



Riksrevisionens styrelses redogörelse angående riksrevisorernas årliga rapport 2009

Sammanfattning

Riksrevisionens styrelse har beslutat att Riksrevisorernas årliga rapport 2009 ska överlämnas i form av en redogörelse till riksdagen. I rapporten redovisas de viktigaste iakttagelserna från den under året genomförda revisionsverksamheten.

Rapporten bifogas denna redogörelse som bilaga.

Innehållsförteckning

Sammanfattning.....	1
Styrelsens redogörelse.....	3
Riksrevisionens granskning.....	4
Styrelsens överväganden	5
<i>Bilaga</i>	
Riksrevisorernas årliga rapport 2009.....	6
Förord.....	7
Inledning.....	8
Det finanspolitiska ramverket under en ekonomisk kris.....	9
Krisen ställer krav på de statliga aktörerna.....	10
Ramverket fungerar väl men har vissa brister	11
Konsekvenser av ökad internationell rörlighet	15
Myndigheterna präglas fortfarande av ett nationellt perspektiv.....	15
Regler och styrning är inte anpassade till internationaliseringen.....	17
Myndigheternas genomförande av EU-beslut	18
Bristande strategiska och juridiska analyser.....	18
Brist i ansvarsfördelningen	19
EG-rätten innebär utmaningar för det kommunala självstyret.....	20
Överblick saknas i rapporteringen	21
Ineffektiva strukturstöd och dålig kontroll	21
Myndigheternas anpassning till nya förutsättningar.....	23
Myndigheternas årsredovisningar.....	23
De förändrade kraven på intern styrning och kontroll	24
Övergången till elektronisk fakturahantering	27
En statsförvaltning i förändring	29
Särskilda redovisningsproblem uppstår	30
Oklarheter i riktlinjer inför avvecklingar.....	30
Avveckling leder till kompetensproblem.....	30
Erfarenheter av avvecklingar tas inte till vara	30
Slutord	32
Granskningen av årsredovisningar för 2008	35
Granskningsrapporter sedan årliga rapporten 2008	59

Styrelsens redogörelse

Riksrevisionens styrelse överlämnar denna redogörelse till riksdagen.

Stockholm den 10 juni 2009

På Riksrevisionens styrelses vägnar

Tommy Waidelich

Anna Aspegren

Följande ledamöter har deltagit i beslutet: Tommy Waidelich (s), Anne-Marie Pålsson (m), Carina Adolfsson Elgestam (s), Ewa Thalén Finné (m), Alf Eriksson (s), Per Rosengren (v), Björn Hamilton (m), Margareta Andersson (c), Helena Hillar Rosenqvist (mp) och Torsten Lindström (kd).

Riksrevisionens granskning

I lagen (2002:1022) om revision av statlig verksamhet m.m. anges att de viktigaste iakttagelserna vid effektivitetsrevisionen och den årliga revisionen ska samlas i en årlig rapport. Rapporten ska lämnas till regeringen och riksdagen. Riksrevisorernas årliga rapport beslutades den 1 juni 2009.

I rapporten redovisar riksrevisorerna granskningarna ur ett bredare perspektiv och drar också samlade slutsatser från de iakttagelser som gjorts inom såväl den årliga revisionen som effektivitetsrevisionen. Riksrevisorerna fokuserar på två teman i rapporten. Det första temat handlar om hur nya krav och särskilda förutsättningar påverkar myndigheternas möjligheter att ge en rättvisande bild av ekonomin och verksamheten i årsredovisningarna. Det andra temat handlar om hur den ökade internationaliseringen hanteras av regeringen och berörda myndigheter. I den årliga rapporten lämnar riksrevisorerna också rekommendationer till regeringen inom dessa teman.

Riksrevisionen har publicerat 28 granskningsrapporter inom effektivitetsrevisionen sedan Riksrevisorernas årliga rapport 2008. En kort sammanfattning av innehållet och de viktigaste iakttagelserna från respektive granskning redovisas i rapporten.

Utifrån granskningen av årsredovisningarna för 2008 har Riksrevisionen också lämnat revisionsberättelser för 257 myndigheter. För fem av dessa bedömdes att det fanns så väsentliga fel i årsredovisningen att invändning lämnades. Vidare har Riksrevisionen i samband med granskningen också lämnat 84 revisionsrapporter. De väsentligaste iakttagelserna från dessa rapporter redovisas i den årliga rapporten.

Riksrevisorernas årliga rapport 2009 bifogas denna redogörelse som bilaga.

Styrelsens överväganden

Styrelsen beslutar att Riksrevisorernas årliga rapport 2009 ska överlämnas till riksdagen i form av en redogörelse.

BILAGA

Riksrevisorernas årliga rapport 2009

Enligt 12 § lagen (2002:1022) om revision av statlig verksamhet m.m. ska de viktigaste iakttagelserna från effektivitetsrevisionen och den årliga revisionen samlas i en årlig rapport. Vår årliga rapport 2009 överlämnas härmed till regeringen. Den överlämnas samtidigt till Riksrevisionens styrelse.

Riksrevisorerna Eva Lindström, Karin Lindell och Claes Norgren har beslutat i detta ärende.

Revisionsdirektör Anders Berg har varit föredragande. Granskningschef Anette Wik, biträdande granskningschef Inge Danielsson, revisionsdirektör Astrid Hofslagare och processägare Anders Rånlund har medverkat vid den slutliga handläggningen.

Eva Lindström

Karin Lindell

Claes Norgren

Anders Berg

Förord

Den årliga rapporten ger oss riksrevisorer möjlighet att se vår granskning ur ett bredare perspektiv och att dra samlade slutsatser från de iakttagelser vi gör inom såväl den årliga revisionen som effektivitetsrevisionen. I årets rapport har vi valt att fokusera på två olika teman.

Det första temat handlar om hur nya krav och särskilda förutsättningar påverkar myndigheternas möjligheter att ge en rättvisande bild av ekonomin och verksamheten i årsredovisningarna. Vi exemplifierar detta med iakttagelser från hur myndigheterna hanterat nya krav i förordningar liksom hur förändrade organisatoriska förutsättningar för myndigheternas verksamhet påverkat.

Det andra temat handlar om hur den ökade internationaliseringen hanteras av regeringen och berörda myndigheter. Vi belyser detta ur tre olika aspekter: EU:s styrmedel och den svenska förvaltningsmodellen, konsekvenser av ökad internationell rörlighet hos befolkningen samt det finanspolitiska ramverket under den ekonomiska krisen.

Vi ser återigen att vår ambition att göra flera granskningar som har gemensamma beröringspunkter ger oss möjlighet att dra slutsatser på en annan nivå än vad som är möjligt i de enskilda granskningarna.

Eva Lindström
riksrevisor

Karin Lindell
riksrevisor

Claes Norgren
riksrevisor

Inledning

Den årliga rapporten ska ge regeringen och riksdagen aktuell och samlad information om väsentliga resultat från granskningen under det gångna året.

Underlagen för rapporten är i huvudsak två:

- revisionsrapporter från den årliga revisionen
- granskningsrapporter från effektivitetsrevisionen.

I bilagor till denna rapport redovisas korta sammanfattningar av samtliga revisionsrapporter och granskningsrapporter under året. I syfte att skapa en övergripande bild av väsentliga trender under året görs en beskrivning och analys som tematiskt fångar upp iakttagelser. Viktiga inslag i denna analys är för det första slutsatser från de granskningsstrategier som avslutats under året och där en samlad avrapportering kan göras av flera års granskningar. För det andra sammanställs iakttagelser från våra granskningar som tar sin utgångspunkt i viktiga trender, regelförändringar eller enskilda händelser det gångna året. För det tredje sammanställs iakttagelser från den årliga revisionen på ett sätt som ger överblick och jämförbarhet med de iakttagelser som gjorts inom effektivitetsrevisionen. Det sistnämnda är en viktig del i strävan att säkerställa att vi uppnår största möjliga synergi av att bedriva såväl effektivitetsrevision som årlig revision.

De iakttagelser som vi redovisar i rapporten bygger således på ett urval av våra granskningar. Tidigare år har vår tyngdpunkt legat på att avrapportera de granskningsstrategier som avslutats. I år avslutar vi inte någon strategi. I stället läggs fokus på att redovisa iakttagelser enligt två teman.

De rekommendationer som tidigare lämnats med anledning av gjorda iakttagelser upprepas som huvudregel inte. Däremot kan den sammanställning och analys som görs i den årliga rapporten ge upphov till en sammanläggning av iakttagelser som föranleder särskilda rekommendationer av betydelse för regering och riksdag.

Det finanspolitiska ramverket under en ekonomisk kris

Ett finanspolitiskt ramverk består av en uppsättning mål och regler för hur budgetpolitiken ska beredas, beslutas och genomföras. Ett väl utformat ramverk stärker förtroendet för de offentliga finansernas stabilitet och hållbarhet – förutsatt att det också tillämpas i den förda politiken. Detta är särskilt viktigt i tider av internationell oro eftersom världens ekonomier är tätt sammanlänkade. Under hösten 2008 förvärrades den finansiella krisen kraftigt, och Lehman Brothers fall i september sände en chockvåg genom det globala finansiella systemet. Många marknader slutade helt att fungera, och effekterna blev snart märkbara även i Sverige. Regeringen och ansvariga myndigheter, i första hand Riksbanken och Riksgäldskontoret, tvingades vidta kraftfulla åtgärder för att bevara den finansiella stabiliteten.

En prioriterad uppgift för oss riksrevisorer har under de senaste åren varit att i en serie rapporter granska regeringens tillämpning av det finanspolitiska ramverket. Vi följer fortlöpande upp tillämpningen av ramverket och redovisningen av måluppfyllelsen i regeringens ekonomiska propositioner och i Årsredovisning för staten.

Den djupa ekonomiska krisen gör behovet av ett väl fungerande ramverk för budget- och finanspolitiken ännu större. Finanspolitiken kommer framöver att präglas av en balansgång mellan stimulanser för att mildra lågkonjunkturen och respekt för de budgetpolitiska målen. Det handlar om en klassisk målkonflikt mellan kort och lång sikt. Ett viktigt syfte med det finanspolitiska ramverket är att stödja regeringen och riksdagen i denna avvägning, men också att tydliggöra de avvikelser från en långsiktigt hållbar inriktning av finanspolitiken som kan bli nödvändiga de närmaste åren. Ramverket kommer således för första gången att på allvar testas mot en djup lågkonjunktur. Vi anser att tydliga mål för de offentliga finanserna och en tydlig redovisning av målavvikelser kan motverka kortsiktiga åtgärder som riskerar att leda till en ohållbar utveckling av underskott och statsskuld på längre sikt. Tydliga mål och en tydlig redovisning stärker förtroendet för finanspolitiken. Ramverkets mål och restriktioner kan också bidra till att konsolideringen av de offentliga finanserna efter en djup lågkonjunktur sker under ordnade former så att de negativa effekterna på skatteuttag och välfärdsutgifter begränsas.

Det är därför viktigt att ramverket förbättras i ett antal avseenden. Regeringen bör bland annat se till att uppföljningen av överskottsmålet förbättras, att motiveringarna av utgiftstakens nivå blir tydligare och att redovisningen av budgeteffekter görs mer lättillgänglig. Vi menar också att regeringen bör vidta ett antal åtgärder för att tillämpningen av tilläggsbudgeten ska bli striktare. Vi kommer fortsatt att noggrant följa hur det finanspolitiska ramverket fungerar under en ekonomisk kris och hur de viktigaste statliga aktörerna agerar.

Krisen ställer krav på de statliga aktörerna

Den finansiella krisen tvingade ansvariga aktörer att vidta stabiliserande åtgärder. Både Riksbanken och Riksgäldskontoret bidrog till att upprätthålla likviditeten i det finansiella systemet genom att expandera sina balansräkningar. Riksbanken underlättade situationen genom att bland annat erbjuda svenska banker lån med längre löptider mot bostadsobligationer som säkerhet. Dessutom erbjöds bankerna dollarlån. Resultatet blev en snabb expansion av Riksbankens tillgångar från runt 200 miljarder kronor i början av hösten, till runt 700 miljarder kronor i slutet av året. Även Riksgäldskontoret vidtog extraordinära åtgärder för att säkerställa en fungerande penning- och kreditmarknad. Bland annat gavs svenska statsskuldväxlar ut till belopp som översteg statens lånebehov.

Två fall av likviditetsstöd från Riksbanken rönt extra uppmärksamhet under hösten, nämligen stöd till Kaupthing Bank Sverige AB och Carnegie Investment Bank AB. I det förra fallet betalades stödet tillbaka till Riksbanken i och med Ålandsbankens förvärv av Kaupthing under början av 2009. I det senare fallet övergick ägandet av företaget till Riksgäldskontoret. Övertagandet finansierades genom den stabilitetsfond som regeringen skapade under sista kvartalet 2008. Fonden handhas av Riksgäldskontoret, och regeringen överförde 15 miljarder kronor från statsbudgeten till fonden. Fonden avses växa till 2,5 procent av BNP med hjälp av en stabilitetsavgift som åläggs svenska kreditinstitut från och med 2009.

Vår granskning av Riksgäldskontorets och Riksbankens årsredovisningar påverkades naturligtvis också av det dramatiska händelseförloppet under hösten 2008. De riskanalyser som låg till grund för inriktningen av vår granskning under revisionsåret har löpande uppdaterats under krisens utveckling. I granskningen av Riksbanken poängteras att årsredovisningens redogörelse för arbetet med att upprätthålla ett säkert och effektivt betalningsväsen använder sig av vissa centrala begrepp utan att tydliga definitioner anges. Till exempel är begrepp som finansiell stabilitet, ett kreditinstituts motståndskraft samt intjäningsförmåga inte definierade. Vi har därför uppmanat Riksbanken att tydliggöra centrala begrepp och förutsättningar som möjliggör en helhetsbedömning av den finansiella stabiliteten. När det gäller Riksgäldskontoret har vi avrapporterat iakttagelser som gäller stödet till Carnegie Investment Bank AB. Som framgår av årsredovisningen har Carnegie ifrågasatt Riksgäldskontorets rätt till övertagande av äganderätten i de bolag vars aktier har lämnats som säkerhet för stödlånet. Av årsredovisningen framgår vidare att Riksgäldskontorets värdering av panten samt den tidpunkt som pantrealisationen gjordes har ifrågasatts av Carnegie. Vi har, med hjälp av juridisk konsult, gjort en genomgång av stödlån och pantavtal. En rättslig bedömning, som framgår av en sekretessbelagd rapport, har gjorts av den juridiske konsulten. Vi har rekommenderat Riksgäldskontoret att ta ställning till de detaljerade sakfrågor som behandlas i konsultens rapport.

Ramverket fungerar väl men har vissa brister

Ett väl fungerande finanspolitiskt ramverk är en förutsättning för att finansiella kriser ska kunna hanteras utan att stabiliteten i det finansiella systemet hotas. Huvudkomponenterna i det svenska finanspolitiska ramverket är

- ett av riksdagen beslutat mål att den offentliga sektorn ska uppvisa ett finansiellt överskott på 1 procent av BNP i genomsnitt över en konjunkturcykel
- ett tak för statens utgifter som beslutas av riksdagen tre år i förväg
- ett lagstadgat krav på god ekonomisk hushållning i kommuner och lands-
ting och på att budgeten upprättas så att intäkterna överstiger kostnaderna
(det så kallade balanskravet)
- en budgetlag som reglerar regeringens redovisningsskyldighet inför riksdagen
- en beslutsordning i riksdagen där beslut om övergripande utgiftsramar
fattas före beslut om enskilda anslag.

Liksom flertalet nationella och internationella bedömare anser vi att det finanspolitiska ramverket i allt väsentligt fungerar väl och har bidragit till en stabil utveckling av de offentliga finanserna i Sverige. I ett antal granskningsrapporter har vi dock pekat på brister i ramverket och i regeringens tillämpning av det. Inom Finansdepartementet pågår en översyn av såväl ramverket som budgetlagen. Vissa steg i denna översyn har redovisats i budgetdokumenten och i ett nyligen publicerat förslag till förändring av budgetlagen. Vi menar att översynen är angelägen och att den bör påskyndas.

Uppföljningen av överskottsmålet är otydlig

Överskottsmålet är det centrala målet för inriktningen av finanspolitiken. Målet innebär att överskottet i de offentliga finanserna, det vill säga i staten, pensionssystemet och den kommunala sektorn sammantaget, ska uppgå till 1 procent av BNP i genomsnitt över en konjunkturcykel. En förutsättning för att målet ska vara styrande för finanspolitiken är att avvikelser rapporteras på ett tydligt sätt, och att regeringen anger hur politiken bör inriktas för att korrigera eventuella avvikelser. Positiva målavvikelser indikerar ett reformutrymme, medan negativa avvikelser pekar på behov av budgetförstärkningar.

Regeringen har emellertid inte specificerat längden på en konjunkturcykel, det vill säga den tidsperiod under vilken måluppfyllelsen ska utvärderas. I stället använder regeringen tre indikatorer för att beskriva avvikelser från målet. Eftersom de olika indikatorerna samtidigt kan visa såväl positiva som negativa avvikelser från målet, riskerar uppföljningen att bli otydlig. Det blir svårt att avgöra vilka korrigeringar av finanspolitiken som krävs för att överskottsmålet ska klaras.

En av målindikatorerna utgörs av det så kallade strukturella sparandet, där konjunktorens effekter på de offentliga finanserna rensats bort. Beräkningen av det strukturella sparandet bygger på en bedömning av ekonomins under-

liggande produktionsförmåga, som brukar kallas potentiell BNP. Skillnaden mellan faktisk BNP och potentiell BNP utgör ett grovt mått på konjunkturläget och används av regeringen för att justera de offentliga finanserna till konjunkturläget. Potentiell BNP utgör därför en viktig variabel i den finanspolitiska analysen. Bedömningarna av potentiell BNP revideras dock ofta, samtidigt som förklaringarna till revideringarna är så gott som obefintliga i de ekonomiska propositionerna.

Motiveringen till utgiftstakens nivå är oklar

Utgiftstaket spelar en central roll i budgetprocessen och den finanspolitiska styrningen. Enligt regeringen är utgiftstakets främsta uppgift att bidra till att överskottsmålet nås och att det därigenom skapas förutsättningar för långsiktigt hållbara offentliga finanser.

Vi har i flera rapporter betonat vikten av en tydlig och utförlig motivering till de mycket precisa förslag till utgiftstak som presenteras i budgetpropositionerna. Regeringen har också successivt förtydligat de principer som ligger till grund för förslaget till utgiftstak. Det saknas dock fortfarande en kvantifierad redovisning av sambandet mellan utgiftstaket och regeringens långsiktiga strategi för den offentliga sektorns inkomster och utgifter.

Enligt budgetlagen är det inte obligatoriskt för regeringen att presentera ett förslag till utgiftstak för riksdagen. Regeringen har nu föreslagit att ett obligatorium införs i budgetlagen. Vi välkomnar detta. En sådan förändring bidrar till att stärka det finanspolitiska ramverket och till att säkerställa budgetprocessens långsiktiga karaktär.

Ett av riksdagen tidigare beslutat tak för de båda kommande budgetåren utgör en skarp restriktion för statsbudgetens utgifter och tydliggör behovet av prioriteringar i budgetberedningen. Av olika skäl kan det vara nödvändigt att justera utgiftstaket för att bibehålla dess stramhet i förhållande till de offentliga utgifterna och överskottsmålet. Det gäller bland annat vid tekniska förändringar av redovisningen i statsbudgeten. Vi har påpekat att principerna för sådana justeringar bör tydliggöras. Det finns en risk att den starka fokuseringen på utgiftstaket i budgetarbetet och i budgetdokumenten ger upphov till ett finanspolitiskt "läckage" om inte de tekniska justeringarna av taket görs på ett konsekvent sätt.

Redovisningen av budgeteffekter är svårtillgänglig

Budgetpropositionen innehåller ett stort antal tabeller och ett omfattande siffermaterial, som bland annat beskriver effekterna av regeringens förslag på statens och den offentliga sektorns finanser. Det ställs stora krav på tydlighet och förklarande text för att redovisningen ska vara begriplig. Vi menar att regeringen inte lever upp till detta krav på presentationen. Terminologin i tabellerna varierar mellan olika avsnitt i propositionen, och sambandet mellan tabellerna är ibland oklart. Enligt vår bedömning skulle informationen kunna förbättras avsevärt med relativt enkla medel.

Normeringen av Årsredovisning för staten bör utvecklas

Vi har i olika sammanhang pekat på vikten av att den nuvarande normeringen av Årsredovisning för staten utvecklas. Normeringen utgörs i dagsläget endast av skrivningen i 38 § budgetlagen. Denna anger att redovisningen ska innehålla en resultaträkning, en balansräkning, en finansieringsanalys och det slutliga utfallet på statsbudgetens inkomstittlar och anslag samt tidpunkten när avlämnandet ska ske. Det närmare innehållet i årsredovisningen regleras endast i ett regeringsbeslut om normering av avgränsning och uppställningsformer. Vi anser att det är principiellt tveksamt att regeringen själv kan besluta om sin redovisningsskyldighet gentemot riksdagen.

Vi vill också framhålla att årsredovisningen för staten för närvarande inte enbart innehåller den information som följer av budgetlagens 38 §. Årsredovisningen används vid sidan av propositioner och skrivelser även för att redovisa uppnådda mål och resultat enligt budgetlagens 2 §. Vi bejakar en sådan utveckling eftersom vi anser att detta ökar riksdagens möjligheter att få en samlad bild av den statliga verksamheten. Om avsikten är att årsredovisningen även i fortsättningen också ska omfatta en redovisning av resultat anser vi dock att det vore lämpligt att riksdagen fattade beslut om detta.

