



RIKSREVISORERNAS  
ÅRLIGA RAPPORT

---

2018

ISBN 978-91-7086-482-7

RIKSREVISORERNAS ÅRLIGA RAPPORT 2018

TRYCK: RIKSDAGENS INTERNTYCKERI, STOCKHOLM 2018

## Riksrevisorernas årliga rapport 2018

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 2018 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. Revisionsdirektören Sofia Lidström har varit föredragande. Revisionsrådet Jonas Hällström, stabschefen Lena Moritz, enhetschefen Robin Travis och revisionsdirektören Emma Wallin har medverkat i den slutliga handläggningen.



Stefan Lundgren



Helena Lindberg



Ingvar Mattson

RIKSREVISORERNAS ÅRLIGA RAPPORT 2018

RIKSREVISIONEN

# Innehåll

1	Inledning	5
2	De viktigaste iakttagelserna inom effektivitetsrevisionen	6
2.1	Effektivitet och måluppfyllelse	6
2.2	Oönskade effekter	7
2.3	Målkonflikter och ansvarsfördelning	8
2.4	Samarbete och samverkan	9
2.5	Underlag för insyn, beslut och uppföljning	10
2.6	Tillsyn och kontroll	11
2.7	Staten och kommunerna	12
2.8	Staten och marknaden	13
3	De viktigaste iakttagelserna inom årlig revision	15
3.1	Det ekonomiadministrativa regelverket för statlig redovisning	15
3.2	Reglerna för avgiftsfinansiering	17
3.3	Redovisningen av intern styrning och kontroll	18
3.4	Uppföljning och kontroll av forskningsbidrag	18
3.5	Bemyndiganden	19
3.6	Myndigheternas åtgärder för att motverka förekomst av oegentligheter	20
	Bilaga 1. Publicerade granskningar inom effektivitetsrevisionen	21
	Bilaga 2. Myndigheter med modifieringar och upplysningar i revisionsberättelsen för 2017	24

RIKSREVISORERNAS ÅRLIGA RAPPORT 2018

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.

## 2 De viktigaste iakttagelserna inom effektivitetsrevisionen

Riksrevisionen har sedan den förra årliga rapporten publicerat 35 granskningar inom effektivitetsrevisionen.<sup>1</sup> Granskningarna följer i huvudsak den inriktning som lades fast i Riksrevisionens granskningsplan 2016/17. De fokusområden som beslutades i granskningsplanen för 2017/18 vägleder effektivitetsrevisionens nuvarande arbete, men på grund av tidsmässig eftersläpning kommer denna inriktning att få fullt genomslag först i nästa års årliga rapport.

Nedan redovisas de viktigaste iakttagelserna från granskningarna. Iakttagelserna har grupperats i tvärgående teman, teman som också avspeglar viktiga aspekter av den statliga förvaltningen.<sup>2</sup>

### 2.1 Effektivitet och måluppfyllelse

En central fråga för effektivitetsrevisionen är på vilket sätt hög effektivitet ska uppnås i den statliga verksamheten. Att det finns potential att arbeta mer effektivt visar granskningen av Polismyndighetens forensiska organisation.<sup>3</sup> Forensik innebär att spår samlas in och analyseras för att säkra teknisk bevisning som ofta är avgörande för att brott ska kunna klaras upp. Det forensiska arbetet anses hålla hög kvalitet men resursanvändningen är ineffektiv, vilket försvårar arbetet med att klara upp brott. Handläggningstiderna för forensiska undersökningar är långa, och det skapar en ineffektiv resursanvändning i hela rättskedjan. Det finns även brister i ärendehanteringssystemen som leder till ineffektivitet, bl.a. information som överförs manuellt.

Vidare har Riksrevisionen funnit långvariga och omfattande brister i Sameskolstyrelsens verksamhet.<sup>4</sup> Sameskolstyrelsen ska arbeta för att alla samers barn får tillgång till en likvärdig utbildning av god kvalitet med samiska undervisningsinslag. Under en längre period har myndigheten inte genomfört eller bristfälligt genomfört flera av sina uppgifter. Sameskolstyrelsen har haft svårt att leva upp till de grundläggande krav som kan ställas på en statlig myndighet. Bristerna beror delvis på att myndighetens ledning inte arbetat tillräckligt långsiktigt och skapat strukturer för myndighetens verksamhet. Detta innebär att

---

<sup>1</sup> En lista på samtliga granskningar inom effektivitetsrevisionen återfinns i bilaga 1.

<sup>2</sup> Det förtjänar att påpekas att vad som granskas inom effektivitetsrevisionen ofta väljs utifrån indikationer på ineffektivitet och förbättringspotential. Redovisningen är därför färgad av denna s.k. problemorientering.

<sup>3</sup> RiR 2017:16.

<sup>4</sup> RiR 2017:15.



samiska elever i sameskolan riskerar att inte få tillräckligt bra förutsättningar för att nå utbildningens mål och att samiska elever utanför sameskolan inte får tillgång till utbildning med samiska undervisningsinslag.

Även Skatteverkets arbete med att upprätthålla kvaliteten i folkbokföringen skulle kunna effektiviseras.<sup>5</sup> Skatteverket har inte tillräckliga kunskaper om felen i folkbokföringen och kan därför inte prioritera mellan olika kvalitetsåtgärder. Det råder också brist på analytiska resurser och it-verktyg för att hitta de mest prioriterade felen. Situationen förvärras av att myndighetens möjligheter att utreda och korrigera vissa typer av fel är begränsade. Viktiga delar av statens verksamheter är beroende av folkbokföringen, och felaktigheter kan leda till problem inom andra myndigheter, t.ex. Försäkringskassan.

Riksrevisionen har också funnit att lärosäten samlat på sig ett betydande myndighetskapital då de inte fullt ut har kunnat omsätta tilldelade medel i forskning och utbildning.<sup>6</sup> Det samlade myndighetskapitalet uppgår till ca 12 miljarder kronor, vilket är en ökning med nästan 7 miljarder kronor de senaste tio åren. Orsaker till ökningen är bl.a. svårigheter att anpassa verksamheten personalmässigt i den takt och omfattning medlen tilldelas eftersom det är svårt att hitta rätt kompetens och att rekryteringsprocesserna ofta tar lång tid.

