länsstyrelsernas finansiering av länsstyrelsernas olika verksamheter. (Skr. 2015/16:88)

Informationssäkerhetsarbete på nio myndigheter (RiR 2016:8)

Riksrevisionen granskade under 2005–2007 arbetet med informationssäkerhet vid elva myndigheter i statsförvaltningen. Granskningarna visade ett flertal brister, bland annat hade regeringen inte följt upp om myndigheternas interna styrning och kontroll av informationssäkerhet var tillfredsställande. År 2014 granskade Riksrevisionen informationssäkerhet med inriktning mot regeringen och dess expertmyndigheters styrning och stöd. Denna granskning visade att det fanns påtagliga brister

i arbetet med informationssäkerhet och att regeringen inte utövat en effektiv styrning. Riksrevisionen har nu granskat hur nio utvalda myndigheter arbetar med sin informationssäkerhet. Myndigheterna bedriver samhällsviktig verksamhet, hantarer mycket pengar, är starkt it-beroende och hanterar skyddsvärd information. Ett annat syfte har varit att granska om regeringen säkerställer att de granskade myndigheterna har en effektiv intern styrning och kontroll av sin informationssäkerhet.

Riksrevisionens slutsatser: Granskningen visar att arbetet med informationssäkerhet på de granskade myndigheterna ligger på en nivå som är märkbart under vad som är tillräckligt.

- Förståelsen för vikten av en god informationssäkerhet är överlag alltför liten. Följden blir att arbetet med informationssäkerhet inte blir tillräckligt högt prioriterat i förhållande till de risker som finns.
- Myndigheternas ledningar har delegerat ansvaret för informationssäkerhet, utan att se till att de ansvariga har ett tillräckligt mandat och tillräckligt med resurser.
- Även om regeringen har skapat vissa förutsättningar för myndigheterna att kunna arbeta med intern styrning och kontroll av informationssäkerheten behövs en starkare styrning från regeringen gentemot myndigheterna för att nödvändiga säkerhetsåtgärder verkligen blir genomförda.
- Det går inte att uttala sig om hanteringen av informationssäkerheten är kostnadseffektiv eftersom det saknas uppgifter om myndigheternas kostnader för informationssäkerhet.

Riksrevisionen rekommenderar regeringen bland annat att öka tydligheten i sin myndighetsstyrning, så att myndigheterna uppnår god informationssäkerhet inom rimlig tid. Regeringen bör också låta utreda förutsättningarna för att visa samtliga kostnader förenade med informationssäkerhet för verksamheten i staten.

Efter granskningen: Regeringen ska lämna en skrivelse senast fyra månader efter att granskningen publicerats.

Utgiftsområde 7 Internationellt bistånd

Målet för utgiftsområdet är att skapa förutsättningar för bättre levnadsvillkor för människor som lever i fattigdom och förtryck. Utgiftsområdet omfattar bland annat utgifter för bilateralt utvecklingssamarbete via Sida och multilateralt utvecklingssamarbete som hanteras av Utrikesdepartementet. Styrelsen för internationellt utvecklingssamarbete (Sida) är en central myndighet. Budgeten för 2016 är 32,4 miljarder kronor.

Viktiga utmaningar för det statliga åtagandet: En utmaning inom biståndet är att säkerställa att de insatser som Sverige finansierar genomförs effektivt. Biståndsm-

del transfereras till stor del till externa utförare eller direkt till mottagare, och möjligheterna till effektmätningar är begränsade. Många av de länder som är beroende av bistånd är instabila stater som påverkats av konflikter eller naturkatastrofer. Sverige ger bistånd till många stater som har en utbredd korruption. En utmaning är därför att se till att biståndet omfattas av en effektiv kontroll och riskhantering. Det är också betydelsefullt att Sveriges administration och förvaltning av biståndet är resurseffektiv, så att biståndet i så stor utsträckning som möjligt kommer fattiga människor till nytta.

Årlig revision

Revisionsberättelse med *reservation* har lämnats till Sida. Myndigheten har per 31 december 2015 överskridit den av regeringen beslutade bemyndiganderamen för anslaget Ryssland med 42 531 tusen kronor. Överskridandet redovisas inte i bemyndiganderedovisningen eftersom myndigheten i årsredovisningen har tagit hänsyn till omförhandlingar av avtal som har gjorts i februari 2016, det vill säga efter räkenskapsårets slut. Förhållandet framgår delvis i årsredovisningen samt i en not till bemyndiganderedovisningen.

Effektivitetsrevision

Det pågår två granskningar på området: en granskning av förutsägbarheten inom biståndsramen och en granskning av det svenska förvaltningsbistånd som förmedlas genom statliga aktörer.

Utgiftsområde 8 Migration

Målet för utgiftsområdet är att säkerställa en långsiktigt hållbar migrationspolitik som värnar asylrätten och som, inom ramen för den reglerade invandringen, underlättar rörlighet över gränser, främjar en behovsstyrd arbetskraftsinvandring och tillvaratar och beaktar migrationens utvecklingseffekter. Målet är också att fördjupa det europeiska och internationella samarbetet på området. Utgiftsområdet omfattar frågor som rör utlänningars rätt att resa till och vistas i Sverige, liksom frågor som rör mottagande av asylsökande. Utöver Migrationsverket, som är den största myndigheten på området, finansieras även verksamheten vid migrationsdomstolarna och Migrationsöverdomstolen samt Kriminalvårdens kostnader för utresor för avvisade och utvisade. Budget för 2016 är 19,4 miljarder kronor.

Viktiga utmaningar för det statliga åtagandet: Det senaste årets flyktingsituation, med den högsta tillströmningen av flyktingar någonsin har satt stor press på systemet, både i Sverige och internationellt. Situationen påverkar i stort sett alla utgiftsområden. Belastningen på Migrationsverket har varit exceptionellt hög. Det är nu viktigt att verksamheten på området fungerar så effektivt som möjligt för att situa-

ionen ska kunna hanteras. Viktiga frågor är bland annat genomströmningen i mottagningssystemet samt etableringsförberedande insatser för asylsökande. Med anledning av den speciella situationen har Riksrevisionen ökat fokus på området.

Effektivitetsrevision

Det pågår granskningar av Migrationsverkets ordnande av asylboende, regeringens och berörda myndigheters hantering av flyktingkrisen samt en granskning om lärdomar från flyktingkrisen under 1990-talet. Riksrevisionen planerar att påbörja granskning av genomströmningen i mottagningssystemet och Migrationsverkets ersättningar till kommuner.

Utgiftsområde 9 Hälsovård, sjukvård och social omsorg

I budgetpropositionen för 2016 föreslog regeringen ett nytt mål för hälso- och sjukvårdspolitikerna. Målet lyder nu att befolkningen ska erbjudas en behovsanpassad och effektiv hälso- och sjukvård av god kvalitet. En sådan vård ska vara jämlik, jämställd och tillgänglig. Kommuner och landsting ansvarar för huvuddelen av den verksamhet som finansieras inom utgiftsområdet. Utöver hälso- och sjukvård omfattar utgiftsområdet även folkhälsa, funktionshinder, sociala tjänster och barnrätt. Statens största utgifter avser assistansersättningen och läkemedels- och tandvårdsförmånerna. Utgiftsområdet innefattar bland annat myndigheterna Socialstyrelsen, Tandvårds- och läkemedelsförmånsverket och Läkemedelsverket. Budgeten för 2016 är 69,2 miljarder kronor.

Viktiga utmaningar för det statliga åtagandet: En väl fungerande hälso- och sjukvård är central i en välfärdsstat. Staten har delegerat ansvaret för hälso- och sjukvården till kommuner och landsting, men påverkar i stor utsträckning utvecklingen av vården genom lagstiftning och föreskrifter samt styrmedel som till exempel prestationsbaserad ersättning, överenskommelser och nationella riktlinjer. Det är viktigt att fortlöpande se över och förbättra den statliga styrningen på området. Sociala tjänster i kommunerna är vidare föremål för omfattande finansiering från staten. Den största utgiftsposten är assistansersättningen, vars utgifter stadigt har ökat och även framöver beräknas öka.

Årlig revision

Revisionsberättelse med *reservation* har lämnats till Statens beredning för medicinsk och social utvärdering (SBU). Myndigheten har felaktigt avräknat anslagsposten Statens beredning för medicinsk och social utvärdering med ett för högt belopp om 256 tusen kronor, som borde ha finansierats med bidrag. Då myndighetens utgående anslagssparande överstiger 3 procent innebär effekten av den felaktiga redovisningen också att motsvarande belopp inte har förts bort som en indragning i enlighet med 7 § anslagsförordningen.

Effektivitetsrevision

Riksrevisionen har sedan 2012 genomfört sju granskningar av olika delar av hälso- och sjukvården utifrån ett gemensamt fokus på hur statens styrning av vården fungerar. Sedan förra årliga rapporten har en granskning av patientsäkerheten publicerats. För att kunna ge en fördjupad analys av resultaten av granskningarna sedan 2012 har Riksrevisionen inlett arbetet med en slutrapport i syfte att bidra med ytterligare kunskap om hur statens styrning av vården fungerar. Det har bland annat framkommit i flera av granskningarna att statens styrning på vårdområdet har varit alltför kortsiktig och detaljerad. Det kan också konstateras att Sveriges Kommuner och Landsting (SKL) har fått en alltmer framträdande roll. Genom regeringens styrning i form av överenskommelser med SKL har Regeringskansliet intagit en mer operativ roll, vilket i normalfallet snarare hade varit en uppgift för en förvaltningsmyndighet. Detta har i sin tur lett till att Socialstyrelsen har fått en mer perifer roll.

Utöver arbetet med slutrapporten pågår en granskning av hur staten hanterar industrins inflytande över läkemedelskontrollen samt en om statens styrning genom riktade bidrag inom hälso- och sjukvården. Riksrevisionen planerar det kommande året att påbörja granskningar av olika system med förmåner som bygger på rättighetslagstiftning.

Patientsäkerhet – har staten gett tillräckliga förutsättningar för en hög patientsäkerhet? (RiR 2015:12)

Hög patientsäkerhet är ett grundläggande krav som ställs på hälso- och sjukvården. Bristande patientsäkerhet orsakar vårdskador som medför mänskligt lidande och betydande kostnader för samhället. Riksrevisionen har granskat om staten har gett vårdgivarna tillräckliga förutsättningar för att främja en hög patientsäkerhet.

Riksrevisionens slutsatser: Granskningen visar att staten inte har gett tillräckliga förutsättningar för vårdgivarna att främja hög patientsäkerhet.

- Landstingen förmår inte att fullt ut uppfylla patientsäkerhetslagens syfte och krav. Detta gäller främst lärandet och förmågan att arbeta förebyggande.
- De statliga myndigheterna med ansvar för tillsyn och normering har inte klarat av att leva upp till lagens ambitioner. Det finns brister i tillsynen vid Inspektionen för vård och omsorg (IVO). Trots att ett av skälen för att bilda IVO var att effektivisera handläggningen ökar handläggningstiderna.
- Socialstyrelsen har inte lämnat tillräckligt stöd och vägledning till vårdgivarna i tillämpningen av regelverket för patientsäkerhet, till exempel är myndighetens stöd för hur vårdgivarna ska arbeta med ledningssystem begränsat.
- Regeringen har initierat patientsäkerhetslagen liksom patientsäkerhetsöverenskommelser som har bidragit till att bygga upp en struktur för patientsäkerhet i landstingen. Däremot har regeringen inte gjort tillräckligt för att styra och följa upp de ansvariga myndigheternas arbete med att stödja vårdgivarna.

Riksrevisionen rekommenderar bland annat att regeringen ser till att IVO har rätt förutsättningar för en verkningsfull tillsyn och att Socialstyrelsen blir ett stöd för vårdgivarna i tillämpningen av regelverket för patientsäkerhet. Socialstyrelsen bör även ges i uppdrag att ansvara för en långsiktig nationell styrning och samordning av patientsäkerhetsarbetet.

Efter granskningen: Regeringen gör delvis en annan bedömning än Riksrevisionen. Regeringen anser att den formella regleringen av IVO:s tillsynsansvar i instruktionen och patientsäkerhetslagen är tillräcklig, men lyfter också fram att det tagits flera initiativ för att utveckla tillsynen. Regeringen bedömer att Socialstyrelsen i dag arbetar systematiskt med patientsäkerhetsfrågor. Regeringen ser dock att det finns ett behov av att utveckla statens stöd till vården på patientsäkerhetsområdet. (Skr. 2015/16:53)

Utgiftsområde 10 Ekonomisk trygghet vid sjukdom och funktionsnedsättning

Socialförsäkringarna ska ge ekonomisk trygghet vid sjukdom, arbetsskada och funktionsnedsättning. De ska bidra till återgång i arbete. Målen för utgiftsområdet är att frånvaron från arbete på grund av sjukdom ska ligga på en långsiktigt stabil och låg nivå och att skillnaden i sjukpenningtal mellan kvinnor och män ska minska. Utgiftsområdet omfattar sjukförsäkring inklusive bland annat rehabilitering, aktivitets- och sjukersättning, handikappersättning och ersättning vid arbetsskador. Myndigheter på området är Försäkringskassan och Inspektionen för socialförsäkringen (ISF). Kostnaderna har under en följd av år ökat kraftigt till följd av ökad sjukskrivning. Budgeten för 2016 är knappt 110 miljarder kronor.