Av vår granskning av regeringens redovisning av skatteuppskov framgår vidare att årsredovisningen för staten inte innehåller någon redovisning av skatteuppskoven eller den ackumulerade skattefordran som dessa resulterat i. Enligt vår uppfattning bör normeringen utvecklas för hur skatteuppskov ska redovisas i årsredovisningen för staten.

Med hänsyn till den vikt som grundlagsutredningen har lagt vid årsredovisningen för staten och mot bakgrund av att vi i flera effektivitetsgranskningar har visat att regeringens återrapportering av uppnådda resultat i den statliga verksamheten varit ofullständig och missvisande anser vi att tydligare normer för årsredovisningen bör läggas fast. Dessa normer bör inte enbart avse de nuvarande finansiella delarna enligt budgetlagens 38 §, utan även den redovisning som regeringen lämnar enligt 2 § av uppnådda mål och resultat inom olika områden. Årsredovisning för staten bör enligt vår mening vara det centrala redovisningsdokumentet inför riksdagen om den statliga verksamheten. En tydligare normering av årsredovisningen bör därför ingå i den av regeringen aviserade översynen av budgetlagens bestämmelser.

En striktare tillämpning av tilläggsbudgeten är önskvärd

När riksdagen beslutat om statsbudgeten förfogar regeringen över statens medel. Två aspekter som kan undergräva budgetdisciplinen är för det första i vilken utsträckning som den beslutade budgeten är och uppfattas som bindande för regeringen och för det andra på vilket sätt regeringen har möjlighet att agera utifrån nya förutsättningar. Hur pass bindande budgetbeslutet är beror bland annat på vilka möjligheter det finns att ändra anslagen under löpande verksamhetsår.

Vår kartläggning av 15 tilläggsbudgetar under perioden 1998–2008 visar att det är vanligt att förslag om ökade utgifter presenteras under löpande verksamhetsår utan förslag om finansiering genom minskning av andra utgifter. Andelen sådana förslag uppgår till drygt fyra miljarder kronor i snitt per tilläggsbudget. Det är vanligare med ofinansierade förslag på höstens tilläggsbudget än på vårens.

Tilläggsbudgeten har förhållandevis få regleringar, vilket gör att stramheten och budgetdisciplinen i genomförandefasen av budgeten i stor utsträckning bestäms av hur regeringen väljer att använda möjligheten att lämna förslag på tilläggsbudgeten. Granskningen visar att regeringen använder sig av det utrymme som finns för en kontinuerlig budgetprocess som därmed riskerar att bli mindre stram. Vidare saknas en helhetsbedömning när förslagen i tilläggsbudgeten bereds samtidigt som motiveringarna till förslagen är bristfälliga. En mer återhållsam användning av tilläggsbudgeten och ett förtydligande av Regeringskansliets interna riktlinjer är enligt vår mening nödvändigt för att strama upp regeringens arbete med tilläggsbudgeten.

Kapitlet bygger på iakttagelser i följande granskningar och yttranden:

- Tillämpningen av det finanspolitiska ramverket – Regeringens redovisning i 2008 års ekonomiska vårproposition (RiR 2008:15)
- Regeringens hantering av tilläggsbudgeten (RiR 2008:17)
- Granskning av Årsredovisning för staten 2007 (RiR 2008:20)
- Tillämpningen av det finanspolitiska ramverket – Regeringens redovisning i budgetpropositionen för 2009 (RiR 2008:30)
- Skatteuppskov – Regeringens redovisning av bostadsuppskov och pensionssparavdrag (RiR 2009:3)
- Revisionsrapport till Riksbanken (dnr 32-2008-0578)
- Revisionsrapport till Riksgäldskontoret (dnr 32-2008-0572)
- Remissyttrande över En reformerad grundlag SOU 2008:125 (dnr 15-2009-0103)

Konsekvenser av ökad internationell rörlighet

Globaliseringen är ett kraftigt ökande fenomen. Utbytet av varor och tjänster mellan länderna stiger kontinuerligt liksom människors rörlighet över gränserna. Den fria rörligheten för arbetstagare är en av hörnstenarna i det europeiska samarbetet. Antalet personer som invandrar eller utvandrar har ökat betydligt sedan millennieskiftet. Under 2008 invandrade 101 171 personer till Sverige, medan 45 294 personer utvandrade samma år. Detta kan jämföras med 58 659 invandrade och 34 091 utvandrade 2000.

Den ökade rörligheten över Sveriges gränser ställer större krav på statsförvaltningen. De grundläggande principer och regler som styr förvaltningen är i huvudsak tillkomna i en tid där det internationella beroendet var väsentligt lägre. Vi stöter i våra granskningar med jämna mellanrum på problem och ineffektivitet i den statliga verksamheten som har sin grund i att anpassningen till en ökad internationell rörlighet inte har hanterats på ett bra sätt av regering och myndigheter.

Vi tar i detta kapitel upp några konkreta fall från det senaste årets granskning där vi iakttagit problem som hänger samman med en alltför svag och långsam omställning till en globaliserad värld. Utan att göra anspråk på att ge någon samlad bild menar vi att dessa exempel pekar på att många myndigheter fortfarande arbetar utifrån ett i huvudsak nationellt synsätt och inte i tillräcklig grad anpassat sig till de nya förutsättningarna.

Vi anser att regeringen måste ta större hänsyn till konsekvenserna av den internationella rörligheten när man utformar och ser över styrningen av myndigheternas arbete. Ibland kan det vara nödvändigt att hitta nya och mer komplexa lösningar för att möta den utmaning som internationaliseringen innebär. Ett sådant exempel kan vara att överväga om en samlad lösning för myndigheters hantering av fordringar i utlandet vore mer effektiv än att varje myndighet finner sin egen modell.

Myndigheterna präglas fortfarande av ett nationellt perspektiv

En ökande internationell rörlighet liksom de åtaganden som följer av Sveriges EU-medlemskap ställer nya krav på myndigheterna. Utländska medborgare i Sverige och svenska medborgare i utlandet har i varierande grad rätt till förmåner från de svenska trygghetssystemen.

Denna utveckling påverkar en myndighet som Försäkringskassan. Utbetalningarna till utlandsbosatta ökar successivt och uppgick 2007 till 5,2 miljarder kronor. Trots att det rör sig om omfattande belopp har myndigheten dålig kunskap om vilka som får bidrag utomlands. Försäkringskassan har inte tillförlitliga uppgifter om hur många som får stöd. En uppenbar risk med detta är att beslut om ersättning fattas på otillräcklig grund, vilket kan innebära såväl

att personer som inte borde ha ersättning får detta som att personer som har rätt till stöd blir utan. En ytterligare följd av den dåliga kontrollen är att Försäkringskassan har svårt att hantera felaktiga utbetalningar till utlandsboende. Försäkringskassans fordringar utomlands har fördubblats de senaste åren, och det är endast 10 procent av de återbetalningsskyldiga som betalar sina skulder. Trots detta vidtar myndigheten inga åtgärder för att driva in skulderna.

Ett annat område som starkt berörs av internationaliseringen är den högre utbildningen. Rekryteringen av internationella studenter ökar kraftigt, och antalet inresande studenter har tredubblats på tio år till närmare 28 000 under läsåret 2006/2007. Många svenska studenter flyttar dessutom utomlands för att studera. I bägge fallen finns det möjligheter att få svenska studiemedel. Det stora flödet av studenter in och ut ur landet ställer ökade krav på flera myndigheter. Antagningen till den svenska högskolan sker i ett gemensamt nationellt antagningssystem. Detta system är dock inte helt anpassat för att hantera de många manuella moment som en utländsk ansökan innebär. Följden blir att lärosätena men även Verket för högskoleservice och Migrationsverket, tvingas till omfattande extraarbete till följd av de internationella ansökningarna. Vår granskning visar dessutom att detta arbete ofta är förgäves eftersom en stor del av ansökningarna faller bort under processen.

När det gäller studiemedlen är det Centrala studiestödsnämnden (CSN) som ansvarar för utbetalningar på årligen närmare 2 miljarder kronor till knappt 28 000 utlandsstuderande. Det finns stora risker för felaktiga utbetalningar vid utlandsstudier. Underlaget för beslutet om stöd bygger i hög grad på de sökandes egna uppgifter och möjligheterna till kontroll är begränsade. Vår granskning visar också att en fjärdedel av de återbetalningsskyldiga studiemedelsmottagare som bor utomlands gravt missköter sina åtaganden. De misskötsammas totala studieskuld uppgick till 2 miljarder kronor 2007. Trots att dessa problem varit kända länge har mycket lite gjorts tidigare för att förbättra kontrollen och minska riskerna. CSN har ökat aktiviteten något när det gäller indrivning de senaste åren. Förra året lyckades man dock inte driva in mer än 5 procent av det belopp som förfallit till betalning, och vår bedömning är att studieskulder till betydande belopp riskerar att preskriberas de närmaste åren.

En ytterligare sektor där den ökande internationaliseringen skapat problem är skatteområdet. Detta gäller till exempel vid nedsättningar av privatpersoners skatter som innebär att beskattningstillfället skjuts upp långt i framtiden. Exempel på sådana är uppskovet med att betala skatt på kapitalvinst vid försäljningen av privatbostad och skatteavdraget för pensionssparande. Kopplingen mellan de uppskjutna skattebetalningarna och utvecklingen mot att allt fler personer flyttar utomlands, inte minst i samband med pensioneringen, ökar riskerna för förlorade skatteintäkter och ställer större krav på en effektiv skattekontroll. Sveriges anpassning till EG-rätten har dessutom inneburit att möjligheterna att få bostadsuppskov och pensionsavdrag utvidgats till hela EES-området. Sammantaget innebär detta att kraven på Skatteverkets kontrollåtgärder ökar i takt med internationaliseringen.

Regler och styrning är inte anpassade till internationaliseringen

De iakttagelser som vi kunnat göra av bland annat CSN:s, Försäkringskassans och Skatteverkets tillkortakommanden när det gäller att hantera en mer internationellt rörlig befolkning utgör dock inte hela bilden. Det handlar även i hög grad om vilka förutsättningar dessa myndigheter får för att uppfylla sitt ansvar inom ramen för dessa nya betingelser. Regeringen har ett ansvar för hur och i vilken takt regelverken anpassas till en globaliserad värld.

En slutsats i vår granskning av skatteuppskov är att regeringen genom det sätt man valde att anpassa regelverket till EG-rätten genom att endast utvidga uppskovssystemet, inte på allvar försökte hantera risken att de utestående skattecrediterna i praktiken omvandlas till permanenta skatteavdrag. Några alternativa förslag till lösningar som skulle reducera riskerna presenterades aldrig. Ett annat fall där regeringen har avstått från att beakta riskerna med en ökad internationalisering gäller Sveriges skatteavtal med andra länder. Eftersom avtalen i stor utsträckning möjliggör för svenskar som väljer att pensionera sig utomlands att undgå beskattning på sitt pensionssparande, uppstår även här ökade kontrollproblem som på sikt kan påverka förtroendet för skattesystemet.

Ett annat exempel på där utformningen av regelverket inte hängt med utvecklingen gäller CSN:s lånehantering. Om regeringen skapade bättre förutsättningar för CSN att upprätta särskilda skuldförbindelser, säga upp lån i sin helhet och skärpa kraven på korrekta adressuppgifter skulle CSN:s möjligheter att säkra en större del av studiemedlen öka.

Att säkerställa att regelverken är anpassade efter de alltmer globala förutsättningarna är dock bara en del av regeringens ansvar. I den ordinarie myndighetsstyrningen är det också viktigt att regeringen identifierar och lyfter fram betydelsen av internationaliseringen. Vi kan konstatera att regeringen inte uppmärksammat problemen med obetalda fordringar i sin styrning av vare sig CSN eller Försäkringskassan. Inte heller kan vi finna några särskilda krav på uppföljning när det gäller hur lärosätenas rekrytering av internationella studenter bidrar till att främja kulturell förståelse eller hur detta arbete påverkar verksamheten och de ekonomiska förutsättningarna inom lärosätena.

Kapitlet bygger på iakttagelser i följande granskningar:

- Rekryteringen av internationella studenter till svenska lärosäten (RiR 2008:22)
- Svenska trygghetssystem utomlands – Försäkringskassans och CSN:s utbetalningar och fordringshantering (RiR 2008:31)
- Skatteuppskov – Regeringens redovisning av bostadsuppskov och pensionssparavdrag (RiR 2009:3)

Myndigheternas genomförande av EU-beslut

Sedan Sverige blev medlem i EU den 1 januari 1995 omfattas landet av mer eller mindre långtgående EG-rätt inom en rad samhällsområden. Det innebär att EU:s institutioner kan lagstifta i de nationella parlamentens ställe inom olika områden. De lagar som antas inom EU har företräde framför nationella lagar. Om en nationell lag strider mot gällande EG-rätt ska den nationella lagen inte tillämpas. Ett annat sätt att nå de gemensamma målen är via EU:s budget. Avgiften till EU uppgår till drygt 31 miljarder kronor. Nära hälften av pengarna återförs till Sverige, framför allt som bidrag i jordbruks- och strukturfonder. EU-medel utgår även till forskning och andra EU-program.

Vi har de senaste åren granskat ett antal områden som till stor del styrs av EG-rätt. Granskningarna har bland annat omfattat regionala stöd, kontrollen av strukturfonder, insatser för hållbart fiske, tvärvillkorskontroller i EU:s jordbruksstöd, införandet av energideklarationer för byggnader samt bedömningen av buller i plan- och byggprocessen. Tvärvillkoren för jordbruksstöd omfattar till exempel miljökrav, djurskydd och livsmedelssäkerhet. Energideklarationer är ett styrmedel som ska främja en minskning av byggnaders energianvändning. Inom bland annat jordbruket och fisket får Sverige också del av bidrag från EU:s jordbruks- och strukturfonder.

Genom Sveriges anslutning till EU förändrades förutsättningarna för regeringen och de statliga myndigheterna. Trots att det nu är över ett decennium sedan Sverige anslöt sig till EU visar våra granskningar att statsmakterna på flera viktiga områden inte på ett effektivt sätt har använt sig av de regler och stöd som EU-systemet bidrar med. Regeringen har, på de områden vi har granskat, inte tillräckligt analyserat vilket nationellt handlingsutrymme som EU:s regler och stöd ger och hur de bäst ska användas för att nå ökad måluppfyllelse. Den svenska förvaltningsmodellens långtgående delegering med självständiga myndigheter och kommunalt självstyre ställer stora krav på regeringens styrning.

Inför genomförandet av nya EU-beslut anser vi riksrevisorer att regeringen bör klargöra inte bara vilka åtgärder Sverige måste genomföra, utan även vilka valmöjligheter som finns inom ramen för regelverket och stöden. En viktig fråga för regeringen att klargöra är också hur EU-reglerad verksamhet som förvaltas av kommunerna ska styras.

Bristande strategiska och juridiska analyser

Inom områden som till stor del styrs av gemensamma EU-beslut är det viktigt att regeringen gör analyser av vilka styrmedel som är möjliga, nödvändiga och ändamålsenliga för att målen ska nås. En förutsättning är då att regeringen klargör vilket nationellt handlingsutrymme som finns, det vill säga vad som är möjligt för Sverige att göra inom ramen för EG-rätten samt vilken

inriktning olika stöd bör ha för att på ett effektivt sätt bidra till ökad måluppfyllelse.

Regeringens strategiarbete bör även innefatta en tydlig ansvarsfördelning och samordning mellan de myndigheter som ska genomföra insatserna. Sveriges kommunala självstyre ökar vikten av att ansvarsfördelningen är tydlig, särskilt inom områden där kommunerna förväntas ta ett ansvar för genomförandet. Sverige har, både inom fiskeriområdet och inom jordbruksstödet, ådragit sig upprepad kritik från EU-kommissionen för att EU:s regelverk inte följs. När det gäller insatserna för ett hållbart fiske har bristen på en övergripande juridisk analys av det nationella handlingsutrymmet lett till ett system som visserligen till övervägande del uppfyller lagens bokstav, men som inte bidrar till ökad måluppfyllelse.

Granskningen av jordbruksstöden visade att beredningen av frågan om vilken kontrollmodell som skulle användas brast i flera avseenden. Regeringen hade inte i tillräcklig utsträckning utrett vad kontrollerna skulle innebära för kommunerna och de statliga myndigheterna, vilket var en bidragande faktor till att kontrollerna sedan inte fungerade.

I granskningen av arbetet med genetiskt modifierade organismer framkom bland annat att regeringen inte hade sett till att göra viktiga kompletteringar av regelverket. Regler för samexistens, miljöansvar och skadestånd saknades. Regeringen hade inte heller utvecklat hur miljöbalkens och EG-rättens krav på riskbedömning skulle tillgodoses.

Granskningen av energideklARATIONER visar att regeringen och ansvariga myndigheter inte har gett tillräckligt goda förutsättningar för att syftet med deklARATIONERNA ska uppnås. Sveriges genomförande av EG-direktiven har resulterat i ett försenat och onödigt komplicerat system med flera oklara regler. Bland annat är reglerna oklara om vad besiktning innebär och när deklARATIONERNA ska innehålla rekommendationer om energibesparande åtgärder. De oklara reglerna har bidragit till bristande effektivitet när det gäller att uppfylla riksdagens och EU:s mål.

Granskningen av statens insatser rörande bedömningen av buller i plan- och byggprocessen visar att EG-rättens krav på transparenta bedömningskriterier vid tillståndsgivning inte har tillgodosetts. Regeringens bristande styrning har resulterat i att det saknas samsyn inom staten om hur buller ska bedömas i plan- och byggprocessen.

Brister i ansvarsfördelningen

Det är också viktigt att ansvaret mellan olika myndigheter är klarlagt för att samarbetet ska fungera så att verksamheten bedrivs effektivt och rättssäkert. Oklara ansvarsförhållanden som en följd av att regeringen inte har tydliggjort vem som ska göra vad har försämrat förutsättningarna att uppnå målen för bland annat energideklARATIONERNA. Våra granskningar av bland annat fiskeripolitiken och energideklARATIONERNA visar att ansvaret här har delats upp på

flera aktörer. Detta har bidragit till ett ineffektivt genomförande, tveksam måluppfyllelse och brister i tillsynen.

När det gäller tvärvillkorskontrollen av jordbruksstöden klargjorde aldrig regeringen de berörda myndigheternas ansvar. Detta bidrog till avgörande brister i genomförandet. Bland annat hade regeringen inte sett till att riksdagen hade ålagt kommunerna ansvar för tvärvillkorskontrollerna. Detta ledde till att 40 procent av kommunerna inte lämnade in resultat från kontrollerna till länsstyrelser och expertmyndigheter.

Regeringen har vidare genom den bristande styrningen av de centrala myndigheterna inte klargjort hur buller ska bedömas i plan- och byggprocessen. Det har medfört att de allmänna råden och byggreglerna inte är samordnade. Flera olika myndigheter ger ut föreskrifter och allmänna råd som kommuner och byggherrar ska ta hänsyn till vid planläggning och byggande i bullerutsatta lägen. Det har försvårat bedömningen av buller för såväl kommuner som länsstyrelser.

Ett problem som uppmärksammades i granskningen av tillsynen av kemiska produkter är att både kommuner och länsstyrelser har andra, mer tydligt utpekade, ansvarsområden som prioriteras högre.

EG-rätten innebär utmaningar för det kommunala självstyret

Inom flera områden har kommunerna en viktig roll för genomförande av tillsyn och kontroll som styrs av EG-rätten. I Sverige styrs bland annat miljöområdet av ramlagar som anger politikens inriktning och principer för hur exempelvis tillsynen ska bedrivas. Hur tillsynen sedan i praktiken ska bedrivas och vilka beslut som ska fattas är i stor utsträckning en fråga för de politiska nämnderna i varje kommun. Tillsynen blir då en uppgift bland många andra vilket innebär att det i praktiken kan uppstå stora skillnader mellan olika kommuner när det gäller vilken grad av tillsyn som faktiskt utförs.

Regeringens och riksdagens möjligheter att styra kommunerna är framför allt genom lagstiftning. När ny EG-rätt ska genomföras är det därför särskilt viktigt att regeringen, via riksdagen, genom lagstiftning även klargör kommunernas roll. När kommunerna brister, exempelvis i tillsynen, kan Sverige få formell kritik av EU-kommissionen och riskera vite för bristande kontroll.

När regeringen och riksdagen uppmärksammar problem som avser kommunernas genomförande av lagstiftning kan de, utöver att skärpa lagstiftningen, flytta över ansvaret till staten. År 2008 förändrades till exempel organisationen för tvärvillkorskontrollerna i jordbruksstöden så att länsstyrelserna nu ska göra de kontroller som kommunerna tidigare förutsattes göra. Trots detta har dock kommunerna, via miljöbalken, fortfarande ansvar för tillsynen inom samma områden. Detta innebär att systemet fortsätter att karaktäriseras av komplicerade ansvarsförhållanden och många inblandade myndigheter.

Utöver lagstiftningsvägen kan regeringen styra kommunerna via tillsynsvägledning. Om regeringen vill säkerställa att tillsynen sker på ett enhetligt sätt ställer det stora krav på statliga myndigheters tillsynsvägledning. Granskningarna av tillsynen av kemiska produkter, kontrollen av jordbruksstöd, avfallsförbränning, regeringens styrning av Naturvårdsverket samt energideklarationerna har alla visat att den statliga tillsynsvägledningen ofta är otillräcklig.

Överblick saknas i rapporteringen

Myndigheter som styrs helt utifrån ett nationellt regelverk ska vanligen rapportera allt som är väsentligt för verksamheten i årsredovisningen. Det innebär att regeringen och riksdagen har möjlighet att få informationen samlad. Verksamheter som omfattas av EG-rätten har därutöver ofta krav på särskild återrapportering direkt till EU-kommissionen och ibland till olika delar inom den. Detta innebär att rapporteringen sker i olika kanaler och vid olika tidpunkter, vilket riskerar leda till fragmentisering av informationen och brist på överblick för beslutsfattare.

