



Riksrevisionens redogörelse om riksrevisorernas årliga rapport 2011

Riksrevisorernas årliga rapport ska enligt tilläggsbestämmelsen 3.8a.2 till 3 kap. 8 § riksdagsordningen lämnas som en redogörelse till riksdagen. Bilagt finns den av riksrevisorerna beslutade årliga rapporten 2011.

Stockholm den 27 maj 2011

Claes Norgren

Jan Landahl

Gudrun Antemar

Innehållsförteckning

Innehållsförteckning	2
Riksrevisorernas årliga rapport 2011	3
Inledning.....	5
Utmaningar för transfereringssystemen.....	6
Vägen tillbaka till arbete – statens stöd	7
Försäkringsmässigheten i de allmänna försäkringarna	8
Rättssäkerhet – likabehandling.....	11
Förutsättningar för en effektivare ärendehantering.....	12
Långt kvar till en effektiv IT-förvaltning	15
Regeringen behöver skaffa ett helikopterperspektiv över e- förvaltningen	16
Staten behöver bli vassare som beställare.....	16
Personlig integritet och rättssäkerhet även viktigt vid omställning till e-förvaltning.....	17
Den årliga revisionen - våra viktigaste iakttagelser.....	19
Revisionen av 2010 års årsredovisningar	19
Myndigheter med modifierat uttalande.....	20
Myndigheter med upplysning i revisionsberättelsen	20
Resultatredovisning i årsredovisningarna.....	21
Förvaltningsutgifter på sakanslag	22
Informationssäkerhet vid myndigheterna	23
Effektivitetsrevisionens rapporter – våra viktigaste iakttagelser	24
Finansutskottet (FiU).....	24
Skatteutskottet (SkU).....	26
Justitieutskottet (JuU).....	26
Civilutskottet (CU)	28
Försvarsutskottet (FöU).....	29
Socialförsäkringsutskottet (SfU)	31
Socialutskottet (SoU).....	33
Kulturutskottet (KrU)	34
Utbildningsutskottet (UbU)	34
Trafikutskottet (TU)	36
Miljö- och jordbruksutskottet (MJU).....	39
Näringsutskottet (NU)	40
Arbetsmarknadsutskottet (AU).....	40

BILAGA

Till riksdagen

Datum: 2011-05-20

Dnr: 30-2011-0093

Riksrevisorernas årliga rapport 2011

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. Från och med i år överlämnas rapporten till riksdagen.

Rapporten har tagits fram av Anders Berg (projektledare) och Thomas Dawidowski.

Den årliga rapporten ger, tillsammans med granskningsplanen som publiceras i september, en sammanhållen redovisning av Riksrevisionens granskning.

Stockholm den 20 maj 2011.

Claes Norgren

Jan Landahl

Gudrun Antemar

Riksrevisionen granskar statliga myndigheter och verksamheter. Genom vår oberoende ställning undersöker vi hur statliga medel används, rapporterar om eventuella brister och ger rekommendationer på lösningar för förbättrad effektivitet. Vi vill att resultatet av vår granskning ska vara ett underlag för debatt, beslut och förändring.

Riksrevisorernas årliga rapport lämnas till riksdagen och syftar till att ge en aktuell och samlad information om resultatet från Riksrevisionens granskning under året.

Underlaget till rapporten bygger på granskningsresultat från både den årliga revisionen och effektivitetsrevisionen. Inom den årliga revisionen granskar och bedömer vi om myndigheternas redovisning med underliggande räkenskaper är rättvisande. Granskningen av årsredovisningen avrapporteras i en revisionsberättelse. Identifierade fel och brister kan också avrapporteras i en revisionsrapport. Genom effektivitetsrevision granskar vi effektiviteten i den statliga verksamheten. Resultatet presenteras i granskningsrapporter.

Inledning

Riksrevisorernas årliga rapport ger en bild av våra viktigaste iakttagelser från det senaste årets granskningar inom effektivitetsrevisionen och den årliga revisionen.

Rapporten inleds med en redovisning av våra granskningar inom strategierna *Hållbara transfereringar* och *Effektiv förvaltning*. Här sammanställer vi de viktigaste slutsatserna efter att ha gjort ett antal granskningar inom respektive strategi. Detta är ett sätt att presentera de väsentligaste resultaten av arbetet inom en strategi. I andra fall kommer vi att redovisa resultatet i en särskild slutrapport.

Vi presenterar också de viktigaste iakttagelserna från effektivitetsrevisionens rapporter ordnade per riksdagsutskott och några särskilda iakttagelser från vår granskning av myndigheternas årsredovisningar.

Utmaningar för transfereringssystemen

När Riksrevisionens strategi *Hållbara transfereringar* avslutas till midsommar 2011, har vi genomfört tolv granskningar av de offentliga transfereringssystemen samt i två promemorior diskuterat försäkringsmässigheten i de allmänna försäkringarna. Strategin har pågått sedan 2007. Det övergripande syftet har varit att besvara frågan om transfereringssystemen är hållbara.

Med transfereringar avses de allmänna försäkringar och bidrag stat och kommun betalar ut till medborgare som ekonomiskt stöd i någon form. Med hållbara transfereringssystem menar vi system som lyckas förena hög effektivitet med transparens och finansiell robusthet.

Med tanke på de stora belopp som slussas genom transfereringssystemen och den betydelse de har för många människors ekonomiska trygghet, ser vi det som angeläget att transfereringssystemen har en hög effektivitet. Riksrevisionen har granskat systemen från flera olika perspektiv och också funnit en hel del brister. Många av bristerna har rättats till, andra kvarstår.

Våra viktigaste budskap

För att transfereringssystemen ska upprätthålla den kvalitet som krävs för en god legitimitet bland befolkningen, måste systemen utöver att vara effektiva och finansiellt robusta, även vara förutsägbara för den enskilde och besluten likformigt utformade. Riksrevisionen sammanfattar här sina viktigaste iakttagelser i fyra övergripande slutsatser:

- För det första behöver processerna inom såväl sjukförsäkringen som arbetslöshetsförsäkringen utvecklas för att kunna ge de försäkrade rätt typ av stöd vid rätt tillfälle för att öka deras möjligheter att komma tillbaka till arbete.
- För det andra skulle en mer försäkringsmässig utformning av dessa båda försäkringar också skapa en större ekonomisk trygghet för de försäkrade, alternativt en lika stor ekonomisk trygghet men till en lägre kostnad.
- För det tredje har ansvariga myndigheter inte i tillräckligt hög utsträckning identifierat huruvida det förekommer osakliga skillnader mellan olika grupper i befolkningen när det gäller beslut och i sannolikhet att få ta del av en viss åtgärd.
- För det fjärde behöver regeringen vidta åtgärder för att underlätta informationsutbytet mellan myndigheter. Vår bedömning är att myndigheterna inte har utnyttjat alla möjligheter som lag och teknik erbjuder. Det innebär bland annat en stor effektiviseringspotential.

Vägen tillbaka till arbete – statens stöd

Inom strategin *Hållbara transfereringar* har bland annat arbetslöshetsförsäkringen och sjukförsäkringen granskats. Båda är så kallade omställningsförsäkringar, vilket betyder att den försäkrade ges ett ekonomiskt stöd under en viss period med ett tydligt mål om att den försäkrade ska kunna komma tillbaka på arbetsmarknaden och utnyttja sin arbetsförmåga så långt det går. I arbetslöshetsförsäkringen har det sedan länge funnits ett krav att den sökande, efter en viss tidsperiod, ska vidga sitt sökfält till andra arbetsuppgifter än vad den sökande tidigare hade och att söka arbete på andra orter. I sjukförsäkringen har nya regler tillkommit om att den kvarvarande arbetsförmågan ska prövas mot hela arbetsmarknaden i ett tidigare skede än tidigare, och en borte tidsgräns har införts i sjukförsäkringen, den så kallade ettårsgränsen. Kraven är avsedda att vara till stöd för den försäkrade att snabbt kunna återgå till arbete. Kraven innebär ett åtagande inte bara för den försäkrade, utan även för de myndigheter som är satta att ge stöd till den försäkrade att komma tillbaka till arbetsmarknaden.

Riksrevisionens granskningar har pekat på ett antal brister i myndigheternas stöd till återgång till arbete. Bland annat visar granskningarna av sjukförsäkringen att de sjukskrivnas arbetsförmåga i vart fjärde fall inte bedöms mot annat arbete och att möjligheterna till rehabilitering sällan undersöks. Många gånger har det varit svårt att få in tillräckliga underlag från den försäkrade, arbetsgivaren och den behandlande läkaren.

I arbetslöshetsförsäkringen uppfylls inte målsättningen om att arbetssökande i ett tidigt skede ska söka nya arbetsuppgifter inom andra yrken eller andra branscher än där den sökande tidigare arbetat, alternativt söka på andra orter. De arbetssökandes individuella handlingsplaner var bristfälliga och understödde inte omställning. Riksrevisionen bedömde också att det fanns risk för olika handläggning av likvärdiga fall.

Vidare har ett problem varit att arbetsförmedlarna upplever att regelverket inom arbetslöshetsförsäkringen är otydligt och därför lämnar utrymme för individuella tolkningar. Endast en tredjedel av arbetsförmedlarna tycker att det är lätt att förstå vilka regler som gäller för att få ersättning. Detta kan vara en förklaring till varför arbetsförmedlarna har svårt att vara konsekventa i sitt kravställande.

Eftersom regelverket i arbetslöshetsförsäkringen upplevs som otydligt blir attityderna till arbetslöshetsförsäkringen desto viktigare. De styr i viss mån hur enskilda arbetsförmedlare väljer att tolka regelverket, både genom sina egna attityder och genom allmänhetens inställning till hur arbetslöshetsförsäkringen bör fungera. En attitydundersökning som Riksrevisionen genomfört visade att föreskrifterna för arbetslöshetsförsäkringen stämmer dåligt överens med allmänhetens attityder. Allmänheten har mindre förståelse för krav på flytt och krav på byte av yrke än vad som följer av föreskrifterna. Detta kan också påverka arbetsförmedlarnas förmåga att ställa tydliga krav på omställning.

Hur kraven ställs inom arbetslöshetsförsäkringen och hur aktiva arbetsförmedlingskontoren är har betydelse för resultaten. Riksrevisionen har i tidigare granskningar kunnat se att arbetsförmedlingskontor som är aktiva och har en hög anvisningsgrad i ett tidigt skede är mer framgångsrika i att få arbetssökande i arbete.

Omställningsförsäkring eller yrkesförsäkring?

Både sjukförsäkringen och arbetslöshetsförsäkringen har inslag som mer liknar en yrkesförsäkring än en omställningsförsäkring. Sjukförsäkringen tenderar att bedöma arbetsförmåga gentemot tidigare yrken, och i arbetslöshetsförsäkringen ställs inte tillräckligt höga krav på att söka arbete inom andra områden än där den försäkrade tidigare har arbetat.

Sedan våra granskningar genomförts har regeringen och Arbetsförmedlingen vidtagit åtgärder för att säkerställa att arbetslöshetsförsäkringen fungerar mer som en omställningsförsäkring. Arbetsförmedlingen anger bland annat att arbetet med kontrollfunktionen inom arbetslöshetsförsäkringen har satts i fokus och utvecklats på flera sätt.

Vidare har regeringen gett Försäkringskassan, Socialstyrelsen respektive Inspektionen för socialförsäkringen uppdrag att arbeta med att höja kvaliteten i de medicinska underlagen som ligger till grund för beslut om sjukpenning samt föreslå förbättringar. Regeringen ser även över bedömningarna av arbetsförmåga inom ramen för den parlamentariska utredning som har till uppdrag att se över hela socialförsäkringen.

Försäkringsmässigheten i de allmänna försäkringarna

Riksrevisionen har även analyserat försäkringsmässigheten i arbetslöshetsförsäkringen och sjukförsäkringen. Frågan är om det är möjligt att öka effektiviteten i försäkringarna genom att ge dem en mer försäkringsmässig utformning.

Det faktum att trygghetssystemen består av både bidrag och allmänna försäkringar gör det intressant att fråga sig vari skillnaden ligger, och hur effektiviteten påverkas av om man väljer en renodlad försäkringslösning, en renodlad bidragslösning eller en blandning. Riksdag och regering har i beslut och propositioner varit otydliga kring principerna bakom varför vissa delar av socialförsäkringen betecknas som försäkring, medan andra delar betecknas som bidrag.

