



RIKSREVISIONENS  
GRANSKNINGSPLAN

---

2017/18

ISBN 978-91-7086-453-7

RIKSREVISIONENS GRANSKNINGSPLAN 2017/18

TRYCK: RIKSDAGENS INTERNTRYCKERI, STOCKHOLM 2017



RIKSREVISIONEN

DATUM: 2017-10-30  
DNR: 1.1.2-2017-1161

## Riksrevisionens granskningsplan 2017/18

RIKSREVISIONEN

RIKSREVISIONENS GRANSKNINGSPLAN 2017/18

RIKSREVISIONEN

# Innehåll

1	Inledning	5
2	Utgångspunkter för granskningsverksamheten	6
	Den årliga revisionens uppgift och mandat	6
	Effektivitetsrevisionens uppgift och mandat	7
	Internationell verksamhet	9
3	Granskningar det kommande året	10
	Den årliga revisionen	10
	Effektivitetsrevisionen	14
	Bilaga 1. Riksrevisorernas granskningsområden	26
	Bilaga 2. Pågående granskningar inom effektivitetsrevisionen	28

RIKSREVISIONENS GRANSKNINGSPLAN 2017/18

RIKSREVISIONEN

# 1 Inledning

Riksrevisionen är en del av riksdagens kontrollmakt och har i uppgift att granska den verksamhet som bedrivs av staten samt bidra till god resursanvändning och effektiv förvaltning i staten. Riksrevisionen har ett starkt mandat som ger rätt att genomföra oberoende granskning av statlig verksamhet. Granskningen genomförs genom *årlig revision* och *effektivitetsrevision*. Som nationellt revisionsorgan företräder Riksrevisionen Sverige i frågor om offentlig revision. Riksrevisionen tillämpar internationella standarder i sin verksamhet, såväl i revisionen som exempelvis i kommunikation kring verksamheten och i etiska frågor.

I granskningsplanen presenterar riksrevisorerna årligen verksamhetens huvudsakliga inriktning inom de båda revisionsgrenarna. Granskningsplanen ska årligen ge en samlad bild av pågående och planerad granskning inom den årliga revisionen och effektivitetsrevisionen.

Riksrevisorerna har beslutat om granskningens inriktning inom sina respektive granskningsområden, vilka i det följande redovisas i en sammanhållen granskningsplan. Indelningen i granskningsområden mellan riksrevisorerna Stefan Lundgren, Helena Lindberg och Ingvar Mattson framgår av bilaga 1.

## 2 Utgångspunkter för granskningsverksamheten

### Den årliga revisionens uppgift och mandat

Genom årlig revision ska Riksrevisionen granska årsredovisningar i staten. Granskningen av årsredovisningen syftar till att bedöma om redovisningen och underliggande redovisning är tillförlitlig och räkenskaperna rättvisande och om ledningens förvaltning följer tillämpliga föreskrifter och särskilda beslut.<sup>1</sup> Riksrevisionen får även utse revisor i statliga bolag och statliga stiftelser.<sup>2</sup>

Den årliga revisionen tillämpar de internationella standarderna ISSAI (International Standards for Supreme Audit Institutions) när det gäller finansiell revision av statlig verksamhet. Den årliga revisionens granskning av resultatredovisning och annan information i årsredovisningen följer Riksrevisionens interna styrdokument.<sup>3</sup>

### Granskningens inriktning och genomförande

Granskning genomförs mot bakgrund av en analys av risker för väsentliga fel hos revisionsobjektet. En redovisningsposts relativa finansiella storlek är normalt grunden för att bedöma väsentlighet i granskningen. Inom staten kan dock risk för fel som avser relativt små belopp bedömas som väsentlig risk om felet kan leda till ett skadat förtroende för den statliga verksamheten.

Den årliga revisionen ska också, enligt internationella standarder, arbeta förebyggande genom att fel och brister rapporteras löpande i takt med att de upptäcks.

### Granskningens avrapportering

Den årliga revisionen avrapporteras genom revisionsberättelse och – för de myndigheter som lämnar delårsrapport – även revisorsintyg, vilka lämnas till regeringen.<sup>4</sup> En samlad redogörelse av de viktigaste iakttagelserna från granskningen redovisas i riksrevisorernas årliga rapport.

---

<sup>1</sup> Med undantag för granskning av årsredovisningen för staten, Regeringskansliet samt Kungliga Slottsstaten och Kungliga Djurgårdens förvaltning. 3 och 5 §§ lagen (2002:2022) om revision av statlig verksamhet m.m.

<sup>2</sup> 2 § lagen (2002:1022) om revision av statlig verksamhet m.m. Det gäller för aktiebolag vars verksamhet är reglerad i lag eller annan författning eller om staten har bestämmande inflytande över verksamheten. Det gäller även för stiftelser vars verksamhet är reglerad i lag eller annan författning eller om stiftelsen är bildad av eller tillsammans med staten eller förvaltas av en statlig myndighet.

<sup>3</sup> Riksrevisionens instruktion för granskning av resultatredovisning och annan information i årsredovisningen (RRI).

<sup>4</sup> 5 § lagen (2002:1022) om revision av statlig verksamhet m.m. Vid granskning av myndigheternas delårsrapporter används benämningen revisors rapport.



Revisionsberättelsen innehåller uttalanden om att årsredovisningen har upprättats enligt gällande föreskrifter och ger en rättvisande bild. Dessutom innehåller revisionsberättelsen uttalanden om huruvida resultatredovisningen stödjer en rättvisande bild av årsredovisningen, huruvida myndighetsledningen har använt anslag och inkomster enligt gällande förordningar samt – för de myndigheter som omfattas av förordningen (2007:603) om intern styrning och kontroll – huruvida det finns något som tyder på att myndighetsledningen inte har följt förordningen.

Beslut om revisionsberättelse för respektive myndighet fattas normalt av en utsedd ansvarig revisor på delegation från ansvarig riksrevisor. Det förekommer även att skriftlig avrapportering lämnas till myndigheten om det framkommit väsentliga iakttagelser i övrigt i granskningen. Mindre allvarliga iakttagelser kommuniceras löpande i dialog med myndigheten.

## Effektivitetsrevisionens uppgift och mandat

Riksrevisionens uppgift är att granska verksamhet som bedrivs av staten och av statliga aktiebolag och stiftelser.<sup>5</sup> Utöver detta får Riksrevisionen även granska användning av statsmedel som tagits emot ”som stöd till en viss verksamhet, om redovisningsskyldighet för medlen föreligger gentemot staten eller särskilda föreskrifter eller villkor har meddelats om hur medlen har använts”.<sup>6</sup> Mandatet omfattar även granskning av arbetslöshetsersättningens handläggning hos arbetslöshetskassorna.

Riksrevisorernas rekommendationer riktas till de aktörer som omfattas av granskningsmandatet, men granskningarna kan även inkludera beskrivningar och analyser som går utöver den statliga verksamheten.

## Granskningens inriktning

Effektivitetsrevisionen ska främst ta sikte på förhållanden med anknytning till statens budget, genomförande och resultatet av statlig verksamhet och åtaganden i övrigt men får också avse de statliga insatserna i allmänhet. Grundläggande för effektivitetsrevisionens inriktning är att den ska ”främja en sådan utveckling att staten med hänsyn till allmänna samhällsintressen får ett effektivt utbyte av sina insatser”. Granskningen ska därför huvudsakligen inriktas på hushållning, resursutnyttjande, måluppfyllelse och samhällsnytta.<sup>7</sup> Effektivitetsrevisionen tillämpar de internationella standarderna ISSAI (International Standards for Supreme Audit Institutions).

---

<sup>5</sup> 13 kap. 7 § regeringsformen och § 2 lagen (2002:1022) om revision av statlig verksamhet m.m.

<sup>6</sup> 2 § lagen (2002:1022) om revision av statlig verksamhet m.m.

<sup>7</sup> 4 § lagen (2002:1022) om revision av statlig verksamhet m.m.