I granskningen av fiskeriområdet kunde vi konstatera att de olika återrapporteringskraven inte har integrerats i Fiskeriverkets rapportering till regeringen. Det har lett till olikheter, bland annat vad gäller definitioner, som undergräver möjligheterna att analysera och följa statens insatser i förhållande till målen för fisket. Liknande problem kunde vi även notera vid granskningen av arbetet med genmodifierade organismer. Rapporteringen har framställts i flera olika former, vilket har inneburit små möjligheter att få en helhetsbild av insatserna på området.

Ineffektiva strukturstöd och dålig kontroll

Flera av de granskade verksamheterna som styrs av EG-regler finansieras också delvis av EU. Våra granskningar visar att regeringen och myndigheterna inte har klargjort och prioriterat vad som ska uppnås med de stöd som Sverige har mottagit för dessa verksamheter. I flera fall har inte heller uppföljningen och kontrollen av verksamheternas resultat och effekter varit tillräcklig.

En tydlig styrning, inriktning och prioritering av stödmedel är extra viktig när regelverket medger ett brett spektrum av åtgärder. Så är fallet exempelvis för strukturstöd till fisket och för regionala stöd till hållbar utveckling. Våra granskningar visar att regeringen inte på ett tydligt sätt har angivit inriktningen och prioriterat vad stöden ska gå till eller vad som ska uppnås med hjälp av dem. Detta har bidragit till en ineffektiv användning av stöden och låg måluppfyllelse. Vidare har brister i kontrollfunktionerna lett till felaktiga utbetalningar. Vi har också kunnat konstatera brister i uppföljningen av vad som har åstadkommits med hjälp av stöden. Granskningen av tvärvillkorskon-

trollerna inom jordbruksstöden visar att jordbrukare kan ha fått fullt jordbruksstöd trots att de inte har uppfyllt villkoren.

Kapitlet bygger på iakttagelser i följande granskningar:

- Kontrollen av strukturfonderna (RiR 2004:29)
- Miljögifter från avfallsförbränningen –hur fungerar tillsynen? (RiR 2005:4)
- Fokus på hållbar tillväxt? Statens stöd till regional projektverksamhet (RiR 2005:28)
- Regeringens styrning av Naturvårdsverket (RiR 2006:2)
- Mer kemikalier och bristande kontroll – tillsynen av tillverkare och importörer av kemiska produkter (RiR 2006:4)
- Genetiskt modifierade organismer – det möjliga och det rimliga (RiR 2006:31)
- Tvärvillkorskontroller i EU:s jordbruksstöd (RiR 2008:11)
- Statens insatser för ett hållbart fiske (RiR 2008:23)
- En effektiv och transparent plan- och byggprocess? Exemplet buller (RiR 2009:5)
- Energideklarationer – få råd för pengarna (RiR 2009:6)

Myndigheternas anpassning till nya förutsättningar

En viktig slutsats i förra årets årliga rapport var att de statliga myndigheternas interna kontroll fungerar relativt väl så länge förutsättningarna är stabila. Vid större förändringar, oavsett om det handlar om den egna verksamheten eller de yttre förutsättningarna, ökar risken betydligt för fel i årsredovisningen. Nya eller oklara krav på myndigheternas verksamhet är således en viktig faktor vid de riskanalyser vi genomför inför granskningen.

I samband med årets granskning identifierade vi ett antal riskområden som alla hängde ihop med nya krav eller ändrade förutsättningar för större grupper av myndigheter. Det handlar om nya krav i form av förordningsändringar när det gäller intern styrning och kontroll samt införandet av elektronisk fakturahantering för myndigheterna. Men vi har också sett risker när det gäller organisationsfrågor. Exempelvis de problem som är förknippade med omställning av myndigheter.

I det följande redovisar vi några viktiga iakttagelser från årets granskning av myndigheternas arbete med sina årsredovisningar, särskilt inom de ovan nämnda områdena. Genom vår närvaro på samtliga myndigheter kan vi på detta sätt bidra till en samlad bild av läget inom det ekonomiadministrativa området i staten.

Myndigheternas årsredovisningar

En av Riksrevisionens huvuduppgifter är att granska hur myndigheterna redovisar sina resultat när det gäller ekonomi och verksamhet till regeringen. Därför granskas varje år samtliga myndigheters årsredovisningar i syfte att bedöma om årsredovisningen och underliggande redovisning är tillförlitlig och om räkenskaperna är rättvisande. I granskningen av årsredovisningen ingår också att bedöma om ledningen i sin förvaltning följt tillämpliga föreskrifter och beslut. Utgångspunkten för denna årliga revision är god revisionsd enligt internationella revisionsstandards.

Den årliga revisionen har till uppgift att bedöma om årsredovisningarna ger en rättvisande bild av myndigheternas ekonomi och verksamhet. Genom förebyggande insatser vill vi stödja myndigheterna i att ge regeringen så bra information som möjligt. Det är endast när vi kan konstatera väsentliga fel i den slutliga framställningen i årsredovisningen som vi lämnar invändning i revisionsberättelsen. Som väsentliga fel räknas sådana som kan påverka de beslut som regeringen och andra intressenter har att fatta på basis av den information myndigheten lämnat. Revisionsberättelsen lämnas till regeringen med kopia till myndigheten.

God kvalitet i myndigheternas årsredovisningar

Vi har i år granskat och lämnat revisionsberättelser för 257 myndigheter. För fem av dessa bedömde vi att det fanns så väsentliga fel i årsredovisningen att vi behövde lämna en invändning. Detta är en halvering jämfört med tidigare år, men vi vill inte övertolka betydelsen av en sådan minskning. Jämfört med antalet myndigheter som granskas är det viktiga att det endast är ett fåtal årsredovisningar som innehåller väsentliga fel. Om det ett enskilt år blir fem eller tio invändningar är delvis slumpmässigt. Det vi vill framhålla är att antalet revisionsberättelser med invändning ligger på en tämligen konstant och låg nivå över tiden och att detta kan ses som en signal om att kvaliteten i myndigheternas redovisning överlag är god. Vi ser det också som ett tillfredsställande resultat av vår ambition att upptäcka och påtala felen innan de påverkar årsredovisningen.

Vid en invändning i revisionsberättelsen, men även vid andra väsentliga iakttagelser som görs under granskningen och som vi bedömer behöver komma till den högsta ledningens kännedom, skriver vi en revisionsrapport. I denna utvecklar vi skälen för vår kritik och lämnar oftast förslag till åtgärder. Revisionsrapporten ställs till myndighetens styrelse, eller till generaldirektören om styrelse saknas. Den lämnas även för kännedom till regeringen. Vi har lämnat 84 rapporter till 72 myndigheter med anledning av vår granskning som avsåg verksamheten under 2008. I bilaga 1 har vi sammanställt fel och brister av större vikt som tas upp i dessa revisionsrapporter.

Regeringen får i dag information om iakttagelserna från den årliga revisionen av årsredovisningarna främst genom revisionsberättelserna och revisionsrapporterna. Vi menar att det kan finnas skäl att överväga en mer användarpassad rapportering till regeringen och har därför startat ett arbete med att utveckla vår rapportering avseende granskningen av årsredovisningarna.

De förändrade kraven på intern styrning och kontroll

Den 1 januari 2008 började en ny förordning om intern styrning och kontroll att gälla. Förordningen gäller för myndigheter som måste ha internrevision, 56 stycken under 2008. Den innebär en skyldighet att etablera en särskild process som säkerställer att myndigheten med rimlig säkerhet kan fullgöra sitt förvaltningsansvar enligt myndighetsförordningen. Förvaltningsansvaret innebär att ledningen ansvarar för att verksamheten bedrivs effektivt, enligt gällande rätt, att den redovisas tillförlitligt samt att ledningen hushållar väl med statens medel. Regeringen har dessutom i förordningen om årsredovisning och budgetunderlag infört kravet att myndigheternas ledningar i årsredovisningarna ska bedöma om den interna styrningen och kontrollen är betryggande. Även detta krav gäller de myndigheter som har internrevision.

Regeringens förändrade krav på myndigheternas processer och redovisning av den interna styrningen och kontrollen innebär ett ökat fokus på dessa frågor. Det har därför varit ett naturligt inslag i vår granskning under 2008.

Syftet med granskningen har varit att bedöma hur långt respektive myndighet kommit i sitt arbete med att etablera den föreskrivna processen som består av riskanalys, kontrollåtgärder och uppföljning samt dokumentation av processen.

Vår avslutande granskning av årsredovisningarna har inriktats på om myndigheternas ledningar haft tillräckligt underlag för sina intyganden om den interna styrningen och kontrollen i årsredovisningarna enligt förordningen om årsredovisning och budgetunderlag. När vi bedömt om underlaget är tillräckligt har vi inte enbart beaktat den dokumentation som krävs enligt den nya förordningen om intern styrning och kontroll utan även tagit hänsyn till övriga underlag som myndighetsledningen haft som grund för sitt intygande. Genom att ledningens intygande ingår i årsredovisningen måste det ge en rättvisande bild av det faktiska läget avseende den interna styrningen och kontrollen.

Besluten om förändrade krav på den interna styrningen och kontrollen kom snabbt och förberedelse tiden för myndigheterna har varit kort. Vår granskning visar också att variationerna mellan myndigheterna är stora och att en hel del arbete återstår i många fall. Vid en majoritet av myndigheterna har det funnits olika brister. För vissa myndigheter har ansvarig revisor bedömt att bristerna kunnat åtgärdas efter en muntlig rapportering till myndigheten. För relativt många myndigheter, 25 av de 56 som ska följa förordningen, har vi dock i revisionsrapporter avrapporterat olika typer av brister i tillämpningen av förordningen, till exempel ofullständiga riskanalyser och bristande engagemang från myndighetsledningarna. Årsredovisningen har dock i dessa fall bedömts i allt väsentligt rättvisande, vilket innebär att vi anser att ledningens redovisade bedömning av den interna styrningen och kontrollen ger en rättvisande bild. I ett fall, Sida, blev bedömningen att så inte var fallet, varför en invändning lämnades i revisionsberättelsen.

Det är för tidigt att redan nu dra några mer långtgående slutsatser om huruvida den nya förordningen kommer att leda till en förbättrad intern styrning och kontroll. Vi kan dock konstatera att de brister som vi så här långt har kunnat konstatera överensstämmer med de inneboende svagheter i förordningen som vi pekade på i vårt remissyttrande över förslaget till förordning.

Vi anser att en försäkran från ledningen om den interna styrningen och kontrollen kräver att ledningens ansvar i en statlig myndighet är tydligt reglerat. Även om den nya myndighetsförordningen har tydliggjort ledningsansvaret finns det fortfarande oklarheter, något som framkommit bland annat i vår granskning av ledningsformen styrelser med fullt ansvar. Vi menar också att det saknas en etablerad norm att värdera den interna styrningen och kontrollen mot. Förordningen om intern styrning och kontroll utgår från en svensk version av COSO, ett internationellt ramverk för att utvärdera organisationers interna styrning och kontroll, där endast delar av detta ramverk ingår.

Avsaknaden av normer och ett etablerat ramverk som täcker samtliga delar i den interna styrningen och kontrollen innebär risker för subjektiva bedömningar och en olikartad tillämpning av förordningen. Enligt vår uppfattning

kan det inte uteslutas att den stora variation i hur myndigheterna så här långt har tillämpat förordningen beror på dessa svagheter i regleringen.

Risikanalyserna är ofullständiga

För drygt två tredjedelar av de myndigheter som fått revisionsrapport finns brister i riskanalysen. Ett vanligt problem är att den utförda riskanalysen inte är fullständig. I vissa fall saknas delar av myndighetens verksamhet i analysen, till exempel riskanalys för administrativa stödprocesser. I andra fall har inte alla organisatoriska delar av myndigheten kommit med. Vid flera myndigheter har riskanalysen enbart genomförts på en övergripande nivå. Att vissa delar av myndigheten inte tas med i riskanalysen eller att analysen bara sker på ett övergripande plan är allvarligt eftersom det kan innebära att alla väsentliga risker inte har identifierats. Ett vanligt problem är bristande koppling mellan myndighetens mål och den utförda riskanalysen, vilket kan innebära att man inte identifierar och tar hand om samtliga risker för att verksamhetsmålen inte ska nås. Ytterligare ett problem som gör att riskbilden kan bli ofullständig är att många myndigheter i sin riskanalys endast tagit med risker där kontrollåtgärder saknas, det vill säga risker som inte hanteras av den befintliga styrningen och kontrollen. Detta synsätt förutsätter att de befintliga kontrollåtgärderna fungerar och att riskerna därför redan är omhändertagna. Men flera av myndigheterna har inte aktivt prövat om de beslutade kontrollerna fungerar som avsett. På så sätt kan riskbilden bli för snäv i de fall beslutade kontroller inte fungerar. Myndigheterna bör analysera samtliga risker och koppla denna analys till beslutade kontroller för att få en helhetsuppfattning av riskerna.

Kontrollåtgärderna utgår inte från riskanalysen och uppföljningen är otillräcklig

Tanken med processen för riskhantering är att riskanalysen ska identifiera de risker myndigheten är utsatt för. Analysen ska leda till beslut om lämpliga kontrollåtgärder, detta för att motverka riskerna i de fall ledningen bedömt att risken behöver hanteras. I flera myndigheter är kopplingen mellan identifierade risker och beslutade kontrollåtgärder svag, vilket kan leda till att viktiga risker inte hanteras på rätt sätt. Myndighetens ledning bör tydligt ta ställning till hur identifierade risker ska hanteras, om de ska accepteras, begränsas eller undvikas. Denna typ av tydliga ställningstaganden saknas hos vissa av de granskade myndigheterna.

Knappt hälften av de myndigheter som fått revisionsrapport följer inte upp att beslutade kontrollåtgärder fungerar, vilket kan leda till dels en felaktig riskuppfattning, dels att de redan beslutade kontrollåtgärderna inte kommer till stånd. Det är även otydligt hur uppföljningen ska göras och vem som har det operativa ansvaret att utföra den.

Brister i dokumentation

Över hälften av de myndigheter som fått revisionsrapport följer inte de krav på dokumentation som förordningen ställer. Dokumentationen är här inte tillräckligt tydlig för att man ska kunna följa hela processen, det vill säga från riskanalys via kontrollåtgärder och uppföljning till underlag för ledningens bedömning av intern styrning och kontroll. Det framgår heller inte av dokumentationen i vilken omfattning uppföljning och utvärdering av kontrollåtgärder faktiskt har utförts.

Det är också viktigt att dokumentationen sker så att ledningen får bättre möjlighet till överblick än vad den har i dag. För flera myndigheter är inte myndighetens struktur för intern styrning och kontroll beskriven på ett tydligt sätt, vilket gör det svårt för ledningen att få överblick över den befintliga kontrollstrukturen. Det är av stor vikt att dokumentation om riskhanteringen ingår i myndighetens helhetsbild av den interna styrningen och kontrollen. En sådan komplett bild gör att ledningen på ett enklare sätt kan förhålla sig till informationen som då blir det levande och relevanta stöd till ledningen som det är tänkt.

Otillräckliga förutsättningar för arbetet

För en majoritet av de myndigheter som fått revisionsrapport finns brister i förutsättningarna för arbetet med förordningen om intern styrning och kontroll. Vid flera myndigheter är det inte tydligt reglerat hur det operativa arbetet med förordningen ska bedrivas eller av vem, och tilldelade resurser för arbetet är ibland otillräckliga. Styrande dokument för arbetet saknas ofta eller är otydliga. Hos vissa myndigheter är kunskapen om processen samlad hos alltför få personer. En annan viktig förutsättning för arbetet är att myndigheternas ledningar är engagerade i frågan. Engagemanget har i flera fall varit för litet, för otydligt eller kommit för sent. Ledningen bör, för att säkerställa att underlaget är tillräckligt, vara tydligare i sin beställning av underlag från verksamheten. Ledningen bör också i ett tidigare skede ta ställning till vilket underlag den behöver.

Övergången till elektronisk fakturahantering

Från och med halvårsskiftet 2008 ska samtliga statliga myndigheter tillämpa elektronisk hantering av leverantörs- och kundfakturor. Tanken är att flödet av fysiska pappersfakturor på sikt ska ersättas med elektroniska fakturor. I de fall myndigheten måste hantera inkommande pappersfakturor skannas de för att därefter behandlas elektroniskt. Syftet med förordningen är att åstadkomma effektiviseringar i den administrativa hanteringen.

Ett nytt krav, som omfattar hela den statliga förvaltningen, gäller övergången till elektronisk fakturahantering. Detta utgör således ett tämligen självklart riskområde som vi sedan hösten 2008 har haft ett särskilt fokus på i granskningen. Vi har framför allt intresserat oss för hur myndigheterna arbe-

tat med organisering och intern kontroll i samband med införandet av elektronisk fakturahantering. Vår granskning visar att i princip samtliga myndigheter har skaffat system för att hantera elektroniska fakturor. Vi har dock kunnat konstatera att flera viktiga problem kvarstår att lösa innan elektronisk fakturahantering kan sägas vara införd i statsförvaltningen. Problemen avser bland annat brister i den interna kontrollen avseende till exempel behörighetshantering och fördelningen av ansvar för attest och godkännande av ekonomiska transaktioner. Vi kan också konstatera att utbytet med privata aktörer än så länge är mycket begränsat.

Enligt vår bedömning medför införandet av elektronisk fakturahantering i staten förutsättningar för en förbättrad intern kontroll och effektivitet i hanteringen av fakturor. I det inledande skede som myndigheterna fortfarande befinner sig i är det dock viktigt att de fortsätter att analysera hur införandet påverkar behovet av förändringar i den interna kontrollstrukturen och hur denna kontroll ska kunna upprätthållas på ett säkert och kostnadseffektivt sätt. Det faktum att reformen nu har införts innebär emellertid inte att de effektiviseringar som den ger förutsättningar för har uppnåtts. Vi menar därför också att regeringen noggrant måste följa utvecklingen de närmaste åren och vidta de åtgärder som krävs för att reformens fulla potential ska kunna uppnås.

Internkontrollen har inte säkerställts

Införandet av elektronisk fakturahantering innebär förändringar i arbetsrutiner och ansvarsfördelning vid hanteringen av ekonomiska transaktioner. Myndigheterna har därför i varierande omfattning infört kompletterande kontroller i olika faser av fakturabehandlingen. Vår granskning visar dock att myndigheterna i flera fall inte har varit tillräckligt aktiva i arbetet med att säkerställa en god intern kontroll.

Problem som har förekommit i samband med skanning av fakturor är att belopp har feltolkats, att kreditfakturor har lästs in som debetfakturor eller att väsentlig fakturainformation har förlorats. Vidare har flera myndigheter saknat tillräcklig kontroll över tilldelade behörigheter för att hantera transaktioner i systemet. Det gäller till exempel handläggare som getts möjlighet att ensamma hantera ekonomiska transaktioner utan någon form av andrapersonskontroll eller kunnat utföra uppgifter som de normalt inte borde ha befogenhet till.

Begränsat elektroniskt fakturautbyte med privata aktörer

En annan sak som vi kunnat konstatera är att många myndigheter så här långt har ett mycket begränsat elektroniskt fakturautbyte med privata motparter. Troliga orsaker skulle kunna vara dels att privata företag inte använder samma tekniska standard som staten, dels att informationskvaliteten i företagens fakturor kan vara för låg. Dessa problem skapar onödigt merarbete för myndigheterna och minskar därmed möjligheterna att uppnå de effektiviseringar som denna reform ger förutsättningar för.

En statsförvaltning i förändring

Varje år startar eller upphör ett antal myndigheter. Uppskattningsvis handlar det om cirka 25–30 myndigheter per år, vilket utgör omkring 10 procent av det totala antalet myndigheter i Sverige. Organiseringen av statsförvaltningen är ett viktigt förvaltningspolitiskt styrinstrument, och en naturlig följd av detta är att statsförvaltningen kontinuerligt förändras. Förändringar i politiska prioriteringar såväl som behov av effektiviseringar av den statliga förvaltningen är viktiga skäl till att regeringen väljer att förändra myndighetsstrukturen.

Det är viktigt att statsförvaltningen kontinuerligt förändras och anpassas till samhällsutvecklingen. Det är dock betydelsefullt för förtroendet för statsförvaltningen att förändringarna sker på ett sådant sätt att de bidrar till målet om en effektiv, rättssäker och demokratisk förvaltning. Just avvecklingen av myndigheter har visat sig orsaka svårigheter. I vår granskning av myndigheternas årsredovisningar har vi ägnat särskild uppmärksamhet åt problem förknippade med avveckling av myndigheter. I samband med granskningen av 2008 års årsredovisningar rapporterade vi iakttagelser i revisionsrapport eller avgav revisionsberättelse med invändning till fyra myndigheter som är föremål för omställning. I våra granskningar har vi uppmärksammat ett antal problem som hänger samman med regeringens arbete med att förändra statsförvaltningens organisering.

Vi riksrevisorer har tidigare framfört att bildandet av nya myndigheter bör prövas med omsorg. När nya verksamheter inrättas bör olika organisatoriska lösningar prövas. Utifrån de iakttagelser som vi gjort av myndigheter som är föremål för omställningar gör vi bedömningen att det finns utrymme att effektivisera genomförandet av avvecklingar och därmed underlätta framtida organisationsförändringar i statsförvaltningen. Avvecklingar och omvandlingar leder till problem som inte alltid är möjliga att förutse. Just därför är det viktigt att erfarenheterna av avvecklingarna tas till vara så att inte misstagen upprepas. Vi menar att regeringen inte gjort tillräckligt för att samla in erfarenheter på ett systematiskt sätt. Som vi tidigare framfört bör regeringen överväga att inrätta en funktion för myndighetsavveckling vid någon av stabsmyndigheterna som kan utgöra en formell avvecklingsmyndighet i de fall det finns behov av en sådan. Funktionen bör också förstärka stöd, rådgivning och vägledning till berörda myndigheter samt ansvara för att erfarenheter från genomförda avvecklingar samlas in och tas till vara.

