



Riksrevisionens årliga rapport

Sammanfattning

Riksrevisionens styrelse har överlämnat Riksrevisionens årliga rapport 2008 i form av en redogörelse till riksdagen (2008/09:RRS1). Finansutskottet föreslår att riksdagen lägger redogörelsen till handlingarna. Den årliga rapporten innehåller de viktigaste iakttagelserna från det gångna årets revisionsverksamhet. Iakttagelserna inriktas den här gången mot fyra områden i den statliga förvaltningen: det finanspolitiska ramverket, beredskapen för kriser i samhället, hanteringen av det svenska biståndet samt stiftelser bildade av staten.

Finansutskottet anser att den årliga rapporten fyller en viktig funktion genom att den översiktligt beskriver de viktigaste iakttagelserna från det gångna årets revisionsverksamhet. Utskottet kan konstatera att de redovisade iakttagelserna antingen har behandlats av riksdagen, eller kommer att behandlas inom den närmaste tiden, som en följd av Riksrevisionens styrelses framställningar och redogörelser.

När det gäller den årliga revisionens iakttagelser om bristande intern kontroll i samband med större organisations- och verksamhetsförändringar förutsätter utskottet att regeringen framöver försäkrar sig om att den interna kontrollen inte åsidosätts eller på andra sätt blir bristfällig vid sådana förändringar. Avseende regeringens återrapportering med anledning av effektivitetsrevisionens rapporter anser utskottet att regeringen bör avvakta riksdagens behandling av Riksrevisionens styrelses framställning eller redogörelse innan en revisionsrapport läggs till handlingarna.

Till betänkandet har fogats ett särskilt yttrande (v).

Innehållsförteckning

Sammanfattning	1
Utskottets förslag till riksdagsbeslut	3
Redogörelse för ärendet	4
Utskottets överväganden	5
Redogörelse för Riksrevisionens årliga rapport 2008	5
Den årliga rapporten i sammandrag	5
Riksrevisionens iakttagelser, regeringens återrapportering, behandling i riksdagen	6
Myndigheternas årsredovisningar	6
Det finanspolitiska ramverket	7
Beredskapen för kriser i samhället	10
Hanteringen av det svenska biståndet	14
Stiftelser bildade av staten	16
Finansutskottets ställningstagande	17
Särskilt yttrande	21
Redogörelse för Riksrevisionens årliga rapport 2008 (v)	21
<i>Bilaga</i>	
Förteckning över behandlade förslag	22
Redogörelsen	22

Utskottets förslag till riksdagsbeslut

Redogörelse för Riksrevisionens årliga rapport 2008

Riksdagen lägger redogörelse 2008/09:RRS1 till handlingarna.

Stockholm den 4 december 2008

På finansutskottets vägnar

Stefan Attefall

Följande ledamöter har deltagit i beslutet: Stefan Attefall (kd), Thomas Östros (s), Bertil Kjellberg (m), Sonia Karlsson (s), Lars Elinderson (m), Monica Green (s), Carl B Hamilton (fp), Peder Wachtmeister (m), Agneta Gille (s), Göran Pettersson (m), Ulla Andersson (v), Tommy Ternemar (s), Emma Henriksson (kd), Mikaela Valtersson (mp), Ann-Charlotte Hammar Johansson (m), Per Åsling (c) och Siw Wittgren-Ahl (s).

Redogörelse för ärendet

Riksrevisionens årliga rapport beslutades av riksrevisorerna den 12 juni 2008. I rapporten behandlas resultaten av granskningarna under det senaste året med beaktande av resultat och iakttagelser från tidigare år. Riksrevisionens styrelse har lämnat rapporten till riksdagen i form av en redogörelse (2008/09:RRS1). Inga motioner har lämnats med anledning av redogörelsen.

Utskottets överväganden

Redogörelse för Riksrevisionens årliga rapport 2008

Utskottets förslag i korthet

Riksdagen lägger redogörelsen för Riksrevisionens årliga rapport till handlingarna.

Utskottet förutsätter att regeringen framöver försäkrar sig om att den interna kontrollen inte åsidosätts eller på andra sätt blir bristfällig vid större organisations- eller verksamhetsförändringar. Vidare anser utskottet att regeringen bör avvakta riksdagens behandling av Riksrevisionens styrelses framställning eller redogörelse innan en revisionsrapport läggs till handlingarna.

Jämför särskilt yttrande (v).

Riksrevisionens styrelse har överlämnat Riksrevisionens årliga rapport 2008 i form av en redogörelse till riksdagen (2008/09:RRS1). Inga motioner har väckts med anledning av redogörelsen. Den årliga rapporten ska ge en övergripande bild av de viktigaste iakttagelserna från revisionsverksamheten under året.

Den årliga rapporten i sammandrag

I årets rapport redovisar Riksrevisionen slutsatser kring tre prioriterade områden i granskningsplanen: samhällets krisberedskap, regeringens hantering av det finanspolitiska ramverket och insynen i de statligt bildade stiftelserna. Riksrevisionen har också lyft fram iakttagelser från årets granskning av myndigheternas årsredovisningar och från granskningar av hanteringen av det svenska biståndet. Riksrevisionens främsta slutsatser är följande:

- De statliga myndigheternas interna kontroll fungerar relativt väl så länge ramarna är stabila. Vid större förändringar, oavsett om det handlar om den egna verksamheten eller de yttre förutsättningarna, ökar risken betydligt för brister i den interna kontrollen och för fel i årsredovisningen.
- En förutsättning för fortsatt stabila offentliga finanser är att det finanspolitiska ramverket tillämpas på ett transparent och tydligt sätt. Det är därför viktigt att regeringen både verkar aktivt för att stärka ramverket och förbättrar redovisningen till riksdagen.

