



Riksrevisionens redogörelse för riksrevisorernas årliga rapport 2012

Riksrevisorernas årliga rapport ska enligt tilläggsbestämmelse 3.8a.2 till 3 kap. 8 § riksdagsordningen lämnas som en redogörelse till riksdagen. Bilagt finns den av riksrevisorerna beslutade årliga rapporten 2012.

Stockholm den 21 maj 2012

Claes Norgren

Jan Landahl

Gudrun Antemar

Innehållsförteckning

Innehållsförteckning	2
Inledning.....	7
Riksrevisionen och den internationella finans- och statsskuldskrisen – nya utmaningar för redovisning och revision	8
Förändringar för redovisning och revision	8
Effektivitetsrevision	10
Riksrevisionens internationella verksamhet	12
Riksrevisorernas bedömning	13
Regeringens skrivelser till riksdagen med anledning av våra granskningar.....	15
Skrivelsernas innehåll.....	15
Riksdagens behandling av regeringens skrivelser	16
Riksrevisorernas bedömning	17
Den årliga revisionen – våra viktigaste iakttagelser	19
Revisionen av 2011 års årsredovisningar	19
Myndigheter med modifierat uttalande.....	20
Avvikande mening.....	20
Havs- och vattenmyndigheten	20
Sameskolstyrelsen	20
Reservation.....	21
Forskningsrådet för arbetsliv och socialvetenskap	21
Statens nämnd för arbetstagares uppfinningar	21
Myndigheter med upplysning i revisionsberättelsen	21
Särskild upplysning	22
Försvarmakten och Försvarets materielverk	22
Styrelsen för internationellt utvecklingssamarbete – Sida.....	22
Övrig upplysning	22
Pensionsmyndigheten	22
Kompletteringar.....	22
Myndigheternas tillämpning av lagen om offentlig upphandling	23
Varor och tjänster	23
Byggnationer	23
Riksrevisorernas bedömning	25
Myndigheternas beskrivning av arbetet med intern styrning och kontroll	26
Vilka riskområden tar myndigheterna upp?.....	26
Hur beskriver myndigheterna sitt arbete?	27
Riksrevisorernas bedömning	28
Effektivitetsrevisionens strategier	29
Avslutade strategier under året	29
Rättsväsendets samlade effektivitet	29
Statens roll i utbildningssystemet	29

Pågående strategier.....	30
Offentliga finanser.....	30
Infrastruktur på nya villkor.....	30
Försvarets förmåga.....	30
Hållbar utveckling – Klimat.....	30
Staten på marknaden.....	31
Etablering och integration.....	31
Staten och vården.....	31
Statens insatser på skolområdet.....	32
Effektivitetsrevisionens rapporter – våra viktigaste iakttagelser.....	33
Finansutskottet (FiU).....	33
Statliga myndigheters tjänsteexport (RiR 2011:24).....	33
Stabilitetsfonden – Gör den skäl för namnet? (RiR 2011:26).....	33
Miljökrav i offentlig upphandling – är styrningen mot klimatmålet effektiv? (RiR 2011:29).....	34
Tillämpningen av det finanspolitiska ramverket – Regeringens redovisning i budgetpropositionen för 2012 (RiR 2011:30).....	34
Skatteutskottet (SkU).....	35
Klimatrelaterade skatter – Vem betalar? (RiR 2012:1).....	35
Justitieutskottet (JuU).....	36
It-stödet i rättskedjan (RiR 2011:25).....	36
Att hantera brottmål effektivt – En utmaning för regeringen och rättsväsendet (RiR 2011:27).....	36
Försvarsutskottet (FöU).....	37
Besparingar i försvarets materielförsörjning – regeringens genomförandegrupp 2008 (RiR 2012:5).....	37
Den nordiska stridsgruppen – Nordic Battlegroup 2011 (RiR 2012:11).....	37
Socialförsäkringsutskottet (SfU).....	38
Vad blev det av de misstänkta bidragsbrotten? (RiR 2011:20).....	38
Socialutskottet (SoU).....	39
Statens försäljningar av apotek (RiR 2012:10).....	39
Tandvårdsreformen 2008 – när den alla? (RiR 2012:12).....	39
Utbildningsutskottet (UbU).....	40
Användningen av basanslaget för forskning och forskarutbildning (RiR 2011:21).....	40
Lika betyg, lika kunskap? En uppföljning av statens styrning mot en likvärdig betygssättning i grundskolan (RiR 2011:23).....	40
Svensk klimatforskning – Vad kostar den och vad har den gett? (RiR 2012:2).....	41
Att styra självständiga lärosäten (RiR 2012:4).....	41
Trafikutskottet (TU).....	42
Botniabanan och järnvägen längs Norrlandskusten – hur har det blivit och vad har det kostat? (RiR 2011:22).....	42

Medfinansiering av statlig infrastruktur (RiR 2011:28).....	43
Infrastrukturplanering – på väg mot klimatmålen? (RiR 2012:4).....	43
Citybanans regionala medfinansiering (RiR 2012:8).....	44
Näringsutskottet (NU)	44
Regelförenkling för företag – regeringen är fortfarande långt från målet (RiR 2012:6).....	44
Arbetsmarknadsutskottet (AU).....	45
DO och diskrimineringsfrågorna (RiR 2012:3)	45
Effektivitetsmätning som metod för att jämföra arbetsförmedlingskontor (RiR 2012:9).....	45

Till riksdagen

Datum: 2012-05-21

Dnr: 30-2012-0360

Riksrevisorernas årliga rapport 2012

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 som överlämnas till riksdagen. Rapporten har tagits fram av Anders Berg (projektledare) och Maria Pereswetoff-Morath.

Den årliga rapporten ger, tillsammans med granskningsplanen, en sammanhållen redovisning av Riksrevisionens granskning.

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 varje vår och syftar till att ge en aktuell och samlad information om resultatet från Riksrevisionens granskning.

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 ett kapitel som behandlar hur den internationella finans- och statsskuldskrisen påverkat kraven på offentlig redovisning och revision. Detta följs av ett avsnitt om de skrivelser som regeringen lämnar till riksdagen med anledning av våra granskningar.

Vi presenterar också resultaten av och gör några särskilda iakttagelser från vår granskning av myndigheternas årsredovisningar. Detta följs av ett avsnitt om myndigheternas beskrivning av arbetet med intern styrning och kontroll.

Avslutningsvis gör vi en kort genomgång av våra granskningsstrategier samt redogör för de viktigaste iakttagelserna från effektivitetsrevisionens rapporter ordnade per riksdagsutskott.

Riksrevisionen och den internationella finans- och statsskuldkrisen – nya utmaningar för redovisning och revision

Fem år har nu gått sedan finanskrisen startade med problemen i den amerikanska bostadsmarknaden. Effekterna av krisen har blivit mångfalt större än vad någon inledningsvis kunde förutspå. Sverige har hittills klarat sig förhållandevis väl, men krisens kostnader och effekter är och har varit ansevärda.

Krisen har tydliggjort nya risker för den ekonomiska utvecklingen och de statliga åtagandena, men även tidigare ignorerade risker har blivit uppenbarade. Exempelvis blev de statsfinansiella utmaningarna i Europeiska unionen generellt och inom euroområdet i synnerhet akuta på grund av den finansiella krisen och den ekonomiska lågkonjunkturen, men de underliggande problemen fanns där långt tidigare.

Det är nu viktigt att dra lärdomar från den senaste tidens utveckling. Stora förändringar i regelverken kring finansmarknaderna och finanspolitiken håller på att genomföras. Vikten av att dessa nya regelverk är effektiva och ändamålsenliga kan inte nog betonas. Mycket av utvecklingsarbetet på internationell och mellanstatlig nivå får konsekvenser för enskilda stater, även för Sverige. Det är uppenbart att en så mångfasetterad institutionell struktur för finansiell tillsyn och reglering, både internationellt och på den inhemska arenan, skapar utmaningar för offentlig redovisning och revision. Det ligger i allmänhetens intresse att ett starkare övervakningssystem skapas, bestående av myndigheter som har uppdrag, resurser och förtroende att agera för att skapa en mer stabil finansiell sektor. Men det är också i allmänhetens intresse att det finns en offentlig granskning av detta nya övervaknings- och tillsynssystem – en granskning som kan säkerställa att uppgifterna utförs effektivt samt att det finns en tydlig ansvarsstruktur och därmed möjlighet för ansvarsutkrävande. Att främja transparens och effektivitet i de nya systemen är därför tydliga utmaningar för nationella revisionsorgan.

Lärdomarna från den finansiella krisen berör hela Riksrevisionen. Utvecklingen av nya standarder, främjandet av en transparent redovisning och en internationell harmonisering är trender som skapar nya förutsättningar för Riksrevisionens arbete.

I det följande redogör vi för den utveckling som har skett inom redovisning och revision samt det arbete som Riksrevisionen utfört med anledning av den ekonomiska utvecklingen.

Förändringar för redovisning och revision

Finanskrisen har medfört ett stort intresse för revision och hur den fungerar. Detta blev inte minst tydligt genom EU-kommissionens grönbok om revis-

ionspolitik under 2010. Grönboken ledde till en värdefull diskussion om hur revisionen hade fungerat under finanskrisen och ett förslag om en förordning om lagstadgad revision i företag av allmänt intresse och ändringar av det så kallade revisorsdirektivet. I Riksrevisionens yttrande över förslaget¹ pekade vi på det positiva i att förslaget i sig syftade till att höja kvaliteten i lagstadgad revision, men att det i ökad utsträckning kunde betona de redovisningsskyldigas odelade ansvar för sin finansiella rapportering och vilken betydelse redovisningsföreskrifternas utformning har för den finansiella rapporteringens upplevda kvalitet. Vi pekade också på det positiva i att förslagen syftade till en harmonisering av revisionsstandarder inom EU genom en anpassning till International Standards on Auditing (ISA).

För Riksrevisionen hade detta ett särskilt intresse eftersom Sverige införde ISA som god revisionssed från och med den 1 januari 2011. Riksrevisorerna beslutade i linje med detta att ISA, kompletterad med vägledningar för revision i staten, ska tillämpas i Riksrevisionens årliga revision från och med räkenskapsåret 2011. I och med granskningen av årsredovisningarna för räkenskapsåret 2011 är anpassningen till ISA genomförd. För årlig revision innebär förändringen bland annat att större vikt läggs på granskning av att myndighetsledningarna tar ett tydligt ansvar för redovisning och förvaltning, och för att tillämpade redovisningsprinciper är så utformade att de ger en rättvisande bild vid en korrekt tillämpning.

