



RIKSREVISORNS
ÅRLIGA RAPPORT

2021

STOCKHOLM DEN 2 JUNI 2021

DNR: 1.2.2-2020-0786

Riksrevisorns årliga rapport 2021

De viktigaste iakttagelserna från effektivitetsrevisionen och den årliga revisionen ska samlas i en årlig rapport enligt 12 § lagen (2002:1022) om revision av statlig verksamhet m.m. Riksrevisorn lämnar härmed den årliga rapporten 2021 som en redogörelse till riksdagen, med stöd av 9 kap. 18 § riksdagsordningen (2014:801).

Riksrevisor Helena Lindberg har beslutat i detta ärende. Revisionsdirektör Peter Johansson har varit föredragande. Riksrevisionsdirektör Claudia Gardberg Morner, biträdande avdelningschef Lena Björck, enhetschef Ulrika Meyer, stabsutredare Hans Folkesson och revisionsdirektör Sara Monaco har medverkat i den slutliga handläggningen.

Helena Lindberg

Innehåll

1	Inledning	4
2	De viktigaste iakttagelserna inom effektivitetsrevisionen	6
2.1	De offentliga finanserna	6
2.2	Styrning, uppföljning och rapportering	7
2.3	Organisering, ansvar och samordning	12
2.4	Statens ansvar för och interna behov av kompetensförsörjning	14
3	De viktigaste iakttagelserna inom årlig revision	16
3.1	Styrning, uppföljning och rapportering	17
3.2	Organisering, ansvar och samordning	24
	Bilaga 1 Publicerade granskningar inom effektivitetsrevisionen	26
	Bilaga 2 Modifieringar och upplysningar i revisionsberättelser för 2020	28

1 Inledning

Riksrevisionen är en myndighet under riksdagen med uppgift att granska det statliga åtagandet. Riksrevisionen granskar bland annat den verksamhet som bedrivs av regeringen, myndigheter, statliga bolag och stiftelser. Vi bedriver vår granskning genom effektivitetsrevision och årlig revision. Inom effektivitetsrevisionen granskar Riksrevisionen hushållning, resursutnyttjande och måluppfyllelse i statlig verksamhet. Inom årlig revision granskar Riksrevisionen myndigheternas årsredovisningar för att bedöma om redovisningen är tillförlitlig och räkenskaperna är rättvisande samt om ledningens förvaltning följer lagar och regler.

I Riksrevisorns årliga rapport samlar vi de viktigaste iakttagelserna i granskningen under det gångna året. För att tydliggöra kopplingen till Riksrevisionens granskningsplaner redovisar vi de viktigaste iakttagelserna inom effektivitetsrevision och årlig revision utifrån risker som angett granskningens huvudsakliga inriktning. Det gäller risk för brister i

- de offentliga finanserna
- styrning, uppföljning och rapportering
- organisering, ansvar och samordning
- statens ansvar för och interna behov av kompetensförsörjning.

Inom respektive avsnitt redovisas de viktigaste iakttagelserna utifrån en inledning och ett antal rubriker för att ge en översiktlig och sammanhållen bild av granskningen. Vi kan också redovisa iakttagelser som är avgränsade till ett specifikt område, eller som bygger på en enskild granskning.

I den årliga rapporten uppmärksammas att regeringen behöver utveckla sin redovisning av finanspolitiken, bland annat för att tydligare redovisa hur man ska återgå till överskottsmålet efter de stora utgiftshöjningarna som beslutats för att motverka coronapandemins negativa effekter.

Riksrevisionen har också iakttagit brister i kvaliteten i de underlag som regeringen och myndigheterna tagit fram inför genomförandet av olika insatser. Vi har även sett att uppföljning och utvärdering av verksamheter inte görs i tillräcklig utsträckning. Att utvärdera statlig verksamhet och att utnyttja kunskapen är viktigt för att utveckla verksamheterna och för att anpassa dem till ändrade förhållanden.

Vi ser också brister i myndigheternas interna styrning och kontroll där bemyndiganderedovisningar är ett fortsatt problemområde. För att riksdagen och regeringen ska kunna bedöma framtida budgetutrymme behöver myndigheternas årsredovisningar innehålla riktig och fullständig information om bemyndiganden.

Andra iakttagelser visar på brister i affärsmässighet vid försäljning av verksamhet, otillräcklig kontroll av utbetalade organisationsbidrag och ackumulerade underskott i avgiftsbelagda verksamheter.

Liksom tidigare visar årets granskning att det kan uppstå vissa problem när ansvaret är delat mellan myndigheter, och när arbets- och ansvarsfördelning är oklar. Det kan handla om att en myndighet fattar beslut om stöd, medan en eller flera andra myndigheter sköter själva utbetalningarna. Det kan också handla om otydligt ansvar och bristande informationsutbyte och samordning mellan myndigheter, som i sin tur leder till bristande effektivitet.

Slutligen visar årets iakttagelser att regeringens insatser för att motverka kompetensbrist inom bristyrken behöver verksamhetsanpassas för att vara effektiva. Vår granskning visar också att flera statliga verksamheter har utmaningar med sin kompetensförsörjning. Där behöver statens insatser utformas så att de blir mer långsiktiga och effektiva.

2 De viktigaste iakttagelserna inom effektivitetsrevisionen

Effektivitetsrevisionens granskning utgår från en analys av effektivitetsbrister i genomförandet och resultatet av statliga verksamheter. Analysen tar utgångspunkt i indikationer på problem med hushållning, resursutnyttjande och måluppfyllelse i statliga åtaganden. De granskningar som genomförts under året speglar den analysen och innefattar iakttagelser, slutsatser och rekommendationer som kan bidra till en ökad effektivitet i staten. Sedan den förra årliga rapporten har vi publicerat 24 granskningar inom effektivitetsrevisionen.¹

De viktigaste iakttagelserna handlar bland annat om att regeringen bör förbättra redovisningen av finanspolitiken. Effektiviteten i staten skulle också kunna öka om regeringen och myndigheter tog fram och använde underlag av högre kvalitet inför olika insatser. Uppföljning och utvärdering av verksamheter bör också användas för att utveckla de statliga verksamheterna och anpassa dem till nya förhållanden.

Effektiviteten i statens insatser är ofta beroende även av hur genomförandet organiseras, att ansvaret är tydligt fördelat och att insatserna samordnas. Våra viktigaste iakttagelser under det senaste året visar hur otydligt ansvar och bristande informationsutbyte mellan myndigheter kan leda till bristande effektivitet.

2.1 De offentliga finanserna

Regeringen behöver vidareutveckla sin redovisning av finanspolitiken. Det finns väsentliga brister i redovisningen och regeringen behöver tydligare redovisa hur man ska återgå till överskottsmålet efter de stora utgiftshöjningarna som gjorts för att motverka coronapandemins negativa effekter. Det är nödvändigt för att följa budgetlagen och övriga delar av det finanspolitiska ramverket som syftar till en långsiktigt hållbar och transparent finanspolitik.

Regeringen bör redovisa finanspolitiken tydligare

Riksrevisionen har granskat de ekonomiska propositionerna som lämnats under 2020. I granskningen har Riksrevisionen jämfört regeringens redovisning i de ekonomiska propositionerna med det ramverk som gäller för finanspolitiken. Det finanspolitiska ramverket har bred parlamentarisk förankring och ska säkerställa en långsiktigt hållbar och transparent finanspolitik. Granskningen visar att nivån på utgiftstaket, fram till den pågående pandemin, i huvudsak har satts enligt det finanspolitiska ramverket. För att motverka den djupa lågkonjunkturen till följd av coronapandemin bedriver regeringen en expansiv finanspolitik med kraftigt höjda utgifter. Den expansiva finanspolitiken gör det extra viktigt att regeringen inte gör avsteg från det finanspolitiska ramverket. Regeringen behöver då, för att följa budgetlagen, redogöra för hur återgången till överskottsmålet ska gå till.

¹ Se bilaga 1.

Vi har funnit att de kraftiga höjningarna av utgiftstaken 2021 och 2022 som regeringen föreslog i budgetpropositionen för 2021 inte är i linje med det finanspolitiska ramverket. För att följa ramverket måste nivåerna för utgiftstaket vara på en lägre nivå. Riksrevisionen befarar att utgiftstaket har justerats på ett sätt som kan leda till en försvagad budgetdisciplin i framtiden. Därför har vi rekommenderat regeringen att återkomma till riksdagen med nya nivåer på utgiftstaken.²

Riksrevisionen har sett att regeringens beräkningar av vissa framtida skatteintäkter riskerar att överskattas. Bakgrunden till Riksrevisionens granskning är att statens intäkter från energi- och koldioxidskatter i framtiden trendmässigt tenderar att minska i förhållande till BNP till följd av en aktiv miljö- och klimatpolitik, både nationellt och på EU-nivå. Med nuvarande skatteregler kommer det att leda till minskade intäkter från energi- och koldioxidskatter. Regeringens prognos över skatteintäkter från de aktuella områdena innebär risk för att riksdagen ges en felaktig bild av hållbarheten i de offentliga finanserna. Riksrevisionen har därför rekommenderat regeringen att bland annat utveckla metoden för att beräkna skatteintäkter på lång sikt så att den fångar utvecklingen på klimat- och energiområdet.³

2.2 Styrning, uppföljning och rapportering

Iakttagelser i Riksrevisionens granskningar visar att många verksamheter i huvudsak fungerar som avsett. Det finns dock potential att utveckla och effektivisera regeringens och myndigheternas arbete i några avseenden.

Våra granskningar visar att det finns utrymme att utveckla och effektivisera regeringens och myndigheternas arbete i olika delar av kedjan – från analys och utformning av åtgärder, till styrning, uppföljning, kontroll och rapportering av statens insatser. Regeringen och flera myndigheter behöver bättre följa upp verksamheter, utvärdera om de är effektiva och använda kunskapen för att utveckla dem. Detta är särskilt viktigt när samhällsutvecklingen medför behov av förändringar och anpassning till nya förhållanden, som nu under den pågående pandemin.

För att förhindra ineffektiv verksamhet och oförutsedd kostnadsutveckling behöver beslut om statliga insatser, liksom planeringen och genomförandet av dem grundas på underlag som håller hög kvalitet. Vår granskning visar att det är särskilt viktigt när staten upphandlar andra utförare för att inte riskera omfattande kostnadsavvikelser.

Den svenska förvaltningen har internationellt sett ett fortsatt högt förtroende bland medborgarna. För att undvika att medborgarnas förtroende för svensk förvaltning skadas behöver regeringen och de granskade myndigheterna utveckla kontroll, dokumentation och utbildning för att motverka intressekonflikter, oegentligheter, fel och fusk.