Vi har försökt att belysa om och hur effektiviteten i våra allmänna försäkringar påverkas av graden av försäkringsmässighet. Vi har analyserat hur sjukförsäkringen och arbetslöshetsförsäkringen hade kunnat fungera om kriterierna nedan hade tillämpats under perioden 1996–2010.

Följande kriterier har Riksrevisionen använt för att känneteckna försäkringsmässighet:

1. Avgifter från de försäkrade finansierar försäkringen. Försäkringens inkomster används enbart till försäkringens utgifter och inga andra inkomster finns att tillgå.
2. Alla avgifter ger rätt till försäkringsskydd och enbart de som betalar avgift är försäkrade.
3. Vid beslut som rör försäkringens finansiering och villkor beaktas uteslutande de försäkrades intressen. Alla försäkrade får en tydlig redovisning av försäkringens inkomster, utgifter och verksamhet i övrigt.

Frågan är om sjuk- och arbetslöshetsförsäkringarnas potential att skapa ekonomisk trygghet till låg kostnad har tagits till vara.

Sjuk- och arbetslöshetsförsäkringen uppfyller inte kraven för försäkringsmässighet

Resultaten av analysen visar att de allmänna försäkringarna kännetecknas av förhållanden och beteenden som i viktiga delar inte följer av de kriterier för försäkringsmässighet som vi i analysen utgår från. Många omfattas av de allmänna försäkringarna trots att de inte bidrar till finansieringen. Ännu fler är med och finansierar försäkringen trots att de inte omfattas av försäkringen, åtminstone inte i den omfattning som motsvarar de avgifter de bidrar med. Kopplingen mellan inkomsterna och utgifterna i de allmänna försäkringarna är svag såväl på aggregerad nivå som på individnivå. Därutöver är transparensen dålig, liksom drivkraften för aktörer att påverka effektiviteten i de allmänna försäkringarna.

Att staten via statsbudgeten utjämnar obalanser mellan inkomster och utgifter i de allmänna försäkringarna innebär att varken arbetsgivarna eller de försäkrade ser kopplingen mellan den ekonomiska trygghet som försäkringen ger och vad den kostar. Regeringen konstaterade redan 1997 att höga krav måste ställas på att systemet är överblickbart och begripligt för den enskilde. De regeländringar som har gjorts, utan att kopplingen till försäkringarnas ekonomi eller de försäkrades önskemål redovisats, skapar osäkerhet om hur tungt dessa utgångspunkter har vägt i sammanhanget.

Vidare kan vi se ett tydligt drag vid regeländringar i de allmänna försäkringarna: regeländringarna får inte äventyra den statsfinansiella balansen. När förmånsregler stramas åt respektive förändras i en mer generös riktning anges ofta det statsfinansiella läget som motiv för förändring. Det innebär att graden av ekonomisk trygghet i våra allmänna försäkringar kan förändras trots att det inte finns någon obalans mellan försäkringens inkomster och utgifter eller någon förändrad efterfrågan från de försäkrade.

Om de i analysen uppsatta kriterierna hade följts, hade vissa saker blivit annorlunda per definition. Till exempel hade sjukförsäkringsavgiften höjts när sjukfrånvaron ökade. Avgiftshöjningen hade slagit igenom på arbetsgivaravgift och egenavgift. Därmed hade utrymmet för exempelvis löneökningar minskat. Ett annat exempel är att personer med inkomster ovanför den nivå som försäkras hade fått mer pengar i plånboken, givet att försäkringspremien

endast betalas för den del av inkomsten som täcks av försäkringen. Ett alternativ är att försäkringsskyddet hade utökats till att täcka hela inkomsten, då till en högre kostnad för den enskilde. Ett tredje exempel är att det inte hade varit möjligt att motivera en sänkt ersättningsnivå med att regeringen anser sig behöva sanera statsfinanserna. Vilka andra beteendeförändringar som hade uppstått är svårare att säga. Med stöd i den analys som genomförts och vår egen genomgång av den faktiska utvecklingen bedömer dock Riksrevisionen att det finns ett antal förändringar som en mer försäkringsmässigt utformad försäkring troligen eller möjligen hade initierat.

Exempel på förändringar som genomförts i syfte att nå en mer försäkringsmässig utformning:

- Systemet med länsvisa försäkringskassor med egen styrelse avskaffas. (2005)
- Riktlinjer för när sjukfrånvaro får beviljas och vad som är rimliga sjukskrivningstider. (2007)

Exempel på förändringar som borde ha diskuterats är:

- Riktlinjer för hur arbetsförmåga ska bedömas.
- Vissa läkare utbildas och godkänns av sjukförsäkringen för att ansvara för sjukskrivningsärenden.
- Snabb och kraftfull reaktion på föryngringen av personer som beviljas sjuk- och aktivitetsersättning och på ökningen av sjukfallens längd som började redan i början av 1980-talet.
- Arbetsrätten anpassas för att passa ihop med de allmänna försäkringarnas regelverk.
- Arbetsskadeförsäkringen förändras i grunden för att öka drivkrafterna för arbete.

De allmänna försäkringarna kan effektiviseras

Utifrån de uppsatta kriterierna kan Riksrevisionen konstatera att de allmänna försäkringarna brottats med effektivitetsproblem. Det finns ett gap mellan den utveckling som ägt rum och den utveckling som hade varit möjlig om staten varit mer noga med att se till att allmänna försäkringar följer vissa försäkringsmässiga principer. En mer försäkringsmässig utformning av de allmänna försäkringarna hade enligt Riksrevisionens bedömning kunnat skapa en större ekonomisk trygghet, alternativt en lika stor ekonomisk trygghet men till en lägre kostnad. Med andra ord är Riksrevisionens bedömning att det är möjligt att höja effektiviteten i de allmänna försäkringarna om de – i linje med kriterierna ovan – görs mer försäkringslika.

Inför det fortsatta reformarbetet med de allmänna försäkringarna bör det beaktas att förändringar som innebär en mer försäkringsmässig tillämpning kan påverka effektiviteten positivt. Oavsett hur stora eller små inslag av försäkringsmässighet man väljer att ha, bör staten tydligare slå fast vilka principer som ska vara styrande för våra allmänna försäkringar, det vill säga i hur

hög grad de ska fungera som försäkringar och i hur hög grad ska de fungera som bidragssystem.

Rättssäkerhet – likabehandling

Ett viktigt tema i flera av Riksrevisionens granskningar inom transfereringsområdet har varit kopplade till rättssäkerheten, det vill säga medborgarnas rätt till lika behandling. Regeringsformens krav på att myndigheter ska beakta allas likhet inför lagen samt iakttä saktighet och opartiskhet har varit en central utgångspunkt i granskningarna.

Transfereringssystemets legitimitet bygger till stora delar på att försäkringarna är förutsägbara och att alla behandlas lika inom respektive försäkring. Det ska inte förekomma några oskäligen skillnader i beslut beroende på exempelvis kön, ålder, inkomstgrupp eller var i landet man bor.

Bildandet av en gemensam försäkringskassa har varit en viktig reform för att säkerställa att myndigheten ges förutsättningar att öka enhetligheten och rättssäkerheten i sin verksamhet. Lika fall skulle i högre grad behandlas lika vad gällde såväl handläggningstider som beslut. Sedan starten 2005 har Försäkringskassan vidtagit en rad åtgärder för att öka enhetligheten, som bland annat nationella riktlinjer, och koncentrerat stora delar av verksamheten. Detta har gett resultat, skillnader i handläggningstider mellan regioner har minskat och i de allra flesta fallen har även handläggningstiderna kortats.

Brister i enhetlighet

Dock visar våra granskningar att det förekommer skillnader när det gäller handläggningstider, tid innan åtgärd vidtas, service, kontroll och sannolikheten att få del av en åtgärd samt i bedömning av arbetsförmåga mellan olika grupper i sjukförsäkringen. Dessa skillnader förekommer mellan kvinnor och män, unga och gamla samt mellan låg- och höginkomsttagare. Exempelvis saknade en stor del av sjukpenningärendena information som borde finnas inför beslut om rätt till sjukpenning. Detta är särskilt allvarligt när det handlar om underlag som ska säga något om hur sjukdomen påverkar arbetsförmågan. Vi har också i våra granskningar sett skillnader mellan unga och gamla samt mellan kvinnor och män vad gäller hur ofta Försäkringskassan bedömer sjukskrivnas arbetsförmåga i annat arbete. Ytterligare ett exempel är att låginkomsttagare oftare får avslag på ansökan om sjukpenning än höginkomsttagare. En av de förklaringar som framförts är att låginkomsttagare oftare har ett fysiskt tungt arbete, och de kan därför i vissa fall bedömas ha arbetsförmåga i ett mindre tungt arbete. Vidare är det vanligare att försäkringsläkare, numera försäkringsmedicinska rådgivare, uttalar sig om sjukskrivningen när den som söker har låg inkomst.

Säkerställ att oskäligen skillnader inte förekommer

Riksrevisionen anser att ansvariga myndigheter inte i tillräckligt hög utsträckning identifierat vilka skillnader som finns och vad skillnaderna beror på. Kunskapen om hur vanligt det är att personer med likartade hjälpbehov behandlas olika beroende på exempelvis bostadsort, kön, ålder eller utbildningsnivå är otillräcklig. De skillnader som våra granskningar visat på kan tyda på att vissa grupper riskerar att särbehandlas utan stöd i regelverket. Är det så kan personer nekas bidrag eller ersättning från allmän försäkring som de har rätt till, samtidigt som andra får förmåner de inte borde få.

Regeringen har med anledning av Riksrevisionens granskningar uppdragit åt Inspektionen för socialförsäkringen att granska om Försäkringskassan gör bedömningarna av arbetsförmåga vid de fasta tidsgränserna på ett likformigt, rättssäkert och effektivt sätt. Vidare har regeringen gett Försäkringskassan i uppdrag att redovisa hur myndigheten arbetar med att säkerställa en likformig tillämpning och att utfallet av handläggningen hos Försäkringskassan inte är beroende av var den försäkrade bor eller var ärendet har handlagts.

Förutsättningar för en effektivare ärendehantering

En av de absolut viktigaste frågorna för legitimitet i transfereringssystemen är rättssäkerhet och likabehandling av medborgarna i myndigheternas handläggning och beslutsfattande. Frågan är då vilka förutsättningar myndigheterna har fått från lagstiftarens sida att arbeta med enhetlighet och likabehandling för att säkra ett rättssäkert system.

Försäkringskassan bildades 2005 genom en sammanslagning av de 21 allmänna försäkringskassorna och Riksförsäkringsverket. Detta gav Försäkringskassan större möjligheter att agera för en ökad likabehandling i beslut och i hanteringen av sina ärenden.

Samtidigt har variationerna ökat vad gäller i vilken utsträckning sociala förhållanden utreds och i vilken utsträckning handläggaren har kontakt med den försäkrade under utredningen av sjuk- och aktivitetsersättning. Det finns även skillnader i hur de försäkringsmedicinska rådgivarnas funktion används och dokumenteras i bedömningen av rätten till sjuk- och aktivitetsersättning.

Bristfällig uppföljning av rättstillämpning och ärendehantering

I Försäkringskassans nya struktur, med färre handläggande enheter, finns en risk att de variationer som tidigare förekom mellan de länsvisa försäkringskassekontoren nu döljs inom de nya större enheterna. Den statistik som används följer i de flesta fall produktionsenheterna, vilket gör att variationer som tidigare fanns mellan kontor nu kan döljas inom de större enheterna. Det kan därför upplevas som om variationerna försvunnit. Försäkringskassan har uttryckt att regionala variationer i handläggningen inte längre är ett problem i och med sammanslagningen och koncentrationen av ärenden.

Försäkringskassans förhållningssätt har även avspeglat sig i hur uppföljningssystemen har utformats. Försäkringskassan kan inte med hjälp av sitt uppföljningssystem bedöma om de regionala skillnaderna i myndighetsutövningen på de lokala försäkringscentrumen har minskat sedan sammanslagningen. Systemet är inte uppbyggt på ett sådant sätt att en sådan uppföljning är möjlig. Däremot har Försäkringskassan ett system för uppföljning av kvaliteten i ärendehantering, men det syftar främst till att skapa underlag för att uttala sig om kvaliteten på nationell nivå. Systemet används även för att mäta skillnader mellan regioner och kontor, men utvärderingar av instrumentet har visat att tillförlitligheten inte är tillräckligt hög för att uttala sig om variationer mellan kontor. Resultaten från den befintliga uppföljningen går därmed inte att använda för att följa utvecklingen av kvalitet och enhetlighet över tid. Slutsatsen blir att varken myndigheten eller regeringen har tillräckliga kunskaper om huruvida enhetligheten har ökat eller minskat vid myndighetsutövningen eller om vilka skillnader som är motiverade respektive omotiverade.