Det senare kom att bli en fråga i granskningen av årsredovisningen för staten avseende räkenskapsåret 2010. År 2010 reglerades årsredovisningen för staten i lagen om statsbudgeten (1996:1959). Lagen var enligt Riksrevisionens bedömning inte ett ramverk primärt upprättat för att den finansiella rapporteringen skulle ge en rättvisande bild, och den ställde få konkreta krav på redovisningens innehåll och utformning. Riksrevisionen valde därför, i enlighet med ISA, att begränsa sitt uttalande till att årsredovisningen upprättats enligt lagen om statsbudgeten och inte lämna ett uttalande om rättvisande bild. Detta innebar dock inte att Riksrevisionen funnit väsentliga fel i sin granskning. Regeringen har med anledning av revisionsberättelsen gett Ekonomistyrningsverket (ESV) i uppdrag att jämföra redovisningsreglerna för årsredovisningen för staten med internationellt accepterade ramverk för redovisning och vid behov föreslå förändringar. Uppdraget ska vara genomfört till december 2012. Vi riksrevisorer ser positivt på uppdraget, inte minst mot bakgrund av att en djupare analys av skillnader mellan svensk statlig redovisningsnormering och internationella standarder inte gjorts på länge. Det är också viktigt för förtroendet för statlig redovisning att redovisningen uppfyller högt ställda krav på kvalitet och är i nivå med internationellt accepterade ramverk för redovisning.

Den tidigare lagen om statsbudgeten ersattes under 2011 med en ny budgetlag. Den nya budgetlagen (2011:203) innebär en tydligare reglering av

¹ Riksrevisionen 2012-01-20, 15-2011-1446, Riksrevisionens yttrande över Europeiska kommissionens förslag om revision (Justitiedepartementets dnr Ju2011/8676/L1).

årsredovisningen för staten, bland annat avseende årsredovisningens innehåll, avgränsning och uppställningsform. Delar av årsredovisningen som tidigare inte var obligatoriska blir nu lagreglerade, vilket påverkar Riksrevisionens granskning av årsredovisningen. Från att tidigare bara ha avsett de finansiella delarna kommer granskningen nu att avse hela årsredovisningen. Revisionsberättelsen avseende årsredovisningen för staten 2011 lämnades den 16 maj 2012. Granskningen har inte resulterat i att några väsentliga fel identifierats. Liksom tidigare år har vi avstått från att uttala oss om huruvida årsredovisningen ger en rättvisande bild, utan istället framgår att den i allt väsentligt är upprättad i enlighet med paragraferna 5–10 i budgetlagen.

Redovisningsnormering har också aktualiserats i anslutning till Riksrevisionens granskning *Medfinansiering av statlig infrastruktur* (RiR 2011:28). I syfte att underlätta medfinansiering, utan att denna skulle komma i konflikt med det kommunala balanskravet, genomfördes 2009 ändringar i lagen om kommunal redovisning. Ändringarna innebar att kommunen kunde tillgängsföra lämnade bidrag till staten trots att tillgången inte var i deras ägo och kontroll. Flera remissinstanser, däribland ESV, Riksgäldskontoret, Bokföringsnämnden och Rådet för kommunal redovisning, hade i remissvar invänt mot förändringen med motiveringen att den stred mot god redovisningssed.

I Riksrevisionens rapport *Citybanans regionala medfinansiering* (RiR 2012:8) granskas en investering som också har väsentliga inslag av kommunal medfinansiering. Där bekräftas den oro som remissinstanserna reste i behandlingen av lagen. Granskningen visar att den nya lagen tillåter dubbelredovisning av tillgångar, att detta kräver särskilda rutiner för eliminering i nationalräkenskaperna och att tydligare föreskrifter behövs för Trafikverkets redovisning av erhållna bidrag. Med tanke på att den kommunala medfinansieringen har ökat och kan förväntas öka de kommande åren har Riksrevisionen rekommenderat regeringen att utreda konsekvenserna av medfinansiering i den offentliga redovisningen och särskilt klarlägga konsekvenserna av det avsteg från god redovisningssed i den kommunala redovisningen som den nya lagstiftningen medger.

Effektivitetsrevision

Finanskrisen har även skapat nya utmaningar för effektivitetsrevisionen. Sedan 2008 bevakar Riksrevisionen aktivt, inom ramen för granskningsstrategin *Offentliga finanser*, den finansmarknadspolitiska utvecklingen och har genomfört tre effektivitetsgranskningar på området. År 2009 presenterades en granskning över regeringens program för statliga garantier till banker och exportindustrin under finanskrisen, *Statens garantier i finanskrisen* (RiR 2009:26). Granskningen visade att de villkor regeringen och EU ställt upp för garantierna bidrog till att hålla nere statens kostnader för dessa och öka möjligheten till återvinning av gjorda förluster. Av rapporten framgår dock att regeringen inte säkerställt ett tillfredsställande underlag för bedömning av

statens risker för framtida kostnader för givna garantier. Regeringen hade inte heller lämnat en samlad och tydlig återslag till riksdagen. I enlighet med granskningsrapportens rekommendationer har regeringen initierat analyser om de ekonomiska riskerna för staten som är förknippade med garantierna. Regeringens redovisning har också förbättrats i och med den samlade analys som numera görs av Riksgäldskontoret. Det är samtidigt svårt att uppskatta denna typ av risker, varför detta är ett fortlöpande arbete som kan komma att förbättras över tiden i takt med att modeller för riskerna i garantisystemen utvecklas.

I början på 2011 presenterades granskningen *Myndigheternas insatser för finansiell stabilitet – Lärdomar i ljuset av utvecklingen i Baltikum 2005–2007* (RiR 2011:9). Riksrevisionen granskade där Riksbankens och Finansinspektionens arbete med finansiell stabilitet i ljuset av den risk som de svenska bankernas expansion i Baltikum innebar. Granskningen visade att båda myndigheterna underskattade riskerna i det finansiella systemet, i synnerhet likviditetsriskerna, och att deras mandat för att hantera riskerna var otydliga. Därutöver baserades de stresstester som genomfördes före finanskrisen på väl försiktiga antaganden, till exempel var effekterna av en konjunkturnedgång isolerade till Baltikum.

Riksrevisionen rekommenderade bland annat att regeringen bör se över Riksbankens och Finansinspektionens mandat och verktyg för att säkerställa finansiell stabilitet och att ett regelverk för makrotillsyn bör utredas. Därutöver konstaterade vi att om det institutionella upplägget kvarstår, med två separata myndigheter som båda har ansvar för att upprätthålla finansiell stabilitet, bör Riksbanken och Finansinspektionen fortsätta det nära samarbetet om att upprätthålla finansiell stabilitet.

Sedan granskningen publicerades har Riksbanken och Finansinspektionen bildat ett samverkansråd för att hantera frågor rörande de makrofinansiella riskerna. Därutöver kommer Finanskriskommittén att presentera sitt betänkande i augusti 2012. I Finanskriskommitténs uppdrag ingår flera av de problemområden granskningen belyste. Riksdagen har också återkommande anordnat öppna utfrågningar rörande olika aspekter av finansiell stabilitet. Sammantaget kan vi notera att utvecklingsarbetet kring hanteringen av risker för det finansiella systemet och minimeringen av dessa riskers effekter för den reala ekonomin har intensifierats och förbättrats sedan krisen. Samtidigt innebär storleken på den svenska finansiella sektorn, i förhållande till den svenska ekonomin, att detta bör förbli ett prioriterat område.

Den tredje granskningen, *Stabilitetsfonden – Gör den skäl för namnet?* (RiR 2011:26), avsåg Stabilitetsfonden som inrättades under hösten 2008 för att finansiera framtida räddningsinsatser för systemviktiga finansiella institut. Granskningen rörde två aspekter. För det första huruvida fonden organiserades på ett effektivt sätt för att hantera de direkta kostnaderna av stödsatser till finansiella institut på ett för skattbetalarna ekonomiskt förmånligt vis. För det andra om användningen av Stabilitetsfonden för att finansiera statens egen del av nyemissionen i Nordea faller inom ramen för vad fonden är avsedd att

användas till. Riksrevisionen poängterade bland annat att det inte är rimligt att knyta ett mål för storleken på fonden till storleken på den svenska ekonomin. I dagsläget är målet att fonden ska uppgå till 2,5 procent av BNP 2025, men erfarenheten visar att riskerna i det finansiella systemet tenderar att öka när systemet växer snabbare än ekonomin i stort. Storleken på fonden bör därför kopplas till ett mer relevant mått på de systemviktiga institutens balansräkningar.

Granskningen pekade också på den risk det innebär för skattebetalarna att medlen i Stabilitetsfonden inte fonderas utan används till att finansiera statens löpande utgifter. Det vill säga, om fonden ska användas till att finansiera stödatgärder för en fallerande bank så måste staten ge ut nya statsobligationer för att finansiera åtgärden. Lärdomar från både den svenska krisen i början av 1990-talet och från den senaste globala finansiella krisen ger vid handen att lånekostnaderna för stater som behöver rädda sitt finansiella system kan öka dramatiskt. Det vore därför önskvärt att undersöka möjligheten att placera fondens tillgångar i likvida riskfria tillgångar som snabbt skulle kunna avyttras i händelse av att fonden måste användas.

Riksrevisionen noterade dessutom att det är tveksamt om regeringen hade riksdagens bemyndigande att använda sig av Stabilitetsfonden för att finansiera statens del i den nyemission som Nordea genomförde 2009. Nordea befann sig inte i någon krissituation och nyemissionen gjordes för att försöka öka bankens marknadsandelar. Effekten av beslutet blev att staten använde Stabilitetsfonden för att förvara sin egen ägarandel i banken utan att beslutet behövde genomgå den gängse riksdagsprövningen.

Regeringen har inkommit med sin skrivelse med anledning av rapporten (skr. 2011/12:71). Skrivelsen har i skrivande stund ännu inte slutbehandlats i riksdagen. Regeringen delar dock i skrivelsen Riksrevisionens bedömning att det finns skäl att se över storleken på fonden och placeringen av dess medel. Vidare påpekar Riksgäldskontoret att beslutet att överföra teckningsrätterna i Nordea borde ha underställts riksdagen. Finanskriskommittén har även fått i uppdrag att utvärdera Stabilitetsfondens storlek och utformningen av de avgifter som bankerna betalar.

Riksrevisionens internationella verksamhet

Finanskrisen har även påverkat Riksrevisionens internationella verksamhet. Vi deltar aktivt i flera internationella samarbeten om vilka lärdomar som kan dras från finanskrisen för revisionsarbetet. Bland annat har Riksrevisionen lett arbetet inom en av undergrupperna i de nationella revisionsorganens samarbetsorganisation INTOSAI.² En rapport om lärdomar från finanskrisen färdigställdes under 2010 och presenterades vid INTOSAI:s kongress i Sydafrika i november 2011. Arbetet inom denna undergrupp fortsätter under USA:s

² INTOSAI Task Force Global Financial Crisis.

nationella revisionsorgan GAO:s ledning fram till nästa kongress i Peking 2013.

På europeisk nivå har Sverige sedan fem år tillbaka drivit ett nätverk för granskning av finanspolitiska ramverk och offentliga finanser tillsammans med Statens Revisionsverk i Finland. Efter ett från början svalt intresse för dessa frågor från övriga medlemsstater har deltagandet i nätverket utvidgats markant sedan 2008. Vid ett seminarium i Stockholm i maj 2011 behandlades bland annat frågan om den offentliga revisionens roll i de räddningsmekanismer som inrättats av euroområdet stater. Dessa medlemsländer har sedan dess inlett ett samarbete för att försäkra att den offentliga revisionen blir representerad vid revisionsarbetet med Europeiska Stabilitetsmekanismen.

