

Riksrevisionens granskningsplan

2023/24



RIKSREVISIONEN



RIKSREVISIONEN

■
Datum: 2023-10-18

Diarienummer: 2023/0725

Till: Riksdagen

Riksrevisionens granskningsplan 2023/24

Innehåll

1	Inledning	3
2	Granskningar det kommande året	4
2.1	Risk för brister i offentliga finanser	4
2.2	Risk för brister i styrning, uppföljning och rapportering	7
2.3	Risk för brister i organisering, ansvar och samordning	13
3	Pågående granskningar inom effektivitetsrevisionen	16
3.1	Granskningar som berör ett utskott	16
3.2	Granskningar som berör flera utskott	18
4	Utgångspunkter för vår granskning	19
4.1	Effektivitetsrevisionens uppgift och mandat	19
4.2	Den årliga revisionens uppgift och mandat	21

1 Inledning

Riksrevisionen är en del av riksdagens kontrollmakt och har till uppgift att granska den verksamhet som bedrivs av staten. Riksrevisionen granskar genom effektivitetsrevision och årlig revision.

Riksrevisionen leds av riksrevisorn. Hon beslutar självständigt, med beaktande av bestämmelser i lag, vad som ska granskas, hur granskningen ska bedrivas och om slutsatserna av sin granskning.¹ Riksrevisionsdirektören är riksrevisorns ställföreträdare och väljs av riksdagen.² Innan riksrevisorn beslutar att ett granskningsärende ska inledas inom effektivitetsrevisionen, ska hon samråda med riksrevisionsdirektören.³

Riksrevisorns beslut om granskningens huvudsakliga inriktning redovisas i en granskningsplan.⁴ I denna granskningsplan presenteras granskningens huvudsakliga inriktning för 2023/2024, liksom en beskrivning av utgångspunkter för granskningen utifrån Riksrevisionens uppgifter och mandat. Syftet är att ge en samlad bild av pågående och planerad granskning inom effektivitetsrevisionen och den årliga revisionen.

Riksdagens råd för Riksrevisionen följer granskningsverksamheten, och riksrevisorn ska för rådet redovisa bland annat hur granskningsplanen följs.⁵

Riksrevisionen arbetar utifrån en riskmodell och har identifierat tre huvudsakliga risker i staten som reflekterar granskningens inriktning inom båda revisionsgrenarna. Det handlar om risker för brister i:

- offentliga finanser
- styrning, uppföljning och avrapportering
- organisering, ansvar och samordning.

Dessa huvudsakliga risker återkommer även i riksrevisorns årliga rapporter, till stöd för uppföljning av Riksrevisionens granskningsplaner.

Riskmodellen ska främja en mer sammanhållen inriktning av granskningsarbetet och ge goda förutsättningar för samlade och motiverade redovisningar av granskningen i olika tidsperspektiv, vad avser både effektivitetsrevision och årlig revision.

¹ 13 kap. 8 § regeringsformen.

² 13 kap. 5 § riksdagsordningen.

³ 4 § lagen (2002:1023) med instruktion för Riksrevisionen.

⁴ 4 § lagen (2002:1023) med instruktion för Riksrevisionen.

⁵ 11–12 §§ lagen (2002:1023) med instruktion för Riksrevisionen.

2 Granskningar det kommande året

I detta kapitel redovisar vi pågående och planerad granskning för effektivitetsrevisionen och den årliga revisionen. Redovisningen utgår från de tre huvudsakliga risker i staten som vi identifierat genom vår riskmodell och presenterade inledningsvis.

Vi har, bland annat, tagit i beaktande att kriget i Ukraina innebär ett förhöjt säkerhetsläge och att både det grova våldet med koppling till organiserad brottslighet och inflationen påverkar statens insatser. Riksrevisionens bedömning är att de huvudsakliga riskerna består och att de i vissa delar kan ha ökat till följd av kriget i Ukraina och inflationen.

2.1 Risk för brister i offentliga finanser

Följdeckterna av kriget i Ukraina, efterverkningar av covid-19-pandemin och tillfälliga ekonomiska stöd av olika slag innebär betydande utmaningar för de offentliga finanserna även framöver. Underliggande mer långsiktiga trender, såsom att andelen äldre i befolkningen ökar, påverkar också såväl intäktsidan som utgiftssidan i statens budget. Det är viktigt att de statliga resurserna används effektivt och att finanspolitiken samtidigt stödjer en finansiellt långsiktigt hållbar utveckling. Riksrevisionen följer och granskar kontinuerligt dessa frågor eftersom de är en grundförutsättning för att statliga insatser och verksamheter ska kunna finansieras på både kortare och längre sikt.

Merparten av statens intäkter består av skatter som tas in via myndigheternas uppbördsprocesser. I ett fåtal årsredovisningar redovisas betydande belopp för staten där Skatteverket står för övervägande delen. Myndigheternas uppbördsprocesser är ofta automatiserade och föremål för kontinuerlig teknisk utveckling och digitalisering. Det är av central vikt att redovisningen är rättvisande när informationen används av riksdag och regering för att fatta beslut som påverkar de offentliga finanserna.

Den årliga revisionen

Den årliga revisionen kommer att granska de stora uppbördsflödena.

Risker kopplade till uppbörd av skatter och offentligrättsliga avgifter

För ett tiotal myndigheter bedömer Riksrevisionen att risken för fel, som är kopplad till uppbörd av skatter och offentligrättsliga avgifter, är hög. Det gäller bland annat Skatteverket, Kronofogdemyndigheten och Tullverket. Där finns stora finansiella flöden i egenutvecklade it-system och den tillhörande redovisningen är komplex. Myndigheterna är beroende av att automatiserade kontroller i it-systemen fungerar som avsett. Allt detta är faktorer som ökar risken för medvetna och omedvetna fel i hanteringen av skatterna. Den årliga revisionen inriktar granskningen mot att uppbördsintäkterna är korrekt redovisade i årsredovisningarna.