² Det finanspolitiska ramverket – regeringens tillämpning 2020 (RiR 2020:29).

³ Framtidens skatteintäkter och förändrad energianvändning (RiR 2020:25).

Verksamheter behöver följas upp, utvärderas och utvecklas

I flera av Riksrevisionens granskningar ges exempel på att regeringen och myndigheter behöver förbättra sitt arbete med uppföljning och utvärdering. Det handlar om att följa upp och utvärdera om insatserna är effektiva. Kunskapen behöver sedan användas för att utveckla insatser och verksamheter. Detta är iakttagelser som har gjorts i granskningar av flera skilda statliga insatser.⁴

Ett exempel gäller statens åtagande att säkerställa veterinär service där vår granskning visar att regeringens och Jordbruksverkets styrning har stora brister och att Jordbruksverket inte säkerställer att konkurrensen sker på likartade villkor. Bristerna innebär en risk för att den veterinära servicen blir bristfällig i vissa delar av landet, men eftersom Jordbruksverket inte aktivt följer upp detta saknas information om hur situationen ser ut.⁵

I granskningen av den så kallade Äldresatsningen konstaterade vi att det fanns brister i hur erfarenheter av insatsen omhändertogs. Äldresatsningen omfattade riktade statsbidrag om totalt 4,3 miljarder kronor och pågick mellan 2010–2014. Som en central del av satsningen beslutade regeringen att så kallade kvalitetsregister skulle införas i kommunalt finansierad vård och omsorg om äldre. Granskningen visar att kvalitetsregistren visserligen bidrog till betydande kvalitets- och effektivitetsvinster, men att förbättringsarbetet avstannade efter satsningen. De positiva effekterna har därmed inte kommit alla patienter till del, vilket har försvärat upprätthållandet av en jämlik vård på lika villkor för hela befolkningen. Regeringen borde ha haft en plan för hur Socialstyrelsen långsiktigt ska förvalta resultaten av satsningen. Riksrevisionen bedömer också att staten bör ta på sig en ledande roll för att förbättra journalsystemen för att minska administration och ge bättre förutsättningar för en jämlik vård.⁶

I vår granskning av den särskilda löneskatten för äldre drog vi slutsatsen att regeringens bristfälliga redovisning gör det svårt att avgöra om skattesänkningen verkligen har bidragit till syftet – en ökad sysselsättning bland äldre. Vår granskning indikerar att äldre arbetar mer i dag än tidigare, även utan riktade skattelättnader. Resultaten ska tolkas med försiktighet, men tyder på att effekterna sannolikt har varit små eller obefintliga. Iakttagelsen ska ses i ljuset av att den sänkta löneskatten för äldre innebär 33 miljarder kronor i uteblivna skatteintäkter under perioden 2007–2019. Från 2020 och framåt bedöms skatteutgiften uppgå till 7 miljarder kronor per år. För att kunna bedöma sysselsättningseffekterna av förändrade regler rekommenderade Riksrevisionen därför regeringen att ta fram bättre beslutsunderlag i form av bland annat särskild uppföljning och utvärdering av avskaffandet av den särskilda löneskatten för äldre 2019.⁷

⁴ Effektiviteten vid Kriminalvårdens anstalter (RiR 2020:16); Effektivitetsvärderingar av näringspolitiken – bristande tillförlitlighet (RiR 2020:30); Sidas garantiverksamhet – statens arbete med garantier inom svenskt bistånd (RiR 2020:21); Tillväxthämmande incitament i den kommunala inkomstutjämnningen? (RiR 2020:11).

⁵ Statens ansvar för veterinär service – Jordbruksverkets styrning och genomförande (RiR 2021:4).

⁶ Äldresatsningen – effektiviteten i statens satsning på kvalitetsregister i äldreomsorgen (RiR 2020:19).

⁷ Särskild löneskatt för äldre – redovisning och effekter (RiR 2020:24).

Transportbidraget infördes 1971 och är en av tre stora budgetposter inom utgiftsområdet Regional utveckling i statens budget. Årligen betalas cirka 350–450 miljoner kronor ut i transportbidrag till företag i de fyra nordligaste länen. Bidraget ska kompensera för kostnadsnackdelar och stimulera till en höjd förädlingsgrad för det som företagen producerar.

Vår granskning visar att det är oklart i vilken utsträckning transportbidraget bidrar till målet för regional utveckling och hur det påverkar klimatet. Över tid har majoriteten av utbetalningarna nått ungefär samma företag. En stor del av utbetalningarna har dessutom sedan lång tid lämnats till transporter av varor med relativt låg förädlingsgrad, såsom sågade och hyvlade trävaror. Mycket tyder också på att bidraget endast har haft begränsad påverkan på förädlingsgraden och utvecklingen av näringslivet i regionerna. Utifrån det klimatmål som riksdagen har beslutat om borde regeringen även bedöma transportbidragets klimatpåverkan för att kunna ta ställning till om och hur bidragets klimatpåverkan kan minska. Fördelarna med transportbidraget skulle behöva vägas mot hur det påverkar klimatutsläppen. Inte minst mot bakgrund av att marginalkostnaderna för att minska klimatutsläppen väntas öka när billiga åtgärder inte är tillräckliga.⁸

Ytterligare ett exempel gäller riktade statsbidrag. Trots att riksdagen och regeringen vill minska användningen av riktade statsbidrag finns det bland annat ett trettiotal statsbidrag som på olika sätt syftar till att stödja socioekonomiskt utsatta områden.

Riksrevisionen har granskat riktade statsbidrag för att motverka problem i utsatta bostadsområden. En iakttagelse är att statsbidragen skulle behöva utformas så att de kan göra mer nytta, exempelvis inom skolan och socialtjänsten. Av granskningen framgår att bidrag som syftar till att rekrytera och behålla personal i områdena har varit de minst framgångsrika. Det har varit svårt att rekrytera personal till områdena och personalomsättningen var hög.

På en övergripande nivå riktas statsbidragen tydligt mot behov som finns. För att de ska ge bättre och mer långsiktig effekt lokalt behöver regeringen överväga alternativa lösningar, exempelvis fleråriga statsbidrag. Besluten behöver föregås av en analys av hur stöden ska utformas för att kunna göra skillnad där de är tänkta att verka. Statsbidragen är i dag utformade på olika sätt och av olika ansvariga departement och det saknas riktlinjer och vägledningar för hur de tillsammans ska utformas för att bidra effektivt.⁹

Riksrevisionen har gjort liknande iakttagelser om utformningen även i andra, tidigare granskningar av riktade statsbidrag.¹⁰ Att stöden riktas mot stora behov i angelägna samhällsfrågor och sammantaget omfattar stora resurser understryker värdet av att åstadkomma ökad effektivitet.

⁸ Transportbidraget – bristande underlag och oklar måluppfyllelse (RiR 2021:2).

⁹ Riktade statsbidrag för socioekonomiskt utsatta områden (RiR 2020:14).

¹⁰ Exempelvis Stöd till renovering och energieffektivisering – en riktad satsning till vissa bostadsområden (RiR 2019:25) och Stödet till kommuner för ökat bostadsbyggande (RiR 2019:20).

Kvaliteten i underlagen behöver höjas vid upphandling

I år liksom tidigare har vi iakttagit betydande brister när det gäller uppföljning och kostnadsberäkningar, trots att kostnaderna avser miljardbelopp. Uppföljningen behöver vara effektiv även när staten upphandlar andra utförare.

Kontrakt för basunderhåll för järnväg är ett exempel. I vår granskning av Trafikverkets arbete med järnvägsunderhåll framgår bland annat att kostnaderna ökade med i genomsnitt 74 procent mellan anbudet och den slutliga betalningen i de kontrakt vi har granskat.¹¹ Granskningen, liksom vår tidigare granskning av vägunderhållet, visar att spekulativ prissättning kan vara en av orsakerna till att slutnotan ofta blir mycket dyrare än beräknat.¹²

Det är självklart svårt att i förväg uppskatta underhållskostnader, men det finns systematiska skillnader mellan exempelvis olika regioner, olika entreprenörer och olika sätt att utforma kontrakten. Skillnaderna pekar på att Trafikverkets kunskap om anläggningen och uppföljning av underhållet behöver förbättras. Trafikverket behöver därmed utveckla förmågan att uppskatta underhållsbehov framåt i tiden för att kunna utforma bättre underhållskontrakt och möjliggöra att staten får mer underhåll för pengarna. Förbättrade it-system behövs för att kunna koppla samman information om inköpta volymer, tidigare kostnader, besiktningresultat och tillståndet i järnvägsanläggningen för att analysera det framtida underhållsbehovet. Informationen skulle sedan behöva kopplas ihop med kostnaderna för underhållet. Då skulle entreprenörens åtagande kunna beskrivas mer tydligt och träffsäkert i kontrakten. Risken för kostnadsökningar till följd av spekulativa anbud skulle kunna minimeras, och upphandlingarna skulle i större utsträckning kunna bidra till ett långsiktigt effektivt underhåll.¹³

Även uppföljningen av leverantörerna till Arbetsförmedlingen behöver förbättras, visar vår granskning. Den största tjänsten som Arbetsförmedlingen erbjuder arbetssökande är Stöd och matchning (Stom). Under 2019 deltog cirka 56 000 personer i verksamheten och knappt 800 miljoner kronor betalades ut i ersättning till leverantörerna av tjänsten. De arbetssökande väljer själva leverantör av tjänsten. En iakttagelse är att det fanns svagheter i hur tjänsten följdes upp. Arbetsförmedlingen registrerade, dokumenterade och utredde eventuella klagomål på leverantörerna i varierande grad. Det är alltså inte säkerställt att eventuella brister blir åtgärdade. För att säkerställa att tjänsten som upphandlas håller hög kvalitet behöver Arbetsförmedlingen kontrollera och följa upp leverantörerna mer systematiskt. Klagomål som kommer från deltagare till arbetsförmedlare är ett centralt sätt att få in information om brister hos leverantörerna, och informationen borde sedan användas för att förbättra systemet.¹⁴

¹¹ Drift och underhåll av järnvägar – omfattande kostnadsavvikelser (RiR 2020:17).

¹² Drift och underhåll av statliga vägar – betydligt dyrare än avtalat (RiR 2019:24).

¹³ Drift och underhåll av järnvägar – omfattande kostnadsavvikelser (RiR 2020:17).

¹⁴ Stöd och matchning – ett valfrihetssystem för arbetssökande (RiR 2020:13).

Regeringen och myndigheter behöver göra mer för att upprätthålla förtroendet för svensk förvaltning

Riksrevisionen har granskat om statliga myndigheters automatiserade beslutsfattande är effektivt och rättssäkert. Statliga myndigheter började automatisera beslutsfattandet redan under 1970-talet, och under 2019 fattade 13 statliga myndigheter 121 miljoner automatiserade beslut gentemot privatpersoner och företag. Den stora omfattningen understryker betydelsen av att kontrollen fungerar väl.