## 2.2 Önskade effekter

Riksrevisionen har kunnat konstatera att statliga insatser i vissa fall har fått önskade konsekvenser. Granskningen av systemet med ett stort antal riktade statsbidrag till skolan är ett exempel på att statliga åtgärder kan få önskade effekter.<sup>7</sup> Modellen leder till att insatser ibland görs där det finns statsbidrag att söka, i stället för att pengarna går till sådant som verksamheten behöver mest. Det kan få till följd att specifika lokala utvecklingsbehov får stå tillbaka, och i vissa fall till och med riskera att påverka skolutvecklingen åt fel håll. Riksrevisionen har i en tidigare granskning av vården gjort motsvarande iakttagelse: landstingens prioriteringar på vårdområdet riskerar att göras utifrån de bidrag som finns tillgängliga, snarare än efter verksamhetens egna behov.<sup>8</sup>

Den avskaffande revisionsplikten för små aktiebolag syftade till att stimulera tillväxten i de små aktiebolagen. Riksrevisionens granskning visar dock att fördelarna i stort sett uteblivit och att tillväxten i de bolag som valde bort revision var lägre.<sup>9</sup> En annan iakttagelse är att flera av de negativa farhågor som uttrycktes

---

<sup>5</sup> RiR 2017:23.

<sup>6</sup> RiR 2017:28.

<sup>7</sup> RiR 2017:30.

<sup>8</sup> *Statens styrning genom riktade statsbidrag inom hälso- och sjukvården* (RiR 2016:29).

<sup>9</sup> RiR 2017:35.

före reformen har besannats. Bolag som valde bort revision betalade t.ex. mindre i bolagsskatt, och reformen har försvårat arbetet mot ekonomisk brottslighet.

Karriärstegsreformen och Lärarlönelyftet är två statliga reformer som syftar till att öka läraryrkets attraktionskraft genom att premiera skickliga lärare. Riksrevisionens granskning av reformerna visar att regeringens lönemässiga målsättningar till stor del har uppnåtts, men att reformerna haft en negativ påverkan på sammanhållningen mellan lärare.<sup>10</sup> Reformernas utformning upplevs ha skapat en alltför tydlig uppdelning mellan lärare som tagit del av de lönepåslag som statsbidragen medger och lärare som inte har tagit del av något statsbidrag. Satsningarna har på så sätt skickat en signal om att vissa lärare är kompetenta och andra inte.

Även granskningen av Arbetsförmedlingens insats Förberedande och orienterande utbildning (FUB) visar på en önskad effekt; de som deltar får lägre framtida arbetsinkomster jämfört med andra arbetssökande.<sup>11</sup> För dem med högst en förgymnasial utbildning eller som är utomeuropeiskt födda är effekten dock positiv. FUB är en av Arbetsförmedlingens största insatser, och kostnaden uppgick till drygt 2 miljarder kronor 2016.

### 2.3 Målkonflikter och ansvarsfördelning

Det offentliga åtagandet karaktäriseras inte sällan av en komplexitet med flera aktörer med olika roller och på olika nivåer. I vissa fall kan målen vara otydliga eller stå i konflikt med varandra.

Ett exempel där målkonflikter uppmärksammas är granskningen av regeringens styrning av bolag med samhällsuppdrag.<sup>12</sup> Granskningen visar att det finns målkonflikter mellan bolagens samhällsuppdrag och andra mål som t.ex. lönsamhet. Riksrevisionen bedömer att den systematiska styrningen och uppföljningen av samhällsuppdragen behöver utvecklas.

En iakttagelse i granskningen av planeringen av den nationella transportinfrastrukturen är att varken regeringen eller Trafikverket har prioriterat EU-perspektivet i planeringen.<sup>13</sup> Konsekvensen är att EU-målen inte har varit styrande i planeringen och att de projekt som behövs för att uppnå EU-målen inte prövas på samma villkor som andra. Sverige har åtagit sig att bygga ut vissa vägar och järnvägar så att EU får ett sammanhållet stomnät, men granskningen visar att det finns en risk att EU-målen inte nås i tid.

---

<sup>10</sup> RiR 2017:18.

<sup>11</sup> RiR 2017:20.

<sup>12</sup> RiR 2017:37.

<sup>13</sup> RiR 2017:27.

Ibland delas ansvaret mellan myndigheter och det civila samhället. Detta kan fungera väl, men riskerar i vissa fall att skapa otydliga roller och leda till brister i rättssäkerhet. Riksrevisionens granskning av systemet med gode män och förvaltare visar att system som till stor del bygger på ideella krafter och eldsjälarna kan vara sårbara. Systemet med gode män och förvaltare har omfattande brister, vilket Riksrevisionen till stor del menar beror på att det inte finns en myndighet med ansvar för frågan på central nivå. Bristerna är särskilt anmärkningsvärda eftersom de drabbar samhällets mest utsatta.

Otydliga mål och ansvarsförhållanden framkommer även i granskningen av livsmedels- och läkemedelsförsörjningen i krissituationer.<sup>14</sup> Tidigare hade Sverige mat och läkemedel i beredskapslager, men dessa är med undantag från läkemedel mot influensa i stort sett avskaffade. Även det ansvar som Apoteket AB hade för läkemedelsförsörjning i kristid har avvecklats, och några kompensande åtgärder har inte vidtagits. I granskningen konstateras att det finns flera brister, bl.a. oklarheter när det gäller ambitioner och ansvar. Tillgång till livsmedel och läkemedel är exempel på samhällsviktiga funktioner, som måste fungera även i en krissituation.

## 2.4 Samarbete och samverkan

Den svenska förvaltningsstrukturen är starkt präglad av de fristående myndigheterna. Dessa har på förhand definierade ansvarsområden, men det finns ofta behov av att myndigheterna samarbetar och samordnar sig i arbetet med viktiga samhällsfrågor. Detta t.ex. för att undvika dubbelarbete eller att en fråga faller mellan stolarna.

Riksrevisionen har granskat Polismyndighetens och Säkerhetspolisens samverkan kring terrorism och våldsbejakande extremism.<sup>15</sup> Samverkan fungerar huvudsakligen väl, men vissa förbättringar bör kunna göras, framför allt på regional nivå där graden av samverkan varierar och rutinerna skiljer sig åt. Att effektivt kunna förebygga och förhindra terrorism och våldsbejakande extremism är en grundläggande och samhällsviktig verksamhet.

Riksrevisionen bedömer att den samverkan som finns mellan berörda myndigheter kring sårbarheter och risker för den finansiella stabiliteten fungerar väl.<sup>16</sup> De berörda myndigheterna har en lämplig samordningsmekanism med relevanta organ på nationell nivå i form av det finansiella stabilitetsrådet. De myndigheter som har till uppgift att bidra till den finansiella stabiliteten bör fortsätta att utveckla samarbetet kring valet av makrotillsynsinstrument så att fler

---

<sup>14</sup> RiR 2018:6.

<sup>15</sup> RiR 2018:3.

<sup>16</sup> RiR 2018:2.

typer av åtgärder analyseras och jämförs i syfte uppnå finansiell stabilitet på ett effektivt sätt.