Viktiga utmaningar för det statliga åtagandet: Sjukskrivningarna, som mäts i antal ersatta dagar per försäkrad, har ökat kraftigt sedan 2011, och prognoserna visar på fortsatt ökning. Framför allt är det en stor mänsklig förlust om sjuka riskerar att slås ut från arbetslivet. Den ökade sjukskrivningen beror till stor del på att antalet långa sjukfall ökar. Ökningen medför också höjda utgifter som tränger undan andra angelägna behov, produktionsstörningar för arbetsgivarna och ökad belastning på ansvariga myndigheter. En viktig utmaning är därför att förbättra insatserna för återgång i arbete.

Effektivitetsrevision

Riksrevisionen har under 2015 genomfört en granskning av rehabiliteringsgarantin. Granskning pågår av felaktiga utbetalningar inom socialförsäkringen samt om läkares förutsättningar att bedöma arbetsförmåga i sjukskrivningsprocessen. Riksrevisionen planerar det kommande året att påbörja granskningar av både regelverket och kontrollfunktionerna i sjukförsäkringen.

Rehabiliteringsgarantin fungerar inte (RiR 2015:15)

Psykisk ohälsa är den främsta anledningen till sjukskrivning i Sverige. Rehabiliteringsgarantin betalar stimulansmedel till landstingen för att stärka arbetet med personer med lätt till medelsvår psykisk ohälsa. De ska erbjudas specifika behandlingsmetoder som främjar återgång i arbete och förebygger sjukskrivning. För 2015 avsattes 750 miljoner kronor till rehabiliteringsgarantin. Inga utvärderingar har visat att arbetsåtergången för personer med lätt till medelsvår psykisk ohälsa har ökat med satsningarna.

Riksrevisionens slutsatser: En rad faktorer i utformningen och genomförandet av rehabiliteringsgarantin har försvårat måluppfyllelsen:

- Regeringen har inte utvecklat överenskommelserna om rehabiliteringsgarantin utifrån kunskapsläge och utvärderingar.
- En första kvalificerad bedömning av patienten är viktig men förekommer inte alltid.
- Det är ofta lång väntetid bland annat för att det inte finns tillräckligt många kvalificerade behandlare.
- Det finns ingen systematisk uppföljning av om patienten får en effektiv hjälp genom rehabiliteringsgarantin.
- Behandlarna i primärvården vet oftast inte hur de ska arbeta med arbetsåtergång.
- I en del landsting går en avsevärd andel av stimulansmedlen till andra verksamheter än att behandla målgruppen.

Riksrevisionen rekommenderar regeringen att överväga att ge rehabiliteringsgarantin en annan utformning eller avveckla den. Riksrevisionen rekommenderade också regeringen att bland annat överväga om den kan finansiera legitimerade psykologer och psykoterapeuter som kan göra psykologiska bedömningar av målgruppen samt om företagshälsovårdens kompetens kan tas till vara bättre.

Efter granskningen: Regeringen anger att Riksrevisionens iakttagelser i stort överensstämmer med observationerna från regeringens egen översyn av rehabiliteringsgarantin. Regeringen har hörsammat Riksrevisionens rekommendationer, och en reviderad form av rehabiliteringsgarantin slogs samman med överenskommelsen om sjukskrivningsmiljarden. (Skr. 2015/16:109)

Utgiftsområde 11 Ekonomisk trygghet vid ålderdom

Målet för utgiftsområdet är att personer med låg eller ingen inkomstrelaterad pension ska garanteras ett värdesäkrat grundskydd. Ett annat mål är att de pensionssparande ska få god information om pensionssystemet. Utgiftsområdet omfattar den inkomstgrundade ålderspensionen, grundskyddet för äldre och ersättningen till efterlevande. Det omfattar även Pensionsmyndigheten. Pensionerna inklusive andra

ekonomiska stöd till äldre är en central del av välfärden. Drygt två miljoner ålderspensionärer och efterlevande är till stor del beroende av de allmänna pensionerna och tilläggsersättningar för sin försörjning. Budget för 2016 är 36,2 miljarder kronor.

Viktiga utmaningar för det statliga åtagandet: Pensionerna ska ge en tillräcklig och stabil ekonomisk trygghet när man blir äldre. Pensionssystemet måste därför vara finansiellt hållbart och baseras på breda och långsiktiga politiska överenskommelser. Medellivslängden ökar snabbare än vad som har förutsetts av myndigheter och experter. Pensionssystemets utformning innebär att vi måste arbeta längre när vi lever längre för att pensionerna ska bli tillräckliga. Den faktiska pensionsåldern, det vill säga utträdet ur arbetslivet och uttaget av ålderspensioner, höjs dock inte i takt med den ökade medellivslängden. Förtroendet för det allmänna pensionssystemet riskerar därmed att undergrävas. Till detta kan bidra att de äldres pensioner har varierat betydligt mellan olika år beroende på utformningen av den automatiska balanseringen.

Årlig revision

Revisionsberättelse med *upplysning* har lämnats till Pensionsmyndigheten. Avsnitt 8 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. Riksrevisionens granskning har omfattat redovisade utfall och beräkningar från Pensionsmyndigheten. Uppgifter från andra aktörer och prognoser har inte granskats av Riksrevisionen.

Effektivitetsrevision

Granskning pågår av grundskydd för äldre och drivkrafter att arbeta samt om Pensionsmyndighetens redovisning av inkomstpensionssystemets finansiella ställning och långsiktiga utveckling.

Utgiftsområde 12 Ekonomisk trygghet för familjer och barn

Familjepolitikens mål är att bidra till en god ekonomisk levnadsstandard för alla barnfamiljer samt att minska skillnaderna i de ekonomiska villkoren mellan hushåll med och hushåll utan barn. Den ska även bidra till ett jämställt föräldraskap. Politiken innefattar bland annat barnbidrag, föräldraförsäkring, barnpension, bostadsbidrag och underhållsstöd. Budgeten för 2016 är 87,1 miljarder kronor.

Viktiga utmaningar för det statliga åtagandet: Den ekonomiska familjepolitiken har positiva effekter på barnfamiljernas levnadsstandard. Den svarar för cirka 10 procent av de disponibla inkomsterna och lyfter många barnfamiljer ur en låg ekonomisk standard. Andelen hushåll med låg ekonomisk standard enligt ett relativt mått

har dock ökat under senare år. Ensamstående föräldrar har en särskilt utsatt ekonomisk situation. Fortfarande är fördelningen av uttaget av föräldrapenning inte jämställt. En viktig fråga är hur de ekonomiska familjestöden kan utformas för att stödja jämställdheten och förbättra drivkrafterna till arbete.

Effektivitetsrevision

Det pågår en granskning av föräldraförsäkringen för egenföretagare.

Utgiftsområde 13 Jämställdhet och nyanlända invandrares etablering

Målen för utgiftsområdet är: lika rättigheter, skyldigheter och möjligheter för alla oavsett etnisk och kulturell bakgrund; ett samhälle fritt från diskriminering; kvinnor och män ska ha samma makt att forma samhället och sina egna liv. Myndigheter på området är Diskrimineringsombudsmannen och Nämnden mot diskriminering. Budgeten för 2016 är 21,1 miljarder kronor.

Viktiga utmaningar för det statliga åtagandet: Integrationsområdet har varit föremål för en rad reformer under senare år, för att komma till rätta med de problem som funnits. Insatserna har främst rört åtgärder på utbildnings- och arbetsmarknadsområdet. Med utgångspunkt i den senaste tidens stora flyktingströmmar kan problemen på områden antas kvarstå och riskera att förvärras.

Effektivitetsrevision

Sedan den förra årliga rapporten har två granskningar publicerats på området. En granskning avser om statens insatser för etablering av nyanlända är effektiva och en granskning handlar om regeringens jämställdhetsåtgärder. Riksrevisionen planerar att inleda en granskning av Migrationsverkets ersättningar till kommunerna som även berör utgiftsområde 8, Migration.

Regeringens jämställdhetsåtgärder – tillfälligheter eller långsiktiga förbättringar? (RiR 2015:13)

Den huvudsakliga strategin för jämställdhetspolitiken är att jämställdhetsperspektiv ska införlivas i allt beslutsfattande och av alla aktörer som normalt sett deltar. Mellan 2007 och 2014 satsade dock regeringen 2,6 miljarder kronor på särskilda jämställdhetsåtgärder. Satsningen innebar en unik resursförstärkning inom området. Ett 50-tal myndigheter har fått regeringsuppdrag. Regeringen har även fördelat medel direkt till såväl kommuner och landsting som till ideella organisationer. Åtgärderna var tillfälliga och skulle stimulera och skynda på utvecklingen på jämställdhetsområdet. Riksrevisionen har granskat om regeringen gjort vad den kunnat för att resultaten av satsningen ska bli bestående.

Riksrevisionens slutsatser: Granskningen visar att regeringen lyckats sätta fokus på jämställdheten. Jämställdhetsarbetet har påskyndats. Förutsättningarna för att resultaten ska bestå är dock bristfälliga. De resultat som åstadkommits riskerar därmed att gå förlorade.

- Regeringen har inte i tillräcklig utsträckning utformat satsningen för att få till stånd permanenta resultat.
- Kortsiktighet har till stor del varit inbyggd i satsningen, dels eftersom hela satsningen bestått av tillfälliga pengar, dels genom att många regeringsuppdrag har kommit vid sidan av den ordinarie planeringscykeln.
- Styrningen av myndigheterna när det gäller genomförandet av jämställdhetsintegrering varierar både i ambitionsnivå och i omfattning, utan tydlig systematik.
- Förvaltningsstrukturen med delat ansvar mellan departementen och där det saknas en förvaltningsmyndighet ger inte något bra stöd för att ta hand om resultaten.

Riksrevisionen rekommenderar att regeringen ser till att det finns större utrymme för analys och strategiskt tänkande i genomförandet av jämställdhetspolitiken. Regeringen bör i större utsträckning utgå från strategin om jämställdhetsintegrering, även när det gäller utformningen av tillfälliga satsningar.

Efter granskningen: Regeringen delar i allt väsentligt Riksrevisionens analys och bedömningar och noterar att Jämställdhetsutredningen (SOU 2015:86) har kommit fram till liknande slutsatser. Med anledning av Riksrevisionens rekommendation att regeringen bör tydliggöra vilka myndigheter som har ett uppdrag om jämställdhet ser regeringen nu bland annat över olika alternativ till hur styrningen av myndigheterna kan utvecklas och stärkas. När det gäller rekommendationen att regeringen bör se till att det finns större utrymme för analys och strategiskt tänkande i genomförandet av jämställdhetspolitiken instämmer regeringen, men avvaktar remissinstansernas svar på Jämställdhetsutredningens betänkande. (Skr. 2015/16:52)

Nyanländas etablering – är statens insatser effektiva? (RiR 2015:17)

Antalet asylsökande har ökat kraftigt under senare år; särskilt mycket ökade antalet ensamkommande ungdomar. Den ökande migrationen medför betydande påfrestningar på systemen för mottagande och etablering. Om nyanlända kan etablera sig på arbetsmarknaden och bli självförsörjande kan detta bidra till att minska utmaningarna som följer av en åldrad befolkning. Det finns dock stora skillnader när det gäller sysselsättning och arbetslöshet mellan inrikes och utrikes födda, särskilt avseende kvinnor. Det tar 7–10 år från mottagande tills att hälften av de nyanlända är etablerade på arbetsmarknaden. Arbetsförmedlingen har det samordnande ansvaret för de nyanländas etablering. Riksrevisionen har granskat om statens insatser är

effektiva för att undanröja hinder och skapa förutsättningar för en snabb och ändamålsenlig etablering. Riksrevisionens granskning bygger på nio tidigare revisionsrapporter inom området samt på ny empiri.

Riksrevisionens slutsatser: Granskningen visar att statens insatser inte är tillräckligt effektiva och att det krävs förändringar inom såväl integrationsområdet som angränsande politikområden.