- Den svenska krisberedskapen har betydande brister inom flera samhällsområden. Den svenska förvaltningsmodellens långtgående delegering med självständiga myndigheter och kommunalt självstyre lägger ett stort ansvar på regeringen att styra och samordna denna beredskap.
- Sida förmedlar varje år många miljarder kronor i bistånd. En förutsättning för att dessa pengar ska nå avsedd effekt är att myndigheten klarar av att bedöma risker och förutsättningar för utvecklingssamarbetet i mottagarländerna. Sidas kontroll är inte tillräcklig för att uppmärksamma om biståndsmedlen används på avsett sätt.
- Staten har bildat ett stort antal stiftelser och i samband med detta avsatt betydande belopp. Regeringen har ingen överblick över vilka stiftelser som staten bildat och hur stor deras samlade förmögenhet är. Möjligheterna till insyn i och uppföljning av stiftelsernas verksamhet och kapitalförvaltning har inte nyttjats mer än i begränsad utsträckning.

Riksrevisionens iakttagelser, regeringens återrapportering, behandling i riksdagen

I det följande redovisas Riksrevisionens iakttagelser per område, regeringens återrapportering med anledning av dessa iakttagelser i budgetpropositionen för 2009 (prop. 2008/09:1, finansplanen, avsnitt 10), samt de uttalanden riksdagen har gjort.

Myndigheternas årsredovisningar

Riksrevisionens iakttagelser

Riksrevisionen har i år granskat och lämnat revisionsberättelser för 253 myndigheter. För tio av dessa bedömdes att det fanns så väsentliga fel i årsredovisningen att en invändning i revisionsberättelsen var motiverad. Antalet revisionsberättelser med invändning ligger på en tämligen konstant och låg nivå över tiden. Vid en invändning i revisionsberättelsen, men även vid andra väsentliga iakttagelser som görs under granskningen, skriver Riksrevisionen en revisionsrapport. Riksrevisionen har lämnat 71 rapporter till 59 myndigheter med anledning av den granskning som avser verksamhetsåret 2007.

Riksrevisionens granskning visar att risken för brister i myndigheternas interna kontroll ökar i samband med större förändringar i organisation eller verksamhet. Det gäller vid såväl centralisering av administrativa funktioner som vid avveckling av myndigheter. Enligt Riksrevisionen bör stora förändringsprocesser kunna genomföras utan att den interna kontrollen försämras. Detta kräver dock att myndigheterna förbereder sig för förändringen och ges bättre stöd och förutsättningar.

I den nya myndighetsförordningen finns inte längre något explicit krav på att ledningen ska besluta om årsredovisningen. Myndighetsförordningen säger i stället att myndighetens ledning ska avgöra ärenden av principiell karaktär eller av större betydelse. Detta innebär enligt Riksrevisionen ingen förändring i sak, utan årsredovisningen bör även enligt den nya förordningen beslutas och undertecknas av den högsta ledningen. Riksrevisionen konstaterar emellertid att ändringen har skapat osäkerhet bland myndigheterna, framför allt hos dem som inte längre har någon styrelse. Årets granskning visar att den högsta ledningen vid flera myndigheter antingen inte har fattat beslut om årsredovisningen eller inte skrivit under den.

Riksrevisionen har i årets granskning riktat kritik mot fem myndigheter för brister i upphandlingen. Iakttagelserna handlar i huvudsak om att myndigheterna använder sig av LOU:s undantagsregler om direktupphandling i för stor omfattning. Dessutom finns betydande brister i dokumentationen av dessa undantagsfall.

Riksrevisionen har också funnit att det hos fyra länsstyrelser funnits brister i hanteringen av de anställdas bisysslor. Bristerna rör främst att länsstyrelserna inte haft rutiner för att informera personalen om vilka regler som gäller och hur förekomst av bisysslor ska upptäckas.

Regeringens återrapportering

Regeringen anger i budgetpropositionen att den avser att nogsamt överväga hur förutsättningarna för avvecklingsmyndigheter bör utformas framdeles. Regeringen anser att det självfallet är myndighetens ledning som enligt myndighetsförordningen ska besluta om årsredovisningen. Beträffande upphandlingsreglerna pågår det en översyn av regelverket och avsikten är att lämna förslag på bl.a. effektivare rättsmedel mot otillåten direktupphandling. Vidare föreslår regeringen i budgetpropositionen (utgiftsområde 2) att informationen om regelverket förstärks och att det inrättas ett praktiskt upphandlingsstöd. Avseende bisysslor anser regeringen att det åligger varje myndighetsledning att säkerställa att den interna styrningen och kontrollen fungerar på ett betryggande sätt.

Det finanspolitiska ramverket

Riksrevisionens iakttagelser

Riksrevisionen välkomnar att regeringen påbörjat ett arbete med en samlad översyn av det finanspolitiska ramverket. Det är enligt Riksrevisionen också positivt att regeringen med 2008 års ekonomiska vårproposition fullföljer riksdagens tidigare beslut om en vårproposition med tydligare fokus på inriktningen av den ekonomiska politiken på medellång och lång sikt.

Riksrevisionens granskningar av det finanspolitiska ramverket har visat att mycket fungerar bra och att regeringens rapportering kring ramverket förbättrats i de senaste propositionerna, men också att det fortfarande finns brister och problem.

Riksrevisionens granskning visar exempelvis att det har saknats tydliga principer för uppföljning av överskottsmålet. Det finns vidare betydande variationer över tid i hur regeringen motiverat sambandet mellan utgiftstaket, överskottsmålet och skattepolitiken. Riksrevisionen påpekar också att regeringen tydligare borde redovisa sin syn på skattepolitikens inriktning samt klara ut hur skatteutgifter ska hanteras i det finanspolitiska ramverket. Ytterligare ett problem, enligt Riksrevisionen, är att uppföljningar av kommunernas balanskrav försvåras av att kommunernas ekonomiska resultat beräknas enligt särskilda principer.

När det gäller beräkningsunderlagen i de ekonomiska propositionerna är Riksrevisionens bedömning att de är av god kvalitet i många avseenden, men att de också kan förbättras på flera punkter. Regeringen bör redovisa mer av känslighetsanalyser och alternativa beräkningar för att tydliggöra osäkerheten i prognoserna. Enligt Riksrevisionen bör vidare beskrivningar av beräkningsmetoder och prognosmodeller publiceras så att de kan granskas av experter på området, t.ex. Finanspolitiska rådet.