Vår slutsats är att automatiseringen av beslutsprocesser har lett till minskade kostnader för myndigheterna och kortare väntetider för enskilda samtidigt som rättssäkerheten, i form av ökad likabehandling och förutsebarhet, har förbättrats. Granskningen visar dock att det finns brister när det gäller att säkerställa att de automatiskt fattade besluten är korrekta och att fel och fusk följs upp. Myndigheterna har lagt för stort fokus på att hålla kostnaderna låga och för lite på kontroll. Det kan få stora konsekvenser för privatpersoner och företag och riskerar att minska tilliten till statsförvaltningen. Enligt Riksrevisionen bör Försäkringskassan, Skatteverket och Transportstyrelsen följa upp sina automatiserade beslut för att säkerställa att de är korrekta. Myndigheterna behöver också förbättra arbetet med att hantera ärenden med hög risk för fusk och fel.¹⁵

Vidare var förtroendet för Finansinspektionen ett centralt motiv för att granska dess arbete för att motverka intressekonflikter inom myndigheten. Finansinspektionen har ett omfattande personalutbyte med finansbranschen. Det riskerar att undergräva förtroendet för myndighetens förmåga att på ett oberoende sätt utfärda regler, bevilja tillstånd och utöva tillsyn gentemot finansbranschen.

Granskningen visar att Finansinspektionen har de viktigaste verktygen på plats i form av regler, riktlinjer och arbetsprocesser, men att mer behöver göras för att bibehålla förtroendet. Utbildnings- och informationsinsatserna behöver öka, och Finansinspektionen behöver underlätta för personalen att tolka bestämmelserna om intressekonflikter samt utveckla kontrollen och uppföljningen av hur regler och insatser fungerar. Anmälningar och beslut om intressekonflikter behöver också dokumenteras i ökad utsträckning för att öka transparensen. Detta är viktigt mot bakgrund av att var tredje chef och hälften av handläggarna kommer från finansbranschen och ungefär lika många går dit när de slutar på myndigheten. Det finns därför en risk att anställda främjar sina egna intressen eller är så präglade av sektorns värderingar att de har svårt att vara opartiska i sin myndighetsutövning.¹⁶

Ett sista exempel gäller Riksrevisionens granskning av huruvida Polismyndighetens arbete med utsatta områden är ändamålsenligt. I utsatta områden är otryggheten och brottsligheten väsentligt högre än i övriga landet och förtroendet för staten, och i förlängningen dess legitimitet, kan påverkas.

Trots kraftigt ökade anslag och regeringsuppdrag är bemanningen inom Polismyndigheten fortsatt en svår utmaning, inte minst i utsatta områden. En tredjedel av de lokalpolisområden som har utsatta områden har inte klarat målet att minst en

¹⁵ Automatiserat beslutsfattande i statsförvaltningen – effektivt, men kontroll och uppföljning brister (RiR 2020:22).

¹⁶ Finansinspektionens arbete för att motverka intressekonflikter (RiR 2020:18).

områdespolis per 5 000 invånare ska arbeta långsiktigt och fredat med kontaktskapande, brottsförebyggande och trygghetsskapande arbete. Polismyndigheten har fördelat en tredjedel av de senaste årens resurstillskott till lokalpolisområden som har utsatta områden. Polismyndigheten följer dock inte upp resursfördelningen, och kan därmed inte visa hur mycket resurser som i praktiken har kommit just utsatta områden till del. Polismyndigheten behöver säkerställa att resurser faktiskt går just till de utsatta områdena, så att polisen får möjlighet att bedriva ett långsiktigt och anpassat arbete i dessa områden som beslutat.¹⁷

2.3 Organisering, ansvar och samordning

Effektiviteten i statens insatser är ofta beroende av hur genomförandet organiseras, hur ansvar fördelas och arbetet samordnas. Våra viktigaste iakttagelser under det senaste året visar att delat ansvar och bristande informationsutbyte mellan myndigheter kan leda till bristande effektivitet. Det handlar om brister i hur myndigheter tar till vara digitaliseringens möjligheter och om ansvarsförhållanden som är oklara. För att samordningen ska fungera effektivt är det viktigt att ansvarsfördelningen mellan myndigheter är tydlig. Vi har även sett exempel på hur samhällsutvecklingen i vissa fall kan medföra att regelverk behöver ses över och anpassas till nya förhållanden.

Delat ansvar mellan myndigheter kan leda till bristande effektivitet

Det kan finnas skäl för att myndigheter delar ansvar för planering, genomförande och uppföljning av en verksamhet. Men i vissa fall, där flera myndigheter är inblandade i beslut och utbetalning inom samma anslagspost i statens budget, blir ansvarsförhållandena oklara och leder till onödigt många transfereringar av anslagsmedel mellan myndigheterna.

Riksrevisionen har granskat ett flertal statliga stöd där ansvaret för anslagsposten i statsbudgeten är delat på så sätt att en myndighet fattar beslut om att bevilja stödet medan en eller flera andra myndigheter sköter utbetalningarna. Bakgrunden till att vi har gått vidare och granskat delat myndighetsansvar är att det har uppmärksammats som en indikation på problem, bland annat inom Riksrevisionens årliga revision. Det kan vara svårt att bedöma hur stor del av en anslagspost som verkligen har förbrukats när den myndighet som disponerar ett anslag inte betalar ut stödet direkt till slutlig mottagare, utan skickar medel vidare till ytterligare en statlig myndighet som i sin tur betalar ut medlen. Det innebär att bemyndiganderamarna ibland överskrids och har lett till modifierade revisionsberättelser inom den årliga revisionen.¹⁸

Trots problemindikationer visar granskningen att ansvarsfördelning mellan myndigheter kan vara väl avvägda och effektiva i sina sammanhang. Men det finns också fall där förenklingar bör genomföras, främst genom att minska antalet involverade statliga myndigheter. Ett exempel är investeringsstödet för solceller, där Statens energimyndighet, Boverket och länsstyrelserna är involverade. Ett annat exempel handlar om Regeringskansliets beslut om utbetalningar inom det

¹⁷ Rätt insats på rätt plats – polisens arbete i utsatta områden (RiR 2020:20).

¹⁸ Se även kapitel 3.

internationella utvecklingssamarbetet, där Kammarkollegiet och Sida utför utbetalningarna parallellt.¹⁹

Ytterligare ett exempel på att otydliga ansvarsförhållanden kan leda till bristande effektivitet har vi sett i granskningen av exploatering av arbetskraft, som är ett ökande samhällsproblem. Det är främst utländsk arbetskraft som drabbas av arbetskraftsexploatering och det innebär arbete till oskäligt låg lön, mycket långa arbetsdagar, farlig arbetsmiljö eller dåliga boendeförhållanden. Utöver de personer som drabbas riskerar exploateringen också att snedvrída konkurrensen så att företag som erbjuder goda arbetsvillkor slås ut. Ett problem är att det befintliga regelverket inte ger ett bra skydd mot exploatering. Det är exempelvis inte förbjudet för en arbetsgivare att ta betalt för en anställning, att kräva tillbaka lön av en anställd eller att låta anställda bo under dåliga förhållanden. Det visar på statens behov av att se över och anpassa regelverket så att det ger tillräckligt skydd mot de missförhållanden som kan leda till arbetskraftsexploatering.

Vår granskning visar att regeringens ansvar för att motverka problemet har brutit i fråga om organisering och samordning. Regeringen har inte gett myndigheterna mandat eller tydliga uppdrag för att motverka arbetskraftsexploatering och statens insatser har brister i alla delar. Myndigheternas kontroller leder sällan till att utsatta arbetstagare får hjälp. Polisen träffar potentiella offer för arbetskraftsexploatering vid sina kontroller av arbetstillstånd, men lämnar sällan ärenden vidare för utredning om människohandel. Flera myndigheter gör gemensamma tillslag mot brottslighet i arbetslivet, men kontrollerna innefattar inte de anställdas arbetssituation. Riksrevisionen rekommenderar därför regeringen att ta ett helhetsgrepp för att motverka arbetskraftsexploatering och ge en myndighet det övergripande ansvaret att samordna arbetet.²⁰

Myndigheterna behöver bli bättre på att utnyttja digitaliseringens möjligheter för att samverka och arbeta effektivt

Digitaliseringen påverkar hela samhället, och frågor om digitalisering, automatisering och robotisering kommer att vara centrala för förvaltningen inom överskådlig framtid. Våra iakttagelser inom området berör i år, liksom tidigare, ofta frågor om myndigheters möjligheter att dela information samt problemen med föråldrade it-system. Bristerna orsakar ofta effektivitetsförluster.

Samverkan mellan myndigheter försvåras om det råder osäkerhet om vilken information som kan delas mellan dem. Osäkerheten begränsar exempelvis samarbetet mellan polis och socialtjänst som skulle behöva få ett bättre stöd för att vara säkra på vad som gäller. Möjligheten för polis och socialtjänst att dela information är ett viktigt moment i det brottsförebyggande arbetet, bland annat för att försöka stoppa nyrekryteringen till kriminella gäng.²¹

¹⁹ Statliga stöd med delat myndighetsansvar – Effektivitet och förenklingar (RiR 2020:23).

²⁰ Statens insatser mot exploatering av arbetskraft – regelverk, kontroller samt information och stöd till de drabbade (RiR 2020:27).

²¹ Rätt insats på rätt plats – Polisens arbete i utsatta områden (RiR 2020:20).

De digitala handläggarsstöden behöver förbättras för de EU-styrda jordbruksstöden, något som även vår tidigare granskning visat.²² Bristerna leder bland annat till att mottagarna drabbas negativt av försenade utbetalningar. För andra stöd, exempelvis till sanering av förorenad mark, saknas helt ett it-baserat handläggarsstöd. Många moment i handläggningen görs i dag manuellt, vilket är tidsödande och kan leda till att handläggningen inte blir tillräckligt enhetlig. Problemen förstärks när det är en myndighet som utvecklar handläggarsstödet och en annan myndighet som i praktiken ska handlägga ärendena.²³

En annan granskning visar att de åtgärder som regeringen har vidtagit för att säkerställa balansen mellan administration och kärnverksamhet inte är tillräckliga. De resurser som har frigjorts genom effektivisering av administrativa arbetsmoment används för mer och bättre stödverksamhet, snarare än för att öka resurserna i kärnverksamheten. Regeringen behöver bland annat undersöka om digitaliseringen av myndigheternas administrativa verksamhet kan underlättas genom ökad samordning eller förbättrade rättsliga förutsättningar.²⁴

2.4 Statens ansvar för och interna behov av kompetensförsörjning

Att tillräckligt många utbildas är nödvändigt för att kompetensförsörjningen ska fungera. Brister i utbud kan leda till obalanser på arbetsmarknaden som drabbar både offentlig verksamhet, näringsliv och medborgare. Staten har ett ansvar att tillhandahålla utbildningar av god kvalitet. Iakttagelser i våra granskningsrapporter visar emellertid att regeringens styrning mot en utbyggnad av högskoleutbildningar inte har varit effektiv när det saknas tillräckligt många behöriga sökande. Lärosätenas interna styrning har också visat sig vara ett hinder för att utveckla kvaliteten i ämneslärarutbildningen.