Utvecklingen här visar på vikten av samarbete mellan nationella revisionsorgan för att säkerställa en meningsfull offentlig revision då lösningarna i allt större utsträckning sker på mellanstatlig och överstatlig nivå.

Riksrevisorernas bedömning

Den globala finanskrisen har blottlagt många svagheter i de offentliga finanserna i stora delar av den industrialiserade världen. Ökningen i offentlig skuldsättning är den högsta sedan andra världskriget, och omstruktureringen av Greklands statsskuld innebär i praktiken den första statskonkursen i västvärlden på 60 år. Sverige har visserligen hittills klarat sig förhållandevis väl genom krisen, men det är nu viktigt att dra lärdomar för finans- och budgetpolitik samt redovisning, såväl inom EU som i Sverige. En sådan lärdom från krisen är vikten av en effektiv och ändamålsenlig övervakning och reglering av de finansiella marknaderna, liksom behovet av att göra konsekvensanalyser av de åtgärder som vidtas. Utvecklingen mot ett nytt och internationellt mer harmoniserat system för finansiell övervakning är på god väg. Med tanke på de stora kostnader för skattebetalarna som brister i regleringen av de finansiella marknaderna kan medföra, har Riksrevisionen anledning att fortsätta att granska detta område även i framtiden.

En annan lärdom från krisen är att brister i statistik och redovisning gjorde att såväl politiker och medborgare som marknaden underskattade den verkliga svagheten i många västländers statsfinanser. Bristen på transparens gjorde att finanspolitiken kunde drivas i en alltför expansiv riktning under lång tid utan att den verkliga kostnaden kom upp till ytan. Sammantaget handlar utvecklingen av offentlig statistik och redovisning om att förbättra möjligheterna att i tid upptäcka risker för den långsiktiga stabiliteten i statsfinanserna.

Det är viktigt att de verktyg som nu har ställts till regeringens förfogande för att upprätthålla den finansiella stabiliteten och för att hantera eventuella finansiella kriser är effektiva. Riksrevisionen välkomnar därför regeringens initiativ att se över delar av Stabilitetsfondens utformning men noterar samtidigt vikten av att återkommande analysera arbetet med finansiell stabilitet

Fel! Okänt namn på dokumentegenskap.:Fel! Okänt namn på dokumentegenskap.Fel! Okänt namn på dokumentegenskap. RIKSREVISIONEN OCH DEN INTERNATIONELLA FINANS- OCH STATSSKULDSKRISEN – NYA generellt och utvärdera de lärdomar som dragits från den senaste finansiella krisen.

Kapitlet bygger på iakttagelser i följande granskningar och underlag:

Statens garantier i finanskrisen (RiR 2009:26)

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

Stabilitetsfonden – Gör den skäl för namnet? (RiR 2011:26)

Medfinansiering av statlig infrastruktur (RiR 2011:28)

Citybanans regionala medfinansiering (RiR 2012:8)

Regeringens skrivelser till riksdagen med anledning av våra granskningar

Sedan den 1 januari 2011 gäller nya förhållanden för behandlingen av Riksrevisionens granskningsrapporter. Riksrevisionen överlämnar numera samtliga granskningsrapporter inom effektivitetsrevisionen till riksdagen som i sin tur lämnar den vidare till regeringen för yttrande. Regeringen ska inom fyra månader (juli och augusti undantagna) lämna en skrivelse till riksdagen med anledning av varje rapport. I skrivelsen ska regeringen redogöra för vidtagna och planerade åtgärder som granskningsrapporten gett anledning till. Därefter bereds skrivelsen i berört utskott, varefter kammaren tar ställning till utskottets förslag. I denna nya ordning tar riksdagen alltså ställning till skrivelser från regeringen om samtliga granskningsrapporter från Riksrevisionen.

Regeringen ska dessutom, enligt budgetlagen, i årsredovisningen för staten ge riksdagen en samlad redovisning av vilka åtgärder den vidtagit med anledning av våra iakttagelser. Enligt den tidigare ordningen lämnades våra granskningsrapporter formellt till regeringen som behandlade granskningarna i budgetpropositionen. Riksrevisionens styrelse kunde då överlämna framställningar och redogörelser till riksdagen med anledning av våra granskningar. Cirka 75 procent av Riksrevisionens rapporter blev under denna ordning behandlade av riksdagen. Sedan den nya ordningen infördes har vi sammantaget lämnat 42 granskningsrapporter till riksdagen. Vid färdigställandet av denna rapport har regeringen lämnat totalt 29 skrivelser avseende 30 av dessa rapporter.³

Skrivelsernas innehåll

De skrivelser som regeringen hittills lämnat har överlag samma struktur, och innehållet är generellt mer omfattande än den redovisning som regeringen tidigare gjorde i budgetpropositionen. Skrivelserna är normalt strukturerade så att det efter en sammanfattning av Riksrevisionens rapport görs en bedömning av iakttagelser och rekommendationer, varefter vidtagna eller planerade åtgärder redovisas. I många fall har granskningsrapporten skickats på remiss till den eller de myndigheter som ingått i granskningen. I allmänhet redogörs då för myndigheternas synpunkter i skrivelserna.

Vi bedömer att det generellt ges en korrekt bild av rapporternas innehåll i skrivelserna. Regeringens bedömningar är i allmänhet fylliga och relevanta. Regeringens bemötande av rapporterna är, liksom i den tidigare ordningen, blandad. För majoriteten av granskningsrapporterna presenterar regeringen

³ I en av skrivelserna behandlar regeringen två av Riksrevisionens granskningsrapporter.

åtgärder, men det är sällan samtliga rekommendationer i en granskningsrapport följs av att åtgärder aviseras från regeringen. I några få fall anges inga åtgärder alls, och det finns exempel på när regeringen utnyttjar skrivelsen för att föra fram en egen ståndpunkt, utan direkt koppling till Riksrevisionens granskning.

Tidigare, när våra granskningsrapporter formellt lämnades till regeringen, redogjorde regeringen årligen för *slutbehandlade granskningsärenden* i en tabell i budgetpropositionen. I tabellen refererades också till det dokument där regeringen ansåg att ärendet slutligt hade behandlats. Vanligast var att regeringen refererade till budgetpropositionen eller till att ärendet lagts till handlingarna. I vissa fall avslutade regeringen ärenden innan riksdagen hade behandlat en framställning eller en redogörelse från Riksrevisionens styrelse. Finansutskottet påpekade 2009 i ett betänkande att regeringen borde avvakta med att lägga ett ärende till handlingarna innan riksdagen behandlat en framställning eller redogörelse från Riksrevisionens styrelse.

Regeringen har även nu i de flesta fall angett att ärendet är slutbehandlat i skrivelsen, 23 av 30 rapporter anges vara slutbehandlade i och med att skrivelsen lämnats. När det gäller de rapporter som inte är slutbehandlade aviserar regeringen ytterligare åtgärder utöver de som angetts i skrivelserna. Regeringen inväntar alltså oftast inte riksdagens behandling av granskningarna.

Riksdagens behandling av regeringens skrivelser

Riksrevisionens granskningsrapporter lämnas till riksdagen och talmannen överlämnar sedan rapporterna till regeringen.

I samband med att rapporteringsvägarna för granskningsrapporter från vår effektivitetsrevision ändrades i januari 2011 formulerade riksdagens revisionsgrupp en översikt av hur granskningar och andra dokument från Riksrevisionen kan hanteras i utskotten. Den lämnar utrymme för variation i hur utskotten hanterar våra granskningar. Utskotten kan, om de vill, inleda sin beredning av ärendet direkt efter publiceringen av en granskningsrapport, parallellt med att regeringen bereder en granskning och arbetar på sin skrivelse. Utskotten kan också, vilket sker för majoriteten av våra granskningar, bjuda in ansvarig riksrevisor för att redovisa granskningens resultat för utskottet. Det kan ske kort tid efter publiceringen av en granskningsrapport, eller i samband med att regeringen lämnar sin skrivelse. Beredningen av ärendet följer i övrigt den ordning som normalt gäller för skrivelser till riksdagen. Om utskottet bedömer att regeringens redogörelse är tillräcklig resulterar betänkandet i att skrivelsen läggs till handlingarna. I annat fall kan utskottet föreslå att riksdagen ger regeringen till känna att särskilda åtgärder behöver vidtas.

Av de 29 skrivelser som regeringen hittills har lämnat till riksdagen med anledning av Riksrevisionens granskningsrapporter har 24 behandlats i utskott

dokumentegenskap.:Fel! Okänt namn på dokumentegenskap.Fel! Okänt namn på dokumentegenskap.

och i kammaren. Ett flertal motioner har lämnats med anledning av skrivelserna (totalt 29 motioner avseende 14 skrivelser).

Hittills har riksdagen i tre fall lämnat tillkännagivanden med anledning av Riksrevisionens granskningar. Det första gäller granskningen av *Försvarsmaktens stöd till samhället i samband med kriser* (RiR 2011:15), då riksdagen lämnade ett tillkännagivande utifrån en motion som hade identiska förslag jämfört med Riksrevisionens granskningsrapport. Riksdagen har därmed gett regeringen i uppdrag att förtydliga Försvarsmaktens roll och tydligare följa upp Försvarsmaktens planering på området. Regeringen hade i sin skrivelse anggett att den inte ansåg att det fanns behov av att förtydliga styrningen på det övergripande planet. Det andra tillkännagivandet rör granskningen *Användningen av basanslaget för forskning och forskarutbildning* (RiR 2011:21). En motion lämnades mot bakgrund av Riksrevisionens granskning. Riksdagen biföll motionen, och en tillkännagivelse lämnades om att regeringen, i likhet med Riksrevisionens rekommendation, bör överväga om systemet för fördelning av basanslaget är väl avvägt.

Det tredje fallet gäller granskningen *Lika betyg, lika kunskap? – En uppföljning av statens styrning mot en likvärdig betygssättning i grundskolan* (RiR 2011:23). Även i detta fall lämnades motion med förslag i linje med Riksrevisionens granskning. Riksdagen lämnade bifall till motionen och lämnade ett tillkännagivande till regeringen.

Riksrevisorernas bedömning

Efter ett drygt år med de gällande rapporteringsvägarna vill vi riksrevisorer göra en kort sammanfattande bedömning av de nya rutinerna. Den nya ordningen har generellt inneburit en mer omfattande och tydligare redovisning av regeringens synpunkter på, och åtgärder kopplade till Riksrevisionens granskningsrapporter. Detta skapar en högre grad av transparens, vilket vi ser positivt på.

Samtidigt kan vi konstatera att omfattningen av och karaktären på de åtgärder som regeringen vidtagit eller aviserat inte har förändrats genom den nya ordningen. Regeringen anger också för majoriteten av våra granskningar att ärendet är slutbehandlat i skrivelsen, innan riksdagen haft tillfälle att hantera ärendet. Riksrevisionen har tidigare påpekat att regeringen tydligare bör ange på vilka grunder en granskningsrapport är slutbehandlad. Vi vill än en gång påpeka vikten av detta. Riksdagen har vid ett par tillfällen lämnat tillkännagivanden med anledning av våra granskningar och då till viss del haft en avvikande syn jämfört med vad regeringen framfört i sina skrivelser.

