



RIKSREVISORERNAS
ÅRLIGA RAPPORT

2017

ISBN 978-91-7086-442-1

RIKSREVISORERNAS ÅRLIGA RAPPORT 2017

TRYCK: RIKSDAGENS INTERNTYCKERI, STOCKHOLM 2017

Riksrevisorernas årliga rapport 2017

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. Riksrevisorerna lämnar härmed den årliga rapporten 2017 som en redogörelse till riksdagen, med stöd i 9 kap. 18 § riksdagsordningen.

Riksrevisorerna Stefan Lundgren, Helena Lindberg och Ingvar Mattson har beslutat i detta ärende. Stabschefen Lena Moritz har varit föredragande. Utredaren Hans Folkesson, utredaren Ingemar Eriksson, avdelningschefen för effektivitetsrevision Robert Boije och revisionsrådet Jonas Hällström har medverkat i den slutliga handläggningen.



A handwritten signature in blue ink, appearing to read 'Stef Lundgren'.

Stefan Lundgren



A handwritten signature in blue ink, appearing to read 'Helena Lindberg'.

Helena Lindberg



A handwritten signature in blue ink, appearing to read 'Ingvar Mattson'.

Ingvar Mattson

RIKSREVISORERNAS ÅRLIGA RAPPORT 2017

RIKSREVISIONEN

Innehåll

Riksrevisorernas årliga rapport 2017	1
1 Inledning	5
2 Generella iakttagelser från effektivitetsrevisionen	6
2.1 Säkerhet och trygghet	6
2.2 Offentliga finanser, skatter och finansmarknad	8
2.3 Utbildning och arbetsmarknad	10
2.4 Offentliga investeringar, klimat och miljö	11
2.5 Socialförsäkringar och ekonomisk trygghet	13
2.6 Förvaltningspolitiska och mer principiella frågor	15
3 Generella iakttagelser från den årliga revisionen 2016	18
3.1 Regelverket för den statliga redovisningen behöver utvecklas	18
3.2 Reglerna för avgiftsfinansiering är otydliga	18
3.3 Riktlinjerna för redovisningen av intern styrning och kontroll är otydliga	19
3.4 Kontrollen av användningen av forskningsbidrag brister	19
3.5 Reglerna för hanteringen av bemyndiganden behöver utvecklas	19
3.6 Förebyggande arbete mot oegentligheter behöver stärkas	20
3.7 Det ekonomiadministrativa regelverket för statlig redovisning	20
3.8 Reglerna för avgiftsfinansiering	22
3.9 Redovisningen av intern styrning och kontroll	23
3.10 Användning av anslagsmedel för andra ändamål	24
3.11 Uppföljning och kontroll av forskningsbidrag	24
3.12 Bemyndiganden	25
3.13 Förebyggande arbete mot oegentligheter	26
Bilaga 1. Förteckning över granskningsrapporter inom effektivitetsrevisionen	28
Bilaga 2. Myndigheter med modifierad revisionsberättelse	30

RIKSREVISORERNAS ÅRLIGA RAPPORT 2017

RIKSREVISIONEN

1 Inledning

Riksrevisionen granskar statliga myndigheter och verksamheter. I granskningen undersöker Riksrevisionen hur statliga medel används, rapporterar om eventuella brister och ger förslag på hur bristerna kan åtgärdas.

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 Riksrevisionen om myndigheternas årsredovisning med underliggande räkenskaper är rättvisande. Genom effektivitetsrevision granskas den statliga verksamhetens effektivitet. Resultatet presenteras i granskningsrapporter.

Denna årliga rapport följer den granskningsinriktning som de tidigare riksrevisorerna beslutade om i Riksrevisionens granskningsplan 2016/17.

2 Generella iakttagelser från effektivitetsrevisionen

Riksrevisionens effektivitetsgranskningar spänner över statens samtliga verksamhetsområden. Statens verksamheter är omfattande och komplexa. Det innebär att ganska få granskningar kan göras under ett år inom varje utgiftsområde, och ibland görs inga granskningar inom området. Förutsättningarna för Riksrevisionen att dra generella slutsatser som baseras på ett års granskningar som redovisas i den årliga rapporten har den begränsningen.

De generella iakttagelserna från effektivitetsrevisionen baseras på de granskningsrapporter som Riksrevisionen publicerat sedan överlämningen av Riksrevisorernas årliga rapport 2017, se bilaga 1.

2.1 Säkerhet och trygghet

Säkerhet och trygghet har under senare tid hamnat i samhällets fokus. Försämringarna i det säkerhetspolitiska läget i vår omvärld, ett växande cyberhot, terrorism och våldsbejakande extremism, allt grövre organiserad brottslighet i vår närhet och stora migrationsströmmar har medfört ökade krav på statens insatser och utgifter. Det innebär en ökad belastning på myndigheter med ansvar för att hantera dessa frågor.

Mot bakgrund av situationen i vår omvärld och samhällets ökade fokus på brottslighet och trygghet inriktades revisionen i Riksrevisionens granskningsplan 2016/17 bl.a. mot samhällets krisberedskap och rättsväsendets myndigheter.

Riksrevisionens generella iakttagelser utifrån de granskningar som genomförts inom området är att statens verksamheter vad gäller säkerhet och trygghet inom berörda myndigheter har förbättrats och i allmänhet är god. Det finns dock utrymme för förbättringar bl.a. vad gäller dokumentation och förberedelser för att höja krisberedskapen.

2.1.1 Krisberedskapen och krishanteringen är överlag god men kan förbättras

Det stora antalet flyktingar har utgjort en av regeringens och de svenska myndigheternas stora utmaningar de senaste åren. Detta gäller inte minst hösten 2015 när inflödet var exceptionellt högt. Situationen innebar stora påfrestningar på den svenska offentliga förvaltningen och kom att sätta dess krisberedskap på prov. Riksrevisionen har gjort flera granskningar med koppling till detta.

När det gäller hanteringen av flyktingsituationen har Riksrevisionen funnit att regeringen och ansvariga myndigheter i huvudsak har lyckats fullfölja sina kärnuppgifter, även under hösten 2015. Men samverkan mellan myndigheterna hade

brister. Riksrevisionen konstaterar att om inte regeringen, så som blev fallet, hade vidtagit någon form av åtgärd för att avlasta ansvariga myndigheter och kommuner hade den sannolikt riskerat att bryta mot flera lagar. Här finns lärdomar att dra inför framtiden.¹

Som ett led i krishanteringens upprättades tillfälliga gränskontroller vid Sveriges inre gräns. Enligt Riksrevisionen var såväl regeringens uppdrag till Polismyndigheten som polisens interna beslut och instruktioner dock otydliga. Vidare brast regeringens styrning och uppföljningen av insatsen. Regeringen hade behövt ta större ansvar för gränskontrollernas utformning för att säkerställa att de verkligen fick önskad effekt.²

En del i krishanteringens rörde Migrationsverkets uppdrag att anordna boende åt alla asylsökande som behövde det. Även om myndigheten lyckades med detta, menar Riksrevisionen att boendeanskaffningen hade kunnat skötas mer effektivt och att kostnaden hade kunnat minskas väsentligt.³

Asylmottagandet finansieras till en del genom avräkningar inom biståndsramen. Riksrevisionen bedömer att den metoden skapar osäkerhet om vilken finansieringsvolym som återstår för biståndet och att beredskapen för svängningar i detta var låg under perioden januari 2010 till april 2016, särskilt under 2015. En bättre beredskap hade kunnat underlätta hanteringen.⁴

Riksrevisionen har också i samband med det stora asylmottagandet granskat avräkningen mot biståndsanslaget som metod för att delvis finansiera mottagandet av det stora antalet asylsökanden. Riksrevisionen konstaterade i granskningen att detta skapar osäkerhet kring vilken finansieringsvolym som återstår för biståndet och att beredskapen för svängningar i detta varit låg under den studerade perioden (januari 2010 till april 2016).

En annan händelse med anknytning till krisberedskap i den svenska förvaltningen var den brittiska folkomröstningen om EU-medlemskapet som befarades kunna orsaka en finansiell kris. Finansiella kriser är mycket kostsamma, exempelvis i termer av arbetslöshet, och svåra att undvika. Historien har visat att snabbhet och beslutsamhet är avgörande för resultatet när man hanterar sådana kriser. Riksrevisionen har funnit att regeringen och ansvariga myndigheter samt Riksbanken vidtog förberedelser i rimlig omfattning och hade god krisberedskap. Men bedömningen

¹ RiR 2017:4.

² RiR 2016:26.

³ RiR 2016:10.

⁴ RiR 2016:17.

är samtidigt att det finns utrymme för förbättring. Bland annat saknar myndigheterna rutiner i styrdokument för att snabbt och effektivt kunna ställa om från normal verksamhet till krisorganisation.⁵

Granskningen av utrikesförvaltningens konsulära krisberedskap visar att det finns ett lärande inom förvaltningen. Sedan flodvågskatastrofen i Sydostasien 2004 har utrikesförvaltningens krisberedskapsorganisation förändrats och utvecklats väsentligt. Överlag bedömer Riksrevisionen att den organisation som nu byggts upp är ändamålsenlig och har goda förutsättningar att hantera en större kris.⁶

2.2 Offentliga finanser, skatter och finansmarknad

I granskningsplanen för 2016/17 framhåller Riksrevisionen att Sverige står inför stora offentligfinansiella utmaningar framöver. Den demografiska utvecklingen med en ökad andel medborgare över 80 år, ett ökat antal invandrare – särskilt barn och ungdomar – och en stagnerande arbetskraft, kommer att öka pressen på de offentliga finanserna under kommande år. Finanskrisen som uppstod 2009 visar hur viktigt det är med politiska åtgärder som bidrar till att upprätthålla ett stabilt finansiellt system.