## 2.5 Underlag för insyn, beslut och uppföljning

Det är viktigt att riksdagen har bra underlag för sina beslut. Det ska t.ex. så långt det är möjligt gå att förstå för- och nackdelar med olika beslutsalternativ. Väl underbyggda och träffsäkra konsekvensanalyser är en förutsättning för att risker, fördyringar och bieffekter ska kunna förutses och förebyggas. Det gör det också enklare för berörda aktörer att förbereda sig inför kommande uppgifter.

Ett centralt beslutsunderlag för riksdagen är budgetpropositionen som Riksrevisionen granskat för att undersöka om det finanspolitiska ramverket följs och om regeringens redovisning möjliggör insyn.<sup>17</sup> Resultaten visar att transparensen har förbättrats, men att det finns möjligheter till större tydlighet. Diskussionen om nödvändiga prioriteringar och skattepolitikens inriktning skulle t.ex. främjas av en större tydlighet. Finansieringen av välfärdsåtagandet på längre sikt är en sådan fråga. Beräkningar som regeringen har genomfört visar att statsbidragen till kommunsektorn kommer att behöva öka med 200 miljarder kronor mellan 2020 och 2030 om välfärdssektorn ska ha oförändrad personaltäthet. Dessa beräkningar har inte redovisats för riksdagen. Regeringen behöver också förbättra sina prognosjämförelser i budgetpropositionen. Nu finns betydande skillnader mellan prognoser från regeringen och från expertmyndigheterna (Konjunkturinstitutet och Ekonomistyrningsverket). Skillnader i prognoser är naturligt, men om de avviker betydligt från varandra utan att regeringen förklarar varför finns det en risk att förtroendet för finanspolitiken skadas.

Ett exempel på bristfälliga beslutsunderlag finns i granskningen av samhällsomvandlingen i Kiruna och Malmberget i samband med LKAB:s brytning i nya gruvnivåer.<sup>18</sup> Regeringens beslutsunderlag saknade de samhällsekonomiska analyser som behövdes för att identifiera brytningens effekter på det omgivande samhället, t.ex. i fråga om miljö, arbetsmarknad, fastighetsägare, rennäring, infrastruktur och kommunal service. Eftersom regeringen inte har gett riksdagen en tydlig bild av risker och ansvarsförhållanden har riksdagen inte fått tillräcklig insyn i regeringens och LKAB:s planering av investeringen.

Granskningen av konsekvensanalyser inför migrationspolitiska beslut visar att heltäckande och långsiktiga analyser av ekonomiska effekter endast undantagsvis redovisas i de underlag som legat till grund för propositionerna.<sup>19</sup> I fler än hälften

<sup>17</sup> RiR 2017:32.

<sup>18</sup> RiR 2017:34.

<sup>19</sup> RiR 2017:25.

av underlagen saknas en beskrivning av möjliga kommunala konsekvenser helt. I de fall ekonomiska effekter på statlig och kommunal verksamhet redovisas, saknas ofta förklaringar till hur dessa har räknats fram och vilka antaganden som ligger bakom resultaten. Dessa brister återspeglas sedan i propositionerna. Många av propositionerna saknar också en bedömning av vilken effekt förslagen har på antalet personer som beräknas ansöka om eller beviljas uppehållstillstånd. Bristerna gör det svårare för remissinstanser att ge kvalificerade synpunkter på regeringens förslag, och det gör också att riksdagen inte får ett fullständigt beslutsunderlag.

I granskningen av det samlade stödet till solel konstaterar Riksrevisionen att riksdagen inte har fått tillräcklig information inför beslut om stödåtgärder eftersom det saknas en samhällsekonomisk och statsfinansiell analys av det samlade stödet till solel.<sup>20</sup> En annan utformning av stöden skulle sannolikt ge mer förnybar el för pengarna. Förändringar i stödsystemet för solel skulle även kunna ge en större mängd solelproduktion med givna resurser inom stödsystemet.

## 2.6 Tillsyn och kontroll

Den offentliga tillsynen ska bidra till att upprätthålla grundläggande värden i samhället såsom rättssäkerhet, effektivitet och demokrati. Genom en fungerande tillsyn ska medborgarna kunna vara förvissade om att deras intressen tas till vara. Riksrevisionen har dock funnit att statens tillsyn inte alltid fungerar på ett tillfredsställande sätt. I granskningen av tillsynen av gode män och förvaltare konstaterar Riksrevisionen att statens insatser på området är eftersatta – både jämfört med andra tillsynsområden och jämfört med motsvarande system i andra länder.<sup>21</sup> Länsstyrelserna har t.ex. inte förutsättningar att leva upp till sitt vägledningsansvar och samtidigt utöva tillsyn av överförmyndare. Bristerna gör att personer som befinner sig i en redan utsatt situation inte får, eller riskerar att inte få, den rättssäkra hantering av sina ekonomiska, rättsliga och personliga förhållanden som de behöver och har rätt till. Riksrevisionens bedömning är att staten behöver ta ett mycket tydligare ansvar för systemet med ställföreträdare och överförmyndare.

Granskningen av det statliga tandvårdsstödet visar att stödet överutnyttjas till följd av överbehandling bland tandläkare.<sup>22</sup> Det förekommer att tandläkare utför mer omfattande tandvård än vad tandvårdsstödet egentligen medger, vilket leder till onödigt höga kostnader för både patienten och staten. Det finns tecken på att Försäkringskassan underskattar det potentiella problemet med överutnyttjande.

---

<sup>20</sup> RiR 2017:29.

<sup>21</sup> RiR 2017:33.

<sup>22</sup> RiR 2017:19.

Riksrevisionen bedömer därför att Försäkringskassans arbete med att upptäcka och beivra felaktig användning av tandvårdsstödet kan förbättras.

## 2.7 Staten och kommunerna

Sverige har i jämförelse med andra länder ett långtgående kommunalt självstyre.<sup>23</sup> Riksrevisionen har i flera granskningar gjort iakttagelser om statens relation till kommunerna.

För att det ekonomiska förhållandet mellan staten och kommunerna inte ska rubbas har den s.k. kommunala finansieringsprincipen införts. Principen innebär att staten inte ska ålägga kommuner och landsting nya uppgifter utan att ge dem adekvat finansiering, dvs. att kommuner varken ska bli under- eller överkompenserade vid statligt beslutade reformer. En granskning av tillämpningen av finansieringsprincipen vid tre beloppsmässigt större reformer visar att regeringen i flera delar inte har tillämpat finansieringsprincipen som det var tänkt.<sup>24</sup> Bristfälliga underlag har försvårat för kommuner att få insyn i reformernas beräkningar och att lämna relevanta synpunkter. Regeringen har inte heller gjort analyser av hur reformerna påverkar enskilda kommuner. Granskningen illustrerar även andra problem i beredningsprocessen, såsom uteblivna överläggningar med kommunerna och snäva tidplaner. En konsekvens av bristerna är att riksdagen fattat beslut på ett underlag som i flera delar är otydligt och otillräckligt.