Regeringens insatser för kompetensförsörjning behöver verksamhetsanpassas

Det råder en stor arbetskraftsbrist inom flera samhällsviktiga yrkesgrupper. Regeringen har försökt motverka den utvecklingen genom att ge universitet och högskolor i uppdrag att öka volymerna på vissa bristyrkesutbildningar, framför allt vårdutbildningar, lärar- och förskollärarytbildningar samt ingenjörutbildningar. Men uppdragen till lärosätena har inte bidragit effektivt till att öka antalet högskoleutbildade inom dessa bristyrken. Inte ens hälften av de uppsatta utbyggnadsmålen har uppnåtts.

Utbyggnadsuppdragen i sig är välmotiverade utifrån rådande arbetskraftsbrist. Regeringen har dock inte utformat uppdragen utifrån lärosätenas möjligheter att genomföra dem. Lärosätena har inte fått tillräckligt med tid för att planera och genomföra utbyggnadsuppdragen, som oftast har getts efter att studenterna sökt utbildning och lärosätena redan har varit klara med sin personalplanering. Ett alltför lågt söktryck och svårigheter att ordna tillräckligt många platser för den

²² Statliga stöd med delat myndighetsansvar – Effektivitet och förenklingar (RiR 2020:23); Landsbygdsprogrammet 2014–2020 – utformning och genomförande (RiR 2018:26).

²³ Statliga stöd med delat myndighetsansvar – Effektivitet och förenklingar (RiR 2020:23).

²⁴ Administrationen i statliga myndigheter – en verksamhet i förändring (RiR 2021:3).

verksamhetsförlagda utbildningen har också begränsat utbyggnaden. Regeringen har inte gjort någon samlad uppföljning eller analys av satsningarna, och därmed inte heller informerat riksdagen om utfallet av utbyggnadsuppdragen. Vår granskning visar att en utbyggnad av högskoleutbildningar inom bristyrken kan vara relevant och effektiv om det finns många behöriga sökande som inte kommer in på utbildningen. När det däremot saknas tillräckligt med behöriga sökande bör insatserna snarare inriktas mot att höja genomströmningen och därmed antalet examinerade.²⁵

Brister i lärosätenas styrning av lärarutbildningen motverkar kvalitetshöjningar

Skolan är ett av de områden som riskerar att få svårt att klara sitt uppdrag om inte kompetensförsörjningen förbättras. Utbildningarna till högstadie- och gymnasielärare har länge fått kritik för bristande kvalitet. Mot den bakgrunden har vi granskat om styrningen på Högskolan i Gävle, Linnéuniversitetet och Stockholms universitet ger ämneslärarprogram och kompletterande pedagogisk utbildning goda förutsättningar att utvecklas. Ämneslärarutbildningar är svåra att styra eftersom lärosätena har många olika uppgifter, vilket innebär att många intressen behöver beaktas. Det som gynnar ämneslärarutbildningen gynnar inte alltid andra delar av lärosätet, och vice versa. Hur lärosätena väljer att hantera detta har betydelse för utbildningens kvalitet. Riksrevisionens granskning visar att en förbättrad styrning med tydligare ansvarsfördelning och bättre samordning kan bidra till att motverka kvalitetsbristerna.²⁶

²⁵ Riktade utbyggnadsuppdrag till universitet och högskolor – regeringens styrning genom utformning och uppföljning (RiR 2021:1).

²⁶ Att styra utbildning till ämneslärare – en granskning av Högskolan i Gävle, Linnéuniversitetet och Stockholms universitet (RiR 2020:15).

3 De viktigaste iakttagelserna inom årlig revision

Riksrevisionens årliga revision inriktas mot risken för väsentliga fel i årsredovisningarna för de myndigheter och övriga organisationer som Riksrevisionen granskar. För räkenskapsåret 2020 granskade Riksrevisionen 226 årsredovisningar och lämnade tio modifierade revisionsberättelser, vilket är samma antal som för 2019. Merparten av modifieringarna handlar om att myndigheterna har brutit i sin efterlevnad av förordningar som styr anslag och inkomster. Två modifieringar gäller fel i resultatredovisningen.²⁷

De viktigaste iakttagelserna handlar om brister i myndigheternas interna styrning och kontroll där bemyndiganderedovisningar²⁸ är ett fortsatt problemområde. Bemyndiganden för att göra åtaganden för framtida utbetalningar av anslag uppgår till betydande belopp för staten. En riktig och fullständig information i årsredovisningarna för myndigheterna är viktig för att riksdagen och regeringen ska kunna bedöma framtida budgetutrymme. Riksrevisionen bedömer att det finns ett antal orsaker till att bemyndiganden fortsätter att skapa problem i myndigheternas redovisning:

- brister i myndigheternas interna styrning och kontroll
- brister i regelverket för vad som är ett åtagande
- brister i regeringens styrning av myndigheter.

Andra iakttagelser visar på brister i affärsmässighet vid försäljning av verksamhet, otillräcklig kontroll av utbetalade organisationsbidrag och ackumulerade underskott i avgiftsbelagda verksamheter. Liksom tidigare visar årets granskning att det finns risker med delat ansvar mellan myndigheter.

I bilaga 2 finns en förteckning över vilka myndigheter eller övriga organisationer som har fått en revisionsberättelse med ett modifierat uttalande eller med en upplysning²⁹. I den följande texten utvecklar vi flera av modifieringarna, tillsammans med viktiga iakttagelser från våra revisionsrapporter.³⁰

²⁷ När det finns väsentliga fel i årsredovisningen lämnar Riksrevisionen en modifierad revisionsberättelse.

²⁸ En myndighet behöver ett beställningsbemyndigande för att kunna ingå bindande åtaganden som tar framtida anslagsmedel i anspråk, enligt anslagsförordningen (2011:223). Regeringen ger myndigheterna sådana bemyndiganden genom de årliga regleringsbrev och ett stort antal myndigheter har ramar för bemyndiganden i sina regleringsbrev. Regeringen styrs i sin tur av de bemyndiganderamar som riksdagen beslutar om. Myndigheterna ska redovisa åtaganden de har ingått med stöd av bemyndigandet som en del av anslagsredovisningen i årsredovisningen.

²⁹ När det finns särskilt viktig information i årsredovisningen som vi vill lyfta fram eller som behövs för att förstå Riksrevisionens arbete kan vi lämna en upplysning i revisionsberättelsen.

³⁰ Riksrevisionen lämnar revisionsrapporter när det finns betydande brister i den interna styrningen och kontrollen. Bristerna kan ha lett till väsentliga fel i årsredovisningen, men behöver inte ha gjort det. I de fall vi hänvisar till revisionsberättelser i det följande kan det också finnas kompletterande information i revisionsakten.

3.1 Styrning, uppföljning och rapportering

Flera av årets iakttagelser knyter an till bristande kvalitet i bemyndiganderedovisningar; det handlar om brister i myndigheternas interna styrning och kontroll, i regelverk och i regeringens styrning av myndigheter. Exempel på det är att flera myndigheter har överskridit bemyndiganderamarna genom att de har ingått åtaganden för perioder efter det slutår för beställningsbemyndigandet som regeringen angett i respektive myndighets regleringsbrev. Det är inte heller tillräckligt tydligt i anslagsförordningen och tillhörande föreskrifter vad som utgör ett åtagande som kräver bemyndigande.

Riksrevisionen konstaterar att det finns behov av flera olika åtgärder för att kvaliteten i redovisningen av bemyndiganden ska kunna förbättras. Sådana åtgärder bör omfatta

- att definitionen av vad som utgör ett åtagande som myndigheterna ska redovisa mot en bemyndiganderam blir tydligare
- att det blir tydligare hur myndigheter ska redovisa inomstatliga åtaganden
- att regeringen stärker kraven på myndigheternas interna styrning och kontroll för bemyndiganderedovisning
- att Regeringskansliet förbättrar kvalitetssäkringen av regleringsbreven
- att det skapas en redovisningsmässig normering för långfristiga åtaganden mellan svenska staten och internationella organisationer.

En annan iakttagelse rör en försäljning som inte uppfyller kraven på affärsmässighet som finns i staten. Därmed går det inte att bedöma om försäljningen har gjorts till underpris.

Trots kraven på full kostnadstäckning har flera myndigheter ackumulerade underskott som är väsentliga i avgiftsbelagda verksamheter, visar vår granskning. Tre myndigheter har fått modifierade revisionsberättelser på grund av detta. Riksrevisionen bedömer att det är viktigt att myndigheterna följer kraven på full kostnadstäckning, eller att regeringen beslutar om annan finansiering av verksamheterna, så att det inte uppstår ofinansierade underskott i den statliga verksamheten.

Iakttagelser visar också att myndigheter brister i kontroll av beviljade bidrag till organisationer i civilsamhället, och kontroll av tillgångar inom försvarsindustrin.

Brister i myndigheternas interna styrning och kontroll av beställningsbemyndiganden

Riksrevisionen har under ett antal år påtalat att myndigheterna bör stärka den interna styrningen och kontrollen av beställningsbemyndiganden. Iakttagelser i årets revision visar att det fortfarande finns brister i kontrollen hos flera myndigheter.³¹

Redovisningen är viktig eftersom den visar hur stora åtaganden som regeringens myndigheter har gjort utifrån de ramar som riksdagen har beslutat. Den 31 december

³¹ Bemyndiganderedovisningen omfattas av samma krav på intern styrning och kontroll som vanliga redovisningstransaktioner, och myndigheten ska föra löpande noteringar om åtaganden och infrianden som myndigheten gör med stöd av ett beställningsbemyndigande, enligt föreskrifter till anslagsförordningen. Däremot omfattas inte åtaganden av bokföringsskyldigheten i förordningen (2000:606) om myndigheters bokföring, eftersom beslut om bidrag inte räknas som en ekonomisk händelse.

2020 uppgick totala utestående åtaganden till 437,4 miljarder kronor och den totala bemyndiganderamen var 520,3 miljarder kronor.