Regeringen har inte gett myndigheterna tillräckliga förutsättningar

De brister som vi uppmärksammat beror delvis på att regeringen inte har gett berörda myndigheter nödvändiga förutsättningar för att kunna genomföra avvecklingen på ett effektivt sätt. Vi har sett att regeringsbeslut eller riksdagsbeslut ofta varit sena, otydliga eller ofullständiga. Exempelvis har regeringen inte anpassat avvecklingstiden till myndigheternas verksamhet och beslut om nya huvudmän har dröjt. Vidare har den ekonomiadministrativa

styrningen inte varit tillräckligt tydlig. Regleringsbrev till myndigheterna är ofta otydliga och ibland också svåra att följa. Det visar sig också att regeringen i flera fall inte genomfört problem- och konsekvensanalyser inför beslut om avvecklingar.

Särskilda redovisningsproblem uppstår

I och med avvecklingar uppstår också särskilda redovisningsproblem. Dessa problem kan till exempel avse bedömningen av reserver eller hur värderingen av kvarvarande tillgångar ska gå till. Det är också svårt att identifiera och värdera alla tillkommande kostnader som är relaterade till en nedläggning.

Oklarheter i riktlinjer inför avvecklingar

Regeringen har tagit fram riktlinjer som ska tillämpas vid avveckling av myndigheter. Vår granskning visar dock att det kvarstår ett antal oklarheter. Det gäller exempelvis huruvida ett anslagssparande ska få disponeras eller hur en anslagsskredit ska hanteras. Vidare finns det oklarheter om myndigheterna kan förfoga över trygghetsmedel och kompetensutvecklingsmedel. Vid någon myndighet har vi också konstaterat oklarheter kring ingångna avtal vad gäller vem som ska vara avtalspart då en verksamhet ska överföras till en annan myndighet. Hos vissa myndigheter har det visat sig att låneram saknats trots att det funnits kvarvarande anläggningstillgångar som är lånefinansierade.

Avveckling leder till kompetensproblem

Det är naturligt att det sker förtida personalavgångar i samband med en avveckling. Detta beteende innebär dock ofta negativa konsekvenser. Vi har bland annat sett att kompetensen inom det ekonomiadministrativa området ofta är begränsad hos de aktuella myndigheterna i och med att nyckelpersoner slutat. Samtidigt ställer avvecklingarna särskilda krav på att sådan kompetens finns tillgänglig. Detta har bland annat lett till ett ökat beroende av konsulter.

Erfarenheter av avvecklingar tas inte till vara

Vid avvecklingar kan det uppstå problem som varit svåra att förutse men som kan vara värdefulla att känna till inför kommande avvecklingar. Vi kan konstatera att erfarenheter från tidigare avvecklingar inte samlats in och tillvaratagits på ett systematiskt sätt, varken från Regeringskansliets eller myndigheternas arbete.

Kapitlet bygger på iakttagelser i följande granskningar och yttranden:

- Revisionsrapporter avseende verksamhetsår 2008. Dessa finns sammanfattade i bilaga 1. (För avsnittet om införandet av elektronisk fakturahantering har även revisionspromemorior använts.)
- Styrelser med fullt ansvar (RiR 2007:25)
- Avveckling av myndigheter (RiR 2008:18)

- Remissyttrande över Intern styrning och kontroll i staten – Förslag till ett gemensamt ramverk Ds 2006:15 (dnr 15-2006-0932)

Slutord

I vår årliga rapport för 2009 har vi riksrevisorer redovisat våra iakttagelser under två teman som egentligen utgår från ett och samma perspektiv: Hur klarar svensk statsförvaltning att leva upp till kraven på rättsäkerhet, effektivitet och demokrati när förutsättningarna för verksamheten förändras? Det första temat avser de ändrade krav som regeringen ställer i form av nya förordningar, ökat inslag av IT-förvaltning samt den pågående strukturomvandlingen i staten. Det andra temat handlar om den ökande grad av internationalisering som fortgår och hur regeringen och myndigheterna klarar av att styra och utveckla förvaltningen med hänsyn till detta.

”Statens kaka är liten men säker” är ett uttryck som inte längre är giltigt. Statens kaka är i själva verket oerhört omfattande - statsbudgeten omsluter i dag mer än 1 000 miljarder kronor. Den djupa ekonomiska krisen har tydliggjort behovet av ett väl fungerande ramverk för budget- och finanspolitiken. De flesta bedömare är överens om att det finanspolitiska ramverket i hög grad har bidragit till att Sverige i dag har en relativt sett mer stabil situation under den nuvarande ekonomiska krisen än många andra jämförbara länder. Tydliga mål och en tydlig redovisning av avvikelser från dessa mål motverkar kortsiktiga åtgärder som på längre sikt riskerar att leda till en ohållbar utveckling av underskott och statsskuld. För att klara detta behöver dock såväl regeringens tillämpning som ramverket i sig förbättras.

Det är också av central betydelse att myndigheterna som ansvarar för hanteringen av statens medel har en god intern styrning och kontroll. Vi har under det gångna året granskat genomförandet av den nya förordningen om intern styrning och kontroll. För 25 av de 56 myndigheter som är skyldiga att följa förordningen har vi rapporterat om olika brister i tillämpningen. Det handlar om ofullständiga riskanalyser, brister i dokumentationen och svag koppling mellan identifierade risker och vidtagna kontrollåtgärder. Exempel på förklaringar till dessa brister är att arbetsfördelningen inom myndigheten inte varit tydlig och att myndighetsledningen inte varit tillräckligt engagerad. Trots detta bedömer vi att redovisningen i de allra flesta myndigheter är av god kvalitet. Årsredovisningarna ger där en rättvisande bild – även av de brister som kan finnas på olika områden.

Statens kaka är inte heller säker. Statsförvaltningen präglas just nu av en fortgående strukturomvandling. Myndigheter utlokaliseras, slås ihop och läggs ned. Samtidigt bildas nya myndigheter. Dessa organisationsförändringar genomförs utifrån olika motiv men syftar till att skapa bättre förutsättningar för verksamheten. Vår granskning har hittills visat att dessa förändringar kräver såväl resurser som kompetens, samtidigt som det är vanligt att nyckelpersoner slutar vid denna typ av förändringar. Vi ser också att erfarenheter från tidigare förändringar inte tas till vara i tillräckligt hög utsträckning. På många områden uppfinner man hjulet igen och igen.

EU-medlemskapet har i grunden förändrat förutsättningarna för svensk statsförvaltning. Den svenska förvaltningspolitiska modellen med ett litet regeringskansli och stora, relativt självständiga myndigheter, ställer stora krav på regeringens styrning. Vår granskning visar att det på olika områden finns brister. Regeringen har inför genomförande och tillämpning av EG-lagstiftning inte i tillräcklig utsträckning analyserat konsekvenserna och det nationella handlingsutrymmet. Det finns också otydligheter i ansvarsfördelningen mellan olika myndigheter. Kontrollen är ibland bristfällig. Vi ser också att det saknas en överblick i den rapportering som myndigheterna lämnar. Förvaltningen av fiskeripolitiken är ett område som uppvisar samtliga dessa brister. Konsekvensen blir ett antal åtgärder som motverkar varandra och en låg grad av måluppfyllelse, kort sagt en ineffektiv användning av skattepengar.

Utbytet av varor och tjänster liksom människors rörlighet över gränserna har ökat kontinuerligt. Vår granskning visar att såväl regeringens som myndigheternas arbete med vissa frågor fortfarande präglas av ett alltför nationellt perspektiv. Ett exempel är hanteringen av återbetalning av lån och felaktigt utbetalda bidrag till människor som inte längre bor i Sverige. Belopp som uppgår till ett par miljarder kronor riskerar att preskriberas de närmaste åren. Ett annat exempel är förekomsten av så kallade skatteuppskov. Det faktum att fler personer flyttar utomlands leder, med nuvarande kontrollåtgärder och rådande dubbelbeskattningsavtal, till ökade risker för förlorade skatteintäkter.

Riksrevisionens uppgift är att utifrån väsentlighet och risk granska den statliga verksamheten. Det är därför naturligt att vi fokuserar på risker och lyfter fram de brister vi finner. Samtidigt är det så att mycket inom staten fungerar väl. Vår uppgift är också att medverka till god resursanvändning och en effektiv förvaltning i staten. Det gör vi bland annat genom att lämna rekommendationer. Utifrån vad vi riksrevisorer rapporterat om i vår årliga rapport för 2009 lämnar vi följande rekommendationer till regeringen:

- Påskynda den pågående översynen av det finanspolitiska ramverket.
- Förtydliga motiven för nivån på de utgiftstak som föreslås i budgetpropositionerna.
- Tydliggör uppföljningen av överskottsmålet så att det går att bedöma vilka finanspolitiska korrigeringar som krävs för att målet ska klaras.
- Se till att den aviserade översynen av budgetlagen innefattar förslag till omfattning och normering av Årsredovisning för staten.
- Överväg att inrätta en särskild funktion för myndighetsavveckling inom någon av stabsmyndigheterna.
- Säkerställ att analyser av det nationella handlingsutrymmet görs vid genomförande och tillämpning av EG-lagstiftning och bidrag i syfte att nå målen till lägsta möjliga kostnad.
- Säkerställ en väl fungerande tillsyn och kontroll av EU-medel.

- Överväg en samlad lösning för att säkerställa en effektiv hantering av myndigheternas fordringar i utlandet.
- Följ utvecklingen inom området för skatteuppskov nog och ha beredskap att ändra regelverk alternativt omförhandla dubbelbeskattningsavtal.
- Följ myndigheternas arbete med förordningen om intern styrning och kontroll.

Avslutningsvis är det angeläget att regeringen följer upp vilka åtgärder som myndigheterna vidtar med anledning av revisionens iakttagelser. I myndighetsförordningen anges i dag bara att de myndigheter som fått en så kallad invändning i revisionsberättelsen ska redovisa vilka åtgärder de vidtagit. Samtidigt rapporterar Riksrevisionen om brister i såväl revisionsrapporter från den årliga revisionen som i effektivitetsrevisionens granskningsrapporter. Mot bakgrund av detta lämnar vi ytterligare en rekommendation till regeringen:

- Överväg att utveckla formerna för myndigheternas rapportering så att de blir skyldiga att till regeringen rapportera om vilka åtgärder som vidtagits med anledning av revisionens iakttagelser från såväl årlig revision som effektivitetsrevision. Detta kan innebära att myndighetsförordningen behöver ändras.

Riksrevisionsutredningen har föreslagit en ordning som innebär att riksdagen begär en redovisning av regeringen av vilka åtgärder som vidtagits eller planerar att vidtas med anledning av en granskningsrapport. Redovisningen ska ske senast tre månader efter att regeringen fått rapporten. En förändring av myndigheternas rapportering skulle även bidra till fungerande rutiner i en sådan framtida ordning.

UNDERBILAGA 1**Granskningen av årsredovisningar för 2008**

I samband med granskningen av myndigheternas årsredovisningar för 2008 har vi lämnat 84 revisionsrapporter. Rapporterna har lämnats till ledningen för de 72 myndigheter som har berörts. I denna bilaga sammanställer vi fel och brister av större vikt som tas upp i dessa revisionsrapporter. Om felet är av så allvarlig karaktär att det har inneburit att myndigheten har fått en invändning i revisionsberättelsen anges detta särskilt. Vi presenterar iakttagelserna myndighet för myndighet sorterad efter departement, med undantag för Riksbanken som lyder under riksdagen.

Arbetsmarknadsdepartementet*Arbetsförmedlingen (dnr 32-2008-0669)*

En uppföljande granskning av handläggningen av nystartsjobb visar att tidigare iakttagna brister kvarstår. Bristerna får till följd att beslut om stödperiodens längd i många fall blir felaktigt. Endast en av de granskade förmedlingarna hade en rutin för kvalitetssäkring av handläggningskvaliteten genom dokumenterad stickprovskontroll.

Finansdepartementet*Fortifikationsverket (dnr 32-2008-0566)*

Fortifikationsverket har brister i intern styrning och kontroll avseende löneprocessen, dels avseende bemanning och nyckelpersonsberoende och dels avseende bristande kontroller av felaktiga utbetalningar.

Vidare har Fortifikationsverket inte infört elektronisk fakturahantering, vilket strider mot kraven i bokföringsförordningen.

Harpsundsnämnden (32-2008-0567)

Harpsundsnämnden har inte undertecknat årsredovisningen med den mening som krävs enligt förordningen om årsredovisning och budgetunderlag.

Länsstyrelsen i Blekinge län (dnr 32-2008-0585)

Länsstyrelsen har i samband med ett projekt för representationskontor i Yunnan i Kina inte kunnat visa att det är säkerställt att finansieringen från det regionalpolitiska anslaget utgör högst 50 procent av den totala kostnaden, vilket krävs av förordningen om bidrag för projektverksamhet inom den regionala tillväxtpolitiken. Exempelvis har inte Länsstyrelsen träffat några skriftliga överenskommelser med medfinansiärerna.

Länsstyrelsen i Gotland (dnr 32-2008-0586)

Riksrevisionen bedömer att Länsstyrelsen fortfarande saknar interna rutiner i syfte att säkerställa en god intern kontrollmiljö på en mer övergripande nivå som till exempel rutiner för upprättande av de finansiella delarna i årsredovisningen, fastställda rutiner för projektstyrning, rutiner för avstämningar, rutiner som ser till att betalningar inte görs mot icke adekvat underlag.

Revisionen visar att det saknas en handbok som förtydligar hur den administrativa hanteringen av externt finansierad verksamhet ska hanteras. Detta medför en ökad risk för att arbetet inte utförs enhetligt inom länsstyrelsen och för att kvaliteten varierar.

Vidare visar granskningen att det inte finns någon specifikation upprättad avseende anläggningstillgångar. Specifikationer saknas även för andra poster. Därutöver har inte väsentliga förändringar i utfall mellan åren förklarats i not i årsredovisningen.

Riksrevisionen har i samband med två rapporteringar framfört brister som rör rutiner för upphandling. Dessa brister kvarstår delvis. Granskningen visar att policies och riktlinjer inte uppdaterats utifrån ändringar i Lagen om offentlig upphandling (LOU). I kombination med att upphandlingar görs decentraliserat finns en ökad risk för att LOU inte följs.

Länsstyrelsen i Jämtlands län (dnr 32-2008-0531)

Länsstyrelsens arbete med det som regleras av förordningen om intern styrning och kontroll pågår. Landshövdingen har dock ännu inte på ett tillfredsställande vis kunnat visa att förordningen följts fullt ut.

Enligt Riksrevisionens bedömning finns det flera brister. Det saknas till exempel en bestämd strategi för hantering av identifierade risker. Den tidplan som finns för utförande av kontrollåtgärder är för allmänt hållen. Det saknas ett dokumenterat beslut avseende ansvarig person för arbetet med att implementera förordningen om intern styrning och kontroll. Landshövdingens ställningstagande i samband med undertecknandet av årsredovisningen har inte dokumenteras.

Länsstyrelsen i Norrbottens län (dnr 32-2008-0532)

Länsstyrelsen har inte uppdaterat sitt anläggningsregister i tillräcklig omfattning. Exempelvis finns flera snöskotrar i registret som inte längre innehas av länsstyrelsen. Vidare har länsstyrelsen valt att skriva av snöskotrar direkt i stället för att aktivera inköpen i balansräkningen. Riksrevisionen bedömer att anläggningstillgångarna därmed är för lågt värderade med cirka 1,2 miljoner kronor.

Länsstyrelsen i Stockholms län (dnr 32-2008-0533)

Riksrevisionens granskning visar att det finns vissa brister i den interna styrningen av myndighetens internrevisionsfunktion. I slutet av september saknades beslut om riktlinjer för former för internrevisionens återrapportering.

befogenheter, ansvar, roll och arbetssätt. Även beslutad revisionsplan för 2008 saknades. Riksrevisionens bedömning är att den bristande styrningen och uppföljningen försämrar ledningens förmåga att fånga upp väsentliga iakttagelser och risker i myndighetens verksamhet och därmed försämrar även ledningens förmåga att följa upp och vidta åtgärder.

Länsstyrelsen i Uppsala län (dnr 32-2008-0535)

Riksrevisionens granskning visar att ett större antal brister som noterades föregående år fortfarande kvarstår. Av årsredovisningen ska framgå de skattepliktiga ersättningar och andra förmåner som betalats ut under räkenskapsåret samt de framtida åtaganden som avtalats för var och en av de ledamöter i länsstyrelsens råd och de ledande befattningshavare som utsetts av regeringen. Likaså ska uppdrag i andra statliga myndigheter samt uppdrag som styrelseledamot i aktiebolag redovisas. Dessa upplysningar saknas i länsstyrelsens årsredovisning. Väsentliga poster har inte stämts av på ett adekvat sätt. Rutinen för att kvalitetssäkra årsredovisningen har inte fungerat.

En projekthandbok som förtydligar hur den administrativa hanteringen av projekt ska ske saknas. Vidare saknas tydliga interna direktiv, vilket medfört att resultatredovisningen inte är enhetligt utformad och att ett gemensamt perspektiv saknas i återrapporteringen. Redovisning mot vissa återrapporteringskrav består enbart av en presentation av ett större antal aktiviteter utan att det närmare beskrivs vilken inverkan de har haft på mål/återrapporteringskrav. Slutligen saknas vissa underlag till återrapporteringskrav.

Länsstyrelsen i Västerbottens län (dnr 32-2008-0537)

Riksrevisionen har utfört en uppföljande granskning av föregående års avrapporterade iakttagelse rörande lönetillägg till länsrådet. Landshövdingen har tidigare fattat ett beslut som innebär att länsrådet sedan 2002 har erhållit ett schablonmässigt lönetillägg om 2250 kronor per månad för egen hyrd övernattningsbostad. Enligt instruktionen är det regeringen som fattar beslut om anställning av länsråd inklusive lön och eventuella förmåner. Av regeringsbeslut framgår att länsrådet inte ska erhålla några övriga tillägg utöver lön.

Länsstyrelsen disponerar så kallade bygdemedelsfonder, dessa består av avgifter som verksamheter som bedriver vattenreglering betalar in till länsstyrelsen. Medlen ska användas till förebyggande eller minskade av skada till följd av vattenregleringen. En bristfällig rutin för redovisning av dessa fonder har inneburit att samtliga inkomna medel ej intäktsförts och därmed har posten Avsättning till/upplösning av fonder i årsredovisningen blivit felaktig, vilket även fått en påverkan på årets kapitalförändring som inneburit att saldot redovisats med ett för högt belopp motsvarande 4,7 miljoner kronor.

Riksgäldskontoret (dnr 32-2008-0572)

Riksrevisionen har granskat ett stöd som Riksgäldskontoret (RGK) gett till Carnegie i enlighet med lagen om statligt stöd till kreditinstitut genom regeringens bemyndigande samt panter som Riksgäldskontoret erhållit som säkerhet för detta.

Som framgår av årsredovisningen har Carnegie ifrågasatt Riksgäldskontorets rätt till övertagande av äganderätten i de bolag vars aktier har lämnats som säkerhet för stödlånet. Av årsredovisningen framgår vidare att Riksgäldskontorets värdering av panten samt den tidpunkt som pantrealisationen gjordes har ifrågasatts av Carnegie. Riksrevisionen har, med hjälp av juridisk konsult, gjort en genomgång av stödlån och pantavtal. En rättslig bedömning, som framgår av en sekretessbelagd rapport, har gjorts av den juridiske konsulten. Riksrevisionen rekommenderar Riksgäldskontoret att ta ställning till de detaljerade sakfrågor som behandlas i konsultens rapport.

Statens Fastighetsverk (dnr 32-2008-0573)

Statens Fastighetsverk bör förbättra effektiviteten i den interna styrningen och kontrollen. Bland annat bör styrelsen ta fram en samlad riskanalys som grund för den interna styrningen och kontrollen. Dessutom bör en dokumenterad riskanalys göras avseende den kommersiella delen i den svenska ambassadbyggnaden i Washington, USA, House of Sweden. Vidare bör årsredovisningen förbättras genom att införa en korrekt underskriftsmening samt förbättrad redovisning av måluppfyllelse. Slutligen bör den interna kontrollen i hanteringen av elektroniska fakturor förbättras genom att införa tvåpersonershantering vid ändring av fasta data eller andra känsliga data.

Statens pensionsverk (dnr 32-2008-0559)

Grunderna för försäkringsteknisk avsättning enligt årsredovisningen är inte fullt ut riktigt beskrivna. Granskningen visar att statens pensionsverk inte fullt ut följer aktsamhetsprincipen enligt tjänstepensionsdirektivet. Statens pensionsverk bör utreda och ta ställning till hur de ska förhålla sig till begreppet aktsamhet. Vidare bör Statens pensionsverk förstärka den interna kontrollen avseende de försäkringstekniska beräkningarna. Detta gäller framförallt dokumentationen av beräkningarna.

Ledningen för Statens pensionsverk har ännu inte beslutat, i något styrdokument, hur arbetet med att efterleva förordningen om intern styrning och kontroll ska gå till. Vidare bör den promemoria som beskriver hur arbetet med förordningen bedrivits förtydligas till sin struktur för att ge läsaren en bättre förmåga till en tydlig helhetsbild av kontrollerna vid Statens Pensionsverk.

Statistiska centralbyrån (dnr 32-2008-0574)

Granskningen visar att Statistiska centralbyrån saknar skriftliga beslutade interna styrdokument för hur programförändringar ska beslutas, hanteras och dokumenteras. Riksrevisionens bedömning är att avsaknaden av adekvata styrdokument har bidragit till allvarliga felkalkyleringar i en för samhället central statistikprodukt.