Riksrevisionens generella iakttagelser av granskningar inom detta område är att regeringar under flera år har underskattat de offentligfinansiella utmaningarna och har fört en finanspolitik som inte leder till att överskottsmålet nås. Beräkningarna av de offentliga utgifterna är bristfälliga då de bortser från hur förändringar i fråga om befolkningens storlek och ålderssammansättning påverkar kommunernas utgifter för vård, skola och omsorg.

En ytterligare generell iakttagelse är att budgetpolitiken ibland inte ger tillräcklig förutsägbarhet, vilket visats för riktade statliga bidrag till sjukvården och beräkningar av hur mycket av biståndsbudgeten som ska användas till asylmottagandet.

Riksrevisionen bedömer att det finns betydande utmaningar för de offentliga finanserna under de kommande åren.

2.2.1 Öka transparensen i beslutsunderlagen

Budgetpropositionen är ett viktigt beslutsunderlag för riksdagen avseende det samlade statliga åtagandet. Det ställer höga krav på tydlighet och transparens i redovisningen. Riksrevisionen finner att det finns utrymme för förbättringar i detta avseende.

Riksrevisionen granskar årligen budgetpropositionen och statens årsredovisning med fokus på hur regeringen har tillämpat det finanspolitiska ramverket. Tidigare års granskningar har påtalat brister i hur regeringen följer upp sina mål. Riksrevisionens

⁵ RiR 2016:33.

⁶ RiR 2016:13.

bedömning är att transparensen fortfarande brister. Bland annat behöver prognosernas innebörd förtydligas. Den offentliga sektorns finansiella sparande stärks i prognosen till stor del på grund av antaganden som – i prognosen – innebär en sänkt kvalitet i vård, skola och omsorg över tid. Prognosens innebörd redovisas inte, vilket enligt Riksrevisionen försvårar diskussionen om nödvändiga prioriteringar för att hantera ökade kostnader för välfärden till följd av en åldrande befolkning.

För att riksdagen ska få ett tydligt och transparent beslutsunderlag bör regeringen inkludera alternativa scenarier för de närmaste åren när det gäller effekten på de offentliga finanserna och måluppfyllelsen avseende överskottsålet och utgiftstaket med antagandet att det offentliga åtagandet bibehålls på dagens nivåer. Riksrevisionens bedömning är att man genom detta skulle stärka förutsättningarna för en effektivt utformad finanspolitik.

I samma syfte bedömer Riksrevisionen att regeringen skulle kunna utveckla sin analys av de offentligfinansiella riskerna under de närmaste 10–15 åren.⁷

En närliggande fråga rör kvaliteten på regeringens makroekonomiska prognoser som har betydelse för bedömningen av de offentliga finanserna och därmed utformningen av den ekonomiska politiken. Presentationen av de makroekonomiska prognoserna i de ekonomiska propositionerna för perioden 2007–2016 har förbättrats över tid. Samtidigt har det förekommit tydliga över- och underskattningar i de makroekonomiska prognoserna på 2–4 års sikt. Den offentliga konsumtionen har underskattats, vilket delvis är ett uttryck för att regeringens prognoser ska fungera som beslutsunderlag och således inte inkluderar annat än sådant som är beslutat. Samtidigt visar Riksrevisionens granskning att hushållens konsumtion och lönesumman, de två viktigaste skattebaserna, har överskattats markant. Detta har inneburit att den offentliga sektorns skatteinkomster i genomsnitt har överskattats allt annat lika.⁸

2.2.2 Skatteutgifter redovisas inte tillräckligt tydligt

Som en följd av införandet av den generella principen om ett enhetligt skattesystem har regeringen sedan 1996 lämnat en redovisning av skattelättnader för hushåll och företag till riksdagen. Dessa redovisas som skatteutgifter, och enligt redovisningen uppgick antalet skatteutgifter 2016 till 173 stycken som omfattade 183 miljarder kronor brutto.

Regeringen och riksdagen har uttalat att redovisningen av skatteutgifter ska ge förutsättningar för att skatteutgifter ska kunna prövas på samma sätt som utgifter för

⁷ RiR 2016:27.

⁸ RiR 2017:11.

anslag. Riksrevisionens bedömning är att skatteutgifterna inte redovisas så tydligt att de kan prövas på samma noggranna sätt som utgifter för anslag.

Vidare konstaterar Riksrevisionen att regeringens regelförenklingsarbete bedrivs i låg takt och att de förändringar som föreslås är av begränsad omfattning.⁹

2.3 Utbildning och arbetsmarknad

Ett väl fungerande utbildningsväsen och en väl fungerande arbetsmarknad är fundamentala för Sveriges framtida tillväxtpotentialer. Utbildning påverkar humankapitalet, vilket i sin tur påverkar produktivitet, inkomster och sysselsättning. En bra matchning på arbetsmarknaden, effektiva arbetsmarknadspolitiska program och etablering samt en bra arbetslöshetsförsäkring är centrala för en uthålligt hög sysselsättningsnivå. Utbildning och sysselsättning är dessutom avgörande för en jämn inkomstfördelning och för jämställdheten.

I Riksrevisionens granskningsplan 2016/17 framhöll Riksrevisionen att brister i dessa system riskerar att påverka samhällets funktionssätt. Utmaningarna är bl.a. kunskapsbristen i skolan och kompetensförsörjning, problem med matchningen på arbetsmarknaden och långtidsarbetslöshet för vissa grupper, särskilt för de stora grupper av nyanlända som ska träda in i arbetslivet. Riksrevisionen prioriterade granskningar inom det övergripande verksamhetsområdet utbildning och arbetsmarknad.

Riksrevisionens generella slutsats från granskningar inom området under året är att utmaningarna kvarstår inom utbildningssystemet och arbetsmarknaden. Förbättringar behövs bl.a. för att följa upp och analysera effekterna av statens insatser på individnivå. Det finns förbättringsbehov av att anpassa utbudet till efterfrågan.

2.3.1 Arbetsförmedlingens styrning och uppföljning av insatsen

Förberedande utbildning kan stärkas

Det stora flyktingmottagandet under de senaste åren ställer nya krav på arbetsmarknadspolitiken och Arbetsförmedlingen. Ett viktigt uppdrag i detta avseende är det s.k. Etableringsuppdraget som syftar till att personer som är nya i Sverige snabbt ska komma i arbete eller utbildning. Arbetsförmedlingen har samordningsansvar för insatsen. En mycket vanlig insats inom Etableringsuppdraget är Förberedande utbildning. Riksrevisionens granskning visar att Arbetsförmedlingens styrning och uppföljning av insatsen kan förbättras. Uppföljningen och analysen av insatsen kan stärkas. Närmast behövs kunskaper om insatsens effekter på individnivå för att verksamheten ska kunna utvecklas och målgrupper preciseras. Vidare konstateras bl.a. att Arbetsförmedlingens styrning ger utrymme för en flexibel användning av

⁹ RiR 2016:20.

insatsen, men däremot främjar den inte hushållning med resurser. Vidare konstaterar Riksrevisionen att analysen vid upphandling av utbildningen kan stärkas.¹⁰

2.3.2 Mekanismer för matchningen mellan utbud och efterfrågan på fortbildning brister

För att främja en kontinuerlig strukturomvandling måste utbildningssystemet leverera fortbildning som svarar mot företagets behov och individernas efterfrågan på omställning. Ett effektivt utbildningssystem är också centralt i en situation när människor förväntas arbeta högre upp i åldrarna. Riksrevisionens övergripande bedömning är att statens nuvarande styrning av och lärosätenas arbete med fortbildning inte garanterar att utbudet motsvarar den efterfrågan och det behov som finns. Lärosätena har svårt att identifiera efterfrågan på fortbildning, och kunskapen om den är därmed begränsad.

Även när det finns ett identifierat behov brister incitament och förutsättningar för såväl lärosäten som arbetsgivare och yrkesverksamma att genomföra eller delta i fortbildningsinsatser. En majoritet av lärosätena anser att deras uppdrag är otydligt och de efterfrågar både tydligare uppdrag och tydligare incitament. Även representanter för arbetsmarknadens parter efterlyser ett förtydligande av lärosätenas roll.¹¹

2.3.3 Bättre kunskap behövs om arbetsmiljöproblemens storlek

I en tid då statens utgifter för sjukpenning ökat kraftigt är det viktigt att säkerställa en god arbetsmiljö för arbetstagarna. Arbetsmiljöverket har under senare år fått utökade resurser för att utöva arbetsmiljötillsyn på arbetsplatser, men Riksrevisionen har funnit att antalet inspektioner på arbetsplatser trots det har minskat med en tredjedel sedan 2011. Vidare är inte arbetsmiljöstatistiken tillräckligt utvecklad för att man ska kunna bedöma hur stora arbetsmiljöproblemen är eller hur många som är drabbade.¹²

2.4 Offentliga investeringar, klimat och miljö

Investeringar i och underhåll av samhällets realkapital och produktionsförutsättningar, bl.a. offentliga investeringar, energisystem, klimat och miljö, tar stora offentliga resurser i anspråk. Infrastrukturen i vid mening spelar en avgörande roll för den ekonomiska utvecklingen i Sverige. En väl fungerande infrastruktur är också en förutsättning för att medborgarna ska kunna arbeta och leva i hela landet, även i de alltmer tätbefolkade storstadsregionerna. En framsynt statlig verksamhet för klimat och miljö är dessutom nödvändig för en uthållig utveckling.

