



Riksrevisionens årliga rapport 2005 (redog. RRS1)

Sammanfattning

Riksrevisionens styrelse har överlämnat Riksrevisionens årliga rapport i form av en redogörelse till riksdagen. Rapporten ska ge en övergripande bild av de viktigaste iakttagelserna från revisionsverksamheten under det senaste året. I rapporten finns fyra rekommendationer: att förbättra informationsvärdet i de budgetpolitiska dokument som överlämnas till riksdagen; att tillämpa budgetlagen strikt; att utveckla en långsiktig strategi för en mer konsekvent styrning av myndigheterna samt att förbättra möjligheterna till insyn och kontroll av förvaltningen i de statliga bolagen. Utskottet konstaterar att jämfört med föregående års budgetproposition har regeringen fördjupat redovisningen av åtgärder föranledda av Riksrevisionens iakttagelser. I betänkandet behandlas även ett motionsyrkande från allmänna motionstiden av Folkpartiet liberalerna, som rör Riksrevisionens granskning av Statistiska centralbyråns uppdragsverksamhet.

Innehållsförteckning

Sammanfattning.....	1
Utskottets förslag till riksdagsbeslut.....	3
Redogörelse för ärendet.....	4
Utskottets överväganden.....	5
Riksrevisionens årliga rapport 2005.....	5
Styrelsens redogörelse för Riksrevisionens årliga rapport.....	5
Riksrevisionens årliga rapport 2005.....	5
Regeringens återkoppling i budgetpropositionen för 2006.....	8
Finansutskottets ställningstagande.....	10
Riksrevisionens granskning av SCB:s uppdragsverksamhet.....	16
Motionen.....	16
Finansutskottets ställningstagande.....	17
Reservation.....	19
Riksrevisionens årliga rapport 2005, punkt 1 – motiveringen (m, fp, kd, c)	19
<i>Bilaga</i>	
Förteckning över behandlade förslag.....	21
Redogörelsen.....	21
Motion från allmänna motionstiden hösten 2005.....	21

Utskottets förslag till riksdagsbeslut

1. Riksrevisionens årliga rapport 2005

Riksdagen lägger redogörelse 2005/06:RRS1 till handlingarna.

Reservation (m, fp, kd, c) – motiveringen

2. Riksrevisionens granskning av SCB:s uppdragsverksamhet

Riksdagen avslår motion

2005/06:Fi211 av Gunnar Andrén och Eva Flyborg (båda fp) yrkan-
de 3.

Stockholm den 25 oktober 2005

På finansutskottets vägnar

Arne Kjörnsberg

Följande ledamöter har deltagit i beslutet: Arne Kjörnsberg (s), Mikael Odenberg (m), Karin Pilsäter (fp), Sonia Karlsson (s), Kjell Nordström (s), Mats Odell (kd), Agneta Ringman (s), Gunnar Axén (m), Bo Bernhardsson (s), Hans Hoff (s), Tomas Högström (m), Agneta Gille (s), Yvonne Ruwaida (mp), Tommy Ternemar (s), Gunnar Nordmark (fp), Siv Holma (v) och Jörgen Johansson (c).

Redogörelse för ärendet

Riksrevisionens styrelse överlämnar i en redogörelse till riksdagen (2005/06:RRS1) Riksrevisionens årliga rapport 2005. Redogörelsen överlämnas utan kommentarer från styrelsens sida. I den årliga rapporten sammanfattas de viktigaste iakttagelserna från den revisionsverksamhet som bedrivits under det senaste året. I rapporten lämnar Riksrevisionen fyra övergripande rekommendationer till regeringen.

I samband med redogörelsen behandlas även ett yrkande i en motion från allmänna motionstiden.

Utskottets överväganden

Riksrevisionens årliga rapport 2005

Utskottets förslag i korthet

Utskottet föreslår att riksdagen lägger Riksrevisionens årliga rapport 2005 till handlingarna. Utskottet har i huvudsak inga invändningar mot regeringens bedömning av redovisningen till riksdagen eller styrningen av myndigheter och bolag.

Jämför motiveringsreservation (m, fp, kd, c).

Styrelsens redogörelse för Riksrevisionens årliga rapport

Riksrevisionens styrelse har överlämnat Riksrevisionens årliga rapport 2005 till riksdagen i form av en redogörelse (2005/06:RRS1) utan kommentarer från styrelsens sida. Nedan refereras innehållet i den årliga rapporten.

Riksrevisionens årliga rapport 2005

I lagen (2002:1022) om revision av statlig verksamhet m.m. anges att de viktigaste iakttagelserna vid den årliga revisionen och effektivitetsrevisionen ska samlas i en årlig rapport. Den årliga rapporten ska enligt lagen lämnas till regeringen och riksdagen. Rapporten avser att ge en övergripande bild av de viktigaste iakttagelserna från revisionsverksamheten under det senaste året. Syftet har också varit att ge beslutsunderlag för såväl utveckling av statsförvaltningen som ansvarsutkrävande.

Riksrevisionen har i granskningsplanerna för såväl 2004 som 2005 fastställt fyra övergripande områden mot vilka granskningarna ska inriktas; Förvaltningspolitik och statligt ägande, Medborgarnas trygghet och rättssäkerhet, Välfärdssystemens robusthet samt Tillväxt och utveckling. Inom ramen för dessa övergripande prioriteringar har Riksrevisionen under det gångna året arbetat med följande områden:

- regeringens redovisning till riksdagen
- regeringens styrning av bolag och myndigheter
- myndigheternas genomförande av sina uppdrag.

Sammantaget har ett trettiotal effektivitetsgranskningar genomförts. Vidare har Riksrevisionen inom ramen för den årliga revisionen granskat 286 myndigheter och andra organisationer samt ett 60-tal bolag och stiftelser. Granskningarna har berört i princip samtliga riksdagsutskotts verksamhetsområden.