I myndigheternas årsredovisningar ska skatter redovisas kassamässigt, medan de ska redovisas intäktsmässigt i årsredovisningen för staten, enligt anslagsförordningen (2011:223) respektive budgetlagen (2011:203). I årsredovisningen för staten används därför en särskild metod för att beräkna hur mycket skatteintäkter som är hänförliga till ett visst budgetår. Eftersom metoden bygger på uppskattningar ser Riksrevisionen en risk för att redovisningen inte blir rättvisande.

Effektivitetsrevisionen

Kommande granskningar inom området offentliga finanser inriktas främst mot tillämpningen av det finanspolitiska ramverket och effekter av särskilda reformer. Andra granskningar av betydelse för området gäller hur effektivt staten kontrollerar utgifter och intäkter. De omfattar också områden där samhället står inför snabba omställningar och investeringsbehov.

Det finanspolitiska ramverket och effekter av särskilda reformer

Det finanspolitiska ramverket ska bidra till att säkerställa en långsiktigt hållbar och transparent finanspolitik. Det ska kunna hantera kortsiktiga frågor och ett förändrat omvärldsläge såväl som mer långsiktiga, strukturella förändringar och omställningar av samhället, exempelvis inom klimatområdet och energiförsörjning.

De statliga finanserna är i gott skick men det ändrade omvärldsläget till följd av kriget i Ukraina och hög inflation, höga räntor och lågkonjunktur utgör en påfrestning på samhällsekonomin, inklusive de statliga finanserna. Riksrevisionen kommer även fortsatt att följa och löpande granska frågor om de statliga finanserna och hur de redovisas. Vi granskar för närvarande regeringens tillämpning av det finanspolitiska ramverket och Riksbankens användning av

tillgångsköp som penningpolitiskt instrument. Ett område som det kan bli aktuellt att granska är den skatte- och finanspolitiska beredskapen.

De tidigare påfrestningarna på de statliga finanserna till följd av åtgärder under covid-19-pandemin har ersatts av ett mer normalt läge, men Riksrevisionen följer pandemins efterverkningar. Vi granskar exempelvis effekterna av förändrade arbetssätt efter pandemin genom ökat arbete på distans och effekten av tillfälliga anstånd med skattebetalningar för att motverka likviditetsproblem för företag.

Riksrevisionen granskar även effekterna av särskilda reformer. Vi har granskat jobbskatteavdraget, granskar nu ROT-avdraget och kan komma att genomföra en granskning av lokalförsörjningen inom staten.

Flera planerade granskningar inom området offentliga finanser gäller effektiviteten i kontrollen av statliga uppgifter som påverkar statens intäkter och utgifter.

Områden i snabb omställning och med stor potentiell betydelse för de offentliga finanserna

Statliga insatser inom områden där samhället långsiktigt behöver styras om, exempelvis utifrån klimatmål eller ett förändrat säkerhetsläge, påverkar statens utgifter och möjligheter till effektiv måluppfyllelse. Beslut och investeringar för att minska klimatpåverkan, säkerställa transporter, säkra elförsörjningen och stärka försvarsförmågan kan få stor betydelse på lång sikt. Det är områden där Riksrevisionen tidigare iakttagit brister i beslutsunderlag som kan leda till bristande kostnadseffektivitet i statens insatser. Riksdagen har särskilt framhållit vikten av kostnadseffektiva åtgärder inom infrastruktur- och klimatområdet. Vi genomför och planerar nu fler granskningar inom dessa områden. Det gäller till exempel nationell plan för transportinfrastruktur, konkurrensen på marknaden för byggande och underhåll av väg och järnväg genom bildandet av Svevia och Infranord, samt om Industriklivet bidrar effektivt till klimatomställningen.

Regioner och kommuner har ett försämrat ekonomiskt läge, vilket även kan komma att påverka de statliga finanserna. Regioner och kommuner står också inför stora investeringsbehov, vilket kan öka förväntningarna på och behoven av statliga insatser inom exempelvis samhällsplanering och kommunernas ansvar för skola och omsorg. Finansieringen av den kommunala sektorn är därmed ett viktigt område att följa även utifrån ett statligt, stabiliseringspolitiskt perspektiv.

Riksrevisionen genomför och planerar också granskningar inom områden som indirekt påverkar de offentliga finanserna. Olika pågående eller planerade granskningar gäller exempelvis effektiviteten i matchningen på arbetsmarknaden, satsningar på nedsatta arbetsgivaravgifter för företag i syfte att stimulera till anställningar, olika åtgärder för utbildning och kompetensförsörjning samt

digitalisering. Vi följer också utvecklingen av socialförsäkrings- och pensionssystemen mot bakgrund av att en åldrande befolkning har stor betydelse för de offentliga finanserna.

2.2 Risk för brister i styrning, uppföljning och rapportering

När samhällsutvecklingen medför behov av anpassning till nya förhållanden innebär det utmaningar för styrningen. Det kan handla om pågående utvecklingstrender såsom behovet av arbetskraft inom olika yrken, eller mer oväntade händelser. Ineffektivitet kan uppstå när behoven snabbt ändras och verksamheter ska skalas upp eller ned på kort tid. Utformningen av olika insatser är kanske inte längre effektiv och regelverk kan behöva justeras. Träffsäker uppföljning, kontroll och rapportering är viktiga grundförutsättningar för en effektiv styrning.

Årsredovisningarna är en del i rapporteringen av det statliga åtagandet. Där redovisas det ekonomiska utfallet och resultatet av myndigheternas verksamhet varje år. Att informationen i årsredovisningarna är rättvisande är viktigt eftersom de utgör beslutsunderlag för regering och riksdag. För myndigheter under regeringen konsolideras dessutom den finansiella informationen till årsredovisningen för staten.

Den årliga revisionen

Den årliga revisionen kommer, utifrån en bedömning av risk och väsentlighet, granska att årsredovisningarna i staten i allt väsentligt är rättvisande. Granskningen inriktas särskilt mot områden där vi bedömer att det finns hög risk för väsentliga fel i årsredovisningarna. Det handlar om transfereringar, beställningsbemyndiganden, avgiftsbelagda och flerfinansierade verksamheter, väsentliga tillgångar och stora skulder såsom statsskulden och pensionsavsättningar.