¹⁰ RiR 2016:21.

¹¹ RiR 2016:15.

¹² RiR 2016:23.

I sin granskningsplan för 2016/17 konstaterade Riksrevisionen att det finns stora utmaningar inom dessa områden vad gäller kvalitet, anpassning till växande behov och omställning till bättre klimatanpassning.

Riksrevisionens generella slutsats av årets granskningar är att det finns brister i de samhällsekonomiska bedömningar som ligger till grund för investeringar inom infrastruktur- och energiområdet. Eftersom det ofta handlar om stora belopp kan konsekvenserna bli stora.

2.4.1 Infrastrukturinvesteringar riskerar att beslutas på felaktiga grunder

Det finns ett växande behov av att staten investerar i utökad kapacitet av allmänna farleder i takt med att större fartyg byggs som kräver mer utrymme. Samtidigt brister transparensen i snävt avgränsade projekt. Detta innebär att nyttor riskerar att räknas dubbelt och att det är svårt att bedöma hur samhällsekonomiskt lönsamma investeringarna egentligen är.¹³

Ett annat exempel är Trafikverkets underhåll av belagda vägar. Trafikverkets underhållsstandard anges som kravnivåer för vägnätets tillstånd. Vid en granskning av underlaget till underhållsstandard kan Riksrevisionen konstatera att standarden för endast ett av fyra tillståndsmått bygger på samhällsekonomiska analyser av kostnader och nyttor, och då bara delvis.¹⁴

På energiområdet visar Riksrevisionen att Svenska kraftnäts investeringar i stamnätet för el i för liten utsträckning grundas på tillräckliga samhällsekonomiska bedömningar. Bristerna i de bedömningar som görs är bl.a. att investeringar i stamnätet inte jämförs med alternativa teknikval, exempelvis nedgrävda elkablar i stället för luftledning, samt att alternativa sträckningar inte redovisas.¹⁵

2.4.2 Förorenade områden medför risker för människors hälsa och de offentliga finanserna

Staten äger minst 10 000 förorenade områden med varierande risker för människors hälsa och miljö. Därutöver äger staten ett betydande antal områden där det förekommer oexploderad ammunition, som kan medföra direkt fara för liv och hälsa. Riksrevisionen konstaterar att endast delar av statens saneringsbehov är kända, vilket innebär att de framtida kostnaderna är osäkra. Det behövs bättre underlag för prioriteringar och samhällsekonomiska bedömningar.¹⁶

¹³ RiR 2016:30.

¹⁴ RiR 2017:8.

¹⁵ RiR 2016:28.

¹⁶ RiR 2016:25.

2.5 Socialförsäkringar och ekonomisk trygghet

Socialförsäkringarna är en grundbult i den svenska välfärdsmodellen. Försäkringarna ger ekonomisk trygghet när man inte kan försörja sig genom arbete, bidrar till att bekämpa fattigdom och medverkar till en jämnare fördelning av de ekonomiska resurserna.

Riksrevisionen konstaterade i granskningsplanen 2016/17 att sjukfrånvaron har ökat de senaste åren och att prognoserna visar på fortsatta ökning, dock i lägre takt. Riksrevisionen prioriterar därför granskningar av bl.a. regelverket och kontrollfunktionerna i sjukförsäkringen.

Riksrevisionens generella slutsats av de granskningar som gjorts under granskningsperioden är att det finns brister i regler och tillämpning som medför för höga kostnader och ett mindre effektivt stöd till de försäkrade.

2.5.1 Tillämpningen av sjukförsäkringen kan förbättras

Både ur ett statsfinansiellt perspektiv och individperspektiv är det viktigt att systemet med sjukpenning tillämpas som avsett. Riksrevisionen har dock funnit att olika men i övrigt jämförbara individer fått olika beslut avseende fortsatt sjukskrivning. Vidare finner Riksrevisionen att nekandet av sjukpenning i genomsnitt inte påverkade individernas vård- och läkemedelskonsumtion upp till tre år efter nekandet. Dessutom ökade arbetsinkomsterna, och sannolikheten att ha lämnat arbetslivet med sjuk- och aktivitetsersättning (tidigare förtidspension) inom tre år minskade.¹⁷

2.5.2 Okunskap om felaktiga utbetalningar inom socialförsäkringen

En viktig angränsande fråga är att socialförsäkringsförmåner inte ska betalas ut på felaktiga grunder. Riksrevisionen konstaterar att även om Försäkringskassan arbetar med att stävja felaktiga utbetalningar förefaller detta ha prioriterats ned under de senaste åren. Det beror på att kunskapen om omfattningen av de felaktiga utbetalningarna är bristfällig, att snabbhet i handläggningen har premierats framför att göra rätt och att det är stor skillnad mellan faktiskt bedömda fel och återkrav.¹⁸

2.5.3 Indikationer på brister i utformningen av bostadsbidraget

När det gäller bostadsbidragets fördelningsmässiga precision visar Riksrevisionens granskning att den förbättrats efter reformeringen av bidraget 1997, men att det i lägre utsträckning än tidigare hjälper förmånstagarna över gränsen för "låg ekonomisk standard". Det beror på att stödet storleksmässigt har halkat efter inkomst- och kostnadsutvecklingen i övriga samhället, vilket gör att färre hushåll är berättigade

¹⁷ RiR 2016:31.

¹⁸ RiR 2016:11.

till bostadsbidraget och att det är till mindre hjälp för dem som får det. Det riskerar också att få till följd att fler hushåll blir beroende av ekonomiskt bistånd, vilket i sin tur försvagar drivkrafterna till självförsörjning.¹⁹

2.5.4 Redovisningen av pensionssystemets effekter på framtida pensioner och statens finanser har brister

En central del av det svenska socialförsäkringssystemet är ålderspensionssystemet. Det svenska pensionssystemet är efter den stora reformen i slutet av 1990-talet konstruerat så att det alltid ska vara finansiellt hållbart på lång sikt. I en granskning av Pensionsmyndighetens redovisning av pensionssystemet i den s.k. Orange rapport konstaterar Riksrevisionen att redovisningen över lag är ändamålsenlig och innehåller värdefull information om de faktorer som påverkar pensionssystemets finansiella resultat. Men Pensionsmyndigheten redovisar inte tillräckligt väl riskerna för obalanser i pensionssystemet som orsakats av en negativ trendmässig makroekonomisk utveckling, exempelvis demografiska förändringar. Detsamma gäller redovisningen av de risker som uppstår till följd av kraftiga variationer i makroekonomin. Finansskrisen 2008 illustrerade tydligt att pensionssystemet och pensionernas utveckling är känsliga för kraftiga makroekonomiska svängningar, t.ex. kraftigt höjd arbetslöshet.

För att inte den här typen av kraftiga variationer ska få så stort genomslag på pensionerna för de som uppbär pension justeras pensionerna från och med årsskiftet 2016/17 med enbart en tredjedel av det framräknade s.k. odämpade balanstalet. Regeringens konsekvensberäkningar visar att detta kommer att leda till en jämnare utveckling av pensionsnivåerna. Riksrevisionen ser dock att den här förändringen samtidigt gör att risken för att konjunkturella svängningar får ett starkare genomslag på pensionssystemets finansiella resultat ökar, vilket i sin tur påverkar risken för balansering.

Eftersom pensionssystemet är försett med en inbyggd balanseringsmekanism som vid behov sänker pensionsnivåerna, är det viktigt att Pensionsmyndigheten redogör för mekanismens effekter på äldres ekonomiska standard samt utvecklingen av ekonomisk utsatthet bland äldre. Riksrevisionen bedömer att det finns brister i detta avseende. Ett pensionssystem som inte förmår leverera tillräckliga pensioner skulle medföra ett ökat antal pensionärer som enbart uppbär grundskydd, något som skulle innebära en offentligfinansiell risk.²⁰

¹⁹ RiR 2017:9.

²⁰ RiR 2017:7.

2.6 Förvaltningspolitiska och mer principiella frågor

En huvuduppgift för Riksrevisionen är att granska om statens verksamhet är effektiv och genomförs till så låga kostnader som möjligt. Ett viktigt inslag i arbetet är därför att granska statsförvaltningens produktion, internadministration, teknikutveckling, interna styrning och kontroll m.m.

Riksrevisionens generella slutsats av granskningar inom detta område som gjorts under 2016 är att det finns utrymme för att effektivisera statsförvaltningen i olika avseenden.