Riksrevisionen anser därmed att det är fortsatt intressant att följa variationer mellan olika organisatoriska enheter. Även om handläggningen inte längre är knuten till medborgarens bostadsort är det viktigt att följa upp och arbeta för att minska variationer i handläggningen. Utan uppföljning av eventuella variationer riskerar myndigheten att inte få kännedom om huruvida det finns omotiverade variationer i verksamheten eller om syftet med ökad enhetlighet har uppnåtts. En förutsättning för att kunna svara upp mot kravet i 3 § myndighetsförordningen (2007:15) om att verksamheten ska bedrivas effektivt och enligt gällande rätt är att myndigheterna följer upp variationerna i myndighetens handläggning och beslutsfattande. Sammantaget saknar myndigheterna beslutsunderlag för att styra och förändra verksamheten på ett ändamålsenligt sätt för att uppnå ökad enhetlighet.

Ökat behov av informationsutbyte

Det stora antalet transfereringar och mängden handläggande myndigheter gör att myndigheterna i vissa fall är beroende av information från varandra för en bra handläggning av sina ärenden. Om inte information lämnas mellan myndigheterna ökar risken för att individer felaktigt får ersättning från flera system samtidigt, att servicen till individen påverkas negativt samt att administrationen blir onödigt dyr. Ett ineffektivt informationsutbyte är också kostsamt för skattebetalarna och kan i sin förlängning urholka förtroendet för trygghetssystemen. Vinsterna av ett effektivt informationsutbyte mellan myndigheterna är stora.

Riksrevisionen kan i sin granskning av informationsutbytet mellan myndigheter med ansvar för trygghetssystem visa att myndigheterna har dåliga förutsättningar för att bygga upp fungerande informationsutbyten. De problem vi funnit är i hög grad tecken på strukturella tillkortakommanden. Den sammantagna bilden är att det elektroniska informationsutbytet inom transfereringsområdet kan förbättras. Resultatet skulle bli en högre andel korrekta beslut, effektivare administration och bättre service till medborgarna.

Svåröverskådligt regelverk

De regelverk som omgärdar elektroniskt informationsutbyte mellan olika transfereringssystem är omfattande. Regleringarna bakom varje enskilt informationsutbyte bygger på en kombination av regler som till exempel offentlighets- och sekretesslagen, personuppgiftslagen och den materiella lagstiftningen. Den svåröverskådliga strukturen i lagstiftningen utgör ett hinder för myndigheternas informationsutbyte eftersom den skapar en osäkerhet hos myndigheterna om vilken information som får utbytas.

Riksrevisionen bedömer att konstruktionen av lagstiftningen gör att myndigheterna får svårigheter att avgöra vilken information som får utlämnas och på vilket sätt. Regeringen bör därför se över lagstiftningen.

Svaga incitament

Myndigheternas incitament att utveckla elektroniskt informationsutbyte är svagt eftersom utbytet får störst nytta någon annanstans än i den egna organisationen. Detta ökar risken för att samhällsekonomiskt lönsamma investeringar inte kommer till stånd.

För att transfereringarna ska fungera väl tillsammans krävs ett fungerande informationsutbyte. Myndigheterna behöver därför förutsättningar att kunna skapa informationsutbytet. Riksrevisionen anser att modellen med förvaltningsmyndigheter under regeringen och kommunalt självstyre kräver en starkare styrning från regeringen i syfte att skapa bättre samordning av resurser och bättre ekonomiska incitament för myndigheterna.

Kapitlet bygger på iakttagelser i följande granskningar och underlag:

- Omställningskrav i sjukförsäkringen (RiR 2009:1)
- Beslut om sjukpenning – har Försäkringskassan tillräckliga underlag? (RiR 2009:07)
- Omställningskraven i arbetslöshetsförsäkringen (RiR 2009:13)
- Från många till en – sammanslagningar av myndigheter (RiR 2010:3)
- En förändrad sjukskrivningsprocess (RiR 2010:9)
- Informationsutbyte mellan myndigheter med ansvar för trygghetssystem (RiR 2010:18)
- Uppföljningsrapport 2011 (Riksrevisionen)
- Mer försäkringslik allmän försäkring (Riksrevisionen, Promemoria)
- En relativ försäkring (Promemoria, Jan Bröms på uppdrag av Riksrevisionen)

Långt kvar till en effektiv IT-förvaltning

Statlig IT-verksamhet är viktig för statsförvaltningens utveckling. Sverige är en framstående IT-nation och svenskarnas IT-användning ligger också i topp i de flesta undersökningar som publiceras. Många studier visar att IT är en viktig förutsättning för högre produktivitet och därmed ökad välfärd. Regeringen har haft högt ställda ambitioner för den ”traditionella” förvaltningens successiva övergång till en elektronisk förvaltning. God service till medborgare och företag, bättre insyn, ökad öppenhet och högre effektivitet är några av hörnstenarna i regeringens e-förvaltningspolitik.

Generellt sett gäller att utvecklingen av e-förvaltningen innebär en omfattande omstrukturering av den offentliga sektorn, som är förknippad med stora ekonomiska investeringar. Statlig IT-verksamhet utgör i dag den tredje största kostnadsposten i statsbudgeten. IT-kostnaderna inom statsförvaltningen uppgår årligen till 20–25 miljarder kronor. Därför måste myndigheternas IT-verksamhet vara effektiv och innebära en god hushållning med statens medel.

Begreppet e-förvaltning eller e-government har ingen entydig definition. Vissa definierar e-förvaltning endast i termer av möjligheten att leverera förvaltningstjänster och information via Internet. Denna typ av definition är relativt begränsad. I Sverige definieras i allmänhet e-förvaltning eller e-government i termer av e-tjänster, e-förvaltning och e-demokrati. Utvecklingen av e-förvaltningen får då en vidare betydelse med effekter inte bara för förvaltningen utan även för medborgare och företag.

Riksrevisionen har under de senaste åren som ett led i strategin *Effektiv förvaltning* genomfört ett antal granskningar som rör regeringens åtgärder för att utveckla den elektroniska förvaltningen så att den leder till högre effektivitet och bättre service. I detta avsnitt presenteras de viktigaste iakttagelserna och slutsatserna från dessa granskningar.

Våra viktigaste budskap

Riksrevisionen har gjort vissa iakttagelser rörande regeringen och myndigheternas arbete med e-förvaltning som återkommer i samtliga granskningar. Riksrevisionen sammanfattar sina viktigaste iakttagelser i tre övergripande slutsatser:

- För det första behöver regeringen ta på sig ledartröjan för att utveckla e-förvaltningen ytterligare. Regeringens styrning av e-förvaltningen har enligt vår bedömning kännetecknats av passivitet och otydlighet. Regeringen har helt enkelt inte lyckats med att ta ett helhetsgrepp över e-förvaltningens utveckling.
- För det andra behöver staten utveckla och behålla sin beställarkompetens när det gäller myndigheternas behov av IT-stöd. Vi har sett att beställar-

kompetensen blir viktigare när det en allt större del av IT-verksamheten överläts till privata aktörer.

- För det tredje behöver regeringen skaffa sig en ökad kunskap om de risker som finns för informationssäkerheten och den personliga integriteten när myndigheter hanterar personuppgifter elektroniskt. I granskningen av informationsutbytet mellan myndigheter med ansvar för trygghetssystem konstaterar vi att ett förbättrat elektroniskt informationsutbyte skulle leda till en mer effektiv administration, minskad risk för felaktiga utbetalningar samt bättre service till medborgarna.

Regeringen behöver skaffa ett helikopterperspektiv över e-förvaltningen

I rapporten *IT-investeringar över gränserna (RiR 2009:18)* visar vi ett antal exempel på IT-investeringar inom vitt skilda samhällsområden som av olika anledningar uteblivit. IT-investeringarna har syftat till att öka servicen till medborgare och företag, att effektivisera förvaltningen eller att stärka viktiga samhällsfunktioner. Exempel är ett IT-system för de aktörer som hanterar företagskonkurser, ett gemensamt IT-stöd för brottsutredande myndigheter och en anmälningportal för fartygsregistrering. Om myndigheterna haft rätt förutsättningar hade IT-investeringarna sannolikt inneburit att betydande effektiviseringar och besparingar kunnat tas till vara.

Vår rapport visar att det centrala problemet består i att regeringen inte har gett myndigheterna rätt förutsättningar att genomföra de IT-investeringar som är nödvändiga för att e-förvaltningen ska kunna fortsätta att utvecklas. Att IT-investeringar kommer till stånd genom samverkan mellan berörda myndigheter är exempel på en sådan viktig förutsättning.

Andra orsaker till att sådana IT-investeringar inte genomförts kan spåras till två övergripande hinder som myndigheterna ofta inte haft förutsättningar att själva hantera. Ett hinder utgörs av att en av samverkansparterna nedprioriterar sin del i IT-investeringen. En annan omständighet som hindrat IT-investeringarna är att myndigheterna uppgett att det saknas stöd i de registerlagar som reglerar myndigheternas informationshantering. Regeringen har ett samlat ansvar för effektiviteten i staten, och Riksrevisionens bedömning är att regeringen i detta sammanhang inte fullt ut tagit detta ansvar.

Staten behöver bli vassare som beställare

Riksrevisionen har i rapporten, *IT inom statsförvaltningen – Har myndigheterna på ett rimligt sätt prövat frågan om outsourcing bidrar till ökad effektivitet? (RiR 2011:4)*, granskat om myndigheterna har strategier och intern kontroll som säkerställer att man kan göra kvalificerade bedömningar av vem som är bäst lämpad att producera den IT-verksamhet organisationen behöver. Granskningens viktigaste budskap är att myndigheterna inte prövar den så

kallade sourcingfrågan tillräckligt. Risken är därför att myndigheterna inte bedriver sin IT-verksamhet på det mest effektiva sättet.

Att myndigheterna inte prövar sourcingfrågan beror i huvudsak på brister i kunskapen om och kontrollen av den egna IT-verksamheten. Flera myndigheter har dessutom svårt att dela upp kostnaderna för IT-verksamheten på olika delområden. Om myndigheten inte känner till vad det kostar att producera olika IT-tjänster blir det också svårt att ta ställning i sourcingfrågan. Starka och självständiga IT-avdelningar med låga effektiviseringskrav på sig är en annan förklaring till att så få myndigheter prövat om outsourcing kan vara ett medel för att öka effektiviteten i verksamheten.

Riksrevisionens granskning visar dock på att det finns enstaka myndigheter som har kommit långt i sina prövningar av sourcingfrågor. Denna kunskap är dock inte spridd i den statliga förvaltningen. En av granskningens viktigaste rekommendationer är att myndigheterna bör se till att de har tillräcklig beställarkompetens inom myndigheten för att kunna hantera sourcingfrågor och att de regelbundet genomför prövningar om IT-verksamheten ska utföras inom den egna myndigheten eller av en extern leverantör.

Personlig integritet och rättssäkerhet även viktigt vid omställning till e-förvaltning

En förutsättning för en väl fungerande e-förvaltning är att medborgare och företagare är trygga i kommunikationen med den offentliga sektorn. Ett väl fungerande e-legitimationssystem möjliggör en sådan rättssäker kommunikation. I rapporten, *E-legitimationer – en underutnyttjad resurs (RiR 2009:19)*, argumenterar vi för att systemet för e-legitimationer visserligen fungerar hyggligt men att systemet i vissa delar är behäftat med brister.

Vi har i granskningen kunnat konstatera att systemet för e-legitimationer i vissa delar inte uppfyller riksdagens intentioner som syftat till att ta fram en svensk e-legitimation som är rättssäker, tillgänglig, teknikneutral och konkurrensfrämjande. Systemet saknar till exempel någon aktör som har tillsynsansvar, vilket medför att brister riskerar att inte upptäckas i tid. Det är också relativt krångligt att skaffa sig och använda en e-legitimation i dag, vilket riskerar att leda till att medborgarna undviker att använda de e-tjänster som finns. Den teknik som används bygger därtill inte på så kallade öppna standarder, vilket bland annat riskerar att begränsa konkurrensen.