- Bostadsbrist och nyanländas ofta otillräckliga skolunderbyggnad försvårar etableringen.
- Det är inte rimligt att kommuner med svag sysselsättningsutveckling tar emot allt fler nyanlända.
- Det finns brister när det gäller hur väl insatserna är anpassade till de nyanländas behov, särskilt när det gäller utbildning.
- Samverkan mellan stat och kommun är otillräcklig, bland annat eftersom Arbetsförmedlingen inte kunnat delta i önskvärd utsträckning på grund av tids- och resursbrist.

Riksrevisionen rekommenderar att regeringen i ökad utsträckning tar ett nationellt ansvar för landets flyktingmottagande. Bosättningen bör i större utsträckning styras av möjligheterna till sysselsättning. Det finns anledning att se över om statens samlade resurser fördelas effektivt mellan olika insatser och politikområden för att underlätta de nyanländas etablering. De arbetsförberedande insatserna måste anpassas bättre till nyanländas förutsättningar och arbetsmarknadens behov. Vidare måste stat och kommun samverka bättre för att tillvarata och utveckla de nyanländas kompetens.

Efter granskningen: Regeringen delar i huvudsak Riksrevisionens övergripande slutsatser och bedömningar och har inlett ett omfattande utvecklingsarbete som syftar till ett hållbart mottagande av nyanlända och snabbare etablering i arbets- och samhällslivet. Riksrevisionens granskning framhålls som ett viktigt underlag i det fortsatta arbetet med att utveckla och anpassa etableringsuppdraget. I skrivelsen redovisar regeringen ett flertal åtgärder som vidtagits med anledning av Riksrevisionens iakttagelser. Som exempel kan nämnas avskaffandet av etableringslotsar, införandet av en lag som innebär att alla kommuner kan anvisas att ta emot nyanlända utifrån bland annat kommunens arbetsmarknadsförutsättningar samt tillsättandet av en utredning med uppdrag att föreslå ett sammanhållet system för mottagande och bosättning av asylsökande och nyanlända. Vidare aviseras en översyn av etableringsuppdragets reglering för att minska onödig administration samt skapa förutsättningar för ökad flexibilitet och effektivitet. Regeringen redovisar också åtgärder för att öka de nyanländas deltagande i den reguljära vuxenutbildningen. (Skr. 2015/16:58)

Utgiftsområde 14 Arbetsmarknad och arbetsliv

Målen för arbetsmarknadspolitiken är en väl fungerande arbetsmarknad, att främja mångfald och jämställdhet och motverka diskriminering. Området Arbetsmarknad omfattar bland annat matchning av arbetssökande och lediga jobb, arbetsmarknadspolitiska program och arbetslöshetsförsäkringen. Området Arbetsliv omfattar arbetsmiljö, arbetsrätt och lönebildning och syftar till att åstadkomma goda arbetsvillkor och möjlighet till utveckling i arbetet för både kvinnor och män. Utgiftsområdet innefattar bland annat myndigheterna Arbetsförmedlingen och Arbetsmiljöverket. Budgeten för 2016 är 79,7 miljarder kronor.

Viktiga utmaningar för det statliga åtagandet: Under de senaste två åren har arbetslösheten minskat samtidigt som antalet sysselsatta och personer i arbetskraften fortsatt att öka. Men arbetslösheten är alltmer ojämnt fördelad, och långtidsarbetslösheten ligger kvar på relativt höga nivåer. Arbetslösheten är väsentligt högre bland personer med högst förgymnasial utbildning, personer födda utanför Europa och bland personer med funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga. Det stora antalet asylsökande under 2015 väntas leda till att ett stort antal personer som varit kort tid i landet kommer in i arbetskraften de närmaste åren med ökad arbetslöshet som följd. Det är därför avgörande att insatserna inom arbetsmarknadspolitiken är väl utformade och att Arbetsförmedlingen arbetar effektivt med att förbättra matchningen mellan arbetssökande och lediga platser. Arbetsförmedlingen genomgår för närvarande ett omfattande förändringsarbete, där myndigheten bland annat identifierat behov av förbättrad ledning, styrning och uppföljning. Sett över en längre tidsperiod är det färre personer som omkommer eller skadas svårt i arbetet, men under de senaste åren har det skett en ökning i anmälningar av arbetssjukdomar med sociala eller organisatoriska orsaker. Staten har i det här sammanhanget, tillsammans med arbetsmarknadens parter, en viktig utmaning i att skapa god arbetsmiljö på landets arbetsplatser.

Effektivitetsrevision

Sedan förra årliga rapporten har en granskning av hur arbetsmarknadsutbildningen lokalt och regionalt anpassas till arbetsmarknadens behov publicerats. Pågående granskningar omfattar arbetskraftsinvandringsreformen, förberedande arbetsmarknadsutbildningar, nystartsjobb och effekter av arbetsmarknadsutbildning på regional nivå och effektiviteten i statliga arbetsmiljöinsatser. Riksrevisionen planerar bland annat att systematiskt granska olika delar av Arbetsförmedlingens verksamhet, de arbetsmarknadspolitiska insatserna och diskriminering på arbetsmarknaden.

Regional anpassning av arbetsmarknadsutbildning – vilka hänsyn tas till arbetsmarknadens behov? (RiR 2015:22)

Arbetsmarknadsutbildningen ska rusta arbetssökande för arbete och samtidigt motverka bristsituationer på arbetsmarknaden. I granskningen undersöks om regeringen gett Arbetsförmedlingen förutsättningar för att kunna anpassa arbetsmarknadsutbildningen efter den regionala och lokala efterfrågan och om Arbetsförmedlingen gör denna anpassning för att uppnå en effektiv matchning. Arbetsförmedlingen är till stor del fri att utforma sitt arbetssätt utifrån vad myndigheten anser lämpligt, dock med hänsyn till prioriteringar i uppdraget.

Riksrevisionens slutsatser: Granskningen visar att det finns utrymme för bättre överensstämmelse mellan upphandlad arbetsmarknadsutbildning inom olika branscher och efterfrågan på arbetskraft.

- Central behovsanalys och standardiserad upphandling inom huvudkontoret tar lång tid och avtalen löper sedan under 4 år, vilket medför risk för att Arbetsförmedlingen inte möter arbetsgivarnas rekryteringsbehov på ett tillräckligt sätt.
- Det finns en risk att utbudet av arbetsmarknadsutbildning upplevs som något som bestäms långt bort från den dagliga verksamheten, vilket kan leda till passivitet och ett minskat intresse för frågan på lokal nivå.
- För upp till en tredjedel av de studerade arbetsmarknadsutbildningarna överensstämmer inte de upphandlade utbildningarna med prognoserna över vilken kompetens som efterfrågas, vilket till stor del beror på att utbildningarna behöver anpassas till personer som står långt ifrån arbetsmarknaden.

Riksrevisionen rekommenderar att Arbetsförmedlingen utvecklar samarbetsformerna inom marknadsområdena för att göra förmedlingskontoren mer involverade i behovsanalysen inför upphandlingar av arbetsmarknadsutbildning. Arbetsförmedlingen bör också se över möjligheterna att i större utsträckning genomföra mindre omfattande, regionalt initierade upphandlingar av arbetsmarknadsutbildning. Arbetsförmedlingen bör använda det ökade utrymmet som regleringsbrevet 2015 ger till att anpassa verksamheten till arbetsgivarnas behov vid upphandling av och anvisningar till arbetsmarknadsutbildning.

Efter granskningen: Regeringen delar Riksrevisionens bedömning att förmedlingskontoren i högre grad bör involveras i behovsanalysen inför upphandlingar av arbetsmarknadsutbildning för att få till stånd mer träffsäkra arbetsmarknadsutbildningar. Regeringen noterar att även Arbetsförmedlingen anser att det finns ett stort behov av att fånga och omhänderta lokala och regionala behov på ett bättre sätt inför upphandling av arbetsmarknadsutbildning, i enlighet med Riksrevisionens bedömning. Regeringen bedömer vidare att Arbetsförmedlingen bör avgöra utifrån behov

och erfarenheter om en upphandling av arbetsmarknadsutbildning ska ske på nationell nivå eller om en regional eller lokal upphandling är en lämpligare lösning. (Skr. 2015/16:154)

Utgiftsområde 15 Studiestöd

Målet är att studiestödet ska verka rekryterande och därmed bidra till ett högt deltagande i utbildning. Det ska vidare utjämna skillnader mellan individer och grupper i befolkningen och i och med det bidra till ökad social rättvisa. Studiestödet ska även ha en god effekt på samhällsekonomin över tiden. Utgiftsområdet omfattar utgifter för ekonomiskt stöd till enskilda under studier och utgifter för vissa studiesociala insatser. Myndigheter inom området är Centrala studiestödsnämnden (CSN) och Överklagandenämnden för studiestöd. Studiestödet omfattar stora belopp. Budgeten för 2016 är 21,7 miljarder kronor.

Viktiga utmaningar för det statliga åtagandet: Med utgångspunkt i att utestående studielån omfattar stora belopp, är det av stor vikt att systemet fungerar väl. I dag finns risker för att till exempel lån inte återbetalas.

Effektivitetsrevision

En granskning av statens hantering av risken för kreditförluster på studielån har nyligen publicerats.

Statens kreditförluster på studielån (RiR 2016:4)

Studielånen är en del av studiestödet vars uppgift bland annat är att bidra till ett högt deltagande i utbildning. Därför avspeglar låneräntan inte kreditrisken utan subventioneras av staten. Den samlade stocken av studielån från CSN uppgår till 207 miljarder kronor. Av dessa fordringar betraktar CSN cirka 28 miljarder kronor som osäkra till följd av lånevillkorens utformning och bristande betalningsvilja. Låntagare bosatta i utlandet är kraftigt överrepresenterade bland dem som missköter återbetalningar av studielån. Riksrevisionen har granskat statens hantering av risken för kreditförluster på studielån.

Riksrevisionens slutsatser: Riksrevisionens granskning visar att regeringens redovisning till riksdagen om hur mycket studielånen kostar är otydlig. Det framgår inte hur mycket av statens årliga avsättning för kreditförluster som beror på låntagare som missköter återbetalningen respektive hur lånevillkoren är utformade.

- CSN beräknar inte förväntade förluster på studielån med etablerade metoder.
- CSN:s ansträngningar för att öka återbetalningen av obetalda studieskulder har inte fått avsedd effekt.
- Med bättre metoder för att mäta kreditrisk samt tydligare redovisning av kostnaderna för lånen, förbättras förutsättningarna för effektiv indrivning och välgrundade politiska beslut på området.

Riksrevisionen rekommenderar bland annat att regeringen förtydligar indelningen i anslagsposter så att det av statens budget framgår hur stor del av avsättningen för kreditförluster som bedöms bero på lånevillkorens utformning respektive missköta betalningar. Det är också angeläget att CSN fullföljer utredningen om varför inbetalningarna sjunker i förhållande till det debiterade beloppet från låntagare som bor i utlandet. CSN bör utöka de samarbeten som finns med studiestödsmyndigheter i andra länder, och regeringen bör verka för att få till stånd internationella avtal som gör det möjligt att driva in studielån i andra länder.

Efter granskningen: Regeringen ska lämna en skrivelse senast fyra månader efter att granskningen publicerats.

Utgiftsområde 16 Utbildning och universitetsforskning

Utbildningspolitikens mål är bland annat att Sverige ska vara en kunskapsnation som är världsledande när det gäller utbildning, forskning och nya innovationer. Varje barn och ungdom ska, oavsett kön och bakgrund, ges en god grund att stå på, och vuxna ska ha god tillgång till utbildning under hela livet. Utgiftsområdet omfattar hela utbildningssystemet, från förskola till universitet och högskola samt den statliga forskningsfinansieringen. I det ingår även myndigheterna inom skol-, vuxenutbildnings- och högskoleområdet. I Sverige finansierar det offentliga cirka 97 procent av kostnaderna för utbildning. Budgeten för 2016 är 69,5 miljarder kronor.

Viktiga utmaningar för det statliga åtagandet: Sverige är en jämförelsevis kvalificerad kunskapsekonomi med en hög kunskapsnivå och jämn fördelning av kunskaperna. Utvärderingar av svenska elevers skolresultat visar dock på både fallande kunskapsresultat och ökad kunskapsspridning. Inom högre utbildning finns indikationer på kvalitetsproblem, och forskningspolitikens effektivitet förtjänar fördjupade analyser. Problem inom utbildning och forskning kan leda till att Sveriges förutsättningar att konkurrera om varu- och tjänsteproduktion med ett högt kunskapsinnehåll försämras. Även om kommunala och fristående huvudmän har ett stort ansvar för kvaliteten inom förskola, grundskola och gymnasieskola, och lärosätena inom högre utbildning åtnjuter en hög grad av autonomi, har staten det övergripande ansvaret för att utbildningssystemet fungerar tillfredsställande.

Årlig revision

Riksrevisionens årliga revision har avlämnat revisionsberättelser med *reservation* för följande myndigheter.