Risk för fel i redovisning av transfereringar

För ett femtiotal myndigheter bedömer Riksrevisionen att det finns en hög risk för fel i årsredovisningen som är kopplad till transfereringar. Det handlar bland annat om större myndigheter såsom Arbetsförmedlingen, Försäkringskassan och Sida, men även länsstyrelser och kulturmyndigheter. Anledningen till att det ofta finns risk för felaktig redovisning av transfereringar är att

- det finns omfattande eller komplexa regelverk som styr bidragsverksamheten, där besluten som myndigheterna fattar i vissa fall bygger på subjektiva bedömningar av vem som ska få bidraget

- myndigheten hanterar flera olika bidragstyper där både regelverk och rutiner för hantering kan skilja sig åt
- det är stora it-beroenden i handläggnings- och utbetalningsprocesserna.

Komplexa regelverk medför risk för att myndigheterna gör fel i handläggningen av bidragen. Samma sak gäller om en myndighet har flera olika bidragstyper som handläggarna behöver ha kunskap om, och som hanteras inom helt eller delvis olika processer. För vissa bidragsbeslut krävs subjektiva bedömningar av myndigheten för att bestämma vem som ska få bidraget, eftersom regelverket för bidragen är utformat så. Då är det viktigt med tydliga rutiner och processer som vägleder handläggarna till att göra enhetliga bedömningar. När it-beroendet är stort är det viktigt att systemen fungerar som avsett. Annars kan det till exempel uppstå fel som kan bli systematiska.

I flera fall bedömer Riksrevisionen att det finns hög risk för fel utifrån att myndigheter fått i uppdrag att handlägga och betala ut nya former av stöd, där myndigheterna till exempel behöver utveckla nya rutiner. Ett exempel på det är elstöd till företag som Skatteverket kommer handlägga och betala ut under 2023.

Den årliga revisionen granskar både att myndigheten har använt anslagsmedlen enligt gällande regler och att medlen är korrekt redovisade. Ofta innebär det att vi granskar myndigheternas rutiner för att både besluta om och följa upp bidragen.

Risk för fel i redovisningen av beställningsbemyndiganden

Flera myndigheter har beställningsbemyndiganden kopplade till sina anslag, vilket innebär att de har rätt att ingå åtaganden som medför utgifter under kommande budgetår. Det handlar framför allt om anslag för transfereringar och infrastrukturinvesteringar.

För ett femtontal myndigheter bedömer Riksrevisionen att det finns en hög risk för fel som är kopplade till bemyndiganden. Det handlar både om risk för att myndigheterna överskrider sina bemyndiganderamar och risk för fel i redovisningen. Riskerna beror bland annat på att det handlar om stora belopp samtidigt som det är vanligt med manuell hantering av åtagandena. En del myndigheter behöver även göra bedömningar för att göra beräkning av åtaganden, vilket ökar risken för fel. En annan orsak är otydligheter i regeringens styrning av beställningsbemyndiganden, som gör att det uppstår oklarheter hos myndigheterna, vilket i sin tur kan leda till fel.

Riksrevisionens granskning har visat att delat ansvar mellan myndigheter ökar risken för att bemyndiganderamar överskrids. Ett exempel på delat ansvar finns i Sidas årsredovisning där Sida ska redovisa åtaganden som Regeringskansliet har ingått.

Den årliga revisionen granskar att alla utestående åtaganden redovisas, att de redovisas till rätt belopp och att myndigheterna inte överskridit tilldelade bemyndiganderamar.

Risk för fel i redovisningen av avgiftsbelagd verksamhet

Många myndigheter finansierar delar av sin verksamhet med avgifter. För ett trettiotal myndigheter bedömer Riksrevisionen att det finns hög risk för fel kopplade till avgiftsbelagd verksamhet. Det ekonomiska målet för avgiftsbelagd verksamhet är full kostnadstäckning, om inte riksdag eller regering har beslutat något annat. Det betyder att myndigheterna ska beräkna avgifterna så att intäkterna på sikt täcker samtliga kostnader. För flera myndigheter bedömer Riksrevisionen att det finns en risk för att myndigheterna inte uppnår full kostnadstäckning i verksamheterna, vilket innebär att det kan uppstå stora över- eller underskott.

Den årliga revisionen har noterat att regeringens beslut om avgifter – i förordningar eller regleringsbrev – i vissa fall kan skapa tolkningsproblem på myndigheter om beslutet inte samtidigt anger om huvudregeln om full kostnadstäckning gäller eller inte.

Det finns även andra risker inom avgiftsbelagda verksamheter som kan leda till väsentliga fel i årsredovisningen. Det kan till exempel handla om hur myndigheten fördelar sina kostnader eller att modellen för att beräkna avgifterna är komplicerad. På vissa myndigheter finns också flera olika typer av avgifter eller manuella moment i hanteringen av avgifterna, vilket också kan öka risken för fel.

Den årliga revisionen granskar att myndigheterna följer de ekonomiska målen för den avgiftsbelagda verksamheten, att alla intäkter redovisas och att de redovisas på rätt sätt.

Risk för fel i redovisningen av flerfinansierad verksamhet – anslag, bidrag och avgifter

Det är vanligt att myndigheters verksamhet finansieras via flera olika finansieringskällor, det vill säga anslag, bidrag och avgifter. Det är också vanligt att anslagen har finansiella villkor som kan vara både omfattande och otydliga. Det handlar till exempel om tillfälliga anslag som myndigheterna får använda till särskilda ändamål eller möjligheten att finansiera förvaltningskostnader med sakanslag. En myndighet som har flerfinansierad verksamhet eller anslag med finansiella villkor behöver ha tydliga rutiner för att säkerställa att anslag och övriga intäkter används på rätt sätt och finansierar rätt kostnader.

För ett femtiotal myndigheter bedömer Riksrevisionen att det finns en hög risk för fel i årsredovisningen som är kopplad till att myndigheterna har en blandad finansiering eller omfattande eller otydliga anslagsvillkor. Där granskar

Riksrevisionen att myndigheterna använder och redovisar anslag och övriga intäkter på rätt sätt.