Granskningsmandatet tillåter att effektivitetsrevisionen inriktas mot granskningar i väsentliga samhällsfrågor som avser förhållanden mellan mål, medel och effekter av statliga verksamheter och insatser.<sup>8</sup> En typisk granskning inom effektivitetsrevisionen inriktas mot bedömningar av om riksdagens mål och intentioner uppnås i så hög grad som möjligt inom ramen för tillgängliga resurser och med god hushållning.

Genom att inrikta granskningarna på indikerade problem, redovisa tydliga iakttagelser, slutsatser och rekommendationer syftar revisionen till att uppnå förbättringar som främjar effektivitet och resurshushållning. Granskningsrapporterna utgör ett underlag som gör det möjligt för riksdagen att utkräva ansvar.

Väsentliga delar inom vart och ett av riksdagens utskottsområden avses vidare bli föremål för granskning under en mandatperiod.

### Kriterier vid val av granskning

Styrande för urval av granskning är risker för ineffektivitet inom områden i statens verksamhet som ur ett principiellt eller kvantitativt perspektiv har stor betydelse för statsbudgeten.<sup>9</sup> Granskningen är därmed problemorienterad.

Riksrevisionen använder följande kriterier för urval av granskningar, vilka utgår från internationella standarder för effektivitetsrevision:

*Relevans och väsentlighet:* Med relevans avses att granskningen ska vara betydelsefull för medborgare och/eller det statliga åtagandet. Kriteriet avser också om frågan har stor påverkan på statsbudgeten, innebär offentligfinansiella risker eller är principiellt viktig.

*Mervärde:* Mervärde innebär att Riksrevisionen ska tillföra ett ytterligare värde genom granskningen jämfört med vad andra granskande och utredande aktörer redan har åstadkommit.

*Tajmning:* Granskningen ska vara motiverad i tid och rum.

*Genomförbarhet:* Risker för genomförandet av en granskning ska bedömas. Kan det bli svårt att svara på revisionsfrågan eftersom data saknas eller finns det metodologiska problem? Dessa är exempel på frågor som måste beaktas vid en sådan riskbedömning.

---

<sup>8</sup> Begreppet breda granskningar finns utvecklat i bet. 2009/10:KU17, s. 26–28.

<sup>9</sup> Bet. 2009/10:KU17, s. 25.

## Granskningens avrapportering

Granskningsrapporter lämnas till riksdagen som lämnar dessa vidare till regeringen för ett yttrande över rapporten innan rapporterna behandlas i riksdagen.

Riksrevisionens rapporter kvalitetssäkras internt och externt. Utkosten till rapporter är bl.a. föremål för faktagranskning hos de som berörs av granskningen. Revisionsobjekten ges också möjlighet att lämna synpunkter på redovisade slutsatser och rekommendationer.

Riksrevisionen lämnar som regel rekommendationer i granskningsrapporterna. De syftar till att främja effektiviteten i den granskade verksamheten genom att konsekvenserna av de slutsatser och den kritik som lämnas i rapporterna konkretiseras. Riksrevisionen kan också enligt 4 § i lagen (2002:1022) om revision av statlig verksamhet m.m. lämna förslag om alternativa insatser för att avsedda resultat ska nås.

De viktigaste iakttagelserna från både effektivitetsrevisionen och den årliga revisionen redovisas också i riksrevisorernas årliga rapport.

## Internationell verksamhet

Riksrevisionen företräder Sverige som det nationella revisionsorganet i internationella sammanhang och är också därmed medlem i The International Organisation of Supreme Audit Institutions (INTOSAI) och i kontaktkommittén för revisionsorgan inom EU. Som nationellt revisionsorgan ska Riksrevisionen samarbeta med europeiska revisionsrätten (ECA). Riksrevisionen bistår bl.a. ECA vid revisionsrättens granskningsbesök i Sverige.

Riksrevisionen bedriver även internationellt utvecklingssamarbete inom revisionsområdet. Syftet är att stödja utvecklingen av oberoende professionella revisionsorgan, bidra till utvecklingen av demokrati och stärka parlamentens kontrollmakt.

### 3 Granskningar det kommande året

I detta avsnitt redovisas inriktningen för den årliga revisionen samt den pågående och planerade verksamheten för effektivitetsrevisionen.

#### Den årliga revisionen

Inom ramen för den årliga revisionen arbetar Riksrevisionen med ett antal utvecklingsområden, vilka framgår nedan. Under 2016–2017 har Riksrevisionen också tagit fram en omarbetad modell för att klassificera och hantera risker i revisionsuppdragen. Även en ny handledning för att bedöma väsentlighet har tagits fram.

#### Utvecklingsområden

##### *En övergripande riskanalys för staten*

Förutom att granska varje enskilt uppdrag eller årsredovisning har Riksrevisionen också i uppdrag att granska årsredovisning för staten, dvs. den statliga ”koncernredovisningen”. Den riskanalys och väsentlighetsbedömning som ska ligga till grund för denna granskning är beroende av en mer övergripande riskanalys av hela statsförvaltningen. Under 2018 kommer Riksrevisionen i ett första steg att utveckla en mer strukturerad process för hantering av risker och rapportering av iakttagelser som underlag för granskningen av årsredovisning för staten. I ett längre perspektiv kommer Riksrevisionen att ta fram en övergripande riskanalys för staten.

##### *Väsentlighetsbedömning*

Väsentlighet och risk är styrande begrepp för den årliga revisionen liksom för övrig granskningsverksamhet vid Riksrevisionen. Riskanalys och väsentlighetsbedömning styr inriktning och rapportering av revisionsuppdrag inom årlig revision. Kvantitativ väsentlighet är normalt utgångspunkt för planering av inriktning och omfattning av revisionsuppdragen. Utifrån en helhetssyn på statsförvaltningen finns det behov av att utveckla bedömningen av risker och fel med mer kvalitativa aspekter. En oegentlighet som beloppsmässigt bedöms som icke-väsentlig i en statlig myndighet kan t.ex. få stora konsekvenser för förtroendet i statsförvaltningen. Riksrevisionen kommer att analysera och utvärdera på vilket sätt även kvalitativa aspekter i väsentlighetsbedömningen bör beaktas i revisionsuppdragen.

##### *Bredare underlag för riskbedömning*

Det lagstadgade uppdraget för årlig revision innebär att granskning och rapportering är inriktad mot årsredovisningen för den enskilda myndigheten. Samtidigt kan granskningen, och framförallt informationsinsamlingen som ska

ligga till grund för riskanalysen, ge kunskap och inblick i andra risker och riskområden i staten som inte nödvändigtvis behöver påverka uttalandet om årsredovisningen. Det kan handla om företeelser som bedöms påverka allmänhetens förtroende för en eller flera myndigheter och som i förlängningen därför kan påverka förtroendet för hela statsförvaltningen. Ett sådant exempel är granskning av rutiner för hantering av bisysslor för myndigheternas anställda, som Riksrevisionen genomför på ett antal myndigheter under revisionsåret 2017. Under 2018 kommer Riksrevisionen att ta fram förslag till granskning av risker och brister som går utöver uppdraget att granska myndigheternas årsredovisning.

### *Ledningens förvaltning*

Även frågan om granskning av myndighetsledningen i sin förvaltning följt tillämpliga regler och särskilda beslut kommer att analyseras under 2018. I nuläget är uttalandet om ledningens förvaltning begränsat till efterlevnad av förordningar kopplade till budgetlagen. Riksrevisionen kommer att utreda om det finns skäl att bredda den ansatsen.

### **Riskområden**

Den årliga revisionen har identifierat ett antal riskområden, utifrån tidigare erfarenheter. Riskanalysen för revisionsåret 2017 för respektive myndighet beaktar dessa riskområden givet att de är relevanta för myndigheten och bedöms kunna leda till väsentliga felaktigheter i den aktuella årsredovisningen. Huvuddelen av dessa riskområden kommer med andra ord att tas om hand i den ordinarie revisionen.