Regionala etikprövningsnämnden i Umeå

Myndigheten har överskridit den av regeringen beslutade anslagskrediten med 79 tusen kronor. Myndigheten har beskrivit förhållandet i årsredovisningen.

Uppsala universitet

Uppsala universitets årsredovisning, inlämnad till regeringen den 22 februari 2016, saknar namn på en av styrelsens ledamöter på underskriftssidan, vilket krävs enligt 2 kap. 8 § förordningen om årsredovisning och budgetunderlag. Före avgivande av revisionsberättelsen har Riksrevisionen dock erhållit revisionsbevis för att samtliga styrelseledamöter har tagit ansvar för årsredovisningen, genom att samtliga styrelseledamöter har undertecknat arkivexemplaret av årsredovisningen.

Sameskolstyrelsen

Sameskolstyrelsen har inte i resultatredovisningen redovisat totala anslagsintäkter uppdelat på verksamhetsområden, i enlighet med kraven i 3 kap. 2 § förordningen om årsredovisning och budgetunderlag. Detta gör att myndigheten redovisar felaktiga intäkter, kostnader och utfall på samtliga verksamhetsområden i resultatredovisningen. Reservation har också lämnats avseende att Sameskolstyrelsen har överskridit av regeringen beslutad anslagskredit med 3 781 tusen kronor avseende anslaget Sameskolstyrelsen. Myndigheten har beskrivit förhållandet i årsredovisningen.

Riksrevisionens årliga revision har lämnat *upplysningar* i revisionsberättelserna för följande myndigheter.

Statens skolverk

Myndigheten redovisar i årsredovisningen ett underskott i den avgiftsfinansierade verksamheten som avser handläggning av lärarlegitimationer. Verksamheten ska finansieras med avgifter och till full kostnadstäckning. Myndigheten har dock rätt att utöver avgifterna använda anslagsmedel. Det finns således inget faktiskt underskott i verksamheten. På grund av denna otydlighet i den ekonomiska styrningen gällande full kostnadstäckning har myndigheten inte getts möjlighet att efterleva det ekonomiska målet.

Regionala etikprövningsnämnderna (6 stycken)

De regionala etikprövningsnämnderna redovisar i sina årsredovisningar ett väsentligt underskott i den avgiftsfinansierade verksamheten för etikprövning av forskning som avser människor. Som framgår av myndigheternas årsredovisningar har myndigheterna, på grund av otydligheterna i den ekonomiska styrningen inte getts möjlighet att efterleva det ekonomiska målet.

Effektivitetsrevision

Riksrevisionen avslutade under förra året en granskningsstrategi om statens insatser på skolområdet, vilken redovisades i förra årets årliga rapport. Det pågår nu granskningar av det livslånga lärandet inom högre utbildning, hur forskningsfinansieringen organiseras, statens insatser för validering av nyanländas kompetens för arbetsmarknaden samt statliga lärarlönesatsningar. Riksrevisionen planerar vidare

att med start under 2016 genomföra en systemgranskning av myndigheterna på skolområdet.

Utgiftsområde 17 Kultur, medier, trossamfund och fritid

Det finns ett flertal mål under utgiftsområdet. Till exempel är målet för mediepolitiken att stödja yttrandefrihet, mångfald, massmediernas oberoende och tillgänglighet samt att motverka skadlig mediepåverkan. För kulturen gäller enligt riksdagens beslut att den ska vara en dynamisk, utmanande och obunden kraft med yttrandefriheten som grund. Utgiftsområdet omfattar stöd till kultur (inklusive teater, dans, litteratur med mera), medier, trossamfund, det civila samhället, ungdomspolitik, idrott och friluftspolitik. Myndigheter på området är bland annat Statens kulturråd, Myndigheten för kulturanalys, och Riksantikvarieämbetet. Bidrag lämnas till ett stort antal regionala, kommunala, ideella, religiösa och kulturella verksamheter. Budgeten för 2016 är 14 miljarder kronor.

Viktiga utmaningar för det statliga åtagandet: Den tekniska utvecklingen och digitaliseringen medför stora utmaningar för kulturverksamheten. De statliga kulturinstitutionerna får svårare att nå och attrahera nya besökare och grupper. Andra stora samhällsförändringar ställer ökade krav på att kulturpolitiken stöder ett aktivt deltagande i samhället. Såväl den tekniska utvecklingen som förändringar i samhället skapar också nya utmaningar för mediepolitiken, till exempel i form av att det hot och hat som riktas mot journalister i förlängningen kan utgöra ett hot mot yttrandefriheten och det demokratiska samtalet.

Årlig revision

Revisionsberättelse med *reservation* har lämnats till Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor. Myndigheten har utan medgivande överskridit anslaget Statsbidrag till organisationer bildade på etnisk grund, med 34 tusen kronor. Förhållandet framgår av anslagsredovisningen.

Reservationsberättelse med *upplysning* har lämnats till Statens historiska museer. Myndigheten redovisar i årsredovisningen de negativa ackumulerade resultaten av myndighetens avgiftsbelagda verksamheter. Därutöver redogörs för de åtgärder som vidtagits för att vända de negativa resultaten och därmed på sikt arbeta bort de negativa ackumulerade resultaten.

Utgiftsområde 18 Samhällsplanering, bostadsförsörjning och byggande samt konsumentpolitik

Målen är bland annat att ge alla människor i alla delar av landet en, från social synpunkt, god livsmiljö och att ge konsumenterna makt och möjlighet att göra aktiva val. Utgiftsområdet omfattar dels bostadsmarknad, lantmäteri samt samhällsplanering och byggande, dels konsumentpolitik. Myndigheter på området är bland annat

Boverket, Konsumentverket och Lantmäteriet. Budgeten för 2016 är 14,8 miljarder kronor.

Viktiga utmaningar för det statliga åtagandet: Den största utmaningen inom området är bristen på bostäder. En utmaning är också att samtidigt åstadkomma en hållbar stadsutveckling. Inom konsumentpolitiken är en fungerande tillsyn och information viktiga komponenter.

Årlig revision

Revisionsberättelse med *reservation* har lämnats till Statens va-nämnd. Årsredovisningen för Statens va-nämnd inkom till regeringen den 23 februari 2016. Enligt 2 kap. 1 § förordningen om årsredovisning och budgetunderlag ska myndigheten senast den 22 februari lämna en årsredovisning till regeringen. Årsredovisningen har lämnats för sent och kan därmed inte anses avlämnad i enlighet med förordningens villkor.

Utgiftsområde 20 Allmän miljö- och naturvård

Miljöpolitiken styrs utifrån ett målsystem som beslutats av riksdagen, de 16 nationella miljö kvalitetsmålen och generationsmålet för tillståndet i miljön. Utgiftsområdet omfattar områdena miljöpolitik och miljöforskning. Utgiftsområdet finansierar miljöforskning och åtgärder som ska bidra till att nå miljömålen. De myndigheter som finansieras inom detta utgiftsområde är Naturvårdsverket, Havs- och vattenmyndigheten, Kemikalieinspektionen samt Sveriges meteorologiska och hydrologiska institut (SMHI). Därutöver har ytterligare 26 myndigheter ansvar för olika nationella miljö kvalitetsmål. För 2016 är budgeten 7,7 miljarder kronor.

Viktiga utmaningar för det statliga åtagandet: Utsläppen av klimatgaser medför att temperaturen på jorden fortsätter att stiga, vilket leder till allvarliga konsekvenser för miljö, natur och människor. Utvecklingen inom miljöområdet är ständigt aktuell, och stora utmaningar kvarstår för att nå de internationellt och nationellt beslutade målen. Ett problem är, enligt Naturvårdsverket, att beslut fattas men inte genomförs. Endast 2 av de 16 miljö kvalitetsmålen kommer att nås till 2020. Det internationella samarbetet, framför allt genom EU, är avgörande för att nå goda resultat. All ekonomisk verksamhet påverkar direkt eller indirekt möjligheten att nå miljömålen.

Årlig revision

Revisionsberättelse med *upplysning* har lämnats till följande myndigheter.

Naturvårdsverket

Som framgår av texten i årsredovisningen, överskred Naturvårdsverket 2013 befo- genheten avseende Bidrag till ideella miljöorganisationer. Vid utgången av 2015 är

effekten av detta att bemyndiganderamen enligt undantagsregeln i 17 § andra stycket anslagsförordningen har överskridits med cirka 5,1 miljoner kronor.

Kemikalieinspektionen

Riksrevisionen vill fästa uppmärksamhet på Kemikalieinspektionens redovisning av resultatet av avgiftsbelagd verksamhet där avgifterna inte disponeras. Som framgår i årsredovisningen finns ett stort överskott för allmätkemikalieavgifter respektive ett stort underskott för bekämpningsmedelsavgifter. På grund av otydligheter i den ekonomiska styrningen för dessa resultatområden har myndigheten inte getts möjlighet att efterleva de ekonomiska målen.

Effektivitetsrevision

Sedan den förra årliga rapporten har två granskningar publicerats, en om tillsyn av transporter av farligt avfall och en om ekonomiska risker för staten kopplat till gruvavfall. Det pågår en granskning av hanteringen av förorenad eller på annat sätt riskfylld mark som ägs av staten. Ytterligare en pågående granskning, om effektiv kärnkraftstillsyn, berör utgiftsområdet eftersom Strålsäkerhetsmyndigheten har ett särskilt ansvar för det nationella miljökvalitetsmålet Säker strålmiljö. Riksrevisionen planerar att under det kommande året påbörja granskning kopplat till miljömålen samt granskning av kärnavfallsfonden.

Transporter av farligt avfall – fungerar tillsynen? (RiR 2015:10)

Miljön och människors hälsa riskerar att skadas allvarligt om farligt avfall inte hanteras och transporteras på rätt sätt. Det har länge funnits problem med att farligt avfall skickas illegalt till länder där det ofta inte kan tas om hand på ett korrekt sätt. Det svenska systemet för tillsyn över avfallstransporter kännetecknas också av många aktörer med olika befogenheter. Länsstyrelserna har det huvudsakliga tillsynsansvaret för gränsöverskridande avfallstransporter, medan kommunerna har ansvaret för nationella transporter. Riksrevisionen har granskat om regeringen och de ansvariga myndigheterna har överblick över var det farliga avfallet tar vägen och om tillsynen är effektiv.

Riksrevisionens slutsatser: Det finns ett flertal brister i tillsynen av avfallstransporter, och det saknas överblick över var det farliga avfallet tar vägen. Dessa brister leder sammantaget till att tillsynen inte är tillräckligt effektiv.

- Tillsynssystemet är komplext och involverar många aktörer som är ömsesidigt beroende av varandra. Detta gör systemet sårbart.
- Det saknas överblick över vart det farliga avfallet tar vägen och kartläggningar av olaglig avfallshantering. Det är därmed svårt att dimensionera tillsynen och sätta in resurser där de gör mest nytta.

- Det finns brister i tillsynsverksamheten, exempelvis sker i princip ingen tillsyn över avfallstransporter inom Sverige och in i Sverige. I flera fall är även arbetssätten inom tillsynen ineffektiva.
- Sanktionerna vid överträdelser av bestämmelser om avfallstransporter avskräcker troligtvis inte oseriösa aktörer.

Riksrevisionen rekommenderar regeringen att se över ansvar och roller för tillsynen över nationella och gränsöverskridande avfallstransporter på en övergripande nivå. Riksrevisionen rekommenderar vidare regeringen och myndigheterna att genomföra ett antal förbättringar omgående för att höja effektiviteten i tillsynen.

Efter granskningen: Regeringen delar i stort Riksrevisionens bedömning. Regeringen redovisar därför i sin skrivelse att en åtgärdsplan för att förbättra kontrollen över gränsöverskridande avfallstransporter ska tas fram. Regeringen koncentrerar tillsynsansvaret på fem länsstyrelser. Dessa länsstyrelser får uppdrag rörande bättre tillgänglighet av expertkompetens. Dessutom genomförs en kartläggning av illegala avfallstransporter (Skr 2015/16:45).

Gruvavfall – Ekonomiska risker för staten (RiR 2015:20)

Gruvverksamhet har en betydande miljöpåverkan. Kostnaderna för efterbehandling av gruvavfall och förorenade mark- och vattenområden är ofta mycket stora. Utövare av gruvverksamhet ska stå för dessa kostnader och behöver därför ställa ekonomisk säkerhet i förväg. Riksrevisionen har granskat om det nuvarande systemet med ekonomiska säkerheter för gruvverksamhet minimerar risken för att staten ska behöva bekosta efterbehandling av gruvor.

Riksrevisionens slutsatser: Det finns problem i såväl fastställandet som bevakningen av de ekonomiska säkerheterna och i miljötillsynen. Dessa problem medför tillsammans att systemet med ekonomiska säkerheter för gruvverksamhet inte tillräckligt minimerar riskerna för att staten och därmed skattebetalarna ska behöva bekosta nödvändig efterbehandling av nedlagda gruvor.