Vi blir ofta kallade till utskotten för att presentera våra granskningsrapporter. Att vi får tillfälle att ha täta kontakter och avstämningar med utskotten ser vi som mycket värdefullt. Vi kan konstatera att det i våra kontakter med utskotten har blivit tydligt att hanteringen av skrivelserna med anledning av våra granskningsrapporter varierar något mellan de olika utskotten. Det är dock inte enbart rapporteringsvägarna som har förändrats, utan Riksrevision-

en har också utvecklats, och vi gör fler granskningar som sträcker sig över flera utskott. Detta innebär ett ökat behov av samordning mellan utskotten vid riksdagens hantering av våra granskningar.

Sammanfattningsvis är vi positiva till den ordning som råder sedan drygt ett år tillbaka. Samtliga våra rapporter behandlas nu i riksdagen genom regeringens skrivelser. Behandlingen skapar tydlighet och transparens och underlättar vår uppföljning. Riksdagen får också lättare att värdera de åtgärder som regeringen presenterar i skrivelserna och kan direkt reagera på eller kommentera dessa.

Den årliga revisionen – våra viktigaste iakttagelser

Revisionen av 2011 års årsredovisningar

Den årliga revisionen ska enligt revisionslagen bedrivas i enlighet med god revisionssed. I Sverige gäller från och med den 1 januari 2011 International Standards on Auditing (ISA) som god revisionssed. Vi har beslutat att Riksrevisionen ska tillämpa ISA kompletterad med vägledning för revision av offentlig sektor (ISSAI) från och med räkenskapsåret 2011.

Av revisionslagen framgår även att årlig revision ska ske med syftet ”att bedöma om redovisningen och underliggande redovisning är tillförlitlig och räkenskaperna rättvisande”. Med ”rättvisande” menar vi att årsredovisningen som helhet ger en rättvisande bild och att ingående delar har upprättats enligt god redovisningssed. Årlig revision ska i enlighet med god revisionssed inriktas mot bedömda risker för väsentliga fel. Riksrevisionen ska arbeta förebyggande och kommunicera eventuella fel och brister till berörda parter så snart som möjligt.

I detta arbete ska den samlade kompetensen inom Riksrevisionen utnyttjas. Relevant kunskap såväl inom övrig årlig revision som inom effektivitetsrevisionen ska användas i planering och genomförande av revisionen. Detta innebär också att verifierade iakttagelser från effektivitetsrevisionen kan användas som revisionsbevis inom årlig revision.

Beslut om revisionsberättelse för respektive myndighet fattas av ansvarig revisor. Revisionsberättelser som avviker från standardutformningen benämns revisionsberättelse med modifierat uttalande som kan lämnas i form av *reservation*, *avvikande mening* eller att revisorn *avstår från att uttala sig*. Den ansvarige revisorn uttalar sig med *reservation* när det finns väsentliga fel, 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. Ansvarig revisor uttalar sig med *avvikande mening* när det finns väsentliga och genomgripande fel som innebär att årsredovisningen som helhet inte ger en rättvisande bild. Den ansvarige revisorn *avstår från att uttala sig* bland annat när revisorn bedömer att det inte finns något ramverk för finansiell rapportering att granska mot.

I likhet med tidigare kan revisorn också lyfta fram särskilt viktig information som lämnats i årsredovisningen genom att lämna en *upplysning* i revisionsberättelsen. En upplysning innebär dock inte en modifierad revisionsberättelse.

För 2011 har Riksrevisionen lämnat fyra revisionsberättelser med ett modifierat uttalande i revisionsberättelsen (det som tidigare kallades invändning).

Som jämförelse lämnades två modifierade revisionsberättelser 2010 och tolv invändningar 2009.

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

Myndigheter med modifierat uttalande

Avvikande mening

Riksrevisionen har lämnat modifierat uttalande i form av avvikande mening för två myndigheter 2011. Det innebär att vi bedömer att årsredovisningen inte ger en rättvisande bild för dessa två myndigheter.

Havs- och vattenmyndigheten

Havs- och vattenmyndighetens årsredovisning innehåller flera felaktigheter som sammantaget är både väsentliga och av avgörande betydelse för årsredovisningen.

Av revisionen framgår ett antal väsentliga brister i redovisningen.

- Det framgår inte hur de i årsredovisningen redovisade bristerna avseende intern styrning och kontroll påverkat årsredovisningen.
- Underlag saknas för ledningens uttalande i årsredovisningen om den interna styrningen och kontrollen.
- Havs- och vattenmyndigheten redovisar immateriella tillgångar om 30,3 miljoner kronor, men dokumentation saknas som styrker att dessa tillgångar uppfyller kriterierna för att redovisas som immateriell tillgång i balansräkningen.
- Balansposten oförbrukade bidrag i årsredovisningen, angiven till 27,1 miljoner kronor, är för högt redovisad med 17,6 miljoner kronor. Delar av posten ska avräknas mot upplupna bidragsintäkter och delar av posten utgör skuld till annan myndighet.
- Som framgår av årsredovisningen har tilldelad bemyndiganderam överskridits med 19,3 miljoner kronor.

Sameskolstyrelsen

Riksrevisionen bedömer att Sameskolstyrelsen skulle ha redovisat en avsättning med ett väsentligt belopp för lokalkostnader i sin årsredovisning. Om avsättningen hade redovisats så skulle flera delar i årsredovisningen ha påverkats väsentligt. Det gäller exempelvis resultaträkning, balansräkning, anslagsredovisning, noter och väsentliga uppgifter samt tabeller och annan information i resultatredovisningen.

Sameskolstyrelsen hyr sammanlagt fem skolfastigheter. I hyresavtalet finns ett avtalsvillkor, som innebär att Sameskolstyrelsen ska betala en ersättning till hyresvärden när hyresperioden för någon av dessa lokaler inte längre förlängs. Enligt en sammanställning som myndigheten erhållit från hyresvär-

Okänt namn på dokumentegenskap.Fel! Okänt namn på dokumentegenskap.

den under 2012 så uppgår det sammanlagda beloppet för skolfastigheterna till 101,9 miljoner kronor.

Avtalet och de effekter avtalet får för Sameskolstyrelsen framgår inte av årsredovisningen. Sameskolstyrelsen hade vid revisionsberättelsens avlämnande inte kvalitetssäkrat hyresvärdens sammanställning. Det föreligger därmed en viss osäkerhet om det totala beloppet. Trots osäkerheten så handlar det enligt Riksrevisionens uppfattning om ett väsentligt belopp som inte är redovisat i årsredovisningen, men som borde ha redovisats som en avsättning i myndighetens balansräkning.

Reservation

För två myndigheter har Riksrevisionen lämnat modifierat uttalande i form av reservation, vilket innebär att vi bedömer att årsredovisningen, utöver de brister som beskrivs nedan, ger en i alla väsentliga avseenden rättvisande bild.

Forskningsrådet för arbetsliv och socialvetenskap

Forskningsrådet för arbetsliv och socialvetenskap har felaktigt avräknat en anslagspost med ett för högt belopp om 6,95 miljoner kronor som i stället borde ha finansierats med bidrag. Om dessa kostnader inte hade avräknats anslaget hade det utgående överföringsbeloppet, årets anslagssparande, varit 25,9 miljoner kronor, vilket är 13,9 miljoner kronor över det, enligt regleringsbrevet, tillåtna anslagssparandet på 3 procent. Detta påverkar därmed även poster i resultat- och balansräkningen.

Statens nämnd för arbetstagares uppfinningar

Årsredovisningen lämnades till regeringen först den 6 mars 2012, vilket är för sent. Enligt förordning (2006:605) om årsredovisning och budgetunderlag ska myndigheten senast den 22 februari lämna en årsredovisning till regeringen. Nämnden kommer att upphöra och dess verksamhet kommer att ingå i Kammarkollegiet.

Myndigheter med upplysning i revisionsberättelsen

I revisionsberättelsen kan Riksrevisionen lämna en *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 sådant som vi bedömer är väsentlig information för att läsaren ska få en riktig förståelse för årsredovisningen. Det kan ibland även finnas anledning att, i en *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 informationen i upplysningen inte påverkar vårt uttalande, det vill säga en upplysning

är inte en modifierad revisionsberättelse. I årets granskning har upplysningar lämnats i fyra revisionsberättelser.

Särskild upplysning

Försvarmakten och Försvarets materielverk

Försvarets materielverk och Försvarmakten har fått upplysningar i sina respektive revisionsberättelser. Upplysningarna syftar till att uppmärksamma läsaren på att justeringar har skett av vissa leveransplaner för försvarsmateriel i avtal mellan myndigheterna. Detta till följd av ändring av verksamhetsmässiga eller finansiella förutsättningar hos Försvarets materielverk, Försvarmakten eller extern leverantör.

Styrelsen för internationellt utvecklingssamarbete – Sida

Sida har fått en upplysning där Riksrevisionen i revisionsberättelsen vill fästa uppmärksamheten på att Sida i sin årsredovisning beskriver brister i den interna styrningen och kontrollen i hanteringen av biståndsinsatser. Dessutom vill Riksrevisionen uppmärksamma läsaren på att Sidas styrelse inte har gjort någon bedömning av den rättvisande bilden för de ekonomiska åtaganden som ingåtts av Regeringskansliet inom de anslagsposter som Regeringskansliet beslutar om, men som Sida administrerar utbetalningar för samt redovisar i sin årsredovisning. (Se vidare följande kapitel om myndigheternas beskrivning av arbetet med intern styrning och kontroll.)

Övrig upplysning

Pensionsmyndigheten

Pensionsmyndigheten har fått en revisionsberättelse med två övriga upplysningar om förutsättningar för vår revision av årsredovisningen. Upplysningarna pekar dels på att myndigheten delvis tillämpar ett annat regelverk för årsredovisningen än övriga myndigheter, dels att årsredovisningen innehåller information från AP-fonderna som inte granskas av Riksrevisionen utan av privata revisionsbyråer.

Kompletteringar

Riksrevisionen har vidare granskat tolv årsredovisningar där myndigheterna har kompletterat tidigare inlämnad årsredovisning innan revisionsberättelsen avlämnats. För åtta av dessa myndigheter innebar kompletteringarna att myndigheterna därmed inte behövde få en revisionsberättelse med reservation. De övriga fyra kompletteringarna medförde ingen förändring i revisionshänseende.

Myndigheternas tillämpning av lagen om offentlig upphandling

Riksrevisionen kan konstatera att flera av revisionsrapporterna för 2011 har handlat om frågor som rör upphandling. En generell iakttagelse gäller att många av myndigheterna har problem med att uppfylla kraven i lagen (2007:1091) om offentlig upphandling (LOU). Detta gäller särskilt de krav som ställs för att en direktupphandling ska kunna göras.