Skolan och vården är centrala välfärdssektorer där kommuner respektive landsting är ansvariga för utförandet men där staten har ambitioner om nationell likvärdighet. För att påverka utvecklingen inom dessa områden kan regeringen besluta om ekonomiska bidrag för olika riktade insatser. Riksrevisionen kan konstatera att de riktade statsbidragen till skolan och vården har vuxit de senaste åren.<sup>25</sup> Det står i strid med tanken om att statsbidrag i princip ska ges i form av generella bidrag, och att riktade statsbidrag ska användas undantagsvis och vara tidsbegränsade.<sup>26</sup> Både när det gäller skolan och vården har Riksrevisionens granskningar visat att den stora mängden statsbidrag inte är ändamålsenlig utan står i vägen för en långsiktig planering av verksamheten.<sup>27</sup>

<sup>23</sup> *Staten och kommunerna – uppgifter, struktur och relation* (SOU 2007:11).

<sup>24</sup> RiR 2018:8.

<sup>25</sup> RiR 2017:30 och *Statens styrning genom riktade statsbidrag inom hälso- och sjukvården* (RiR 2016:29).

<sup>26</sup> Prop. 2003/04:105. God ekonomisk hushållning i kommuner och landsting, bet. 2004/05:FiU8, rskr. 2004/05:14 och prop. 1991/92:150 med förslag om slutlig reglering av statsbudgeten för budgetåret 1992/93 m.m., bet. 1991/92:FiU29. Den kommunala ekonomin, rskr. 1991/92:345.

<sup>27</sup> RiR 2017:30 och *Statens styrning genom riktade statsbidrag inom hälso- och sjukvården* (RiR 2016:29).

Staten har bl.a. genom lagstiftning infört en skolmarknad och möjlighet för kommuner att själva skapa vård- och omsorgsmarknader, vilket har bidragit till att kommuner köper en allt större del av verksamheten av andra kommuner eller privata företag. Detta ökar behovet av att kunna jämföra kostnadseffektiviteten mellan verksamhet utförd av den egna kommunen och andra utförare.

Riksrevisionen har visat att kommuner i dagsläget inte kan redovisa verksamhetsgemensamma kostnader (s.k. overheadkostnader) på ett konsekvent sätt, oavsett hur verksamheten är fördelad mellan olika driftsformer, utan att gå emot någon del av Statistiska centralbyråns (SCB) normering.<sup>28</sup> Vidare är SCB:s normering på området otydlig, vilket skapar risk för felaktigheter. Konsekvensen blir sämre tillförlitlighet vid jämförelser av kostnadseffektiviteten i kommuner och i den offentliga statistiken om kostnader för verksamheter i olika driftsformer.

## 2.8 Staten och marknaden

Riksrevisionen har i flera granskningar berört statens agerande i förhållande till privata aktörer. Statens roll handlar i dessa fall ofta om att skapa ändamålsenliga och stabila spelregler för marknader och privata aktörer.

Regeringens och riksdagens bredbandspolitiska mål innebär att alla hushåll och företag ska ha goda möjligheter att använda sig av elektroniska samhällstjänster och service via bredband. Målet ska i första hand uppnås genom en väl fungerande marknad. Regeringens roll är att se till att marknaden fungerar effektivt och att ge stöd till områden där marknadsaktörerna anser att det saknas kommersiella förutsättningar för att bygga bredband. En granskning av regeringens insatser visar att marknadsaktörerna upplever att det finns hinder som påverkar deras möjligheter att tillhandahålla bredband och att statliga myndigheter inte fullt ut kommit till rätta med dessa hinder.<sup>29</sup> Statens stöd har utformats på ett sätt som gör att det riskerar att tillfalla kommersiellt attraktiva områden, i stället för att underlätta utbyggnad i områden där det saknas kommersiella förutsättningar.

Att skapa förutsättningar för fungerande marknader handlar också om en transparent fördelning av ansvar och risk mellan staten och privata aktörer. Riksrevisionen bedömer t.ex. att finansieringssystemet för kärnavfallsavgifter med stor sannolikhet är underfinansierat, vilket innebär en ekonomisk risk för staten.<sup>30</sup> Utgångspunkten är att kärnkraftsindustrin ska finansiera hantering och slutförvaring av kärnavfall. Trots detta har regeringen vid upprepade tillfällen beslutat om kärnavfallsavgifter och ekonomiska säkerheter som varit tiotals miljarder lägre än vad Strålsäkerhetsmyndigheten bedömt som nödvändigt. En

---

<sup>28</sup> RiR 2018:7.

<sup>29</sup> RiR 2017:13.

<sup>30</sup> RiR 2017:31.

förklaring till den uppkomna situationen är att kärnkraftsindustrin och Strålsäkerhetsmyndigheten inte är överens om hur de framtida kostnaderna ska beräknas. Dessutom har statens samlade risk på området varken bedömts, analyserats eller rapporterats till riksdagen.

I granskningen av statens agerande på solelmarknaden konstateras att aktörerna gynnas av långsiktiga spelregler och god framförhållning vid eventuella förändringar av stöden.<sup>31</sup> Nya stöd och frekventa ändringar av stöden till solel riskerar att öka osäkerheten, vilket har betydelse för långsiktiga investeringsbeslut på solelmarknaden. Det kan också göra det svårare att få en överblick över vilka stöd som finns och hur de samverkar.

---

<sup>31</sup> RiR 2017:29.



## 3 De viktigaste iakttagelserna inom årlig revision

De viktigaste 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 inte ger en rättvisande bild. I flera fall avser iakttagelserna brister som påpekats av Riksrevisionen under flera år, men där förbättrande åtgärder ännu inte har genomförts eller fått tillräckligt genomslag.

### 3.1 Det ekonomiadministrativa regelverket för statlig redovisning

#### 3.1.1 Normering av årsredovisningen för staten

Årsredovisningen för staten är i huvudsak upprättad enligt budgetlagen, även om redovisningsprinciper också har hämtats från förordningen om årsredovisning för staten, förordningen om årsredovisning och budgetunderlag samt tillkommande principer som anges i årsredovisningen. 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 ha tillämpats. Det saknas exempelvis kriterier för avgränsningen av vilka statliga organisationer som ska ingå i redovisningen. Det saknas också en tydlig reglering för delar i årsredovisningen som inte är av finansiell karaktär.