2.6.1 Möjligheterna att effektivisera statsförvaltningen kan bättre tas tillvara

Produktiviteten vid tingsrätterna tycks överlag ha sjunkit de senaste åren. Det finns också skillnader i effektiviteten mellan tingsrätterna. Skillnaderna i uppmätt effektivitet mellan domstolarna är så pass stora att det tyder på att det inte är generella insatser som behövs – utan mer selektiva åtgärder.²¹

För att minska internadministrationen i staten infördes 2012 Statens servicecenter (SSC). Målet att 25 procent av alla anställda i statliga myndigheter skulle vara anslutna har uppnåtts. De flesta anslutna myndigheter är också överlag nöjda med kvaliteten på tjänsterna, men få anser att det har ökat myndigheternas effektivitet. Granskningen visar att SSC haft otillräckliga förutsättningar att starta och bedriva sin verksamhet effektivt. Ett problem är att myndigheter kan behålla sina egna ekonomisystem till 2023. Dessutom finns tekniska problem med att integrera myndigheternas ekonomisystem med SSC:s eget e-handelssystem.²²

Digitaliseringen erbjuder möjligheter att effektivisera den offentliga förvaltningen. Men utvecklingen av e-förvaltningen går långsamt i Sverige, och det finns en outnyttjad samhällsekonomisk potential. Riksrevisionen har funnit att de offentliga aktörerna i huvudsak inte driver utvecklingen i enlighet med regeringens mål och att de kan göra mer. Regeringen behöver skapa de institutionella förutsättningar som krävs för att myndigheter, kommuner och landsting ska kunna ta sitt ansvar. Utvecklingen av e-förvaltningen har inte varit kostnadseffektiv, bl.a. eftersom styrningen har varit kortsiktig, decentraliserad och präglad av brist på helhetsansvar.²³

Via Migrationsverket ersätter staten kommunerna för kostnader för mottagandet av asylsökande och nyanlända. Statens system för detta är dyrt, omodernt och onödigt

²¹ RiR 2017:6.

²² RiR 2016:19.

²³ RiR 2016:14.

krångligt. Migrationsverket saknar digitaliserade rutiner för hantering av ansökningarna från kommunerna (e-tjänster), vilket bidrar till de höga kostnaderna. Ersättningsystemet är även omotiverat detaljerat, och förenklingar är möjliga.²⁴

2.6.2 Myndigheternas interna styrning och kontroll kan effektiviseras

Flera av Riksrevisionens granskningar visar att myndigheternas interna styrning och kontroll kan stärkas. Internrevisionen har inte alltid de förutsättningar som krävs för att kunna bedriva arbetet i enlighet med god sed. Det handlar bl.a. om kontakten med uppdragsgivare samt brister i riskanalys och extern kvalitetssäkring.²⁵

Samtidigt är användningen av myndigheternas delårsrapporter begränsad i förhållande till insatta resurser. Framför allt har delårsrapporterna liten betydelse för myndigheternas interna styrning och kontroll. Att ta bort kravet på att lämna delårsrapport skulle, med undantag för affärsverken där de bör finnas kvar, frigöra resurser som kan användas bättre både hos de aktuella myndigheterna och Riksrevisionen.²⁶

2.6.3 Motiven till statens bolagsinnehav behöver följas upp och förtydligas

När det gäller regeringens bolagsinnehav och det statliga ägandet utifrån ett mer principiellt perspektiv konstaterar Riksrevisionen att regeringen inte gör tillräckligt för att säkerställa att motiven till det är aktuella och tydligt formulerade. En återkommande prövning av statens bolagsinnehav behövs eftersom det annars finns risk för att styrningen försämras och att kapital binds upp i onödan.²⁷

Exempelvis bedömer Riksrevisionen att stora delar av Teracom's verksamhet utifrån sitt nuvarande samhällsuppdrag saknar motiv för att vara statligt ägda.²⁸

2.6.4 Intressekonflikter och begränsad insyn i viss statlig verksamhet

Ett par av Riksrevisionens granskningar tyder på att det i vissa statliga verksamheter finns risk för intressekonflikter och begränsad insyn.

Ett exempel rör läkemedelsområdet, där intressekonflikter riskerar att resultera i felprioriteringar. Regeringen har successivt ändrat Läkemedelsverkets roll från att huvudsakligen kontrollera och utöva tillsyn till att också främja utveckling av nya

²⁴ RiR 2017:10.

²⁵ RiR 2017:5.

²⁶ RiR 2016:16.

²⁷ RiR 2017:1.

²⁸ RiR 2016:18.

läkemedel. Förändringen kan försvåra myndighetens förmåga att upprätthålla sin integritet gentemot läkemedelsindustrin.²⁹

Riksrevisionens granskningar av statens styrning av vården visar att regeringen i stor utsträckning använt överenskommelser med SKL för att styra hälso- och sjukvårdens utveckling, i stället för att använda Socialstyrelsen som är den centrala förvaltningsmyndigheten på området. Riksrevisionen anser att regeringen inte i tillräcklig utsträckning tagit hänsyn till konsekvenserna av att använda en intresseorganisation som en del av förvaltningen med tanke på risken för intressekonflikter och möjlighet till insyn och uppföljning.³⁰

²⁹ RiR 2016:9.

³⁰ RiR 2017:3.

3 Generella iakttagelser från den årliga revisionen 2016

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. 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 tillräckligt genomslag.

3.1 Regelverket för den statliga redovisningen behöver utvecklas

Det är av central betydelse att myndigheternas årsredovisningar är rättvisande för att regeringen ska kunna fullgöra sin redovisningsskyldighet gentemot riksdagen. Detta ställer krav på klara och tydliga ekonomiadministrativa regelverk för myndigheterna, liksom ett tydligt definierat regelverk för årsredovisningen för staten.

Årsredovisningen för staten ska upprättas i enlighet med budgetlagen, men den ger inte en tillräcklig normering. En översyn bör därför göras för att få ett mer tydligt och enhetligt regelverk för årsredovisningen för staten. Regeringen bör också utreda hur statens innehav av aktier och andelar i hel- och delägda bolag bör redovisas för att ge en enhetlig och transparent redovisning inom både myndigheter och i årsredovisningen för staten.

3.2 Reglerna för avgiftsfinansiering är otydliga

Styrningen av avgiftsbelagd uppdragsverksamhet behöver stärkas genom att de ekonomiska mål som regeringen fastställt för myndigheternas avgiftsbelagda verksamheter bör motsvara de förutsättningar som myndigheterna har att bedriva verksamheterna. Trots att regeringen anger att full kostnadstäckning ska gälla för en verksamhet saknas i praktiken i flera fall förutsättningar för detta. Det gäller både när myndigheterna inte kan leva upp till full kostnadstäckning och när myndigheterna ackumulerar betydande överskott i en avgiftsfinansierad uppdragsverksamhet. Att avgiftsfinansierad verksamhet styrs aktivt är särskilt viktigt där verksamhet bedrivs i konkurrens och där priser inte får sättas som riskerar att skada konkurrensen.

Åtterrapporeringen bör ge en transparent bild av den avgiftsfinansierade verksamheten. I de fall den avgiftsfinansierade verksamheten också delvis finansieras med andra medel än avgiftsintäkter bör detta tydligt framgå av åiterrapporeringen.

3.3 Riktlinjerna för redovisningen av intern styrning och kontroll är otydliga

Förordningen (2007:603) om intern styrning och kontroll säkerställer inte att myndigheterna redovisar en tydlig bild av hur ledningen lever upp till sitt ansvar för intern styrning och kontroll. Värdet av det nuvarande intygande kan därför ifrågasättas. Tydligheten skulle öka om myndigheternas ledning var tvungen att ta ställning till hur de redovisade bristerna i den interna styrningen och kontrollen påverkat årsredovisningen.

Om det huvudsakliga syftet med ledningens uttalande om intern styrning och kontroll är att utgöra underlag för myndighetsdialogen bör detta läggas utanför årsredovisningen.

Riksrevisionen föreslår att dessa iakttagelser och synpunkter beaktas i det regeringsuppdrag som ESV har under 2017.

3.4 Kontrollen av användningen av forskningsbidrag brister

Regeringen bör se över och stärka kontrollsystemet avseende bidrag till forskning, utveckling och innovation. En samlad modell eller struktur för vad som utgör en rimlig nivå på kontroll och uppföljning av statens lämnade forskningsbidrag kan förbättra hushållningen av statens medel. En samlad modell skulle också förbättra riksdagens och regeringens möjligheter att utvärdera resultat samt ge mottagarna en gemensam uppsättning administrativa krav att förhålla sig till.

3.5 Reglerna för hanteringen av bemyndiganden behöver utvecklas

Problem med bemyndiganden uppstår exempelvis när ansvar för bemyndiganden är delat mellan myndigheter, vilket kan leda till ineffektiv styrning och kontroll. Avsaknad av krav på fullständighet i redovisningen leder till bristande transparens i redovisningen. Eftersom bemyndiganden utöver villkor i regleringsbrev också regleras i olika lagar och förordningar blir det svårare att ta ställning till hur åtaganden ska bedömas.

Riksrevisionen rekommenderar att regeringen ser över relevanta förordningar och föreskrifter för hanteringen av bemyndiganden och tydliggör när det krävs bemyndigande för åtaganden. Vidare rekommenderar Riksrevisionen att redovisningsreglerna förtydligas och att arbetet med att förbättra styrningen genom framför allt regleringsbrev fullföljs.

3.6 Förebyggande arbete mot oegentligheter behöver stärkas

Medvetenheten om och skyddet mot oegentligheter vid myndigheter behöver generellt stärkas. Riksrevisionen rekommenderar att regeringen ser över hur regleringen kan stärkas i detta avseende.

3.7 Det ekonomiadministrativa regelverket för statlig redovisning

3.7.1 Normering av årsredovisningen för staten

Årsredovisningen för staten är upprättad enligt budgetlagen. Budgetlagen ger ett större utrymme för regeringen att bestämma vad som ska ingå i redovisningen än vad som skulle vara fallet om ett allmänt vedertaget ramverk för finansiell rapportering skulle tillämpas. Det saknas exempelvis objektiva kriterier för avgränsningen av vilka enheter som ska ingå i Årsredovisning för staten. Det ingår också delar i årsredovisningen som inte är av finansiell karaktär där det saknas en tydlig reglering av hur de ska redovisas i årsredovisningen för staten.