- Mängden gruvavfall har ökat kraftigt under perioden 1975–2014, och beroende på hur branschen utvecklas kan ökningen fortsätta även i framtiden.
- Miljökonsekvenserna av gruvverksamhet är sällan tidsbegränsade. Möjligheten att bestämma ekonomiska säkerheter har förbättrats, men det finns risk för att säkerheterna kommer att vara otillräckliga på lång sikt.
- Miljötillsynen över gruvverksamheter är underfinansierad.
- Stora utgifter uppkommer för efterbehandling av gruvor, och i flera fall har staten fått gå in och betala när gruvbolagen har försatts i konkurs.

Riksrevisionen rekommenderar regeringen att utreda en långsiktig branschfinansiering av efterbehandling, kontroll och tillsyn av nedlagda gruvor när ställda ekonomiska säkerheter inte räcker till. Berörda myndigheter bör också ges i uppdrag

att ta fram en långsiktig strategi för hantering av gruvavfall och bedömning av åtgärder för efterbehandling. Regeringen bör också överväga om miljöbalkens regler om att ställa ekonomisk säkerhet behöver förtydligas.

Efter granskningen: Regeringen säger i sin skrivelse att man påbörjat ett arbete för att utreda om det finns insatser eller åtgärder som på ett mer ändamålsenligt sätt kan säkerställa att det finns tillräckliga ekonomiska säkerheter. Regeringen har också gett Naturvårdsverket och Sveriges geologiska undersökning i uppdrag att ta fram en långsiktig strategi för hantering av gruvavfall, att utvärdera saneringsmetoder och att kartlägga kostnader. Vidare har regeringen uppdragit åt Naturvårdsverket att analysera och förtydliga sin vägledning om huruvida gruvavfall med farliga egenskaper bör klassificeras som farligt avfall. (Skr 2015/16:165)

Utgiftsområde 21 Energi

Det övergripande energipolitiska målet är att på kort och lång sikt trygga energitillgången på konkurrenskraftiga villkor. Politiken ska skapa villkor för en effektiv och hållbar energianvändning och en kostnadseffektiv svensk energiförsörjning med låg inverkan på hälsa, miljö och klimat. Den ska även underlätta omställningen till ett ekologiskt uthålligt samhälle samt främja en god ekonomisk och social utveckling i hela Sverige. Utgiftsområdet omfattar frågor om tillförsel, distribution och användning av energi. Statliga aktörer är bland annat Statens energimyndighet, Energimarknadsinspektionen, Affärsverket svenska kraftnät och Vattenfall. Budget för 2016 är 2,8 miljarder kronor. Energirelaterade skatter bidrar också med cirka 70 miljarder kronor per år i intäkter.

Viktiga utmaningar för det statliga åtagandet: Energipolitiken blir alltmer integrerad med andra politikområden, som näringspolitik, miljöpolitik och utrikespolitik. Den svenska industrin har historiskt gynnats av god tillgång till relativt billig el som produceras med vatten- och kärnkraft. Globala ekonomiska kriser, snabba politiska omprövningar och stora variationer i utbud och priser har medfört en växande osäkerhet om den långsiktiga energiförsörjningen, särskilt vad gäller el. Målet om en omställning till förnybar energi innebär stora utmaningar för elförsörjningen. Detta gäller bland annat lönsamheten för olika elproducenter, utbyggnad av elnätet, ny teknik för lagring av el samt styrning av efterfrågan.

Effektivitetsrevision

Granskning pågår om förutsättningar för stabilitet i elförsörjningen, kärnkraftstillsynen i Sverige samt av det samlade statliga stödet till solenergi.

Utgiftsområde 22 Kommunikationer

Målet för transportpolitiken är att säkerställa en samhällsekonomiskt effektiv och långsiktig hållbar transportförsörjning för medborgarna och näringslivet i hela landet. Transportpolitiken utgör merparten av området, därutöver ingår även politiken för informationssamhället som är uppdelad i tre delar: it-politik, postsektorn och grundläggande betaltjänster. Myndigheter på området är bland annat Trafikverket, Transportstyrelsen, Post- och telestyrelsen. Dessutom verkar ett antal statligt ägda bolag inom utgiftsområdet, exempelvis Arlandabanan, Svensk Bilprovning och Swedavia. Budgeten för 2016 är 54,1 miljarder kronor.

Viktiga utmaningar för det statliga åtagandet: En väl fungerande infrastruktur är central för tillväxt och ekonomiskt hållbar utveckling. Satsningar på ny infrastruktur och underhåll omfattar stora summor. Bedömningarna ska enligt regering och riksdag utgå från den s.k. fyrstegsprincipen och samhällsekonomiska analyser. Riksrevisionens granskningar har visat på brister i beslutsunderlagen. Ökande transportbehov och ambitiösa klimatmål ställer stora krav på analys, långsiktig styrning och teknikutveckling.

Årlig revision

Revisionsberättelse med *upplysning* har lämnats till Transportstyrelsen. Myndigheten har ingen bemyndiganderam kopplad till anslaget supermiljöbilspremie. Som framgår av årsredovisningen fanns det vid årsskiftet 1 479 fordon som var berättigade till supermiljöbilspremie 2015 men som inte hade fått den. Dessa utestående premier uppgår till maximalt 58 771 tusen kronor och belastar 2016 års anslag. Eftersom grunden för premien regleras av en förordning har Transportstyrelsen ingen möjlighet att påverka hur många fordon som blir berättigade till stöd.

Effektivitetsrevision

Sedan den förra årliga rapporten har en granskning om Arlandabanan publicerats. Det pågår granskningar av statens investeringar i farleder till allmänna hamnar samt Trafikverkets underhåll av vägar. Det pågår också en granskning av Sveriges digitala infrastruktur som även nämns under utgiftsområde 2, eftersom den har ett övergripande perspektiv om e-förvaltning och förutsättningar för demokrati.

OPS-lösningen för Arlandabanan (RiR 2016:3)

Arlandabanan är det hittills enda större nationella infrastrukturprojekt som genomförts i s.k. offentlig-privat samverkan (OPS). Banan byggdes av det privata företaget A-Train AB som också finansierade stora delar av investeringen. Staten finansierade resterande del och kommer också enligt avtalet att kunna överta anläggningen efter 45 år. Riksrevisionen har granskat vilka erfarenheter som finns av hur OPS-lösningen för Arlandabanan fungerat under de tjugo år som gått sedan Arlandabaneavtalen slöts mellan staten och operatören A-Train.

Riksrevisionens slutsatser: Granskningen visar att OPS-lösningen för Arlandabanan i huvudsak har fungerat väl men att det finns både för- och nackdelar och att detta är erfarenheter som bör beaktas om OPS ska användas i framtida infrastrukturprojekt.

- OPS kan bidra till att infrastrukturanläggningar färdigställs i tid och drivs med få störningar. Arlandabanan har sedan trafikstarten fungerat utan större störningar och med god punktlighet.
- Samhällsekonomiska kalkyler behövs även vid OPS för att kunna följa upp nyttan, vilket inte har skett i detta fall.
- Kostnadsuppföljningar har inte gjorts för att se om OPS gav lägre totalkostnader än för andra genomförandeformer.
- Riskfördelningen och finansieringslösning avgör hur villkoren i OPS-avtal utformas, vilket i sin tur har betydelse för hur staten kan påverka nyttjandet av den anläggning som OPS avser. I Arlandabanans fall står staten för låga risker och har därmed begränsad möjlighet att förhandla om ändringar i avtalsvillkoren. Det gäller exempelvis möjligheten att förhandla om ändringar i villkoren för att tillgodose en ökad efterfrågan på tågresor.

Efter granskningen: Regeringen ska lämna en skrivelse senast fyra månader efter att granskningen publicerats.

Utgiftsområde 24 Näringsliv

Verksamheten inom utgiftsområdet syftar till att stärka innovationskraften i Sverige, främja entreprenörskap och konkurrens samt att skapa tillväxt och sysselsättning i Sverige. Här ingår också bidrag till forskning och utveckling. Utgiftsområdet omfattar näringspolitik och utrikeshandel samt handels- och investeringsfrämjande. Myndigheter på området är bland annat Verket för innovationssystem (Vinnova), Tillväxtverket och Konkurrensverket. Dessutom berörs ett antal statliga bolag och stiftelser av utgiftsområdet, bland annat Almi Företagspartner AB, Visit Sweden AB och Stiftelsen Industrifonden. Budget för 2016 är 6 miljarder kronor.

Viktiga utmaningar för det statliga åtagandet: En stark tillväxt inom näringslivet är viktig för hållbar ekonomisk utveckling. Flera statliga aktörer verkar inom området, bland annat genom olika former av näringslivsstöd. En utmaning är att stärka samarbetet mellan företag, högskolor och forskningsinstitut för att främja innovationskraft och hållbar utveckling.

Årlig revision

Revisionsberättelse med *reservation* har lämnats till Tillväxtverket. Myndigheten har överskridit bemyndiganderamen gällande anslagspost 24.11. Bemyndiganderamen uppgår till 14 000 tusen kronor och utestående åtaganden enligt årsredovisningen

uppgår till 25 065 tusen kronor. Myndigheten har inte beskrivit orsaken till överskridandet i årsredovisningen.

Effektivitetsrevision

Det pågår tre granskningar av statliga bolag, varav två även nämns under utgiftsområde 2: en om hur statliga bolag presterar i förhållande till viktiga styrparametrar och en som innefattar kartläggning och genomgång av syftet med statens bolagsinnehav. Dessutom pågår en granskning av statens användning av monopol i Teracom. Därutöver pågår en granskning av statligt stöd till innovationer och företagande samt en mer övergripande granskning om näringspolitikens syfte, förvaltning och kostnader.

Riksrevisionens årliga revision har avlämnat revisionsberättelse med reservation för Tillväxtverket avseende överskridande av bemyndiganderam. Se bilaga 1 för mer information.

Generella iakttagelser från den årliga revisionen

De generella iakttagelserna från den årliga revisionen avser brister och problem som förekommer inom flera myndigheter och som kan innebära risker för att årsredovisningen inte blir fullständig och ger en rättvisande bild. Riksrevisionens generella iakttagelser från den årliga revisionen, i denna rapport, ger således en samlad bild av väsentliga frågeställningar och problem i myndigheternas redovisning. I flera fall avser de generella iakttagelserna brister som påpekats av Riksrevisionen under flera år, men där förbättrande åtgärder ännu inte har genomförts eller fått genomslag.

Ekonomiadministrativa regelverket för statlig redovisning

Riksrevisorernas bedömning: Vi anser, liksom tidigare år, att det är angeläget att fortsätta utveckla ett regelverk för årsredovisningen för staten så att den ger en rättvisande bild. En översyn bör göras för att få ett mer tydligt och enhetligt regelverk för myndigheternas återrapportering av finansiell information. Dessutom bör regleringen av redovisningen av gemensamma medel som tilldelas myndigheter för samarbetsprojekt följa enhetliga och tydliga regler som möjliggör bra uppföljning och kontroll.

Vår uppfattning är vidare att regeringen bör överväga att statlig verksamhet ska omfattas av samma krav på hållbarhetsredovisning, oavsett organisationsform.

Bakgrund

Riksdagen har vid flera tillfällen betonat att det är av central betydelse att myndigheternas årsredovisningar är rättvisande för att regeringen ska kunna fullgöra sin redovisningsskyldighet gentemot riksdagen.⁵ Riksrevisionen menar att detta fordrar klara och tydliga ekonomiadministrativa regelverk för myndigheterna, liksom ett tydligt definierat regelverk för årsredovisning för staten.

Granskningens resultat

Brist på normering av årsredovisningen för staten

Årsredovisningen för staten är upprättad enligt budgetlagen. Budgetlagen ger ett större utrymme för regeringen att bedöma vad som ska ingå i redovisningen än om regeringen skulle följa ett allmänt vedertaget ramverk för sin rapportering. Det saknas exempelvis kriterier i budgetlagen för hur årsredovisningen för staten ska avgränsas vad gäller vilka myndigheter och organisationer som ska ingå i den finansiella sammanställningen. Vidare ingår delar i årsredovisningen som inte är av

⁵ 2014/15:FiU9.

finansiell karaktär, såsom redovisning av regeringens intygande av EU-medel, uppföljning mot de budgetpolitiska målen och redovisning av regeringens åtgärder med anledning av Riksrevisionens rapporter. Även för dessa delar saknas en tydlig reglering av hur de ska redovisas i årsredovisningen för staten.