För att Riksrevisionen ska kunna lämna ett uttalande om huruvida årsredovisningen ger en rättvisande bild krävs att redovisningen har upprättats enligt ett ramverk för finansiell rapportering som har utformats i syfte att uppnå en rättvisande bild. Budgetlagen är inte ett sådant ramverk. En tillämpning av olika sammantagna redovisningsprinciper från olika regelverk utgör inte heller ett ramverk avsett att uppnå en rättvisande bild.

Den återsrapportering som ges till riksdag och intressenter i form av årsredovisning för staten bör följa ett redovisningsramverk som tillförsäkrar en transparent, enhetlig och förståelig rapportering. Därför ser Riksrevisionen det som angeläget att utveckla eller tillämpa ett regelverk för årsredovisningen för staten som är utformat för att ge en rättvisande bild.

#### 3.1.2 Redovisning av andelar i hel- eller delägda företag

Aktier och andelar i statligt hel- eller delägda företag ska värderas och redovisas enligt den s.k. kapitalandelsmetoden, enligt förordningen (2000:605) om

årsredovisning och budgetunderlag.<sup>32</sup> Enligt föreskrifter till förordningen 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. Informationen är då inte säkerställd. 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, applicerad på samma bokslutsdatum kan leda till olika värden i Kammarkollegiets redovisning och i årsredovisning för staten.

Under 2017 har Riksrevisionen bedömt att avvikelserna inte har varit väsentliga. Vidare har Ekonomistyrningsverket fått i uppdrag att utreda frågan under 2018. Riksrevisionen vill understryka vikten av att de berörda bolagen lämnar reviderade underlag i tid för att säkerställa en enhetlig rapportering såväl i de statliga myndigheterna som i årsredovisning för staten.

### 3.1.3 Redovisning av finansieringsinstrument

Riksrevisionen anser att det finns skäl att se över vilka redovisningsprinciper som ska tillämpas för s.k. finansieringsinstrument, både för myndigheterna och i årsredovisning för staten. Instrumenten byggs upp med EU-finansiering och nationell finansiering och hanteras främst av Tillväxtverket men även av andra myndigheter. Finansieringen vidareförmedlas till de mottagande aktörerna (främst statliga Almi och Europeiska investeringsfonden) som i sin tur bygger upp och administrerar fonder. Syftet med fonderna är att tillhandahålla riskvilligt kapital till låntagare som kanske inte kan erhålla sådant via traditionella källor.

Konstruktionen av fonderna innebär att den bidragsgivande myndigheten behåller kontrollen av medlen genom att myndigheten beslutar om användning av kvarvarande medel, vilket kan innefatta återbetalning eller förnyad utlåning. Medlen har därför karaktär av både bidragsmedel och kapitalplaceringar. När myndigheterna vidareförmedlar finansieringen redovisas detta som lämnade bidrag medan mottagarna av medlen redovisar fondbeloppen som en skuld till den aktuella myndigheten. Enligt Riksrevisionen är det av vikt att redovisningsförhållandet för fonderna utreds, så att finansieringsinstrumenten redovisas på ett enhetligt och objektivt sätt som uppfyller redovisningsmässiga kriterier.

### 3.1.4 Delat ansvar mellan myndigheter

Sedan 2012 har Riksrevisionen i den årliga rapporten lyft fram de risker som uppstår vid delat ansvar mellan myndigheter. Problemen kvarstår även för 2017. En oklar ansvarsfördelning riskerar att få negativa konsekvenser för redovisning, styrning och uppföljning. När ansvaret är uppdelat mellan en myndighet och

<sup>32</sup> Med delägt företag avses ett företag där staten äger minst 20 procent av andelarna eller aktierna.

regeringen eller Regeringskansliet blir riskerna särskilt påtagliga. Då regeringen och Regeringskansliet inte omfattas av myndighetsförordningen och förordningen om intern styrning och kontroll finns inte samma krav på kontroll som för andra myndigheter.

Delade ansvarskedjor kan även påverka transparensen i redovisningen. Ett sådant exempel är stöd till omställning av energisystemet där Energimyndigheten har tilldelats anslaget, länsstyrelserna fattar beslut och Boverket betalar ut stöden. Energimyndigheten har belastat anslaget fullt ut, vilket framgår av deras årsredovisning, men en stor del av stödet finns kvar som oförbrukade bidrag hos Boverket i avvaktan på ansökningar och beviljande hos länsstyrelserna. Energimyndighetens årsredovisning ger därför inte en transparent bild av hur stödet har utnyttjats.

Regeringen behöver säkerställa att det finns en betryggande styrning och kontroll när ansvar delas mellan myndigheter. Det är viktigt att även sådana effekter beaktas när regeringen fattar beslut om att dela ansvaret mellan olika myndigheter.

Riksrevisionen noterar vidare att anslagsförordningen anger att utbetalning av bidrag ska ske i nära anslutning till användningen av medel. Delade ansvarskedjor som i exemplet ovan och för myndigheter som hanterar finansieringsinstrument (avsnitt 3.1.3) innebär sannolikt att utbetalning av bidragen inte följer detta krav.

## 3.2 Reglerna för avgiftsfinansiering

Många myndigheter finansierar delar av sina verksamheter med avgifter och ska då uppnå full kostnadstäckning på ett eller några års sikt, om inte riksdagen eller regeringen beslutat något annat. Det finns dock 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 2017 har tio revisionsberättelser lämnats med upplysningar som handlar om sådana otydligheter eller motstridigheter.

Det finns brister och otydligheter som gör att det saknas förutsättningar för myndigheter att bedriva verksamheten med full kostnadstäckning, och vissa myndigheter har under längre tid inte uppfyllt kostnadstäckningskravet i sin avgiftsfinansierade verksamhet. Ett exempel är Etikprövningsnämnderna. Deras avgifter är fastställda i förordning, och myndigheterna har inte uppnått full kostnadstäckning på flera år trots att detta är ett krav enligt regleringsbrev. I samband med att myndigheterna omstruktureras under 2018 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; samtidigt har myndigheten rätt att använda anslagsmedel för verksamheten.

### 3.3 Redovisningen av intern styrning och kontroll

Förordningen (2007:603) om intern styrning och kontroll gäller för 61 myndigheter och innebär en uttalad skyldighet för ledningen att säkerställa att det finns en betryggande intern styrning och kontroll på myndigheten.<sup>33</sup> Med intern styrning och kontroll avses den process som syftar till att myndigheten med rimlig säkerhet uppfyller krav på att verksamheten bl.a. bedrivs effektivt och enligt gällande rätt.<sup>34</sup>

Granskningen av myndigheternas årsredovisningar för 2017 visar att majoriteten av myndighetsledningarna uppger att den interna styrningen och kontrollen är betryggande. Samtidigt varierar beskrivningarna i årsredovisningarna, vilket gör det svårt att bedöma på vilken grund intygandet har gjorts.