För att Riksrevisionen ska kunna lämna ett uttalande om en rättvisande bild krävs att årsredovisningen har upprättats enligt ett ramverk för finansiell rapportering som har utformats i syfte att uppnå en rättvisande bild. Budgetlagen är inte ett sådant ramverk.

För att uppfylla kraven för att uppnå en rättvisande bild behövs ett regelverk som leder till räkenskaper som är oberoende, objektiva, transparenta och förståeliga. En läsare ska kunna förstå redovisningen på objektiva grunder.

Det har under ett antal år pågått ett arbete inom EU, under ledning av Eurostat, för att skapa harmoniserade redovisningsstandarder av hög kvalitet som underlag för finanspolitiska ramverk. I det arbetet betonas behovet av ett tydligt ramverk för årsredovisning för staten. Det råder dock stor osäkerhet när en sådan harmonisering kan bli verklighet, och Riksrevisionen bedömer det som angeläget att utveckla eller tillämpa ett regelverk för årsredovisning för staten som är utformat för att ge en rättvisande bild.

3.7.2 Redovisning av andelar i hel- eller delägda företag

Enligt förordningen (2000:605) om årsredovisning och budgetunderlag ska aktier och andelar i hel- eller delägda företag värderas och redovisas enligt den s.k. kapitalandelsmetoden. Med delägt företag avses ett företag där staten äger minst 20 procent av aktierna eller andelarna. Kapitalandelsmetoden är normalt sett en metod för att konsolidera intressebolag i koncerner. Det är dock en ganska ovanlig metod att värdera ett innehav av hel- eller delägda företag i en årsredovisning.

Under 2016 har Riksrevisionen noterat problem med värdering av statens innehav av aktier i SAS AB väckt frågan om kapitalandelsmetoden är lämplig som värderingsmetod av statens innehav. Därutöver har Riksrevisionen redovisat iakttagelser kring Kammarkollegiets redovisning av andelar i hel- eller delägda företag, vilket resulterat i en modifierad revisionsberättelse för Kammarkollegiet. Enligt föreskrifterna till förordning (2000:605) om årsredovisning och budgetunderlag kan en värdering av innehavet av aktier och andelar göras baserat på utfallet för det tredje kvartalet, men större förändringar i sista kvartalet ska beaktas. Detta skapar problem, såsom att informationen inte är säkerställd. Det beror på att bolagens revisorer sällan granskar bolagens rapporter för tredje kvartalet, varken genom en revision eller genom en översiktlig granskning. Ekonomistyrningsverket har dessutom gjort ett undantag för Kammarkollegiet i fråga om att beakta stora förändringar i innehavets värde under årets sista kvartal. I årsredovisning för staten värderas däremot innehavet till det fastställda värdet per den 31 december enligt bolagens reviderade årsredovisningar.

Detta får till konsekvens att samma värderingsmetod, tillämpad på samma bokslutsdatum, leder till olika värden i Kammarkollegiets redovisning och i årsredovisningen för staten. Riksrevisionen anser inte att det är tillräckligt transparent.

3.7.3 Undantag från ekonomiadministrativa regelverk

Relativt ofta får myndigheter undantag från redovisnings- eller finansieringskrav i förordningar. Under 2015 beviljades ca 90 myndigheter undantag från en eller flera ekonomiadministrativa förordningar. Även under 2016 var det vanligt med undantag. Undantag riskerar att försämma möjligheterna att få en rättvisande bild av den finansiella statliga verksamheten och bör därför hanteras restriktivt.

Många undantag har funnits i regleringsbrev under flera år. Om undantagen ska betraktas som permanenta bör regeringen överväga om de i stället ska anges i myndighetens instruktion.

Förordningen (2000:605) om årsredovisning och budgetunderlag tillåter en relativt fri form av återrapportering i resultatredovisningen. Föreskrifterna anger bl.a. att innehållet ska anpassas efter verksamhetens art och regeringens behov av information. En del undantag som rör resultatredovisningen anser Riksrevisionen därför inte är nödvändiga.

Om undantag från redovisningsregler görs ska syftet vara för att uppnå en rättvisande bild, inte för att anpassa redovisningen till regeringens informationsbehov eller för att förenkla administrationen vid myndigheterna.

3.7.4 Delat ansvar mellan myndigheter

Det finns ofta goda motiv för att dela ansvar mellan myndigheter, eller mellan myndigheter och regeringen eller Regeringskansliet. Samverkan mellan myndigheterna kan behövas för att nå riksdagens och regeringens mål.

Sedan 2012 har Riksrevisionen i den årliga rapporten lyft fram att delat ansvar medför risker för oklar ansvarsfördelning och kan ha negativa konsekvenser för redovisning, styrning och uppföljning. Exempelvis har en del myndigheter som disponerar anslag med bemyndiganden kopplade till dessa anslag ett delat ansvar för hanteringen med en annan myndighet, genom att beslut om utbetalning fattas av en myndighet, men utbetalning och redovisning av åtaganden genomförs av en annan myndighet. När ansvaret är uppdelat mellan en myndighet och regeringen eller Regeringskansliet blir riskerna särskilt påtagliga. Regeringen och Regeringskansliet omfattas dessutom inte av myndighetsförordningen och förordningen om intern styrning och kontroll, vilket innebär att det i princip inte ställs samma krav på kontroll som för andra myndigheter.

Delat ansvar förekommer även under 2016. Riksrevisionen anser att en översyn bör göras för att tillförsäkra att det finns en betryggande styrning och kontroll vid delat ansvar mellan myndigheter som innebär att de grundläggande reglerna om ledningens ansvar för beslut om användningen av statliga medel ska gälla.

3.8 Reglerna för avgiftsfinansiering

Många myndigheter finansierar delar av sin verksamhet med avgifter och ska då uppnå full kostnadstäckning på ett eller några års sikt, om inte riksdagen eller regeringen beslutat något annat. Men det finns otydligheter i regleringen och motstridigheter i styrningen av hur myndigheter får ta ut avgifter och hur verksamheten ska finansieras. Det gäller också hur över- eller underskott ska hanteras. För 2016 har 11 revisionsberättelser lämnats med upplysningar om sådana otydligheter eller motstridigheter.

3.8.1 Reglering av underskott i avgiftsverksamhet

De brister och otydligheter som finns gör att det saknas förutsättningar för myndigheter att bedriva verksamheten med full kostnadstäckning. Vissa myndigheter har under lång tid redovisat avvikelser i avgiftsfinansierad verksamhet i enlighet med reglerna i anslagsförordningen (2011:223). Ett exempel är Etikprövningsnämnderna. Deras avgifter är fastställda i förordning, och myndigheterna har inte uppnått full kostnadstäckning på flera år, trots kraven i regleringsbrev. I samband med att myndigheterna omstruktureras under 2017 rekommenderar Riksrevisionen att frågan får en lösning.

Det finns även myndigheter där regeringen på ett motstridigt sätt anger hur verksamheten ska finansieras. När det gäller exempelvis Skolverket anger regeringen att full kostnadstäckning ska gälla, men samtidigt har myndigheten rätt att använda anslagsmedel.

Det är viktigt att arbetet inom Regeringskansliet för att förbättra styrningen på detta område leder till påtagliga förbättringar.

Myndigheterna ska enligt regelverket varje år samråda med ESV om de avgifter som myndigheterna tar ut, eller planerar att ta ut, men ESV har rätt att medge undantag från samrådsskyldigheten. ESV tillämpar undantagsförfarandet för ett antal myndigheter, även sådana där det förekommer otydliga villkor eller stora under respektive överskott i verksamheterna och beviljade undantag från samråd.

3.8.2 Uppbyggnad av ackumulerade överskott i uppdragsverksamhet

Riksrevisionen har noterat att det förekommer att uppdragsverksamhet med krav på full kostnadstäckning inom framför allt universitets- och högskoleområdet ackumulerar överskott som är stora i förhållande till omsättningen. Myndigheter inom denna sektor har dessutom undantag från att i särskild skrivelse till regeringen föreslå hur överskotten ska användas.

Överskotten indikerar att verksamheten bedrivs med vinst, och det överensstämmer inte med det ekonomiska målet. När statliga myndigheter regelmässigt tar ut för höga avgifter kan det betraktas som en form av beskattning, vilket inte myndigheterna har mandat att besluta om.

3.9 Redovisningen av intern styrning och kontroll

Myndigheternas ledning ansvarar för verksamheten och ska se till att den bedrivs effektivt, enligt gällande rätt, och i enhetlighet med de förpliktelser som följer av Sveriges medlemskap i den Europeiska unionen. Verksamheten ska redovisas på ett tillförlitligt och rättvisande sätt och myndigheterna ska hushålla väl med statens resurser. Avvägningen mellan myndighetsförordningens olika mål för verksamheten görs normalt genom det som kallas intern styrning och kontroll.

Förordningen (2007:603) om intern styrning och kontroll gäller för 61 myndigheter. I anslutning till underskriften i årsredovisningen ska ledningen för dessa myndigheter lämna en bedömning av om den interna styrningen och kontrollen är betryggande. Granskningen av myndigheternas årsredovisningar för 2016 visar att majoriteten av myndighetsledningarna uppger att den interna styrningen och kontrollen är betryggande. Men 30 myndigheter har redovisat att det finns brister eller risker, utan att redovisa eventuella effekter på årsredovisningen. I dessa fall är det svårt för regeringen att bilda sig en uppfattning om huruvida svagheterna borde påverka ledningens bedömning eller inte. Andra försvårande faktorer är att beskrivningarna i årsredovisningarna har stora variationer och att det finns en sammanblandning av begreppen risk och brist i beskrivningarna.