### *Risker relaterade till brist på normering av årsredovisningen för staten*

Regeringen lämnar varje år en årsredovisning för staten till riksdagen. Årsredovisningen för staten upprättas enligt budgetlagen, vilken bl.a. definierar årsredovisningens innehåll, övergripande redovisnings- och värderingsprinciper, avgränsning och uppställningsform. Men budgetlagen ger ett större utrymme för regeringen att bedöma vad som ska ingå i redovisningen än om regeringen skulle följa t.ex. det ramverk som myndigheter under regeringen använder, dvs. bestämmelserna i förordningen (2000:605) om årsredovisning och budgetunderlag. Ett redovisningsramverk ger normalt kriterier för avgränsningen av konsoliderade räkenskaper, dvs. vad som ska ingå, vilket saknas i budgetlagen. Budgetlagen ger inte heller mer än allmänna regler för redovisning vilket ger ett stort utrymme för regeringen att välja värderingsmetoder eller sätt att presentera informationen i årsredovisningen för staten.

### *Risker relaterade till undantag från ekonomiadministrativa regelverk*

Det förekommer relativt ofta att myndigheter får undantag från redovisningskrav i förordningar. För 2016 hade cirka 90 myndigheter beviljats undantag från en eller flera förordningar. Undantag kan påverka möjligheterna att få en rättvisande bild

av den finansiella redovisningen. Riksrevisionen har för avsikt att ytterligare analysera och kategorisera vilken typ av undantag det handlar om i syfte att redovisa förslag på åtgärder i riksrevisorernas årliga rapport.

*Risker relaterade till att ansvar för transaktioner och redovisning är delat mellan myndigheter*

Det förekommer fortsatt att flera myndigheter delar ansvaret för ett ärendes handläggning. Delat ansvar medför risker för oklar ansvarsfördelning och kan ha negativa konsekvenser för redovisning, styrning och uppföljning. Det finns också en förhöjd risk för missförstånd och felaktigheter när förvaltningsansvaret skiljs från redovisningsansvaret. 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.

*Risker relaterade till otydliga regler för avgiftsfinansiering*

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. Tidigare år har granskningen visat att det finns otydligheter och motstridigheter i styrningen av hur myndigheter får ta ut avgifter och hur verksamheten ska finansieras. Det har också gällt hur regeringen hanterar över- eller underskott i sådan verksamhet.

*Risker relaterade till myndigheternas redovisning av intern styrning och kontroll*

För drygt 60 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 har i flera fall noterat brister i den interna kontrollen hos myndigheter som fått konsekvenser på olika områden, t.ex. relaterat till upphandling och bisysslor. Riksrevisionen kommer under revisionsåret 2017 ha ett förstärkt fokus på myndigheternas rutiner för att förhindra förekomsten av otillåtna bisysslor.

*Risker relaterade till felaktig användning av anslagsmedel*

Det finns i alla anslagsfinansierade verksamheter risk att anslagsmedel används på felaktigt sätt, genom att t.ex. kostnader som ska lånefinansieras istället belastar anslag eller att förvaltningskostnader belastar anslag avsedda för sakverksamhet. Otydlig styrning i regleringsbrev innebär att myndigheterna själva kan besluta om förvaltningskostnader ska belasta andra anslag än förvaltningsanslaget, och det kan också finnas sådana incitament för myndigheterna (t.ex. för programanknutna kostnader). Grundregeln i anslagsförordningen har alltid varit

att en myndighets samtliga utgifter för verksamheten, inklusive utgifter för hantering av transfereringar, ska belasta myndighetens förvaltningsanslag. Om förvaltningskostnader belastar anslag avsedda för sakverksamhet kan det innebära bristande transparens i årsredovisning för staten och i statsbudgeten, som är viktiga informationskällor för riksdagen.

#### *Risker relaterade till uppföljning och kontroll av forskningsbidrag*

Ett antal 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 dessa myndigheter över 11 miljarder kronor i bidrag till forskning, utveckling och innovation. Riksrevisionen har noterat att det finns brister i systemet för statliga forskningsfinansiärers uppföljning av utbetalade medel. Risker som beror på sådana brister kan behöva beaktas i granskningen av de myndigheter som hanterar forskningsmedel.

#### *Risker relaterade till otydliga regler för bemyndiganden*

Riksrevisionens tidigare granskningar har visat på brister av hur myndigheterna efterlever anslagsförordningens reglering av bemyndiganden. Det handlar om såväl brister som kan kopplas till intern styrning och kontroll vid myndigheterna avseende bemyndiganden, som brister i styrningen av verksamheten genom otydliga beslut från regeringen. Risker som kan ge upphov till felaktig hantering eller redovisning av bemyndiganden kan t.ex. handla om:

- oklarheter eller felaktig uppfattning om huruvida bemyndiganden är indikativa eller styrande,
- bristande kontroll av utestående åtaganden vid delat ansvar,
- ingående av åtaganden bortom det slutår som regeringen har beslutat.

#### *Risker relaterade till brister i myndigheternas åtgärder för att förebygga förekomst av oegentligheter*

Det har under senaste året framkommit indikationer på oegentligheter hos flera myndigheter. Dessa har fått stor uppmärksamhet i media. Sådana oegentligheter kan underminera allmänhetens förtroende för myndigheterna. Därför behöver risk för brister i ledningens system för att motverka och förebygga oegentligheter beaktas i granskningen. Risker för oegentligheter kan också vara kopplade till att myndigheternas system inte identifierar och hindrar bedrägeriförsök utifrån. Den interna kontrollen av medel hos uppördsmyndigheter och transfererande myndigheter är ett särskilt viktigt område.

#### *Risker relaterade till 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 som staten äger minst 20 procent av aktierna eller andelarna i. Värdering med kapitalandelsmetoden får

för myndigheter med aktier i hel- eller delägda bolag dock konsekvensen – på grund av tidsbrist vid upprättande av årsredovisningen – att redovisningen av andelarnas värde baseras på tidigare perioder. Metoden tillämpas även för årsredovisning för staten, vilket får till följd att de tillgångar och skulder som staten har i majoritetsägda bolag inte redovisas. Konsekvenser av tillämpningen av metoden blir därför att samma värderingsmetod, applicerad på samma bokslutsdatum, leder till olika värden i Kammarkollegiets redovisning och i årsredovisning för staten.

## Effektivitetsrevisionen

### Fokus på vissa områden

Med utgångspunkt i Riksrevisionens löpande omvärldsbevakning, tidigare granskningar och riksdagens uttalanden har riksrevisorerna inom sina respektive granskningsområden identifierat följande områden som bör stå i fokus för effektivitetsrevisionen.

Urvalet av fokusområden utgår från en bedömning av väsentlighet och risk som avses leda till breda granskningar i betydelsefulla samhällsfrågor. Områden som har stor principiell eller kvantitativ betydelse för statsbudgeten har prioriterats. I urvalsramen ingår vidare verksamheter som har betydelse för medborgarnas livsvillkor och förtroende för myndigheterna. Riksrevisionens val av granskningar utgår också från de internationella standarderna som tagits fram av INTOSAI, inklusive kriterier för val av områden att granska.

Riksrevisionen har en långsiktig ambition för granskningsverksamheten som syftar till att över tid åstadkomma en heltäckande och nyanserad analys av effektiviteten i statens verksamheter. Att vissa områden står i fokus innebär således inte att andra områden och frågor kommer att uteslutas från granskning. Riksdagen har angett att de mest väsentliga delarna inom varje utskottsområde bör granskas under en mandatperiod.

Inriktningen mot angelägna områden avser Riksrevisionens verksamhet under de närmaste 2–3 åren, men bedömningarna kommer att revideras i takt med samhällsutvecklingen. Det kommer också att finnas utrymme i Riksrevisionens planering att granska viktiga oförutsedda händelser eller uppenbarade effektivitetsbrister. Vilka frågor som faktiskt kommer att granskas beslutas efterhand av de tre riksrevisorerna var och en för sig.

Ett syfte med att klargöra vilka områden som står i fokus är att tydligare redovisa för riksdagen, regeringen och myndigheterna inriktningen i pågående och planerade granskningar. Granskningsplanen kommer att vidareutvecklas under kommande år.