Regeringens redovisning till riksdagen

Riksrevisionen har uppmärksammat ett antal brister i regeringens redovisning till riksdagen. Riksrevisionen konstaterar att avsteg gjorts från principerna om fullständighet och bruttoredovisning i budgetlagen. Ett exempel är det tillfälliga sysselsättningsstödet, som utformats som en skattekreditering. Ett annat exempel är att myndigheterna under senare år tillåtit disponera en allt större del av sina intäkter från offentligt rättsliga avgifter. Det innebär att den avgiftsbelagda verksamheten inte redovisas på statsbudgeten och därmed inte underkastas samma prövning som anslagsfinansierad verksamhet. Riksrevisionen noterar samtidigt att dessa avsteg från budgetlagens huvudprincip godkänts av riksdagen. Konsekvensen av sådana avsteg blir dock att medlen inte prövas mot andra angelägna utgifter som påverkar utgiftstaket. Därmed begränsas enligt Riksrevisionen budgetlagens bidrag till att strama upp budgetbehandlingen och stärka budgetdisciplinen.

Riksrevisionen redogör också för områden där regeringens prognoser varit bristfälliga. I flera fall har regeringen inte levt upp till budgetlagens bestämmelser om att förklara väsentliga skillnader mellan budgeterade anslag och prognoser. Exempelvis konstateras att regeringen felbedömt sjukpenningen under ett antal år. Detta medför oplanerade omDispositioner och bidrar till att göra budgetpolitiken mer kortsiktig och oförutsägbar.

Vidare visar Riksrevisionens granskningar flera exempel på att regeringens information till riksdagen inom olika områden är begränsad, helt saknas eller har dålig kvalitet. Problemen beror enligt Riksrevisionen främst på brister i regeringens mål och återrapporteringskrav till myndigheterna.

Riksrevisionen anser också att informationsvärdet i Årsredovisning för staten borde förbättras, och hänvisar i detta sammanhang till utredningsförslaget om reformerad lag om statsbudgeten (Ds 2003:49).

Regeringens styrning av myndigheter och bolag

Riksrevisionen har under det gångna året särskilt granskat resultatstyrningen. En viktig iakttagelse i flera granskningar är att de mål som regeringen formulerar är otydliga och svåra att följa upp. Målen ger begränsad vägledning till myndigheterna om vilka aktiviteter som är prioriterade. Konsekvensen av den svaga resultatstyrningen blir att riksdagens beslut om ändrad inriktning inte har fått genomslag i form av förändrad verksamhet. Otydliga återrapporteringskrav försvårar för regeringen att bedöma verksamhetens resultat. Det i sin tur gör det även svårt för regeringen att leva upp till kraven i budgetlagen, att regeringen ska redovisa till riksdagen de resultat som uppnåtts inom olika verksamhetsområden.

Flera beslut fattas också sent under året, vilket skapar en ryckighet i myndigheternas förutsättningar. Exempelvis tog regeringen 2004 bort möjligheten att disponera eventuellt anslagssparande under nästkommande år.

Riksrevisionen konstaterar att flera myndigheter, sannolikt som en följd av regeringens beslut om anslagssparandet, har haft omotiverade utgiftsökningar under december 2004.

När det gäller regeringens styrning av de statliga bolagen har Riksrevisionen pekat på brister i insyn och transparens som en följd av formlös styrning inklusive bristfällig dokumentation av underlag inför beslut. Vidare har regeringen i många fall inte konkretiserat kraven kring särskilda samhällsintressen, och hur dessa ska avvägas mot kraven på affärsmissighet. Otydliga ansvarsförhållanden mellan regeringen och styrelserna samt avsaknad av bolagsstämmobeslut underminerar enligt Riksrevisionen förutsättningarna för att utkräva ansvar från bolagen.

Myndigheternas genomförande av sina uppdrag

Den årliga revisionen har visat att myndigheternas ekonomiska redovisning, med några få undantag, ger en i allt väsentligt rättvisande bild. I tolv fall har revisionsberättelsen lämnats med invändning, vilket är ungefär i nivå med tidigare år.

För myndigheternas bemyndiganden att ingå åtaganden om framtida utgifter, finns brister på olika nivåer hos närmare en tredjedel av berörda myndigheter. I några av dessa fall har myndigheternas överträdanden av sitt bemyndigande lett till invändning i revisionsberättelsen. Det gäller exempelvis Högskoleverket och Länsstyrelsen i Gävleborg.

Riksrevisionen har i flera granskningar uppmärksammat problem med att myndigheter och organisationer inte behandlar medborgarna på ett likvärdigt sätt. Även regelefterlevnad och förmåga att leverera gjorda åtaganden brister inom enskilda myndigheter. Flera granskningar visat att tillsynen, som är ett viktigt instrument för att garantera likabehandling och regelefterlevnad, inte lever upp till kraven. Omfattningen är i vissa fall för liten, planeringen brister och prioriteringen av inriktningen är ineffektiv. I förlängningen riskerar detta att leda till att regeringens och riksdagens mål, för de verksamheter som är föremål för tillsynen, inte uppfylls.

Riksrevisorernas slutsatser och rekommendationer

Utifrån ovan beskrivna iakttagelser lämnar Riksrevisionen följande övergripande rekommendationer. Regeringen bör överväga att:

1. förbättra informationsvärdet i de budgetpolitiska dokument som överlämnas till riksdagen
2. tillämpa budgetlagen strikt
3. utveckla en långsiktig strategi för en mer konsekvent styrning av myndigheterna
4. förbättra möjligheterna till insyn och kontroll av förvaltningen i de statliga bolagen.

Regeringens återkoppling i budgetpropositionen för 2006

Regeringen redovisar åtgärder med anledning av Riksrevisionens iakttagelser dels i budgetpropositionen, dels i skrivelsen Årsredovisning för staten. I volym 1 i budgetpropositionen inriktas redogörelsen på iakttagelser och åtgärder av större vikt som rör budget-, effektivitets- eller kontrollaspekter. Under respektive utgiftsområde och politikområdesavsnitt kommenteras vidare den granskning som berör respektive politikområde. Regeringen nämner samtliga granskningsrapporter som publicerats det senaste året. Även flera av tidigare års granskningar kommenteras. Förutom att granskningsrapporternas slutsatser refereras beskriver regeringen i de flesta fall någon form av åtgärd som vidtagits för att komma tillrätta med problemet. Regeringen påpekar att då det ofta tar tid att överväga och vidta relevanta åtgärder kan redogörelsen på sikt komma att omfatta, inte bara årets lämnade granskningsrapporter och revisionsberättelser, utan också sådana från tidigare år.