Riksrevisionen ser även risk för att myndigheter överskrider de tilldelade anslagskrediterna. I vissa fall bedömer Riksrevisionen att risken är hög. Det kan till exempel bero på att myndigheten har en komplicerad finansieringsstruktur eller ett ansträngt ekonomiskt läge. Riksrevisionen granskar att myndigheterna håller sig inom de ramar som regeringen beslutat.

Risk för fel i redovisning av tillgångar

Riksbanken förvaltar en stor mängd tillgångar. Den årliga revisionen ser risker kopplade till att värderingen av tillgångarna är korrekt och att redovisningen blir rättvisande. Tillgångsförvaltningen påverkar hela myndighetens balans- och resultaträkning och kommer att ingå i Riksrevisionens granskning.

Några myndigheter anskaffar och förvaltar anläggningstillgångar till omfattande belopp, till exempel Trafikverket, Försvarmakten och Statens fastighetsverk. Det handlar framför allt om infrastruktur, beredskapstillgångar och fastigheter. För dessa myndigheter bedömer Riksrevisionen att det finns risker som är kopplade till värderingen av tillgångarna och redovisningen av pågående investeringar. För vissa myndigheter finns det även risker som är kopplade till upphandling av tillgångarna. Inom försvarsområdet finns det särskilda risker som är kopplade till överlämningen av materiel från Försvarets materielverk till Försvarmakten samt de tillgångar som staten har i försvarsindustrin. Den årliga revisionen inriktar granskningen mot de risker som är relevanta för respektive myndighet.

Risk för fel i redovisning av skulder och lån

Några myndigheter redovisar och förvaltar stora skulder. Det handlar till exempel om statsskulden hos Riksgälden och pensionsskulder som finns hos Pensionsmyndigheten och Statens tjänstepensionsverk. Statsskuld förvaltningen innefattar många transaktioner och ett flertal finansiella instrument, vilket ökar risken för felaktigheter i årsredovisningen.

För pensionsskulder finns komplexa redovisningsregler att beakta eftersom de redovisas i form av försäkringstekniska avsättningar. Samma sak gäller de garantier som staten ställer ut genom Riksgälden, Sida, Exportkreditnämnden och Boverket. Försäkringsredovisning innebär ofta stora inslag av uppskattningar och avancerade beräkningar som sker i komplexa it-system. Risken för fel i årsredovisningen är därför ofta hög för myndigheter med denna typ av verksamhet. Riksrevisionen inriktar granskningen mot att beräkningarna blir korrekta eftersom de ligger till grund för beräkningar av avgifter och avsättningar i årsredovisningen.

Centrala studiestödsnämnden redovisar skulder och fordringar som är kopplade till studielån som uppgår till stora belopp. Här bedömer Riksrevisionen att det finns risker gällande värdering och inriktar därför granskningen mot det.

Vissa myndigheter, till exempel Trafikverket, redovisar skulder för sanering av förorenad mark. Redovisningen är ofta behäftad med flera osäkerheter och baseras till stor del på uppskattningar. Därmed ökar risken för fel, och Riksrevisionen granskar myndigheternas värdering av dessa åtaganden om de uppgår till väsentliga belopp.

Risk för fel i redovisningen som beror på komplexa redovisningsregler

Som nämns ovan är försäkringsredovisning komplext och medför ofta högre risk för fel i årsredovisningen. Försäkringsredovisningen påverkar flera olika delar i årsredovisningen och ingår i granskningen. Ett annat område med komplext regelverk är hanteringen av EU-medel som finns hos bland annat Statens jordbruksverk och Rådet för Europeiska socialfonden i Sverige (ESF-rådet). Också denna redovisning påverkar flera olika delar av årsredovisningen och ingår därför i Riksrevisionens granskning av myndigheterna.

Effektivitetsrevisionen

Kommande granskningar inom området styrning, uppföljning och rapportering inriktas främst mot statens insatser vid pågående samhällsförändringar samt mot tillsyn och kontroll vid myndigheterna.

Områden i förändring och med stora samhällsutmaningar

Om styrning, uppföljning och rapportering har väsentliga brister finns risk för sämre måluppfyllelse, ineffektivt resursutnyttjande och ökade offentliga utgifter. Ineffektivitet kan ofta uppstå när behov snabbt förändras, exempelvis i och med ökade försvarsanslag och satsningar på säkerhet. Riksrevisionen har inlett en granskning av Säkerhetspolisens verksamhet. Det finns en risk för att uppbyggnaden av försvaret inte genomförs resurseffektivt, exempelvis genom dyra upphandlingar. Riksrevisionen har inlett en granskning av utformningen och uppbyggnaden av totalförsvaret. Det kan framöver även bli aktuellt med andra granskningar av försvaret. Inom miljö- och energiområdena granskas sjöfartens miljöpåverkan i Östersjön.

Det är också viktigt att granska om de statliga insatserna är effektiva för att möta de utmaningar som samhället står inför. Ökningen av grov brottslighet, särskilt bland unga, innebär påfrestningar bland annat för Polismyndigheten, Kriminalvården och Statens institutionsstyrelse. Nu granskas statens insatser för unga som misstänks för grova brott, den statliga tvångsvården av barn och unga på statens ungdomshem, effektiviteten i Kriminalvårdens behandlingsprogram samt skyddet av hotade personer. Framöver kan det bli aktuellt att granska effekterna av

polisreformen 2015 samt om statistiken inom rättsväsendet ger en bra grund för att följa upp dess resultat.

Sysselsättningsgraden är i dag högre än på flera decennier, men långtidsarbetslösheten är hög inom vissa grupper och en stor andel i arbetsför ålder har en svag förankring på arbetsmarknaden. Samtidigt är bristen på arbetskraft stor inom vissa yrken vilket drabbar offentlig verksamhet, näringsliv och medborgare. En utmaning är att kompetenserna hos den tillgängliga arbetskraften inte motsvarar arbetsgivarnas behov av utbildad personal. Det kan i sin tur påverka kvaliteten i dessa verksamheter samt i förlängningen även de offentliga finanserna och samhällets utveckling i stort. Det ökar betydelsen av att styrningen av utbildningssystemet och matchningsprocesserna på arbetsmarknaden fungerar effektivt.