Den nuvarande normeringen i förordningen (2007:603) om intern styrning och kontroll säkerställer inte att myndigheterna redovisar en tydlig bild av hur ledningen lever upp till sitt förvaltningsansvar. Värdet av det intygande som ledningen lämnar i årsredovisningen kan därför ifrågasättas. Om syftet med uttalandet om intern styrning och kontroll är att det ska vara ett underlag för myndighetsdialogen bör det

lyftas ur årsredovisningen. Dessa iakttagelser och synpunkter bör beaktas i det regeringsuppdrag som ESV har under 2017.

3.10 Användning av anslagsmedel för andra ändamål

Myndigheter som tilldelats ett anslag har rätt att använda dem för de ändamål som anslaget avser och är skyldiga att redovisa utgifter och inkomster mot anslaget. Under 2016 har fyra myndigheter använt anslagsmedel på ett felaktigt sätt. Det handlar om kostnader som skulle ha lånefinansierats och inte belastat anslag, eller kostnader som myndigheterna enligt gällande förordningar inte haft rätt att belasta anslaget med.

Riksrevisionen anser att de nuvarande förordningarna är tydliga inom detta område, och det är viktigt att myndigheterna följer dessa i sin finansiering och redovisning av verksamhetens utgifter så att regeringen får en rättvisande bild av myndigheternas anslagsutnyttjande.

3.11 Uppföljning och kontroll av forskningsbidrag

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

Riksrevisionen bedömer att det finns brister i systemet för de statliga forskningsfinansierarnas uppföljning av lämnade bidrag. Uppföljningen av att utbetalda bidrag har använts i enlighet med myndigheternas villkor och till rätt ändamål är så övergripande att Riksrevisionen anser att utan en sådan uppföljning är det svårt att göra en bedömning av vad bidragen använts till. Ett projekt som fått bidrag kan dessutom ha pågått under en lång tid innan uppföljningen av de utbetalda bidragen görs, vilket ökar risken för att eventuella felaktigheter inte korrigeras i tid. Bedömningen försvåras även av att villkoren för den typ av kostnader som bidraget får användas till skiljer sig åt mellan de forskningsfinansierande myndigheterna. Det samma gäller rutiner för uppföljning.

När forskningsbidrag betalas ut i förskott och kontroll och uppföljning inte är enhetliga och tillräckliga, kan det leda till bristande möjligheter att upptäcka felaktigheter. Den sista december 2016 fanns drygt 7 miljarder kronor i utbetalda och oförbrukade forskningsbidrag hos mottagare i staten, som betalats ut av de fem största forskningsfinansierarna. Ytterligare medel kan finnas hos mottagare utanför staten, men det saknas tillförlitliga uppgifter om detta.

3.12 Bemyndiganden

3.12.1 Överskridande av bemyndiganden

Cirka 60 myndigheter har fått ramar för bemyndigande i sina regleringsbrev. Ett bemyndigande krävs för att myndigheterna ska kunna ingå bindande åtaganden som tar framtida anslagsmedel i anspråk. Vilka åtaganden man ingått mot den bemyndiganderam man fått återrapporteras i årsredovisningen genom den s.k. bemyndiganderedovisningen. Redovisning av ingångna åtaganden omfattas av samma krav på intern styrning och kontroll som redovisningstransaktioner, och löpande noteringar ska föras om de åtaganden och infrianden som myndigheten gör med stöd av ett beställningsbemyndigande.

Ofta är ansvaret för sådana åtaganden delade mellan myndigheter där exempelvis en myndighet ansvarar för redovisningen av gjorda åtaganden mot ramen, medan andra myndigheter har rätt att ingå åtaganden. Med en sådan uppdelning av ansvaret blir det svårare att göra en rättvisande redovisning.

Under 2016 har fyra myndigheter överskridit sin bemyndiganderam. Det visar på svagheter i myndigheternas interna styrning och kontroll. Att löpande ha kontroll på ingångna avtal och se till att ramar inte överskrids i tid eller belopp kan vara svårt, särskilt när ansvaret för redovisning och utbetalning är skilt från ansvaret för att ingå åtaganden.

3.12.2 Reglerna för bemyndiganden

Myndigheternas efterlevnad av anslagsförordningens reglering av bemyndiganden visar enligt Riksrevisionen brister som ofta kan kopplas till intern styrning och kontroll i fråga om bemyndiganden.

Reglerna för bemyndiganden kräver att ett anslag har en tilldelad bemyndiganderam för att myndigheten ska kunna ingå åtaganden för framtiden. Reglerna ger myndigheten rätt att ingå åtaganden upp till ett visst belopp. Åtaganden för den löpande verksamheten undantas från behov av bemyndiganderamar.

Liksom tidigare år framgår det inte alltid av regleringsbrevens om tilldelade ramar är styrande eller indikativa. Enligt regelverket ska i så fall bemyndiganderamen anses vara styrande. Det finns dock exempel på bemyndigande där det inte framgår om det är indikativt eller styrande och där slutåret flyttats fram år efter år. I dessa fall kan inte regeringens styrning tydligt förstås, och det kan inte heller fastställas om myndigheten har överskridit sitt bemyndigande eller inte.

Myndigheter behöver inte redovisa ännu de åtaganden som gjorts tidigare år men som ännu inte infriats, om inga nya åtaganden görs under året för det aktuella anslaget. Reglerna säger att bemyndiganden avser budgetår, och om myndigheten inte tänker göra nya åtaganden så behövs inget nytt bemyndigande. Då kommer det

inte heller att ingå i redovisningen. En effekt av det är att bemyndiganderedovisningen för en myndighet inte behöver vara fullständig eftersom alla utestående åtaganden inte framgår. Ett grundläggande transparenskrav borde vara att redovisningen inkluderar alla utestående åtaganden som regeringen beviljat i årets eller tidigare års regleringsbrev.

Åtaganden för framtiden kan regleras i regleringsbrev, i lagar och förordningar. Det innebär att det finns olika regler för hur åtaganden ska bedömas. Åtaganden som fastställs i lag ska normalt inte kräva tilldelning av bemyndigande. Otydligheter i reglerna för vad som utgör ett åtagande som kräver bemyndigande gör det svårt att fastställa när myndigheter ska ha ett bemyndigande för att kunna göra bindande åtaganden för framtida utgifter. Det finns också en osäkerhet om vad som anses ingå i åtaganden för den löpande verksamheten vilka är undantagna från behov av bemyndiganden.

En del myndigheter som disponerar anslag med bemyndiganden har ett delat ansvar för hanteringen. Beslut om utbetalning kan fattas av en myndighet, men utbetalningen görs av en annan som också har bemyndiganderamen. Riksrevisionen har tidigare påtalat riskerna med sådana brutna ansvarskedjor i hanteringen. Ett exempel är Jordbruksverket där länsstyrelserna fattar beslut om utbetalning för vissa stöd, och Jordbruksverket verkställer utbetalningen. 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, eftersom den inte har möjlighet att utföra en intern styrning och kontroll för hela kedjan. Det medför också risk för att åtaganden inte redovisas fullständigt och riktigt.

3.13 Förebyggande arbete mot oegentligheter

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

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

Det är viktigt att myndigheternas medvetenhet om risker för oegentligheter av olika slag ökar. Förhöjd risk för mutor och annan otillbörlig påverkan finns inom myndigheterna, exempelvis risker för mutor och bestickning vid upphandling, risker för jäv vid beslut om bidrag och risker för förekomst av otillåtna bisysslor i verksamhet med nära samröre med annan verksamhet.

Myndigheternas bedömda risker, som ligger till grund för bedömningen av den interna styrningen och kontrollen, innefattar ibland denna typ av risker. Däremot finns det brister i myndigheternas förståelse när det gäller vilka åtgärder som behöver vidtas för att se till att förvaltningen följer gällande regelverk och normer. Några myndigheter, exempelvis Sida och Skolverket, har inrättat s.k. visselblåsarfunktioner för att stärka skyddet mot oegentligheter.