Varor och tjänster

LOU ändrades i några avseenden den 15 juli 2010. Bland annat fastställdes det högsta tillåtna beloppet för när direktupphandling får göras. Direktupphandling avser inköp som görs utan att myndigheten inhämtar anbud från olika leverantörer. Tidigare angav lagen att den upphandlande myndigheten bara fick tillämpa direktupphandling ”om kontraktets värde var lågt eller om det finns synnerliga skäl”. Lagändringen innebär att det högsta tillåtna beloppet fastställs i lagen till högst 15 procent av det tröskelvärde som gäller för kommuner och landsting vid upphandling av varor och tjänster (ca 1,9 miljoner kronor), vilket motsvarar cirka 288 000 kronor.

Riksrevisionens granskningar av årsredovisningar för räkenskapsåret 2011 visar att ett flertal myndigheter inte gör någon samordning av inköpen för att fånga upp att gränsen för direktupphandling inte överskrids. Uppföljning av gjorda inköp och upphandlingar görs inte på ett systematiskt sätt. Sådana uppföljningar är nödvändiga för att säkerställa regelefterlevnad och en effektiv inköpsorganisation. Myndigheter saknar exempelvis rutiner för att följa upp hur mycket olika leverantörer har anlitats, om tröskelvärden för direktupphandling har överstigits och för att följa upp avrop från ramavtal eller annan typ av upphandling.

Det är viktigt att kompetens inom upphandlingsområdet säkerställs hos den personal som ska göra inköp. Upphandlingsfrågor är mycket komplexa och förändringar sker fortlöpande i regelverket, vilket ställer stora krav på att den som genomför upphandlingen har rätt kompetens. Antalet personer med beställarbehörigheter bör begränsas till personer som har erhållit utbildning avseende LOU.

Byggnationer

En stor andel av myndigheters förvaltningsanslag avser lokalkostnader. Även om kostnader för ny- och ombyggnationer inte belastar myndigheterna direkt så påverkas den hyra myndigheterna kommer att betala efter det att byggnationen färdigställts. Projekterings- och byggkostnader kan således indirekt utgöra en väsentlig andel av myndigheters totala lokalkostnader. Vid ny- eller ombyggnation saknar hyresvärden incitament att göra upphandlingar enligt LOU eftersom ökade kostnader inklusive vinstmarginal tas ut av myndigheten i form av höjda hyror.

I det fall en statlig myndighet, i egenskap av hyresgäst, beställer specialanpassade lokaler via hyresvärden utgör denna beställning byggnadsentreprenad enligt den definition som framgår av EU-direktiv (2004/18/EG). Det i sin tur leder till att LOU ska tillämpas vid upphandling av byggnadsentreprenaden. Detta innebär att trots att inget rättsförhållande existerar mellan hyresgästen och de leverantörer som anlitas för att genomföra projektering och byggnation, blir hyresgästen ansvarig för att LOU ska tillämpas.

För att myndigheterna ska kunna säkerställa att det sker en konkurrensutsättning av framtida byggnationer, krävs det att myndigheten har en reell möjlighet att utöva inflytande på hyresvärdens upphandlingsprocess. Eftersom myndigheterna kan komma att kunna stå som part vid en eventuell överprövning är det viktigt att i avtal reglera att hyresvärden blir ekonomiskt ansvarig för det fall en förvaltningsdomstol skulle finna att upphandlingen inte skett i enlighet med LOU.

Det finns dock undantag från LOU, till exempel i hyresundantaget. För att hyresundantaget ska gälla, måste byggnationen vara hänförlig till befintlig byggnad och avse ett hyresavtal i lagens mening och inte ett förtäckt byggnadsentreprenadskontrakt, dvs. ett kontrakt som medför att en byggnad uppförs enligt en myndighets riktlinjer.

Under året har en likartad granskning genomförts på fyra myndigheter inom rättsområdet. Granskningen visar att avstegen från LOU är större ju mer specifika krav myndigheten ställer på utformningen av sina lokaler. Graden av särskilda krav medför även att myndigheterna direktupphandlar konsulttjänster över gränsen för direktupphandling i samband med anskaffning av nya lokaler. En granskad ramavtalsupphandling avseende den här typen av tjänst visar på brister i själva upphandlingsförfarandet samt att leverantören efteråt debiterar timpriser som vida överstiger den i avtalet angivna nivån.

Vid granskningen har Riksrevisionen noterat att dokumentation avseende upphandlingen i vissa fall formellt tillhör hyresvärden och således inte är tillgänglig för myndigheterna. Det ger upphov till ett problem ur offentlighetssynpunkt. LOU innehåller rättsliga krav på hur dokumentation över en genomförd upphandling ska göras och vissa krav på att handlingar bevaras.

Denna dokumentation är nödvändig bland annat för att myndigheten ska kunna lämna information vid en efterföljande överprövning, talan om ogiltigförklaring av ingånget avtal eller vid en skadeståndstalan. Om myndigheten inte kan styrka vad som gjorts i samband med en upphandling kan det få processrättsliga konsekvenser. Därutöver finns också allmänhetens krav på att få ta del av allmänna handlingar. Ytterligare skäl för att dokumentationen görs på rätt sätt och att myndigheten iakttar underrättelseskyldigheten är att leverantörerna ska kunna ta till vara sin rätt.

Årets granskning visar även att vissa myndigheter tar väsentliga ekonomiska risker genom att sluta "rentinghyresavtal", det vill säga räntebaserade avtal. I dagsläget kan dessa hyresavtal te sig ekonomiskt försvarbara men även en mycket liten räntehöjning kan få betydande ekonomiska konsekvenser för berörda myndigheter.

Riksrevisorernas bedömning

Vår generella bedömning är att de flesta myndigheters redovisning håller en hög kvalitet och ger en i allt väsentligt rättvisande bild av verksamheten. I år lämnades revisionsberättelse med modifierat uttalande, det vill säga avvikande mening eller reservation, för endast fyra myndigheter. Det är dock värt att notera att tolv myndigheter valde att komplettera redan beslutad årsredovisning. För åtta av dessa myndigheter rörde sig kompletteringen om förhållanden som hade föranlett en reservation i revisionsberättelsen om inte kompletteringen gjorts. Det finns således fortsatt behov av att tydliggöra myndigheternas ansvar för sin redovisning och att de ska lämna en fullt kvalitetssäkrad årsredovisning till regeringen i tid.

Granskningen av årsredovisningarna har också visat att många myndigheter har svårt att tillämpa LOU. Ett särskilt problemområde är upphandling av lokaler, där bristen på kunskap är tydlig. Det kan därför finnas anledning för regeringen att särskilt följa detta område.

Myndigheternas beskrivning av arbetet med intern styrning och kontroll

Som ett led i arbetet med den årliga rapporten har vi gjort en särskild genomgång av årsredovisningarna för de myndigheter som ska följa förordningen om intern styrning och kontroll (FISK-myndigheterna). Genomgången har rört myndigheternas intyganden och beskrivningar av arbetet med intern styrning och kontroll. Vår analys har avsett vilka områden som myndigheterna tar upp som särskilt riskfyllda, samt hur man beskriver och motiverar sina bedömningar.

Vilka riskområden tar myndigheterna upp?

Genomgången visar att områden som upplevs som riskfyllda för 2011 och 2012 är kompetensförsörjning, IT och informationssäkerhet samt upphandling. Därutöver förefaller flera myndigheter vara i färd med att förtydliga ansvarfördelningen för den interna styrningen och kontrollen i organisationen.

Det till synes vanligast förekommande förbättringsområdet som tas upp i myndigheternas intyganden är *IT och informationssäkerhet*. Riskerna som tas upp handlar främst om styrning, ansvar och rutiner. Att området är förenat med höga risker har också konstaterats av internrevisionen på myndigheter som till exempel Socialstyrelsen, Finansinspektionen och Skolverket. Exempel på IT-risker som tagits upp är risk för att inte klara av kraven på en modern e-förvaltning (Skatteverket 2011) samt risk när det gäller kvalitetssäkring av indata och i överföring mellan olika IT-system (polisen 2011 och 2012).

Ett annat område som i myndigheternas intyganden beskrivs som riskfyllt är *kompetensförsörjning* eller förmåga att rekrytera och behålla rätt kompetens. Detta tycks utgöra en risk för framför allt många universitet och högskolor, men även för andra myndigheter. En myndighet som i sin årsredovisning bedömt detta som en betydande risk är Skogsstyrelsen. Riskerna har formulerats enligt följande: "Risk att ej klara av vår uppdragsverksamhet och myndighetsuppgift beroende på brister i kompetensförsörjning och produktionsplanering." Skogsstyrelsen beskriver därefter de åtgärder som vidtagits med anledning av risken såsom bemanningsplanering och kompetensdatabas samt den kommande uppföljningen som planeras 2012.

Upphandling är ytterligare ett utvecklingsområde som tas upp i flera myndigheters årsredovisningar. Myndigheterna synes ha svårigheter med att säkerställa regelefterlevnad samt utforma fungerande kontrollåtgärder och uppföljningar av inköp och upphandling.

Avslutningsvis nämns risker rörande otydlighet i *ansvarsfördelning för intern styrning och kontroll* på olika nivåer i organisationen som ett förbättringsområde i flera myndigheters årsredovisningar.

Hur beskriver myndigheterna sitt arbete?

Även det sätt på vilket myndigheterna redogör för sitt arbete med intern styrning och kontroll varierar. I de flesta myndigheters årsredovisningar föregås myndighetsledningens ställningstagande av en beskrivning av det internkontrollarbete som bedrivits under året samt hur de risker som identifierats har hanterats. I andra myndigheters årsredovisningar finns enbart intygandemeningen om intern styrning och kontroll med. Med andra ord saknas helt motivering till ställningstagandet. Därutöver redovisas i vissa myndigheters årsredovisningar arbetet med intern kontroll tydligt i ett särskilt avsnitt, medan det i andra myndigheters årsredovisningar är invävt i andra avsnitt av texten.

Skatteverket kan nämnas som ett exempel på en myndighet som motiverat sitt ställningstagande om en betryggande intern styrning och kontroll. I ett särskilt avsnitt i årsredovisningen redovisas de risker som identifierats inför 2011, vilka åtgärder som vidtagits med anledning av dessa och vilka risker som kvarstår inför 2012. Avslutningsvis görs dessutom en sammanfattning i vilken myndigheten förklarar varför dessa risker sammantaget ändå inte bedöms påverka ställningstagandet.

Pensionsmyndigheten är ett annat exempel på en myndighet som i ett särskilt avsnitt i årsredovisningen redogör för det arbete med intern styrning och kontroll som ligger till grund för intygandet. Exempelvis beskrivs myndighetens tillämpande av COSO-modellen med arbetsordning för att förtydliga ansvar och roller. I texten redogörs även för myndighetens olika risker samt den nivå dessa bedöms ligga på. I det slutliga intygandet om intern styrning och kontroll förklaras att en brist föreligger; myndighetens förmåga att upprätthålla en tillfredsställande nivå avseende handläggningstiderna inom processen återkrav.