Vid granskningen av årsredovisningen för 2008 framkom ett antal brister som tyder på att myndighetens rutiner för kvalitetssäkring av årsredovisningens beslut, återsrapportering i resultatredovisningen samt bokslut varit uppenbart bristfälliga. Trots att myndigheten efter att ha lämnat årsredovisningen lämnat in en rättelse och senare även en komplettering så redovisas alltjämt uppenbart ologiska utfall i balansräkningen utan att den interna kvalitetssäkringen uppmärksammat detta. Vidare har den underskriftsmening som krävs enligt förordningen om årsredovisning och budgetunderlag inte inkluderats i årsredovisningen.

Tullverket (dnr 32-3008-0580)

Riksrevisionen har granskat Tullverkets kvalitetsmätning, det vill säga den mätning som utgör underlag för bedömning av om fastställda belopp i form av skatt, tull eller avgift har betalats i sin helhet och inom utsatt tid (uppbördsfelet). Granskningen visar att det finns brister i genomförandeprocessen som ökar riskerna för att resultatet och analysen av kvalitetsmätningen blir missvisande. Ett exempel är brister i dokumentationen av kvalitetsmätningen så som avsaknad av transparens i bedömningar. Granskningen visar vidare att uppbördsfel eller andra fel har funnits men som inte uppmärksamats i kvalitetsmätningen och därmed inte rapporterats samt att debitering och omprövning inte har skett i samtliga fall där uppbördsfel har konstaterats. Riksrevisionen bedömer att Tullverkets rutiner för genomförande av kvalitetsmätningen är bristfälliga. Bristerna medför ökade risker för fel i redovisningen.

Granskningen visar att Tullverket bör fortsätta utveckla sitt arbete med implementeringen av förordningen om intern styrning och kontroll. Riskanalysen bygger inte direkt på risk för att verksamhetens mål inte uppfylls och är inte processororienterad. Analysen utgår mer från ett övergripande och generellt perspektiv. Riksrevisionens bedömning är därmed att de krav som ställs enligt förordningen inte uppfyllts till fullo. Ledningen har gjort en prioritering av fyra olika riskområden som ska beaktas i planeringsarbetet. Valet har dokumenterats i beslut. Granskningen visar dock att det inte finns några fastställda kriterier för när ett område ska anses vara prioriterat eller väsentligt. Tullverket har arbetat processororienterat under ett antal år och har gjort omfattande processbeskrivningar för delar av sin verksamhet. Kontroller finns inbyggda i processerna och de system som används i verksamheten. Riksrevisionens granskning visar dock att Tullverket inte har dokumenterat de mest väsentliga kontrollerna i de olika processerna. Tullverket har inte heller dokumenterat den löpande uppföljningen av huruvida dessa kontroller fungerar tillfredsstäl-

lande. Vidare har inte Tullverket utarbetat en rutin för sammanställning och rapportering av vidtagna kontrollåtgärder under året.

Slutligen har Tullverkets ledning beslutat att samtliga chefer som lämnar underlag inför årsredovisningen ska lämna ett intygande om att uppgifterna ger en rättvisande bild. Granskningen visar att Tullverkets ledning inte har fastställt vad de ansvariga ska beakta i sin bedömning. Detta ger effekten att bedömningen i organisationen kommer att vila på subjektiva bedömningar som kan variera mellan uppgiftslämnarna.

Tullverkets beräkningar av skattefelet, det vill säga hur stor andel av den totalt debiterade uppbörden (skatt, tull eller avgift) som vid granskning av importdeklarationer visat sig vara felaktig, bygger inte på en statistiskt säkerställd metod. Beräkningen är istället ett resultat av subjektiva bedömningar och diskussioner inom Tullverket. Det skattade värdet är således behäftat med stor osäkerhet. Tullverket förlitar sig på skattefelet till stor del när bedömning av måluppfyllelse görs i årsredovisningen. Den nuvarande metoden bör ses över och utvärderas.

Kvalitetsmätningen bör ses över och Tullverket bör förhålla sig till metodens teoretiska ansats för att få det mest rättvisande resultatet.

Verket för förvaltningsutveckling (dnr 32-2008-0581)

Underlaget för bedömningar och uppskattningar i arbetet med årsredovisningen har varit ovanligt osäkra till följd av att det vid avgivandet av årsredovisningen fortfarande saknades beslut från regeringen om annan myndighet ska ta över delar av verkets verksamhet med tillhörande tillgångar och skulder. För tillgångar vars framtida användning är oviss gör Riksrevisionen bedömningen att det kan föreligga en viss övervärdering i årsredovisningen.

Försvarsdepartementet

Försvarets materielverk (dnr 32-2008-0644)

Riksrevisionen har konstaterat vissa brister i myndighetens tillämpning av förordningen om intern styrning och kontroll. Bland annat fanns dokumentationen avseende identifierade risker och deras kontrollåtgärder, uppföljning och utvärdering inte samlade inom rättsenheten som ansvarar för riskhanteringen. Dessutom finns kunskapen om processen endast hos ett begränsat antal individer inom myndigheten såsom riskkoordinatorer och ansvariga chefer.

Försvarsmakten (dnr 32-2008-0655)

Försvarsmakten bör förbättra styrningen och uppföljningen av lokalhanteringen vid myndigheten. Detta innefattar en förbättrad överblick över nuvarande och framtida lokalbehov samt ökade incitament att styra sin lokalsituation för att bland annat minska kostnaderna.

Försvarsmakten har inte fullt ut följt regeringens krav på införande av elektronisk fakturahantering. Avvikelsen består av att Försvarsmakten i ett antal fall inte infört möjlighet att ta emot elektroniska fakturor från annan statlig myndighet, att kundfakturor inte har hanterats elektroniskt i någon del av verksamheten samt att verksamheten vid Försvarsmaktens logistikförband inte har omfattats av överföring till elektronisk form av inkommande pappersfakturor från icke-statlig leverantör. Försvarsmakten har vidare inte begärt dispens för dessa avvikelser.

Försvarsmakten bör förbättra styrningen och uppföljningen av den avgiftsfinansierade verksamheten. Bland annat saknas ett samlat grepp om den avgiftsfinansierade verksamheten, det vill säga vilka avtal som finns, vilka kalkyler som ligger bakom och hur Försvarsmakten säkerställer att uppföljning av kalkyler görs för större uppdrag.

Försvarsmakten bör överväga kompletterande åtgärder för att säkerställa att redovisning och anslagsförbrukning sker i enlighet med gällande regelverk. Ansvar för att bedöma såväl behovet av periodisering av upplupna kostnader, som riktigheten i redovisad semesterlöneskuld kan, enligt Riksrevisionens bedömning endast tas av förbandet som innehar kunskap om sakfrågorna.

Delårsrapporten borde ha innehållit information om det pågående arbetet med uppgradering av ett antal stridsflygplan av modell JAS Gripen, eftersom arbetet kommer att medföra stora förändringar i det bokförda värdet för beredskapsinventarierna.

Försvarsmakten bör tydliggöra hanteringen av momsfrågor vid försäljning av tjänster till Luftfartsverket.

Vidare bör Försvarsmakten förbättra rutinerna för kvalitetssäkring av den finansiella redovisningen samt förstärka styrningen vid framtagandet av resultatredovisningen.

Riksrevisionen konstaterar att det finns brister i Försvarsmaktens årsredovisning. Granskningen visar bland annat att rutinen för att informera om händelser av väsentlig betydelse bör förbättras, rutiner för kvalitetssäkring av resultatredovisningen bör vidareutvecklas och en tydligare ansvarsfördelning bör tas fram. En konsekvens av bristerna är att fördelningen av kostnader per utgiftsslag för respektive verksamhetsgren inte är helt rättvisande samt att indikatorer avseende effektivitet och god hushållning inte är riktigt jämförbara mellan åren. Vidare bör kvalitetssäkringen av den finansiella redovisningen förstärkas för att säkerställa att den följer gällande regelverk samt ger ledningen korrekta beslutsunderlag. Detta gäller bland annat redovisning av avsättning för framtida förpliktelser samt hanteringen av anläggningstillgångar. Slutligen bör Försvarsmakten fortsätta arbetet med att utveckla systemet för intern styrning och kontroll vid myndigheten.

På grund av utgiftsbegränsningar i regleringsbrevet för 2008 har Försvarsmakten omförhandlat leveranser av materiel från Försvarets materielverk till ett värde av 432 miljoner kronor, vilket minskat anslagsbelastningen jäm-

fört med planerad leverans. Information om detta har inte lämnats i årsredovisningen.

Riksrevisionen har tidigare under året rapporterat att det förelåg risk för felaktig redovisning av löner och andra ersättningar. Dessa risker för fel kvarstår.

Försvarsmakten redovisar i årsredovisningen hög risk för väsentliga internkontrollbrister på fem områden. Av den information som presenteras i anslutning till intygandet framgår dock inte om, och i så fall hur, de rapporterade bristerna påverkat årsredovisningens finansiella delar respektive resultatredovisningen.

Totalförsvarets forskningsinstitut (dnr 32-2008-0602)

Vid granskningen av delårsrapporten hade Totalförsvarets forskningsinstitut inte utrett hur delar av de ekonomiska konsekvenserna av omställningsprocessen bör redovisas. Därmed har de ekonomiska konsekvenserna ännu inte behandlats fullt ut i den löpande redovisningen.

Totalförsvarets pliktverk (dnr 32-2008-0603)

Riksrevisionen bedömer att Totalförsvarets pliktverk har brustit i hanteringen av sina hyreskontrakt, vilket fått till följd att myndigheten är bunden av dubbla hyreskontrakt under tre år vilket kan medföra kostnader för lokaler som inte utnyttjas på cirka 6,5 miljoner kronor per år. Detta förhållande bör redovisas i årsredovisningen för 2008 då det är väsentlig information.

Vid granskningen av årsredovisningen konstaterades att det saknades en samlad dokumentation som underlag för de uppgifter som återrapporterats i resultatredovisningen. Myndigheten bör ha en rutin för kvalitetssäkring för att säkerställa att dokumentationen är fullständig och att redovisade uppgifter överensstämmer med underliggande dokumentation.

Integrations- och jämställdhetsdepartementet

Ungdomsstyrelsen (dnr 32-2008-0720)

Riksrevisionen har noterat brister vad gäller den interna styrningen och kontrollen i bidragsrutinen avseende politikområde integration, jämställdhet, folkrörelse och minoritet. Ungdomsstyrelsen har beslutat om bidragsutbetalningar trots att underlagen från den bidragssökande har varit bristfälliga eller i vissa fall saknats. De brister i organisationernas underlag som konstaterats vid granskningen har varit tillräckligt allvarliga för avslag. Det finns därmed risk för att felaktiga beslut kan ha fattats. Det har för några bidragsärenden varit svårt att följa handläggningen och få klarhet i vilka kontroller som genomförts vid beredningen. Ungdomsstyrelsen bör tydliggöra uppföljningen i bidragsprocessen och ta fram riktlinjer för återkrav.

Justitiedepartementet

Polisen (dnr 32-2008-0596)

De riskanalyser och åtgärdsplaner som upprättats enligt förordningen om intern styrning och kontroll har inte aggregerats till en för Polisen gemensam prioritering av vilka risker och åtgärder som bör prioriteras. Däremot finns riskanalyser och åtgärdsplaner för respektive polismyndighet och Rikspolisstyrelsen. Riskanalyserna och åtgärdsplanerna är dock inte heltäckande för de tre största polismyndigheterna. Riksrevisionen anser att riskanalysen tydligare bör omfatta områden som ekonomi- och lönehantering samt upphandling. Någon uppföljning av om processen för intern styrning och kontroll fungerar som tänkt har inte gjorts under 2008.

Polisens redovisning av avgiftsfinansierad verksamhet, främst pass- och delgivningsverksamhet, har brister. Hälften av landets polismyndigheter har inte kvalitetssäkrat underlagen till avgiftsredovisningen. Detta medför att varken Polisen eller externa bedömare fullt ut kan bedöma om verksamhetens ekonomiska resultat och ställning är redovisat på ett tillförlitligt sätt. Bland annat bör tidredovisningen för nedlagt arbete inom dessa verksamheter förbättras.

Dokumentation och kvalitetssäkring av resultatredovisningen uppvisar brister på flera områden och bör förbättras.

Slutligen har Riksrevisionen under flera år iakttagit och rapporterat problem med böteshanteringen. Ackumulerade bötesinbetalningar gjorda till Polisen som inte kunnat matchas mot rätt ordningsbot uppgick vid årets slut 2008 till 4,5 miljoner kronor.

Rättsmedicinalverket (dnr 32-2008-0654)

Rättsmedicinalverket har brister i hantering och uppföljning av bidragsmedel, vilket fått till följd att felkonteringar påverkat både årets och balanserad kapitalförändring.

Jordbruksdepartementet

Fiskeriverket (dnr 32-2008-0610)

Fiskeriverket har till regeringen lämnat en delårsrapport som inte är fullständig. I delårsrapportens anslagsredovisning saknas utfallet mot tilldelade inkomstitlar, mot vilka myndigheten ska redovisa de inkomster som myndigheten själv inte disponerar utan ska inleverera till statskassan. **(Invändning i revisorsintyget)**

Fiskeriverket har brister avseende rutiner för löpande redovisning och avstämningar så att myndigheten kan säkerställa att regelverk följs. Exempel på detta är att det kvarstår frågetecken för myndighetens modell för finansiering

av anläggningstillgångar med fiskeavgiftsmedel samt att Fiskeriverket under juli 2008 överskridit den av regeringen beslutade krediten på räntekontot.

Fiskeriverket bör utveckla arbetet med analys av mål och effekter i resultatredovisningen ytterligare, i enlighet med de krav som ställs i regleringsbrevet. En tydlighet bör eftersträvas avseende eventuella målvärden samt att relevanta trender analyseras och presenteras för att ge en bättre bild av hur verksamheten utvecklas över tiden.

Fiskeriverket bör arbeta vidare med tidigare konstaterade brister i IT-verksamheten, så som färdigställande av förvaltningsplan för teknisk plattform och införande av rutiner för kontinuitetsplanering.

Vidare bör Fiskeriverket utveckla rutiner för analys och presentation av väsentlig information i årsredovisningen vad gäller ledningens intygande om intern styrning och kontroll. Fiskeriverket borde ha utvecklat resonemangen om eventuella ytterligare konsekvenser av de identifierade bristerna, samt vilka åtgärder som vidtagits för att hantera bristerna. Vidare konstaterar Riksrevisionen att Fiskeriverket inte i alla delar hunnit genomföra verifiering av kontrollåtgärder samt uppföljande verksamhet avseende identifierade risker.

Slutligen bör Fiskeriverket vidta ytterligare åtgärder för att åstadkomma tillfredsställande rutiner inom det ekonomiadministrativa området. Exempelvis bör utveckling ske av rutiner för avgifts- och bidragsfinansierad verksamhet, inventering av anläggningstillgångar, avstämning av lån för anläggningstillgångar samt avstämning av utveckling av räntekontosaldo. Fiskeriverket bör även se över rutiner för hantering av leverantörsskulder, redovisning av utestående åtaganden inom bemyndiganderam och tillämpning av valutakurs vid värdering av EU-relaterade fordringar och skulder.

Skogsstyrelsen (dnr 32-2008-1017)

Riksrevisionens granskning av delårsrapporten visar att det fortfarande finns brister i den interna styrningen och kontrollen vid Skogsstyrelsen. Felaktigt aktiverade kostnader för immateriella anläggningstillgångar och bristande redovisning av avvecklingskostnader kvarstår sedan årsredovisningen 2007. Därutöver konstaterar Riksrevisionen bristande kvalitet i den löpande redovisningen, avsaknad av dokumenterade analyser och kvalitetssäkring av utfallen i resultaträkningen och av pågående projekt.

Vidare är Skogsstyrelsens ekonomiska situation ansträngd. Detta ställer krav på utvecklade analyser som underlag för prognostisering av uppdragsverksamheten.

Skogsstyrelsen har inte fullt ut levt upp till kraven enligt förordningen om intern styrning och kontroll under år 2008. Vidare har styrelsen i årsredovisningen uppmärksammat brister i den interna styrningen och kontrollen. Riksrevisionen anser därför att det är viktigt att resurser avsätts och att arbetet med att stärka den interna styrningen och kontrollen fortsätter under år 2009. Riskanalysen har upprättats på en övergripande nivå i organisationen och omfattar övergripande verksamhetsrisker. Fördjupade riskanalyser har endast genomförts för ekonomiadministrativa rutiner och uppdragsverksamheten.

Utvärdering om huruvida befintliga kontrollåtgärder är effektiva i förhållande till de identifierade riskerna har inte gjorts. Vidare har uppföljning och utvärdering enligt förordningen om intern styrning och kontroll inte genomförts under 2008.

Skogsstyrelsen bedriver uppdragsverksamhet med krav på full kostnads- täckning. De senaste två åren har verksamheten gått med underskott. Riksrevisionen anser att det är viktigt att Skogsstyrelsen vidtar åtgärder för att komma tillrätta med underskotten.

Kulturdepartementet

Arkitekturmuseum (dnr 32-2008-0724)

Finansiering av försäljning av lagervaror har förändrats genom beslut i regleringsbrev. Arkitekturmuseum har inte genomfört en nödvändig rättelse med anledning av förändringen, vilket fått till följd att utgående anslagssparande är redovisat 1 miljon kronor för lågt.

Forum för levande historia (dnr 32-2008-0632)

Myndighetens kontroll av inköp och upphandling bör förbättras. Riksrevisionens granskning har i ett fall konstaterat att avsteg från lagen om offentlig upphandling (LOU) och de interna upphandlingsreglerna gjorts. Även i ett annat fall kan avsteg från LOU ha gjorts.

Institutet för språk och folkminnen (dnr 32-2008-0660)

Institutet för språk och folkminnen har ett lager av publikationer med ett uppskattat värde på cirka 2 miljoner kronor. Lagrets värde redovisas inte i balansräkningen vilket utgör ett väsentligt fel. Myndighetskapitalet har också påverkats av felet med samma belopp. **(Invändning i revisionsberättelsen)**

Lotteriinspektionen (dnr 32-2008-0635)

Lotteriinspektionens verksamhetsgren Information ska avgiftsfinansieras. I regleringsbrevet anges att det ekonomiska målet är full kostnadstäckning. Kravet på fullkostnadstäckning får i det enskilda fallet frångås. Omfattningen av den avgiftsfinansierade verksamheten inom verksamhetsgrenen är mycket liten och det är då inte ändamålsenligt att i regleringsbrevet ha målet full kostnadstäckning för hela verksamhetsgrenen. Lotteriinspektionen bör i sin dialog med regeringen ta upp frågan.

Vissa arvodesanställda hade vid årsskiftet relativt stora arvoden inestående. Riksrevisionen anser att det är av vikt att utbetalningar av upparbetade arvoden inte förskjuts till nästkommande år.

Nationalmuseum med Prins Eugens Waldemarsudde (dnr 32-2008-0743)

Finansiering av försäljning av lagervaror har förändrats genom beslut i regleringsbrev. Nationalmuseum har inte genomfört en nödvändig rättelse med anledning av förändringen, vilket fått till följd att fordran på stiftelsen Prins Eugens Waldemarsudde är cirka 1,5 miljoner kronor för högt redovisad.

Riksantikvarieämbetet (dnr 32-2008-0751)

Riksantikvarieämbetet har under 2008 haft brister i den interna styrningen och kontrollen avseende löpande avstämningar samt kvalitetssäkring av årsredovisningsdokumentet. Dessutom har felaktigheter uppstått i redovisningen i Hermes, det informationssystem som ger stöd i arbetet med budget, uppföljning och utvärdering av statens olika verksamheter.

Riksarkivet och landsarkiven (dnr 32-2008-0787)

Avgiftsfinansierad verksamhet med krav på full kostnadstäckning bör redovisas separat från anslaget så att det blir möjligt att följa upp om full kostnadstäckning uppnås. Vidare bör Riksarkivet begära ett förtydligande från regeringen avseende om krav på full kostnadstäckning gäller.

Statens kulturråd (dnr 32-2008-0717)

Statens kulturråds delårsrapport har inlämnats för sent. Den inkom till regeringen 2008-09-03, vilket innebär att förseningen uppgår till 19 dagar och har därmed bedömts som väsentlig. **(Invändning i revisorsintyget)**

Svenskt biografiskt lexikon (dnr 32-2008-0662)

Svenskt biografiskt lexikon har i augusti 2008 ännu inte infört elektronisk fakturahantering inom myndigheten. En ansökan om dispens lämnades till Ekonomistyrningsverket. Regeringen beslöt senare under hösten att Svenskt biografiskt lexikon skulle gå upp som en del av Riksarkivet, vilket också skedde. Då Riksarkivet infört elektronisk fakturahantering har också Svenskt biografiskt lexikon gjort det eftersom de nu utgör en del av Riksarkivet.

Talboks- och punktskriftsbiblioteket (dnr 32-2008-0663)

Riksrevisionen har vid årets granskning kunnat konstatera att myndighetens kvalitetssäkring av årsredovisningen har brustit. Detta har föranlett ett antal brister i såväl den finansiella redovisningen som resultatredovisningen, bland annat har ingen underskriftsmening infogats i årsredovisningen, vilket dock kompletterats efter avlämnandet. Vidare innehåller resultatredovisningen ett antal mindre felaktigheter i beräkningar och tabeller. Slutligen saknar balansräkningen en balanspost och tilläggsupplysningar och noter saknar vissa textavsnitt. Även detta har kompletterats efter avlämnandet. Riksrevisionen rekommenderar att myndigheten förstärker sin kvalitetssäkring av årsredovisningen innan den beslutas.