Mot denna bakgrund avser Riksrevisionen att fokusera på följande områden:

- Effektiv statsförvaltning
- Offentliga finanser, finansmarknad och skatter
- Försvar och säkerhet
- Socialförsäkringar och pensioner
- Socialt utsatta områden, integration och arbetsmarknad
- Kultur, medier och det civila samhället
- Bostadspolitik och samhällsplanering

Områdena redovisas närmare nedan. Riksrevisionens pågående granskningar redovisas i bilaga 2.

### Effektiv statsförvaltning

För att förverkliga riksdagens och regeringens politik behövs en effektiv statsförvaltning. Väl fungerande myndigheter är också centralt för att säkerställa medborgarnas förtroende för förvaltningen.

Genom granskningsverksamheten inom såväl årlig revision som effektivitetsrevision får Riksrevisionen unika kunskaper om hur väl statsförvaltningen fungerar. Riksrevisionen avser att ytterligare utveckla samarbetet mellan revisionsgrenarna, och ser att det finns anledning att prioritera granskningar inom förvaltningsområdet.

Grundläggande krav på myndigheterna är bl.a. att verksamheten bedrivs effektivt och enligt gällande rätt samt att myndigheten hushållar väl med statens medel.<sup>10</sup> Riksrevisorernas bedömning är att det utifrån de grundläggande kraven på myndigheternas verksamhet finns flera angelägna områden som bör granskas framöver. I kraven på effektivitet och enligt gällande rätt blir också frågor om transparens och likabehandling aktuella. Det gäller även t.ex. granskningar av myndigheternas arbete mot korruption, där händelserna inom Statens fastighetsverk visar att sådana granskningar är angelägna.

Ett annat område är statens upphandlingar. Eftersom inköpta varor och tjänster är en väsentlig del i statlig verksamhet och det som upphandlas uppgår till stora belopp i statsbudgeten måste staten vara en kompetent beställare och mottagare av de varor och tjänster som köps in. Ett ineffektivt inköpsarbete kan leda till slöseri med skattemedel och till att verksamheten utför sitt uppdrag på ett sämre sätt. Det kan skada förtroendet för staten. Riksrevisionen har mot denna bakgrund under 2017 inlett en granskning under temat *Staten som inköpare* och det kan bli aktuellt med fler granskningar inom detta tema.

Utvecklingen mot allt mer digitaliserade verksamheter skapar både möjligheter och utmaningar för de statliga myndigheterna. Digitaliseringen gör det t.ex. möjligt att effektivisera arbetsprocesser och förenkla insamling av olika typer av

<sup>10</sup> 3 § myndighetsförordningen (2007:515).

data. Den kan också användas för att mer effektivt kommunicera med medborgarna. Samtidigt ställer en ökad digitalisering krav på ett medvetet informations- och it-säkerhetsarbete. Riksrevisionen har gjort flera granskningar om hur myndigheter arbetar med informationssäkerhet, vilka har visat att detta fortfarande är ett eftersatt område. Det finns därför behov av fortsatta granskningar. Händelserna i bl.a. Transportstyrelsen understryker detta.

Hur regeringens styrning utformas påverkar också effektiviteten i statsförvaltningen. En särskild utmaning är att utforma en fungerande styrning för tvärssektoriella frågor som berör flera politikområden. I Riksrevisionens granskning av regeringens jämställdhetssatsning konstaterades t.ex. att det saknades systematik i den tvärssektoriella styrningen på området. Frågan om tvärssektoriell styrning och uppföljning aktualiseras i arbetet med FN:s Agenda 2030 för hållbar utveckling. Agendan innehåller globala mål, som Sverige i likhet med övriga länder har åtagit sig att uppfylla till år 2030. Målen kommer att behöva integreras i många politikområden och ställer höga krav på en sammanhållen styrning och uppföljning. Det finns skäl för Riksrevisionen att följa Agenda 2030-arbetet ur ett styrningsperspektiv.

Statsförvaltningen verkar också på den regionala nivån genom länsstyrelsernas verksamhet. Verksamheten präglas av en avvägning mellan central styrning, nationella mål och regional anpassning. Länsstyrelserna har en rad olika uppdrag, vilket skapar en komplex verksamhet. För att effektivisera har vissa frågor koncentrerats till en eller ett fåtal länsstyrelser. Regeringen har en målsättning att öka den statliga närvaron i hela landet, genom att bl.a. omlokalisera flera myndigheter. I det sammanhanget blir även länsstyrelsernas verksamhet intressant. Riksrevisionen avser under det kommande året undersöka möjligheterna att granska styrningen av länsstyrelsernas verksamhet.

## Offentliga finanser, finansmarknad och skatter

Sunda offentliga finanser är en god grund för en effektiv statsförvaltning. Det handlar om förutsättningarna både för finansieringen av den statliga verksamheten och för en ändamålsenlig fördelning av statens medel. Finanspolitiska vägval och institutioner har även stor betydelse för den samlade samhällsekonomin. Inte minst utifrån väsentlighetskriterier innebär det därför att offentliga finanser är ett viktigt område för Riksrevisionen att granska.

De offentliga finanserna står inför betydande utmaningar kommande år. Vid sidan av de kostnadsökningar en åldrande befolkning för med sig är utgiftskraven också stora inom många andra områden, som etableringen av nyanlända, försvaret, polisväsendet, skolan, infrastrukturen m.fl. Riskerna för samhällsekonomin ökar också bl.a. genom en hög skuldsättning bland hushåll och finansinstitutioner. Det är av största vikt att de offentliga resurserna används på ett effektivt sätt och att finanspolitiken stödjer en långsiktigt hållbar utveckling.

Riksrevisionen avser bl.a. att fortsätta att granska viktiga aspekter av det finanspolitiska ramverket och budgetprocessen. Även ekonomistyrningen kan komma att granskas eftersom en väl fungerande ekonomistyrning i staten ger

grundläggande förutsättningar för god hushållning och ett effektivt genomförande av riksdagens och regeringens beslut. En välbalanserad ekonomistyrning är en förutsättning för både effektivitet och förtroende för statens verksamhet.

Skatter är inte bara en viktig inkomstkälla för staten utan väljs och utformas ofta för att också fungera som ekonomiska styrmedel. För Riksrevisionen är det lika angeläget att granska effektivitet och måluppfyllelse när det gäller skatter som bidrag. Exempel på detta är en granskning som just inletts om mervärdesskatten på livsmedel. Ett annat inlett projekt gäller måluppfyllelsen med de särskilda skattereglerna för investeringssparkonto.

Tullverket fastställer och tar ut tullar, skatter och avgifter i samband med import och export. Det finns en komplexitet i verksamheten, bl.a. till följd av att samverkan med andra myndigheter och organisationer är en central del av Tullverkets förmåga att bedriva en effektiv kontrollverksamhet. Riksrevisionen avser under året att granska frågor med koppling till tullens verksamhet. Även regeringens styrning på området kan då bli föremål för granskning.

Flera viktiga myndigheter är verksamma inom området för offentliga finanser. Regeringens styrning av dessa och myndigheternas organisering och interna styrning är viktiga för effektiviteten. Det är därför angeläget för Riksrevisionen att genomföra granskningar av centrala delar av dessa myndigheters verksamheter. Ett sådant exempel är granskningen av folkbokföringen vid Skatteverket. Även vissa delar av skuldförvaltningen vid Riksgäldskontoret är föremål för en nyligen inledd granskning. Fler myndigheter på området kommer att bli aktuella för granskning framöver.

Både utifrån väsentlighet och risk är det viktigt för Riksrevisionen att granska området för offentliga finanser. Ett relaterat område gäller statens reglering och tillsyn av finansmarknaderna. De offentliga finanserna, liksom samhällsekonomin, påverkas påtagligt om det uppstår instabilitet på de finansiella marknaderna. Att det utgör en påtaglig risk för statens finanser visar erfarenheterna från inte minst den svenska 1990-talskrisen och den globala finanskrisen 2007–2008. Riksrevisionen kommer därför att granska statliga åtaganden på området och genomför just nu en granskning som gäller makrotillsynen.