Regeringens redovisning till riksdagen

Regeringen konstaterar att Riksrevisionen riktar kritik mot vad man menar är avvikelser från principerna om transparens, kostnadskontroll och budgetdisciplin i budgetlagen. Riksrevisionen riktar exempelvis kritik mot regeringen angående utformningen av det tillfälliga sysselsättningsstödet, då man menar att stödet utgör en avvikelse från principen om bruttoredovisning på statsbudgeten. Med anledning av kritiken påpekar regeringen att stöd till kommuner och landsting i huvudsak redovisas på statsbudgetens utgiftssida. Samtidigt förekommer även stöd på inkomstsida, s.k. skatteutgifter. Sysselsättningsstödet utformning som en skattenedsättning bygger på en tillämpning av lagen (2002:179) om kreditering på skattekonto av tillfälligt sysselsättningsstöd till kommuner och landsting. Enligt regeringen kan förfarandet visserligen ses som en avvikelse från budgetlagens princip om bruttoredovisning, men sysselsättningsstödet lämnas med stöd av annan lag. Utformningen av stödet har således skett genom beslut av riksdagen (bet. 2001/02:FiU26, rskr. 2001/02:198).

Regeringen kommenterar vidare frågan om hur intäkter som myndigheterna förfogar över ska bli föremål för budgetprövning. Mot bakgrund av Riksrevisionens iakttagelser i anslutning till granskningen av myndigheternas avgifter avser regeringen att initiera ett utredningsarbete inom avgiftsområdet under hösten 2005.

Angående brister i regeringens information till riksdagen menar regeringen att det är angeläget att riksdagen får del av en rättvisande resultatredovisning och att en fortsatt dialog mellan regeringen och riksdagen i dessa frågor därför är av högsta vikt. Samtidigt påpekar regeringen att arbetet med att utveckla den ekonomiska styrningen i staten, i syfte att bl.a. möjliggöra en ändamålsenlig resultatredovisning, måste ses i ett långsiktigt perspektiv. Fortfarande återstår en hel del arbete med att precisera mål- och resultatmått/-indikatorer innan det är möjligt att fullt ut redovisa

information om effekter och resultat inom skilda områden. Regeringen har för avsikt att under 2006 återkomma till riksdagen med en redogörelse för den närmare inriktningen av förestående utvecklingsinsatser inom området.

När det gäller informationens kvalitet i Årsredovisning för staten menar regeringen att det här pågår ett ständigt förbättringsarbete. Exempel på detta är redovisningen av statliga garantier där regeringen gett i uppdrag till Riksgäldskontoret att utreda hur en sammanställning över statens samlade risktagande kan göras. Ytterligare ett exempel på den fortlöpande utvecklingen av statsbudgeten, och i förlängningen årsredovisningen, är förslaget om ändrad utformning av statsbudgetens inkomster som presenteras i årets budgetproposition.

Regeringens styrning av myndigheter och bolag

Regeringen framhåller att arbetet med att successivt stärka styrningen och uppföljningen av förvaltningen fortskrider. En viktig del i detta är tydliga mål och återrapporteringskrav i de årliga regleringsbrev. Riksrevisionen riktar kritik mot att beslut fattas sent under året. Här menar dock regeringen att den är skyldig att vidta vissa åtgärder som får konsekvenser för enskilda myndigheter om det finns risk för att utgiftstak eller utgiftsramar kommer att överskridas.

Angående kritiken mot formlös styrning av bolagen skriver regeringen att aktiebolagslagen (1975:1385) anger vilka formella frågor som kräver bolagsstämmans beslut. Regeringen och de statligt ägda bolagen följer lagstiftningen och behandlar på ordinarie och extra bolagsstämmor de frågor som kräver stämmobeslut. Vidare menar regeringen att det är en bedömningsfråga vilka anvisningar från ägare som bör fastställas genom formella stämmobeslut. Beträffande bristande insyn påpekar regeringen att många av de statliga bolagen under senare år anordnat öppna stämmor, vilket regeringen också förespråkar i sin ägarpolitik.

Avseendeklarheter i Vattenfalls miljö- och energipolitiska uppdrag påpekar regeringen att genom ett tillägg i bolagsordningen från april i år har Vattenfalls uppdrag i omställningen till ett ekonomiskt och ekologiskt hållbart svenskt energisystem tydliggjorts.

När det gäller förvaltningsmodellen är regeringens samlade bedömning att nuvarande ordning med bolagsförvaltaren på dubbla stolar är förenlig med gällande lagstiftning. Dock menar man att det kan finnas andra skäl att överväga denna fråga i särskild ordning. Regeringen påpekar att det inom Regeringskansliet pågår ett arbete med riktlinjer för ägarförvaltningen och bedömer att dessa riktlinjer kommer att bidra till ökad tydlighet samt stärka den interna kontrollen och möjligheten till extern granskning.

Myndigheternas genomförande av sina uppdrag

Regeringen uppger att man ser allvarligt på de brister som Riksrevisionen påtalar rörande myndigheternas hantering av bemyndiganden. Regeringen har därför i dialog med Ekonomistyrningsverket inlett en översyn av regler-

ingen inom området. Högskoleverket fick invändning i revisionsberättelsen till följd av att man gjort omfattande åtaganden utan att ha bemyndigande för detta. Regeringen begär i tilläggsbudget att ett bemyndigande om 8 miljoner kronor för 2006 ges för Högskoleverkets del.