Staten har ett brett ansvar för kompetensförsörjning och Riksrevisionen granskar för närvarande avhopp från högskolans grundutbildningar inom bristyrken, utbildningsinsatser för kortutbildade arbetslösa samt om systemet för studieavgifter i högskolan är effektivt. Det kan också bli aktuellt att granska särskilda riktade satsningar som kan vara en väg till arbete, inte minst för dem som har kort utbildning eller nedsatt arbetsförmåga.⁶

En effektiv tillsyn och kontroll

Offentlig tillsyn och kontroll ska bidra till att upprätthålla grundläggande värden såsom likhet inför lagen, saklighet och opartiskhet.⁷ Frågor om tillsyn och kontroll handlar om kvaliteten i offentlig verksamhet och kan inom vissa områden vara avgörande för individers liv och hälsa samt för miljön. En effektiv tillsyn och kontroll kan också säkerställa att statens medel enbart går till avsedda ändamål. Fel och oegentligheter behöver upptäckas och beivras så att de inte leder till stora samhällskostnader eller misshushållning av resurser, att viktiga mål inte nås eller att förtroendet för offentliga verksamheter tar skada. Det är samtidigt viktigt att individers rättigheter inte åsidosätts vid tillsyn och kontroll.

Riksrevisionen har återkommande iakttagit brister och låg måluppfyllelse inom området tillsyn och kontroll. Flera nu pågående tillsyns- och kontrollgranskningar är inriktade på arbetet mot felaktiga utbetalningar och välfärdsbrott. De gäller Allmänna arvsfondens arbete, kontrollen av subventionerade anställningar, systemet för att återkalla uppehållstillstånd, arbetet mot felaktiga utbetalningar vid inkomster från annat land, fastställande av identitet samt statens tillsyn för att motverka penningtvätt.

⁶ Se även avsnitt 2.1 Risk för brister i offentliga finanser.

⁷ Enligt 1 kap. 9 § regeringsformen ska domstolar samt förvaltningsmyndigheter och andra som fullgör offentliga förvaltningsuppgifter i sin verksamhet beakta allas likhet inför lagen samt iaktta saklighet och opartiskhet.

Inom hälso- och sjukvårdsområdet granskas statens styrning och kontroll av läkemedelsförskrivningen samt tillsynen av medicintekniska produkter. Riksrevisionen har även nyligen inlett en granskning av Spelinspektionens tillsynsverksamhet.

Andra granskningar av tillsyn och kontroll som kan bli aktuella rör flera olika politikområden, såsom socialförsäkringar, skatteintäkter, vård och omsorg samt exportkontroll.

2.3 Risk för brister i organisering, ansvar och samordning

Det finns många statliga ansvarsområden där flera aktörer är inblandade i genomförandet, vilket skapar behov av samordning och samverkan. Svag styrning av samverkan och samordning, exempelvis om ansvarsförhållandena är oklara eller om målkonflikter inte hanteras och vägs av, kan leda till ineffektivitet. Ju fler aktörer som har ansvar för olika delar av en verksamhet, desto större blir ofta behoven av avvägningar på övergripande nivå. När ansvar fördelas på fler aktörer ökar också behovet av samverkan eller samordning mellan insatser och verksamheter för att de ska fungera effektivt, inte bara var för sig utan även på övergripande nivå.

En viktig fråga är de uppgifter och skyldigheter som staten lägger på kommuner och regioner. Riksrevisionen följer också organisationsförändringar som kan påverka effektiviteten, exempelvis förändringar i statens insyn i och inflytande över verksamheter när marknader omregleras.

Effektivitetsrevisionen

Det är en viktig uppgift för effektivitetsrevisionen att granska om staten har organiserat, samordnat och fördelat ansvar så att hög effektivitet uppnås i statliga insatser och åtaganden. Ofta har flera myndigheter och andra aktörer som regioner och kommuner ansvar för en fråga. Om det inte är tydligt vem som har ansvar för vad kan det leda till dubbelarbete eller till att uppgifter inte utförs. Det kan även medföra att måluppfyllelsen, resursutnyttjandet och hushållningen av statens medel inte blir effektivt.

Flera pågående och kommande granskningar som berör organisering, ansvarsfördelning och samordning görs inom generella områdesöverskridande frågor såsom digitalisering. Vi granskar även statens insatser i tvärsektoriella frågor, när olika samhällsaktörer ska bidra till måluppfyllelse eller när flera mål ska beaktas.

Digitalisering

Riksdagen har slagit fast att Sverige ska vara bäst i världen på att utnyttja digitaliseringens möjligheter.⁸ Ökad digitalisering, till exempel genom ökad automatisering av tjänster och beslut eller utveckling av nya metoder, kan bidra till att effektivisera statliga verksamheter. Implementering av ny EU-lagstiftning kommer att innebära ökade krav på olika verksamheters hantering av digitala tjänster och information. Det är också viktigt att rättssäkerheten för individer upprätthålls, till exempel vid delning av information mellan myndigheter, så att inte enskilda drabbas och förtroendet för offentliga verksamheter påverkas.

Digitaliseringen innebär stora förändringar för enskilda myndigheter och verksamheter. Staten behöver organisera, samordna och stödja utvecklingen. Det är särskilt viktigt när kraven ökar och utvecklingsbehoven är stora. Till exempel kan små myndigheter ha svårt att uppnå och upprätthålla tillräcklig kompetens inom it- och informationssäkerhet, upphandling och juridik. Det gäller också små kommuner och regioner där statens insatser kan vara avgörande för effektiviteten i hur det offentliga åtagandet genomförs. Riksrevisionens granskningar har visat att digitaliseringen brister inom flera områden⁹ och vi fortsätter att följa it-utvecklingen inom staten ur ett revisionellt perspektiv.

Granskning av it-verksamhet kan vara en del av andra granskningar, till exempel där det är centralt för utförandet att kunna dela data. Ett exempel där det finns problemindikationer i myndigheters it-verksamhet är i den nämnda planerade granskningen av statens rutiner för att säkerställa villkoren för att omfattas av det svenska socialförsäkringsskyddet.¹⁰ Riksrevisionen genomför även områdesöverskridande granskningar där digitalisering är huvudfokus för granskningen. Ett exempel är den granskning av digitala tjänster till privatpersoner som publicerades 2023 och den pågående granskningen av strategiskt viktiga digitaliseringsprojekt i staten. Vi planerar också mer specifika granskningar med utgångspunkt i genomförandet.