Samtliga fem myndigheter som har fått en modifierad revisionsberättelse för 2020 för överskridna bemyndiganderamar har ingått åtaganden för perioder efter slutåret för beställningsbemyndigandet som regeringen har angett i regleringsbrevet.³² Myndigheterna är Centrala studiemedelsnämnden (CSN), Statens geotekniska institut, Boverket, Svenska institutet och Länsstyrelsen i Blekinge län, se bilaga 2.

För en sju myndighet, Trafikverket, upptäckte Riksrevisionen liksom föregående år väsentliga fel i bemyndiganderedovisningen när vi granskade ett utkast till årsredovisningen. Myndigheten hann rätta felen innan den beslutade om årsredovisningen, men Riksrevisionen konstaterar åter att Trafikverket måste vidta åtgärder för att stärka den interna styrningen och kontrollen och kvalitetssäkringen av årsredovisningen.³³ Trafikverket har en väsentlig andel av statens totala utestående åtaganden, och fel i beräkningen av dessa kan få stora effekter på årsredovisningen för staten.

En orsak till att myndigheterna har problem med att skapa en god intern styrning och kontroll för bemyndiganden är att de ofta saknar it-system som stöder hanteringen av dem. För flera myndigheter finns det stora inslag av manuella moment i hanteringen, vilket ökar risken för fel. Användningen av systemstöd kan ge bättre kontroll. En annan orsak är att det ofta är olika delar av verksamheterna som ansvarar för beslut och utbetalningar respektive redovisningen av åtaganden. Kunskapen hos de verksamheter som hanterar åtaganden behöver förbättras liksom uppföljningen mot bemyndiganderamarna. Delat ansvar mellan två eller flera myndigheter bidrar också till svårigheter att få en god kontroll av gjorda åtaganden.

Otydliga regler för vad som är ett åtagande som kräver bemyndigande från regeringen

Reglerna för vad som utgör ett åtagande som kräver bemyndigande från regeringen är inte tillräckligt tydliga. I föreskrifter till anslagsförordningen framgår att ett åtagande är ett avtal eller en utfästelse som är bindande och som leder till framtida utgifter som ska finansieras med anslag. En utfästelse om ett bidrag är bindande om en handling blivit överlämnad till mottagaren eller om andra omständigheter visar att utfästelsen är avsedd att vara känd. Det saknas en närmare beskrivning av vad sådana omständigheter skulle kunna vara, vilket innebär att det är otydligt när ett åtagande uppstår. Det i sin tur innebär svårigheter för myndigheterna att redovisa åtaganden på ett korrekt sätt.

En annan iakttagelse som Riksrevisionen har gjort är att det är otydligt om Trafikverkets inomstatliga åtaganden ska ingå i bemyndiganderedovisningen.³⁴ Trafikverket finansierar vissa infrastrukturtillgångar med lån i Riksgälden och disponerar anslag för att betala räntor och amorteringar på lånen. För anslag

³² För 2019 och 2018 lämnade vi tre respektive sju modifieringar på grund av brister i hanteringen av framtida åtaganden.

³³ Revisionsrapport – Trafikverkets årsredovisning 2020, dnr 3.1.2-2020-0599.

³⁴ Revisionsrapport – Trafikverkets årsredovisning 2020, dnr 3.1.2-2020-0599.

Trängselskatt Stockholm³⁵ har Trafikverket ändrat redovisningsprincip under 2020. De redovisar inte längre lånen i Riksgälden som utestående åtaganden i bemyndiganderedovisningen. Inte heller för anslag Trängselskatt Göteborg³⁶ tar Trafikverket upp lånen som utestående åtaganden.³⁷ Åtaganden för räntor på lånen finns dock fortfarande med i bemyndiganderedovisningen. För två andra anslag, Räntor och återbetalning av lån för vägar och Räntor och återbetalning av lån för järnvägar, redovisar Trafikverket fortfarande utestående åtaganden för både lån och räntor³⁸.

Regeringen har inte i regleringsbrevet eller i något annat beslut tydliggjort om lånen ska ingå i Trafikverkets bemyndiganderedovisning. Om Trafikverket hade redovisat utestående åtaganden för lån på trängselskatteanslagen skulle Trafikverket ha överskridit regleringsbrevets bemyndiganderamar för båda anslagen. Otydliga regler har gett Trafikverket utrymme att både förändra sina redovisningsprinciper och att tillämpa olika principer för olika anslag.

Ekonomistyrningsverket (ESV) har bedömt att Trafikverkets redovisning av utestående åtaganden för lån och räntor går utöver budgetlagens bestämmelser.³⁹ ESV bedömer dock att det finns goda skäl för att inkludera åtagandena i bemyndiganderedovisningen eftersom Trafikverket kommer att behöva finansiera amorteringar och räntor med framtida anslag. Samtidigt konstaterar ESV att det kan vara lämpligt med särredovisning för att tydliggöra hur stor del av utestående åtaganden i bemyndiganderamen som avser inomstatliga åtaganden.

Riksrevisionen bedömer att regeringens styrning är otydlig och att det behövs tydligare regler kring inomstatliga åtaganden och om de ska ingå i bemyndiganderedovisningen. Otydliga regler ger myndigheter utrymme att anpassa redovisningsprinciper för att kunna hålla sig inom bemyndiganderamar. Det kan leda till att myndigheterna intecknar mer framtida anslag än vad riksdagens intentioner är.

Slutligen kan vi konstatera att det fortfarande saknas tydliga regler för hanteringen av Sveriges åtaganden inom multilaterala skuldavskrivningsinitiativ. Sida redovisar dessa åtaganden i sin årsredovisning på uppdrag av regeringen. De är långfristiga och delas in i bindande och icke bindande åtaganden⁴⁰. Sverige och de internationella organisationerna anpassar sina överenskomna betalplaner med jämna mellanrum så att den bindande delen av åtagandet alltid ryms inom beställningsbemyndigandet för det aktuella anslaget. Det är svårt att tillämpa anslagsförordningens bestämmelser på de åtaganden som skuldavskrivningsinitiativet innebär eftersom anslagsförordningen reglerar hur myndigheter får binda upp anslag, inte regeringen. Riksrevisionen

³⁵ Utgiftsområde 22, anslag 1:11 Trängselskatt Stockholm.

³⁶ Utgiftsområde, 22 anslag 1:14 Trängselskatt Göteborg.

³⁷ Trafikverket tog upp lån för Trängselskatt Göteborg för första gången 2020.

³⁸ Utgiftsområde 22, anslag 1:1, anslagspost 7.1 Räntor och återbetalning av lån för vägar samt Utgiftsområde 22, anslag 1:1, anslagspost 7.2 Räntor och återbetalning av lån för järnvägar.

³⁹ Delrapport Finansiell styrning av Trafikverket (ESV 2020:57).

⁴⁰ Åtagandena sträcker sig till 2044 och 2054.

konstaterar att finansieringen av skuldavskrivningarna sannolikt inte är den typ av åtaganden som anslagsförordningen är avsedd att reglera.⁴¹

Motsägelsefull myndighetsstyrning försvårar bemyndiganderedovisning

Regeringen är ibland otydlig i sin styrning. Riksrevisionen har noterat att det finns avvikelser mellan styrningen i regleringsbrev å ena sidan, och i de förordningar som styr myndigheternas utbetalningar av stöd å andra sidan. Det gäller till exempel stödet till energieffektivisering och renovering av flerbostadshus där ansvaret är delat mellan Boverket och länsstyrelserna. Länsstyrelserna fattar beslut om bidrag enligt förordningen (2016:837) om stöd för renovering och energieffektivisering i vissa bostadsområden. Enligt förordningen finns möjlighet för länsstyrelserna att ta beslut som går utöver slutåret för Boverkets bemyndiganderam enligt regleringsbrevet.⁴²

Ett annat exempel gäller Centrala studiestödsnämnden (CSN) som beviljar körkortslån enligt förordningen (2018:1118) om körkortslån. Förordningen ger CSN utrymme att förlänga giltighetstiden för lånen utöver det slutår som finns för anslaget bemyndiganderam i CSN:s regleringsbrev.⁴³

Riksrevisionen har också iakttagit att formuleringar i regeringsbeslut ibland är formulerade så att det inte är tydligt att det finns ett åtagande med krav på bemyndiganderedovisning. Ett exempel gäller ett åtagande som staten har till Business Sweden på 122 miljoner kronor.⁴⁴ Genom att enbart ge Kammarkollegiet i uppdrag att betala 22 miljoner kronor under 2020 har regeringen ansett att ett beställningsbemyndigande inte behövs för anslaget. Riksrevisionen delar inte den uppfattningen, utan anser att det finns ett åtagande för staten på ytterligare 20 miljoner kronor per år för de kommande fem åren.

Ekonomistyrningsverket har på fråga från Kammarkollegiet svarat att de anser att staten har ett åtagande, men att det i beslutet inte framgår att det är Kammarkollegiet som har utbetalningsansvaret för 2021–2025. Åtagandet redovisas därför inte i någon myndighets årsredovisning.

Brister i affärsmässighet vid försäljning av verksamhet

Sveriges meteorologiska och hydrologiska institut (SMHI) har under 2020 avvecklat och sålt den internationella delen av sitt affärsområde Sjöfart. Försäljningen uppfyller inte kraven på affärsmässighet i 7 § förordningen (1996:1191) om överlåtelse av statens lösa egendom. Vad affärsmässighet innebär vid försäljning av statens egendom framgår bland annat av förarbetena till budgetlagen (2011:203).⁴⁵ Myndigheter ska se till att

- priset blir så fördelaktigt som möjligt för staten
- försäljning till underpris inte kommer till stånd
- ovidkommande hänsyn inte tas.

⁴¹ Styrelsen för internationellt utvecklingssamarbete (Sida) Revisionsrapport – Årsredovisning 2017, dnr 3.1.2-2017-0638.

⁴² Revisionsberättelse för Boverket 2020, dnr 3.1.2-2020-0492.

⁴³ Revisionsberättelse för Centrala studiestödsnämnden 2020, dnr 3.1.2-2020-0631.

⁴⁴ Regeringsbeslut N2019/03242/JL.

⁴⁵ Prop. 1995/96:220 Lag om statsbudgeten, budgetlagens förarbete. 29 § samt avsnitt 10.2 och 10.4.

Regeringen ska se till att försäljning av statens egendom görs enligt budgetlagen. Regeringen har därför beslutat förordningen om överlåtelse av statens lösa egendom som gäller för myndigheter under regeringen.