Riksrevisionen uppmärksammar att myndigheter och organisationer inte behandlar människor på ett likvärdigt sätt. Inför denna kritik poängterar regeringen att det är avgörande för förvaltningens funktion och trovärdighet att statliga förvaltningsmyndigheters handläggning sker likvärdigt och rättssäkert. Regeringen hänvisar till socialförsäkringsområdet och det nyligen genomförda förstatligandet av försäkringskassorna som ett exempel på en organisationsförändring som skapar goda förutsättningar för likvärdighet och rättssäkerhet.

Angående Riksrevisionens kritik mot brister i tillsynsverksamheten hänvisar regeringen till Tillsynsutredningen, som hösten 2004 överlämnade sitt slutbetänkande Tillsyn – Förslag om en tydligare och effektivare offentlig tillsyn (SOU 2004:100). Betänkandet har remissbehandlats och bereds för närvarande i Regeringskansliet.

Finansutskottets ställningstagande

Regeringen är enligt budgetlagen skyldig att rapportera till riksdagen vad den gjort med anledning av Riksrevisionens granskningar. Enligt finansutskottets uttalande i samband med inrättandet av myndigheten Riksrevisionen bör redovisningen vara både samlad och fyllig (bet. 2002/03:FiU20). Regeringen är således skyldig att rapportera till riksdagen oavsett om en viss granskning inneburit att Riksrevisionens styrelse utnyttjat sin initiativrätt eller ej. Från tidpunkten för bildandet av Riksrevisionen fram till oktober 2005 har Riksrevisionen redovisat 46 rapporter inom effektivitetsrevision. Styrelsen har utnyttjat sin initiativrätt i riksdagen i 33 av dessa fall¹.

Fördjupad redovisning i jämförelse med föregående år

Utskottet kan konstatera att jämfört med föregående års budgetproposition har regeringen fördjupat redovisningen av åtgärder föranledda av Riksrevisionens iakttagelser. Totalt har Riksrevisionen lämnat 23 granskningsrapporter inom effektivitetsrevision sedan förra årets budgetproposition. Samtliga dessa refereras i budgetpropositionen. För drygt hälften av rapporterna har regeringen redovisat åtgärder för en större del av Riksrevisionens förslag. För rapporten om regelförenklingar för företag (RiR 2004:23) saknas visserligen kommentarer i budgetpropositionen, men i stället har regeringen beskrivit sina åtgärder i en skrivelse (2004/05:48) till riksdagen om minskad administration för företagen. För endast en av det senaste årets granskningsrapporter saknas regeringens beskrivning av åtgärder helt. Det gäller rapporten Höga chefs/befattningshavares representation och förmå-

¹ Tio rapporter har lagts till handlingarna och 3 rapporter är under beredning av styrelsen.

ner i statliga bolag och stiftelser (RiR 2005:8). Regeringen konstaterar att man inte finner anledning att kommentera granskningsresultatet då rekommendationerna inte är riktade till regeringen utan till de statliga bolagen och stiftelserna.

Svårt avgöra när en rapport är slutbehandlad

Utskottet anser att det kan vara svårt att utifrån regeringens redogörelse i budgetpropositionen avgöra huruvida ett granskningsärende anses som slutbehandlat. Det kan även vara svårt att avgöra vilket tidsperspektiv som regeringen tänker sig för olika åtgärder. De åtgärder regeringen återoppar med anledning av Riksrevisionens granskning är i allmänhet i form av ett pågående, alternativt kommande, arbete/utredning/översyn. Så är exempelvis fallet med rapporten om offentligrättsliga avgifter, där regeringen hänvisar till en kommande översyn. Denna översyn har tidigare aviserats till våren 2005, men uppges nu i budgetpropositionen komma i gång under hösten 2005. Ett annat exempel rör en granskningsrapport om Statistiska centralbyråns uppdragsverksamhet (RiR 2004:8), som behandlades i föregående års budgetproposition. De åtgärder regeringen då sade sig överväga har till vissa delar genomförts. I årets budgetproposition meddelar regeringen endast att Riksrevisionens styrelse lagt den aktuella rapporten till handlingarna. Inga kommentarer görs exempelvis om förtydligande av SCB:s uppdrag, en åtgärd regeringen sade sig överväga i föregående års budgetproposition. Det framgår därmed inte om regeringen fortfarande överväger huruvida Statistiska centralbyråns uppdrag behöver förtydligas avseende vilka tjänster som ska finansieras med anslag respektive vilka som ska finansieras med avgifter.

Utskottet anser att någon form av klagörande skrivning i budgetpropositionen, om huruvida regeringen anser att ett visst granskningsärende är färdigbehandlat, vore värdefullt. För pågående eller kommande arbeten bör i möjligaste mån en tidsram anges. Sådana skrivningar skulle lämpligen läggas i anslutning till den övergripande redogörelsen för Riksrevisionens granskning i volym 1. Utskottet förväntar sig att regeringen i nästa års budgetproposition förtydligar redogörelsen i dessa avseenden.

För övrigt kan konstateras att livslängden på granskningsrapporterna – sett i ett åtgärds perspektiv – i allmänhet är längre än ett år. En stor del av föregående års granskningar nämns och kommenteras i budgetpropositionen för 2006. Det är också i kommentarerna till några av de tidigare granskningsrapporterna som regeringens svar på Riksrevisionens rekommendationer är mest tydliga och konkreta. I budgetpropositionen skriver regeringen att redogörelsen under rubriken Revisionens iakttagelser på sikt kan komma att omfatta inte bara under året lämnade granskningsrapporter och revisionsberättelser utan också sådana från tidigare år. Detta är enligt utskottets bedömning rimligt med tanke på att många av de problemområden som uppmärksammas av Riksrevisionen kräver tid att åtgärda.

Rekommendationen om att förbättra informationsvärdet i de budgetpolitiska dokumenten

Utskottet kan konstatera att Riksrevisionen i sin granskning ger stort utrymme åt frågan om informationsvärdet i de dokument som överlämnas till riksdagen. De iakttagna bristerna gäller statsbudgetens avgränsning, prognoser om statsbudgetens utfall samt regeringens redovisning av uppnådda resultat. Brister av ovan nämnda slag har iakttagits i tolv granskningsrapporter². Utskottet noterar att regeringen i årets budgetproposition redovisar någon form av åtgärd för samtliga dessa tolv rapporter, med undantag för en rapport om den elektroniska förvaltningen, som dock behandlades i föregående års budgetproposition.