## Försvar och säkerhet

Riksdagens mål för Sveriges säkerhet är att värna befolkningens liv och hälsa, samhällets funktionalitet och vår förmåga att upprätthålla grundläggande värden som demokrati, rättssäkerhet och mänskliga fri- och rättigheter. Detta kräver bl.a. ett militärt försvar som enskilt och tillsammans med andra, inom och utom landet, kan försvara Sverige och främja vår säkerhet.<sup>11</sup> Totalförsvar är den verksamhet som behövs för att förbereda Sverige för krig. Totalförsvaret består av militärt och civilt försvar. Såväl regeringen som riksdagen bedömer att

---

<sup>11</sup> Prop.2014/15:109, bet. 2014/15:FöU11, rskr. 2014/15:251.

planeringen för det civila försvaret bör återupptas och genomföras med utgångspunkt i en helhetssyn där hotskalan omfattar såväl fredstida krissituationer som höjd beredskap.<sup>12</sup>

Säkerhet kan också ses bredare. Regeringen identifierar i den nationella säkerhetsstrategin åtta hot mot Sveriges säkerhet.<sup>13</sup> Det handlar, förutom om militära hot, om ökande påverkansoperationer och cyberattacker som även riktas mot Sverige. Andra hot som uppmärksammas är de globala klimatförändringarna, organiserad brottslighet, ökade hot från terrorism, hot mot vår hälsa genom pandemier och antibiotikaresistens och sårbarheter i energiförsörjning och infrastruktur.

Försvarsmaktens ekonomiska omslutning är väsentlig. Den pågående utvecklingen av totalförsvaret och dess delar innebär ett omfattande statligt åtagande med en rad inneboende risker för brister i effektivitet, genomförande och resultat. Också inom de andra områdena kan stora krav komma att ställas på det statliga åtagandet, varför Riksrevisionen ser statens verksamhet inom försvar och säkerhet som angeläget att granska.

#### *Militärt och civilt försvar*

Sveriges säkerhetspolitiska situation har försämrats sedan ett antal år. Regeringen anser att det viktigaste under försvarsinriktningsperioden 2016–2020 är att säkerställa den samlade förmågan i totalförsvaret och att höja den operativa förmågan i krigsförbanden.

Uppgiften att bygga upp förmåga inom totalförsvaret inrymmer många områden och frågor som är stora och svårlösta. Det handlar om ledning, styrning och finansiering, administrativ beredskap (lagar och föreskrifter som är nödvändiga för att förbereda och anpassa samhället till förhållanden under höjd beredskap), förnödenhetsförsörjning till såväl Försvarsmakten som samhället i stort i tider av kris och krig, befolkningsskydd m.m. Även om arbetet påbörjats kommer det att ta lång tid och kräva mycket resurser att få till stånd ett modernt och väl fungerande totalförsvaret. Mot den bakgrunden ser Riksrevisionen det som angeläget att granska att resurserna används effektivt och att uppbyggnaden av förmåga inom militärt och civilt försvar följer regeringens och riksdagens intentioner.

Försvarsmakten har under en lång period orienterats mot att bygga säkerhet i ett internationellt perspektiv, vilket medfört att dess volym minskat kraftigt och att planering och förmåga att möta angrepp mot Sverige nedprioriterats. Som en följd av det försämrade omvärldsläget ligger dock nu återigen fokus på att förstärka Försvarsmaktens operativa förmåga. Detta kräver bl.a. materiel och personal i rätt kombinationer och med god kapacitet och kompetens, organiserade i förband som

---

<sup>12</sup> Prop. 2014/15:109, bet. 2014/15:FöU11, rskr. 2014/15:251.

<sup>13</sup> Regeringskansliet (2016). *Nationella säkerhetsstrategin*.

är övade och tillgängliga med den beredskap som krävs i varje situation. Sverige och det militära systemet står inför fortsatta utmaningar på alla dessa områden.

Vissa åtgärder har vidtagits (t.ex. har värnplikten återaktiverats) men fortsatt arbete kommer krävas med såväl soldat- som officersförsörjning. Under de kommande åren står Försvarsmakten också inför angelägna investeringar i nya materielsystem, varav flera kommer att kräva mycket stora belopp att anskaffa. Upphandling på området har speciella villkor och förhållanden, och hänsyn behöver tas inte bara till ekonomi och prestanda utan också till bl.a. försvars- och säkerhetspolitiska överväganden. Utvecklingen mot att säkra personal- och materielförsörjningen är avgörande för Försvarsmaktens operativa förmåga under kommande år och därför ett angeläget område för Riksrevisionen att granska.

#### *Andra aspekter på säkerhet*

Som framgår av den nationella säkerhetsstrategin finns också många andra aspekter på säkerhet. Riksrevisionen vill mot den bakgrunden inte minst peka på att krisberedskapen fortsatt behöver utvecklas. Detta kommer kräva systemövergripande insatser som involverar många olika aktörer, inte bara staten och statliga myndigheter utan också kommuner, landsting, det civila samhället och privata aktörer. Viktiga frågor som kan komma att bli föremål för granskning är exempelvis hur krisberedskapsarbetet finansieras, hur styrning och samordning mellan aktörerna utformas och hur de principer som krisberedskapen är byggd på formuleras.

Riksrevisionen ser också att flera av de hot som lyfts fram i den nationella säkerhetsstrategin ligger i ett gränsland mellan krisberedskap, civilt försvar och/ eller rättsväsendet. Det handlar t.ex. om cybersäkerhet, otillåten påverkan, organiserad brottslighet och terrorism. Inom alla dessa områden finns risk för att händelser kommer att inträffa som ställer stora krav på det statliga åtagandet. Det är därför områden som Riksrevisionen kan komma att granska för att belysa effektivitet, resultat och måluppfyllelse.

#### **Socialförsäkringar och pensioner**

Socialförsäkringar ska ge ekonomisk trygghet vid olika skeden i livet och har därmed väsentlig betydelse för medborgarnas livsvillkor. De omfattar en stor del av statens budget och tar likaledes stora förvaltningsresurser i anspråk. Mot den bakgrunden bedömer Riksrevisionen att socialförsäkringarna är ett angeläget granskningsområde under kommande år. Genom Riksrevisionens breda granskningsmandat finns också möjlighet till ett helhetsperspektiv på de offentliga transfereringssystemen, t.ex. hur åtgärder i sjukförsäkringen kan påverka angränsande system som arbetslöshetsförsäkringen och pensionssystemet.

*Socialt hållbara socialförsäkringar*

Inkomstskyddet i de allmänna försäkringarna har minskat över tid vilket riskerar att inverka på förtroendet till de offentliga systemen. Utvecklingen med minskade ersättningsgrader i de allmänna systemen har bl.a. lett till framväxten av kompletterande kollektiva försäkringar.<sup>14</sup> Utformningen och tillämpningen av de allmänna socialförsäkringarna medför också att det finns betydande skillnader i inkomstskyddet mellan olika anställningsformer.<sup>15</sup> Det finns även indikationer på att ekonomisk utsatthet har ökat bland vissa grupper i samhället, det gäller framförallt äldre kvinnor.

Ett angeläget område för Riksrevisionen under de närmaste åren är att granska hur det minskade inkomstskyddet i de allmänna försäkringarna inverkar på socialförsäkringssystemens funktion och måluppfyllelse i meningen att ge en ekonomisk trygghet för olika grupper i samhället i enlighet med riksdagens mål.

*Finansiellt hållbara socialförsäkringar*

Socialförsäkringarna ska ge ekonomisk trygghet men också värna drivkrafterna till arbete, bidra till ekonomisk jämställdhet och medverka till en låg och stabil sjukfrånvaro. Dessa faktorer är avgörande för en finansiellt hållbar utveckling av socialförsäkringarna, dvs. en utveckling av offentliga inkomster och utgifter som skapar förutsättningar för starka offentliga trygghetssystem även i framtiden.