SMHI har inte gjort en extern värdering av tillgångarna inom affärsområdet och har inte heller bjudit ut affärsområdet till allmän försäljning. SMHI har dessutom tillåtit köparen, som är den före detta chefen för affärsområdet, att kontakta kunderna innan försäljningen var genomförd. Sammantaget innebär detta att det inte går att bedöma om försäljningen har gjorts till underpris. SMHI har inte kunnat visa att affären har varit fördelaktig för staten.⁴⁶

Underskott i avgiftsbelagda verksamheter

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB), Nationalmuseum och Riksarkivet har fått modifierade revisionsberättelser. Skälen är att de har väsentliga ackumulerade underskott i avgiftsbelagda verksamheter utan möjlighet att på egen hand komma till rätta med underskotten under en överskådlig tid.⁴⁷

För MSB och Nationalmuseum har coronapandemin bidragit till att öka underskotten under 2020, och det är första året de får modifieringar på grund av underskotten. Riksarkivet fick motsvarande modifiering även 2019.

Avgiftsbelagd verksamhet

Många myndigheter finansierar delar av sin verksamhet med avgifter. Avgifterna ska beräknas så att de täcker verksamhetens kostnader, enligt 5 § avgiftsförordningen (1992:191). Det innebär att avgifterna ska beräknas så att intäkterna på ett eller några års sikt täcker verksamhetens kostnader. Det är alltså tillåtet att avgiftsbelagda verksamheter går med underskott under en begränsad tid. Det är myndigheterna som har till uppgift att beräkna avgifterna så att de täcker verksamhetens kostnader. Myndigheterna har inte möjlighet att täcka underskotten med till exempel anslagsmedel, utan medgivande från regeringen.

MSB har under flera år ackumulerat ett underskott i sin verksamhet med uppdragsutbildningar. Orsakerna till underskottet är flera, bland annat en för låg beläggning vid MSB:s internatverksamhet i förhållande till verksamhetens dimensionering och fasta kostnader. Under 2020 var internatverksamheten stängd under stora delar av våren till följd av coronapandemin, och underskottet har ökat kraftigt. MSB har lämnat en formell begäran till regeringen om att få täcka det ackumulerade underskottet med anslag samtidigt som de planerar att höja avgifterna från och med 2022 för att få ekonomin i balans. Enligt regleringsbrevet för 2021 är det fortsatt full kostnadstäckning som gäller och MSB har inte fått anslag för att täcka det ackumulerade underskottet.⁴⁸

⁴⁶ Revisionsberättelse för Sveriges meteorologiska och hydrologiska institut 2020 samt Revisionsrapport – Sveriges meteorologiska och hydrologiska instituts årsredovisning 2020, båda med dnr 3.1.2-2020-0549.

⁴⁷ Riksrevisionen modifierar vanligtvis revisionsberättelsen på grund av underskott i avgiftsbelagda verksamheter när följande omständigheter finns: 1) verksamheten ska bedrivas med full kostnadstäckning; 2) underskotten är väsentliga; 3) underskotten har funnits under flera år; 4) vi bedömer att myndigheten inte kan få ekonomin i balans under en överskådlig framtid.

⁴⁸ Revisionsberättelse för Myndigheten för samhällsskydd och beredskap 2020, dnr 3.1.2-2020-0467.

Nationalmuseum får ta ut avgifter för försäljning av varor i museets butiker. Det finns ett ackumulerat underskott i verksamheten sedan flera år som bland annat beror på att museet var stängt för renovering 2013–2018. Under 2020 har coronapandemin bidragit till att underskottet ökat eftersom museet har varit stängt under stora delar av året. Nationalmuseum har minskat butikernas kostnader genom att redovisa deras verksamhet på ett annat sätt i årsredovisningen 2020. Bland annat har kostnader för lokaler och anställda redovisats i den anslagsfinansierade delen av verksamheten.

Åtgärderna som Nationalmuseum har vidtagit är inte i linje med avgiftsförordningen som anger att myndigheter ska samråda med ESV om myndigheten avser att väsentligen förändra en avgift. Enligt ESV:s föreskrifter och allmänna råd innebär väsentliga förändringar till exempel förändringar i beräkningen av kostnader som ska täckas av avgifter. Dessutom har Nationalmuseum inte dokumenterat åtgärderna på ett sådant sätt att vi kan avgöra om butikerverksamhetens kostnader blir mer rättvisande. Riksrevisionens bedömning är att åtgärderna inte är i enlighet med kravet på full kostnadstäckning och att Nationalmuseum till viss del redovisar för låga kostnader för butikerverksamheten 2020. Nationalmuseum har lämnat en formell begäran till regeringen och bett att få finansiera hälften av det ackumulerade underskottet med anslagsmedel. Regeringen har beviljat begäran den 24 mars 2021.⁴⁹

Riksarkivet har ett underskott i verksamheten Digitaliseringstjänster. Myndigheten fick en modifierad revisionsberättelse för motsvarande underskott även 2019. I slutet av 2020 lämnade Riksarkivet en begäran till Kulturdepartementet om att få anslagsmedel för att täcka underskottet, eller att få skjuta fram hanteringen av underskottet på obestämmd tid. Riksarkivet har inte vidtagit några andra åtgärder eller upprättat någon plan för att minska det ackumulerade underskottet.⁵⁰

Riksarkivet behöver stärka sin ekonomiska uppföljning

2020 är andra året i rad som Riksarkivet får två modifieringar i sin revisionsberättelse. Båda modifieringarna är en konsekvens av brister i myndighetens avgiftsverksamheter. En av modifieringarna beskrivs ovan och beror på ett väsentligt ackumulerat underskott i en avgiftsbelagd verksamhet som Riksarkivet inte kan komma till rätta med. Den andra modifieringen handlar om avgiftsfinansierade verksamheter som inte har krav på full kostnadstäckning. Riksarkivet saknar rutiner för löpande uppföljning av dessa verksamheter, vilket har medfört att Riksarkivet under 2020 haft en osäkerhet i

- hur stor del av verksamheternas kostnader som avgifterna kommer att täcka
- hur mycket anslag som myndigheten behöver använda för att täcka underskottet i de avgiftsfinansierade verksamheterna
- prognoserna för myndighetens anslagsförbrukning för 2020.

⁴⁹ Revisionsberättelse för Nationalmuseum 2020 samt Revisionsrapport – Nationalmuseums årsredovisning 2020, båda med dnr 3.1.2-2020-0622.

⁵⁰ Revisionsberättelse för Riksarkivet 2020 samt Revisionsrapport – Riksarkivets årsredovisning 2020, båda med dnr 3.1.2-2020-0606.

Efter årsskiftet framkom att avgifterna från verksamheterna täckte en mindre del av verksamheternas kostnader än vad Riksarkivet bedömt under 2020. På grund av detta har Riksarkivet behövt använda mer anslagsmedel för att täcka underskottet i dessa verksamheter än vad myndighetens prognoser för 2020 visat. Detta har lett till att Riksarkivet har överskridit anslagskrediten för ett anslag.⁵¹

Det är ovanligt att myndigheter får två modifieringar i revisionsberättelsen två år efter varandra. Det är viktigt att Riksarkivet vidtar åtgärder för att förbättra den ekonomiska uppföljningen och komma till rätta med det ackumulerade underskottet.⁵²

Brister i handläggning och kontroll av organisationsbidrag

Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor (MUCF) har under 2016–2020 betalat ut cirka 1 miljard kronor i organisationsbidrag, varav 290 miljoner kronor är utbetalade under 2020. Riksrevisionen bedömer att MUCF har flera brister i handläggningen och uppföljningen av bidragen. MUCF bör därför stärka kontrollerna för organisationsbidrag för att motverka att för höga bidrag betalas ut eller att organisationer som inte uppfyller villkoren i stödförordningarna får bidrag.⁵³

Organisationsbidragens storlek beror på antal medlemmar och antal medlemsföreningar som organisationerna anger i sina bidragsansökningar. En del av underlaget som MUCF använder i bedömningen av bidragsansökningarna är uppgifter i revisorsrapporter från organisationernas revisorer, där bland annat antalet medlemmar ska framgå.⁵⁴ Men antalet medlemmar som organisationernas revisorer anger i revisorsrapporten behöver inte vara bidragsgrundande.⁵⁵ Därför kan antalet medlemmar skilja sig åt mellan vad revisorn anger i revisorsrapporten och vad organisationen anger i ansökan.

Ofta är organisationernas revisorer lekmanrevisorer. MUCF ställer inga krav på lekmanrevisorernas oberoende, vilket kan innebära att revisorn kan ha ett egenintresse i organisationen och organisationsbidragets storlek. MUCF anger inte heller några kunskapskrav för lekmanrevisorerna, vilket kan medföra att revisorn inte har tillräckliga kunskaper inom ekonomi, redovisning och revision.

Riksrevisionen bedömer sammantaget att revisorsrapporterna ger en begränsad säkerhet och att MUCF borde göra ytterligare kontroller av antalet bidragsgrundande medlemmar och medlemsföreningar.

⁵¹ Revisionsberättelse för Riksarkivet 2020 samt Revisionsrapport – Riksarkivets årsredovisning 2020, båda med dnr 3.1.2-2020-0606.

⁵² Modifieringarna i revisionsberättelsen 2019 berodde på att Riksarkivet hade överskridit sin räntekontokredit och ett väsentligt ackumulerat underskott i en avgiftsbelagd verksamhet (denna modifiering kvarstår 2020).

⁵³ Revisionsrapport – Brister i MUCF:s handläggning av organisationsbidrag, dnr 3.1.2-2020-0517.

⁵⁴ I stödförordningarna framgår vilka uppgifter i bidragsansökningarna som en revisor ska granska och intyga i revisorsrapporter för respektive organisationsbidrag. MUCF har tagit fram mallar som revisorn ska använda. Revisorn ska bland annat redovisa antalet medlemmar och medlemsföreningar enligt kriterier som framgår i mallen, samt hur revisorn har kommit fram till respektive antal.

⁵⁵ Så är det om medlemmen ingår i en medlemsförening som inte uppfyller kraven i stödförordningarna. I bidragsansökan ska organisationen däremot ange antalet bidragsgrundande medlemmar enligt villkoren i stödförordningarna.

Riksrevisionen har också iakttagit att MUCF inte lever upp till en acceptabel kontrollnivå av bidragen i ett antal ärenden. För en ansökan har till exempel MUCF valt att begära in ytterligare material för 8 av 863 medlemsföreningar som ingår i organisationen. Ingen av de 8 medlemsföreningarna uppfyllde villkoren för bidrag. Trots detta genomförde inte MUCF några kontroller av övriga medlemsföreningar utan betalade ut ett organisationsbidrag på 9,4 miljoner kronor baserat på att det fanns 855 bidragsgrundande medlemsföreningar.