Det saknas i dag krav på att myndigheterna i sin årsredovisning redovisar en tydlig bild av hur ledningen lever upp till sitt förvaltningsansvar. Det pågående arbetet med att utveckla den interna styrningen och kontrollen kan vara ett steg mot ett sådant krav. Riksrevisionen anser att de berörda myndigheterna i årsredovisningen bör redovisa konsekvenser av eventuella brister i kontrollen.

### 3.4 Uppföljning och kontroll av forskningsbidrag

Ett flertal statliga myndigheter har till uppgift att stödja forskning, bl.a. genom att lämna bidrag till forskning, utveckling och innovation. Under 2017 lämnade de fem största statliga finansörerna drygt 11 miljarder kronor i bidrag.

Riksrevisionen bedömde i den årliga rapporten för 2017 att det fanns brister i de statliga forskningsfinansierarnas uppföljning av lämnade bidrag. Uppföljningen av utbetalda bidrag var så övergripande att det var svårt att göra en bedömning av vad bidragen använts till. Bedömningen försvårades även av att det saknades enhetliga villkor för vilken typ av kostnader som bidragen kunde användas till, liksom enhetliga rutiner för uppföljning.

Under 2017 har Riksrevisionen bl.a. granskat Forskningsrådet för hälsa, arbetsliv och välfärd (Forte) ekonomiska uppföljning av forskningsprojekt och noterat ett antal brister som visar på fortsatta svagheter i kontrollen av forskningsbidrag. Trots att myndigheten i sina generella villkor har möjlighet att begära in en ekonomisk uppföljning årligen följs detta inte upp systematiskt. Vid uppföljningar begärs inte alltid faktiska underlag, vilket försvårar myndighetens möjlighet att

<sup>33</sup> Förordning (2007:603) om intern styrning och kontroll.

<sup>34</sup> 3 § myndighetsförordningen (2007:515).

avgöra om nedlagda kostnader är stödberättigade. Likaså begärs inte ekonomiska rapporter in systematiskt. Det innebär att myndigheten inte kan avgöra om bidragen utbetalas i nära anslutning till användandet, vilket reglerna normalt kräver.

Riksrevisionen ser det som viktigt att kontrollen av forskningsbidrag stärks, och ser positivt på att några av de berörda myndigheterna i regleringsbrev för 2018 fått i uppgift att utveckla den interna styrningen och kontrollen för forskningsbidrag.

### 3.5 Bemyndiganden

Regeringen har för ett stort antal myndigheter tilldelat en s.k. bemyndiganderam. Ett bemyndigande krävs för att myndigheterna ska kunna ingå bindande åtaganden som tar framtida anslagsmedel i anspråk, och bemyndiganderamen är det högsta belopp som myndigheten får använda för sådana åtaganden. Myndigheten redovisar sedan ingångna åtaganden i årsredovisningen genom den s.k. bemyndiganderedovisningen.

Under 2017 har endast en myndighet överskridit sin bemyndiganderam, vilket är en väsentlig minskning från tidigare år. Minskningen kan tyda på att myndigheterna har stärkt den interna styrningen och kontrollen för bemyndiganden.

Ofta är ansvaret för bemyndiganden delat mellan myndigheter, vilket kan försvåra en rättvisande redovisning. Den myndighet som tilldelats ett bemyndigande kan inte intyga den interna styrningen och kontrollen för hela kedjan i de fall en annan myndighet får göra åtaganden. Det medför också risk för att åtaganden inte redovisas fullständigt och riktigt.

En del myndigheter som disponerar anslag med bemyndiganden har ett delat ansvar för hanteringen. Beslut om utbetalning kan fattas av en myndighet, men utbetalningen genomförs av en annan myndighet som också har bemyndiganderamen. Riksrevisionen har tidigare påtalat riskerna med sådana brutna ansvarskedjor. Ett exempel är att Jordbruksverket verkställer utbetalningen för vissa stöd, men det är länsstyrelserna som fattar beslutet om utbetalning. Vidare redovisar Sida bemyndiganden som regeringen har fattat beslut om.

Riksrevisionen kan också konstatera att det saknas en tydlig process för hantering av åtaganden med internationella organisationer och hur dessa ska redovisas i enskilda myndigheters årsredovisningar eller i årsredovisningen för staten. Regeringen har t.ex. beslutat att Sverige ska finansiera andelar av Internationella respektive Afrikanska utvecklingsfondens deltagande i det multilaterala skuldavskrivningsinitiativet som sträcker sig fram till 2044 respektive 2054. Sveriges åtagande delas in i en bindande och en icke-bindande del. För den icke-bindande delen krävs godkännande från riksdagen innan det blir bindande, och

det är inte säkert att den icke-bindande delen kommer att realiseras och utbetalas. Vid utgången av 2017 var de bindande åtagandena 4,6 miljarder kronor, medan de icke-bindande uppgick till 4,5 miljarder kronor.

Sida administrerar de berörda anslagen åt Regeringskansliet, och enbart de bindande åtagandena redovisas i Sidas bemyndiganderedovisning.

Riksrevisionen konstaterar att det finns en svårighet att tillämpa gällande regelverk för de åtaganden som skuldavskrivningsinitiativet innebär. Medan anslagsförordningen hanterar beslut som fattas av enskilda myndigheter, avser detta överenskommelser mellan svenska staten och internationella institutioner.

### **3.6 Myndigheternas åtgärder för att motverka förekomst av oegentligheter**

Riksrevisionen gjorde under 2017 en kartläggning av åtgärder mot förekomst av otillåtna bisysslor inom myndigheterna. Otillåtna bisysslor i verksamhet med nära samröre med annan verksamhet kan leda till risk för otillbörlig påverkan och exempelvis felaktiga grunder för upphandlingar.

I den mån kartläggningen har bedömts leda till ökad risk för väsentliga felaktigheter i enskilda myndigheter har detta påverkat Riksrevisionens riskbedömning. Utifrån kartläggningen har Riksrevisionen noterat att skyddet mot otillåtna bisysslor behöver stärkas ytterligare i ett stort antal myndigheter. En tredjedel av myndigheterna saknade eller hade bristfälliga interna regelverk för att uppmärksamma sådana företeelser. Knappt hälften av myndigheterna behöver dessutom förbättra hur reglerna kommuniceras till de anställda. Riksrevisionen kartlade även rutiner för prövning av rapporterade bisysslor, och för ca 30 procent av myndigheterna fanns det behov av att förbättra dessa rutiner. Av resterande myndigheter bedömdes 60 procent ha tillräckliga rutiner, och 10 procent angav att de hittills inte hade haft anledning att pröva rutinerna.