Bilaga 1. Förteckning över granskningsrapporter inom effektivitetsrevisionen

Sedan Riksrevisorernas årliga rapport 2016 har följande granskningsrapporter publicerats:

Titel på granskningsrapport	Serienummer
Säkra och effektiva läkemedel – hur hanterar staten läkemedelsindustrins inflytande?	RiR 2016:9
Asylboenden – Migrationsverkets arbete med att ordna boenden åt asylsökande	RiR 2016:10
Felaktiga utbetalningar inom socialförsäkringen – Försäkringskassans kontrollverksamhet	RiR 2016:11
Stiftelsen Riksbankens Jubileumsfond – bidrar till svensk forskning	RiR 2016:12
Utrikesförvaltningens konsulära krisberedskap – förutsättningar för effektiv insats?	RiR 2016:13
Den offentliga förvaltningens digitalisering – En enklare, öppnare och effektivare förvaltning	RiR 2016:14
Det livslånga lärandet inom högre utbildning	RiR 2016:15
Behövs myndigheternas delårsrapporter? – Nyttan och kostnader	RiR 2016:16
Ett förutsägbart bistånd – trots en osäker finansiering	RiR 2016:17
Teracom och marknäten – mediepolitik, monopol och krisberedskap	RiR 2016:18
Statens servicecenter – Har administrationen blivit effektivare?	RiR 2016:19
Att hantera ett komplicerat skattesystem – Arbete med att förenkla för företagen	RiR 2016:20
Förberedande och orienterande utbildning – Arbetsförmedlingens styrning, användning och uppföljning	RiR 2016:21
Statligt stöd till innovation och företagande	RiR 2016:22
En god arbetsmiljö för alla – Statliga insatser inom arbetsmiljöområdet	RiR 2016:23
Internationella jämförelser av inkomstskillnader – Sveriges möjligheter att bidra med statistik	RiR 2016:24
Statens förenade områden	RiR 2016:25

Titel på granskningsrapport	Serienummer
Upprättandet av tillfälliga gränskontroller vid inre gräns	RiR 2016:26
Granskning av budgetpropositionen för 2017	RiR 2016:27
Förutsättningar för en säker kraftöverföring – Styrningen av Svenska kraftnät i genomförandet av energiomläggningen	RiR 2016:28
Statens styrning genom riktade statsbidrag inom hälso- och sjukvården	RiR 2016:29
Statliga investering i allmänna farleder	RiR 2016:30
Är sjukskrivning bra för hälsan?	RiR 2016:31
Ett välfungerande system för arbetskraftsinvandring	RiR 2016:32
Svenska myndigheters beredskap inför Brexit-omröstningen	RiR 2016:33
Statens bolagsinnehav – Aktualiteten i det statliga bolagsinnehavet	RiR 2017:1
Exportkontrollen av krigsmateriel	RiR 2017:2
Staten och SKL – en slutrapport om statens styrning på vårdområdet	RiR 2017:3
Lärdomar av flyktingsituationen hösten 2015 – beredskap och hantering	RiR 2017:4
Internrevision vid myndigheter – en funktion som behöver stärkas	RiR 2017:5
Tingsrätters effektivitet och produktivitet	RiR 2017:6
Pensionssystemets årsredovisning – tydlig, tillräcklig och transparent?	RiR 2017:7
Trafikverkets underhåll av vägar	RiR 2017: 8
Bostadsbidraget – ur ett fördelnings- och arbetsmarknadsperspektiv	RiR 2017:9
Kommunersättningar för migration och integration – ett ogenomtänkt system	RiR 2017:10
Regeringens medelfristiga makroprognoser	RiR 2017:11
Regeringens skatteutgiftsredovisning – som riksdagen vill ha den?	RiR 2017:12

Bilaga 2. Myndigheter med modifierad revisionsberättelse

Den årliga revisionen ska enligt lagen (2002:1022) om revision av statlig verksamhet m.m. bedrivas i enlighet med god revisionsssed. I Sverige gäller fr.o.m. den 1 januari 2011 International Standards on Auditing (ISA) som god revisionsssed. Riksrevisionen följer ISA kompletterad med vägledning för revision av offentlig sektor (International Standards of Supreme Audit Institutions, ISSAI, för finansiell revision). Av lagen om revision av statlig verksamhet m.m. framgår att årlig revision ska granska myndigheters årsredovisningar med syftet ”att bedöma om redovisningen och underliggande redovisning är tillförlitlig och räkenskaperna rättvisande”. Med rättvisande menar Riksrevisionen 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, förordning (2000:605) om årsredovisning och budgetunderlag. Årlig revision ska, i enlighet med god revisionsssed, granska risker för väsentliga fel i årsredovisningen. Riksrevisionen ska arbeta förebyggande och meddela eventuella fel och brister till berörda parter så snart som möjligt.

För granskningen av myndigheternas resultatredovisning finns inga internationella standarder att följa som anger hur granskningen ska gå till. Riksrevisorerna fastställde därför under 2014 en instruktion för granskningen av resultatredovisningen och annan information i årsredovisningen (Riksrevisionens instruktion för revisorns granskning av resultatredovisning 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.

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.

När det gäller revisionsberättelserna för Sveriges Riksbank och Stiftelsen Riksbankens Jubileumsfond ingår även ett uttalande om förvaltningen där Riksrevisionen tillämpar relevanta delar av Föreningen Auktoriserade revisorers rekommendationer i revisionsfrågor: RevR 209 Revision av styrelsens och verkställande direktörens förvaltning.

Den årliga revisionen inom Riksrevisionen har under 2017 lämnat revisionsberättelser avseende 2016 för 230 myndigheter och övriga organisationer. Den årliga revisionen av myndigheterna avslutas under perioden mars t.o.m. maj genom att revisionsberättelserna lämnas till regeringen respektive riksdagen. 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 där årsredovisningen i övrigt kan anses ge en rättvisande bild. Ett uttalande med avvikande mening lämnas när det finns väsentliga fel som är genomgripande och som innebär att årsredovisningen som helhet inte ger en rättvisande bild. Riksrevisionen avstår från att uttala sig bl.a. när bedömningen är att det inte finns något ramverk för finansiell rapportering att granska mot eller när osäkerheterna är så stora att revisionen inte kan genomföras med en hög grad av säkerhet.

Riksrevisionen kan också lyfta fram särskilt viktig information som lämnats i årsredovisningen eller som behövs för att förstå Riksrevisionens arbete genom att lämna en upplysning i revisionsberättelsen. En upplysning innebär dock inte att det är en modifierad revisionsberättelse.

Myndigheter med modifierat uttalande i form av avstående från uttalande

För en myndighet har Riksrevisionen lämnat en modifierad revisionsberättelse där Riksrevisionen avstår från att uttala sig om årsredovisningen. Att avstå från uttalande innebär att Riksrevisionen inte har funnit förutsättningar för att kunna göra ett meningsfullt uttalande. Riksrevisionen avstår då från alla uttalanden, oavsett om ett specifikt uttalande inte skulle påverkas.

Statens fastighetsverk

När Riksrevisionen lämnade Statens fastighetsverks revisionsberättelsen var myndighetens före detta generaldirektör och en fastighetsdirektör föremål för utredning för misstanke om grov trolöshet mot huvudman. Misstankarna avser brott som utreds som grovt brott. Riksrevisionen har därmed haft betydande tvivel avseende myndighetsledningens kompetens och hederlighet och även osäkerhet om f.d. generaldirektören har utövat den tillsyn som behövs över myndigheten för att förhindra väsentliga felaktigheter, vare sig de beror på oegentligheter eller fel. Riksrevisionen kan inte avgå från ett revisionsuppdrag, vilket är ett övervägande revisornska göra i sådana fall. Det är inte Riksrevisionens uppgift att utreda eventuella oegentligheter som uppdragats. Revisionsberättelsen ska dessutom enligt lag lämnas vid ett tillfälle när det fortfarande inte finns tillräckliga revisionsbevis för att det inte förekommit väsentliga felaktigheter till följd av oegentligheter under 2016.

Myndigheter med modifierat uttalande i form av avvikande mening

Vid avvikande mening är felet så genomgripande och påverkar flera delar av årsredovisningen att det därigenom inte kan anses att årsredovisningen ger en rättvisande bild.

Avvikande mening som avser följande uttalande i revisionsberättelsen

Enligt Riksrevisionens uppfattning har myndigheten i alla väsentliga avseenden

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

Tillväxtverket

Myndighetens årsredovisning innehåller omfattande felaktigheter som påverkar hela den finansiella redovisningen samt ger följdfel i de finansiella uppgifterna i resultatredovisningen.

Myndigheten har inte redovisat valutakursdifferenser som uppstått vid inbetalningar från EU i uppbördsavsnittet avseende utgifter som myndigheten återkrävt från Europeiska regionala utvecklingsfonden, ERUF. De redovisade mellanhavandena med EU avseende ERUF och Öresund-Kattegatt-Skagerrak innehåller dessutom felaktigheter i form av dubbelbokningar och felaktigt värderade fordringar till väsentliga belopp. Felaktigheterna påverkar övriga upplupna intäkter, övriga förutbetalda intäkter, transfereringsavsnittet, uppbördsavsnittet och intäkter av bidrag samt årets kapitalförändring. Dessa felaktigheter ger följdfel i avsnittet "Året i siffror" i resultatredovisningen. Avsnittet "Kommentarer till utfall" innehåller även felaktigt angivna förändringar jämfört med resultaträkningen.

Myndigheter med modifierat uttalande i form av reservation

För 14 myndigheter har Riksrevisionen lämnat en modifierad revisionsberättelse med en reservation. Vissa myndigheter har erhållit reservation avseende mer än ett uttalande i revisionsberättelsen. En reservation innebär att vi bedömer att årsredovisningen, utöver de brister som beskrivs nedan, ger en i alla väsentliga avseenden rättvisande bild.

Reservationer som avser följande uttalande i revisionsberättelsen

Enligt Riksrevisionens uppfattning har myndigheten i alla väsentliga avseenden

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

Kammarkollegiet

Riksrevisionen har bedömt att normeringen avseende redovisning av andelar i hel- och delägda bolag inte ger tillräckliga förutsättningar för att, i rimlig tid innan revisionsberättelsen lämnas, säkerställa tillräckliga och ändamålsenliga underlag för att redovisningen ska kunna bedömas om denna överensstämmer med förordningen (2000:605) om årsredovisning och budgetunderlag och tillämpliga föreskrifter samt ger en rättvisande bild per den 31 december.

Myndigheten har också vid beaktande av som emitterats under perioden 2013–2014 justerat innehavet i SAS AB med ett felaktigt belopp, vilket också får som effekt att de finansiella intäkter som redovisas i resultaträkningen är felaktiga.