MUCF uppger att de har möjlighet att ta del av ytterligare underlag från organisationerna och göra kompletterande kontroller för att verifiera uppgifter som organisationerna lämnar, utöver de kontroller MUCF redan gör. MUCF gör dock inga sådana kompletterande kontroller. Riksrevisionen bedömer att kompletterande kontroller skulle ge en förebyggande effekt mot bidragsfusk och en ökad säkerhet att de bidragsmottagande organisationerna och dess medlemsföreningar uppfyller villkoren i stödförordningarna.

Otillräcklig kontroll av statens tillgångar vid försvarsindustrin

Genom Försvarets materielverk (FMV) och Försvarsmakten äger och finansierar staten produktionsanläggningar som finns hos försvarsindustrin. Dessa kallas Försvarets ägande vid industrin (FÄVI) och uppgår till väsentliga belopp. FÄVI uppstår när försvarsindustrin behöver olika typer av anläggningar för att kunna tillverka materiel som staten beställer genom FMV och som FMV levererar till Försvarsmakten. Riksrevisionen bedömer att det finns en osäkerhet i värdet på anläggningarna. De redovisas inte heller som egna anläggningar i anläggningsregistret.

Riksrevisionen anser att det är viktigt att staten har kontroll över sina tillgångar och hur industrin nyttjar dem. Riksrevisionen anser vidare att FÄVI bör särredovisas i FMV:s anläggningsregister och omfattas av samma rutiner för inventering och kontroll som övriga tillgångar. Regelbunden inventering av en myndighets anläggningar är viktigt för att säkerställa existensen och anläggningarnas skick.⁵⁶

3.2 Organisering, ansvar och samordning

Den årliga revisionen har tidigare fört fram att det finns risker med delat ansvar mellan myndigheter. Som framgår i kapitel 2 har effektivitetsrevisionen granskat statliga stöd där en myndighet fattar beslut om att bevilja stödet medan en eller flera andra myndigheter sköter själva utbetalningarna. En av årets modifierade revisionsberättelser är en följd av en annan typ av delat ansvar mellan myndigheter.

⁵⁶ Revisionsrapport – Försvarets materielverks årsredovisning 2020, dnr 3.1.2-2020-0462.

Delat ansvar med oklar arbets- och ansvarsfördelning har lett till en modifierad revisionsberättelse

Finansinspektionen har fått en modifierad revisionsberättelse eftersom Krigsförsäkringsnämnden⁵⁷ har överskridit ett anslag som Finansinspektionen disponerar.⁵⁸

Finansinspektionen ska utföra administrativa och handläggande uppgifter åt Krigsförsäkringsnämnden, enligt 11 § förordningen (2009:93) med instruktion för Finansinspektionen. Det saknas dock närmare bestämmelser eller instruktioner om arbetsfördelningen myndigheterna emellan. I och med att Krigsförsäkringsnämnden lyder under myndighetsförordningen är det Krigsförsäkringsnämndens ledning som har ansvaret för att efterleva kraven i 3 § myndighetsförordningen. Det innebär att ledningen ansvarar inför regeringen att bedriva verksamheten effektivt och enligt gällande rätt och att redovisa den på ett tillförlitligt och rättvisande sätt. Samtidigt som Krigsförsäkringsnämnden är ansvarig för att redovisningen är tillförlitlig och följer gällande rätt så är Finansinspektionen ansvarig för att efterleva anslagsförordningen, eftersom de disponerar anslaget. Av den modifierade revisionsberättelsen framgår att Finansinspektionen har överskridit anslaget, men att det är Krigsförsäkringsnämnden som har det fulla ansvaret för sin verksamhet.⁵⁹

Beloppet för anslagsöverskridandet är litet – 24 000 kronor. Riksrevisionen anser dock att iakttagelsen som sådan är principiellt viktig eftersom den belyser problem som kan uppstå när regeringen väljer att dela ansvar mellan myndigheter, utan att närmare reglera arbetsfördelningen. Det finns minst 16 andra myndigheter som på samma sätt som Krigsförsäkringsnämnden är självständiga myndigheter med ansvar enligt myndighetsförordningen och som finansieras med anslag, men som är undantagna från att upprätta årsredovisningar.

Riksrevisionen har förståelse för ambitionen att minska administrationen genom att tilldela en annan myndighet anslaget för dessa mindre men självständiga myndigheter. Vi bedömer dock att det finns skäl att se över möjligheterna att reglera arbets- och ansvarsfördelningen så att det blir tydligt vilket ansvar respektive myndighet har enligt myndighetsförordningen.

⁵⁷ Krigsförsäkringsnämnden är en förvaltningsmyndighet under regeringen som lyder under myndighetsförordningen (2007:515), men har undantag från förordningen (2000:605) om årsredovisning och budgetunderlag. Det innebär att nämnden inte ska upprätta någon egen årsredovisning. Krigsförsäkringsnämnden ingår i stället som en del i Finansinspektionens årsredovisning och finansieras med ett anslag som ligger under Finansinspektionens anslag.

⁵⁸ Ett anslag disponeras enbart med det tilldelade beloppet, med tillägg för eventuellt anslagssparande och anslagskredit, enligt 6 § anslagsförordningen.

⁵⁹ Revisionsberättelse för Finansinspektionen 2020, dnr 3.1.2-2020-0422.

Bilaga 1. Publicerade granskningar inom effektivitetsrevisionen

Sedan Riksrevisorrens årliga rapport 2020 har följande granskningsrapporter publicerats under perioden april 2020 till mars 2021.

Arbetsmarknadsutskottet

Stöd och matchning – ett valfrihetssystem för arbetssökande (RiR 2020:13)

Statens insatser mot exploatering av arbetskraft – regelverk, kontroller samt information och stöd till de drabbade (RiR 2020:27)

Civilutskottet

–

Finansutskottet

Tillväxthämmande incitament i den kommunala inkomstutjämnings⁹ (RiR 2020:11)

Riktade statsbidrag för socioekonomiskt utsatta områden (RiR 2020:14)

Finansinspektionens arbete för att motverka intressekonflikter (RiR 2020:18)

Statliga stöd med delat myndighetsansvar – möjliga förenklingar och effektiviseringar (RiR 2020:23)

Framtidens skatteintäkter och förändrad energianvändning (RiR 2020:25)

Utgiftstaket – olika roll i olika tider (RiR 2020:28)

Det finanspolitiska ramverket – regeringens tillämpning 2020 (RiR 2020:29)

Administrationen i statliga myndigheter – en verksamhet i förändring (RiR 2021:3)

Försvarsutskottet

–

Justitieukskottet

Effektiviteten vid Kriminalvårdens anstalter (RiR 2020:16)

Rätt insats på rätt plats – polisens arbete i utsatta områden (RiR 2020:20)

Konstitutionsutskottet

Automatiserat beslutsfattande i statsförvaltningen – effektivt, men kontroll och uppföljning brister (RiR 2020:22)

För förtroendets skull – Granskningsnämndens granskning av public service (RiR 2020:26)

Kulturutskottet

–

Miljö- och jordbruksutskottet

Statens ansvar för veterinär service – Jordbruksverkets styrning och genomförande (RiR 2021:4)

Näringsutskottet

Effektutvärderingar av näringspolitiken – bristande tillförlitlighet (RiR 2020:30)

Transportbidraget – bristande underlag och oklar måluppfyllelse (RiR 2021:2)

Skatteutskottet

Särskild löneskatt för äldre – redovisning och effekter (RiR 2020:24)

Socialförsäkringsutskottet

Vägen till arbete efter nekad sjukpenning (RiR 2020:12)

Socialutskottet

Äldresatsningen – effektiviteten i statens satsning på kvalitetsregister i äldreomsorgen (RiR 2020:19)

Trafikutskottet

Drift och underhåll av järnvägar – omfattande kostnadsavvikelser (RiR 2020:17)

Utbildningsutskottet

Att styra utbildning till ämneslärare – en granskning av Högskolan i Gävle, Linnéuniversitetet och Stockholms universitet (RiR 2020:15)

Riktade utbyggnadsuppdrag till universitet och högskolor – regeringens styrning genom utformning och uppföljning (RiR 2021:1)

Utrikesutskottet

Sidas garantiverksamhet – statens arbete med garantier inom svenskt bistånd (RiR 2020:21)

Bilaga 2. Modifieringar och upplysningar i revisionsberättelser för 2020

Riksrevisionen har lämnat revisionsberättelser för 226 myndigheter och övriga organisationer för räkenskapsåret 2020. För tio myndigheter har vi lämnat en modifierad revisionsberättelse. Alla modifieringar har vi gjort genom en reservation mot ett eller flera uttalanden. Två myndigheter eller organisationer har fått en upplysning i revisionsberättelsen.

Riksrevisionens årliga revision granskar statliga myndigheters årsredovisningar⁶⁰, enligt god revisionssed. Vad som är god revisionssed vid statlig revision bestäms av riksrevisorn och innebär i huvudsak att Riksrevisionen tillämpar Issai (International Standards for Supreme Audit Institutions) som gäller för finansiell revision. I granskningen bedömer den årliga revisionen om årsredovisningen och den underliggande redovisningen är tillförlitlig och om räkenskaperna är rättvisande. Med rättvisande menar vi att årsredovisningen som helhet ger en rättvisande bild och att ingående delar har upprättats enligt det finansiella ramverket. I uppdraget ingår även att bedöma om ledningens förvaltning följer tillämpliga föreskrifter och särskilda beslut.⁶¹

För granskningen av myndigheternas resultatredovisningar finns inga internationella standarder som anger hur granskningen ska gå till. I stället följer vi Riksrevisionens interna styrdokument. Det beskriver hur vi ska granska resultatredovisningen och ledningens bedömning av om den interna styrningen och kontrollen är betryggande.

Fel och brister som Riksrevisionen identifierar under granskningen ska kommuniceras till myndigheten så snart som möjligt. Myndigheten får då möjlighet att vidta åtgärder innan årsredovisningen upprättas. Den årliga revisionens arbete blir därmed även förebyggande och kan bidra till att minska risken för väsentliga fel i årsredovisningen.

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

⁶⁰ I 3 och 5 §§ lagen (2002:1022) om revision av statlig verksamhet m.m. framgår att Riksrevisionen ska granska årsredovisningen för staten, Regeringskansliet och (med undantag för AP-fonderna) de myndigheter som lyder under regeringen. Därtill ska Riksrevisionen granska årsredovisningen för Riksdagsförvaltningen, Riksdagens ombudsmän, Riksbanken och Stiftelsen Riksbankens Jubileumsfond, Kungliga Slottsstaten och Kungliga Djurgårdens Förvaltning.

⁶¹ Detta gäller med undantag för granskningen av årsredovisningen för staten, Regeringskansliet, Kungliga Slottsstaten och Kungliga Djurgårdens Förvaltning. Där ska det inte göras någon bedömning av om ledningens förvaltning följer tillämpliga föreskrifter och särskilda beslut.