Utskottet lägger stor vikt vid att regeringen förser riksdagen med en rättvisande resultatredovisning. Utskottet har även vid upprepade tillfällen framfört sina synpunkter i detta avseende till regeringen, bl.a. i förra årets budgetbetänkande (2004/05:FiU1) och i betänkandet om Årsredovisning för staten 2004 (bet. 2004/05:FiU28). Utskottet påpekade att bristen på överensstämmelse mellan indelningen i politikområden och indelningen i utgiftsområden och utskott, försvårar en helhetssyn, där mål- och resultatbedömningen kan kopplas ihop med budgetförslagen. Vidare att trots att mål- och resultatstyrningen utvecklats under lång tid finns det fortfarande endast ett begränsat antal resultatindikatorer explicit redovisade i budgetpropositionen. Utskottet menade att uppföljningen och resultatredovisningen i politikområdestermerna borde kunna utvecklas vidare och fungera på ett bättre sätt. Dock ansåg utskottet att det inte var lika naturligt att den ekonomiska styrningen från riksdagens sida sker i en politikområdesstruktur. Detta då styrningen av statlig verksamhet inte sker direkt med mål för politikområden utan normalt via uppdrag till en myndighet. Utskottet påpekade vidare att förhållandevis få resultatskrivelser lämnats till riksdagen i jämförelse med Riksdagskommitténs ursprungliga önskemål om en resultatskrivelse per utgiftsområde och år.

Utskottet noterar nu att regeringen i budgetpropositionen för 2006 uppger att en hel del arbete med att precisera mål- och resultatindikatorer återstår innan det är möjligt att fullt ut redovisa information om effekter och resultat inom skilda områden. Vidare att regeringen har för avsikt att under 2006 återkomma till riksdagen med en redogörelse för den närmare inriktningen av förestående utvecklingsinsatser inom området. Utskottet anser att det är angeläget att så sker.

² Offentlig förvaltning i privat regi – statsbidrag till idrottsrörelsen och folkbildningen (RiR 2004:15), Rätt avgifter? Statens uttag av tvingande avgifter (RiR 2004:17), Vem styr den elektroniska förvaltningen? (RiR 2004:19), Arlandabanan (RiR 2004:22), Regel-förenklingar för företag (RiR 2004:23), Sjukpenningsanslaget utgiftsutveckling under kontroll? (RiR 2004:25), Utgift eller inkomstavdrag (RiR 2004:26), Barnkonventionen i praktiken (RiR 2004:30), Miljömålsrapporteringen (RiR 2005:1), Tillväxt genom samverkan (RiR 2005:2), Regionala stöd – styrs de mot ökad tillväxt? (RiR 2005:6), Ökad tillgänglighet i sjukhusvården (RiR 2005:7).

Utskottet anser vidare att Riksrevisionens rekommendation till regeringen om att förbättra informationsvärdet i de budgetpolitiska dokument som lämnas till riksdagen framstår som lite märklig. Detta mot bakgrund av att det torde vara riksdagen själv som kan och bör bedöma vilket informationsunderlag man behöver i olika sammanhang. Här har ju knappast heller Riksrevisionen full inblick i alla de dokument som regeringen lämnar till riksdagen under året. Utskottet inhämtar dessutom information via interna och externa utfrågningar av företrädare för regeringen och olika myndigheter. Vidare kan påpekas att det finns ett minoritetsskydd i Riksdagsordningen (4 kap 11 §), som innebär att om minst fem ledamöter i ett utskott vid behandlingen av ett ärende begär det, ska utskottet inhämta ytterligare information i frågan³.

Rekommendationen om att tillämpa budgetlagen strikt

Rekommendationen om att tillämpa budgetlagen strikt bygger i princip på samma underlag som föregående rekommendation om informationsvärdet i de budgetpolitiska dokumenten. Utskottet noterar att särskilt viktiga delar av underlaget för denna rekommendation är granskningsrapporterna om sjukpenninganslaget (RiR 2004:25) respektive sysselsättningsstödet som inkomstavgifter (RiR 2004:26). I rapporten om sjukpenninganslaget rekommenderar Riksrevisionen regeringen att tydligare redovisa sina beräkningar samt att bättre förklara avvikelser mellan prognoser och utfall. Regeringens svar i budgetpropositionen är att Riksrevisionens iakttagelser bl.a. beaktats i arbetet med regeringens strategi för det fortsatta arbetet med att minska sjukfrånvaron.

I granskningen av sysselsättningsstödet rekommenderar Riksrevisionen att regeringen tar initiativ till förändringar som innebär krav på tekniska justeringar av utgiftstak. Regeringen hänvisar till att man har stöd i lag för den konstruktion av sysselsättningsstödet som man valt.

Utskottet vill här påminna om att regeringens hantering av det tillfälliga sysselsättningsstödet tidigare behandlats av finansutskottet. Senast i betänkande 2004/05:FiU20, då utskottet konstaterade att budgetlagens princip om bruttoredovisning bidrar till att skapa tydlighet och transparens i den statliga redovisningen. Budgetlagen har som huvudprincip att utgifter och inkomster ska bruttoredovisas men tillåter samtidigt vissa undantag från denna princip. Riksdagen har, efter beslut i varje enskilt fall, godkänt ett antal sådana undantag, varav det tillfälliga sysselsättningsstödet är ett. Utskottet menade vidare att undantag från denna princip borde göras restriktivt, och regeringen bör i varje enskilt fall motivera de undantag som föreslås. I samband med beslutet om sysselsättningsstödet konstaterade utskottet att tekniken att kreditera skattekontot tillämpats även för andra typer av stöd som riksdagen tidigare beslutat om och att dessa stöd redovi-

³ Begäran gäller information från statliga myndigheter, och utskottet får avslå en begäran om utskottet anser att den begärda åtgärden skulle fördröja ärendets behandling så att ett avsevärt men skulle uppkomma. Utskottet ska i så fall i sitt betänkande redovisa skälen till att en begäran har avslagits.

sas tydligt under inkomstiteln Nedsättning av skatter. Utskottet ansåg därmed att de grundläggande principerna om transparens i den statliga budgetredovisningen var tillgodosedda.