Dessa brister har resulterat i att myndigheterna inte i tillräcklig utsträckning har tagit fram e-tjänster för att underlätta för medborgarna eller för att öka kostnadseffektiviteten i den offentliga förvaltningen. Det finns med andra ord ett stort utrymme för att öka IT-användningen och därmed öka effektiviteten i den svenska statsförvaltningen.

Registerlagstiftningen syftar till att skydda personers integritet. I granskningen av myndigheternas samverkan vid IT-investeringar, *IT-investeringar över gränserna (RiR 2009:18)*, kan vi dock notera att det finns brister i denna

lagstiftning som beror på föråldrad regelstruktur, ofullständiga definitioner eller liknande. I den ovannämnda rapporten rörande uteblivna IT-investeringar uppgav myndigheterna att det saknas stöd i de registerlagar som reglerar myndigheternas informationshantering.

Registerlagstiftningen behöver därför ses över för att underlätta e-förvaltningens utveckling. Liknande synpunkter har också förts fram av E-delegationen. Detta sammantaget visar enligt vår bedömning att en generell översyn av registerlagstiftningen är nödvändig.

I rapporten, *Statliga IT-projekt som överskrider budget (RiR 2011:5)*, har vi granskat om det är vanligt att statliga IT-utvecklingsprojekt överskrider sin budget. Granskningen visar att en tredjedel av IT-projekten som avslutades 2009 haft sådana problem. Risken för problem är större i de stora projekten som uppvisar ett betydligt större genomsnittligt procentuellt budgetöverskridande. Om budget, tidsplan och utlovade leveranser inte hålls kan förbättringar av berörda verksamheter utebli eller försenas. Det kan också leda till att andra utvecklingsprojekt nedprioriteras. Orsakerna till problemen är sedan tidigare väl kända. Det handlar om brister i beställarkompetens och i styrning av projekten och att erfarenheter från andra IT-projekt inte utnyttjas.

Vi gör dessutom bedömningen att myndigheterna kommer att driva fler och mer komplexa och kunskapskrävande IT-projekt framöver. Det ökar kraven på myndigheternas förmåga att driva IT-projekt. Det ska dock framhållas att det på många håll pågår ett utvecklingsarbete i denna riktning.

Den gemensamma slutsatsen i våra rapporter är att regeringens styrning av e-förvaltningen kännetecknats av passivitet och otydlighet. Regeringen har därmed inte tagit ett samlat grepp i frågan om e-förvaltningens utveckling. Riksrevisionen noterar dock att E-delegationen, på uppdrag av regeringen, har lämnat flera förslag på hur arbetet med e-förvaltningen kan effektiviseras. Till exempel har E-delegationen redovisat nya former för hur viktiga samverkansprojekt mellan myndigheter kan rapportera hinder för IT-investeringar. E-delegationen berör också flera av de brister i e-legitimationssystemet som Riksrevisionen lyfter fram. E-delegationens förslag har tillsammans med våra granskningsrapporter på området gett regeringen bättre förutsättningar för att åstadkomma en effektiv e-förvaltning.

Kapitlet bygger på iakttagelser i följande granskningar:

- IT-investeringar över gränserna (RiR 2009:18)
- E-legitimation – en underutnyttjad resurs (RiR 2009:19)
- Informationsutbyte mellan myndigheter med ansvar för trygghetssystem (RiR 2010:18)
- IT inom statsförvaltningen – Har myndigheterna på ett rimligt sätt prövat frågan om outsourcing bidrar till ökad effektivitet? (RiR 2011:4)
- Statliga IT-projekt som överskrider budget (RiR 2011:5)

Den årliga revisionen - våra viktigaste iakttagelser

Revisionen av 2010 års årsredovisningar

I november 2010 togs beslut om nya internationella standarder för revision vid en kongress för nationella revisionsmyndigheter inom samarbetsorganisationen Intosai. Riksrevisionen har för den årliga revisionen under 2010 påbörjat en anpassning till dessa nya standarder. Dessa utgår från internationella standarder för privat revision vilka har anpassats till revision inom offentlig sektor. Anpassningen till de internationella standarderna genomförs för närvarande för både privat och statlig revision i Sverige liksom i många andra länder.

Övergången till nya standarder innebär i viss mån nya krav på innehållet i revisionsarbetet men också att revisorn och myndighetsledningen har en tidigare och tydligare kommunikation om bland annat eventuella fel och brister. Detta har i vissa fall gett myndigheterna större möjligheter att rätta sina årsredovisningar så att de därmed blir rättvisande. För de granskade myndigheterna har anpassningen även inneburit en förändring genom att Riksrevisionen nu begär ett skriftligt uttalande från myndighetens ledning som bland annat omfattar att myndigheten lämnat ”all den information som behövs för revisionen”. Vi har förståelse för att denna nyordning väckt frågor hos myndigheterna.

Vissa begrepp i revisionsberättelsen har också ändrats. Begreppet revisionsberättelse med invändning har ersatts med *revisionsberättelse med modifierat uttalande* i form av reservation respektive avvikande mening. Revisorn uttalar sig med *reservation* när det finns väsentliga fel, men som inte är genomgripande för årsredovisningen. En reservation lämnas också när revisorn inte kunnat inhämta tillräckliga och ändamålsenliga revisionsbevis, men drar slutsatsen att möjliga fel inte är genomgripande. Revisorn uttalar sig med *avvikande mening* när det finns väsentliga och genomgripande fel som innebär att årsredovisningen som helhet inte ger en rättvisande bild.

I likhet med tidigare kan Riksrevisionen också lyfta fram särskilt viktig information genom att lämna en så kallad upplysning i revisionsberättelsen.

För 2010 har Riksrevisionen lämnat två revisionsberättelser med ett modifierat uttalande i revisionsberättelsen (tidigare kallad invändning). Som jämförelse lämnades tolv invändningar i revisionsberättelserna för 2009 och fem 2008.

Samtliga revisionsrapporter kan läsas i sin helhet på www.riksrevisionen.se

Myndigheter med modifierat uttalande

För två myndigheter har Riksrevisionen lämnat ett modifierat uttalande i form av en reservation i revisionsberättelsen, vilket innebär att vi bedömer att årsredovisningen inte i allt väsentligt ger en rättvisande bild.

Naturhistoriska riksmuseet

Naturhistoriska riksmuseet har inte kostnadsfört och anslagsavräknat projekteringskostnader för ombyggnad av lokaler om 5,4 miljoner kronor. Detta borde ha gjorts, eftersom det är osannolikt att projekteringen har något värde i framtiden. En anslagsavräkning hade medfört att den beviljade anslagskrediten skulle ha överskridits.

Statens beredning för medicinsk utvärdering

Statens beredning för medicinsk utvärdering har belastat anslaget med kostnader för projekt i stället för att använda bidragsmedel. Därmed redovisas ett för lågt anslagssparande om cirka 2,5 miljoner kronor.

Myndigheter med upplysning i revisionsberättelsen

I revisionsberättelsen kan Riksrevisionen lämna en så kallad *upplysning av särskild betydelse*. I upplysningen hänvisar vi till vad myndigheten skrivit i sin årsredovisning för att särskilt uppmärksamma läsaren på detta. Upplysningen kan gälla vad vi bedömer vara väsentlig information som är viktig för att läsaren ska få en riktig förståelse för årsredovisningen. Det kan ibland även finnas anledning att i en så kallad *övrig upplysning* upplysa läsaren om särskilda förutsättningar för revisionen, exempelvis att viss information i årsredovisningen inte ingått i granskningen. I samband med en upplysning skriver vi i revisionsberättelsen att detta inte är ett uttalande med reservation, det vill säga ingen invändning, för att det ska vara tydligt för en läsare av revisionsberättelsen. I årets granskning har upplysningar lämnats i fyra revisionsberättelser:

Försvarets materielverk och Försvarmakten

Försvarets materielverk och Försvarmakten har fått en upplysning i sina respektive revisionsberättelser. Upplysningen handlar om att uppmärksamma läsaren på att justeringar har skett av vissa leveransplaner för försvarsmateriel i avtal mellan myndigheterna. Detta för att minska risken för överutnyttjande av anslag 2012–2013.

Styrelsen för internationellt utvecklingssamarbete – Sida

Sida har i årsredovisningen beskrivit brister i sin interna styrning och kontroll. Detta vill Riksrevisionen fästa läsarens uppmärksamhet på, genom att lämna följande upplysning:

”Riksrevisionen vill fästa uppmärksamhet på sidorna 144 samt 82–88 i årsredovisning som beskriver brister i Sidas interna styrning och kontroll inom tre områden:

- Väsentliga delar av förordning om intern styrning och kontroll har ännu inte implementerats i Sidas verksamhet och processer.
- Sidas interna regelverk är bristfälligt.
- Vid hantering av biståndsinsatser föreligger brister vad gäller revision som kontrollmetod, riskanalyser, kontrollåtgärder, uppföljning och dokumentation.

Riksrevisionen bedömer att årsredovisningen därigenom är i allt väsentligt rättvisande och uttalar sig därför inte med reservation i detta avseende.”

Pensionsmyndigheten

Pensionsmyndigheten har fått en revisionsberättelse med två övriga upplysningar om förutsättningar för vår revision av årsredovisningen. Upplysningen pekar dels på att myndigheten delvis tillämpar ett annat regelverk för årsredovisningen, dels att årsredovisningen innehåller information som inte granskats av Riksrevisionen eftersom informationen kommer från AP-fonderna som inte granskas av Riksrevisionen.

Resultatredovisning i årsredovisningarna

Myndigheternas årsredovisning består av två delar, den finansiella redovisningen och resultatredovisningen. Inför verksamhetsåret 2009 införde regeringen en förändring av kraven på resultatredovisningen. Myndigheterna ska nu redovisa och kommentera verksamhetens resultat i första hand i förhållande till de uppgifter som framgår av myndighetens instruktion. Därutöver ska rapportering ske utifrån regleringsbrev eller annat beslut. Myndigheten ska främst redovisa hur verksamhetens prestationer har utvecklats med avseende på volym och kostnader.

Förändringen innebär att regeringen i högre grad än tidigare låter myndigheten välja vad som ska återrapporteras. Oavsett hur myndigheten väljer att göra, gäller den övergripande principen att årsredovisningen ska ge en rättvisande bild. En förutsättning för att denna förändring ska få effekt är dock att regeringen minskar antalet mål och uppdrag i regleringsbreven.

I Riksrevisorernas årliga rapport för 2009 sammanfattade vi den rapportering som gjorts till myndigheterna avseende resultatredovisningarna. Årets granskning visar att de nya kraven fortfarande inte fått fullt genomslag i regeringens styrning, även om en viss förbättring kan märkas jämfört med 2009.

Regleringsbrevan har anpassats olika mycket till det nya regelverket, på ett sätt som inte förklaras av att myndigheterna har olika uppgifter. Vissa regleringsbrev innehåller nästan inte några återrapporteringskrav alls, medan andra har många återrapporteringskrav.

Det finns även variationer mellan myndigheterna i hur återrapporteringen har anpassats till de nya reglerna. För många myndigheter återstår en hel del arbete innan de uppfyller de nya kraven på resultatredovisningen. Vi har rapporterat brister muntligt, och i viss mån skriftligt, till många myndigheter. Bristerna överensstämmer i mycket med de som konstaterades förra året. De flesta myndigheterna har klarat av att redovisa volymuppgifter för valda prestationer. Däremot finns brister när det gäller att redovisa kostnader för de valda prestationerna. En orsak är att många myndigheter fortfarande inte kan få fram information om kostnader på prestationsnivå. Dessutom är det inte alltid lätt att mäta kostnaderna för vissa prestationer. Vissa myndigheter har även svårt att hitta relevanta prestationer. Riksrevisionens bedömning är dock att det, eftersom myndigheterna generellt sett har använt relevanta prestationer, inte finns något skäl till att rikta allvarlig kritik i revisionsberättelserna.

Förvaltningsutgifter på sakanslag

Många myndigheter finansieras både genom förvaltningsanslag och genom så kallat sakanslag. En princip som fastslagits av statsmakterna är att förvaltningsanslag för driften av myndigheterna, och sakanslag, bland annat för transfereringar, ska hållas åtskilda. Att skilja mellan förvaltningsutgifter å ena sidan och utgifter för lämnade bidrag och transfereringar (med flera sakutgifter) å andra sidan, är väsentligt för att upprätthålla transparens och en god utgiftskontroll inom staten.