Riksrevisionen använder inte begreppet rättvisande bild i uttalandet om årsredovisningen för staten. Detta innebär inte att Riksrevisionen funnit väsentliga fel i sin granskning. För ett uttalande om rättvisande bild krävs däremot att årsredovisningen har upprättats enligt ett regelverk för redovisning som har utformats i syfte att uppnå en rättvisande bild. Budgetlagen är inte ett sådant ramverk.

För att uppfylla grundläggande krav för att uppnå en rättvisande bild krävs att regelverket ger upphov till räkenskaper som är oberoende, objektiva, transparenta och förståeliga. En läsare ska kunna förstå redovisningen på objektiva grunder. Det pågående arbetet inom EU med att ta fram en gemensam redovisningsstandard (Epsas⁶) är ett steg i denna riktning.

Riksrevisionen bedömer att det är angeläget att utveckla ett regelverk för årsredovisningen för staten som är utformat i syfte att ge en rättvisande bild.

Delat ansvar mellan myndigheter

Det finns ofta motiv för delat ansvar mellan myndigheter eller mellan myndigheter och regeringen eller Regeringskansliet. Myndigheter behöver samverka för att nå uppsatta mål. Det är därför relativt vanligt att myndigheter delar ansvar för utbetalningar och åtaganden.

Sedan 2012 har den årliga rapporten framhållit att delat ansvar medför risker för oklar ansvarsfördelning och kan ha negativa konsekvenser för redovisning, styrning och uppföljning. Det kan uppstå luckor i ansvaret för det statliga åtagandet. När ansvaret är uppdelat mellan en myndighet och regeringen eller Regeringskansliet blir dessa risker särskilt påtagliga. Regeringen och Regeringskansliet omfattas inte av myndighetsförordningen och förordningen om intern styrning och kontroll och omfattas därför inte av samma krav på kontroll som andra myndigheter.

Problemen kvarstår även för 2015. Riksrevisionen anser att det inte är tillfredsställande att aktörer som inte omfattas av de grundläggande reglerna om ledningens ansvar fattar beslut om användningen av statliga medel. Regeringen bör säkerställa en betryggande styrning och kontroll för denna typ av åtaganden.

Behov av tydligare regelverk

Myndigheternas återrapportering av ekonomiska transaktioner i årsredovisningen styrs av ett antal förordningar kompletterade med ESV:s föreskrifter, allmänna råd och handledningar. Allmänna råd utgör rekommendationer, och handledningarna

⁶ European Public Sector Accounting Standards.

ger praktisk men ej styrande reglering för att nå målen enligt förordning och föreskrifter. I takt med att redovisningen utvecklas och nya företeelser eller betingelser uppstår har handledningarna fått en stor roll för att skapa enhetlighet i myndigheternas redovisning.

Liksom tidigare år har Riksrevisionen i årets granskning av årsredovisningar konstaterat bristande eller otydlig reglering, bland annat när det gäller avgiftsintäkter och beställningsbemyndiganden. Riksrevisionen noterar även en förskjutning från förordning och föreskrifter till allmänna råd eller handledningar. Det kan medföra otydlig tillämpning eftersom det inte är ett krav att följa handledningar. Riksrevisionen anser att reglerna för årsredovisningen bör anges i förordning och föreskrifter när så är möjligt.

Redovisning av använda medel för samarbetsprojekt

Myndigheter samarbetar i allt större utsträckning och en del myndigheter har även i uppgift att genomföra olika samarbetsprojekt. Ett exempel är Länsstyrelsen i Västmanlands län som har getts 30 miljoner kronor i anslag för att genomföra ett antal utvecklingsprojekt tillsammans med andra länsstyrelser.

Riksrevisionen noterar att det inte är tydligt enligt regelverket hur sådana medel ska redovisas. Länsstyrelsen i Västmanland har betraktat medlen som verksamhetskostnader, men skulle även kunna klassificera dessa som transfereringar. Hur medlen klassificeras påverkar den interna styrningen och kontrollen och hur medlen ska avräknas från anslag. Riksrevisionen har noterat att Länsstyrelsen i Västmanlands län avräknat anslag som transfereringar men redovisat kostnaderna som verksamhetskostnader. Det innebär en felaktig anslagsbelastning och medförde en reservation i revisionsberättelsen.

Redovisning av avsättningar för garantier och återställning av förorenad mark

Riksrevisionen har konstaterat fel och brister hos några av de myndigheter som redovisar avsättningar avseende garantier. Det gäller Sida och Exportkreditnämnden (EKN). Bristerna bedöms till viss del vara en konsekvens av otydliga regler. Felen eller bristerna har inte påverkat Riksrevisionens revisionsberättelse. Riksrevisionen noterar dock att reglerna för hur garantier och avsättningar ska redovisas i staten behöver göras tydligare. ESV har i uppdrag att utreda värdering och redovisning av garantier. Riksrevisionen anser att det är angeläget att arbetet prioriteras så att reglerna kan tillämpas för redovisning av garantier och värdering av garantiavsättningar under 2016. Riksrevisionen framhöll föregående år att det finns behov av att stärka och förtydliga redovisningen mot anslag för avsättningar relaterade till kostnader för sanering och återställning av förorenade områden. ESV har i uppdrag att förtydliga även detta regelverk, och Riksrevisionen betonar vikten av detta arbete som är angeläget för alla parter.

Undantag från det ekonomiadministrativa regelverket

Det förekommer relativt ofta att myndigheter får undantag från redovisningskrav i förordningar. En genomgång av regleringsbrev för 2016 visar att totalt 90 myndigheter har beviljats undantag från en eller flera förordningar. Det är 21 länsstyrelser som delvis har undantag från kravet att resultatredovisningen ska visa hur prestationer har utvecklats vad gäller volym och kostnader, samt undantag från att redovisa intäkter enligt verksamhetsindelningen. Dessutom har 30 universitet och högskolor undantag bland annat för när avräkning mot anslag ska göras. Resterande 39 myndigheter har beviljats specifika undantag som främst rör förordningen om årsredovisning och budgetunderlag (FÅB), anslagsförordningen, kapitalförsörjningsförordningen och avgiftsförordningen. Samtliga länsstyrelser samt avvecklingsmyndigheter har getts undantag från FÅB i form av förenklingar av resultatredovisningen i årsredovisningen.

Därutöver har specifika undantag från anslagsförordningen lämnats för några myndigheter. Det gäller främst undantag från kostnadsässig anslagsavräkning, hantering av intäkter som myndigheten disponerar från försäljningar samt utgiftsmässig anslagsavräkning för varulager eller anläggningstillgångar.

Riksrevisionen konstaterade även i årliga rapporten 2015 att undantag från förordningar är vanliga. Undantag riskerar att försämma möjligheterna att få en rättvisande bild av den finansiella statliga verksamheten. Riksrevisionen anser därför att undantag från det ekonomiadministrativa regelverket bör hanteras restriktivt. Ett antal av de undantag som finns har existerat under flera år. Om undantagen ska betraktas som permanenta bör regeringen överväga om undantagen i stället ska anges i myndighetens instruktion.

En del undantag avseende resultatredovisningen bedömer Riksrevisionen inte som nödvändiga. Förordningen tillåter en relativt fri form av återrapportering. Föreskrifterna anger bland annat att innehållet ska anpassas efter verksamhetens art och regeringens behov av information.

Hållbarhetsredovisning

Numera är det vanligt att privata företag lämnar en hållbarhetsredovisning. Den är integrerad i årsredovisningen eller redovisas separat. Återrapporteringen omfattar framför allt miljö, sociala förhållanden, mänskliga rättigheter och korruption. Den redovisar också organisationens hållbarhetspolicy, risker och indikatorer för resultatet av hållbarhetsarbetet. Under 2016 kommer ett lagförslag som gör hållbarhetsredovisningar obligatoriska för ett stort antal större företag i Sverige från 2017. Statligt ägda bolag har sedan 2008 varit ålagda att lämna hållbarhetsredovisning. Det finns dock inga krav på statliga myndigheter att lämna hållbarhetsredovisning. Sådana krav skulle ge riksdag och regering möjlighet att följa upp att myndigheterna är föredömen vad gäller socialt och miljömässigt ansvarstagande.

Riksrevisionen har diskuterat med några myndigheter som ser ett behov av att införa hållbarhetsredovisning. Det finns i dag olika etablerade standarder och normer för hållbarhetsredovisning. Riksrevisionen bedömer att det bör vara möjligt att utforma riktlinjer för hållbarhetsredovisning för de statliga myndigheter där regeringen bedömer det vara relevant.

Riksrevisionen bedömer att en hållbarhetsredovisning, som är fristående från årsredovisningen, kan bidra till en mer fullständig bild av verksamhetens resultat även i myndigheter.

Slutsatser

Riksrevisionen rekommenderar att regeringen ser över det ekonomiadministrativa regelverket för statliga myndigheter och för årsredovisningen för staten. Viktiga delar i detta är

- att utveckla ett regelverk för årsredovisningen för staten som är utformat i syfte att ge en rättvisande bild
- att en betryggande styrning och kontroll säkerställs för åtaganden med delat ansvar
- att förekomsten av undantag mot det ekonomiadministrativa regelverket begränsas
- att redovisning av gemensamma medel för samarbetsprojekt regleras på ett enhetligt och tydligt sätt som möjliggör en bra uppföljning och kontroll
- att regler för årsredovisningen anges i förordning och föreskrifter när så är möjligt i stället för i praktiska vägledningar.

Därutöver framhåller Riksrevisionen att regeringen bör överväga att statlig verksamhet ska omfattas av samma krav på hållbarhetsredovisning oavsett organisationsform.

Otydliga regler för avgiftsfinansiering

Riksrevisorernas bedömning: Vi anser att regeringen bör stärka styrningen av avgiftsbelagd uppdragsverksamhet genom att klargöra de ekonomiska målen för myndigheternas avgiftsbelagda verksamheter. Förordningar och föreskrifter bör ange att målen ska anpassas till myndigheternas verksamhet. Detta är särskilt viktigt där verksamhet bedrivs i konkurrens och där priser som skadar konkurrensen inte får sättas. Det bör tydligt regleras när avgifter ska tillåtas generera överskott.

Bakgrund

Många myndigheter finansierar delar av sina verksamheter med offentligrättsliga avgifter eller avgifter i uppdragsverksamhet. Full kostnadstäckning ska normalt gälla som ekonomiskt mål för avgiftsbelagd verksamhet, såvida inte riksdagen eller

regeringen beslutat något annat. Utifrån detta ska myndigheterna beräkna avgifterna så att intäkterna på sikt täcker samtliga kostnader. Av ESV:s föreskrifter till avgiftsförordningen⁷ framgår att detta krav ska ses på ett eller några års sikt. En avvikelse för enstaka år innebär inte att myndigheten inte lever upp till kravet. Inom uppdragsverksamheten ska avgifter normalt beräknas med full kostnadstäckning som ekonomiskt mål, om inte regeringen beslutat annat. I de flesta fall får myndigheten disponera avgifterna.

Riksrevisorernas årliga rapport 2015 pekade på otydligheter och motstridigheter i styrningen av hur myndigheter får ta ut avgifter och hur verksamheten ska finansieras. Det gällde också hur regeringen hanterar över- eller underskott i sådan verksamhet.

Granskningens resultat

Riksrevisionen konstaterar även i år brister och otydlighet i styrningen av avgiftsfinansierad verksamhet, trots att Regeringskansliet arbetar med frågan sedan en tid. För 2015 har 12 revisionsberättelser avlämnats med upplysningar som handlar om sådana otydligheter eller motstridigheter.

Otydligheter i reglering av underskott i avgiftsverksamhet

Bristerna och otydligheterna har bland annat följande konsekvenser.

- *Regeringen anger i finansiella villkor att full kostnadstäckning ska gälla, samtidigt som avgifter är beloppsbestämda i en annan förordning eller i ett regeringsbeslut. Därmed saknas det förutsättningar för myndigheten att bedriva verksamheten med full kostnadstäckning. Myndigheterna kan dessutom under lång tid ha redovisat avvikelser i avgiftsfinansierad verksamhet i enlighet med reglerna i förordningen. Detta gäller exempelvis för etikprövningsnämnderna i Göteborg, Linköping, Lund, Stockholm, Umeå, och Uppsala. Deras avgifter är fastställda i förordning, och myndigheterna har inte uppnått full kostnadstäckning på flera år.*
- *Regeringen har inte angett undantag från full kostnadstäckning, eller alternativ finansiering trots att det knappast går att uppnå full kostnadstäckning med gällande villkor. Detta gäller exempelvis för Länsstyrelsen i Västmanlands län och Länsstyrelsen i Västernorrlands län och verksamheter inom djurskyddsområdet. Avgifter sätts av Statens Jordbruksverk, och länsstyrelserna har begränsade möjligheter att leva upp till det ekonomiska målet om full kostnadstäckning.*
- *Regeringen anger att full kostnadstäckning ska gälla, samtidigt som verksamheten till viss del får finansieras med anslag. Detta gäller exempelvis Skolverket som liksom föregående år utfärdar lärarlegitimationer med krav på full kostnadstäckning. Samtidigt har myndigheten rätt att använda anslagsmedel för att täcka en del av kostnaderna.*

⁷ ESV:s föreskrifter till 5 § avgiftsförordningen (1992:191).