En viktig aspekt av digitaliseringen är informationssäkerhet. Riksrevisionen har granskat regeringens styrning av samhällets informations- och cybersäkerhet och granskar nu lärosätenas skydd av forskningsdata och statens arbete med informationssäkerhet för patientinformation inom vården och omsorgen.

Tvärsektoriella frågor

Organisation, ansvarsfördelning och samordning är centralt när det gäller att tillgodose tvärsektoriella statliga åtaganden som ofta ska inkluderas i myndigheters övriga uppdrag. Riksrevisionen granskar för närvarande

⁸ Prop. 2011/12:1, utg. omr. 22, bet. 2011/12:TU1, rskr. 2011/12:87.

⁹ Riksrevisorns årliga rapport 2021.

¹⁰ Se även avsnitt 2.2 Styrning, uppföljning och rapportering.

effektiviteten i statens insatser för att stärka efterlevnaden av barnkonventionen och statens insatser för att genomföra funktionshinderspolitiken.

En relaterad fråga är hur effektivt staten tillgodoser likvärdighet i offentliga tjänster och åtaganden. Riksrevisionen granskar för närvarande statens hantering av expropriation och andra markintrång och har inlett en granskning av hur effektivt alla barns rätt till en likvärdig förskola tillgodoses.

Samordning mellan stat, regioner och kommuner

En del av den offentliga organiseringen och ansvarsfördelningen är de uppgifter och skyldigheter staten lägger på kommuner och regioner. Statens styrning ska bidra till likvärdighet i samhällsservice oberoende av var medborgarna bor. Kommuner och regioner behöver samtidigt få förutsättningar för att ta ansvar för de uppgifter som staten lagt på dem. Det är en extra utmaning att samordna välfärdstjänster som har olika offentliga och privata utförare. De statliga insatserna genomförs i förhållande till det kommunala självstyret som påverkar statens möjligheter att följa upp att utförandet når upp till lagstiftningens krav, utkräva ansvar och att nå ut med stöd. Det blev till exempel tydligt under covid-19-pandemin.

Ett av statens verktyg för styrning av kommuner och regioner är statlig kunskapsstyrning. Riksrevisionen har tidigare granskat hur effektivt styrningen med kunskap bidrar till mål och resursutnyttjande inom områdena hälso- och sjukvård, socialtjänst, utbildning och tandvård och vi följer även fortsatt dessa områden.

Samordning vid flera samtidiga mål

Organisering, samordning och ansvarsfördelning är också av betydelse när olika mål inom ett område eller mellan områden ska vägas av. Det gäller exempelvis hur olika miljömål ska kunna nås på ett effektivt sätt i relation till andra mål som tillväxt-, sysselsättnings- eller säkerhetspolitiska mål. Behovet av samordning förstärks när flera olika myndigheter har ansvar inom ett område. Behovet av samordning är även aktuellt vid avvägningar mellan olika interna mål hos en myndighet. Olika sådana granskningar av organisering, samordning och ansvarsfördelning kan bli aktuella.

3 Pågående granskningar inom effektivitetsrevisionen

Nedan redovisas pågående granskningar inom effektivitetsrevisionen per den 31 oktober 2023. Inom parentes anges beräknat publiceringsår. Såväl titel som publiceringsår kan komma att ändras.

3.1 Granskningar som berör ett utskott

Arbetsmarknadsutskottet

- Kontrollen av subventionerade anställningar (2023)
- Är insatser för att kortutbildade arbetslösa ska utbilda sig ett effektivt sätt att rusta dem? (2024)

Civilutskottet

- Myndigheters hantering av expropriation och andra former av markintrång (2023)

Finansutskottet

- Riksbankens användning av tillgångsköp som penningpolitiskt instrument (2023)
- Regeringens tillämpning av det finanspolitiska ramverket (2023)
- Statens penningtvättstillsyn (2024)
- Myndigheternas distansarbete (2024)

Försvarsutskottet

- Beredningsplanering och förmågehöjande åtgärder inom totalförsvaret (2024)

Justitieukskottet

- Statens skydd av hotade personer (2024)
- Effektiviteten i Kriminalvårdens behandlingsprogram (2024)
- Statens insatser för unga som misstänks för brott (2024)
- Säkerhetspolisens verksamhet (2024)

Konstitutionsutskottet

Inga pågående granskningar

Kulturutskottet

- Spelinspektionens tillsyn över spelmarknaden (2024)

Miljö- och jordbruksutskottet

- Statens insatser för förvaltning av skyddad natur (2024)
- Industriklivet (2024)
- Statens insatser för att minska sjöfartens utsläpp av skadliga ämnen i Östersjön (2024)

Näringsutskottet

- Effektiviteten i styrningen av Business Sweden AB (2023)

Skatteutskottet

- ROT-avdraget (2023)
- Anstånd med skatt (2024)

Socialförsäkringsutskottet

- Systemet för återkallelser av uppehållstillstånd (2023)
- Regeländring vid 180 dagars sjukskrivning (2023)
- Bostadsbidragets familje- och bostadspolitiska måluppfyllelse (2024)

Socialutskottet

- Statens insatser för att stärka efterlevnad av barnkonventionen (2023)
- Statens styrning och kontroll av läkemedelsförskrivningen (2023)
- Allmänna arvsfonden (2024)
- Statens arbete med informationssäkerhet för patientinformation inom vården och omsorgen (2024)
- Särskilda ungdomshem – den statliga tvångsvården av barn och unga (2024)
- Statens tillsyn av medicintekniska produkter (2024)
- Sektorsmyndigheternas arbete för att nå det funktionshinderspolitiska målet (2024)

Trafikutskottet

- Statens planering av transportinfrastruktur i nationell plan (2023)
- Effekterna av bildandet av Svevia och Infranord (2024)

Utbildningsutskottet

- Lärosätenas skydd av forskningsdata (2023)
- Avhopp från högskolans grundutbildningar inom bristyrken (2024)
- Systemet med studieavgifter för utländska studenter i högskolan (2024)
- Statens arbete med likvärdighet i förskolan (2024)