Enligt föreskrifter till anslagsförordningens 5 § ska, om regeringen inte har beslutat annat, en myndighets samtliga utgifter för verksamheten, inklusive utgifter för hantering av utbetalning av transfereringar, belasta myndighetens förvaltningsanslag.

I Riksrevisionens rapport *Förvaltningsutgifter på sakanslag (RiR 2006:17)* framgick att regeringen då hade gett 55 av 100 granskade myndigheter rätt att finansiera förvaltningsutgifter på sakanslag för totalt cirka 2,7 miljarder kronor, vilket motsvarade 8 procent av de förvaltningsanslag som dessa myndigheter då tilldelats.

Riksrevisionen konstaterar att problemet med förvaltningsutgifter fortfarande kvarstår för flera myndigheter. Förvaltningsanslaget är i dessa fall inte tillräckligt för att täcka kostnader för myndighetens administration av till exempel bidrag och annan verksamhet som ska finansieras av sakanslag.

För vissa sakanslag finns tydligt angivet i regleringsbrevet att myndigheten får använda viss del för förvaltningskostnader som hänför sig till ändamålet för anslaget. För andra myndigheter är detta dock mer otydligt angivet. Så har konstaterats i Riksrevisionens rapporter till Statens kulturråd (dnr 32-2010-0775) respektive Statens konstråd (dnr 32-2010-0774).

Man kan även skilja på två olika typer av sakanslag, dels de som avser medel som myndigheten ska transferera (det vill säga fördela till annan mottagare), dels sådana som ska finansiera verksamhet som bedrivs inom myndigheten. När det gäller sakanslag för transfereringar består problemet främst av att det ibland är otydligt om administrationen av dessa transfereringar får belasta sakanslaget, vilket ibland endast meddelats muntligen till myndigheten från departementshandläggare och därmed inte beslutats i giltig ordning. När det gäller sakanslag som ska finansiera del av verksamhet uppstår frågan om sakanslaget ska avse direkta kostnader eller även pålägg för så kallade overheadkostnader inom myndigheten, det vill säga kostnader som inte direkt är kopplade till den verksamhet som finansieras via sakanslaget.

Riksrevisionen anser att regeringen bör vidta åtgärder så att de förvaltningskostnader som i dag belastar sakanslag i stället ska täckas av myndigheternas förvaltningsanslag. Ett exempel på sådana kostnader är administration av transfereringar. I de fall detta inte är möjligt är det viktigt att det tydligt framgår av villkoren till sakanslag som avser transfereringar om och i vilken omfattning anslaget även ska täcka även förvaltningskostnader för att administrera transfereringarna. För sakanslag som avser att finansiera verksamhet inom myndigheten anser Riksrevisionen att villkoren tydligt bör ange om anslaget även ska täcka overheadkostnader, som inte direkt är knutna till den verksamhet som finansieras via sakanslaget. Problematiken är i stort sett densamma vad gäller bidrag från regeringen till myndigheten för att finansiera viss verksamhet.

Informationssäkerhet vid myndigheterna

Riksrevisionen har granskat informationssäkerheten vid ett antal myndigheter under ett flertal år, bland annat under 2010. Slutsatserna är att myndigheterna visserligen har byggt upp delar av ett ramverk för styrning av informationssäkerhet, men att det finns brister jämfört med de föreskrifter och allmänna råd som tagits fram av Myndigheten för samhällsskydd och beredskap.

Bristerna avser främst att den policy som finns vid myndigheten är otydlig vad gäller aspekter som rör informationssäkerhet. Vidare saknas ofta en utsedd person som ansvarar för arbetet med informationssäkerhet. Ansvar är ofta uppdelat på flera personer, vilket gör att ansvaret blir otydligt. Rutiner för behörighetsadministration, informationsklassning, kontinuitetsplanering och incidentövervakning är ofta inte kompletta eller dokumenterade. Därutöver bör den befintliga riskanalysen kompletteras med frågor som rör informationssäkerhet. Baserat på riskanalysen bör myndigheterna upprätta en åtgärdsplan. Informationssäkerhetsarbetet bör dessutom följas upp löpande.

Bristerna medför att myndighetsledningarna inte med tillräcklig säkerhet kan bedöma om samtliga väsentliga risker avseende informationshanteringen har omhändertagits, samt om arbetet med informationssäkerhet har bedrivits på ett kostnadseffektivt sätt.

Effektivitetsrevisionens rapporter – våra viktigaste iakttagelser

Sedan vi publicerade vår årliga rapport 2010 har totalt 33 granskningsrapporter från effektivitetsrevisionen presenterats. I detta avsnitt redovisar vi de viktigaste iakttagelserna från dessa rapporter sorterat per riksdagsutskott. Det bör påpekas att Riksrevisionens effektivitetsrapporter i vissa fall kan beröra flera riksdagsutskott. Ett exempel är rapporten *Svenska bidrag till internationella insatser (RiR 2011:14)* som berör såväl försvarsutskottets som utrikesutskottets ansvarsområden. Här har vi valt att redovisa rapporterna under det utskott som bereder rapporten.

Finansutskottet (FiU)

Säkerheten i statens betalningar (RiR 2010:13)

Riksrevisionen har följt upp en granskning från 2007 om säkerheten i statens betalningar (RiR 2007:28). Denna granskning har fokuserat på frågan om staten har gjort tillräckligt för att förhindra och hantera allvarliga felaktigheter i och ett brottsligt utnyttjande av statliga betalningar. Granskningen omfattar regeringen, Riksgäldskontoret, Ekonomistyrningsverket, Kammarkollegiet och 20 andra myndigheter.

Uppföljningen visar att de sårbarheter och risker som tidigare identifierats finns kvar. Regeringen eller ansvariga myndigheter har inte gjort något avgörande för att rätta till bristerna. Bristerna är dessutom omfattande. De handlar om oklarheter kring fördelningen av ansvar för säkerheten i statens betalningar och en avsaknad av samlade riskanalyser. Det är oklart vilka som ska göra sådana riskanalyser. Dessutom finns ett antal grundläggande brister i de säkerhetsåtgärder som vidtagits och i rutiner och regler för den interna kontrollen inom myndigheterna.

Risken är att stora felutbetalningar sker eller att brott begås med stora konsekvenser för både staten och samhället i övrigt. Det kan också finnas risk för att dessa brister används av antagonistiska krafter för att störa landets betalningssystem.

Tillämpningen av det finanspolitiska ramverket (RiR 2010:14)

Riksrevisionen granskar regelbundet de ekonomiska propositionerna med en betoning på regeringens tillämpning av det finanspolitiska ramverket. Detta ramverk innehåller ett överskottsmål för den offentliga sektorns sparande, ett utgiftstak för staten och krav på god ekonomisk hushållning i kommuner och landsting. För att utomstående bedömare ska kunna få en rättvisande bild av

regeringens politik är det viktigt med en tydlig redovisning och uppföljning av de indikatorer som ingår i ramverket.

Granskningen av 2010 års ekonomiska vårproposition visar att redovisningen har brister inom samtliga områden som ingår i det finanspolitiska ramverket. Det saknas en konkret analys av utgiftstakets förhållande till överskottsmålet och det önskvärda skatteuttaget. De stora budgeteringsmarginalerna medför dessutom att utgiftstakets roll försvagas. Vidare är beskrivningen av prognosen för potentiell BNP mycket knapphändig.

Det finns även en bristande transparens i utformningen och tolkningen av de långsiktiga scenarierna för finanspolitikens hållbarhet.

Däremot kan det konstateras att redovisningen av kommunsektorns ekonomi har förbättrats. Brister som kvarstår är bland annat att jämförelser med föregående ekonomiska prognoser bara redovisas undantagsvis. Vidare behöver prognoser kring konsumtion och kostnader förtydligas och underbyggas.

Myndigheternas insatser för finansiell stabilitet. Lärdomar i ljuset av utvecklingen i Baltikum 2005–2007 (RiR 2011:9)

Det finansiella systemet är av stor betydelse för ekonomins funktionssätt, och staten har ett övergripande ansvar för stabiliteten i systemet. Åren 2008–2009 utbröt en finansiell kris. Den föregicks bland annat av en kraftig expansion av svenska banker i Baltikum. Därför har Riksrevisionen granskat Riksbankens och Finansinspektionens arbete med finansiell stabilitet, med fokus på åren innan krisen, det vill säga åren 2005–2007.

De svenska bankerna hade en dominerande roll i de baltiska betalningssystemen. Därmed fick svenska staten ett implicit ansvar för de baltiska ländernas ekonomiska stabilitet.

Av granskningen framkommer att myndigheterna underskattade riskerna, i synnerhet de om likviditeten. De stresstester som utfördes byggde på alltför försiktiga antaganden, vilket ledde till en överskattning av bankernas motståndskraft och underskattning av riskerna för den finansiella stabiliteten.

Tydlighet och transparens i budgetpropositionen för 2011? – Redovisningen av finans- och sysselsättningspolitiska ramverk (RiR 2011:11)

I denna återkommande granskning av de ekonomiska propositionerna granskas regeringens redovisning av det finanspolitiska ramverket i budgetpropositionen för 2011. Men granskningen utvidgas också till att, förutom det finanspolitiska ramverket, omfatta hur regeringen redovisar och följer upp sysselsättningspolitiken. För att få en rättvisande bild av regeringens politik är det viktigt med en tydlig redovisning och uppföljning av dessa indikatorer.

Regeringen har över åren utvecklat den finanspolitiska redovisningen, men det finns fortfarande utrymme för förbättringar. Ett flertal indikatorer används för att följa överskottsmålet, men regeringen redovisar inte hur dessa värderas i förhållande till varandra. I brist på en tydligare motivering till nivån på

utgiftstak finns en risk att utgiftstaket förlorar sin funktion som ett verktyg för att uppnå överskottsmålet.

Även redovisningen av sysselsättningspolitiken och dess effekter kan utvecklas. I den aktuella propositionen är redovisningen av de antaganden och beräkningar som ligger till grund för regeringens bedömningar av effekterna av sina reformer särskilt knapphändig.

Skatteutskottet (SkU)

Sveriges skatteavtal med andra länder – effekterna av regeringens arbete (RiR 2010:24)

Riksrevisionen har granskat hur regeringen arbetar med skatteavtal med andra länder. Avtalen ska lindra effekterna av internationell dubbelbeskattning, skapa goda konkurrensförhållanden för exportindustrin, uppmuntra investeringar mellan stater och förhindra skatteflykt.

Av granskningen framgår att antalet nya eller omförhandlade avtal har minskat sedan slutet av 1990-talet. Regeringen har prioriterat ned konkurrensaspekten till förmån för arbete med avtal om informationsutbyte med andra länder. Det visar sig också att viktiga avtal är föråldrade. Detta förhållande utnyttjas för otillbörlig skatteplanering, vilket kan leda till ett skattebortfall på miljardbelopp. Bristerna innebär att det svenska skatteavtalsnätet riskerar att tappa i konkurrenskraft.

Slutligen visar granskningen att regeringen inte har tagit fram de underlag som behövs för att kunna analysera effekterna av den kritiserade utjämningsordningen mellan Sverige och Danmark.

Justitieutskottet (JuU)

Polisens brottsförebyggande arbete – har ambitionerna uppnåtts? (RiR 2010:23)

Polisen avser att genomföra planlagd brottsförebyggande verksamhet för 5 miljarder kronor per år. Granskningen visar dock att polisen endast genomfört ungefär hälften av den verksamhet man planerat för, och för den som genomförs är effekten oklar.

Regeringens målsättning för verksamheten är otydlig och svår att följa upp. Regeringen och polisen har inte gjort tillräckliga prioriteringar mellan polisens brottsförebyggande arbete och de övriga kärnverksamheterna. Det saknas grundläggande information om vilket brottsförebyggande arbete som polisen genomför, hur det genomförs och vilka som utför det.

Ett problem är att det finns relativt lite kunskap om vilka åtgärder som är effektiva. Det beror bland annat på att Brottsförebyggande rådet inte gett tillräckligt kunskapsstöd på området och att dokumentation och uppföljning

inom polisen är bristfällig. Utbildningen är också otillräcklig. Dessutom saknas ofta bra problemanalyser i polisens underrättelserapporter och planlagda insatser. Riksrevisionen drar slutsatsen att polisen inte arbetar tillräckligt kunskapsbaserat och problemorienterat med att förebygga brott.