Redovisningen av budgeteffekter av aviserade och föreslagna reformer bör enligt Riksrevisionen kunna bli betydligt mer tydlig och transparent. Exempelvis saknas en helhetsbedömning av effekterna av jobbskatteavdraget.

För att förtroendet för den finanspolitiska styrningen inte ska luckras upp menar Riksrevisionen att det krävs en fortlöpande bevakning av regeringens tillämpning av det finanspolitiska ramverket. En oberoende granskning av tillämpningen bidrar enligt Riksrevisionen till att upprätthålla förtroendet för finanspolitiken.

Följande granskningsrapporter på området redovisas i den årliga rapporten:

- Regeringens uppföljning av kommunernas ekonomi (RiR 2007:16)
- Regeringens analys av finanspolitikens långsiktiga hållbarhet (RiR 2007:21)
- Sambandet mellan utgiftstaket, överskottsmålet och skattepolitiken – Regeringens redovisning (RiR 2007:22)
- Regeringens redovisning av budgeteffekter (RiR 2007:26).

Regeringens återrapportering

Regeringen framför i budgetpropositionen att den anser att det är angeläget att en fortlöpande bevakning av regeringens tillämpning av det finanspolitiska ramverket kommer till stånd. I och med tillkomsten av ett finanspolitiskt råd 2007 ges förutsättningar för en granskning av tillämpningen av finanspolitiken.

Vidare anser regeringen att större reformer eller paket av reformer bör utvärderas även i ett långsiktigt offentligfinansiellt perspektiv. Huruvida det ska finnas en explicit koppling mellan finanspolitikens utformning och långsiktig offentligfinansiell hållbarhet, och hur denna koppling i så fall ska utformas, är en fråga som övervägs inom den pågående översynen av det finanspolitiska ramverket. I detta sammanhang övervägs även om överskottsmålet bör omfatta hela den offentliga sektorn.

Regeringen har senast i och med 2008 års ekonomiska vårproposition förbättrat redovisningen av på vilka grunder utgiftstakets nivå bedöms. När det gäller samspelet mellan utgiftstak och överskottsmål är regeringens ambition att så långt möjligt successivt utveckla och förtydliga redovisningen av de avvägningar som ligger till grund för regeringens ställningstaganden.

Inom ramen för bland annat den pågående översynen av det finanspolitiska ramverket övervägs hur skatteutgifter bör prövas i budgetprocessen, men också hur de ska kunna redovisas på ett tydligare sätt.

Regeringen följer löpande den ekonomiska utvecklingen i kommunsektorn på aggregerad nivå. Regeringen följer även hur balanskravet efterlevs och hur kommuner och landsting lever upp till vad som kan anses vara god ekonomisk hushållning. Uppgifter från kommunernas och landstingens resultaträkningar redovisas årligen av Statistiska centralbyrån, som även börjar hämta in uppgifter om kommunernas och landstingens balanskravsresultat fr.o.m. räkenskaperna avseende 2008.

Regeringen avser att successivt utveckla redovisningen av prognosavvikelser i budgetdokumenten. Däremot är regeringen inte övertygad om det rimliga i en ambition som innebär att en sådan avvikelseredovisning ska möjliggöra ett särskiljande i faktorer såsom makroekonomiska förutsättningar, regeländringar och ny utfallsstatistik.

Det pågår ett utvecklingsarbete inom Regeringskansliet i syfte att utveckla regeringens redovisning till riksdagen i linje med vad revisorerna anför gällande budgeteffekter. Regeringens målsättning är att statiska budgeteffekter för både inkomst- och utgiftssidan ska redovisas i en fast uppsättning tabeller. Vidare har ett arbete påbörjats inom Finansdepartementet för att ta fram en sammanhållen redovisning av beräkningskonventioner. I de fall regeringen bedömer att ett förslag får dynamiska effekter, och att de kan kvantifieras med en rimlig precision, är ambitionen att redovisa de varaktiga dynamiska effekterna.

Riksdagens behandling

Under budgetåret 2007/08 har finansutskottets behandlat fyra redogörelser från Riksrevisionens styrelse som rör det finanspolitiska ramverket i samband med betänkandet över 2008 års ekonomiska vårproposition (prop. 2007/08:100, bet. 2007/08:FiU20). Redogörelserna avsåg regeringens skatteprognoser (2007/08:RRS2), finanspolitikens långsiktiga hållbarhet (2007/08:RRS17), regeringens redovisning av utgiftstaket m.m. (2007/08:

RRS18) och redovisning av budgeteffekter (2007/08:RRS22). Utskottet skrev då att den övergripande inriktningen på Riksrevisionens rekommendationer är att hanteringen av det finanspolitiska ramverket bör göras mer transparent, att beslutsunderlaget behöver förbättras och att förutsättningarna för granskning och utvärdering bör förbättras genom tydlig redovisning och god dokumentation. Utskottet invände inte mot förändringar i den riktning som Riksrevisionen förespråkar utan konstaterade att regeringens arbete med att utveckla det finanspolitiska ramverket i väsentliga delar ligger i linje med Riksrevisionens synpunkter. Utskottet föreslog att redogörelserna skulle läggas till handlingarna.

Finansutskottet har även behandlat Riksrevisionens styrelses redogörelse angående regeringens uppföljning av kommunernas ekonomi (2007/08:RRS13) i sitt betänkande över budgetpropositionen för 2008, utgiftsområde 25 Allmänna bidrag till kommuner (bet. 2007/08:FiU3). Utskottet ansåg, i likhet med styrelsen, att Riksrevisionens iakttagelser på området är väsentliga och att de slutsatser som Riksrevisionen redovisat i sin granskningsrapport (RiR 2007:16) kan medverka till en mer ändamålsenlig uppföljning och redovisning av kommunernas ekonomi. Mot bakgrund av det arbete med uppföljning och redovisning av kommunernas ekonomi som påbörjats inom Regeringskansliet föreslog utskottet att riksdagen skulle lägga redogörelsen till handlingarna.