Utrikesutskottet

- Regeringens och Sidas uppföljning och utvärdering av biståndets resultat och effekter (2024)

3.2 Granskningar som berör flera utskott

Socialförsäkringsutskottet, skatteutskottet och justitieutskottet

- Fastställande av identitet hos statliga myndigheter (2024)

Socialförsäkringsutskottet och finansutskottet

- Statens insatser för att motverka felaktiga utbetalningar vid utländska inkomster (2024)

Försvarsutskottet och näringsutskottet

- 112-tjänstens effektivitet (2023)

Trafikutskottet och finansutskottet

- Strategiskt viktiga digitaliseringsprojekt i staten (2024)

4 Utgångspunkter för vår granskning

I kapitlet redovisar vi utgångspunkter för granskningen inom effektivitetsrevision och årlig revision utifrån bestämmelser i lag med mera.

4.1 Effektivitetsrevisionens uppgift och mandat

Effektivitetsrevisionens uppgift är att granska genomförandet och resultatet av den verksamhet som bedrivs av staten.¹¹ Som en del av riksdagens kontrollmakt ska effektivitetsrevisionens granskningar ge underlag för ansvarsutkrävande och vägledning om hur statens insatser kan förbättras så att de ger mer nytta i förhållande till insatta resurser.

Effektivitetsrevisionen ska främst ta sikte på förhållanden med anknytning till statens budget, genomförandet och resultatet av statlig verksamhet och åtaganden i övrigt, men får också avse de statliga insatserna i allmänhet.¹² Inom uppgiften att bedriva effektivitetsrevision får Riksrevisionen under vissa förutsättningar även granska sådan verksamhet som bedrivs i form av aktiebolag eller stiftelse.¹³ Riksrevisionen får också granska användning av statliga medel 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 får användas”.¹⁴ Effektivitetsrevisionens mandat omfattar även granskning av arbetslöshetsersättningsens handläggning vid arbetslöshetskassorna.¹⁵

Granskningens genomförande

Effektivitetsrevisionens granskningar ska inriktas mot att ”främja en sådan utveckling att staten med hänsyn till allmänna samhällsintressen får ett effektivt utbyte av sina insatser”.¹⁶ Granskningen ska därför huvudsakligen inriktas på hushållning, resursutnyttjande och måluppfyllelse.¹⁷ Genomförande, inriktning och val av granskningar utgår också från de internationella standarderna som har tagits fram av och tillämpas inom medlemsländerna i International Organisation of Supreme Audit Institutions (INTOSAI), inklusive kriterier för val av områden att granska.¹⁸ I samband med utvärderingen av riksrevisionsreformen utvecklade riksdagen sin syn på inriktningen av effektivitetsrevisionens granskning.¹⁹

¹¹ 4 § lagen (2002:1022) om revision av statlig verksamhet m.m.

¹² 4 § lagen (2002:1022) om revision av statlig verksamhet m.m.

¹³ 2 § 4 och 5 lagen (2002:1022) om revision av statlig verksamhet m.m.

¹⁴ 2 § 6 lagen (2002:1022) om revision av statlig verksamhet m.m.

¹⁵ 2 § 4–7 lagen (2002:1022) om revision av statlig verksamhet m.m.

¹⁶ 4 § lagen (2002:1022) om revision av statlig verksamhet m.m.

¹⁷ 4 § lagen (2002:1022) om revision av statlig verksamhet m.m.

¹⁸ ISSAI 3000/116. INTOSAI är den globala paraplyorganisationen för nationella revisionsorgan som Sverige är medlem i.

¹⁹ 2009/10:KU17, s. 25–28; 2010/11:KU2, s. 11–12.

Det innebär att en huvuduppgift för effektivitetsrevisionen är att tillföra mervärde för riksdagen. Det innebär också att Riksrevisionen med stöd av mandatet bör ha ett bredare perspektiv i sin granskning än vad andra aktörer har möjlighet till. Breda granskningar i väsentliga samhällsfrågor prioriteras därför, liksom områden i statens verksamhet som ur ett principiellt eller kvantitativt perspektiv har stor betydelse för statsbudgeten. Under en mandatperiod bör de mest väsentliga delarna av varje utskottsområde leda till granskningsinsatser.²⁰ Granskningen är därmed problemorienterad, och urvalet av vad som ska granskas grundas på såväl utskottsvisa som mer övergripande analyser utifrån risk för effektivitetsproblem av ekonomisk eller principiell betydelse. Utöver relevans och väsentlighet är mervärde, genomförbarhet och tajming styrande för valet av vad som ska granskas, även detta i enlighet med de internationella standarderna.²¹

Det som står i betänkandet och internationella standarder innebär att effektivitetsrevisionens granskningar kan omfatta en eller flera verksamheter. En fråga kan granskas genom hela styrkedjan av ansvarsförhållanden inom staten: från regeringen, till den eller de aktörer som ytterst utför olika insatser, och i slutändan påverkan på näringsliv och medborgare.

Granskning av flera myndigheter som med flera olika insatser ska bidra till måluppfyllelse inom ett större område, exempelvis integration, är ett annat exempel på bredd. I vissa fall handlar det om verksamheter som inte alltid är så omfattande inom varje myndighet, men vars samlade resultat har stor betydelse, exempelvis upphandling. När målkonflikter inom och mellan olika sakområden ingår i granskningen kan beslutsfattare även få underlag för välinformerade avvägningar mellan olika mål.

I granskningsplanen redogör vi för såväl redan pågående och planerade granskningar som mer preliminära ämnen för kommande granskningar. Det finns även andra kommande granskningar som inte redovisas i granskningsplanen. Riksrevisionen har alltid beredskap för och flexibilitet att göra omprioriteringar och granska de frågor som för tillfället är mest väsentliga, oavsett om de har omnämnts i granskningsplanen. Vilka frågor som faktiskt kommer att granskas beslutas löpande av riksrevisorn. Samtliga pågående granskningar finns redovisade i kapitel 3.

²⁰ Bet. 2009/10:KU17, s. 25–28.

²¹ ISSAI 3000/116.