Andelen äldre i befolkningen fortsätter att öka samtidigt som antalet arbetade år inte ökar i samma takt. Det innebär lägre framtida pensionsnivåer, vilket riskerar att påverka pensionssystemets sociala hållbarhet samt leda till högre offentliga utgifter i form av grundskydd till pensionärer. Vidare kan avtalspensionslösningar öka incitamenten till ett tidigare utträde från arbetsmarknaden och därmed bidra till ett lägre arbetsutbud bland äldre.<sup>16</sup>

Socialförsäkringens finansiella hållbarhet påverkas också av ökningen av antalet nyanlända under senare år. Om inte etableringen på arbetsmarknaden förbättras påtagligt medför detta nya utgiftsrisker och en ökad andel äldre som tvingas leva på låga inkomster.

En grundläggande princip bakom utformningen av de svenska socialförsäkringarna är att de ska värna arbetslinjen genom att vara och bidra till och tjäna in sina förmåner från försäkringen genom arbete. En viktig del i Riksrevisionens fortsatta granskningsarbete är att följa upp om denna princip är vägledande i både utformningen och implementeringen av

<sup>14</sup> Inspektionen för socialförsäkringen (2014). *Utvecklingen av socialförsäkringsförmåner sedan 1990-talet* (rapport 2014:4).

<sup>15</sup> Se t.ex. Analysgruppen Arbetet i framtiden (2016). *Den tredelade arbetsmarknaden* (underlagsrapport till delrapport 2).

<sup>16</sup> Pensionsmyndigheten (2017). *Flexpension och delpension* (VER 2017-247).

socialförsäkringsförmåner som sjukförmåner, pensioner och familjepolitiska stöd. Fokus kommer exempelvis att ligga på om socialförsäkringsreformer är väl anpassade till dagens förhållanden på arbetsmarknaden samt att resurser satsas på åtgärder som ger avsedda resultat. Det är därmed viktigt att beakta vilka effekter, såväl avsedda som inte avsedda, som socialförsäkringsreformer ger upphov till.

#### *Förutsättningar för en låg och stabil sjukfrånvaro*

Sjukfrånvaron har ökat kraftigt sedan 2010, och även om toppen förefaller nådd är utgiftsriskerna fortsatt höga.

Under senare år har en rad åtgärder vidtagits i syfte att pressa ner sjukfrånvaron, bl.a. ökade resurser till arbetsmiljöarbete, insatser för rehabilitering, anpassning och omställning av den försäkrade, satsningar på primärvårdens verksamhet för personer med psykisk ohälsa och långvarig smärta, samt resurser till Försäkringskassan.<sup>17</sup>

Riksrevisionens granskningar som genomförts under senare år visar att det finns brister i regler och tillämpning som medför höga kostnader och ett mindre effektivt stöd till den försäkrade.<sup>18</sup> Riksrevisionen avser att under de närmaste åren följa upp regeringens och Försäkringskassans arbete för att komma till rätta med utgiftsutvecklingen.

#### *Effektiv förvaltning av socialförsäkringsförmåner*

Rättssäker och likformig regel tillämpning och ett effektivt arbete för att motverka att förmånerna inte betalas ut på felaktiga grunder är exempel på kriterier för ett socialt hållbart socialförsäkringssystem. Riksrevisionen har därför inlett granskningar under 2017 med fokus på effektiv förvaltning av socialförsäkringsförmåner och avser att fortsätta med flera granskningar inom detta område.

#### Socialt utsatta bostadsområden, integration och arbetsmarknad

Det finns ett växande antal kommundelar i Sverige där generella och riktade statliga samhällspolitiska insatser har – och har haft – en begränsad räckvidd. Redan efter genomförandet av det s.k. miljonprogrammet under perioden 1965–1975 ökade medvetenheten om negativ social och ekonomisk utveckling i flera av de bostadsområden som hade uppförts. Även om problemdefinitionen av dem varierat något över tid samtidigt som nya bostadsområden har tillkommit, så förstås de fortsatt i termer av en koncentrerad social problematik. Det är kommundelar som kännetecknas av en hög arbetslöshet, lågt

<sup>17</sup> Regeringsbeslut. *Åtgärdsprogram för ökad hälsa och minskad sjukfrånvaro* (bilaga till protokoll vid regeringssammanträde 2015-09-24 nr 1:1).

<sup>18</sup> Riksrevisionen (2016). *År sjukskrivning bra för hälsan?* (RiR 2016:31) och Riksrevisionen (2016). *Felaktiga utbetalningar inom socialförsäkringen – Försäkringskassans kontrollverksamhet* (RiR 2016:11).

arbetskraftsdeltagande, låga skolresultat, hög sjuklighet, problem med integration av nyanlända, otrygghet och brottslighet.

Regeringen har under drygt 20 år genomfört flera satsningar för att förebygga och motverka utanförskap och segregation i utsatta områden.<sup>19</sup> Senast i regeringens budgetproposition aviseras ett reformprogram för minskad segregation 2017–2025.<sup>20</sup> De riktade statliga åtgärderna har haft ambitionen att parallellt verka för olika syften. Insatserna har syftat till att motverka såväl bakomliggande orsaker till segregation och utanförskap som konsekvenserna av dessa. Satsningarna har vidare syftat till att nå både individeffekter och förbättringar i bostadsområdenas sociala och fysiska miljö.

Det behöver i sig inte finnas någon motsättning mellan dessa ambitioner. Det förefaller dock som om val av syfte, mål, inriktning, metod och insatser i satsningarna inte har varit tillräckligt koordinerade. Det är också svårt att avgöra i vilken utsträckning insatserna har baserats på en analys av var de statliga resurserna kan förväntas göra mest nytta. Mångfalden av mål, inriktningar och metoder inom ramen för samma satsningar har också splittrat resurser och gjort verksamheterna svåra att utvärdera. Kritik har riktats mot att mål och andra centrala begrepp i satsningarna ofta har varit oklart definierade.

Genomförandet och resultatet av statens samlade insatser i utsatta bostadsområden är ett angeläget område för Riksrevisionen att granska. Perspektivet är brett och omfattar den principiellt viktiga frågan om i vilken utsträckning statliga myndigheter med ansvar för människors levnadsvillkor enskilt och tillsammans har förmått att definiera, förebygga och lösa social och ekonomisk problematik i utsatta bostadsområden. De samlade kostnaderna för reguljära och särskilda insatser i utsatta områden är väsentliga, sett över tid.

Genomförandet av arbetsmarknadspolitiska insatser är en nyckelfråga, inte minst för integrationen. Det gäller särskilt etableringsverksamhet för nyanlända som förutsätter samverkan mellan ett flertal statliga och kommunala huvudmän. Risken för fortsatta problem i insatserna är stor. Detta gäller särskilt för grupper av nyanlända som fått uppehållstillstånd och förväntas träda in på arbetsmarknaden under de närmaste åren men som saknar nödvändiga kunskaper för att få ett arbete. Det kan därför vara särskilt angeläget att granska insatser som riktas till nyinvandrade personer med kort utbildning.

Att Arbetsförmedlingens förmedlingsverksamhet är effektiv är en avgörande fråga, och Riksrevisionen har påbörjat en granskning på området. Det är också angeläget att granska myndighetens omfattande upphandling av insatser och tjänster.

---

<sup>19</sup> Exempel på satsningar är Statliga miljöförbättringsbidrag (1974–1980), Blommanpengarna (1995–1999), Storstadsatsning med riktade medel (1999–2004), Storstadspolitik med lokala utvecklingsavtal (2005–2008), Urban utvecklingspolitik (2008–2015) och Reformprogram mot segregation (2017–2025).

<sup>20</sup> Prop. 2016/17:1.