Beredskapen för kriser i samhället

Riksrevisionens iakttagelser

Under åren 2007 och 2008 har Riksrevisionen genomfört ett antal granskningar av statens beredskap för att hantera mycket omfattande samhällskriser. Regeringen har vidtagit vissa åtgärder efter granskningarna, men trots det är Riksrevisionens samlade bedömning att krisberedskapen i Sverige har betydande brister på flera områden.

Exempelvis är förmågan att hantera en olycka i ett svenskt kärnkraftverk mycket bristfällig vad gäller de långsiktiga konsekvenserna. Vidare visar Riksrevisionens granskning av säkerheten vid *vattenkraftsdammar* att staten vidtagit åtgärder som stärkt och förtydligat ansvaret men att statens styrning är svag och att tillsynen är begränsad. När det gäller *elsäkerheten* bedömer Riksrevisionen att förmågan att hantera ett omfattande elavbrott är god vid fysiska skador på stamnätet, som exempelvis efter en storm. Förmågan att hantera skador på fjärrstyrningen av elförsörjningen bedöms däremot vara bristfällig.

Riksrevisionens granskning av hur kriser i *betalningssystemet* hanteras visar att det finns brister i den krisplanering och övningsverksamhet som genomförts. Det finns brister i såväl myndigheternas risk- och sårbarhetsanalyser på området, som i deras tillsyn och uppföljning. Det saknas

tillräckliga analyser av vad omfattande tekniska störningar skulle kosta samhället. Ingen myndighet har heller något entydigt ansvar för att sammantaget leda och planera för krisberedskap i betalningssystemet.

Riksrevisionens undersökning av beredskapen vid *pandemier* visar på en svag beredskap hos såväl kommuner som länsstyrelser. Vidare har regeringen inte säkerställt ett nationellt ansvar för riskanalys och för krisinformation till allmänheten.

Riksrevisionens granskning av *dricksvattenförsörjningen* visar att det finns en ökad medvetenhet och ett samarbete mellan kommunerna. Samtidigt framgår att storstadskommunerna har klart begränsade förutsättningar att klara av en allvarlig kris i dricksvattenförsörjningen.

Under de senaste åren har regeringen vidtagit en rad viktiga åtgärder för att stärka krisberedskapen. Bland annat har man förtydligat ansvarsfördelningen för krisberedskapen mellan myndigheter, landsting och kommuner. Trots dessa förbättringar visar granskningarna att regeringen ytterligare behöver utveckla sin krishanteringsförmåga. En viktig förklaring till bristerna i landets krisberedskap är att regeringens styrning är för svag, enligt Riksrevisionen. Den uppföljning som regeringen gör av beredskapen är osystematisk och dåligt samordnad. Regeringen gör ingen egen bedömning av samhällets krishanteringsförmåga i ett tvärsektorielt perspektiv. Man gör heller ingen avvägd bedömning av sannolikheter och konsekvenser för olika risker som underlag för budgetprioriteringar.

Riksrevisionen menar också att det är en uppenbar brist att lagstiftningen i dag inte medger att regeringen kan utse en myndighet som får ansvar för den operativa krisledningen på nationell nivå, ens om samhällets nödvändiga funktioner hotas. Riksrevisionen anser därför att det är angeläget att regeringen genom lagstiftning ges sådana befogenheter.

Följande granskningsrapporter redovisas i den årliga rapporten:

- Statens insatser för att hantera omfattande elavbrott (RiR 2007:17)
- Krisberedskap i betalningssystemet – Tekniska hot och risker (RiR 2007:28)
- Pandemier – hantering av hot mot människors hälsa (RiR 2008:1)
- Dricksvattenförsörjning – beredskap för stora kriser (RiR 2008:8)
- Regeringen och krisen – Regeringens krishantering och styrning av samhällets krisberedskap för allvarliga samhällskriser (RiR 2008:9).

Regeringens återrapportering

Regeringens bedömning i budgetpropositionen är att det finns anledning att noga överväga de iakttagelser som revisorerna anför. I budgetpropositionen för 2009, under utgiftsområde 6 Försvar samt beredskap mot sårbarhet, redogör regeringen för de åtgärder av mer övergripande karaktär som är aktuella med anledning av revisorernas iakttagelser.

Samarbetet inom Regeringskansliet har under 2007–2008 intensifierats för att identifiera och tydliggöra de mål och krav som regeringen ställer på beredskapen för *kärnkraftsolyckor*. Regeringen har under 2007 uppdragit åt Statens strålskyddsinstitut att i samråd med Statens räddningsverk och berörda länsstyrelser redovisa faktiska kostnader som Statens räddningsverk och länsstyrelserna har haft för beredskap för kärnkraftsolyckor mellan 2004 och 2006, samt förslag till avgifter för åren 2008–2010. Regeringen avser att uppdraga åt Myndigheten för samhällsskydd och beredskap att redovisa vidtagna åtgärder mot bakgrund av rapporten Den svenska beredskapen för radiologiska och nukleära nödsituationer 2015. I propositionen Stärkt krisberedskap för säkerhets skull (prop. 2007/08:92) anger regeringen att Myndigheten för samhällsskydd och beredskap ska ansvara för att samordna och inrikta beredskapsarbetet för kärnkraftsolyckor.

Beträffande säkerheten vid vattenkraftsdammar har regeringen beslutat att ge Svenska kraftnät i uppdrag att utreda de statliga insatserna för *damm-säkerhet*. Vidare har regeringen beslutat att utreda Svenska kraftnäts befohgenheter relativt branschen vid svåra påfrestningar i *elsystemet*. Regeringen har även säkerställt att det tas fram ett underlag för om stamnätets dimensionering är rimlig relativt de kostnader som samhället kan drabbas av i händelse av svåra påfrestningar.

Regeringen ser allvarligt på Riksrevisionens kritik avseende *betalningssystemet* och anser att det centrala betalningssystemets robusthet bör stärkas ytterligare. Frågorna om det övergripande ansvaret för krisberedskap i betalningssystemet samt hur de grundläggande kraven på uthållighet och säkerhet i systemet ska regleras bereds för närvarande i Regeringskansliet.