Värd att nämna är vidare den beskrivning som återfinns i *Sidas* årsredovisning. Sidas ledning intygar att årsredovisningen ger en rättvisande bild av verksamhetens resultat samt av kostnader, intäkter och myndighetens ekonomiska ställning. Samtidigt anger myndighetsledningen att bedömningen inte omfattar de ekonomiska åtaganden som ingått av Regeringskansliet inom de anslagsposter som Regeringskansliet beslutar om men som Sida administrerar utbetalningar för. Anledningen är att Sida den 1 januari 2011 övertog dispositionsrätten för flera anslagsposter från Regeringskansliet. Sidas ansvar för hanteringen är begränsad till att utbetala medel i enlighet med de beslut som Regeringskansliet fattar samt att Sida ska utföra vissa administrativa kontroll- och provningsmoment. Utfallen för berörda anslag ska redovisas i Sidas årsredovisning. Förfarandet leder till oklarheter i ansvaret för förvaltningen av dessa anslagsposter. För bemyndiganden har Regeringskansliet hela ansvaret

för hanteringen av de utestående ekonomiska åtaganden som Sida ska redovisa i sin årsredovisning. Sidas ledning har inte någon möjlighet att bedöma om redovisade åtaganden ges en rättvisande bild i årsredovisningen, eftersom de inte har fått tillgång till de underlag som Regeringskansliet hanterar.

Riksrevisorernas bedömning

Sammanfattningsvis varierar det sätt på vilket myndigheterna redovisar sitt arbete med intern styrning och kontroll och därigenom hur väl de underbygger sitt ställningstagande. Det är enligt vår mening en fördel om detta ställningstagande följs av en beskrivning av hur myndigheten följt upp och hanterat sina risker. Av beskrivningen bör framgå hur myndigheten motiverar eventuellt borttagande av tidigare risker och vilka risker som kvarstår och/eller tillkommit sedan föregående årsredovisning. Detta har som framgår ovan också flera myndigheter gjort i sina årsredovisningar.

De till synes vanligast förekommande riskerna i myndigheternas årsredovisningar är kompetensförsörjning, IT och informationssäkerhet och upphandling.

Förvaltningsansvaret blir som nämns ovan oklart när Regeringskansliet har ansvaret för hanteringen av de utestående åtaganden som Sida ska redovisa i sin årsredovisning. Vi menar därför att den aktuella konstruktionen bör övervägas.

Effektivitetsrevisionens strategier

Inom effektivitetsrevisionen sker granskningen främst inom ramen för granskningsstrategier. Planeringen av effektivitetsrevisionens verksamhet presenteras i *Riksrevisionens granskningsplan*. Den utgår från dessa strategier som utgörs av en serie granskningar på samma tema. Strategierna omfattar områden eller teman där vi identifierat väsentliga frågeställningar som vi belyser ur olika aspekter i ett antal granskningar. Slutsatserna av granskningen inom respektive strategi redovisas normalt i en slutrapport.

Sedan publiceringen av Riksrevisorernas årliga rapport 2011 har vi bedrivit effektivitetsrevision inom tio strategier, varav två avslutats med särskilda slutrapporter.

Avslutade strategier under året

Rättsväsendets samlade effektivitet

Denna strategi startade 2008 och har bedrivits utifrån den centrala frågeställningen: *Hanterar rättsväsendets olika delar brottslighet på ett samlat och effektivt sätt?*

Fokus i strategin ligger dels på rättsmyndigheternas förmåga att bedriva verksamheten så att ärendeflödet av brottmål är effektivt, dels på hur regeringen styr, följer upp och ger förutsättningar för detta.

Rapporten *Att hantera brottmål effektivt – En utmaning för regeringen och rättsväsendet* (RiR 2011:27) som publicerades i december 2011 avslutade strategin. I slutrapporten analyserar Riksrevisionen orsaker till effektivitetsbristerna i rättsväsendet med fokus på regeringens och myndigheternas styrning under perioden 2000–2011.

Sammanlagt har åtta granskningar, utöver slutrapporten, genomförts inom strategin.

Statens roll i utbildningssystemet

Inom strategin, som inleddes 2007, har Riksrevisionen granskat regeringens styrning av verksamheten vid universitet och högskolor samt hur lärosätena leder och följer upp sin verksamhet. Inom strategin har såväl utbildningen som forskningen inom högskolan belysts.

Strategin avslutades i mars 2012 genom slutrapporten *Att styra självständiga lärosäten* (RiR 2012:4). Den övergripande granskningsfrågan i denna rapport är *Har regeringen skapat förutsättningar för en väl fungerande högskola?* Fokus för analysen i rapporten är hur systemen för resurstilldelning styr i relation till sektorns övergripande mål om kvalitet och effektiv resursan-

vändning. Sammanlagt har, utöver slutrapporten, tio rapporter publicerats inom strategin.

Pågående strategier

Offentliga finanser

Strategin har pågått sedan 2006 och utgår från frågeställningen:

Använder staten sina styrmedel på ett effektivt och ändamålsenligt sätt för att säkerställa stabila och hållbara offentliga finanser?

Förutom återkommande granskningar av regeringens budgetproposition fokuserar strategin på granskningar inom skatteområdet och finansmarknadsområdet. Totalt har 26 rapporter inom temat publicerats, varav tre stycken under det senaste året. Strategin ska avslutas under 2014.

Infrastruktur på nya villkor

Strategin inleddes 2009 och utgår från följande frågeställning:

Är statens instrument för att utveckla och underhålla transportinfrastrukturen utformade så att de leder till en effektiv användning av resurserna?

Strategin syftar till att söka förklaringar till varför fördyringar och andra effektivitetsproblem uppstår, det vill säga varför instrumenten för att styra åtgärder för att underhålla och utveckla infrastrukturen inte fungerar.

Totalt har tio rapporter publicerats inom strategin, varav tre det senaste året. Strategin kommer att avslutas med en slutrapport hösten 2012.

Försvarets förmåga

Strategin utgår från följande övergripande frågeställning:

Vilken förmåga har försvaret att under effektivt resursutnyttjande lösa de av regeringen ställda uppgifterna?

Syftet med granskningsstrategin är att samlat granska regeringens och myndigheternas genomförande av riksdagens beslut och övriga intentioner som påverkar försvarets inriktning och förmåga.

Strategin inleddes i slutet av 2009. Hittills har sex granskningar publicerats, varav två det senaste året. Strategin planeras att avslutas 2013.

Hållbar utveckling – Klimat

Strategins centrala frågeställning är:

Använder staten sina styrmedel så att utsläppen av växthusgaser minskar i enlighet med målen och till rimliga kostnader?

Fokus för granskningsstrategin är i vilken utsträckning statens insatser bidrar till att minska utsläppen och till vilka kostnader. I bedömningen av vad som är rimliga kostnader är ambitionen att även beakta sidoeffekter och vem som betalar för utsläppen. Utöver Sveriges och EU:s klimatmål utgår granskningarna från riksdagens uttalanden om kostnadseffektivitet och att förorenaren ska betala. Strategin ska, så långt det är möjligt, täcka in styrmedel som är ekonomiskt omfattande och som har stor potential att bidra till måluppfyllelse.

Klimatstrategin påbörjades 2010 och totalt har åtta stycken granskningar publicerats, varav fyra det senaste året. Strategins slutrapport färdigställs under 2013.

Staten på marknaden

Denna strategi som inleddes under 2011 utgår från den övergripande frågan:

Agerar staten på ett sätt som innebär att de statliga åtagandena fullföljs effektivt på olika marknader?

Syftet med granskningsstrategin är att undersöka effektiviteten i genomförandet av statliga åtaganden på marknader som har genomgått strukturella förändringar av de grundläggande förutsättningarna och där det finns statliga bolag verksamma. Marknader som hittills omfattats av granskning är myndigheternas tjänsteexport, apoteksmarknaden, rymdmarknaden, telekom och elmarknaderna.

Hittills har tre granskningsrapporter publicerats. Strategin avslutas med en slutrapport 2013.

Etablering och integration

Även denna strategi startades under 2011. Strategin utgår från följande centrala frågeställning:

Är de statliga insatserna inom arbetsmarknads- och utbildningsområdena lämpligt utformade för att bidra till etablering på arbetsmarknaden och i samhället i övrigt av personer med utländsk bakgrund?

Granskningsstrategin som avser etablering och integration har avgränsats till områdena arbetsmarknad och utbildning. Det finns inom dessa områden indikationer på att de statliga insatserna inte är ändamålsenliga och effektiva mot bakgrund av riksdagens intentioner och de demografiska utmaningar som Sverige står inför.

Hittills har två rapporter publicerats inom strategin som ska avslutas 2014.

Staten och vården

Strategin startades 2011 och beräknas pågå till 2014. Den centrala frågeställningen är:

Främjar statens insatser effektiviteten och kvaliteten inom hälso- och sjukvården för att nå målet om en god vård på lika villkor?

Syftet är att genom granskningar av de statliga insatserna inom hälso- och sjukvården ge underlag för en förbättrad statlig styrning av vård och omsorg, som i förlängningen kan ge bättre förutsättningar för en god vård på lika villkor.

Den första granskningen i strategin publicerades i maj 2012.

Statens insatser på skolområdet

Strategin utgår från frågeställningen *Leder statens styrning till en effektiv och mer likvärdig skola?*

Strategin inleddes under 2011, och utgångspunkten för strategin är att granska om statens styrning leder till att alla elever får sin rätt till utbildning tillgodosedd.

I slutet av juni 2011 publicerades den första granskningsrapporten i strategin. Granskningen handlade om statens insatser för en likvärdig betygssättning i grundskolan. Strategin ska avslutas 2014.

Effektivitetsrevisionens rapporter – våra viktigaste iakttagelser

Sedan vi publicerade vår årliga rapport för 2011 har totalt 23 granskningsrapporter från effektivitetsrevisionen publicerats. I detta avsnitt redovisar vi de viktigaste iakttagelserna från dessa rapporter sorterade per riksdagsutskott. Det bör påpekas att Riksrevisionens granskningsrapporter i vissa fall kan beröra flera riksdagsutskott. Här redovisar vi rapporterna under det utskott som berett rapporten.

Finansutskottet (FiU)

Statliga myndigheters tjänsteexport (RiR 2011:24)

I rapporten granskas statliga myndigheters tjänsteexport. Enligt ESV uppgick myndigheternas tjänsteexport under 2009 till cirka 700 miljoner kronor. Granskningen omfattar 28 myndigheters tjänsteexport.

Riksrevisionen konstaterar i granskningen att styrningen av tjänsteexporten är otydlig. Riksdagen uppmuntrar tjänsteexport, men det saknas tydliga mål för verksamheten. I många fall görs ingen uppföljning av tjänsteexporten, och resultatet av verksamheten är därmed oklart. Tjänsteexportens omfattning är dessutom okänd på grund av ofullständig återrapporering. Flera myndigheter bedriver tjänsteexport utan att rapportera den. Tjänsteexportens omfattning kan, enligt Riksrevisionens uppskattning, vara dubbelt så stor som den som officiellt rapporterats.