Riksrevisionen kan konstatera att det återstår arbete inom myndigheterna för att stärka medvetenheten om och skyddet mot förekomst av oegentligheter av olika slag.

## Bilaga 1. Publicerade granskningar inom effektivitetsrevisionen

Sedan Riksrevisorernas årliga rapport 2017 har följande granskningsrapporter publicerats.

### Arbetsmarknadsutskottet

*Effekter av Arbetsförmedlingens Förberedande och orienterande utbildning (RiR 2017:20)*

*Arbetsförmedlingens Arbetsmarknadsutbildning – små regionala skillnader i effekter (RiR 2017:21)*

*Matchningen på arbetsmarknaden – sökandesammansättningens betydelse (RiR 2017:26)*

### Civilutskottet

*Inkomsteffekter av bruksvärdessystemet (RiR 2017:24)*

*Tillsyn av ställföreträdare och överförmyndare – statens bristande ansvar för samhällets mest utsatta (RiR 2017:33)*

*Avskaffandet av revisionsplikten för små aktiebolag – en reform som kostar mer än den smakar (RiR 2017:35)*

*Återkrav av bostadsbidrag – lätt att göra fel (RiR 2018:4)*

### Finansutskottet

*Tillgänglighet till SCB:s registerdata – en fråga om prioriteringar (RiR 2017:14)*

*Regeringens hantering av rekommendationer från EU, IMF och OECD (RiR 2017:22)*

*Tillämpningen av det finanspolitiska ramverket (RiR 2017:32)*

*Finansiell stabilitet – makrotillsyn på rätt sätt? (RiR 2018:2)*

*Räkenskapssammandraget som underlag för kommunjämförelser – är kostnadsmåttan tillförlitliga? (RiR 2018:7)*

*Den kommunala finansieringsprincipen – tillämpas den ändamålsenligt? (RiR 2018:8)*

### Försvarsutskottet

*Strålsäkerhetsmyndighetens kärnkraftstillsyn (RiR 2017:17)*

*Finansieringssystemet för kärnavfallshantering (RiR 2017:31)*

*Livsmedels- och läkemedelsförsörjning – samhällets säkerhet och viktiga samhällsfunktioner (RiR 2018:6)*

## **Justitieutskottet**

*Från spår till bevis – Polisens forensiska organisation (RiR 2017:16)*

*För säkerhets skull – utbytet av underrättelseinformation mellan Polismyndigheten och Säkerhetspolisen (RiR 2018:3)*

## **Näringsutskottet**

*Det samlade stödet till solet (RiR 2017:29)*

*Omvandlingen av Kiruna och Malmberget – bristande underlag hos regeringen och LKAB (RiR 2017:34)*

*Statligt ägda bolag med samhällsuppdrag – regeringens styrning (RiR 2017:37)*

*Regeringens styrning av affärsverken (RiR 2018:5)*

## **Skatteutskottet**

*Folkbokföringen – ett kvalitetsarbete i uppförsbacke (RiR 2017:23)*

## **Socialförsäkringsutskottet**

*Konsekvensanalyser inför migrationspolitiska beslut (RiR 2017:25)*

*Fastställande av föräldrapenning för egenföretagare (RiR 2018:1)*

## **Socialutskottet**

*Överutnyttjande av tandvårdsstödet till följd av överbehandling (RiR 2017:19)*

## **Trafikutskottet**

*Bredband i världsklass? – Regeringens insatser för att uppfylla det bredbandspolitiska målet (RiR 2017:13)*

*Väg- och järnvägsinvesteringar i Sverige – saknas ett EU-perspektiv? (RiR 2017:27)*

## **Utbildningsutskottet**

*Samisk utbildning – dags för en omstart (RiR 2017:15)*



*Karriärstegsreformen och Lärarlönelyftet – högre lön men sämre sammanhållning*  
(RiR 2017:18)

*Varför sparar lärosätena? – En granskning av myndighetskapital vid universitet och högskolor* (RiR 2017:28)

*Riktade statsbidrag till skolan – nationella prioriteringar men lokala behov*  
(RiR 2017:30)

## **Utrikesutskottet**

*Sida-finansierad myndighetssamverkan – goda förutsättningar för bistånds-effektivitet?*  
(RiR 2017:36)

## Bilaga 2. Myndigheter med modifieringar och upplysningar i revisionsberättelsen för 2017

Riksrevisionens årliga revision ska bedrivas i enlighet med god revisionssed.<sup>35</sup> I Sverige gäller fr.o.m. 2011 International Standards on Auditing (ISA) som god revisionsmed. Riksrevisionen följer ISA kompletterad med vägledning för revision av offentlig sektor (International Standards of Supreme Audit Institutions, ISSAI för finansiell revision). Årlig revision ska granska myndigheters årsredovisningar med syftet ”att bedöma om redovisningen och underliggande redovisning är tillförlitlig och räkenskaperna rättvisande”.<sup>36</sup> Med rättvisande menas att årsredovisningen som helhet ger en rättvisande bild och att ingående delar har upprättats enligt det finansiella ramverket. För myndigheter under regeringen utgör förordningen (2000:605) om årsredovisning och budgetunderlag det finansiella ramverket. Årlig revision ska, i enlighet med god revisionsmed, 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 som anger hur granskningen ska gå till. Riksrevisorerna fastställde därför under 2014 en instruktion för granskningen av resultatredovisningen och annan information i årsredovisningen (RRI). Instruktionen tar bl.a. 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 uttalande om förvaltningen där

<sup>35</sup> Lagen (2002:1022) om revision av statlig verksamhet m.m.

<sup>36</sup> Lagen (2002:1022) om revision av statlig verksamhet m.m.

Riksrevisionen tillämpar relevanta delar av FAR:s (Föreningen för revisionsbyråbranschen) rekommendationer i revisionsfrågor.<sup>37</sup>

Den årliga revisionen inom Riksrevisionen granskar 228 myndigheter och övriga organisationer. Den årliga revisionen av myndigheterna avslutas i mars.

Granskningen avslutas med att revisionsberättelser 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 det saknas möjlighet att hantera stora osäkerheter.

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 en modifierad revisionsberättelse.

## **Myndigheter med modifierat uttalande i form av avstående från uttalande**

Riksrevisionen har inte funnit anledning att avstå från uttalande för 2017.

## **Myndigheter med modifierat uttalande i form av avvikande mening**

Riksrevisionen har inte funnit anledning att uttala sig med avvikande mening för 2017.

---

<sup>37</sup> RevR 209: Revision av styrelsens och verkställande direktörens förvaltning.

## Myndigheter med modifierat uttalande i form av reservation

### 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 [aktuellt år].
- lämnat en resultatredovisning och information i övrigt som är förenlig med och stöder en rättvisande bild i årsredovisningen som helhet.