Regeringen har fortsatt arbetet med att stärka beredskapen mot *pandemier* bl.a. genom inköp av antivirala läkemedel och säkrad vaccintillgång genom en s.k. pandemigaranti. Särskilda medel har även tilldelats Socialstyrelsen och Smittskyddsinstitutet för beredskapsåtgärder.

Regeringen avser att analysera vilka ytterligare åtgärder som behövs för att skapa tillräckliga förutsättningar för att allvarliga kriser inom *dricksvattenförsörjningen* ska kunna hanteras.

För att utveckla *styrning av krisberedskapen* har regeringen genomfört ett flertal åtgärder. I ett led att underlätta arbetet med bedömningar av krisberedskapen och därigenom utveckla styrningen gav regeringen Krisberedskapsmyndigheten i uppdrag att ta fram indikatorer på krisledningsförmåga, operativ förmåga samt förmåga i samhällsviktig verksamhet att motstå allvarliga störningar. Genom att samtliga berörda myndigheter använder dessa indikatorer uppnås en enhetlighet i och jämförbarhet mellan bedömningarna. Krisberedskapsmyndigheten har vidare, på uppdrag av regeringen, tagit fram mallar för risk- och sårbarhetsanalyser och förmågebedömningar tillsammans med berörda myndigheter. Dessa mallar är en utgångspunkt för det fortsatta arbetet med att utveckla styrningen och uppföljningen av samhällets krisberedskap. Myndigheten för samhällsskydd och beredskap ska fortsätta att stödja detta arbete. Regeringen avser att

låta myndigheten få möjlighet att utfärda föreskrifter för arbetet med risk- och sårbarhetsanalyser. Vidare leder Försvarsdepartementet ett departementsövergripande arbete inom Regeringskansliet där samtliga departement inom krisberedskapsområdet är representerade. Arbetet syftar till utveckla Regeringskansliets förmåga att bedöma samhällets krisberedskap. Under våren 2008 påbörjade Försvarsdepartementet även framtagandet av ett utbildningspaket som syftar till att förbättra förmågan i samhällets krisberedskap att samlat värdera och hantera kriser. Utbildningen kommer att genomföras mellan september och november 2008.

Riksdagens behandling

Finansutskottet har behandlat Riksrevisionens styrelses framställning 2007/08:RRS24 angående krisberedskap i *betalningssystemet* (bet. 2007/08:FiU31). Utskottet betonade vikten av att krisberedskapen inom betalningssystemet är god och ansåg, efter att ha tagit del av resultaten av Riksrevisionens granskning, att ytterligare åtgärder krävs för att säkerställa en förbättrad krisberedskap. Samtidigt noterade utskottet att regeringen och berörda myndigheter hade inlett ett sådant arbete. Utskottet ansåg vid en sammanvägd bedömning att resultaten av detta arbete, liksom av regeringens återrapportering om vidtagna åtgärder, inte borde föregripas i det läget. Utskottet avstyrkte därför Riksrevisionens styrelses framställning.

Försvarsutskottets har behandlat flera framställningar från Riksrevisionens styrelse. Det gäller Riksrevisionens styrelses framställning angående insatser för att hantera omfattande *elavbrott* (2007/08:RRS14, bet. 2008/09:FöU2). Försvarsutskottet ansåg, i likhet med Riksrevisionen, att tillgången till el är grundläggande för samhällets funktion. Det är därför nödvändigt att ställa höga krav på grundläggande säkerhet inom elförsörjningen, både vad det gäller underlaget för att förebygga omfattande elavbrott och åtgärder för att hantera ett sådant elavbrott. Sedan Riksrevisionen avlämnade sin rapport i juni 2007 har regeringen bl.a. beslutat att utreda Svenska kraftnäs befogenheter relativt branschen vid svåra påfrestningar i elsystemet. Vidare har regeringen säkerställt att det tas fram ett underlag om stamnätets dimensionering är rimlig relativt de kostnader som samhället kan drabbas av i händelse av svåra påfrestningar. Resultatet av dessa åtgärder borde enligt utskottets mening avvaktas, och utskottet avstyrkte på den grunden framställningen.

Vidare har utskottet behandlat Riksrevisionens styrelses framställning angående säkerheten vid *vattenkraftsdammar* (2007/08:RRS5, bet. 2007/08:FöU5). Försvarsutskottet betonade vikten av att säkerheten kring Sveriges vattenkraftsdammar är god och såg allvarligt på den kritik som Riksrevisionens styrelse framställt. Utskottet fann dock att det arbete som regeringen påbörjat, och som är en direkt följd av granskningen, borde avvaktas och gjorde på den grunden bedömningen att Riksrevisionens styrelses framställning inte behövde bifallas.

Slutligen har försvarsutskottet behandlat Riksrevisionens styrelses framställning angående beredskapen för *kärnkraftsolyckor* (2006/07:RRS26, bet. 2007/08:FöU4). Utskottet föreslog att riksdagen skulle tillkännage för regeringen som sin mening vad utskottet anfört om att regeringen måste vidta åtgärder vad gäller dels den akuta fasen under en kärnkraftsolycka, dels de långsiktiga konsekvenserna av en sådan olycka, dels redovisar för riksdagen vilka åtgärder som vidtagits och om några ytterligare åtgärder behövs från riksdagens sida.

Försvarsutskottet kommer under våren 2009 att behandla ytterligare två rapporter från Riksrevisionen, nämligen Riksrevisionens styrelses redogörelse angående *Dricksvattenförsörjning – beredskap för stora kriser* (2008/09:RRS4) samt Riksrevisionens styrelses framställning angående *Regeringen och krisen* (2008/09:RRS5). Vidare kommer socialutskottet i sitt budgetbetänkande hösten 2008 att behandla Riksrevisionens styrelses redogörelse angående statens beredskap att hantera *pandemier* (2007/08:RRS29).