Bristfällig styrning av tjänsteexporten har lett till att myndigheter kan göra lite som de själva vill. Det gäller exempelvis prissättningen av tjänsteexporten, vilket kan leda till ett ineffektivt resursutnyttjande. Riksdagen har uttryckt att tjänsteexporten ska bedrivas till full kostnadstäckning, vara begränsad till myndigheters unika kompetens samt inte konkurrera med inhemska privata aktörer. Den varierande prissättningen och de obefintliga återrapporeringskraven försvårar, för att inte säga omöjliggör, för regeringen att följa upp till vilken grad detta efterlevts.

Riksrevisionen bedömer att regeringen inte har tillräckliga underlag för att kunna förse riksdagen med en rättvisande bild av den statliga tjänsteexporten.

Stabilitetsfonden – Gör den skäl för namnet? (RiR 2011:26)

Stabilitetsfonden är ett av statens nya verktyg för att finansiera och hantera framtida finanskriser. Genom avgifter till Stabilitetsfonden är det meningen att den finansiella sektorn, i stället för skattebetalarna, ska stå för eventuella framtida stödåtgärder. Riksrevisionen har granskat om Stabilitetsfondens

utformning är effektiv och om den användes i enlighet med riksdagens intentioner i samband med Nordeas nyemission 2009.

Riksrevisionen konstaterar att Stabilitetsfonden i dag är konstruerad så att staten måste ge ut nya statsobligationer för att finansiera eventuella utgifter för stödåtgärder. Det är inte säkert att detta är den placeringspolicy som långsiktigt leder till den lägsta kostnaden för att hantera en finanskris.

Enligt Riksrevisionens mening ska en effektiv stabilitetsfond leda till att statens finansiella ställning stärks då behållningen i fonden ökar. Statens finansiella sparande stärks visserligen när avgifterna till fonden betalas in, men utvecklingen av statens finansiella ställning bestäms av det finanspolitiska ramverket och dess överskottsmål. Avgifterna till Stabilitetsfonden räknas med då sparandet stäms av mot överskottsmålet, vilket får till resultat att uppbyggandet av Stabilitetsfonden inte får någon effekt på statens finansiella ställning.

Miljökrav i offentlig upphandling – är styrningen mot klimatmålet effektiv? (RiR 2011:29)

Miljökrav i offentlig upphandling är ett av statens styrmedel för att minska belastningen på miljö och klimat. Styrmedlet ska bland annat bidra till att nå etappmålet för år 2020 för miljö kvalitetsmålet *Begränsad klimatpåverkan*. Riksrevisionen har granskat om regeringen, berörda myndigheter och Miljöstyrningsrådet använder styrmedlet på ett effektivt sätt så att det bidrar till etappmålet för 2020 samt om styrningen i övrigt varit effektiv.

Riksrevisionens övergripande slutsats är att regeringens styrning av arbetet med miljökrav i offentlig upphandling behöver stärkas för att öka effektiviteten i styrmedlet. Regeringens handlingsplan för ökade miljökrav vid offentlig upphandling bör knytas tydligare till miljö kvalitetsmålen och uppdragen i planen behöver uppdateras. Regeringens handlingsplan saknar en tydlig riktning mot prioriterade miljöproblem. Det gör det svårt att bedöma i vilken grad och inom vilka områden miljökrav i offentlig upphandling kan bidra till att minska negativ miljöpåverkan för att uppnå miljö kvalitetsmålen. Det skulle gå att skapa starkare styrning och högre effektivitet genom att peka ut prioriterade produktgrupper i förordning. Regeringens prioritering av produktgruppen miljöbilar är ett exempel på ett område där detta, trots vissa brister i styrning och uppföljning, har lyckats. Det har lett till minskade utsläpp och samtidigt hållit transaktionskostnaderna låga.

Tillämpningen av det finanspolitiska ramverket – Regeringens redovisning i budgetpropositionen för 2012 (RiR 2011:30)

Riksrevisionen granskar regelbundet de ekonomiska propositionerna, och i denna rapport granskas om inriktningen av finanspolitiken i budgetpropositionen för 2012 stämmer överens med det finanspolitiska ramverket. Diskussionen förs i första hand med utgångspunkt i regeringens redovisade bedöm-

egenskap.:Fel! Okänt namn på dokumentegenskap.Fel! Okänt namn på dokumentegenskap.

ning av reformutrymmet. Reformutrymmet är det utrymme i statens budget som kan tas i anspråk för permanenta skattesänkningar och utgiftsökningar.

Regeringens bedömning av reformutrymmet i budgetpropositionen är mer strukturerat och utförligt beskriven än tidigare. Presentationen följer i stort de principer och utgångspunkter man tidigare klargjort ska gälla. Samtidigt kan transparensen i redovisningen förbättras ytterligare.

I bedömningen av reformutrymmet lägger regeringen stor vikt vid osäkerheten om den framtida ekonomiska utvecklingen och argumenterar för att det nu är extra angeläget med säkerhetsmarginaler. I resonemanget om risker bör man dock ha i åtanke att det redan finns en buffert inbyggd i den nivå man valt för överskottsmålet.

Riksrevisionen menar att regeringens ansats med en ”samlad bedömning” av reformutrymmet riskerar att leda till sämre transparens i finanspolitiken. Transparensen skulle förbättras om regeringen i redovisningen av sin bedömning tydligare skilde på det potentiella reformutrymme som är möjligt med utgångspunkt i det finanspolitiska ramverket och storleken på den extra säkerhetsmarginal som regeringen räknar med.

Skatteutskottet (SkU)

Klimatrelaterade skatter – Vem betalar? (RiR 2012:1)

Riksrevisionen har granskat användningen av klimatrelaterade skatter, främst energi- och koldioxidskatt. De är betydande styrmedel för att nå riksdagens klimatmål. De klimatrelaterade skatterna ska vara kostnadseffektiva och utgå från principen om att förorenaren ska betala för utsläppen.

Fokus för granskningen är om rapporteringen till riksdagen av näringslivets och hushållens kostnader och effekterna av de klimatrelaterade skatterna är tydlig och överblickbar samt om det är stora skillnader i hur mycket olika förorenare får betala.

Granskningen visar att det är stora skillnader mellan olika förorenares utgifter för klimatrelaterade skatter och för utsläppsrätter i EU:s handelssystem. Klimatrelaterade skatter och handelssystemet för utsläppsrätter är olika styrmedel, men tillsammans har de i praktiken medfört ökade skillnader.

Regeringens och myndigheternas analyser och redovisning ger ingen samlad och tydlig bild av utgifter för och effekter av de klimatrelaterade skatterna. Därmed saknar myndigheterna, regeringen och riksdagen underlag för att bedöma om de klimatrelaterade skatterna i kombination med andra styrmedel är kostnadseffektiva och i vilken utsträckning de överensstämmer med principen om att förorenaren ska betala. Vidare saknas underlag för att bedöma risken för koldioxidläckage, det vill säga att produktion förläggs till länder utan eller med lägre utgifter för utsläpp, för olika branscher och delbranscher i Sverige.

Justitieutskottet (JuU)

It-stödet i rättskedjan (RiR 2011:25)

Rättsväsendets myndigheter har sedan många år väl kända brister i it-stödet. Regeringens mål har sedan 15 år varit att skapa en bättre informationsförsörjning för ett effektivare ärendeflöde i rättskedjan och brottmålsprocessen, men få konkreta resultat har hittills uppnåtts. Kostnaderna för it-verksamheten är betydande, cirka 2,26 miljarder kronor 2011, och har hittills ökat varje år. Det är angeläget att få ned kostnader för gamla system och it-stöd för att kunna utveckla nya.

Riksrevisionens slutsats av granskningen av it-stödet i rättskedjan är att regeringen och myndigheterna samlat, trots vissa tydliga förbättringar och insatser, ännu inte skapat tillräckliga förutsättningar för att utveckla ett effektivt it-stöd. Regeringen har ingen långsiktig planering för arbetet. Det finns en risk att myndigheternas angelägna insatser inte påbörjas eller genomförs i tid, vilket kan leda till ökade kostnader och att nytt it-stöd inte utvecklas i den takt som krävs. Flera viktiga it-projekt inom rättsväsendets myndigheter är försejade och fördröjda. Riksrevisionen konstaterar att myndigheternas arbete med att ta fram it-strategier, handlingsplaner, budgetar och långsiktiga prognoser för it-verksamheten har kommit olika långt. Det finns behov av bättre styrning av it-verksamheten och en ökad samverkan mellan myndigheterna.

Att hantera brottmål effektivt – En utmaning för regeringen och rättsväsendet (RiR 2011:27)

Brottslighet medför lidande och kostnader för enskilda människor och för samhället i stort. Riksrevisionen har i en serie granskningar på temat *Rättsväsendets samlade effektivitet* bedömt effektiviteten i rättsväsendet och specifik brottmålsprocessen. Utifrån iakttagelserna från de åtta granskningar som genomförts 2008–2011 har Riksrevisionen analyserat orsaker till effektivitetsbristerna med fokus på regeringens och myndigheternas styrning under perioden 2000–2011.

Slutsatsen är att rättsväsendets myndigheter, trots stora anslagsökningar och medvetenhet om de brister som finns, inte lyckats förbättra resultaten och effektivisera verksamheten. Det finns fortfarande mycket kvar att göra i hela rättskedjan – från anmälan till dom och verkställighet av straff. Regeringens och myndigheternas åtgärder har inte fått tillräckligt genomslag. En förklaring till detta är regeringens och myndigheternas styrning. Rättsväsendets karaktär och uppdrag påverkar dock förutsättningarna att styra rättsväsendet. Brottsligheten har också utvecklats och internationaliserats under 2000-talet, vilket ställer krav på styrningen.

Granskningen visar att regeringen saknar viktig kunskap och en strategisk och åtgärdsinriktad plan för effektiv och långsiktig styrning och att myndigheternas styrning inte fått genomslag i den operativa verksamheten. Samver-

egenskap.:Fel! Okänt namn på dokumentegenskap.Fel! Okänt namn på dokumentegenskap.

kan inom rättsväsendet och i rättskedjan behöver utvecklas. Regeringen och myndighetsledningarna måste därför tydliggöra hur målen för verksamheten ska uppnås, vilka prioriteringar som krävs och vilka åtgärder som måste vidtas.

Försvarsutskottet (FöU)

Besparingar i försvarets materielförsörjning – regeringens genomförandegrupp 2008 (RiR 2012:5)

I rapporten granskas konsekvenserna av de besparingar i försvarets materielförsörjning som regeringen beslutade om 2008. Cirka 2,8 miljarder kronor skulle sparas under en treårsperiod. I stället för att ge Försvarsmakten uppdraget att göra besparingarna valde regeringen att tillsätta en genomförandegrupp. Gruppen fick i uppdrag att föreslå hur besparingarna skulle tas ut genom att stryka eller reducera ett antal materielprojekt.

Riksrevisionen anser att regeringens val av styrning skapar problem med hur ansvaret kan utkrävas i efterhand. Granskningen visar dessutom att arbetet med att ta fram besparingarna präglas av bristfällig dokumentation, vilket försvårar insyn och uppföljning.