Granskningar inom området kan även omfatta frågor om huruvida det finns en adekvat koppling mellan målen, val av insatser och resurstilldelning. Frågor om huruvida statliga insatser utformas på basis av relevanta och empiriska kunskapsunderlag och analyser kan uppmärksammas. Vidare kan frågor ställas om hur särskilda satsningar i de utsatta bostadsområdena har tagits om hand, utvärderats och införlivats i ordinarie verksamhet. Eftersom utvecklingen i bostadsområdena i hög grad är en kommunal angelägenhet kan även samordningen mellan huvudmän bli föremål för granskning.

### Kultur, medier och det civila samhället

Fria och oberoende medier och möjlighet för alla och envar att framföra sin åsikt är fundamentala förutsättningar för en fungerande demokrati. Det mediepolitiska målet om att stödja yttrandefrihet, mångfald, massmediernas oberoende och tillgänglighet samt att motverka skadlig mediepåverkan speglar demokratiaspekten.

De nationella kulturpolitiska målen utgår också från grundläggande demokratiska värderingar. Målen är att kulturen ska vara en dynamisk, utmanande och obunden kraft med yttrandefriheten som grund, att alla ska ha möjlighet att delta i kulturlivet och att kreativitet, mångfald och konstnärlig kvalitet ska prägla samhällets utveckling.

Utifrån bl.a. demokratiperspektivet ser Riksrevisionen kultur- och mediepolitiken som ett väsentligt granskningsområde. Vidare har Riksrevisionen gjort få granskningar på kultur- och medieområdet, vilket ytterligare motiverar en fokusering på området.

#### *Kulturpolitik*

Riksrevisionen avser att genom en riktad analys närmare undersöka tänkbara granskningar på kulturområdet. Det kan t.ex. handla om organiseringen av kulturverksamheten. Även frågor kring förvaltningen av vårt gemensamma kulturarv kan bli aktuella, exempelvis rörande förvaltningen av museernas samlingar.

#### *Mediepolitik*

Ett led i mediepolitiken är att säkerställa att medborgarna får del av en allsidig och oberoende nyhetsförmedling. Radio och tv i allmänhetens tjänst (public service) samt stödet till dagstidningar (presstödet) syftar till att bidra till detta.

Det grundläggande syftet bakom public service-verksamheten är att alla medborgare ska få tillgång till ett brett och mångsidigt tv- och radioutbud av hög kvalitet i alla genrer. Verksamheten bedrivs av programbolagen Sveriges Television, Sveriges Radio och Utbildningsradion. Verksamheten styrs av lagar, genom sändningstillstånd och anslagsvillkor som regeringen beslutar om med stöd av riksdagsbeslut. Enligt sändningstillstånden ska programbolagens verksamhet präglas av oberoende och stark integritet och bedrivs självständigt i förhållande till såväl staten som olika ekonomiska, politiska och andra intressen

och maktsfärer i samhället. Eftersom public service har en särställning i nyhetsförmedlingen är det ett område som är angeläget för Riksrevisionen att granska. Det kan t.ex. handla om huruvida nuvarande tillsyn och granskning av public service är tillräcklig samt organiserad på ett ändamålsenligt sätt.

Syftet med presstödet är att värna mångfalden på dagstidningsmarknaden. Ett nytt medielandskap med t.ex. gratistidningar och en konkurrerande annonsmarknad med reklam i radio och tv har gjort att förutsättningarna för dagstidningarna har förändrats i grunden. I medieutredningen som presenterades under 2016 föreslås bl.a. att presstödet ska ersättas av ett nytt mediestöd för allmänna nyhetsmedier. Stödet till dagstidningar uppgår till drygt en halv miljard kronor årligen. Oavsett hur stödet utformas framöver kommer det även fortsatt vara en viktig del av den statliga mediepolitiken och det finns därför skäl för Riksrevisionen att följa frågan.

### *Det civila samhället*

Det civila samhällets många olika organisationer och verksamheter spelar en viktig roll i samhället, inte minst bidrar de till att stärka sammanhållningen och tilliten i samhället och på detta och andra sätt bidra till demokratin. Civilsamhället har också fått en roll i välfärden, genom t.ex. kvinnojourer. Det finns olika källor till finansiering för verksamheten inom det civila samhället. Det statliga stödet är dock viktigt. Under år 2014 lämnade statliga myndigheter bidrag till ideella föreningar och övriga organisationer med drygt 19 miljarder kronor.<sup>21</sup> Det finns också ett visst indirekt stöd från den offentliga sektorn i form av t.ex. skattelättnader.

Det omfattande statliga stödet till dessa verksamheter gör att det är viktigt att medlen på ett effektivt sätt når rätt mottagare. I detta ligger dels att det för det civila samhällets aktörer är känt vilket stöd som kan ges och att det är relativt enkelt att ansöka om detta, dels att det från statligt håll ändå säkerställs att de verksamheter som bedrivs med statligt stöd bidrar till uppsatta mål. Det är t.ex. fundamentalt att de organisationer och verksamheter som stöds vilar på demokratiska grundvärderingar och arbetar i denna riktning. Det är också viktigt att stödet i sig följer den rättsliga reglering som finns på området. Mot denna bakgrund är det angeläget för Riksrevisionen att granska stödet till det civila samhället.

### Bostadspolitik och samhällsplanering

Det råder idag bostadsbrist i 255 av Sveriges 290 kommuner.<sup>22</sup> Rätten till bostad är grundlagsfäst men den nuvarande situationen påverkar möjligheterna att uppfylla detta. Trots ett ökat bostadsbyggande är situationen fortfarande särskilt ansträngd för grupper som är nya på bostadsmarknaden, som unga och nyanlända, men även för äldre som vill flytta till en mer tillgänglig bostad. En väl fungerande bostadsmarknad och bostadsförsörjning är av vikt även för andra politikområden,

<sup>21</sup> Exklusive arbetslöshetsersättning och aktivitetsstöd, se SCB (2016) *Det civila samhället 2014 – satelliträkenskaper* (SCB 2016:1), tabell 12.

<sup>22</sup> Boverket (2017). *Boverkets indikatorer* (nr 1, maj 2017).

inte minst när det gäller integration. Vidare visar forskningen att en fungerande bostadsförsörjning är en förutsättning för rörlighet, sysselsättningsökning och ekonomisk tillväxt.

Staten och kommunerna har ett delat ansvar för bostadspolitiken. Staten har historiskt ansvarat för de rättsliga och finansiella förutsättningarna medan kommunerna ansvarat för lokal planering och genomförande. Riksrevisionen har i en tidigare granskning bedömt att regeringen har ett ansvar i att ge kommunerna tillräckliga förutsättningar att uppfylla sitt bostadsförsörjningsansvar enligt bostadsförsörjningslagen.<sup>23</sup>

En återkommande fråga när det gäller bostadsbyggande är vilka hinder som finns och vem som har ansvaret att undanröja hindren. Hinder som framkommit i rapporter från Boverket och Statskontoret är bl.a. kommunernas bristande planberedskap och brister i processen för marktilldelning. Kommunerna har pekat på hinder som t.ex. statlig reglering (buller, riksintressen, strandskydd etc.), långa handläggningstider hos länsstyrelsen och andra statliga myndigheter samt bristande infrastrukturinvesteringar. Även bristande konkurrens i byggbranschen har lyfts fram, liksom det faktum att kommuner tilldelar byggföretagen byggrätter som sedan inte utnyttjas.

Samtidigt förutsätter en fungerande bostadsförsörjning att även det befintliga bostadsbeståndet utnyttjas effektivt. Här riskerar skattereglerna vid bostadsförsäljning att skapa inlåsnings effekter.<sup>24</sup> För hyresrätter har hög efterfrågan i bl.a. storstadsområdena resulterat i långa bostadsköer och en svartmarknad för hyreskontrakt. Det riskerar också att skapa inlåsnings effekter och ett ineffektivt utnyttjande av lägenhetsbeståndet.

Med tanke på kommunernas problem att uppfylla sitt bostadsförsörjningsansvar finns det skäl att granska de statliga insatserna. Angelägna frågor på bostadsområdet är om statens styrmedel fungerar effektivt, exempelvis statsbidraget till kommuner för ökat bostadsbyggande ("kommunbonusen"). Riksrevisionen följer också regeringens genomförande av det bostadspolitiska paket som presenterades i juni 2016 med 22 åtgärder för fler bostäder, utvecklingen av investeringsbidraget för byggande av billiga och energieffektiva hyresbostäder, liksom förslag på och beslut av regelförenklingar inom plan- och byggsystemet.