Hanteringen av det svenska biståndet

Riksrevisionens iakttagelser

Riksrevisionen har granskat hanteringen av det svenska biståndet. Under 2006 betalade Sida ut närmare 900 miljoner kronor i budgetstöd till åtta länder. Granskningen visar att regeringen har beslutat om samarbetsstrategier för endast ett av dessa åtta länder. Avsaknaden av sådana långsiktiga bedömningar, tillsammans med otydligheter i regeringens riktlinjer, har gjort att Sida fått ta ett större ansvar för stödet än vad regeringen avsett. Sida har dock inte preciserat, och i flera fall inte heller följt, regeringens riktlinjer för hur budgetstöd ska beredas och beslutas. Sidas beslut bygger ofta på bristfälliga analyser av mottagarlandets förmåga att hantera ett budgetstöd och vilka risker som kan förknippas med detta. Regeringen skärpte i april 2008 riktlinjerna för budgetstödet i syfte att tydligare styra Sidas hantering av denna biståndsform.

I samband med granskningen av Sidas årsredovisningar har Riksrevisionen vid upprepade tillfällen uppmärksammat brister i Sidas interna styrning och kontroll. Det har bland annat gällt kontrollen av bistånd som kanaliseras från utlandsmyndigheter.

Med anledning av Riksrevisionens granskning har Sida med hjälp av en extern konsult följt upp de projekt i vilka revisionen iakttagit väsentliga brister. Sidas uppföljning av de aktuella projekten bekräftar enligt Riksrevisionen bilden av oordning i projektdokumentation och bokföring.

Följande granskningsrapporter redovisas i den årliga rapporten:

- Oegentligheter inom bistånd – Är Sidas kontroll av biståndsinsatser via enskilda organisationer tillräcklig (RiR 2007:20)
- Bistånd genom budgetstöd – Regeringen och Sidas hantering av en central biståndsform (RiR 2007:31).

Regeringens återrapportering

Regeringen framför i budgetpropositionen att riktlinjerna för budgetstödet skärptes i april 2008 i syfte att tydligare styra Sidas hantering av denna biståndsform. I budgetpropositionen, under utgiftsområde 7 Internationellt bistånd, redogör regeringen för övriga åtgärder som är aktuella med anledning av revisorernas iakttagelser. Regeringen har under 2008 reviderat riktlinjerna avseende bedömning och hantering av budgetstöd för fattigdomsbekämpning. Förtydliganden i riktlinjerna har gjorts mot bakgrund av Riksrevisionens granskning över regeringens och Sidas hantering av budgetstöd Bistånd genom budgetstöd (RiR 2007:31). Riktlinjerna har stärkts vad gäller uppföljning och beviljande av budgetstöd, och kopplingen mellan resultat och utbetalningar har tydliggjorts. Därtill ska mänskliga rättigheter och demokrati samt korruptionsbekämpning vara grundläggande förutsättningar för budgetstöd, utöver tidigare angivna bedömningskriterier avseende samarbetslandets strategi för utveckling och fattigdomsminskning, ekonomisk politik och offentlig finansiell styrning.

Riksdagens behandling

Utrikesutskottet behandlar i sitt budgetbetänkande (bet 2008/09:UU2) dels Riksrevisionens styrelses framställning angående Sidas kontroll av biståndsinsatser via enskilda organisationer (2007/08:RRS16), dels Riksrevisionens styrelses framställning angående regeringens och Sidas hantering av budgetstöd (2007/08:RRS27). Med anledning av förslaget i framställningen från Riksrevisionens styrelse om Sidas kontroll av biståndsinsatser via enskilda organisationer förutsätter utskottet att regeringen senast under nästa riksmöte återkommer till riksdagen med en samlad redovisning av vilka åtgärder den vidtagit för att säkerställa att organiseringen och uppföljningen av det bistånd som betalas ut via enskilda organisationer blir effektiv och att förekomst av oegentligheter och andra väsentliga fel motverkas. Regeringen bör också återkomma till riksdagen med en bedömning av åtgärdernas effekter. Det är utskottets avsikt att framgent noga följa vidareutvecklingen av åtgärder för att förhindra och beivra oegentligheter och korruption i utvecklingssamarbetet. Riksrevisionens framställning avstyrks av utskottet.

I framställningen från Riksrevisionens styrelse om regeringens och Sidas hantering av budgetstöd finns tre förslag. Enligt det första förslaget bör regeringen skyndsamt besluta om samarbetsstrategier för de länder som erhåller bistånd genom budgetstöd. Utrikesutskottet konstaterar att sex länder i dag får budgetstöd från Sverige. För fyra av dessa finns, eller planeras inom kort, regeringsbeslut om samarbetsstrategier. För två av länderna finns gällande landstrategier. Utskottet anser att det är angeläget att samarbetsstrategier tas fram för samtliga länder som får budgetstöd från Sverige. Enligt det andra förslaget i Riksrevisionens framställning bör regeringen säkerställa att besluten om bistånd genom budgetstöd är väl underbyggda. Utskottet konstaterar att regeringen 2008 har reviderat budgetstöds-

riktlinjerna. Dessa innehåller riktlinjer för bedömning och hantering av budgetstöd och slår fast grundläggande förutsättningar som måste vara uppfyllda om budgetstöd ska kunna lämnas. Det tredje förslaget i framställningen om budgetstöd innebär att regeringen bör förbättra återrapporteringen till riksdagen om effekterna av och riskerna med budgetstöd. Utskottet delar regeringens uppfattning att årets budgetproposition innebär ett steg på väg mot en tydligare rapportering rörande budgetstöd och välkomnar att regeringen framöver avser att ytterligare förbättra avrapporteringen till riksdagen. Avrapporteringen bör enligt utskottet inriktas på att belysa effekterna av och riskerna med budgetstöd. En bättre rapportering om effekter av och risker med budgetstöd måste rimligen grundas på uppföljning och utvärdering av budgetstödet. Utskottet förutsätter att den årliga resultatskrivelse om biståndet som regeringen avser att lämna till riksdagen fr.o.m. 2009 ska innefatta information om budgetstödet. Riksrevisionens framställning avstyrks av utskottet.