Miljödepartementet

Lantmäteriverket (dnr 32-2008-0738)

Granskningen av Lantmäteriets efterlevnad av förordningen om intern styrning och kontroll visar att det finns brister i arbetet och dokumentationen som behöver åtgärdas. Bland annat bör riskerna konkretiseras och kopplas tydligare till kraven i myndighetsförordningen och till Lantmäteriets mål i kärn- och stödprocesser. Vidare är dokumentationen enligt förordningen inte ordnad på ett sådant sätt att styrelsen enkelt kan få en överblick över de risker som utgör ett hot mot att verksamhetens mål inte uppfylls.

Rikrevisionen har även noterat brister i Lantmäteriets styrning, uppföljning och redovisning av utvecklingsprojekt. Riksrevisionen rekommenderar att rutiner för redovisning av utgifter för utvecklingsprojekt tydligare kopplas till Lantmäteriets projektstyrningsmodell. Konstaterade brister har korrigerats i årsredovisningen.

Slutligen konstaterar Riksrevisionen att det funnits brister i kvalitetssäkringen av den finansiella redovisningen.

Statens Strålskyddsinstitut (dnr 32-2008-0625)

(årsredovisning 2008-06-30)

Den 1 juli 2008 slogs myndigheten samman med Statens Kärnkraftsinspektion och bildade därigenom Strålsäkerhetsmyndigheten. Oförbrukade bidrag för finansiering av anläggningstillgångar ingår felaktigt i den balanserade kapitalförändringen som då blivit cirka 14 miljoner kronor för hög. En korrekt redovisning enligt god redovisningssed skulle inneburit att den balanserade kapitalförändringen i så fall redovisats till ett negativt belopp på cirka 3,7 miljoner kronor. *(Invändning i revisionsberättelsen)*

Näringsdepartementet

Affärsverket Svenska Kraftnät (dnr 32-2008-0607)

Styrelsen har inte visat underlag som styrker att de fullgjort kraven enligt förordningen om intern styrning och kontroll. Av underlagen framgår inte att Svenska kraftnäts styrelse har bildat sig en uppfattning om hur de vill arbeta med den interna styrningen och kontrollen i myndigheten. Det saknas en dokumenterad och beslutad process för detta arbete. Vidare har styrelsen inte avsatt ändamålsenliga resurser och prioriterat arbetet med den interna styrningen och kontrollen. Styrelsen har inte formellt utsett ansvariga personer för att praktiskt genomföra arbetet.

En uppföljande granskning av informationssäkerhetsarbetet visar att Svenska Kraftnät behöver vidta ytterligare åtgärder för att förstärka informationssäkerheten. Vidare anser Riksrevisionen att kopplingen mellan verksamhetsstyrning och styrning av IT-verksamheten bör tydliggöras genom beslutade inriktningsdokument och tydligare mål för IT-verksamheten. Därutöver

har Riksrevisionen noterat brister avseende dokumentation av ansvar för att åtgärda väsentliga risker enligt riskanalysen, avsaknad av fastställd strukturerad process för utvärdering och test av kontinuitetsplaner samt avsaknad av dokumenterad uppföljning av serviceöverenskommelser mellan verksamheten och IT-avdelningen.

Bolagsverket (dnr 32-2008-0767)

Bolagsverkets hantering av uppsägningen av sina gamla lokaler har gett upphov till betydande merkostnader, motsvarande närmare en årshyra för myndigheten. Det är Riksrevisionens bedömning att Bolagsverket brustit i sitt förvaltningsansvar vid hanteringen av lokaluppsägningen och därmed orsakat myndigheten betydande kostnader.

Luftfartsverket (dnr 32-2008-0615)

Styrelsen har inte visat underlag som omfattar en tillräcklig detaljnivå för att styrka att kraven enligt förordningen om intern styrning och kontroll har fullgjorts. Luftfartsverkets riskanalys behöver kompletteras med kontrollåtgärder för samtliga identifierade risker med motivering och ställningstaganden avseende de åtgärder som planerats. Av Luftfartsverkets framtagna dokumentation framgår inte fullt ut i vilken omfattning som uppföljning och utvärdering har gjorts.

Post- och telestyrelsen (dnr 32-2008-0617)

Post- och telestyrelsen (PTS) har fått regeringens uppdrag att upphandla grundläggande betaltjänster. Riksrevisionen anser att upphandlingen av dessa tjänster kunde varit bättre. Bland annat bör minnesanteckningar eller dylikt föras vid förhandlingsmöten. Därutöver borde avtalet innehållit krav på tydlig och regelbunden återrapportering till PTS från leverantören av hur av PTS tilldelade medel används i leverantörens verksamhet.

Rymdstyrelsen (dnr 32-2008-0780)

Rymdstyrelsen har överskridit den av regeringen beslutade bemyndigandemen för anslaget 28:12 med 265 miljoner kronor. Huvuddelen av belastningen på anslaget utgörs av utgifter för Sveriges deltagande i gemensam rymdverksamhet anordnad av European Space Agency(ESA), där Sverige är medlem.

Riksrevisionen har i tidigare rapporter påpekat förhållandet att myndigheten, sedan september 2003, har en person anställd med full lön som inte utför något arbete och inte heller vistas på arbetsplatsen. Rymdstyrelsen har ännu inte vidtagit några åtgärder med anledning av detta.

Rådet för Europeiska socialfonden i Sverige (dnr 32-2008-0693)

Riksrevisionen anser att Rådet för Europeiska socialfonden i Sverige (ESF-rådet) har brustit i sin interna styrning och uppföljning avseende årets anskaffningar av egenutvecklade anläggningstillgångar och tillhörande lån. Detta har medfört att ESF-rådet fick avslag på sin låneansökan i december 2008. ESF-rådet har brutit mot kapitalförsörjningsordningen. Kapitalförsörjningsordningen säger att samlade lån i årsredovisningen inte ska avvika väsentligt från motsvarande tillgångars bokförda värde och att lån ska amorteras minst två gånger per år. Amorteringarna ska anslagsbelastas till den del de avser tillgång i en anslagsfinansierad verksamhet. Om ESF-rådet hade amorterat enligt kapitalförsörjningsförfordningen hade totala anslagsutgifter i årsredovisningen 2008 varit 3,2 miljoner kronor högre.

Riksrevisionen har i tidigare rapportering poängterat vikten av att kvalitetssäkra uppgifterna i årsredovisningen. Riksrevisionen konstaterade vid årets granskning att dokumentation och kvalitetssäkring av årsredovisningens uppgifter ännu inte är tillfredsställande. ESF-rådet bör säkerställa att tillräckliga resurser finns för att dokumentera och kvalitetssäkra årsredovisningen.

Riksrevisionen har granskat och följt arbetet med införandet av den nya processen för intern styrning och kontroll. Vi anser att det finns behov av att utveckla arbetssättet och dokumentationen för att myndigheten ska leva upp till kraven enligt förordningen om intern styrning och kontroll fullt ut. Några av bristerna är att riskanalysen har upprättats med avseende på kärnverksamheten, men inte för stödverksamheten. Väsentliga administrativa risker har inte identifierats och värderats. Ledningen har inte formellt beslutat om kontrollåtgärder under 2008.

Socialdepartementet*Forskningsrådet för arbetsliv och socialvetenskap (dnr 32-2008-0542)*

Bemyndiganderamen för två anslag har överskridits. Regeringen fattade beslut om ändrad bemyndiganderam efter skrivelse från rådet, men ramen kom ändå att överskridas. Riksrevisionen rekommenderar forskningsrådet att förbättra rutinerna för beräkning av gjorda åtaganden.

Försäkringskassan (dnr 32-2008-0552)

Försäkringskassan bör fortsätta att utveckla sitt arbete med att säkerställa att förordningen om intern styrning och kontroll följs. Riskanalysen bör förbättras för att säkerställa att alla betydande risker beaktas. Därutöver bör Försäkringskassan säkerställa att beslutade viktigare kontrollåtgärder fungerar som avsett samt att ledningen bör skaffa sig en tydligare helhetsbild av kontrollstrukturen. Den interna styrningen och kontrollen avseende upphandlingar, besluts kvalitet i handläggningen samt uppföljning av beslutade kontroller bör förstärkas. Försäkringskassan bör säkerställa sin förmåga att löpande följa upp och styra sin besluts kvalitet samt förstärka rollen för inköpsfunktionen.

Slutligen bör Försäkringskassan säkerställa en bättre process för sitt arbete med årsredovisningen inklusive kvalitetssäkring av underlag.

Hälso- och sjukvårdens ansvarsnämnd (dnr 32-2008-0544)

Riksrevisionens bedömning är att Hälso- och sjukvårdens ansvarsnämnd inte följer de grundläggande handläggningsreglerna i förvaltningslagen vad gäller anteckning av uppgifter 15§, partsinsyn 16§ och kommunikation 17§. Det oklara rättsläget har inte heller redovisats i årsredovisningen. **(Invändning i revisionsberättelsen)**

Läkemedelsverket (dnr 32-2008-0548)

Riksrevisionen har granskat informationshanteringsprogrammet inom Läkemedelsverket. Av granskningen framgår att ett långsiktigt och preciserat beslut om vad programmet som helhet syftar till saknades när beslut togs om programmets budget för 2008. Vidare fanns inga beräkningar av hur programmet skulle påverka myndighetens resultat och likviditet under programmets livscykel när beslut togs. Karaktären av programmet är sådan att styrelsen borde ha fattat beslut i ärendet. Det framgår inte av styrelseprotokoll att några sådana beslut har fattats, men Riksrevisionen har fått information om att styrelsen muntligt blivit informerad. Slutligen saknas en ändamålsenlig uppföljning och rapportering av programmet.

Statens institutionsstyrelse (dnr 32-2008-0558)

Vid Riksrevisionens granskning under hösten 2008 har det framkommit att mycket arbete kvarstår kring införandet av förordningen om intern styrning och kontroll, exempelvis finns ingen beslutad riskanalys.

Myndighetens arbete med förordningen pågår, men enligt Riksrevisionens bedömning finns det områden som kan utvecklas. Bland annat saknas koppling mellan kontrollåtgärder, utvärdering och uppföljning mot en riskanalys som innehåller samtliga så kallade bruttorisker, det vill säga alla risker som myndigheten kan utsättas för om den inte har en fungerande intern styrning och kontroll. Vidare uppfyller myndighetens dokumentation inte kraven i förordningen fullt ut. Slutligen har arbetet med förordningen skett på en övergripande nivå och endast så kallade nettorisker har beaktats. Nettorisker är de risker som kvarstår efter att man tagit hänsyn till befintlig intern kontroll. Myndigheten bör finna metoder så att arbetet med förordningen om intern styrning och kontroll genomsyrar alla nivåer i myndigheten samt att ansvarig person utses för det fortsatta arbetet med förordningen.

Utbildningsdepartementet

Göteborgs universitet (dnr 32-2008-0696)

Riksrevisionen har granskat samverkan genom centrumbildningar, universitetets engagemang i externa organisationer och universitetets relation med sitt holdingbolag samt engagemang i privaträttsliga organisationer. Granskningen visar på några brister, bland annat bör ägardirektiven utvecklas för att styrningen av holdingbolaget ska bli tydligare och grunden för ekonomiska transaktioner med holdingbolaget bör formaliseras. Vidare bör universitetet fortsätta sina åtgärder för att säkerställa att lagen om offentlig upphandling (LOU) tillämpas på ett korrekt sätt. Slutligen bör universitetet fullfölja det påbörjade arbetet med att begära regeringens medgivande för engagemang i privaträttsliga organisationer och ta fram riktlinjer för denna typ av engagemang. Vid behov bör även regeringen uppmärksammas på behov av att uppdatera holdingbolagens bolagsordningar samt engagemang i privaträttsliga organisationer.

Högskolan i Halmstad (dnr 32-2008-0674)

Riksrevisionen har under flera år påpekat behovet av att högskolan utvecklar processen för kvalitetssäkring av årsredovisningen. Årets granskning visar att dessa brister kvarstår. Riksrevisionen bedömer att högskolan inte har avsatt tillräckliga resurser för att säkerställa att årsredovisningen har upprättats i enlighet med gällande regelverk och regleringsbrev, att underlagen till årsredovisningen har dokumenterats på ett tillfredsställande sätt samt att tidigare rapporterade brister åtgärdats. Exempel på brister i årsredovisningen är att det saknas ett samlat dokumenterat underlag till resultatredovisningen, det finns fel i uppställningen av intäkter och kostnader per verksamhetsgren och högskolan redovisar inte helt i enlighet med de återrapporteringskrav som finns i regleringsbrevet.

Högskolan Väst (dnr 32-2008-0679)

Högskolans rektor och styrelsens ordförande är styrelseledamot och vice ordförande i Innovatum AB respektive Stiftelsen Innovatum. Regeringen har beslutat att myndigheter inte får inneha engagemang utan regeringens tillstånd. Högskolan Väst har inte sådant tillstånd från regeringen. Samarbetsavtal har tecknats med olika bolag om samverkan. Riksrevisionen anser att det finns ett antal förhållanden som indikerar att samverkansorganisationen kan vara en privaträttslig association som då kräver regeringens godkännande, vilket högskolan inte har.

Karlstads universitet (dnr 32-2008-0697)

Riksrevisionen anser att det finns ett behov av att utveckla processen och förbättra underlagen för att universitetet ska leva upp till kraven enligt förordningen om intern styrning och kontroll. Bland annat har styrelsen inte

beslutat hur arbetet med intern styrning och kontroll ska genomföras, däremot har frågan diskuterats i styrelsen vid några olika tillfällen. Vidare bör en mer heltäckande beskrivning av den befintliga interna styrningen och kontrollen tas fram till styrelsen. Riskerna är i flera fall formulerade som så kallade nettorisker, vilket innebär att riskerna är beskrivna med beaktande av befintlig intern kontroll. Detta har medfört att befintlig intern styrning och kontroll inte fullt ut beskrivs på ett tydligt sätt samt att riskanalysen utgår från att befintliga kontrollåtgärder fungerar. Det saknas en tydlig koppling mellan riskanalysen och målen enligt myndighetsförordningen. Risker i universitetets stödprocesser behandlas endast i mycket begränsad utsträckning. Slutligen framgår inte av underlaget hur externrevisionens iakttagelser och rekommendationer har beaktats.

Riksrevisionen har konstaterat att universitetet har betalat ut ett större belopp till Stiftelsen Drivhuset än vad regeringen medgivit.

Riksrevisionen har kunnat konstatera att lagen om offentlig upphandling (LOU) är tillämplig vid köp från närstående juridiska personer. Universitetet bör bedöma hur detta påverkar den fortsatta upphandlingsverksamheten samt relationen med sitt holdingbolag inklusive dotterbolag och med Akademiska Hus.

Karolinska institutet (dnr 32-2008-0736)

Riksrevisionen anser att det finns ett behov av att utveckla processen och förbättra underlagen för att Karolinska institutet bättre ska leva upp till kraven enligt förordningen om intern styrning och kontroll. Genom att leva upp till kraven i förordningen och förbättra dokumentationen i enlighet med denna får styrelsen ett samlat underlag för sin bedömning av den interna styrningen och kontrollen. Granskningen visar på följande brister; det saknas en tydlig koppling mellan riskanalysen och målen enligt myndighetsförordningens 3§, identifierade risker kategoriseras inte i kärn- och stödprocesser, i riskanalysen lämnas inte en bedömning av om riskerna ska accepteras, begränsas, delas eller elimineras. Slutligen är riskerna formulerade som nettorisker, vilket innebär att enbart aktiviteter med otillräckligt hanterade risker redovisas. Detta har medfört att befintlig intern styrning och kontroll inte fullt ut beskrivs på ett tydligt sätt.

Kungl. Musikhögskolan i Stockholm (dnr 32-2008-0686)

Riksrevisionen har kunnat konstatera att lagen om offentlig upphandling (LOU) är tillämplig vid köp från närstående juridiska personer. Högskolan har under 2008 upprättat avtal med Academus AB, ett dotterbolag till Stockholms universitets holdingbolag. Högskolan har dock inte upphandlat dessa uppdrag. Det har även framkommit att högskolan har vissa brister i sina löpande rutiner för upphandling. Högskolan bör därför vidta åtgärder för att säkerställa att lagen om offentlig upphandling tillämpas på ett korrekt sätt.

Kungliga Tekniska högskolan (dnr 32-2007-0780)

Riksrevisionen anser att det finns behov av att utveckla processen och förbättra dokumentationen för att högskolan ska leva upp till kraven enligt förordningen om intern styrning och kontroll. Bland annat bör en mer samlad dokumentation tas fram som beskriver den befintliga interna styrningen och kontrollen. Vidare är riskerna i kärnprocesserna beskrivna från ett övergripande perspektiv och är i de flesta fall formulerade som så kallade nettorisker, vilket betyder att riskerna är beskrivna med beaktande av befintlig intern styrning och kontroll. Detta har medfört att befintlig intern styrning och kontroll inte fullt ut beskrivs på ett tydligt sätt samt att riskanalysen därmed utgår från att befintliga kontrollåtgärder fungerar. Slutligen har risker i stödprocesserna endast behandlats i begränsad utsträckning.

Linköpings universitet (dnr 32-2008-0698)

Styrelsen har inte visat underlag som styrker att de fullt ut fullgjort kraven enligt förordningen om intern styrning och kontroll. Bland annat har Riksrevisionen konstaterat att styrelsen inte dokumenterat och beslutat om processen för det fortsatta arbetet med intern styrning och kontroll. Riskanalysen bör i större utsträckning motivera styrelsens ställningstaganden avseende identifierade risker och eventuella åtgärder som planerats. Väsentliga administrativa risker har inte identifierats och värderats. Vidare har styrelsen inte formellt beslutat om kontrollåtgärder under 2008. Slutligen framgår det inte av dokumentationen om och i vilken omfattning uppföljning och utvärdering har gjorts relaterat till kontrollåtgärderna.

Riksrevisionen har granskat universitetets relation med sitt holdingbolag och konstaterat att ägardirektiv bör tas fram och beslutas på bolagets årsstämma. Universitetet bör även inhämta regeringens medgivande beträffande avtal om tjänstekoncession med holdingbolaget. Avtalet är inte affärsmässigt och kan betraktas som stridande mot kapitalförsörjningsförordningen.

Riksrevisionen har kunnat konstatera att lagen om offentlig upphandling (LOU) är tillämplig vid köp från närstående juridiska personer. Universitetet bör bedöma hur detta påverkar den fortsatta upphandlingsverksamheten.

Riksrevisionen bedömer slutligen att universitetet inte har avsatt tillräckliga resurser för att analysera och följa upp underlagen till årsredovisningen från institutionerna samt för att dokumentera samtliga relevanta underlag till årsredovisningen. Till årsredovisningen stödjande dokumentation uppvisar omfattande brister.

Malmö högskola (dnr 32-2008-0677)

Styrelsen bör i samband med att den tar ställning till processen för intern styrning och kontroll enligt den nya förordningen, ange vilken dokumentation den behöver för sin bedömning av den interna styrningen och kontrollen som ska göras i anslutning till underskriften av årsredovisningen enligt förordningen om årsredovisning och budgetunderlag. Underlaget bör upprättas så att

det utgör ett samlat underlag för bedömning av om den interna styrningen och kontrollen är betryggande.

I balansräkningen har kostnader om 2,6 miljoner kronor avseende ett projekt periodiserats som upplupna bidragsintäkter. Det saknas dokumentation som visar att det finns en avtalad finansiering. Enligt förordningen om årsredovisning och budgetunderlag får upplupna bidragsintäkter endast redovisas i de fall skriftligt avtal föreligger. Balansposten är således övervärderad.

Myndigheten för kvalificerad yrkesutbildning (dnr 32-2008-0705)

Myndigheten för kvalificerad yrkesutbildning har överskridit anslagskrediten samt bemyndiganderamen avseende sitt bidragsanslag med 8,9 miljoner kronor respektive 12,3 miljoner kronor. Riksrevisionen rekommenderar myndigheten att se över rutinen för kontroll av att de finansiella restriktionerna i regleringsbrevet inte överskrids.

Mälardalens högskola (dnr 32-2008-0732)

Den befintliga interna styrningen och kontrollen beskrivs i viss utsträckning i dokumentationen till styrelsen, men en mer heltäckande beskrivning bör tas fram till kommande underlag. För att åstadkomma en sådan redovisning krävs också att införda kontrollåtgärder följs upp under året så att högskolan får en samlad bild av resultatet av den befintliga interna styrningen och kontrollen. Riskerna är i flera fall formulerade som så kallade nettorisker, vilket innebär att de avser riskerna med beaktande av befintlig intern styrning och kontroll. Dessutom behandlas risker i högskolans stödprocesser i mycket begränsad utsträckning i riskanalysen. Slutligen är underlaget till styrelsen inte heltäckande på det sätt som framgår av förordningen om intern styrning och kontroll.

Regionala etikprövningsnämnden i Lund (dnr 32-2008-0747)

Årsredovisningen har avgivits för sent. **(Invändning i revisionsberättelsen)**

Specialpedagogiska institutet (dnr 32-2008-0712)

(årsredovisning per 2008-06-30)

Avvecklingskostnader har kostnadsförts cirka 2,8 miljoner kronor för lågt, vilket innebär att avvecklingsmyndigheten belastas med dessa kostnader i stället.

Specialskolemyndigheten (dnr 32-2008-0722)

(årsredovisning per 2008-06-30)

Avvecklingskostnader har kostnadsförts cirka 4,7 miljoner kronor för lågt, vilket innebär att avvecklingsmyndigheten belastas med dessa kostnader i stället.