När det finns väsentliga avvikelser från avgiftsförordningen, som till stor del kan förklaras med oklarheter i styrning eller finansiella villkor, har detta inte påverkat Riksrevisionens uttalande i revisionsberättelsen. Det har i stället resulterat i en upplysning, det vill säga läsanvisning, i revisionsberättelserna. Det är viktigt att det pågående arbetet för att förbättra styrningen på detta område leder till påtagliga förbättringar.

Ackumulerade överskott i uppdragsverksamhet

Det förekommer att uppdragsverksamhet med krav på full kostnadstäckning inom framför allt universitets- och högskoleområdet ackumulerar överskott som är väsentliga i förhållande till omsättningen. Enstaka räkenskapsår kan ge både under- och överskott, men den långsiktiga trenden är att myndigheterna ackumulerar betydande och ökande överskott i avgiftsfinansierad uppdragsverksamhet. Myndigheterna inom denna sektor har dessutom fått undantag från krav om att i särskild skrivelse till regeringen föreslå hur överskotten ska användas. I några fall uppgår de ackumulerade överskotten till mer än hälften av ett års omsättning.

Det grundläggande begreppet full kostnadstäckning innebär att avgiftsintäkterna på några års sikt ska täcka kostnaderna i verksamheten. Befintliga överskott i denna verksamhet indikerar snarare att verksamheten bedrivs med vinst och överensstämmer därmed inte med den ekonomiska styrningen. Kravet enligt regleringsbrev är att verksamheten ska bedrivas med full kostnadstäckning, vilket inte borde innebära att generera betydande överskott. Riksrevisionen anser att om syftet är att tillåta avgiftssättning som innebär överskott måste detta tydligt regleras.

Åttersrapportering av avgiftsbelagd verksamhet

Alla myndigheter som har en avgiftsbudget i regleringsbrevet ska i årsredovisningen följa upp och kommentera avgiftsintäkter enligt denna budget.

Regeringen har gett en del myndigheter rätt att täcka delar av kostnaderna för den avgiftsfinansierade verksamheten med anslagsmedel. Det förekommer även att delar finansieras med bidrag. Regeringen inkluderar dock enbart avgiftsintäkter i regleringsbrevets avgiftsbudget för verksamheten. När myndigheterna redovisar enligt regeringens avgiftsbudget ges därmed inte en fullständig bild av verksamhetens finansiering. Riksrevisionen anser att det är tveksamt om denna redovisning ger en tydlig och rättvisande bild av verksamheten.

Slutsatser

Granskningen visar flera kvarvarande brister och otydlighet i styrningen av avgiftsfinansierad verksamhet:

- Trots att regeringen anger att full kostnadstäckning ska gälla för en verksamhet saknas i flera fall förutsättningar för att uppnå detta.
- Om verksamheten ska bedrivas med överskott måste detta tydligt regleras.

- När finansiering sker genom både avgiftsintäkter och genom anslag ger nuvarande återrapportering inte en rättvisande bild av verksamheten. Återrapporteringen ska ge en transparent bild av den avgiftsfinansierade verksamheten. I de fall verksamheten delvis finansieras med andra medel än avgiftsintäkter bör detta också framgå av återrapporteringen.

Otydliga regler för bemyndiganden

Riksrevisorernas bedömning: Ramarna för bemyndiganden är omfattande både till antal myndigheter som har sådana och beloppsmässigt. Vi anser att regeringen bör stärka styrningen av bemyndiganden genom tydligare skrivningar i regleringsbrev och genom att förtydliga regelverket för hanteringen av bemyndiganden. Återrapporteringen i årsredovisningen bör innehålla en fullständig redovisning av ingångna åtaganden. Det bör inte finnas några otydligheter om när ett bemyndigande behövs.

Bakgrund

Många myndigheter får ramar för bemyndigande i regleringsbrevet. Bemyndigande krävs för att myndigheterna ska kunna ingå bindande åtaganden som tar framtida anslagsmedel i anspråk. Förvaltningsutgifter som är nödvändiga för myndighetens löpande verksamhet, till exempel avtal om anställningar, hyra av kontorsmaskiner, förbrukningsvaror behöver inte ha ett bemyndigande. Totalt har cirka 65 myndigheter getts rätt att ingå framtida åtaganden om sammanlagt cirka 406 miljarder kronor. Av dessa har 16 myndigheter en tilldelad ram som överstiger en miljard kronor.

Återrapportering av ingångna åtaganden mot erhållen bemyndiganderam görs i årsredovisningen genom bemyndiganderedovisningen. Reglerna för bemyndigande finns i anslagsförordningen (2011:223). I de fall riksdagen inte har beslutat om ett bemyndigande för ett anslag finns en undantagsregel där myndigheterna får ingå åtaganden upp till 10 procent av tilldelat anslag utan bemyndigande.

Bemyndiganden kan avse både belopp och tid för infriande; ofta finns även slutår kopplat till bemyndigandet. Vidare anges i anslagsförordningen att regleringsbrevet redovisar en plan över infrianden. Det framgår i ESV:s handledning för bemyndiganden⁸ att regleringsbrevens uppställning eller plan av bemyndiganden per år antingen kan vara styrande eller indikativa. Indikativa belopp ska anses vara en utbetalningsprognos, medan styrande belopp utgör de maximala belopp en myndighet har rätt att nyttja för respektive år.

⁸ ESV lämnar föreskrifter, allmänna råd och skriver handledningar. Föreskrifter ska följas, och allmänna råd och handledningar ger vägledning för myndigheterna.

Granskningens resultat

Riksrevisionens granskning av hur myndigheterna efterlever anslagsförordningen visar ett antal brister kopplat till bemyndiganden. För 2015 har Riksrevisionen särskilt uppmärksammat följande.

Indikativa och styrande åtaganden

I ESV:s föreskrifter⁹ framgår att myndigheterna i not till anslagsredovisningen ska kommentera väsentliga skillnader mellan tilldelat bemyndigande och utestående åtagande. I ESV:s allmänna råd¹⁰ framgår att ett överskridande kan avse både att bemyndigandet överskridits till sitt belopp och i fråga om sluttidpunkt.

Riksrevisionen noterar att det inte alltid framgår av regleringsbrevens huruvida tilldelade ramar är styrande eller indikativa. Enligt ESV:s handledning ska i så fall tilldelade bemyndiganden anses vara styrande. Det finns dock exempel på bemyndigande där det inte framgår av regleringsbrevet om det är indikativt eller styrande och där slutåret flyttats framåt i kommande regleringsbrev. Detta kan peka på att avsikten troligen är att beloppen är indikativa. I dessa fall kan det inte fastställas om överskridande har gjorts.

Fullständighet i bemyndiganderedovisningen

Enligt ESV:s handledning för bemyndiganden¹¹ behöver myndigheternas redovisning inte inkludera ännu ej infriade åtaganden som gjorts tidigare år med stöd av tidigare års bemyndiganden, om inga nya åtaganden görs under året. Anslagsförordningen och tillhörande föreskrifter anger att bemyndiganden avser budgetår, och om myndigheten inte har för avsikt göra nya åtaganden behövs inget nytt bemyndigande, och därigenom kommer det inte heller att ingå i redovisningen.

En effekt av detta är att bemyndiganderedovisningen för en myndighet inte behöver vara fullständig eftersom samtliga utestående åtaganden som myndigheten ingått inte framgår av redovisningen. Riksrevisionen anser att bemyndiganderedovisningen därmed kan bli missvisande. Det är rimligt att anta att en läsare utgår från att redovisningen är fullständig, liksom de andra finansiella delarna i årsredovisningen. Ett grundläggande transparenskrav borde vara att redovisningen inkluderar samtliga utestående åtaganden som en myndighet har ingått.

Svårt att avgöra när bemyndigande behövs

Åtaganden för framtiden regleras i regleringsbrev eller i lagar eller förordningar. Det innebär att det finns olika regler för hur åtaganden ska bedömas. Åtaganden

⁹ ESV:s föreskrifter till 6 kap. 1 § förordningen om årsredovisning och budgetunderlag (2000:605).

¹⁰ ESV:s allmänna råd till 6 kap. 1 § förordningen om årsredovisning och budgetunderlag (2000:605).

¹¹ ESV:s handledning Beställningsbemyndiganden och åtaganden i den löpande verksamheten (2013:52).

som fastställs i lag ska enligt handledningen normalt inte kräva tilldelade bemyndiganderamar. Vad som inryms i begreppet "normalt" anges inte. Föreskrifterna till anslagsförordningen anger dessutom att bindande åtagande, utöver genom ett faktiskt beslut hos myndigheten, kan uppstå "om andra omständigheter visar att utfästelsen är avsedd att vara känd". Vad som menas med "andra omständigheter visar att utfästelsen är avsedd att vara känd" framgår inte av förordning, föreskrifter eller allmänna råd.

Riksrevisionen konstaterar att det kan vara svårt att fastställa när myndigheter ska ha ett bemyndigande för att kunna göra bindande åtaganden för framtida utgifter. Det finns osäkerhet om vad som anses ingå i åtaganden för den löpande verksamheten som undantas från behov av bemyndiganden.

Riksrevisionen har lämnat en upplysning i revisionsberättelsen för Transportstyrelsen om ett åtaganden som gjorts allmänt känt genom regeringens webbplats, men där myndigheten inte haft tilldelat bemyndigande för dessa åtaganden. Transportstyrelsen lämnade information om ärendet och redogjorde för effekterna av detta i årsredovisningen.

Delat ansvar för bemyndiganden

En del myndigheter som disponerar anslag med bemyndiganden kopplade till dessa anslag har ett delat ansvar för hanteringen. Beslut om utbetalning fattas av en myndighet, men utbetalningen genomförs av en annan myndighet som också har bemyndiganderamen.

Ett exempel på detta är Statens Jordbruksverk och länsstyrelserna. Länsstyrelserna fattar beslut om utbetalning för vissa stöd, och Statens Jordbruksverk verkställer utbetalningen. För vissa stöd finns inget belopp i länsstyrelsernas beslut, eftersom stödet beror på exempelvis antal hektar som den bidragsberättigade uppger och detta kan förändras mellan beslut och utbetalning. I dessa fall har inte heller en beräkning gjorts utan redovisningen har baserats på en uppskattning, vilket ytterligare försvårar uppföljning och kontroll.

Ett likartat problem finns med Tillväxtverket och deras anslag för regionala tillväxtåtgärder. Landsting, samverkansorgan och kommuner fattar beslut om bidrag, som Tillväxtverket betalar ut. På grund av handhavandefel genomförde Tillväxtverket inte utbetalningar under 2015 som samverkansorganen beslutat om. Eftersom åtagandena kvarstod vid bokslutsdagen ledde detta till ett överskridande av bemyndiganderamen.

Riksrevisionen har tidigare påtalat riskerna med att ha sådana brutna ansvarskedjor i hanteringen. En myndighet som tilldelats ett bemyndigande men där en annan myndighet eller organisation får göra åtaganden, kan inte förväntas ta ansvar för och intyga den interna styrningen och kontrollen, när myndigheten faktiskt inte har

möjlighet att styra och kontrollera hela kedjan. Det medför också risk för att åtaganden inte redovisas fullständigt och riktigt.

Omvärdering av ingångna åtaganden

Enligt ESV:s allmänna råd till 17 § anslagsförordningen bör en myndighet omvärdera åtaganden som kvarstår från tidigare år om det finns ny information som väsentligt påverkar de framtida utgifter som ska finansieras från anslag. Vad som innefattas i en omvärdering framgår inte tydligt i ramverket för bemyndiganden.

Riksrevisionen har lämnat en revisionsberättelse med reservation avseende Sida. Några avtal har under 2016 skrivits om med förändrade bidragsbelopp, eftersom utestående åtaganden översteg tilldelad ram per den 31 december 2015. Riksrevisionen betraktar en omförhandling av redan ingångna åtaganden som en ny händelse som inte kan betraktas som en omvärdering av existerande åtaganden. Därmed anser Riksrevisionen att myndigheten har överskridit bemyndiganderamen. Riksrevisionens uppfattning är att detta inte är en omvärdering, men det kan finnas anledning att tydligt definiera vad som innefattas i begreppet omvärdering.