### Moderna museet

Myndigheten har i årsredovisningen inte redovisat noter till flera väsentliga poster i enlighet med vad som krävs enligt 2 kap. 4 § samt 7 kap 1 § förordningen om årsredovisning och budgetunderlag (2000:605).

### Statens centrum för arkitektur och design

I årsredovisningen som lämnades till regeringen den 21 februari 2018 saknas en fördelning av myndighetens totala intäkter och kostnader enligt 3 kap. 2 § förordningen om årsredovisning och budgetunderlag (2000:605).

### Statens maritima museer

Regeringen efterfrågade i regleringsbrev den 23 november 2017 specifikt åiterrapportering av lokalkostnader 2017 uppdelat på hyra, el och uppvärmning, reparationer och underhåll samt övriga driftskostnader. Om myndigheten har fler än en hyresvärd ska en fördelning av dessa kostnader per hyresvärd redovisas. Sådan åiterrapportering saknas i årsredovisningen.

### Länsstyrelsen i Västernorrland

Årsredovisningen lämnades till regeringen den 26 februari 2018. Enligt 2 kap. 1 § förordningen (2000:605) om årsredovisning och budgetunderlag ska myndigheten senast den 22 februari lämna en årsredovisning till regeringen. Årsredovisningen har lämnats för sent och kan därmed inte anses avlämnad i enlighet med förordningens villkor.

### Livrustkammaren och Skoklosters slott med Stiftelsen Hallwylska museet

Den årsredovisning som beslutades av Livrustkammaren och Skoklosters slott med Stiftelsen Hallwylska museet den 19 mars 2018 inkom till regeringen samma datum. Årsredovisningen är dock daterad den 19 februari 2018, vilket är samma

datum som en tidigare återkallad årsredovisning. Riksrevisionens granskning avser den årsredovisning som beslutades den 19 mars 2018. Enligt 2 kap. 1 § förordningen (2000:605) om årsredovisning och budgetunderlag ska myndigheten senast den 22 februari lämna en årsredovisning till regeringen. Årsredovisningen har lämnats för sent och kan därmed inte anses avlämnad i enlighet med förordningens villkor.

#### **Reservationer som avser följande uttalande i årsredovisningen**

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

### Statens jordbruksverk

Myndigheten har tagit ut avgifter vid försäljning av djurfoder utan uttrycklig rätt att göra det. Det strider mot 3 § avgiftsförordningen (1992:191) som anger att myndigheter endast får ta ut avgifter för varor och tjänster som den tillhandahåller om det följer av en lag eller förordning eller av ett särskilt beslut av regeringen.

### Länsstyrelsen i Kalmar

Myndigheten har överskridit den av regeringen beslutade anslagskrediten för anslag 1.1 Regionala tillväxtåtgärder med 23 000 kronor. Därmed har myndigheten inte följt 8 § anslagsförordningen (2011:223) när det gäller villkor för anslagskredit. Överskridandet har inte heller förklarats i årsredovisningen, vilket ska göras enligt föreskrifter till 6 kap. 1 § förordningen (2000:605) om årsredovisning och budgetunderlag.

### Länsstyrelsen i Stockholm

Myndigheten har överskridit den av regeringen beslutade anslagskrediten för anslag 7.1 Åtgärder för nationella minoriteter med 5 000 kronor. Därmed har myndigheten inte följt 8 § anslagsförordningen (2011:223) när det gäller villkor för anslagskredit. Överskridandet har inte heller förklarats i årsredovisningen, vilket ska göras enligt föreskrifter till 6 kap. 1 § förordningen (2000:605) om årsredovisning och budgetunderlag.

### Specialpedagogiska skolmyndigheten

Myndigheten har tecknat hyresavtal för elevboende i en villafastighet och två bostadsrätter. Hyresavtalen redovisas som finansiell leasing och påverkar tillgångar och skulder med 16 miljoner kronor. Hyresavtalen innehåller bl.a. villkor som innebär att myndigheten åtar sig alla risker inklusive för en eventuell förlust vid avyttring när avtalen sägs upp. Riksrevisionen bedömer att avtalen har villkor som kräver medgivande från regeringen. Myndigheten har inte fått ett sådant medgivande och därmed inte följt 2 kap 5 § kapitalförsörjningsförordningen (2011:210).

Myndigheten har överskridit den av regeringen beslutade låneramen med ca 13 miljoner kronor.

### Statistiska centralbyrån

Myndigheten redovisar i årsredovisningen ett ackumulerat underskott om 50,7 miljoner kronor för avgiftsområdet Officiell statistik. För Övriga uppdrag redovisar myndigheten ett ackumulerat överskott på 65,8 miljoner kronor.

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

### Statens kulturråd

Myndigheten har överskridit bemyndiganderamen för anslag utg.omr. 17, 3:1 ap. 1 Bidrag till litteratur och kulturtidskrifter. Bemyndiganderamen uppgår till 25 miljoner kronor medan utestående åtaganden enligt årsredovisningen uppgår till 27,4 miljoner kronor.

### Migrationsverket

Myndigheten har överskridit totalt disponibelt belopp inklusive beviljad anslagskredit för anslag utg.omr. 8, 1:6 ap 2 Offentligt biträde i utlänningsärenden med 86,7 miljoner kronor.

### Uppsala universitet

Myndigheten har utnyttjat hela sin låneram på 745 miljoner kronor. Universitetet har utöver beviljad låneram anskaffat anläggningstillgångar till ett belopp om 17,6 miljoner kronor. Dessa anläggningstillgångar har inte lånefinansierats. Enligt 2 kap. 1 § kapitalförsörjningsförordningen (2011:210) ska anläggningstillgångar som används i en myndighets verksamhet finansieras med lån i Riksgäldskontoret. Om universitetet lånefinansierat även dessa anläggningstillgångar hade låneramen överskridits med 17,6 miljoner kronor.

**Reservation som avser följande uttalande i stiftelsens 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 ersättningsskyldig 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 5 § i stiftelseförordnandet vid arvodering av styrelseledamöter följa lagen (1989:185) om arvoden m.m. för uppdrag inom riksdagen, dess myndigheter och organ. Vid genomförd revision har det framkommit att arvoden till styrelseledamöter utbetalats utan stöd av lagen, varför stiftelsen inte följt 5 § i stiftelseförordnandet. Detta avser de utbetalningar som gjorts före den 16 november 2017 då stiftelsens stadgar ändrades genom beslut av riksdagen. Då dessa utbetalningar därmed har skett utan stöd av gällande lag kan en styrelseledamot eller verkställande direktören genom förfarandet även ha förorsakat stiftelsen ekonomisk skada.

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 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 978-91-7086-482-7

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