Statens Skolverk (dnr 32-2008-0713)

Riksrevisionen anser att enbart dokumentationen enligt förordningen om intern styrning och kontroll inte utgör ett tillräckligt underlag för bedömningen om den interna styrningen och kontrollen vid myndigheten. Det finns därför ett behov av att utveckla processen samt förbättra underlagen för att Skolverket ska leva upp till förordningens krav. Bland annat bör Skolverket basera sin riskanalys på samtliga mål och så kallade brutorisker, det vill säga de risker myndigheten utsätts för utan en fungerande intern styrning och kontroll. Dessutom bör kontrollåtgärder identifieras och följas upp.

Stockholms universitet (dnr 32-2008-0761)

Stockholms universitet har inte beslutat om några ägardirektiv för Stockholms universitets holdingbolag. Universitetet har dock påbörjat ett arbete med att upprätta sådana. Vidare finns ett behov av att renodla relationen mellan universitetet och holdingbolaget så att den blir mer affärsässig. Det finns risk för att VD för Stockholms universitets holdingbolag inte alltid är oberoende genom att han även är anställd vid universitetet. VD bör i sin tjänst vid universitetet inte handlägga ärenden i förhållande till holdingbolaget som innebär att oberoendet kan ifrågasättas. Slutligen har Riksrevisionen kunnat konstatera att lagen om offentlig upphandling (LOU) är tillämplig vid köp av tjänster från egna holdingbolag samt vid byggtreprenad genom Akademiska Hus AB. Universitetet bör säkerställa att LOU tillämpas på ett korrekt sätt.

Sveriges Lantbruksuniversitet (dnr 32-2008-0760)

Styrelsen har inte visat underlag som styrker att de fullgjort kraven enligt förordningen om intern styrning och kontroll. Bland annat har styrelsen inte fastställt och beslutat om hur de vill arbeta med den interna styrningen och kontrollen under 2008. Upprättade riskanalyser innehåller ingen bedömning av hur risker ska värderas och vilka risker som är viktiga nog att behandlas av styrelsen respektive kan hanteras av andra nivåer inom universitetet. Vidare har identifierade kontrollåtgärder inte på ett tydligt sätt motiverats utifrån de identifierade riskerna. Slutligen framgår inte av dokumentationen om och i vilken omfattning uppföljning och utvärdering har gjorts.

Riksrevisionen har kunnat konstatera att lagen om offentlig upphandling (LOU) är tillämplig vid köp av byggtreprenad från Akademiska Hus AB. Universitetet rekommenderas utreda hur detta påverkar den fortsatta upphandlingsverksamheten bland annat mot bakgrund av att universitetet avser teckna avtal om byggnation om nya lokaler.

Södertörns högskola (dnr 32-2008-0735)

Södertörns högskola fattade under 2007 beslut om att den 1 juli 2008 flytta den grundutbildning och forskning som bedrivs i Haninge till högskolans centrala campus i Flemingsberg och att biblioteket i Haninge samtidigt ska

avvecklas. Högskolan är förpliktigad att betala hyra för lokalerna till och med 31 maj 2010.

För att ge en fullständig bild av högskolans kostnader för lokaler bör kostnaden för de lokaler som högskolan inte utnyttjar redovisas i balansräkningen som upplupna kostnader. Motsvarande belopp bör även redovisas i resultaträkningen som kostnader för lokaler.

Södertörns högskola bör under år 2009 redovisa hyrorna för den outnyttjade lokalytan i Haninge som en engångskostnad. Högskolan bör göra en bedömning av vilken kostnad som högskolan har för de uppsagda lokalerna och redovisa samtliga lokalkostnader som är hänförliga till räkenskapsåret.

Växjö universitet (dnr 32-2008-0700)

Styrelsen har inte visat underlag som styrker att de fullgjort kraven enligt förordningen om intern styrning och kontroll. Bland annat har styrelsen inte fastställt och beslutat om hur de vill arbeta med intern styrning och kontroll. Inte heller riskanalys eller riskvärderingsmodellen är fastställd av styrelsen. Riskanalysen bör utvecklas vad gäller de administrativa processerna. Vidare har inga kontrollåtgärder identifierats, fastställts av styrelsen eller verkat direkt kopplat till riskanalysen. Av dokumentationen framgår inte om och i vilken omfattning uppföljning och utvärdering har gjorts relaterat till kontrollåtgärderna. Slutligen saknas en samlad dokumentation över de aktiviteter som ingår i processen för intern styrning och kontroll som underlag för styrelsens bedömning om intern styrning och kontroll i årsredovisningen.

Processen för dokumentation, uppföljning och analys av årsredovisningen bör förstärkas för att säkerställa en korrekt återrapportering och att gällande regelverk följs.

Riksrevisionen har kunnat konstatera att lagen om offentlig upphandling (LOU) är tillämplig vid köp från närstående juridiska personer. Universitetet bör bedöma hur detta påverkar den fortsatta upphandlingsverksamheten.

Riksrevisionen har under flera år påpekat behovet av att universitetet reglerar skulder för lärarövertid. Universitetet bör nå en uppgörelse med fordingsägare och reglera skulderna.

Örebro universitet (dnr 32-2007-0745)

Granskningen av universitetets efterlevnad av förordningen om intern styrning och kontroll visar att det finns vissa brister i arbetet och dokumentationen som behöver åtgärdas under 2009. Bland annat har styrelsen inte på ett tydligt sätt tagit ställning till vilken återrapportering och dokumentation den behöver för att kunna göra sin bedömning av den interna styrningen och kontrollen i årsredovisningen. Befintlig intern styrning och kontroll beskrivs till viss del i återrapporteringen till styrelsen, men en mer heltäckande beskrivning bör tas fram. Styrelsen har inte tagit ställning till hur riskerna ska värderas och vilka risker som är viktiga nog att behandlas av styrelsen respektive kan hanteras av andra nivåer inom universitetet. Vidare finns en beskrivning av övergripande kontrollåtgärder för att motverka de mest väsentliga

riskerna, men för övriga risker finns endast i begränsad utsträckning beskrivning av befintlig intern styrning och kontroll. Universitetet bör tydligare dokumentera vilka kontrollåtgärder som genomförts, saknas och planeras för de identifierade riskerna för att styrelsen på ett bättre sätt ska kunna ta ställning till om vidtagna kontrollåtgärder är tillräckliga. Vidare framgår inte av universitetets dokumentation om och i vilken omfattning uppföljning och utvärdering gjorts. Slutligen bör underlaget för styrelsens bedömning om intern styrning och kontroll förbättras till att vara ett samlat underlag.

Riksrevisionen har genomfört en granskning av universitetets upphandling av varor och tjänster och bedömer att det finns brister i upphandlingsförfarandet. Bland annat är inte upphandlingsordningen aktuell, rutiner för att följa upp om upphandlingar görs affärsmässigt saknas, likaså saknas rutiner för att ha kontroll över att beloppsgränser hålls. Vidare finns inga framtagna mallar eller dokumentation för att tillförsäkra kvalitet i upphandlingsprocessen. Den genomförda granskningen visar att reglerna i lagen om offentlig upphandling (LOU) inte följs. För vissa anskaffningar har ingen upphandling gjorts och i en del fall finns avtal som är flera år gamla och i andra fall avtal som bygger på tradition. Det förekommer även att universitetet gjort upphandling trots att ramavtal finns utan att underrätta Ekonomistyrningsverket om skälet till detta. Riksrevisionen har dessutom kunnat konstatera att lagen om offentlig upphandling (LOU) är tillämplig vid köp av byggtreprenad från Akademiska Hus AB. Universitetet bör bedöma hur dessa slutsatser ska påverka upphandlingsprocessen.

Utrikesdepartementet

Folke Bernadotteakademin (dnr 32-2008-0597)

Riksrevisionen anser att Folke Bernadotteakademin (FBA) process för framtagandet av resultatredovisningen har brister. Riksrevisionens bedömning är att FBA inte har tillämpat den beslutade processen fullt ut vid upprättandet av årsredovisningen för 2008 och att detta har bidragit till brister i årsredovisningen. Brister i resultatredovisningen noterades avseende obesvarade återrapporteringskrav, rapporteringens omfattning, avsaknad av jämförelser med tidigare år samt bristande underlag till rapporteringen.

Styrelsen för internationellt utvecklingssamarbete – Sida (dnr 32-2008-0638)

Riksrevisionens bedömning är att Sida inte på ett tillfredsställande sätt har tillämpat sin valda metod att använda revisioner och granskningar som kontrollmetod avseende biståndsgivning under år 2008. Bristerna i Sidas interna styrning och kontroll har resulterat i att Sida inte gör tillräckliga bedömningar av risker i de enskilda insatserna och att Sida inte i tillräcklig omfattning inhämtar information från revisorer som har granskat bidragsmottagarna. Sida bedömer inte i tillräcklig omfattning inriktning, resultat eller kvalitet i utförda

revisioner och granskningar. Sida vidtar inte heller i tillräcklig omfattning åtgärder när fel eller brister har identifierats hos biståndsmottagarna.

Enligt Riksrevisionens bedömning är de brister som beskrivs i rapporten resultat av att Sida inte har ett tillräckligt fungerande system för uppföljning av den interna styrningen och kontrollen. *(Invändning i revisionsberättelsen)*

Svenska institutet (dnr 32-2008-0600)

Svenska institutet har överskridet sin bemyndiganderam med 1,7 miljoner kronor. Som förklaring har institutet angivit att myndigheten intagit en generös hållning till ändrade studie- och forskningsperioder. Bemyndiganderamen har fördubblats för 2009. Svenska institutet bör följa upp att tilldelad bemyndiganderam inte överskrids och om skäl finns för överskridande begära en utökad bemyndiganderam hos regeringen.

Under riksdagen

Sveriges riksbank (dnr 32-2008-0578)

Definitioner av viktiga begrepp i årsredovisningen avseende avsnittet om ett säkert och effektivt betalningsväsende framgår inte på ett helt klart och explicit sätt i texterna. Likaså framgår inte Riksbankens förutsättningar avseende intjäningsförmåga och kreditförluster på ett helt klart och explicit sätt i texterna. Vidare saknas en explicit redogörelse för hur sammanvägningen till Riksbankens samlade bedömning av den finansiella stabiliteten gjorts. Därför finns risker för tolkningssvårigheter avseende Riksbankens slutsatser och bedömningar.

Riksrevisionen har iakttagit att Riksbanken enligt uppgift inte kunnat inhämta externt rättsligt utlåtande gällande tredjemans pant från utländskt bolag och därigenom utsatt sig för risk att fatta beslut på felaktigt underlag.

UNDERBILAGA 2

Granskningsrapporter sedan årliga rapporten 2008

Riksrevisionen har publicerat 28 granskningsrapporter inom effektivitetsrevisionen sedan Riksrevisorernas årliga rapport 2008. En kort sammanfattning av innehållet och de viktigaste iakttagelserna från respektive granskning redovisas i det följande.

Tvårvillkorskontroller i EU:s jordbruksstöd (RiR 2008:11)

Riksrevisionen har granskat hur regeringen och berörda myndigheter har hanterat de så kallade tvårvillkorskontrollerna i EU:s gårdsstöd. EU betalar varje år ut nästan 6 miljarder kronor i gårdsstöd till svenska jordbrukare, ett stöd som utgör en väsentlig del av de svenska jordbrukarnas intäkter. För att jordbrukaren ska få gårdsstöd måste dock vissa villkor vara uppfyllda. Jordbrukaren ska se till att jordbruksmarken sköts samt följa lagar inom miljö, folkhälsa, djurhälsa, växtskydd och djurskydd. Ett stort antal myndigheter är involverade i systemet med tvårvillkorskontroller, däribland Jordbruksverket, länsstyrelserna och kommunerna. Om tvårvillkoren inte uppfylls ska avdrag göras på jordbruksstödet. Riksrevisionens samlade bedömning är att det finns stora brister i tvårvillkorskontrollerna. Kravet om minsta antal kontroller har till exempel inte uppfyllts. Granskningen visar också på brister i de förutsättningar som regeringen gett för kontrollerna och på brister i Jordbruksverkets ansvar som samordningsmyndighet. Bland annat har Jordbruksverket, efter beslut av länsstyrelserna, betalat ut stöd trots att det saknas tillräckligt beslutsunderlag från tvårvillkorskontroller.

Regeringens försäljning av åtta procent av aktierna i TeliaSonera (RiR 2008:12)

Våren 2007 sålde regeringen åtta procent av aktierna i TeliaSonera för 18 miljarder kronor. Försäljningen var det första steget i regeringens minskning av statens ägande i statliga bolag. Riksrevisionen har granskat hur regeringen planerade, genomförde och följde försäljningen samt granskat regeringens redovisning till riksdagen. Granskningen visar bland annat att regeringen fick ett rimligt pris givet den ambitionsnivå den hade och den korta tid som transaktionen genomfördes under. Rabatten, det vill säga skillnaden mellan uppnått pris och börskursen, var dock relativt hög. Förutsättningar för en transaktion med lägre rabatt hade kunnat skapas av regeringen om den hade varit mera aktiv i att styra de banker som genomförde transaktionen. Riksrevisionens rekommendation är att regeringen inför kommande försäljningar bör sammanställa och följa relevant best practice. Riksrevisionen anser att rege-

ringen särskilt bör utveckla och säkerställa att det finns beställarkompetens inom Regeringskansliet samt hålla en hög aktivitetsnivå gentemot de rådgivare och banker som får i uppdrag att genomföra transaktionen. Vid framtida försäljningar är det också viktigt att frågor om rabatten beaktas såväl under förberedelserna som under själva genomförandet och uppföljningen av transaktionen.

Svenskundervisning för invandrare (sfi)

En verksamhet med okända effekter (RiR 2008:13)

Svenskundervisning för invandrare (sfi) är en skolform för vuxna som syftar till grundläggande kunskaper i svenska språket. En viktig målsättning med sfi är att stärka deltagarnas möjligheter att få anställning och egen inkomst. Riksrevisionen har granskat om regeringen har utvärderat effekterna av sfi på deltagarnas ställning på arbetsmarknaden, samt förutsättningarna för att genomföra sådana effektutvärderingar. Granskningen visar att sfi:s effekter aldrig har utvärderats, vare sig vad gäller deltagarnas ställning på arbetsmarknaden eller på andra områden. Vidare visar granskningen att sfi:s effekter inte kan utvärderas med befintlig statistik och traditionella metoder. Regeringen har inte heller skapat förutsättningar för att sådana utvärderingar ska kunna genomföras. I rapporten presenterar Riksrevisionen två förslag i syfte att främja utvärderingar av sfi:s effekter.

Kulturbidrag – effektiv kontroll och goda förutsättningar för förnyelse? (RiR 2008:14)

Riksrevisionen har granskat bidragsgivningen från Statens kulturråd och Konstnärsnämnden. Granskningen visar att Kulturrådet har förbättrat den interna styrningen och kontrollen av bidragsprocessen under senare år. Men det finns fortfarande brister i Kulturrådets och Konstnärsnämndens bidragsgivning. Ett exempel är att kriterierna för myndigheternas bidragsgivning är otydliga. Granskningen visar också att det förekommer en omsättning bland bidragsmottagare, men att det är de bidragsmottagare som har fått bidrag under flera års tid som årligen delar på merparten av pengarna i Kulturrådets bidragsgivning. Det kan vara ett tecken på att omprövningen av bidrag brister och därmed att det kulturpolitiska målet om förnyelse inte uppnås. Riksrevisionen rekommenderar regeringen och kulturmyndigheterna att skärpa uppföljning och utvärdering av såväl enskilda bidragsmottagare som typer av bidrag, i syfte att få dokumenterat underlag för omprövning och förnyelse i bidragssystemet.

Tillämpningen av det finanspolitiska ramverket - Regeringens redovisning i 2008 års ekonomiska vårproposition (RiR 2008:15)

Riksrevisionen har granskat regeringens tillämpning av det finanspolitiska ramverket i 2008 års ekonomiska vårproposition. Från och med 2008 har den

ekonomiska vårpropositionen en ny utformning i enlighet med riksdagens önskemål. Propositionen ska inte längre innehålla konkreta förslag på nya reformer utan i stället tydliggöra den övergripande inriktningen av finanspolitiken. Det finanspolitiska ramverket har en central roll för att säkerställa en långsiktigt hållbar finanspolitik. Ramverket består av kvantifierade mål och restriktioner såsom överskottsmålet, utgiftstaket och det kommunala balanskravet. Riksrevisionens granskning visar att regeringen förbättrat sin redovisning jämfört med tidigare ekonomiska propositioner. Men uppföljningen av överskottsmålet och bedömningen av reformutrymmets storlek är fortfarande otydlig. Regeringens beräkningar visar att överskottet i de offentliga finanserna är stort och växande och att det kraftigt överträffar det fastställda målet på 1 procent av BNP. Det framgår dock inte tydligt av propositionen hur stort reformutrymmet faktiskt är. Regeringen presenterar heller ingen plan för hur de stora överskotten på sikt ska anpassas till överskottsmålet.

Sänkta socialavgifter – för vem och till vilket pris? (RiR 2008:16)

Riksrevisionen har granskat om nedsättning av social-avgifter är en kostnads-effektiv åtgärd och om åtgärden leder till högre sysselsättning. Riksrevisionen har granskat den nedsättning som riktas mot Norrlands inland och delar av inre Svealand (den regionala nedsättningen), en generell nedsättning som riktar sig mot småföretag (1997 års nedsättning) samt en nedsättning för personer som fyllt 18 men inte 25 år. Riksrevisionens samlade bedömning är att den regionala nedsättningen inte har gett några sysselsättningseffekter och heller inte påverkat företagandet nämnvärt. Även 1997 års nedsättning av socialavgifter har en mycket begränsad sysselsättningseffekt. Kostnaden per skapat arbetstillfälle blev extremt hög. Enligt de effektanalyser som Riksrevisionen gjort har nedsättningen av socialavgifter för ungdomar begränsade sysselsättningseffekter och höga dödviktseffekter. Liksom alla effektanalyser är också Riksrevisionens beräkningar förenade med viss osäkerhet. Det är därför viktigt att nedsättningen för ungdomar utvärderas ytterligare. Detta ter sig som särskilt viktigt mot bakgrund av att regeringen avser att genomföra en ännu kraftigare nedsättning av socialavgifter för unga. Riksrevisionen föreslår att regeringen avvecklar den regionala nedsättningen av socialavgifter och skyndsamt utvärderar nedsättningen av socialavgifter för ungdomar.

Regeringens hantering av tilläggsbudgeten (RiR 2008:17)

Riksrevisionen har granskat regeringens hantering av tilläggsbudgeten under perioden 1996–2008. När riksdagen beslutat om statsbudgeten förfogar regeringen över statens medel på det sätt som riksdagen bestämt. Under budgetåret kan oförutsedda utgiftsbehov uppstå som regeringen behöver hantera. Ett sätt är att använda tilläggsbudget. Eftersom en tilläggsbudget lämnas till riksdagen under löpande verksamhetsår, saknar riksdagen i praktiken möjligheter att överväga andra alternativ. Det är därför betydelsefullt hur regeringen hanterar och redovisar förslagen på tilläggsbudgeten. Granskningen visar att

enbart vart femte av de nära 600 granskade förslagen enligt Riksrevisionens bedömning uppfyller kriterierna för att tas upp på tilläggsbudget. Granskningen visar också att förslagen på tilläggsbudgeten ofta bereds utan helhetsbedömning och att underlagen ofta är bristfälliga.

Avveckling av myndigheter (RiR 2008:18)

Riksrevisionen har granskat om regeringens avvecklingar av myndigheter har genomförts på ett effektivt sätt och om syftena med omstruktureringarna uppnåtts. De avvecklingar som granskats gäller Arbetslivsinstitutet, Djurskyddsmyndigheten, Institutet för psykosocial medicin, Integrationsverket och Nämnden för offentlig upphandling. Riksrevisionen har inte funnit några allvarliga brister. Granskningen har dock visat på ett antal mindre felaktigheter och brister som hämmat effektiviteten i avvecklingarna. Det finns skäl att lyfta fram frågan om behovet av flexibilitet vid organiseringen av statlig förvaltning. Granskningen visar på de kostnader som uppstår vid avveckling av myndigheter samt det faktum att kostnaderna finns kvar ett par år efter avvecklingsdatumet. Riksrevisionen bedömer utifrån granskningen att det finns utrymme att effektivisera genomförandet av avvecklingar och därmed underlätta framtida organisationsförändringar i statsförvaltningen.

Hög kvalitet i högre utbildning? (RiR 2008:19)

Riksrevisionen har granskat regeringens insatser för att säkerställa kunskap om kvalitetsläget och dess utveckling. Granskningen visar på brister i regeringens kunskapsinhämtning och att rapporteringen till riksdagen inte varit heltäckande. Riksrevisionen har i granskningen undersökt kvaliteten vid ett antal högskoleutbildningar på grundnivå. Kvalitetsundersökningen visar att svensk högskoleutbildning på grundnivå är god, men inte genomgående hög. Undersökningen indikerar en betydande förbättringspotential i flertalet av undersökta utbildningar. Resultaten ger emellertid inte belägg för uppfattningen om utbredda kvalitetsproblem i högre utbildning. Riksrevisionen rekommenderar regeringen att förbättra rapporteringen till riksdagen och att stärka kunskapsbildningen kring kvalitet i den högre utbildningen.