Stiftelser bildade av staten

Riksrevisionens iakttagelser

Riksrevisionen anser att regeringen bör säkerställa att de stiftelser som staten medverkat till att bilda, förvaltas på ett effektivt sätt enligt stiftelsernas ändamål. Regeringen saknar dock överblick över och kunskap om den verksamhet som stiftelserna bedriver. Riksrevisionens granskning visar att det saknas officiella uppgifter om hur många statligt bildade stiftelser som finns och hur stor förmögenhet de förvaltar. Detta får till följd att regeringen inte heller kan lämna heltäckande information till riksdagen om stiftelsernas verksamhet och hur de uppfyller sina ändamål.

För att ta till vara statens intressen som stiftare behöver regeringen underlag för att bedöma behovet av att ändra i föreskrifterna och för att kunna bereda beslut om tillsättningar i stiftelsernas styrelser. Riksrevisionens granskningar visar att regeringen i mycket begränsad utsträckning själv nyttjat möjligheten att följa upp och utvärdera stiftelserna för att skaffa sig sådana underlag.

Kvaliteten på stiftelsernas årsredovisningar är ojämn. Den finansiella redovisningen är enligt Riksrevisionen i allmänhet av godtagbar kvalitet, medan kvaliteten på förvaltningsberättelserna varierar stort. I vissa fall uppfyller de inte kraven i årsredovisningslagen.

Riksrevisionen anser också att regeringen bör förstärka utvärderingen av stiftelsernas kapitalförvaltning.

Följande granskningsrapporter redovisas i den årliga rapporten:

- Statligt bildade stiftelsers årsredovisningar (RiR 2007:27)
- Så förvaltas förmögenheten – Fem stiftelsers kapitalförvaltning och regeringens roll som stiftare (RiR 2007:30)
- Statligt bildade stiftelser – Regeringens insyn och uppföljning (RiR 2008:7).

Regeringens återrapportering

Regeringen framför i budgetpropositionen att stiftelser, om än bildade av staten, inte är en del av den statliga förmögenhetsmassan och ska därför inte heller ses som en del av det statliga åtagandet. Stiftelser bildade av staten omfattas följaktligen inte heller av den redovisning regeringen lämnar i årsredovisningen för staten. Regeringen redovisar att ett utkast till lagrådsremiss som har utarbetats inom Regeringskansliet och som rör vissa frågor i stiftelselagen m.m. för närvarande remissbehandlas. De förslag som övervägs syftar bl.a. till att förbättra tillsynen över stiftelser, genomföra vissa lättnader för stiftelserna när det gäller bokföring och revision samt öka förutsättningarna att komma till rätta med missbruk i samband med insamlande verksamhet.

Riksdagens behandling

Under våren 2009 kommer civilutskottet att behandla Riksrevisionens styrelses redogörelse angående statligt bildade stiftelsers årsredovisningar (2007/08:RRS23). Utbildningsutskottet kommer i sitt budgetbetänkande hösten 2008 att behandla Riksrevisionens styrelses redogörelse angående fem stiftelsers kapitalförvaltning och regeringens roll som stiftare (2007/08:RRS26). Konstitutionsutskottet kommer under våren 2009 att behandla Riksrevisionens styrelses framställning angående Statligt bildade stiftelser – Regeringens insyn och uppföljning (2008/09:RRS3).

Finansutskottets ställningstagande

Finansutskottet anser att den årliga rapporten fyller en viktig funktion genom att den översiktligt beskriver de viktigaste iakttagelserna från det gångna årets revision. De teman som ingår i den årliga rapporten 2008 utgår från områden inom vilka Riksrevisionen genomfört flera olika granskningar och därmed belyst problemen ur olika synvinklar. Genom den årliga rapporten erhålls därmed en helhetsbild över granskningarna på området och de slutsatser som Riksrevisionen dragit. Finansutskottet anser att den ordning som Riksrevisionen tillämpar för den årliga rapporten till stora delar är bra men har tidigare påpekat att det inte är nödvändigt att ”de viktigaste iakttagelserna” måste vara generella och övergripande för att redovisas i den årliga rapporten (bet. 2006/07:FiU8). Vidare har utskottet tidigare efterfrågat en tydlig koppling mellan valet av teman i den årliga rapporten och valet av inriktningar i granskningsplanen. I årets årliga rapport görs en koppling till granskningsplanen på så sätt att Riksrevisionen anger att tre prioriterade områden i granskningsplanen redovisas i den årliga rapporten. Finansutskottet kan konstatera att de redovisade iakttagelserna antingen har behandlats av riksdagen, eller kommer att behandlas inom den närmaste tiden, som en följd av Riksrevisionens styrelses framställningar och redogörelser.

Oberoende bevakning av det finanspolitiska ramverket

Riksrevisionen uttalar att det krävs en fortlöpande oberoende bevakning av regeringens tillämpning av det finanspolitiska ramverket. Vem som skulle ansvara för denna bevakning anges inte. Enligt regeringens återrapportering anser regeringen att tillkomsten av ett finanspolitiskt råd 2007 ger förutsättningar för en granskning av tillämpningen av finanspolitiken. I sin första rapport lämnar rådet flera synpunkter på utformningen och tillämpningen av finanspolitiken, bl.a. avseende redovisningen av överskottsmålet och regelverket kring utgiftstaket samt önskemål om att Finansdepartementet i större utsträckning publicerar de interna beräkningar och analyser som görs. Riksrevisionen har genomfört flera granskningar på området under 2007 och 2008 och redovisar både liknande iakttagelser som det finanspolitiska rådet och flera andra iakttagelser på området. Enligt utskottets mening är det värdefullt för riksdagen att såväl Riksrevisionen som Finanspolitiska rådet granskar regeringens tillämpning av det finanspolitiska ramverket.