Granskningens avrapportering

Resultatet av en granskning ska redovisas i en granskningsrapport som överlämnas till riksdagen.²² Riksdagen lämnar dessa vidare till regeringen för ett yttrande innan rapporterna behandlas i riksdagen.

Riksrevisionens rapporter kvalitetssäkras internt och externt. Utkasten till rapporter är bland annat föremål för faktagranskning av dem som närmast berörs av granskningen.

Riksrevisionen lämnar som regel rekommendationer i granskningsrapporterna. De syftar till att främja effektiviteten i den granskade verksamheten.

Riksrevisionen kan också lämna rekommendationer med förslag på hur avsedda resultat kan nås med alternativa insatser.²³ Rekommendationerna riktas till de aktörer som omfattas av granskningsmandatet, men granskningarna kan även inkludera beskrivningar och analyser som når utöver den statliga verksamheten.

De viktigaste iakttagelserna vid effektivitetsrevisionen samlas i Riksrevisorernas årliga rapport, som lämnas till riksdagen.²⁴ Därutöver redovisar Riksrevisionen åtgärder som har vidtagits med anledning av effektivitetsrevisionens granskningsrapporter i en årlig uppföljningsrapport.

4.2 Den årliga revisionens uppgift och mandat

Genom årlig revision ska Riksrevisionen granska årsredovisningar i staten. Granskningen syftar till att bedöma om redovisningen och den underliggande redovisningen är tillförlitlig och räkenskaperna rättvisande samt om ledningens förvaltning följer tillämpliga föreskrifter och särskilda beslut.

Granskningen omfattar 226 årsredovisningar, varav merparten gäller förvaltningsmyndigheter under regeringen.

Granskningens genomförande

Den årliga revisionen utförs enligt god revisionssed.²⁵ Vad som är god revisionssed vid statlig revision bestäms av riksrevisorerna och innebär i huvudsak att Riksrevisionen tillämpar de internationella standarderna International Standards for Supreme Audit Institutions (ISSAI) för finansiell revision. Den årliga revisionens granskning av resultatredovisning och övrig information i årsredovisningen följer Riksrevisionens interna styrdokument, eftersom det saknas standarder inom dessa områden.

²² 4 och 9 §§ lagen (2002:1022) om revision av statlig verksamhet m.m.

²³ 4 § lagen (2002:1022) om revision av statlig verksamhet m.m.

²⁴ 12 § lagen (2002:1022) om revision av statlig verksamhet m.m.

²⁵ 5 § lagen (2002:1022) om revision av statlig verksamhet m.m.

Ovanstående innebär att granskningen utgår från risken för väsentliga fel i respektive årsredovisning. Det innebär också att Riksrevisionen inriktar granskningen mot poster eller information i årsredovisningen där det finns en hög risk för fel, men också att Riksrevisionen granskar mindre riskfyllda områden om de uppgår till väsentliga belopp.

Om det inte sker några förändringar i myndigheternas verksamhet mellan åren är granskningsinriktningen ofta densamma över tid. I de fall myndigheterna får nya uppdrag, eller om det sker förändringar i omvärlden som påverkar myndigheterna, kan nya risker uppstå och tidigare risker upphöra.

Varje år gör den årliga revisionen en riskanalys och en väsentlighetsbedömning av varje myndighet. Syftet är att bedöma vad som behöver granskas under året och vilken metod för granskningen som är mest effektiv. En högre risk för väsentligt fel leder till mer omfattande granskning.

Eftersom granskningen utgår från risk för väsentliga fel inriktas merparten av granskningen normalt mot stora eller komplicerade poster i årsredovisningarna, ofta där det finns väsentliga betalningsflöden.

Viktiga delar i riskbedömningen är att analysera regeringens styrning av myndigheten, myndighetens interna kontrollmiljö och de processer som är väsentliga för myndighetens rapportering i årsredovisningen. Hur myndighetens interna styrning och kontroll ser ut kan också påverka valet av granskningsmetod.

I revisionens genomförande granskar Riksrevisionen myndighetens interna kontrollaktiviteter och finansiella flöden genom olika granskningsåtgärder. Granskningen pågår under hela året.

I granskningsplanen presenterar vi områden där vi bedömer att det ofta finns hög risk för väsentliga fel, och där granskningen då är mer omfattande. En stor del av den årliga revisionens resurser läggs dock på att granska områden som är mindre riskfyllda, men som uppgår till väsentliga belopp. Exempel på ett sådant område är myndigheternas personalkostnader som oftast bedöms ha låg risk för väsentliga fel.

Granskningens avrapportering

Granskningen avslutas med att Riksrevisionen lämnar en revisionsberättelse per myndighet till regeringen eller riksdagen.²⁶ Om det finns väsentliga fel i årsredovisningen lämnar Riksrevisionen en så kallad modifierad revisionsberättelse. En modifierad revisionsberättelse kompletteras ofta med en revisionsrapport som beskriver felet och vilka åtgärder vi rekommenderar.

²⁶ 5 och 10 §§ lagen (2002:1022) om revision av statlig verksamhet m.m.

Revisionsrapporterna skickas till myndighetens ledning, med kopia till regeringen, i de fall det är relevant.

Riksrevisionen lämnar också revisionsrapporter när det finns betydande brister i den interna styrningen och kontrollen, även om bristerna inte har lett till väsentliga fel i årsredovisningen. I revisionsrapporten beskriver vi bristen och förklarar de möjliga effekterna av bristen. I revisionsrapporterna rekommenderar Riksrevisionen också myndigheterna att vidta olika åtgärder för att komma till rätta med bristerna. Riksrevisionen följer upp myndighetens åtgärder.

Den årliga revisionen rapporterar alltid iakttagelser och rekommendationer muntligt till myndigheterna, utöver den skriftliga rapporteringen. De viktigaste iakttagelserna vid den årliga revisionen samlas i Riksrevisorns årliga rapport, som lämnas till riksdagen.²⁷

²⁷ 12 § lagen (2002:1022) om revision av statlig verksamhet m.m.

Riksrevisionen

S:t Eriksgatan 117
Box 6181, 102 33 Stockholm
08-5171 40 00
www.riksrevisionen.se