Statens insatser för att komma åt vinster från brottslig verksamhet – ett bättre samarbete ger högre utbyte (RiR 2010:26)

Riksrevisionen har granskat statens insatser mot vinning av brottslighet. Den vanligaste insatsen är att i samband med uppkläring av brott eller med beskattning fastställa fordringar på personer med anknytning till brottslighet. Därefter kan utmätning ske av deras tillgångar för att betala fordringarna. Därmed är flera olika verktyg och ett stort antal myndigheter involverade. Det krävs en helhetssyn för att systemet ska fungera.

Granskningen visar att det lönar sig med tidiga insatser mot vinning av brottslighet och att de därför bör tidigareläggas av samtliga granskade myndigheter. Ett problem är att det brister i kommunikationen mellan brottsutredare och åklagare. Dessutom är åklagarnas ansvar för att lämna uppgifter till Kronofogdemyndigheten oklart. Få av myndigheterna har tagit fram strategier för arbetet mot vinning av brottslighet.

Myndigheterna saknar uppföljning av resultaten av egna och gemensamma insatser mot vinning av brottslighet. Det saknas också kompetens och kunskap inom myndigheterna.

Regeringens styrning är inte enhetlig. Bland annat saknas gemensamma och mer preciserade återrapporteringskrav. Ingen aktör har ett samlat ansvar för att kunna följa utvecklingen. Regeringen har också dröjt med att utreda ändringar i sekretesslagstiftningen.

Brottsutsatt. Myndigheternas hantering av ekonomisk kompensation på grund av brott (RiR 2011:18)

I rapporten granskas hur ansvariga myndigheter hanterar ekonomisk kompensation till personer som utsatts för brott och hur regeringen styr denna verksamhet. Granskningen har skett utifrån de brottsutsattas perspektiv.

För en person som blivit utsatt för ett brott är det viktigt att få upprättelse. En viktig del i upprättelsen är det skadestånd som domstolen kan döma ut för den skada och eventuella kränkning brottet har medfört. Sedan länge är det känt att systemet för att få ersättning är komplext och kräver att den brottsutsatta själv är aktiv i stora delar av processen.

Granskningen visar att regeringen och myndigheterna inte gjort tillräckligt för att säkerställa en effektiv hantering av brottsskadestånd. Polisens och åklagarnas insatser varierar. Processen efter att skadestånd dömts ut upplevs som komplicerad och de brottsutsatta får inte tillräckligt med information och stöd och hjälp under processen. Regeringen följer heller inte upp hur systemet fungerar, till exempel hur många skadestånd som döms ut och hur många

brottsutsatta som verkligen får ut sina skadestånd. Detta innebär att regeringen saknar underlag för styrning och förbättringar av systemet.

Civilutskottet (CU)

IT inom statsförvaltningen – Har myndigheterna på ett rimligt sätt prövat frågan om outsourcing bidrar till ökad effektivitet? (RiR 2011:4)

Varje år kostar IT i statliga myndigheter och bolag uppskattningsvis 20–25 miljarder kronor. Att lägga ut drift och förvaltning av IT, så kallad outsourcing, kan öka kvaliteten och sänka kostnaderna. Riksrevisionen har därför granskat om myndigheterna på ett rimligt sätt prövat frågan om outsourcing av IT bidrar till ökad effektivitet. Granskningen omfattar 95 myndigheter.

De flesta myndigheter har inte gjort rimliga prövningar om outsourcing av IT bidrar till ökad effektivitet. Det beror på en mängd olika brister. Flera myndigheter har problem med att redovisa sina IT-kostnader. Det finns också brister i den interna styrningen och uppföljningen. Ett exempel är att myndighetsledningarna sällan ställer effektivitetskrav på sina interna IT-avdelningar.

Riksrevisionens granskning pekar också på att många myndigheter saknar tillräcklig beställarkompetens. En särskilt försvårande faktor är dessutom bristen på analyser av hur känslig informationen är ur sekretessynpunkt.

Statliga IT-projekt som överskrider budget (RiR 2011:5)

Riksrevisionen har granskat om det är vanligt att statliga IT-utvecklingsprojekt överskrider sin budget. Om budget, tidsplan och leveranser inte hålls kan förbättringar av berörda verksamheter utebli eller försenas. Det kan också leda till att andra utvecklingsprojekt nedprioriteras.

Granskningen, som omfattar 73 myndigheter, visar att en tredjedel av IT-projekten drar över sina budgetar. I genomsnitt överskrider projekten sin budget med cirka 30 procent. Inom dyrare projekt tenderar budgetöverskridandet att bli mer omfattande än för genomsnittet.

Orsakerna till problemen är sedan tidigare väl kända. Det finns brister i beställarkompetens och i styrning av projekten. Erfarenheter från andra IT-projekt utnyttjas inte. Dessutom utreder inte myndigheterna eventuella konsekvenser av budgetöverskridanden på kort och lång sikt i tillräcklig utsträckning.

Försvarsutskottet (FöU)

Den nordiska stridsgruppen 2008 – en del av EU:s snabbinsatsförmåga (RiR 2010:20)

Riksrevisionen har granskat förbandsuppbyggnaden av den nordiska stridsgruppen (NBG08). Mellan den 1 januari och 30 juni 2008 stod förbandet i beredskap för att på mycket kort varsel kunna inleda en insats. Sverige ansvarade för utvecklingen av stridgruppen, som i huvudsak bestod av svensk personal. Beslut för en insats fattas av EU:s ministerråd.

Riksrevisionen fann brister inom personalförsörjning, materielförsörjning och samövning. Först efter det att halva beredskapsperioden förlöpt hade stridsgruppen tillgång till rätt materiel och utbildning. Bristerna var så omfattande att det kan ifrågasättas om förbandet hade klarat av svårare taktiska uppgifter som kräver att hela bataljonen strider ihop.

Vidare var kostnadskontrollen otillfredsställande. Såväl ekonomisk målstyrning som uppföljning hade brister. Återrapporteringen till riksdagen var sen, otydlig och otillräcklig. Mer än dubbelt så många svenska soldater stod i beredskap och NBG08 kostade flera gånger mer än vad riksdagen hade informerats om.

Leverans på utsatt tid? En granskning av försvarets internationella materielsamarbeten (RiR 2011:13)

I denna rapport granskas om regering och ansvariga myndigheter styr respektive genomför internationella försvarsmaterielsamarbeten på ett effektivt sätt. Får försvaret materiel på utsatt tid, till avtalat pris och med avsedd prestanda?

Granskningen visar att internationella materielsamarbeten inte i tillräcklig utsträckning leder till leverans vid avtalad tid. Förseningarna sänker tillgängligheten på materiel, vilket får konsekvenser för Försvarsmaktens möjlighet att lösa sina uppgifter. Däremot verkar inte avvikelser från budgeten och prestandan (det vill säga materiels egenskaper) vara ett lika vanligt bekymmer. Dock får förseningar andra indirekta konsekvenser som riskerar ett effektivt resursutnyttjande och försvarets användbarhet och tillgänglighet.

Det finns vidare brister inom myndigheternas riskhantering, ekonomiska analys och uppföljning av leveranssäkerheten. Myndigheterna måste bli bättre på att ta vara på de erfarenheter som görs i större internationella materielsamarbeten. Samordningen mellan myndigheter och regering bör även förbättras. Slutligen bedöms materielredovisningen inte vara tillräckligt sammanhållen, systematisk och innehållsrik för att kunna utgöra ett tillräckligt beslutsunderlag för riksdagen.

Svenska bidrag till internationella insatser (RiR 2011:14)

Regeringen har under mer än ett decennium haft höga ambitioner för svenskt engagemang i internationella insatser. Det handlar både om insatser med civil

och militär prägel. Sverige satsar alltmer pengar på internationella insatser. Under 2011 uppgår tilldelade medel till minst 3 miljarder kronor fördelade från utgiftsområde 5, 6 och 7. Området berör flera departement och myndigheter.

Riksrevisionen har därför granskat förutsättningarna för ett samordnat och effektivt resursutnyttjande vid svenska bidrag till internationella insatser.

Regeringen betonar vikten av samverkan för att uppnå samstämmighet och synergier. Trots detta saknas förtydliganden om hur och när svenska myndigheter ska samverka. Det finns heller inte någon ändamålsenlig struktur för samverkan eller samsyn.

Vidare saknas en konkretisering av övergripande mål och motiv. Vi har dessutom inte lyckats få en samlad bild av kostnaderna utifrån vare sig utgiftsområde, myndighet eller land. Dagens system för att finansiera och redovisa kostnaderna för internationella insatser innebär också en betydande risk för att de totala kostnaderna underskattas. Slutligen konstaterar granskningen att det inte finns någon samlad rapportering om det svenska engagemanget till riksdagen.

Försvarsmaktens stöd till samhället vid kriser (RiR 2011:15)

I riksdagens mål med det militära försvaret ingår att skydda samhället och dess funktionalitet i form av stöd till civila myndigheter. Om det inträffar en allvarlig civil kris i Sverige ska Försvarsmakten kunna bistå samhället. Försvarsmakten har genomgått kraftiga förändringar under de senaste 15 åren. Förband och materiel har avvecklats och myndighetens personella resurser har minskat. Vidare har svensk krisberedskap förändrats.

I ljuset av dessa förändringar har Riksrevisionen granskat om Försvarsmakten fungerar som en effektiv och ändamålsenlig resurs i samhällets krishantering. Av granskningen framgår att försvaret har viktiga resurser av betydelse för samhället vid kriser. På kommunal och regional nivå behövs dock ökad kunskap om vad Försvarsmakten kan göra vid en kris. Otydligheten innebär att civila aktörer riskerar att över- eller underskatta vilken hjälp de kan få av försvaret. Det är varken samhällsekonomiskt effektivt eller bra för svensk krisberedskap.

Enligt regeringen är Försvarsmakten en viktig resurs i krishanteringen. Samtidigt ska denna uppgift hanteras inom ramen för befintlig förmåga och befintliga resurser. Riksrevisionen menar att regeringens styrning delvis är dubbelbottnad. Regeringen har inte varit tillräckligt tydlig med vad uppgiften innebär och vilket ansvar Försvarsmakten har. Därmed har regeringen lämnat ett tolkningsutrymme när det gäller Försvarsmaktens roll som har skapat en otydlighet för Försvarsmakten och för samhällets krishantering.

Socialförsäkringsutskottet (SfU)

Informationsutbyte mellan myndigheter med ansvar för trygghetssystem (RiR 2010:18)

Flera myndigheter arbetar med transfereringen av pengar inom ramen för det svenska trygghetssystemet. Det är viktigt att dessa myndigheter är bra på att dela information mellan varandra. Görs inte detta ökar risken för att individer felaktigt får ersättning från flera system samtidigt. Servicen till individen kan påverkas negativt. Det kan också leda till en onödigt dyr administration. I dag omsätter transfereringssystemen omkring 520 miljarder kronor per år.

Riksrevisionen har därför granskat om regeringen och myndigheterna har använt de möjligheter för utökat elektroniskt informationsutbyte som lag och teknik erbjuder. Granskningen visar att myndigheterna inte har utnyttjat alla dessa möjligheter. Det innebär bland annat en stor effektiviseringspotential.

Granskningen visar att flera informationsutbyten inte kommer till stånd. Det finns även möjlighet till förbättringar i redan etablerade utbyten. Regeringen kan göra mer i de fall myndigheter inte agerat. Regeringen bör dessutom säkerställa att samhällsekonomiskt lönsamma informationsutbyten kommer till stånd.

Underhållsstödet – för barnens bästa? (RiR 2010:22)

Underhållsstödet ska garantera att barn till särlevande föräldrar får ett visst underhåll även när den bidragsskyldige föräldern inte fullgör sin skyldighet. Stödet ska också tydliggöra att båda föräldrarna har ansvar för försörjningen av sina barn.

Riksrevisionen har därför granskat om underhållsstödet är ett bra verktyg inom familjepolitiken och om systemet hanteras effektivt. Underhållsstödet sköts av Försäkringskassan och berör omkring 226 000 barn och 297 000 föräldrar. Statens kostnader för stödet är drygt 2 miljarder kronor per år, inte inkluderat de administrativa kostnaderna på omkring 366 miljoner kronor.