Myndigheternas årsredovisningar

Beträffande de iakttagelser som Riksrevisionen lyfter fram i den årliga rapporten och som baserar sig på den årliga revisionens granskningar anser utskottet att det är av central betydelse att myndigheternas årsredovisningar är rättvisande för att regeringen ska kunna fullgöra sin redovisnings-skyldighet gentemot riksdagen enligt 44 § lagen (1996:1059) om statsbudgeten. Glädjande nog visar revisionen att kvaliteten i myndigheternas redovisning överlag fortfarande är god. De brister i den interna kontrollen som Riksrevisionen funnit hos flera myndigheter i samband med organisations- och verksamhetsförändringar är dock allvarliga och leder till såväl bristande kvalitet i redovisningen som risk för att kraven på hög effektivitet och god hushållning med statens resurser inte uppfylls. Utskottet förutsätter att regeringen noggrant följer större organisations- och verksamhetsförändringar vid myndigheterna och att regeringen framöver försäkras sig om att förutsättningar finns för att den interna kontrollen inte åsidosätts eller på andra sätt blir bristfällig vid sådana förändringar.

Granskningsrapporter som regeringen angett som slutbehandlade

Finansutskottet har vid flera tillfällen haft synpunkter på utförligheten och tydligheten i regeringens redovisning i budgetpropositionen vad gäller Riksrevisionens granskningsrapporter. Bland annat har utskottet framfört önskemål om att regeringen ska ange när ett granskningsärende bedöms vara färdigbehandlat.

I Riksrevisionens uppföljningsrapport 2008 kommenterar Riksrevisionen regeringens redovisning av slutbehandlade granskningsrapporter i budgetpropositionen för 2008. Ett granskningsärende som från regeringens sida anses vara slutbehandlat skulle, enligt Riksrevisionen, kunna ses som en

signal till både riksdagen och Riksrevisionen om att regeringen vidtagit de åtgärder som regeringen bedömt vara relevanta i förhållande till granskningsrapporten. Regeringen redovisade i budgetpropositionen för 2008 hela 67 granskningsrapporter som slutbehandlade. Riksrevisionen påpekar att det ibland är svårt att förstå på vilka grunder ett revisionsärende är avslutat och vilka beslut som regeringen hänvisar till. Ett vanligt beslut är att regeringen enbart hänvisar till ett datum då ärendet lagts till handlingarna (ad acta). I uppföljningen har Riksrevisionen inte i något av dessa fall (sammanlagt 22 rapporter) kunnat utläsa om angivet datum refererar till någon åtgärd eller något beslut, varken i finansplanen i budgetpropositionen eller under något utgiftsområde. I några fall har dessutom granskningen lagts till handlingarna innan riksdagen har fattat beslut om styrelsens framställning eller redogörelse. I ett sådant fall beslutade riksdagen om bifall till framställningen. I några fall är hänvisningarna felaktiga. Riksrevisionen skriver i uppföljningsrapporten att regeringen tydligare bör ange på vilka grunder en granskningsrapport är slutbehandlad.

Om man ser till regeringens redovisning av slutbehandlade granskningsrapporter i budgetpropositionen för 2009 kan konstateras att den otydlighet Riksrevisionen pekat på i hög grad kvarstår. Antalet rapporter som anges som slutbehandlade är dock betydligt färre, 20 stycken, jämfört med förra årets budgetproposition. Att otydlighet kvarstår i regeringens redovisning kan exemplifieras med granskningsrapporten om pandemier (RiR 2008:1). Rapporten anges som slutbehandlad i finansplanen i budgetpropositionen, enbart genom hänvisning till att den är lagd till handlingarna (ad acta) den 10 mars. Samtidigt redovisar regeringen i andra delar av budgetpropositionen flera åtgärder med anledning av granskningen. Granskningsrapporten har vidare föranlett en redogörelse från Riksrevisionens styrelse (2008/09 RRS29), som ännu inte behandlats av riksdagen. Regeringen har således lagt granskningsärendet till handlingarna innan det formellt behandlats av riksdagen.

Den nuvarande ordningen innebär att Riksrevisionen lämnar en rapport till regeringen och att Riksrevisionens styrelse i flertalet fall, vid ett senare tillfälle, lämnar en framställning eller redogörelse över denna rapport till riksdagen. Riksdagen har att hantera ärendet dels i form av ett ärende från styrelsen, dels i form av regeringens återrapportering i budgetpropositionen. Riksrevisionsutredningen har granskat denna ordning och föreslagit ändringar. Utredningen föreslår i sin första rapport Uppföljning av Riksrevisionsreformen (2008/09:URF1) att Riksrevisionen lämnar sina effektivitetsgranskningar direkt till riksdagen som svarar för att de lämnas vidare till regeringen för yttrande. Regeringen ska senast inom tre månader redogöra för riksdagen vilka åtgärder man vidtagit eller ämnar vidta med anledning av en granskningsrapport. Regeringens redogörelse ska lämnas i form av en särskild skrivelse för varje effektivitetsgranskning. Riksrevisio-

nens styrelse avskaffas och ersätts med ett insynsråd kallat Riksrevisionens parlamentariska råd. Denna nya ordning föreslås träda i kraft den 1 januari 2011.

Den nuvarande ordningen kommer således att bestå i åtminstone två år till och under denna tid är det utskottets uppfattning att en rimlig ordning borde vara att regeringen avvaktar riksdagens behandling av Riksrevisionens styrelses framställning eller redogörelse innan Riksrevisionens rapport läggs till handlingarna. Utskottet anser även, i likhet med Riksrevisionen, att regeringen tydligare bör ange på vilka grunder en granskningsrapport är slutbehandlad.

Särskilt yttrande

Utskottets beredning av ärendet har föranlett följande särskilda yttrande.

Redogörelse för Riksrevisionens årliga rapport 2008 (v)

Ulla Andersson (v) anför:

Vi har från Vänsterpartiet tidigare motionerat om vår syn på de finanspolitiska ramverken, bl.a. i vår budgetmotion för 2009 (2008/09:Fi271). Riksrevisionens skrivelse föranleder inte något nytt ställningstagande från vår sida utan vi vidhåller vår kritik.

BILAGA

Förteckning över behandlade förslag

Redogörelsen

Redogörelse 2008/09:RRS1 Riksrevisionens styrelses redogörelse angående Riksrevisionens årliga rapport 2008.