Granskning av Årsredovisning för staten 2007 (RiR 2008:20)

Regeringen lämnar varje år en årsredovisning för statens verksamhet till riksdagen. Ett av huvudsyftena med årsredovisningen är att ge riksdagen möjligheter till insyn i statens finanser. Årsredovisningen ska innehålla resultaträkning, balansräkning och finansieringsanalys samt det slutliga utfallet på statsbudgetens inkomsttitlar och anslag. Redovisningen ska även ge en samlad bild av statens kostnader och intäkter, tillgångar och skulder samt underlätta styrning, kontroll och utvärdering av statens ekonomi. Det är därför av stor vikt att redovisningen är rättvisande, även i de delar som inte är obligatoriska enligt budgetlagen. Som ett komplement till den årliga revisionens

granskning har Riksrevisionen granskat några utvalda delar av Årsredovisning för staten 2007. Riksrevisionen konstaterar att redovisningen i flera avseenden förbättrats jämfört med årsredovisningen 2006, men att det fortfarande finns brister. Riksrevisionen anser att redovisningen av utfallet för finansiellt sparande är otydlig och delvis missvisande. Överskottsmålet följs upp med indikatorer som delvis innehåller prognoser, och det saknas en tydlig bedömning av hur stor avvikelser från överskottsmålet är. Samtliga så kallade tekniska justeringar av utgiftstaket 2007 redovisas inte. Slutligen saknas förklaringar till pensionssystemets stora underskott 2007 och kommentarer till balansstalets utveckling.

Statens styrning av kvalitet i privat äldreomsorg (RiR 2008:21)

Riksrevisionen har granskat om staten har skapat förutsättningar för god kvalitet och insyn i privat bedriven äldreomsorg. Allt fler äldre får omsorg av privata utförare. År 2006 bodde 13 000 eller 14 procent av de äldre i särskilt boende hos privata utförare och 15 000 eller 11 procent av de äldre som mottog hemtjänst fick det av privata utförare. Riksrevisionens granskning visar att regeringen inte har skaffat sig tillräcklig kunskap om äldreomsorgsmarknaden fungerar tillfredsställande. Socialstyrelsen har inte tillförsäkrat sig kunskap om hur de avtal som kommunerna sluter med privata utförare fungerar. Särskilda boenden som inte sluter entreprenadavtal direkt med kommunerna ska ansöka om tillstånd från länsstyrelserna. Granskningen visar att samtliga länsstyrelser som har beviljat tillstånd i många fall utfärdar dessa på bristfälliga underlag. Sammantaget innebär detta en risk för att kvaliteten i den privat bedrivna äldreomsorgen påverkas.

Rekryteringen av internationella studenter till svenska lärosäten (RiR 2008:22)

Riksrevisionen har granskat om regeringen och lärosätena har styrt, genomfört och följt upp rekryteringen av internationella studenter i enlighet med riksdagens och regeringens mål och intentioner. I högskolelagen fastställs att universitet och högskolor bör främja förståelsen för andra länder och för internationella förhållanden. Regeringen har även angett att antalet internationella studenter ska öka. Skälet för att öka rekryteringen är att det främjar undervisningens utveckling och kvalitet samt att det bidrar till att den internationella miljön och mångfalden stärks. Granskningen visar att varken regeringen eller lärosätena har följt upp på vilket sätt en ökad rekrytering bidrar till intentionerna om att främja kulturell förståelse och hur utvecklingen påverkar resursanvändningen inom lärosätena. Granskningen visar också att rekryteringen medfört ökade arbetsinsatser i processerna för antagning och uppehållstillstånd för studier. En allt större del av resurserna för högre utbildning används för internationella studenter.

Statens insatser för ett hållbart fiske (RiR 2008:23)

Riksrevisionen har granskat om statens insatser har varit effektiva när det gäller att främja intentionerna med lagstiftningen inom fiskeripolitiken och om regeringen och myndigheterna har uppfyllt sina skyldigheter enligt lagstiftningen. Överkapaciteten i fiskeflottan är en viktig orsak till att flera fiskbestånd i dag är överfiskade. Det innebär att fisket måste minska till mer hållbara nivåer så att fiskbestånden får chans att återhämta sig. Målet för den gemensamma fiskeripolitiken inom EU är att säkerställa att levande akvatiska resurser utnyttjas på ett ekonomiskt, socialt och miljömässigt hållbart sätt. Riksrevisionens slutsats är att statens samlade insatser har varit ineffektiva. I flera väsentliga avseenden rör sig Sverige bort från målen, trots sedan länge väl kända problem, många styrmedel och stora offentliga utgifter. Regeringen och myndigheterna har inte heller sett till att lagstiftningen följs fullt ut. Granskningen har gjorts i samverkan med revisionsorgan i de andra Östersjöstaterna, enligt delvis gemensamma revisionsfrågor.

Stöd till start av näringsverksamhet (RiR 2008:24)

Riksrevisionen har granskat om stöd till start av näringsverksamhet är ett effektivt arbetsmarknadspolitiskt program. Arbetsförmedlingens uppföljning och utvärdering av stödet har också granskats. Granskningen visar att stödet är ett framgångsrikt program, trots att det även har negativa effekter. Stödet leder till att personer sysselsätts i högre grad än om de varit öppet arbetslösa eller deltagit i övriga program vid Arbetsförmedlingen. Samtidigt ges stödet i viss utsträckning till personer som ändå hade startat företag. Stödet har troligen även konkurrenssnedvridande effekter. Riksrevisionen rekommenderar att stöd till start av näringsverksamhet prioriteras bland de arbetsmarknadspolitiska programmen. Vidare bör Arbetsförmedlingen förbättra sin uppföljning och utvärdering av stödet för att kunna öka dess positiva effekter och minska dess negativa effekter. Stöd till start av näringsverksamhet är ett arbetsmarknadspolitiskt program som hanteras av Arbetsförmedlingen. Mottagare av stödet är arbetslösa, eller personer som riskerar att bli det, som vill starta företag.

Kasernen Fastighetsaktiebolag (RiR 2008:25)

Riksrevisionen har granskat det statliga fastighetsaktiebolaget Kasernen. Fokus har dels riktats mot bolagets interna styrning och kontroll, dels bolagets försäljning av fastigheter och bostadsrätter. Kasernen har i uppdrag att tillhandahålla tjänstebostäder för anställda inom Försvaret. I samband med att regementen lagts ned har Kasernen sålt ett stort antal fastigheter och bostadsrätter eftersom efterfrågan på tjänstebostäder minskat. Sammanlagt har cirka 90 procent av innehavet sålts. Riksrevisionen anser att Kasernens styrelse borde ha tagit ett större ansvar och varit mer aktiv i sin styrning av bolaget. Dessutom har försäljningarna av fastigheter och bostadsrätter inte genomförts på ett genomgående tillfredsställande sätt. Det saknas dokumentation över

försäljningsprocessen, och enligt Riksrevisionens bedömning har dessutom försäljningarna i flera fall skett under beräknade marknadsvärden och genomsnittspriser. Enligt Riksrevisionens bedömning har inte heller regeringen säkerställt att statens intressen i försäljningarna tillgodosetts.

Utanförskap och sysselsättningspolitik – regeringens redovisning (RiR 2008:26)

Riksrevisionen har granskat regeringens redovisning av sysselsättningspolitikens effekter och hur utanförskapet har fungerat som mål för sysselsättningspolitiken. Riksrevisionen har även undersökt hur kostnaderna av reformer inom sysselsättningspolitiken beräknas och redovisas i de ekonomiska propositionerna. Granskningen visar att begreppet utanförskap saknar en tydlig definition. Regeringens mål att utanförskapet ska minska uppfyller inte de krav på tydlighet och uppföljbarhet som bland annat riksdagen ställer på målvariabler. Detta bidrar till att redovisningen av utanförskapet i de ekonomiska propositionerna är otydlig. Granskningen visar också att redovisningen av sysselsättningspolitikens effekter med tiden blivit bättre, men att det fortfarande finns möjligheter till förbättringar. Antaganden som ligger till grund för bedömningarna presenteras exempelvis mycket sällan. Inte heller görs jämförelser med tidigare bedömningar av sysselsättningspolitikens effekter. Slutligen redovisas inte i någon detalj hur förändringar i beräkningsmodeller påverkat bedömningarna av den förda politikens effekter.

Delpension för statligt anställda – tillämpning och effekter (RiR 2008:27)

Riksrevisionen har granskat om det statliga delpensionsavtalet fungerar som stöd för statliga arbetsgivare som vill behålla äldre anställda kvar i arbetslivet fram till 65 års ålder. Avtalet ger anställda mellan 61 och 64 år möjlighet att arbeta mindre samtidigt som en stor del av lönen behålls. Delpensionsavtalet har tecknats mellan Arbetsgivarverket och de centrala arbetstagarorganisationerna på det statliga avtalsområdet. Riksrevisionens granskning visar att arbetsutbudet troligen har minskat snarare än ökat till följd av avtalet. Det finns flera förklaringar till detta. De ekonomiska villkoren i avtalet är fördelaktiga främst för den anställda men i viss mån även för myndigheterna. Ytterligare en förklaring är att delpensionsavtalet tycks befästa 65 år som norm för pension eftersom det inte går att få delpension efter denna ålder. Riksrevisionen föreslår bland annat att Arbetsgivarverket och de statliga myndigheterna ser över hur tillämpningen av delpensionsavtalet kan utvecklas så att arbetsutbudet ökar.

Skyddat arbete hos Samhall. Mer rehabilitering för pengarna (RiR 2008:28)

Riksrevisionen har granskat om det arbetsmarknadspolitiska stödet skyddat arbete hos Samhall är effektivt och hanteras enligt regelverket. Syftet med stödet är att ge funktionshindrade med omfattande funktionshinder en möjlighet att komma ut i arbetslivet och få avlönade arbeten. Granskningen visar att Samhall har levt upp till de mål som regeringen satt och att Arbetsförmedlingen hanterat stödet enligt regelverket. Det finns dock ett utrymme för att öka effektiviteten i genomförandet av stödet, som regeringen borde utnyttja bättre. Av granskningen framgår också att regeringen inte har vidtagit åtgärder för att anpassa Samhalls verksamhet till de olika behov och förutsättningar som funktionshindrade i målgruppen har. Granskningen visar också att det finns en potential att öka antalet övergångar från skyddad anställning till arbete utanför Samhall. Regeringen har dock inte kontinuerligt omprövat övergångsmålet och har därför inte kunnat utnyttja denna potential. Vidare visar granskningen att beslutsunderlagen för Samhalls anslag är bristfälliga och att finansieringsmodellen för Samhall inte styr på ett ändamålsenligt sätt.

Skyddet för farligt gods (RiR 2008:29)

Att utnyttja transporter av farligt gods, såsom explosiva eller giftiga ämnen, framstår som ett relativt enkelt sätt för terrorister att orsaka stor skada. Riksrevisionen har därför granskat om regeringen och de ansvariga myndigheterna har sett till att transporter av farligt gods har ett godtagbart skydd mot sådana hot. Internationell och svensk lagstiftning samt organisation för att hantera brottsliga handlingar mot farligt gods har funnits i några år, medan regler och andra förutsättningar för att förhindra olyckor med farligt gods har funnits och utvecklats sedan lång tid tillbaka. Granskningen visar att regleringen och myndigheternas tillsyn och organisation för skyddet av farligt gods brister i flera avseenden. Det finns också stora olikheter och varierande brister i skyddet beroende på om det farliga godset hanteras på flygplatser, i hamnar, vid godsterminaler eller på rangerbangårdar. Trots att brottsliga handlingar riktade mot farligt gods pekats ut som ett mycket allvarligt hot beaktas detta inte särskilt i myndigheternas risk- och sårbarhetsanalyser. Tillsynen av skydd mot brottsliga handlingar riktade mot farligt gods har dessutom en mycket begränsad omfattning. Riksrevisionens samlade bedömning är att regeringen och de ansvariga myndigheterna inte till alla delar sett till att farligt gods skyddas på ett godtagbart sätt.

Tillämpningen av det finanspolitiska ramverket - Regeringens redovisning i budgetpropositionen för 2009 (RiR 2008:30)

Riksrevisionen har granskat regeringens tillämpning av det finanspolitiska ramverket i budgetpropositionen för 2009. Ramverket består av kvantifierade mål och restriktioner som överskottsmålet, utgiftstaket och det kommunala balanskravet, samt regler för beredningsprocessen i Regeringskansliet och

beslutsprocessen i riksdagen. Det finanspolitiska ramverket har en central roll för att säkerställa en långsiktigt hållbar finanspolitik. Riksrevisionens granskning visar att regeringen förbättrat sin redovisning jämfört med tidigare ekonomiska propositioner, men uppföljningen av överskottsmålet är fortfarande ottydlig. Redovisningen är betydligt svagare än för utgiftstaket där preciserade bedömningar av budgeteringsmarginalen presenteras. För överskottsmålet anges inga preciserade bedömningar av målavvikelsens storlek. Granskningen visar också att redovisningen av regeringens bedömning av potentiell BNP fortfarande är mycket knapphändig och att budgeteffekterna av regeringens förslag redovisas på ett svårtillgängligt sätt. Riksrevisionen menar vidare att det utgiftsutrymme som skapas 2009–2011 till följd av Vägverkets och Banverkets extra amortering 2008 av lån i Riksgäldskontoret borde ha föranlett en nedjustering av utgiftstaket för att bibehålla takets stramhet i förhållande till överskottsmålet.

Svenska trygghetssystem utomlands - Försäkringskassans och CSN:s utbetalningar och fordringshantering (RiR 2008:31)

Den internationella rörligheten ökar kraven på statens hantering av utbetalningar och fordringar gentemot personer boende utomlands. Riksrevisionen har därför granskat om Försäkringskassans och CSN:s utbetalningar och hantering av fordringar fungerar för utlandsbosatta. Regeringens insatser inom områdena har också granskats. Riksrevisionen har funnit brister i Försäkringskassans statistik om antalet utlandsbosatta med ersättning från socialförsäkringen. Försäkringskassans utbetalningar till utlandsbosatta har ofta försenats och myndigheten har inte gjort tillräcklig för att driva in fordringar utomlands. CSN borde ha gjort mer för att förhindra felaktiga utbetalningar vid utlandsstudier. Riksrevisionen anser att regeringen i högre grad bör uppmärksamma myndigheternas fordringshantering i förhållande till personer som bor utomlands. Regeringen bör också överväga förändringar som kan underlätta CSN:s fordringshantering utomlands.

Omställningskrav i sjukförsäkringen - att pröva sjukas förmåga i annat arbete (RiR 2009:1)

Riksrevisionen har granskat Försäkringskassans bedömning av sjukskrivnas arbetsförmåga i annat arbete. Om den som får sjukpenning inte bedöms kunna återgå till sitt arbete ska Försäkringskassan pröva om den sjukskrivne kan arbeta i ett annat arbete. Granskningen visar att Försäkringskassan i vart fjärde fall inte gör denna bedömning och att det tar lång tid innan bedömningen görs. Granskningen visar också att det finns tecken på att sjukförsäkringen stundtals fungerar som en yrkesförsäkring.

Det senaste året har det gjorts regeländringar i sjukförsäkringen som kan bidra till fler arbetsförmågebedömningar och till att bedömningarna görs tidigare. Riksrevisionen anser att det finns en risk för att Försäkringskassan

kommer att fatta beslut på sämre underlag eller fatta beslut senare än vad rehabiliteringskedjan anger.

Riksrevisionen föreslår att Försäkringskassan säkerställer att bedömningen av sjukskrivnas arbetsförmåga i annat arbete genomförs. Regeringen har ett övergripande ansvar för sjukförsäkringen och för att det finns tillräcklig kunskap. Regeringen bör också se över läkarnas roll i arbetsförmågebedömningen.

Försäkringskassans inköp av IT-lösningar (RiR 2009:2)

Riksrevisionen har granskat om Försäkringskassans inköp av IT-lösningar har skett enligt gällande rätt och med hög kvalitet. Bedömningen har skett med bestämmelserna i lagen om offentlig upphandling (LOU) och bakomliggande EG-rättsliga regler som grund. LOU syftar till att skapa rättvisa mellan olika leverantörer och bidra till att pressa statens kostnader. Enligt Riksrevisionens bedömning har inköpen av IT-lösningar i flera avseenden skett på ett sådant sätt att bestämmelserna i LOU inte är uppfyllda. Bristerna avser främst låg kvalitet på Försäkringskassans förfrågningsunderlag till leverantörerna och upphandlingsrapporter, samt för korta tidsfrister. En annan brist är att avrop på ramavtal har genomförts när det hade varit lämpligare att genomföra en regelrätt upphandling. En huvudorsak till bristerna är att Försäkringskassan har avsatt för lite tid för dessa stora och komplicerade inköp. En konsekvens är att förutsättningarna för konkurrens har blivit sämre än vad de hade kunnat vara.

Skatteuppskov - Regeringens redovisning av bostadsuppskov och pensionssparavdrag (RiR 2009:3)

Riksrevisionen har granskat regeringens redovisning av uppskovet med att betala kapitalvinstskatt vid försäljning av privatbostäder (bostadsuppskovet) och privatpersoners avdrag för pensionssparande (pensionssparavdraget). För båda dessa skatteuppskov gäller att det kan ta lång tid innan de återförs till beskattning. De långa tidsperioderna har resulterat i en växande stock av uppskov som i dag uppgår till 600–700 miljarder kronor. Om uppskoven inte återförs till beskattning riskerar staten därmed att förlora stora skatteintäkter. Denna risk har ökat i takt med den ökande internationaliseringen. Skatteuppskovens konstruktion och långa tidsperioder innebär också en ekonomisk risk för skattebetalare om regelverket ändras under den tid som uppskoven är utestående. Riksrevisionens granskning visar att regeringens redovisning av skatteuppskov är ofullständig och att det finns väldigt lite kunskap kring skatteuppskovens effektivitet och hur de egentligen påverkar de offentliga finanserna. Skatteuppskovens anpassning till EG-rätten har dessutom inneburit ett mer svårkontrollerat regelverk.

Swedfund International AB och samhällsuppdraget (RiR 2009:4)

Riksrevisionen har granskat hur det statliga bolaget Swedfund International AB uppfyller sitt samhällsuppdrag och om regeringen har styrt bolagets verksamhet i enlighet med riksdagens beslut. Swedfund är en biståndsaktör som genom investeringar i utvecklingsländer och länder i Östeuropa ska bidra till Sveriges politik för global utveckling och det svenska utvecklingssamarbetet. Investeringsvolymen har ökat från 426 miljoner kronor år 2000 till 1 475 miljoner kronor år 2008. Vid val av projekt ska förväntade utvecklingseffekter vara avgörande, samtidigt som investeringarna ska vara lönsamma. Granskningen visar att det är främst lönsamheten som styrt Swedfunds val av projekt, först på senare år har Swedfund utvecklat arbetet med utvecklingseffekterna. Vidare har bolaget investeringar i riskkapitalfonder som kan ifrågasättas. Riksrevisionens sammantagna bedömning är dock att regeringen har styrt enligt politiken för global utveckling och att bolaget strävat efter att leva upp till detta.

En effektiv och transparent plan- och byggprocess? Exemplet buller (RiR 2009:5)

För att minska hälsoriskerna för boende har staten satt upp regler för planläggning och byggande av bostäder i bullerutsatta miljöer. Riksrevisionen har granskat om statens insatser i frågor om buller har försvårat en effektiv och transparent plan- och byggprocess. Granskningen visar på brister i framför allt regeringens styrning men även i myndigheternas insatser. Regeringen har inte klargjort hur buller ska bedömas i plan och byggprocessen. Vidare är Boverkets, Naturvårdsverkets och Socialstyrelsens allmänna råd och byggreglerna inte samordnade. Dessutom uppvisar länsstyrelsernas tillsyn över plan- och byggnadsväsendet stora skillnader när det gäller hur buller ska bedömas. Dessa brister i statens styrning har medfört att kommunerna gör olika bedömningar av buller vid planering och byggande av bostäder. Skillnaderna kan inte enbart förklaras av olika lokala förutsättningar. Detta riskerar att resultera i ineffektiva beslutsprocesser i kommunerna och i försämrad konkurrens.

EnergideklARATIONER – FÅ RÅD FÖR PENGARNA (RiR 2009:6)

Från och med 2009 ska de flesta större byggnader och alla villor som säljs vara energideklarerade. Kravet på energideklARATIONER bygger på EG-direktivet om byggnaders energiprestanda. EnergideklARATIONER ska främja en minskning av byggnaders energiförbrukning. Om det är möjligt att spara energi på ett kostnadseffektivt sätt i en byggnad, ska deklARATIONEN innehålla förslag på sådana åtgärder. Genom att få åtgärdsförslag ska fastighetsägaren bli mer benägen att genomföra investeringar. Riksrevisionens granskning visar dock att ungefär hälften av energideklARATIONERNA inte innehåller några rekommendationer om åtgärder. Fastighetsägarna får alltså få råd för sina pengar. Granskningen visar också på andra problem med deklARATIONERNAS kvalitet. Riksrevisionens slutsats är att dagens system för energideklARATIONER

inte säkerställer deklARATIONERNAS kvalitet. Riksrevisionen föreslår därför att regeringen och myndigheterna förbättrar dagens system.

Beslut om sjukpenning – har Försäkringskassan tillräckliga underlag? (RiR 2009:7)

Riksrevisionen har granskat om Försäkringskassan har tillgång till underlag av tillräcklig kvalitet vid beslut om sjukpenning och funnit att sådana underlag ofta saknas. Detta ger sämre förutsättningar för korrekta och rättssäkra sjukpenningbeslut. Granskningen visar också att insatser och upprättande av beslutsunderlag dröjer påfallande länge. Riksrevisionen anser att det är viktigt att insatser som underlättar en återgång i arbete genomförs tidigare i sjukskrivningen. I granskningen har även framkommit vissa skillnader i beslut, beslutsunderlag och handläggningstid mellan olika grupper. Riksrevisionen kan inte avgöra om skillnaderna beror på avsteg från kravet på likabehandling, men anser att Försäkringskassan systematiskt bör analysera om det förekommer obefogade skillnader som beror på exempelvis kön, ålder eller inkomst. Ett förslag är att de behandlande läkarnas medicinska underlag bör innehålla en beskrivning av individens arbetsförmåga – en sådan efterfrågas inte i dag i den blankett som läkarna ska fylla i.