Granskningen visar att systemet för underhållsstöd har stora problem och brister och att en övergripande översyn av systemet behövs. Den viktigaste slutsatsen är att många barn går miste om underhåll. Många föräldrar betalar ett lägre belopp i underhållsstöd till sina barn än vad som skulle vara fallet om reglerna i föräldrabalken tillämpades. Det beror bland annat på att Försäkringskassans informationsinsatser är otillräckliga. Dessutom finns ingen statlig aktör som kan hjälpa föräldrar med att beräkna underhållet för sina barn enligt föräldrabalkens regler.

Samordning av stöd till barn och unga med funktionsnedsättning – Ett (o)lösligt problem? (RiR 2011:17)

I rapporten granskas om stödet till barn och unga med funktionsnedsättning är organiserat på ett sätt som underlättar för berörda familjer så att samordningsproblem undviks.

Granskningen visar att det, trots att flera satsningar genomförts för att förbättra samordning och samverkan mellan huvudmän och aktörer, fortfarande är föräldrarna som i hög grad tvingas bära huvudansvaret. Mångfalden av huvudmän och aktörer försvårar samverkan och bidrar till problem och förvirring hos alla inblandade. Ingen aktör anser sig ha ett uttalat mandat att driva samverkan och ingen känner sig som huvudansvarig för samordningen av stödet. Vidare saknas tillgång till en aktuell och heltäckande information om vilka stöd som finns och vilken huvudman som ansvarar för respektive stöd.

Följden blir att samordningsansvaret fortfarande ligger hos föräldrarna, vilket kan vara en bidragande orsak till att de är sjukskrivna i större utsträckning och har svårare att hävda sig på arbetsmarknaden än andra föräldrar. Föräldrarnas orimliga samordningsbörda leder till att familjerna inte kan leva ett liv som liknar andra barnfamiljers liv.

Rätt information vid rätt tillfälle inom vård och omsorg - samverkan utan verkan? (RiR 2011:19)

Tillgång till rätt patientinformation är avgörande för att vård- och omsorgspersonal ska kunna ge en god och säker vård oavsett var eller av vem informationen har dokumenterats. En utveckling mot allt fler privata utförare av vård och omsorg gör det allt viktigare att säkerställa ett effektivt och säkert utbyte av patientinformation mellan vårdgivare. Riksrevisionen har granskat om de statliga insatserna varit effektiva för att bidra till målsättningen om att behörig vårdpersonal ska ha tillgång till rätt patientinformation vid rätt tillfälle genom elektronisk direktåtkomst.

Granskningen visar att vårdpersonalens tillgång till patientinformation hos andra vårdgivare fortfarande är mycket begränsad. Patientdatalagen har skapat förutsättningar, men upplevs som svår att tillämpa i praktiken. Möjligheten att ta del av patientinformation påverkas också av hur vården är organiserad då patientdatalagen ställer hårdare krav vid informationsutbyte mellan olika vårdgivare än inom en vårdgivare. IT-infrastrukturen är inte heller tillräckligt utvecklad för att möjliggöra ett effektivt informationsutbyte mellan olika vårdgivare.

Riksrevisionen anser att den valda samverkansformen som baseras på frivillighet och där ingen aktör har det övergripande ansvaret, saknar de förutsättningar som krävs för att de olika aktörernas insatser ska kunna bidra till att nå målet på ett effektivt sätt.

Socialutskottet (SoU)

Förberedelsearbetet i apoteksreformen (RiR 2010:19)

Den svenska apoteksmarknaden omreglerades den 1 juli 2009. Nu utsätts Apoteket AB för konkurrens och en apoteksmarknad har skapats. Målen med reformen är en ökad tillgänglighet, bättre service, större tjänsteutbud och låga läkemedelskostnader.

Riksrevisionen har därför granskat regeringens, myndigheters och bolags förberedelsearbete i reformen. Av rapporten framgår att det finns brister i viktiga delar av förberedelsearbetet. Bristerna riskerar att försvåra arbetet med att skapa en apoteksmarknad och nå målen med reformen.

Det saknas en dokumenterad analys av vilka rättsliga frågor som övervägts och beretts inför valet av genomförandeorganisation och reformens totala upplägg. Det finns heller inte en förutsättningslös analys av regleringen av apotekens handelsmarginal.

Regeringens organisering och arbetssätt i förberedelsearbetet har också delvis motverkat en effektiv användning av statens resurser. Det finns en Ansvarsfördelningen för tillståndsgivning och tillsyn är överlappande. Det saknas också uppgifter för att kunna utvärdera reformen fullt ut.

Statliga stöd i alkoholpolitiken – Påverkas ungas alkoholkonsumtion? (RiR 2010:21)

Sedan 2000-talets inledning har arbetet för att förebygga unga människors alkoholkonsumtion prioriterats. Under de gångna tio åren har staten satsat nästan 1,4 miljarder kronor på lokalt förebyggande arbete, varav ungefär 900 miljoner kronor avsett barn och ungdomar. Insatserna har genomförts av kommuner och ideella organisationer, som arbetat med bland annat attitydpåverkan för att begränsa efterfrågan på alkohol.

Riksrevisionen har därför granskat om statens bidrag till förebyggande projekt och stöd till kommunernas alkoholtillsyn varit effektivt i den mening som att ungas alkoholkonsumtion påverkats.

Granskningen har funnit få belägg för att statens bidrag till kommuner och ideella organisationer och statens stöd till tillsynen har påverkat ungas alkoholkonsumtion. Det är svårt att koppla förebyggande insatser till förändringarna i alkoholkonsumtionen.

Vidare har myndigheterna, kommunerna och de ideella organisationerna hanterat bidragen så att effekter är svåra att uppnå och att avläsa. Granskningen visar också att myndigheternas och kommunernas tillsyn av serveringsställen inte är tillräcklig.

Kulturutskottet (KrU)

Statens stöd till folkbildningen (RiR 2011:12)

Statsbidraget till studieförbundens folkbildningsverksamhet uppgår årligen till cirka 1,6 miljarder kronor. Folkbildningsrådet har fått ansvaret att fördela, följa upp och utvärdera statsbidraget. Det är en ideell förening med myndighetsuppgifter.

Granskningen visar att systemet behöver förbättras så att användningen av statsbidraget för folkbildningen kan styras bättre mot de syften och prioriteringar som riksdagen beslutat.

Fördelningssystemet för statsbidrag utgår inte från kvalitativa kriterier som anknyter mot statens syften med folkbildningen. Det är i stället kvantitativt inriktat och utgår från verksamhetsvolymen (antal studiecirklar) och hur mycket statsbidrag studieförbunden fått tidigare år.

Granskningen visar också att regeringens och Folkbildningsrådets uppföljning och utvärdering är bristfällig. Riksdagen har efterfrågat en årlig information om hur statsbidraget används och andra uppgifter som belyser i vilken utsträckning statens syften tillgodoses. Folkbildningsrådets uppföljning och återrapportering har dock varit inriktad på kvantitativa faktorer.

Av granskningen framgår också att den interna kontrollen av statsbidraget kan bli mer effektiv. Kontrollen föregås inte av risk- och väsentlighetsanalyser, och Folkbildningsrådet gör inte någon egen eller extern kontroll av studieförbunden.

Utbildningsutskottet (UbU)

Kapitalförvaltning i tider av kraftiga värdeförändringar (RiR 2010:17)

I rapporten granskas om kapitalförvaltningen vid statligt bildade stiftelser har hanterats på ett kvalificerat sätt. Granskningen fokuserar på kapitalförvaltningen i åtta stiftelser under en period med kraftiga värdeförändringar – åren kring 2008.

Huvudintrycket är att de granskade stiftelserna har haft en ändamålsenlig hantering av kapitalförvaltningen. Sex av de åtta stiftelserna bedöms ha en god beredskap för kraftiga värdeförändringar. Enligt Riksrevisionens bedömning bör dock styrelsen inte delegera ansvar för beslut av principiell och strategisk betydelse för stiftelsens kapitalförvaltning i den omfattning som skett. Styrelsen bör inte heller delegera beslut om avkastningsmål, om att fastställa högsta tillåtna risk i förvaltningen eller om att fastställa förvaltningens förslag till strategier. Arbetsordning och delegeringar bör även regelbundet ses över för att se till att styrelserna bibehåller sitt ansvar för sina grundläggande uppgifter.

Rapporten lyfter fram regeringens ansvar för att se till att det sker en återkommande utvärdering av kapitalförvaltningen i de granskade stiftelserna. Riksdagen har våren 2010 beslutat att ge ökad frihet till flertalet av de granskade stiftelserna genom att regeringen framdeles ska utse endast två styrelseledamöter. Förändringen innebär enligt vår bedömning att regeringens möjligheter att utkräva ansvar av styrelsen begränsas.

Använder lärosätena resurserna effektivt? Effektivitet och produktivitet för universitet och högskolor (RiR 2011:2)

I rapporten granskas hur effektivt universitet och högskolor utnyttjar sina resurser samt hur lärosätenas produktivitet har utvecklats. I granskningen används en matematisk metod, den så kallade DEA-metoden, för att beräkna relativa effektivitetstal för 30 universitet och högskolor under perioden 2004–2008.

Resultaten visar att ungefär hälften av lärosätena varit fullt effektiva. Hos övriga lärosäten finns det möjlighet att använda resurserna mer effektivt. För vissa lärosäten är förbättringspotentialen ganska stor, medan andra ligger nära fullt effektivt resursutnyttjande.

Orsaker till att det för vissa lärosäten går att förbättra effektiviteten i resursutnyttjandet kan vara att en hög andel studenter läser på distans eller att studenter läser fristående kurser i stället för program. Dessutom tycks lärosäten som erbjuder utbildning inom ett färre antal områden utnyttja sina resurser mer effektivt.

Enligt Riksrevisionens beräkningar har produktivitetsutvecklingen varit positiv under perioden 2004/05–2007/08. I genomsnitt har produktivitetsutvecklingen för de granskade lärosätena varit drygt 2 procent.

Oförbrukade forskningsbidrag vid universitet och högskolor (RiR 2011:3)

Under åren 2004–2009 skedde en kraftig ökning av oförbrukade forskningsbidrag hos universitet och högskolor. Granskningen visar att den kraftiga ökningen av oförbrukade bidrag inte enbart är en följd av ökad tillgång på externa medel för forskning. Det finns också andra omständigheter hos lärosätena och finansiärerna som bidragit till ökningen. Till dessa hör ambitioner att koncentrera beviljade forskningsbidrag till färre forskare, att satsa på starka forskningsmiljöer samt att prioritera resurser till särskilda forskningsområden.

Vidare framgår av granskningen att det finns incitament för forskare att spara beviljade bidrag genom att skjuta fram projekt och därmed senarelägga användningen av forskningsbidrag. Många forskares anställning i högskolan är beroende av forskningsbidrag från externa finansiärer. För lärosätena finns det incitament att spara forskningsbidrag för att lättare kunna hantera variationer i beviljade bidrag och i tillströmningen av studenter inom grundutbild-

ningen. Detta leder till att medel från externa finansiärer inte förbrukas i den takt som planerats. Därmed ökar de oförbrukade forskningsbidragen.

Granskningen visar också att regeringens, forskningsrådets och lärosätenas uppföljning av den externt finansierade forskningen ofta är bristfällig. Regeringen har inte under den granskade perioden vidtagit tillräckliga åtgärder för att motverka den kraftiga ökningen av oförbrukade forskningsbidrag.

Trafiketskottet (TU)

Underhåll av järnväg (RiR 2010:16)

I rapporten granskas dåvarande Banverkets underhållsåtgärder på medellång och lång sikt. Syftet har varit att undersöka om det funnits brister i underlagen för att bedöma de statliga järnvägarnas underhållsbehov och föreslå förbättringsåtgärder för framtida planering.

Staten satsar årligen drygt 5 miljarder kronor på underhåll av de statliga järnvägarna. Granskningen visar att Banverket inte förmått att ta fram tillräckliga och tillförlitliga underlag för att styrningen av underhållet ska vara effektiv. Detta innebär att underhållsresurserna riskerar att användas fel.

Vidare finns det brister i de informationssystem som beskriver järnvägar-
nas tillstånd. Även Banverkets riktlinjer för hur underhållsbehoven ska bedömas är otydliga. Bristerna påverkar verkets förutsättningar att planera underhållet.

Av granskningen framgår att regeringens styrning av järnvägsunderhållet varit passiv. Det har delvis medfört att Banverkets analys av de långsiktiga underhållsbehoven är ofullständig. Det finns därför en stor osäkerhet om hur stort det eftersläpande underhållet egentligen är.