- det inte har framkommit något som tyder på att ledningen inte har följt förordningen om intern styrning och kontroll.
- Det sista uttalandet gör vi enbart för de myndigheter som lyder under förordningen (2007:603) om intern styrning och kontroll.

För Sveriges Riksbank och Stiftelsen Riksbankens Jubileumsfond gör vi även ett uttalande om förvaltningen. För det tillämpar vi relevanta delar av FAR:s rekommendationer i revisionsfrågor: RevR 209: Förvaltningsrevision.

Revisionsberättelser som avviker från standardutformningen kallas revisionsberättelse med modifierat uttalande. Modifiering kan göras genom reservation, avvikande mening eller genom att avstå från uttalande.

Olika typer av modifieringar med anledning av väsentliga fel i årsredovisningen

- **Uttalande med reservation** används när Riksrevisionen drar slutsatsen att det finns väsentliga fel men att dessa inte är genomgripande för årsredovisningen. Uttalande med reservation används också om Riksrevisionen inte kunnat inhämta tillräckliga och ändamålsenliga revisionsbevis men bedömer att de möjliga felen inte är genomgripande.
- **Uttalande med avvikande mening** används om Riksrevisionen drar slutsatsen att det finns väsentliga fel som är genomgripande och att årsredovisningen därför inte ger en rättvisande bild.
- **Riksrevisionen avstår från att uttala sig** om det inte går att inhämta tillräckliga och ändamålsenliga revisionsbevis och Riksrevisionen bedömer att de möjliga effekterna av oupptäckta fel kan vara både väsentliga och genomgripande. Riksrevisionen kan även avstå från att uttala sig om myndigheten inte har upprättat årsredovisningen enligt ett ramverk för finansiell rapportering. Om det inte finns normer för hur redovisningen ska vara upprättad har Riksrevisionen inga kriterier att granska den mot.

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

Modifierade uttalanden i form av avstående från uttalande

Riksrevisionen har inte avstått från uttalande för 2020.

Modifierade uttalanden i form av avvikande mening

Riksrevisionen har inte lämnat några uttalanden med avvikande mening för 2020.

Modifierade uttalanden i form av reservation

Reservationer som avser ett eller flera av följande uttalanden 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 ekonomiska resultat, finansiering och finansiella ställning per den 31 december 2020
- lämnat en resultatredovisning och information i övrigt som är förenlig med och stöder en rättvisande bild i årsredovisningen som helhet.

Myndigheten för vård- och omsorgsanalys

I årsredovisningen redovisar myndigheten inte någon fördelning av myndighetens totala intäkter och kostnader. Det är inte förenligt med 3 kap. 2 § förordningen (2000:605) om årsredovisning och budgetunderlag.

Statens centrum för arkitektur och design

I årsredovisningen redovisar myndigheten inte en fördelning av myndighetens totala intäkter och kostnader. Det är inte förenligt med 3 kap. 2 § förordningen (2000:605) om årsredovisning och budgetunderlag.

Reservationer som avser följande uttalande i årsredovisningen:

Enligt Riksrevisionens uppfattning, baserat på vår revision av årsredovisning, har i alla väsentliga avseenden, myndigheten använt anslag och inkomster i enlighet med av riksdagen beslutade ändamål och i överensstämmelse med tillämpliga föreskrifter.

Boverket

Boverket har ingått åtaganden som sträcker sig efter slutåret i beställningsbemyndigandet för utgiftsområde 18, anslag 1:7, anslagspost 1 Energieffektivisering och renovering av flerbostadshus. Det är inte förenligt med 17 § anslagsförordningen (2011:223). Åtaganden efter slutåret 2021 uppgår till 35 467 000 kronor. (Det framgår på sidan 121 i årsredovisningen).

Centrala studiestödsnämnden

Centrala studiestödsnämnden har ingått åtaganden som sträcker sig efter slutåret i beställningsbemyndigandet för utgiftsområde 22, anslag 1:13, anslagspost 1 Lån till körkort. Det är inte förenligt med 17 § anslagsförordningen (2011:223). Åtaganden efter slutåret 2022 uppgår till 70 000 kronor. (Det framgår av not 30 på sidan 102 i årsredovisningen).

Finansinspektionen

Finansinspektionen har överskridit anslagskrediten för utgiftsområde 2 anslag 1:1, anslagspost 3 Krigsförsäkringsnämnden med 24 000 kronor. Myndigheten har i och med överskridandet inte följt 6 § anslagsförordningen (2011:223). Överskridandet framgår på sidan 82 i årsredovisningen. Krigsförsäkringsnämnden har det fulla ansvaret för sin verksamhet i enlighet med myndighetsförordningen (2007:515), men det är den myndighet som tilldelats anslaget som har ansvaret för att anslagsförordningen efterlevs.

Länsstyrelsen i Blekinge län

Länsstyrelsen i Blekinge län har ingått nya åtaganden under 2020 för utgiftsområde 19, anslag 1:1, anslagspost 9 Regionala tillväxtåtgärder. Enligt regleringsbrevet får anslaget och bemyndiganderamen endast användas till utbetalningar med anledning av ekonomiska åtaganden gjorda 2019 och tidigare år. Länsstyrelsens nya åtaganden är inte förenliga med 10 och 17 §§ anslagsförordningen (2011:223). Åtagandena under 2020 uppgår till 1 049 000 kronor varav 400 000 kronor är utbetalt under året.

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap har under flera års tid ackumulerat ett allt större underskott för avgiftsområdet Uppdragsutbildning kost och logi m.m. Det ackumulerade underskottet uppgår till 22 267 000 kronor per den 31 december 2020. Det är inte förenligt med det ekonomiska målet för Uppdragsutbildning kost och logi m.m. som enligt 5 § avgiftsförordningen (1992:191) ska beräknas så att avgifterna helt täcker verksamhetens kostnader.

Nationalmuseum

Nationalmuseum har under flera års tid ackumulerat ett allt större underskott för avgiftsområdet Försäljning av varor. Det ackumulerade underskottet uppgår till 6 479 000 kronor per den 31 december 2020. Det är inte förenligt med det ekonomiska målet för Försäljning av varor som enligt 5 § avgiftsförordningen (1992:191) ska beräknas så att avgifterna helt täcker verksamhetens kostnader.

Riksarkivet

Riksarkivet har överskridit anslagskrediten för utgiftsområde 17 anslag 6:1, anslagspost 1 Riksarkivet med 1 417 000 kronor. Myndigheten har i och med överskridandet inte följt 6 § anslagsförordningen (2011:223). Överskridandet framgår av årsredovisningen.

Riksarkivet har under flera års tid ackumulerat ett allt större underskott för avgiftsområdet Digitaliseringstjänster. Det ackumulerade underskottet uppgår till 25 134 000 kronor per den 31 december 2020. Det är inte förenligt med det ekonomiska målet för Digitaliseringstjänster som enligt 5 § avgiftsförordningen (1992:191) ska beräknas så att avgifterna helt täcker verksamhetens kostnader.

Statens geotekniska institut

Statens geotekniska institut har ingått åtaganden som sträcker sig efter slutåret i beställningsbemyndigandet för utgiftsområde 20, anslag 1:4, anslagspost 4 Sanering och återställande av förorenade områden. Det är inte förenligt med 17 § anslagsförordningen (2011:223). Åtaganden efter slutåret 2023 uppgår till 1 694 000 kronor. (Det framgår på sidan 54 i årsredovisningen).

Sveriges meteorologiska och hydrologiska institut

Sveriges meteorologiska och hydrologiska institut har under 2020 avvecklat den globala sjöfartsverksamheten. I samband med avvecklingen har myndigheten avyttrat tillgångar. Avyttringen har inte genomförts enligt kravet på affärsmässighet i 7 § förordningen (1996:1191) om överlåtelse av statens lösa egendom.

Svenska institutet

Svenska institutet har ingått åtaganden som sträcker sig efter slutåret i beställningsbemyndigandet för utgiftsområde 7, anslag 1:1, anslagspost 11.7 Kompetensförsörjning genom högre utbildning. Det är inte förenligt med 17 § anslagsförordningen (2011:223). Åtaganden efter slutåret 2022 uppgår till 210 000 kronor. Dessa åtaganden framgår inte av bemyndiganderedovisningen i årsredovisningen.

Upplysningar i revisionsberättelsen

Upplysningar 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 ekonomiska resultat, finansiering och finansiella ställning per den 31 december 2020
- lämnat en resultatredovisning och information i övrigt som är förenlig med och stöder en rättvisande bild i årsredovisningen som helhet.

Pensionsmyndigheten

Övrig upplysning

Avsnitt 4.12 i resultatredovisningen innefattar, i enlighet med regleringsbrev för myndigheten, en redovisning av inkomstpensionens finansiella ställning och utveckling. Avsnittet innehåller, utöver information från myndighetens finansiella redovisning, även information från andra aktörer samt prognosuppgifter. Uppgifter från andra aktörer och prognoser har inte granskats av Riksrevisionen.

Upplysningar som avser följande uttalande i revisionsberättelsen:

Enligt Riksrevisionens uppfattning har regeringen i alla väsentliga avseenden

- upprättat de finansiella delarna av Årsredovisningen för staten (kapitel 3) i enlighet med 10 kap. 5–10 §§ budgetlagen
- lämnat information utöver de finansiella delarna i enlighet med 10 kap. 5–10 §§ budgetlagen, som är förenlig med årsredovisningens finansiella delar.

Årsredovisning för staten

Övrig upplysning

Årsredovisningen har upprättats enligt kraven i budgetlagen (2011:203). Budgetlagen ger en större frihet för regeringen att bestämma vad som ska ingå i årsredovisningen och vilka redovisningsprinciper som ska tillämpas än andra ramverk, såsom förordningen (2000:605) om årsredovisning och budgetunderlag. Valda redovisningsprinciper framgår av kapitel 3.

Riksrevisionen är en myndighet under riksdagen med uppgift att granska statliga myndigheter och verksamheter. Genom vår oberoende ställning granskar vi hur statliga medel används, rapporterar om eventuella brister och ger förslag på hur bristerna kan åtgärdas. Riksrevisorrens årliga rapport lämnas till riksdagen varje vår och samlar de viktigaste iakttagelserna i granskningen under det gångna året.

Vi bedriver vår granskning genom effektivitetsrevision och årlig revision. Inom effektivitetsrevisionen granskar Riksrevisionen hushållning, resursutnyttjande och måluppfyllelse i statlig verksamhet. Inom årlig revision granskar Riksrevisionen myndigheternas årsredovisningar för att bedöma om redovisningen är tillförlitlig och räkenskaperna är rättvisande samt om ledningens förvaltning följer lagar och regler.

ISSN 1652-6597

ISBN 978-91-7086-604-3