Slutsatser

Riksrevisionen har uppmärksammat vissa problem med bemyndiganden hos myndigheterna:

- Det framgår inte alltid tydligt i regleringsbrev om tilldelade ramar är indikativa eller styrande.
- Redovisningen av bemyndiganden blir ibland missvisande eftersom myndigheterna inte behöver redovisa samtliga utestående åtaganden.
- Eftersom åtaganden för framtiden regleras i olika lagar och förordningar kan det vara svårt att fastställa när myndigheter ska ha ett bemyndigande.
- Delat ansvar för bemyndiganden mellan myndigheter och mellan myndigheter och andra organisationer medför risker för ineffektiv styrning och kontroll.
- Det framgår inte tydligt i regelverket för bemyndiganden vad som omfattas av begreppet omvärdering av åtaganden.

Riksrevisionen rekommenderar regeringen att förtydliga relevanta förordningar och föreskrifter för hanteringen av bemyndiganden, samt att styrningen genom framför allt regleringsbrev görs tydligare. Åtterrapporeringen i årsredovisningen av ingångna åtaganden bör innehålla en fullständig redovisning av dessa. Det bör inte finnas några otydligheter om när ett bemyndigande behövs för framtida åtaganden. Det bör vara klart vad ett tilldelat bemyndigande innebär vad gäller belopp eller sluttider.

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

Riksrevisorernas bedömning: Majoriteten av myndigheterna uppger att den interna styrningen och kontrollen är betryggande. De brister vi påpekat i de årliga rapporterna under fem år kvarstår dock. Vi anser att den nuvarande förordningen inte säkerställer att alla myndigheter tydligt redovisar sitt arbete med intern styrning och kontroll. Det saknas ofta en koppling mellan uttalandet om intern styrning och kontroll och vidtagna åtgärder. Regeringen behöver tydliggöra hur redovisningen ska göras. Det bör införas ett krav på att ledningen ska ta ställning till hur de redovisade bristerna påverkat eller skulle kunna påverka årsredovisningen. Det bör också införas ett krav på att ledningen uttalar sig när den interna styrningen och kontrollen under räkenskapsåret inte anses vara betryggande.

Bakgrund

Myndigheternas ledning ansvarar enligt myndighetsförordningen (2007:515) för verksamheten och ”skall se till att den bedrivs effektivt och enligt gällande rätt och de förpliktelser som följer av Sveriges medlemskap i Europeiska Unionen, att den redovisas på ett tillförlitligt och rättvisande sätt samt att myndigheterna hushållar väl med statens medel”. Avvägningen mellan myndighetsförordningens olika mål för verksamheten görs normalt genom det som kallas intern styrning och kontroll.

För 68 myndigheter gäller förordningen (2007:603) om intern styrning och kontroll. I anslutning till underskriften i årsredovisningen ska ledningen för dessa myndigheter lämna en bedömning av om den interna styrningen och kontrollen är betryggande. Riksrevisionen anser att 2 kap. 8 § FÅB om hur en myndighetsledning ska redovisa sin bedömning av intern styrning och kontroll ger utrymme för olika tolkningar och ambitionsnivåer.

Riksrevisionen har tidigare, i de årliga rapporterna, redovisat hur myndigheterna redogjort för sitt arbete med intern styrning och kontroll. Riksrevisionen anser att det finns ett behov av ökad tydlighet i hur myndigheterna ska redovisa dessa frågor. År 2015 lämnade ESV en rapport med en sammanställning motsvarande den Riksrevisionen gjort tidigare år, och 2016 har ESV lämnat en rapport som även innehåller kommentarer avseende Riksrevisionens bedömning avseende intern styrning och kontroll i den årliga rapporten 2015.

ESV framhåller i sin rapport Internrevision och intern styrning och kontroll 2015 (2016:14) att tydligheten avseende hur förordningen kan tillämpas kan öka med stöd av metoder, riktlinjer, utbildning och rådgivning och att det inte behöver ske via föreskrifter. ESV anser också att den interna styrningen och kontrollen kan vara betryggande när åtgärder är planerade även om åtgärderna inte är genomförda och på så sätt vidtagna. ESV bedömer att det inte är väsentlig information att redovisa hur årsredovisningen kunde ha påverkats av bristerna som anges i redovisningen av bedömningen av intern styrning och kontroll.

Granskningens resultat

Granskningarna av myndigheternas årsredovisningar visar som tidigare år att majoriteten av myndighetsledningarna uppger att den interna styrningen och kontrollen är betryggande. Arbetsförmedlingen, Försäkringskassan, Kriminalvården och Polismyndigheten anger i likhet med tidigare år att det finns brister i den interna styrningen och kontrollen. E-hälsomyndigheten samt Karolinska Institutet uppger för första året brister i den interna styrningen och kontrollen.

Försäkringskassan och Arbetsförmedlingen beskriver brister och anger vilka förbättringsområden som finns. Effekterna på innevarande års årsredovisning framgår inte.

Polisen anger att riskanalys inte har genomförts för hela verksamheten och att det finns brister i genomförande av beslutade åtgärder, uppföljning och dokumentation i en av de större polisregionerna. Polisen anger också att det finns brister i myndighetens tidsredovisning. Det påpekas att detta kan påverka om beskrivningen av resursanvändningen är rättvisande. Effekten på innevarande års årsredovisning framgår inte.

Kriminalvården anger att myndighetens planerings- och uppföljningsprocess ännu inte är helt utbyggd och förankrad. Dessutom finns det svagheter i samordningen av myndigheternas riskhantering samt att den interna tillsynen och egenkontrollen ännu inte sker samordnat. Effekten på innevarande års årsredovisning framgår inte.

E-hälsomyndigheten, som är en ny myndighet, beskriver att det finns brister i planering och uppföljning av verksamheten. Bristen handlar framför allt om myndighetens förmåga att under året bedöma resursåtgång och att utifrån utfallet göra nya bedömningar och vidta lämpliga åtgärder. Effekten på innevarande års årsredovisning framgår inte.

Karolinska Institutet (KI) redovisar sitt systematiska arbete med intern styrning och kontroll genom riskanalys, kontrollåtgärder, uppföljning och dokumentation. Ledningen bedömer att det kan föreligga brister utifrån ett personalärende vid KI avseende en forskare. Konsistoriet har tillsatt en extern utredning för att utreda ärendet. Effekten på innevarande års årsredovisning framgår inte.

Flera myndigheter rapporterar därutöver att det har funnits brister under året men anger ändå att den interna styrningen och kontrollen är betryggande, eftersom bristerna är föremål för en åtgärdsplan. I de flesta, men inte samtliga, av dessa fall är åtgärdsplanen påbörjad och kommer att slutföras under snar framtid.

ESV framhåller i sin rapport att det för ett par av de myndigheter som har redovisat brister kan diskuteras om myndigheterna egentligen har redovisat risker och inte brister i den interna styrningen och kontrollen. ESV konstaterar att det behövs mer information om de redovisade bristerna för att kunna konstatera att så verkligen är fallet.

Slutsatser

De brister vi påpekat i de årliga rapporterna under fem år kvarstår:

- Det saknas ofta en koppling mellan uttalandet om intern styrning och kontroll och vidtagna åtgärder under det år som årsredovisningen avser.
- Beskrivningen av bristerna uppvisar en stor variation. Flera myndigheter blandar samman begreppen risk och brist. Myndigheterna uttalar sig oftast inte om effekten på årsredovisningen.
- Myndigheterna ska uttala sig om att årsredovisningen för ett specifikt år ger en rättvisande bild, men flera myndigheter lämnar en bedömning av den interna styrningen och kontrollen som inte avser det aktuella året. Bedömningen kan omfatta flera år.

Den nuvarande normeringen säkerställer således inte att myndigheterna redovisar en tydlig bild av hur ledningen lever upp till sitt förvaltningsansvar. Värdet av nuvarande intygande kan därför ifrågasättas.

Riksrevisionen rekommenderar regeringen att förtydliga förordningen om intern styrning och kontroll. Det bör göras genom att införa krav på att myndigheternas ledning ska ta ställning till hur de redovisade bristerna påverkar eller skulle kunna påverka årsredovisningen. För att öka tydligheten ytterligare bör det också finnas krav på att myndighetsledningen uttalar sig i årsredovisningen om när den interna styrningen och kontrollen under räkenskapsåret inte anses vara betryggande.

Om det huvudsakliga syftet med uttalandet om intern styrning och kontroll är att utgöra underlag för myndighetens dialog med regeringen, bör detta läggas utanför ett intygande i årsredovisningen.

Styrelser och nämnder för statliga myndigheter

Riksrevisorernas bedömning: Vi anser att om myndigheterna anser att de behöver betala ut högre styrelsearvode än vad som är föreskrivet bör ersättningsystemet ses över. Vidare konstaterar vi att det behövs regler för de fall då en styrelseledamot avgår ur styrelsen under pågående mandatperiod.

Bakgrund

Cirka 90 myndigheter leds av en styrelse eller en nämnd. Regeringen beslutar särskilt om ersättning till ordförande och vice ordförande. Ersättningen till ledamöter och ersättare i statliga myndigheters styrelser samt i statliga nämnder och råd m.m. som tillsätts av regeringen regleras i det flesta fall i förordning.¹² Ersättning betalas

¹² Förordningen (1992:1299) om ersättning för uppdrag i statliga styrelser, nämnder och råd m.m.

normalt ut per sammanträdesdag. Ersättning betalas bara till den som är närvarande vid sammanträdet, om det inte finns särskilda skäl för något annat. Ersättning till sakkunniga, experter och sekreterare beslutas normalt av myndigheten.

Regeringen beslutar om styrelseledamöter i statliga myndigheter. Regeringskansliets vägledning¹³ anger att om en ledamot vill avgå ur styrelsen under pågående mandatperiod, eller inte önskar fortsatt förordnande efter mandatperiodens slut, ska detta anmälas till regeringen via berört departement.

Granskningens resultat

Styrelsearvoden

Granskningen visar att några myndigheter betalar ut högre styrelsearvode än vad som är föreskrivet. Konstnärsnämndens styrelse har fattat beslut om arvodesnivåer utöver det som är angivet i förordningen för ledamöter i Konstnärsnämnden. Det samma gäller för Sveriges bildkonstnärsfonds styrelse, som är en fond inom Konstnärsnämnden.

När det gäller riksdagsmyndigheter får arvode, enligt lag¹⁴, betalas ut till ledamöterna för sammanträdesdag som infaller en måndag, en fredag eller under plenifria perioder. Stiftelsen Riksbankens Jubileumsfond ska enligt stadgarna följa denna lag. Jubileumsfonden har betalat ut mötesarvode för styrelsemöte på torsdagar, vilket är i strid med lagen. Jubileumsfonden har även beviljat sakkunnigarvode för de styrelseledamöter som har deltagit i beredningsgrupper som bereder ärenden åt styrelsen. Som motiv till utbetalningarna hänvisas bland annat till att vissa styrelseledamöter lägger ned mycket tid inom beredningsgrupper. Det anses rimligt att ledamöterna får ersättning för detta arbete.

Styrelseledamöters frivilliga avgång

Av Regeringskansliets vägledning framgår inte om det krävs ett beslut från regeringen för att en ledamot ska entledigas från sitt uppdrag som styrelseledamot. Frågan har varit aktuell för revisionen vid två tillfällen under det senaste året. Vid ett tillfälle begärde en ledamot entledigande från och med den 1 januari 2016, men regeringsbeslutet om entledigande kom den 25 februari, dvs. efter det datum då myndighetens årsredovisning skickades in till regeringen. Ledamoten hade då inte deltagit i styrelsens arbete eller beslut sedan den 31 december. I det andra fallet begärde styrelseledamoten entledigande fr.o.m. den 9 februari och fick ett regeringsbeslut om entledigande per detta datum den 25 februari.

¹³ Effektiv styrelse – Vägledning för statliga myndighetsstyrelse, 2008.

¹⁴ Lagen (1989:185) om arvoden m.m. för uppdrag inom riksdagen, dess myndigheter och organ.

Slutsatser

Granskningen visar att vissa myndigheter betalar ut högre styrelsearvoden än vad som är föreskrivet. Riksrevisionen rekommenderar en översyn av ersättningssystemet.

I privat sektor har ändringar i styrelsens sammansättning verkan först från den tidpunkt då anmälan om ändringen kom in till Bolagsverket, eller från den senare tidpunkt som anges i det beslut som anmälan grundar sig på. Riksrevisionen anser att det skulle underlätta om en motsvarande process fanns även för statliga myndigheter och nämnder.

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

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

Rapporten bygger på granskningsresultat från både den årliga revisionen och effektivitetsrevisionen. Inom den årliga revisionen granskar och bedömer vi om myndigheternas årsredovisningar är rättvisande. Genom effektivitetsrevision granskar vi den statliga verksamhetens effektivitet.

ISSN 1652-6597

ISBN 978-91-7086-402-5

Beställning: www.riksrevisionen.se