Det finns vidare en dålig kunskap om sambanden mellan underhållsåtgärderna och effekter på till exempel tågens punktlighet. Det beror bland annat på att regeringen inte begärt någon uppföljning av hur underhållsverksamheten utvecklats.

Kostnadskontroll i stora väginvesteringar? (RiR 2010:25)

I rapporten granskas kostnadskontrollen i Trafikverkets stora väginvesteringar. Syftet var att bedöma om staten säkerställt en god kostnadskontroll. Fokus ligger därmed på hur kostnadsökningar beräknas, redovisas och hanteras och vilka de direkta och underliggande orsakerna till kostnadsökningar är.

Granskningen visar att kostnadskontrollen i stora väginvesteringar har brister. Den redovisning av kostnadsutvecklingen som lämnats i dåvarande Vägverkets årsredovisningar ger därmed inte en rättvisande bild. Bland annat har ett utbrett användande av ett eget branschindex ("Vägindeks") i Trafikverket lett till att verkliga kostnadsökningar i väginvesteringarna döljs i redovisningen. Vidare innebär regeringens och Vägverkets princip att jämföra vägar-

nas slutkostnad med dess senaste beslutade plankostnad att fördyringar som inträffat före den senaste åtgärdsplaneringen inte räknas med.

Av granskningen framgår också att Vägverket/Trafikverket inte gjort systematiska sammanställningar av kostnadsavvikelserna och orsakerna till dessa.

Inom Vägverket har det funnits ett decentraliserat arbetssätt där projektledningarna för stora väginvesteringar har haft en svag styrning och ett svagt stöd från centralt håll i organisationen. Detta har inneburit att Vägverket har saknat ett enhetligt arbetssätt för att hålla kostnaderna nere i projekten och för att skapa beredskap för att hantera oväntade kostnadsökningar.

Förvaltningen av samhällsekonomiska metoder inom infrastrukturområdet (RiR 2010:27)

Investeringar i infrastruktur, såsom nya vägar och järnvägar, medför stora kostnader och konsekvenser för samhället i stort. I rapporten granskas om de samhällsekonomiska metoder som används inför beslut om infrastrukturinvesteringar förvaltas på ett effektivt sätt. Riksdag och regering har framhållit vikten av att samhällsekonomiska analyser ska ligga till grund för sådana beslut.

Granskningen visar att förvaltningen av metoderna har åtskilliga brister, vilket medför en påtaglig osäkerhet kring analysernas kvalitet. Exempelvis saknas rutiner för hur stora datamängder som ska kvalitetssäkras samt sparas och spridas till olika användare. Överlag saknas dessutom system för, och faktisk, förvaltning av de datamodeller som används vid analyserna samt forum för att fånga upp synpunkter på modellernas utvecklingsbehov. Det finns heller inga rutiner som garanterar transparens kring hur de beräkningsförutsättningar som ligger till grund för analyserna är framtagna. Vidare saknas tydliga riktlinjer för hur analyserna ska dokumenteras och i viss mån också för hur analysresultaten ska redovisas.

Förvaltningen försvåras av att det enbart är ett fåtal personer som är insatta i hur datamodellerna fungerar i detalj. Vidare innebär Trafikverkets konsultberoende en sårbarhet i planeringssystemet. De konstaterade bristerna medför därför en påtaglig osäkerhet avseende de samhällsekonomiska analysernas, och därmed även de politiska beslutsunderlagens, kvalitet och jämförbarhet.

Kostnadskontroll i stora järnvägsinvesteringar? (RiR 2011:6)

I rapporten granskas om regeringen och dåvarande Banverket har säkerställt en god kostnadskontroll i stora järnvägsinvesteringar. Flera tidigare granskningar har uppmärksammat allvarliga brister i statens kostnadskontroll av stora järnvägsinvesteringar.

I granskningen konstateras det att decennier av positivt utvecklingsarbete inte varit tillräckliga. Flera av de brister som tidigare påtalats kvarstod under Banverkets sista år. Riksrevisionen noterar dock att regeringen och Banverket

de senaste åren tagit initiativ som tyder på en mer genomgripande ambitionshöjning men att det är för tidigt att bedöma effekterna av detta arbete.

Den information som lämnas till riksdagen brister i flera avseenden. Redovisningen av kostnadsutvecklingen för investeringarna innebär en underskattning av kostnaderna. Dels genom att den ogynnsamma prisutvecklingen räknas bort på grund av användningen av ett branschindex, dels på grund av principen som innebär att slutkostnaden jämförs mot den senast beslutade plankostnaden i stället för den ursprungliga kostnad som låg till grund för beslutet om investeringen. Riksdagen har därmed inte informerats om de verkliga kostnadsökningarna. Regeringen har heller inte redovisat att den samhällsekonomiska lönsamheten i flera fall blivit lägre än vad som ursprungligen beräknats.

Organisationsförändringar, förändringar i Banverkets ekonomisystem och brister i verkets dokumenthantering har omöjliggjort en systematisk uppföljning av kostnadsavvikelser i investeringsverksamheten och i enskilda investeringsprojekt.

Trafikverkens produktivitet – Hur mycket infrastruktur får man för pengarna? (RiR 2011:7)

I rapporten granskas de dåvarande trafikverkens (Banverket och Vägverket) redovisning av produktivitet åren 1991–2009.

Riksrevisionens övergripande slutsats är att regeringen och trafikverken inte uppfyllt rimliga krav på mätning och redovisning av produktiviteten. Innan Trafikverket bildades hade regeringen inte uttryckligen krävt att produktiviteten i investeringsverksamheten skulle redovisas. Detta trots att investeringar har utgjort hälften av trafikverkens verksamhet och trots att det länge funnits anledning att befara att den delen har låg produktivitet.

Enligt Riksrevisionens bedömning borde trafikverken ha kvalitetssäkrat att redovisade data var relevanta ur produktivitetssynpunkt. Regeringen borde ha följt upp bättre och hade tydligare kunnat göra riksdagen uppmärksam på den negativa produktivitetsutveckling som trots den otydliga redovisningen går att utläsa ur årsredovisningarna. Enligt Riksrevisionens beräkningar uppgår minskningen till i genomsnitt 1–6 procent per år mellan åren 2005 och 2009, ett resultat som dock bör tolkas försiktigt.

Stora brister har även konstaterats i förutsättningarna för att göra produktivetsberäkningar. Av granskningen framgår också att trafikverken, särskilt Banverket, har omdefinierat begrepp, metoder, mått och redovisningsformer på ett sätt som försvårat jämförelser över tiden av hur prestationer, volymer, kostnader och produktivitet har utvecklats.

Miljö- och jordbruksutskottet (MJU)

Klimatinsatser utomlands – statens köp av utsläppskrediter (RiR 2011:8)

I rapporten granskas statens köp av utsläppskrediter, som är en central del av den svenska klimatpolitiken. Utsläppskrediterna kommer från projekt i andra länder som syftar till att minska utsläppen av växthusgaser till lägre kostnader än om detta skett i Sverige. Utsläppskrediterna får användas för att nå Sveriges nationella etappmål om utsläppsminskningar till 2020. En tredjedel av målet ska nås genom köp av utsläppskrediter från andra länder.

Granskningen visar att regeringen inte har klargjort hur många utsläppskrediter som ska köpas och när. Det medför att det är oklart hur många utsläppskrediter som totalt kan behövas för att nå etappmålet till 2020. Därmed saknas underlag för att bedöma om anslagen, totalt 1,6 miljarder, är för höga, för låga eller rimliga. Kostnaden kan vara som lägst 670 miljoner och som högst 10 miljarder kronor beroende på hur målet tolkas.

Statens köp av utsläppskrediter genomförs vidare inte tillräckligt effektivt och transparent. Energimyndigheten saknar i många fall dokumentation av sitt arbete med både riskhantering och uppföljning. Vidare är rapporteringen till riksdagen bristfällig och ger ingen samlad bild av hur krediterna ska bidra till att nå målet.

Biodrivmedel för bättre klimat – Hur används skattebefrielsen? (RiR 2011:10)

I rapporten granskas skattebefrielsen för biodrivmedel. Flytande biodrivmedel såsom etanol och biodiesel är i dag befriade från energi- och koldioxidskatt. Syftet med granskningen har varit att undersöka i vilken utsträckning, och till vilka kostnader, som skattebefrielsen bidragit till att uppnå riksdagens klimatmål.

Granskningen visar att skattebefrielsen varit nödvändig för att uppnå en ökad användning av biodrivmedel. Den är samtidigt ett dyrt och trubbigt sätt att minska utsläppen av växthusgaser.

Regeringens beslut om skattebefrielse har varit kortsiktiga och oförutsägbara och inte gett förutsättningar för avsedd teknikutveckling. Trots regeringens ambitioner har regeringens beslut om skattelättnader i de flesta fall avsett relativt korta tidsperioder, ett till två år, vilket begränsat företagens planeringsmöjligheter. Regeringens motiv för när skattelättnader ska beviljas har också varierat.

Granskningen visar också att skattebefrielsen medför effekter som är motverkande. Skattebefrielsen för lågblandad etanol i bensin bidrar exempelvis till lägre priser på bensin och diesel och därmed en ökad total konsumtion av drivmedel, allt annat lika. Enligt vår beräkning kan även en marginell ökning av den totala drivmedelskonsumtionen reducera uppemot en fjärdedel av den utsläppsminskning som låginblandningen av biodrivmedel för med sig.

Regeringen har inte heller följt upp och kommenterat skattebefrielsens totala omfattning eller effekter. Det faktum att skattebefrielsen ska bidra till flera olika syften medför också brist på transparens.

Näringsutskottet (NU)

AB Svensk Exportkredit (RiR 2010:15)

AB Svensk Exportkredit (SEK) är ett helägt statligt bolag med uppdrag att främja verksamhet med svenskt intresse som är direkt eller indirekt kopplad till svensk export. I granskningen ställs frågan om SEK:s verksamhet bedrivs i enlighet med riksdagens beslut.

Granskningen visar att SEK successivt vidgat sin verksamhet. Bolaget har tillåtit växa kraftigt utan att en belysning av grunden för det statliga åtagandet gjorts. Som en följd av det vitt formulerade uppdraget har SEK kunnat bli verksamt inom verksamhetsområden där det även finns privata aktörer, som exempelvis utlåning till kommuner och rådgivningsverksamhet. SEK:s breda uppdrag, kombinerat med ekonomiska mål som är lågt satta i förhållande till privata aktörer har medfört att bolaget haft en relativt hög grad av handlingsfrihet.

Riksrevisionens bedömning är att SEK:s verksamhet har vuxit snabbare än det administrativa stöd som krävts, vilket lett till att bolaget har exponerats för operativa risker med brister i redovisning och rapportering som konsekvenser. Granskningen visar också att bolagets styrelse inte förefaller ha informerat sig tillräckligt om bolagets interna verksamhet, detta gäller exempelvis individuella rörliga ersättningar på affärssidan.

Arbetsmarknadsutskottet (AU)

Säsongsarbetslösa och arbetslöshetsförsäkringen – Omställningsförsäkring eller yrkesförsäkring? (RiR 2011:1)

I rapporten granskas om regeringen, Arbetsförmedlingen och Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen arbetat för att de säsongsarbetslösas tid i arbetslöshet inte ska bli onödigt lång. Med säsongsarbetslösa menas personer som är anställda en viss del av året och som får ersättning från arbetslöshetsförsäkringen mellan anställningar och som följer detta mönster under en längre tid. Säsongsarbetslösa som inte kan finna ett lämpligt arbete inom sitt yrke eller på sin bostadsort ska enligt regelverket byta yrke eller bostadsort för att kunna hitta ett arbete under en större del av året.

Riksrevisionen konstaterar att Arbetsförmedlingen inte ger de säsongsarbetslösa likvärdig tillgång till de arbetsmarknadspolitiska programmen och inte heller säkerställer att de söker arbete aktivt i samma utsträckning som andra arbetssökande. Rikrevisionen anser att Arbetsförmedlingen kan bidra

till att korta de säsongsarbetslösas tid utan arbete genom att ge dem större tillgång till program och ställa högre krav på aktivt arbetssökande.

De säsongsarbetslösa är visserligen få i förhållande till övriga arbetslösa men Riksrevisionens granskning visar att det finns ekonomiska vinster för samhället att hämta om gruppen arbetar heltid hela året.