Rekommendationen om att utveckla en mer konsekvent styrning av myndigheterna

Utskottet noterar att oklarheter i mål och återrapporteringskrav till myndigheterna påvisas bl.a. med hjälp av en förstudie av regleringsbrev för 2003 och 2004. Mer än hälften av regleringsbreven innehåller mål som är otydliga och svåra att mäta, och mer än en tredjedel innehåller otydliga återrapporteringskrav. Vidare saknas i många fall förutsättningar för en effektiv mål- och resultatstyrning och utformningen av riktade bidrag till kommuner och landsting är i flera fall oklara⁴. Utöver rapporter inom effektivitetsrevision används även underlag från den årliga revisionen. Här påvisas särskilt det faktum att regeringen under pågående år kan ändra verksamhetens inriktning och de finansiella villkoren för myndigheterna.

Regeringen anger som svar på sistnämnda kritik att man enligt budgetlagen är skyldig att vidta åtgärder när utgiftstaket är hotat. Utskottet vill här påminna om att regeringens beslut om att dra in myndigheternas anslagssparande behandlades av finansutskottet i förra årets budgetbetänkande (bet. 2004/05:FiU1). Utskottet konstaterade då att systemet med anslagssparande och anslagskrediter på ramanslag syftar till att myndigheterna ska utnyttja sina anslagsmedel på ett ansvarsfullt, långsiktigt och effektivt sätt. Den ansvarsfullhet som spar- och kreditmöjligheterna är tänkta att skapa riskerar att undergrävas av återkommande begränsningar i möjligheterna att använda sparade medel och det blir åter rationellt för myndigheterna att göra av med pengarna före årsskiftet. De kortsiktiga åtgärderna för att klara utgiftstaket riskerar därför att få negativa konsekvenser för långsiktigheten och effektiviteten i myndigheternas sätt att använda sina anslagsmedel. Samtidigt påpekar utskottet att regeringen enligt budgetlagen är skyldig att vidta åtgärder som den har befogenhet till för att undvika att utgiftstaket överskrids.

Utskottet noterar i övrigt att regeringen kommenterat samtliga rapporter som åberopas av Riksrevisionen i anslutning till denna rekommendation, med undantag för rapporten om den elektroniska förvaltningen. Regeringen uppger exempelvis att man beslutat att tillsätta en parlamentarisk kommitté med uppdrag att göra en översyn av integrationspolitikens mål och effektivitet i linje med Riksrevisionens rekommendationer i granskningen av invandrarpolitiken. Beträffande de regionala stöden hänvisar regeringen till ett påbörjat utvecklingsarbete i dialog med Nutek för att

⁴ Här stöder Riksrevisionen sina uttalanden i huvudsak på följande rapporter: Arbetsmiljöverkets tillsyn (RiR 2004:14), Vem styr den elektroniska förvaltningen? (RiR 2004:19), Tillväxt genom samverkan (RiR 2005:2), Från invandrarpolitik till invandrarpolitik (RiR 2005:5), Regionala stöd – styrs de mot ökad tillväxt? (RiR 2005:6), Utgift eller inkomstavdrag? (RiR 2004:26), Ökad tillgänglighet i sjukhusvården (RiR 2005:7), Statens bidrag för att anställa mer personal i skolor och fritidshem (RiR 2005:9)

förbättra uppföljningen av stöden. Vidare uppger regeringen att återrapporteringskraven för universitet och högskolor för samverkansuppgiften omarbetats och förtydligats i enlighet med det Riksrevisionen föreslår i granskningsrapporten Tillväxt genom samverkan. Rapporten om Arbetsmiljöverkets tillsyn ges stort utrymme i budgetpropositionen. En rad åtgärder, i flera fall i form av nya uppdrag i myndigheternas regleringsbrev, redovisas till följd av rapporten.

Rekommendationen om att förbättra möjligheterna till insyn och kontroll av förvaltningen av de statliga bolagen

Den fjärde rekommendationen bygger på iakttagelser i fyra granskningsrapporter om de statliga bolagen⁵. De iakttagelser som noteras i den årliga rapporten är delvis väl kända från de tidigare granskningsrapporterna. De generella iakttagelser som nu görs rörande otydligheten i bolagens uppdrag – speciellt för bolag med särskilda samhällsintressen – är dock tydligare nu än i de tidigare behandlade rapporterna.

Utskottet noterar att regeringen i vissa avseenden gör en annan bedömning än Riksrevisionen beträffande styrningen av de statliga bolagen. För övrigt kan konstateras att regeringen kommenterar huvuddelen av rekommendationerna i granskningen av såväl Vattenfall AB som av SJ:s bolagisering. För Arlandabanan har regeringen kommenterat samtliga rekommendationer som gavs i rapporten samt redovisat vilka åtgärder som man planerar göra respektive redan har genomfört.

Några kommentarer till Riksrevisionens rekommendationer och vem de riktas till

Utskottet kan konstatera att Riksrevisionens fyra övergripande rekommendationer till regeringen samtliga är generella och övergripande till sin karaktär. Också regeringens återkoppling till de fyra rekommendationerna håller sig följaktligen på ett ganska övergripande och allmänt plan. Om man ser till de enskilda granskningsrapporter som ligger till grund för de övergripande rekommendationerna är såväl Riksrevisionens åtgärdsförslag som regeringens svar i allmänhet mer specifika.

Utskottet noterar att ca två tredjedelar av de rekommendationer som Riksrevisionen lämnar i det senaste årets granskningsrapporter riktas till regeringen. En vanlig form av rekommendation är att regeringen uppmanas se över och förtydliga en myndighets eller ett statligt bolags regleringsbrev eller uppdrag. En annan vanligt typ av rekommendation är att regeringen uppmanas tydliggöra den information som lämnas till riksdagen. Flera rekommendationer handlar om att regeringen ska se över en lag eller förordning eller tillämpningen av densamma.