Myndighetens årsredovisning saknar en komplett anslagsredovisning enligt 2 kap. 4 § förordningen (2000:605) om årsredovisning och budgetunderlag.

Folke Bernadotteakademien

Myndigheten har inte i årsredovisningen redovisat en sammanställning över väsentliga uppgifter enligt 2 kap. 4 § förordningen (2000:605) om årsredovisning och budgetunderlag.

Myndigheten för familjerätt och föräldraskapsstöd

Myndigheten har inte redovisat en fördelning av myndighetens totala intäkter och kostnader enligt 3 kap. 2 § förordningen (2000:605) om årsredovisning och budgetunderlag.

Reservationer avseende följande uttalande i årsredovisningen

- Ledningens efterlevnad av tillämpliga föreskrifter för användning av anslag och inkomster.

Länsstyrelsen i Örebro

Myndigheten har felaktigt belastat anslag med kostnader avseende ombyggnation och renoveringsarbeten i en fastighet som myndigheten hyr. Dessa kostnader borde redovisats som förbättringsutgifter på annans fastighet och finansierats via lån i Riksgälden. Den felaktiga anslagsbelastningen har påverkat det belopp som skulle ha återbetalats genom en indragning av anslagsmedel.

Statens beredning för medicinsk och social utvärdering

Myndigheten har felaktigt belastat förvaltningsanslaget med kostnader avseende ombyggnation i den fastighet som myndigheten hyr. Dessa kostnader borde redovisats som förbättringsutgifter på annans fastighet och finansierats via lån i Riksgälden. Den felaktiga anslagsbelastningen har påverkat det belopp som skulle ha återbetalats genom en indragning av anslagsmedel. Om anläggningarna hade lånefinansierats skulle låneramen ha överskridits.

Försäkringskassan

Myndigheten har överskridit den bemyndiganderam som regeringen beslutat för ett anslag och redovisar i årsredovisningen ett felaktigt utstående belopp i bemyndiganderedovisningen.

Post- och telestyrelsen

Myndigheten har överskridit bemyndiganderamen gällande en anslagspost.

Havs- och vattenmyndigheten

Myndigheten har överskridit det av regeringen beslutade slutåret för beställningsbemyndigandet för ett anslag genom att ingå åtaganden för 2021. För samma anslag har även den i regleringsbrevet angivna årsramen för 2017 överskridits. Förhållandena framgår delvis i en not till bemyndiganderedovisningen.

Statistiska centralbyrån

Myndigheten har under flera års tid byggt upp ackumulerade under- och överskott, vilket avviker från det ekonomiska målet om full kostnadstäckning

Migrationsverket

Myndigheten har under året vid ett flertal tillfällen överskridit den räntekontokredit som regeringen beslutat med väsentliga belopp. Myndigheten har beskrivit förhållandet i årsredovisningen.

Kustbevakningen

Myndigheten har genom att använda anslagsmedel för att finansiera sitt deltagande i av EU:s räddningsaktioner överskridit sina befogenheter. Enligt regeringsbeslut ska insatserna finansieras av Europeiska gräns- och kustbevakningsbyrån.

Sametinget

Myndigheten har betalat mötesersättningar till nämndledamöter vid en annan myndighet och till styrelseledamöter i en annan organisation. Utbetalningarna är inte i överensstämmelse med Sametingets instruktion och regleringsbrevets villkor

för anslaget. Sametinget har därigenom inte använt anslag i enlighet med de ändamål som riksdagen beslutat och i överensstämmelse med tillämpliga föreskrifter.

Patentombudsmannen

Patentombudsnämndens årsredovisningen har lämnats för sent och kan därmed inte anses avlämnad i enlighet med 2 kap. 1 § förordningen (2000:605) om årsredovisning och budgetunderlag.

Reservation som avser följande uttalande i stiftelses revisionsberättelse

- Som underlag för vårt uttalande om förvaltningen har vi utöver vår revision av årsredovisningen granskat väsentliga beslut, åtgärder och förhållanden i stiftelsen för att kunna bedöma om någon styrelseledamot och/eller verkställande direktören är ersättningskyldig mot stiftelsen eller om det finns skäl för entledigande.
- Vi har även granskat om någon styrelseledamot och/eller verkställande direktören på annat sätt har handlat i strid med stiftelselagen, stiftelseförordnandet eller årsredovisningslagen.

Stiftelsen Riksbankens Jubileumsfond

Stiftelsen ska enligt stiftelseförordnandet vid arvodering av styrelseledamöter följa lagen om arvoden m.m. för uppdrag inom riksdagen, dess myndigheter och organ. Vid en effektivitetsrevision har det kommit fram att arvoden betalats ut till styrelseledamöter på ett sätt som står i strid med lagen om arvoden m.m. för uppdrag inom riksdagen, dess myndigheter och organ. Stiftelsen har därmed inte följt stiftelseförordnandet. Eftersom utbetalningarna har gjorts i strid med lagen kan styrelseledamöter eller den verkställande direktören genom förfarandet även ha förorsakat stiftelsen ekonomisk skada.

Myndigheter med upplysning i revisionsberättelsen

I revisionsberättelsen kan Riksrevisionen lämna en upplysning. En upplysning kan hänvisa till vad myndigheten har skrivit i sin årsredovisning, för att särskilt uppmärksamma läsaren på detta. Alternativt så kan Riksrevisionen i en upplysning lämna information om särskilda förutsättningar för revisionen, exempelvis att viss information i årsredovisningen inte har ingått i granskningen.

I samband med en upplysning skriver Riksrevisionen i revisionsberättelsen att informationen i upplysningen inte påverkar uttalandet. En revisionsberättelse med upplysning utgör inte en modifierad revisionsberättelse. I årets granskningar har upplysningar lämnats i 13 revisionsberättelser.

Upplysning som avser följande uttalande i årsredovisningen

Enligt Riksrevisionens uppfattning har myndigheten i alla väsentliga avseenden

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

Pensionsmyndigheten

Avsnitt 8 i resultatredovisningen innefattar, i enlighet med regleringsbrevet 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.

Allmänna arvsfonden

Som framgår på sidan 8 i redovisningen för förvaltningen av Allmänna arvsfonden har Kammarkollegiet valt att redovisa enligt BFN U 95:3 Redovisning i avkastningsstiftelser. Som framgår innebär detta att de bidrag som beviljats för främjande av Allmänna arvsfondens ändamål har redovisats direkt mot eget kapital och inte via resultaträkningen. Vi uttalar oss inte med reservation i detta avseende.

Reservationer som avser följande uttalande i årsredovisningen

- Ledningens efterlevnad av tillämpliga föreskrifter för användning av anslag och inkomster.

Polismyndigheten

Polismyndigheten redovisar i sin årsredovisning på sidan 86 ett stort underskott i den offentligt-rättsliga verksamheten Tillståndsgivning. Under 2016 har det rått osäkerhet kring det ekonomiska målet för denna verksamhet och av verksamheten Bevakning av Riksbankens penningtransporter. Regeringen har i regleringsbrev för 2017 tagit bort kraven på redovisning av kostnader och ackumulerat underskott för dessa verksamheter. Vi uttalar oss inte med reservation i detta avseende.

Strålsäkerhetsmyndigheten

Utan att det påverkar vårt uttalande ovan vill Riksrevisionen fästa uppmärksamhet på sidan 8 i årsredovisningen, där myndigheten redovisar resultatet av avgiftsbelagd verksamhet där avgifterna inte disponeras. Som framgår av tabell 3 finns ett stort ackumulerat överskott för kärnteknisk verksamhet respektive ett stort ackumulerat

underskott för icke kärnteknisk verksamhet. I anslutning till tabellen redogörs för åtgärder som myndigheten har vidtagit för att komma i balans.

Kemikalieinspektionen

Utan att det påverkar vårt uttalande ovan vill Riksrevisionen fästa uppmärksamhet på sidan 97 i årsredovisningen, där Kemikalieinspektionen redovisar resultatet av avgiftsbelagd verksamhet där avgifterna inte disponeras. Som framgår av tabell 51 finns ett stort överskott för allmänkemikalieavgifter respektive ett stort underskott för bekämpningsmedelsavgifter. På grund av otydligheter i den ekonomiska styrningen för dessa resultatområden har myndigheten inte getts möjlighet att uppfylla de ekonomiska målen.

Skolverket

Myndigheten redovisar i årsredovisningen i tabell 8 på sidan 22 ett underskott i den avgiftsfinansierade verksamheten som avser handläggning av lärarlegitimationer. Verksamheten ska finansieras med avgifter och till full kostnadstäckning. Dock har myndigheten 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 uppfylla det ekonomiska målet. Vi uttalar oss inte med reservation i detta avseende.

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.

Regionala etikprövningsnämnderna, 6 till antalet³¹

De regionala etikprövningsnämnderna redovisar i sina årsredovisningar väsentliga underskott i den avgiftsfinansierade verksamheten för etikprövning av forskning som avser människor. Som framgår av myndigheternas beskrivningar i årsredovisningen har myndigheterna, på grund av otydligheterna i den ekonomiska styrningen, inte getts möjlighet att uppfylla det ekonomiska målet. Riksrevisionen uttalar sig inte med reservation i detta avseende.

³¹ Regionala etikprövningsnämnden i Göteborg, Linköping, Lund, Stockholm, Umeå och Uppsala.

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 978-91-7086-442-1

Beställning: www.riksrevisionen.se