När det gäller samhällsplanering knyter det an till flera andra politikområden, som t.ex. bostadsförsörjning och infrastruktur. Inom ramen för FN:s Agenda 2030 och de globala målen finns ett särskilt mål om hållbara städer och samhällen: "Städer och bosättningar ska vara inkluderande, säkra, motståndskraftiga och hållbara." En rad delmål finns kopplade till målet. Det finns skäl för Riksrevisionen att närmare undersöka om granskningar ska genomföras på samhällsplaneringsområdet.

<sup>23</sup> Riksrevisionen (2014). *Bostäder för äldre i avfolkningsorter* (RiR 2014:2).

<sup>24</sup> Se t.ex. SOU 2015:48 *Långtidsutredningen 2015*, bilaga 3 *Bostadsmarknaden och den ekonomiska utvecklingen*, s.33.

## Bilaga 1. Riksrevisorernas granskningsområden

### **Stefan Lundgren**

Ansvarig för granskningar inom följande utgiftsområden:

- 4 Rättsväsendet
- 6 Försvar och samhällets krisberedskap
- 10 Ekonomisk trygghet vid sjukdom och funktionsnedsättning
- 11 Ekonomisk trygghet vid ålderdom
- 12 Ekonomisk trygghet för familjer och barn
- 13 Jämställdhet och nyanlända invandrares etablering
- 14 Arbetsmarknad och arbetsliv

### **Helena Lindberg**

Ansvarig för granskningar inom följande utgiftsområden:

- 1 Rikets styrelse
- 2 Samhällsekonomi och finansförvaltning (förvaltnings- och arbetsgivarpolitik)
- 8 Migration
- 9 Hälsovård, sjukvård och social omsorg
- 15 Studiestöd
- 16 Utbildning och universitetsforskning
- 17 Kultur, medier, trossamfund och fritid
- 18 Samhällsplanering, bostadsförsörjning och byggande samt konsumentpolitik
- 25 Allmänna bidrag till kommuner

### **Ingvar Mattson**

Ansvarig för granskningar inom följande utgiftsområden:

- 2 Samhällsekonomi och finansförvaltning (finansmarknad samt offentliga finanser)
- 3 Skatt, tull och exekution
- 5 Internationell samverkan
- 7 Internationellt bistånd
- 19 Regional tillväxt

- 20 Allmän miljö- och naturvård
- 21 Energi
- 22 Kommunikationer
- 23 Areella näringar, landsbygd och livsmedel
- 26 Statskuldräntor m.m.
- 27 Avgiften till Europeiska unionen
- 24 Näringsliv

Även granskningar av:

- Bolag och stiftelser
- Statsbudgetens inkomstsida
- Årsredovisning för staten

## Bilaga 2. Pågående granskningar inom effektivitetsrevisionen

Nedan redovisas pågående granskningar inom effektivitetsrevisionen per 2017-10-30. Inom parentes anges beräknat publiceringsår. Såväl titel som publiceringsår kan komma att ändras.

### Arbetsmarknadsutskottet

*Matchar de arbetsmarknadspolitiska insatserna den faktiska matchningsproblematiken?* (2017)

*Regeringens förberedelser av nya arbetsmarknadspolitiska insatser* (2018)

*Förberedande och orienterande utbildning – uppföljning av deltagarna inom etableringsuppdraget* (2018)

*Granskning av likvärdigheten i tillämpningen av arbetslöshetsförsäkringen* (2018)

*Statens insatser för utrikes födda kvinnor utanför arbetskraften* (2018)

*Kan Arbetsförmedlingens förmedlingsarbete bli mer effektivt?* (2019)

### Civilutskottet

*Effekter av bostad på sysselsättning, utbildning och hälsa* (2017)

*Gode män och förvaltare – ger staten kommunerna förutsättningar för en rättssäker hantering?* (2017)

*Avskaffandet av revisionsplikten för mindre aktiebolag* (2017)

*Återkrav av bostadsbidrag* (2018)

### Finansutskottet

*Tillämpningen av det finanspolitiska ramverket* (2017)

*Makrotillsynen och myndigheternas samverkan kring finansiell stabilitet* (2018)

*Tillförlitligheten i räkenskapssammandraget* (2018)

*Granskning av Riksgäldskontorets användning av ränteswappar* (2018)

*Effektiviteten i statliga myndigheters inköp av konsulttjänster* (2018)

*Den kommunala finansieringsprincipen – tillämpas den ändamålsenligt?* (2018)

*Statlig vägledning av kommunal tillsyn inom vissa områden* (2018)

*Granskning av myndigheters inköp från anställda och anställdas anhörig* (2018)

## **Försvarsutskottet**

*Finansieringssystemet för omhändertagande av kärnavfall (2017)*

*Samhällets säkerhet och viktiga samhällsfunktioner (2018)*

*Militärregionernas roll och ansvar inom ramen för ett nytt totalförsvar (2018)*

## **Justitieutskottet**

*Informationsutbytet mellan Säkerhetspolisen och Polismyndigheten (2018)*

## **Konstitutionsutskottet**

*Granskning av regeringens styrning av länsstyrelserna (2018)*

## **Miljö- och jordbruksutskottet**

*Långsiktigt skydd av värdefull skog (2018)*

## **Näringsutskottet**

*Bolagens särskilda beslutade samhällsuppdrag (årsskiftet 2017/2018)*

*Samlade stödet till solenergi (2017)*

*Regeringens och LKAB:s hantering av samhällsomvandlingen i Kiruna och Malmberget (2017)*

*Affärsverken som verksamhetsform (årsskiftet 2017/2018)*

*Sveriges exportstrategi – utformning och genomförande (2018)*

## **Skatteutskottet**

*Folkbokföringen – ett kvalitetsarbete i uppförbacke (2017)*

*Sparformen investeringssparkonto (2018)*

*Fördelningseffekter och prisseffekter av nedsatt moms på livsmedel (2018)*

## **Socialförsäkringsutskottet**

*Konsekvensanalyser inför migrationspolitiska propositioner (2017)*

*Egenföretagare och föräldrapenningen (2017)*

*Läkares förutsättningar att bedöma arbetsförmåga i sjukskrivningsprocessen (årsskiftet 2017/2018)*

*Effekterna av sjuk- och aktivitetsersättning (2018)*

*Psykiska diagnoser vid sjukskrivning (2018)*

*Effekter av trångboddhet på hälsa och skolresultat – en granskning av bostadsbidragets utformning (2018)*

*Premiepensionssystemet – upprätthålls en kostnadseffektiv förvaltning? (2018)*

*Granskning av barnbidraget (2018)*

## **Socialutskottet**

*Investeringsstöd till särskilt boende för äldre (2018)*

*Granskning av statens åtgärder när rättighetslagar inte följs (2019)*

## **Trafikutskottet**

*EU-perspektivet i den nationella infrastrukturplaneringen (2017)*

*Sveriges införande av ERTMS (2018)*

## **Utbildningsutskottet**

*Myndighetskapital vid universitet och högskolor (2017)*

*Statsbidrag till skolan (2017)*

*Offentlig FoU-finansiering (2018)*

*Lärosätenas lokalförsörjning (2018)*

*Från närhetsprincip till betygsprincip – långsiktiga effekter av en förändrad intagning till gymnasieskolan (2018)*

*Effektivitet och produktivitet för svenska universitet och högskolor i ett nordiskt perspektiv (2019)*

## **Utrikesutskottet**

*Bilateralt förvaltningsbistånd (2017)*

*Skyddet mot oegentligheter i hanteringen av migrationsärenden vid utlandsmyndigheterna (2018)*



ISSN 1652-6597

ISBN 978-91-7086-453-7

Beställning: [www.riksrevisionen.se](http://www.riksrevisionen.se)