⁵ Vattenfall AB (RiR 2004:18), Arlandabanan (RiR 2004:22), Regeringens förvaltning och styrning av sex statliga bolag (RiR 2004:28), Bolagiseringen av Statens järnvägar (RiR 2005:11).

Ungefär en tredjedel av Riksrevisionens rekommendationer är riktade till en myndighet eller ett statligt bolag. I dessa fall handlar rekommendationerna vanligen om att kvalitetssäkra en verksamhet eller att förbättra rapporteringen eller analysen inom ett visst område. Flera rekommendationer riktade till myndigheter handlar också om att dessa ska ta fram eller förtydliga en strategi eller mål för en verksamhet.

I de fall rekommendationerna är riktade till en myndighet eller ett statligt bolag är de i allmänhet mer specifika och avgränsade jämfört med de rekommendationer som riktas till regeringen.

Finansutskottets sammanfattande ställningstagande

Mot denna bakgrund föreslår utskottet att Riksrevisionens årliga rapport 2005 läggs till handlingarna.

Riksrevisionens granskning av SCB:s uppdragsverksamhet

Utskottets förslag i korthet

Utskottet avstyrker förslaget om att ge regeringen till känna att denna ska klargöra vilka åtgärder man avser vidta med anledning av Riksrevisionens granskning av SCB:s uppdragsverksamhet. Detta då den aktuella rapporten behandlades av regeringen i förra årets budgetproposition.

Motionen

I *motion Fi211 (fp)* yrkande 3 anser motionärerna att regeringen inte klargjort för riksdagen vilka åtgärder man ska vidta med anledning av en av Riksrevisionens granskningsrapporter. Det gäller rapporten om Statistiska centralbyråns (SCB) uppdragsverksamhet (RiR 2004:8). Enligt motionärerna tog Riksrevisionens styrelse inget initiativ med anledning av rapporten eftersom inget direkt lagstiftningsbehov förelåg. Styrelsen förutsatte dock att regeringen skulle återkomma och efterkomma Riksrevisionens förslag redan i förra årets budgetproposition. Enligt motionärerna har det emellertid inte skett. I rapporten påtalar Riksrevisionen bl.a. att regeringen bör förtydliga SCB:s uppdrag och skapa bättre förutsättningar för insyn i uppdragsverksamhetens innehåll. Enligt motionärerna har regeringen underlåtit att följa Riksrevisionens rekommendationer och man menar att det är omöjligt att veta om underlåtenheten beror på att regeringen är av annan uppfattning eller om den har andra grunder. Under alla förhållanden menar motionärerna att det är klandervärt att inte underrätta riksdagen om vilka åtgärder regeringen avser vidta med anledning av Riksrevisionens rapport.

Finansutskottets ställningstagande

Först och främst kan utskottet konstatera att regeringen behandlade den aktuella rapporten i volym 2 i föregående års budgetproposition. I årets budgetproposition redovisar regeringen endast att Riksrevisionens styrelse lagt rapporten till handlingarna. Motionärerna skriver bl.a. att ”det under alla förhållanden är värt klander att inte underrätta riksdagen om vilka åtgärder regeringen avser att vidta med anledning av Riksrevisionens rapport”. Detta kan tolkas som att regeringen över huvud taget inte behandlat rapporten, vilket således är felaktigt.

Utskottet vill också påminna om att ett motionsyrkande med samma innehåll som i den här aktuella motionen tidigare har behandlats och avslagits av riksdagen (bet. 2004/05:FiU2, rskr. 2004/05:138–139). I betänkandet konstaterade utskottet att det med anledning av Riksrevisionens rapport påbörjats ett arbete i såväl Regeringskansliet som i Statistiska centralbyrån. Därmed fann utskottet ingen anledning att föreslå någon åtgärd från riksdagens sida.

Som påpekades i föregående avsnitt menar dock utskottet att det utifrån regeringens skrivningar i budgetpropositionen kan vara svårt att avgöra när en granskningsrapport ska anses slutbehandlad. Oklarheten kring rapporten om SCB:s uppdragsverksamhet exemplifierar att en tydligare skrivning om huruvida regeringen anser att ett visst granskningsärende är färdigbehandlat, vore önskvärt.

I förra årets budgetproposition angav regeringen att man med anledning av Riksrevisionens rapport skulle överväga att förtydliga uppdraget till SCB, när det gäller de uppgifter eller tjänster som ska finansieras med anslag respektive de som ska finansieras med avgifter. Regeringen uppgav även att man skulle överväga att förtydliga kraven på information om uppdragsverksamheten, t.ex. genom mer precisa återrapporteringskrav i regleringsbrevet. I budgetpropositionen framgick även att SCB yttrat sig över rapporten i de delar som berör myndigheten. SCB avsåg enligt detta yttrande att i årsredovisningen ge en mer utförlig bild av intäkter och kostnader för olika delar av verksamheten. Vidare framgick att det pågår en översyn av SCB:s rutiner för diarieföring av uppdrag.

Utskottet kan konstatera att en stor del av de åtgärder regeringen sade sig överväga i förra årets budgetproposition, också genomförts. I regleringsbrevet för 2005 har kraven på återrapportering av uppdragsinkomsterna förtydligats. Dessutom har ett tillägg gjorts om att uppdrag rörande officiell statistik ska prioriteras före annan avgiftsfinansierad verksamhet. Emellertid har inga förtydliganden gjorts i SCB:s uppdrag, beträffande vilka av myndighetens tjänster som ska finansieras med anslag respektive med avgifter. Enligt aktuella uppgifter från Finansdepartementet är denna fråga fortfarande under övervägande.

Vidare har man inom SCB, i enlighet med vad som sades i yttrandet till regeringen, genomfört utbildningar i syfte att förbättra rutinerna för diarieföring av uppdrag. Nya riktlinjer för diarieföring av uppdrag är framtagna,

dock ännu ej beslutade. SCB uppger vidare att årsredovisningens uppdelning av intäkter och kostnader för olika delar av verksamheten kommer att tydliggöras i årsredovisningen för 2005.

Mot den bakgrunden avstyrker utskottet motion Fi211 (fp) yrkande 3.

Reservation

Utskottets förslag till riksdagsbeslut och ställningstaganden har föranlett följande reservation. I rubriken anges vilken punkt i utskottets förslag till riksdagsbeslut som behandlas i avsnittet.

Riksrevisionens årliga rapport 2005, punkt 1 – motiveringen (m, fp, kd, c)

av Mikael Odenberg (m), Karin Pilsäter (fp), Mats Odell (kd), Gunnar Axén (m), Tomas Högström (m), Gunnar Nordmark (fp) och Jörgen Johansson (c).

Ställningstagande

Vi anser att motivtexten för de delar av finansutskottets ställningstagande som rubriceras: ”Rekommendationen om att förbättra informationsvärdet i de budgetpolitiska dokumenten” respektive ”Rekommendationen om att tillämpa budgetlagen strikt” borde ha följande lydelse:

Rekommendationen om att förbättra informationsvärdet i de budgetpolitiska dokumenten

Utskottet kan konstatera att Riksrevisionen i sin granskning ger stort utrymme åt frågan om informationsvärdet i de dokument som överlämnas till riksdagen. De iakttagna bristerna gäller statsbudgetens avgränsning, prognoser om statsbudgetens utfall samt regeringens redovisning av uppnådda resultat.

Utskottet lägger stor vikt vid att regeringen förser riksdagen med en rättvisande resultatredovisning. Utskottet har även vid upprepade tillfällen framfört sina synpunkter i detta avseende till regeringen, bl.a. i förra årets budgetbetänkande (2004/05:FiU1) och i betänkandet Årsredovisning för staten 2004 (bet. 2004/05:FiU28). Utskottet påpekade att bristen på överensstämmelse mellan indelningen i politikområden och indelningen i utgiftsområden och utskott, försvårar en helhetssyn, där mål- och resultatbedömningen kan kopplas ihop med budgetförslagen. Vidare att trots att mål- och resultatstyrningen utvecklats under lång tid finns det fortfarande endast ett begränsat antal resultatindikatorer explicit redovisade i budgetpropositionen. Utskottet menade att uppföljningen och resultatredovisningen i politikområdestermerna borde kunna utvecklas vidare och fungera på ett bättre sätt. Dock ansåg utskottet att det inte var lika naturligt att den ekonomiska styrningen från riksdagens sida sker i en politikområdesstruktur. Detta då styrningen av statlig verksamhet inte sker direkt med mål för politikområden utan normalt via uppdrag till en myndighet. Utskottet påpe-

kade vidare att förhållandevis få resultatskrivelser lämnats till riksdagen i jämförelse med Riksdagskommitténs ursprungliga önskemål om en resultat-skrivelse per utgiftsområde och år.

Utskottet noterar nu att regeringen i budgetpropositionen för 2006 uppger att en hel del arbete med att precisera mål- och resultatindikatorer återstår innan det är möjligt att fullt ut redovisa information om effekter och resultat inom skilda områden. Vidare att regeringen har för avsikt att under 2006 återkomma till riksdagen med en redogörelse för den närmare inriktningen av förestående utvecklingsinsatser inom området. Utskottet anser att det är angeläget att så sker.

Rekommendationen om att tillämpa budgetlagen strikt

Utskottet vill understryka Riksrevisionens uttalande i den årliga rapporten att en av hörnstenarna för en god budgetdisciplin och en stram budgetprocess är att budgetlagen följs. De brister som Riksrevisionen påtalar när det gäller att leva upp till budgetlagens intentioner är därför högst anmärkningsvärda. Rekommendationen om att tillämpa budgetlagen strikt är, mot bakgrund av vad som framgår av den årliga rapporten, enligt utskottets mening i hög grad befogad.

Rekommendationen bygger i princip på samma underlag som rekommendationen om informationsvärdet i de budgetpolitiska dokumenten. Utskottet noterar att särskilt viktiga delar av underlaget för denna rekommendation är granskningsrapporterna om sjukpenninganslaget (RiR 2004:25) respektive sysselsättningsstödet som inkomstavdrag (RiR 2004:26). Netto-redovisning av inkomster och utgifter på statsbudgeten förekommer i flera fall, t.ex. redovisas det tillfälliga sysselsättningsstödet som ett avdrag på statsbudgetens inkomstsida. Konsekvensen av sådana avsteg från budgetlagens huvudprincip om bruttoredovisning blir att medlen inte prövas mot andra angelägna utgifter som påverkar utgiftstaket. I rapporten om sjukpenninganslaget rekommenderar Riksrevisionen regeringen att tydligare redovisa sina beräkningar samt att bättre förklara avvikelser mellan prognoser och utfall. I granskningen av sysselsättningsstödet rekommenderar Riksrevisionen att regeringen tar initiativ till förändringar som innebär krav på tekniska justeringar av utgiftstak.

Utifrån de skrivningar regeringen gör i budgetpropositionen med anledning av Riksrevisionens kritik på dessa punkter framgår tydligt att regeringen inte tar kritiken på allvar. Enligt utskottet redovisar regeringen inte några trovärdiga motiv för vare sig hanteringen av sjukpenninganslaget eller sysselsättningsstödet. Utskottet ser med stort allvar på detta då det underminerar riksdagens möjlighet att följa upp sina beslut och kontrollera den statliga verksamheten.

BILAGA

Förteckning över behandlade förslag

Redogörelsen

Redogörelse 2005/06:RRS1 Riksrevisionens styrelses redogörelse angående Riksrevisionens årliga rapport 2005.

Motion från allmänna motionstiden hösten 2005

2005/06:Fi211 av Gunnar Andrén och Eva Flyborg (båda fp):

3. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad i motionen anføres om regeringens underlåtenhet att för riksdagen klargöra vilka åtgärder den avser att vidta med anledning av Riksrevisionens rekommendationer i rapporten RiR 2004:8.