Besparingarna har medfört vissa brister i Försvarsmaktens verksamhet. De har bland annat haft negativ påverkan på Försvarsmaktens möjligheter att upprätthålla vissa delförmågor som myndigheten bedömt som viktiga för den operativa förmågan.

För att uppnå besparingarna avbröts flera materielprojekt som rörde direktanskaffning av materiel, vilket inte överensstämmer med principerna i regeringens materielförsörjningsstrategi. Många av de materielprojekt som avbröts för att nå besparingarna har återkommit, ibland till en högre kostnad. Både regeringen och Försvarsmakten hade kunnat säkerställa att besparingarna togs ut på ett mer effektivt sätt genom ett mer utvecklat samarbete.

Granskningen visar också att regeringen inte har gett riksdagen tillräcklig information om innebörden av besparingarna.

Den nordiska stridsgruppen – Nordic Battlegroup 2011 (RiR 2012:11)

EU-stridsgrupperna är en del av EU:s koncept för militär snabbinsatsförmåga och ska kunna användas inom ramen för EU:s krishantering. Kännetecknande är att de ska kunna sättas in inom tio dagar för att verka under kort tid. Sverige har vid två tillfällen tagit ansvar för att organisera och producera en sådan styrka, Nordic Battlegroup 2008 (NBG08) samt Nordic Battlegroup 2011 (NBG11).

Riksrevisionen har tidigare granskat framtagandet av NBG08. Riksrevisionens granskning av den andra nordiska stridsgruppen, NBG11, visar att

framtagandet av NBG11 sammantaget fungerade bättre än vad som var fallet för NBG08. NBG11 anmälades utan begränsningar till EU, och Riksrevisionen har inte funnit grund för att ifrågasätta detta. Riksrevisionen menar dock att det är viktigt att komma ihåg att en styrka av denna storlek och sammansättning sannolikt är mindre effektiv i situationer där konfliktnivån är hög.

Försvarsmakten har tillvaratagit erfarenheter från NBG08, men vissa brister kvarstår. Svag samordning inom Försvarsmaktens högkvarter medförde att myndigheten inte lyckades få fram styrande dokument för förbandet i tid. Detta påverkade bland annat materielförsörjningen samt utbildning och övning. Vidare tog Försvarsmakten risker när man planerade för materiel med knapp tillgång, som till exempel fordon.

Regeringen har skärpt styrningen. En ram fastställdes till 1 600 svenskar, men denna och övrig styrning skedde sent i förhållande till förbandsproduktionen.

Socialförsäkringsutskottet (SfU)

Vad blev det av de misstänkta bidragsbrotten? (RiR 2011:20)

I syfte att minska omfattningen av felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen infördes bidragsbrottslagen i augusti 2007. Regeringen framhöll i propositionen att mycket talar för att brottsligheten mot välfärdssystemen kan vara omfattande och att den leder till stora felaktiga utbetalningar. Riksrevisionen har granskat statens insatser mot bidragsbrott efter införandet av bidragsbrottslagen.

Granskningen visar att det finns effektivitetsbrister i hela kedjan av myndigheter som hanterar bidragsbrott. Bidragsbrottsärenden blir liggande vid myndigheterna och genomströmningstiderna är långa. Många ärenden läggs ned i olika delar av utredningskedjan, och många bidragsbrott klaras inte upp. Det saknas ett lärande i utredningskedjan, och granskningen visar brister både vad gäller handläggarnas utbildning och återkopplingen från de brottsutredande myndigheterna.

Det faktiska antalet bidragsbrott avviker dessutom från regeringens bedömning av brottslighetens omfattning. Det finns därmed en risk för att regeringens styrning baseras på en föreställning om att bidragsbrotten är fler än vad de faktiskt är, vilket kan leda till felaktiga prioriteringar.

Riksrevisionen bedömer vidare att det straffrättsliga systemet för bidragsbrott inte är effektivt, vilket kan minska den förebyggande effekt som var regeringens huvudsakliga motiv till kriminaliseringen. Arbetet med bidragsbrott är inte heller lönsamt på alla myndigheter, och myndigheterna har fått olika förutsättningar att tillämpa lagen och uppfylla kraven på kostnadseffektivitet.

Socialutskottet (SoU)

Statens försäljningar av apotek (RiR 2012:10)

I april 2009 beslutade riksdagen att omreglera apoteksmarknaden. Centralt i omregleringen var patient- och konsumentperspektivet. Konsumenterna skulle få ökad tillgång till läkemedel, bättre service och tjänsteutbud samt lägre läkemedelskostnader. Apoteksförsäljningarna var en viktig del av omregleringen. De skulle ske affärsmässigt och verka för omregleringens mål.

Riksrevisionen har granskat om regeringen genomfört försäljningarna i enlighet med riksdagens intentioner och om de redovisats på ett transparent och ändamålsenligt sätt.

Riksrevisionen bedömer att regeringens genomförande inte var ändamålsenligt i förhållande till försäljningens mål. Det hade varit ändamålsenligt om regeringen analyserat i vilka avseenden och inom vilka områden det fanns risker för att marknaden ensam inte skulle kunna leverera det önskvärda resultatet. Regeringens organisering och arbetssätt i vissa delar av försäljningarnas genomförande motverkade en effektiv användning av statens resurser. Detta dels genom hur villkoren för marknaden preciserades, dels genom styrningen av Apoteket AB.

Regeringens rapportering till riksdagen om hur försäljningarna genomförts är hittills knapphändig och otydlig. Efter omregleringens genomförande kontrollerar staten, i allt väsentligt, två apotekskoncerner, vilket inte framgår tydligt av redovisningen till riksdagen. Riksrevisionen bedömer att den statliga koncern, som kontrollerar den nya detaljistkedjan, Apoteksgruppen, fått ett informationsövertag på apoteksmarknaden.

Tandvårdsreformen 2008 – när den alla? (RiR 2012:12)

Regeringen genomförde en ny tandvårdsreform 2008. Syftet med reformen var att utvidga den förebyggande tandvården och att erbjuda tandvård till en rimlig kostnad för personer med stora tandvårdsbehov. Regeringen införde därför ett allmänt tandvårdsbidrag för att öka besöksfrekvensen och ett högkostnadsskydd för att minska de ekonomiska hindren att genomföra den tandvård som behövs för personer med stora tandvårdsbehov.

I rapporten granskas om målen med reformen uppfylls och om statens insatser har varit effektiva medel för att bidra till att målen nås.

Granskningen visar att besöksfrekvensen ökat marginellt sedan reformen infördes och att den inte når upp till de nivåer som regeringen hoppades på. Det allmänna tandvårdsbidraget är varken känt eller utformat på ett sätt som gör att det leder till fler besök.

Högekostnadsskyddet utgör visserligen många gånger ett bra skydd mot höga tandvårdskostnader. Men den höga graden av självfinansiering leder ofta till att personer med låga inkomster och stora tandvårdsbehov fortfarande har svårt att ta del av skyddet.

Riksrevisionen bedömer att en förklaring till att målen med reformen hittills inte har uppnåtts är att en stor del av befolkningen varken känner till högkostnadsskyddet eller det allmänna tandvårdsbidraget. Patientens ställning som tandvårdskonsument har inte stärkts.

Utbildningsutskottet (UbU)

Användningen av basanslaget för forskning och forskarutbildning (RiR 2011:21)

I rapporten granskas hur basanslaget för forskning och forskarutbildning används vid universitet och högskolor. Basanslaget ska ge universitet och högskola förutsättningar att fatta långsiktiga beslut om sin forskning och att värna lärosätets integritet gentemot samarbetspartners.

Granskningen visar att det saknas övergripande kunskap om hur basanslaget används och vad forskarutbildningen kostar. Detta försvårar för lärosätena att fatta välgrundade beslut om dimensionering och långsiktiga forsknings-satsningar. Åtaganden om framtida samfinansiering av forskningsprojekt binder upp en betydande andel av lärosätenas nuvarande och framtida basanslag, vilket inte framgår i redovisningen. Detta innebär en finansiell risk. Vidare har vissa mindre lärosäten svårt att få sitt basanslag att räcka till mer än samfinansiering och delar av forskarutbildningen. Sammantaget innebär det att lärosätena kan få svårt att uppfylla riksdagens intentioner med basanslaget och att värna sin integritet gentemot sina samarbetspartner.

Riksrevisionen konstaterar i granskningen att lärosätena behöver utveckla sin interna redovisning så att den ger bättre underlag för att bedöma risker, prioritera och följa upp basanslagets användning. Vidare konstateras att regeringen inte följer upp basanslagets användning, vilket enligt Riksrevisionen innebär en risk att regeringen saknar kunskap för att effektivt kunna styra tilldelningen av basanslag och att följa upp om de intentioner som riksdagen har haft med basanslaget uppnås.

Lika betyg, lika kunskap? En uppföljning av statens styrning mot en likvärdig betygssättning i grundskolan (RiR 2011:23)

I granskningen undersöks statens insatser för en likvärdig betygssättning i grundskolan. Problemet med bristande likvärdighet i betygssättningen har varit känt under lång tid, och omfattande insatser har vidtagits för att åtgärda problemet, hittills utan uppenbara framgångar. Riksrevisionens granskning tyder på att de metoder som Skolverket hittills har använt för att styra mot en mer likvärdig betygssättning genom olika typer av stöd inte har fått ett tillräckligt genomslag bland de betygssättande lärarna. Någon bred utvärdering av orsakerna till att betygssättningen fortfarande inte är likvärdig har heller inte gjorts.

egenskap.:Fel! Okänt namn på dokumentegenskap.Fel! Okänt namn på dokumentegenskap.

Ansvar för att betygssättningen sker på ett likvärdigt sätt är delat mellan staten och kommunala eller enskilda huvudmän. Det komplicerar styrningen. Den bild som framträder i granskningen är att staten inte fullt ut använder sitt mandat att styra mot en likvärdig betygssättning. Skolverkets stödmaterial har inte fått genomslag hos de betygssättande lärarna. De nationella ämnesproven har för många syften och mål för att stödja en likvärdig betygssättning.

Skollagen har nu ändrats så att huvudmännens och rektorernas ansvar generellt har blivit tydligare. Det är viktigt att Skolverket analyserar vad skolvårdsmännens tydligare roll innebär och utifrån den analysen inriktar sin styrning så att skolhuvudmännens ansvar för att skapa förutsättningar för en likvärdig betygssättning får effekt.

Svensk klimatforskning – Vad kostar den och vad har den gett? (RiR 2012:2)

För att nå de långsiktiga klimatmålen är forskning och teknikutveckling väsentliga. I rapporten granskas hur mycket staten satsar på klimatforskningen, vilka områden forskningen är inriktad mot och vilka resultat forskningen hittills har lett till. Granskningen fokuserar främst på klimatforskning som direkt eller indirekt handlar om att minska utsläppen av växthusgaser.

Riksrevisionens övergripande slutsats är att klimatforskningen har potential att bidra till att klimatmålen kan nås. Granskningen visar att svensk klimatforskning fått mer pengar under senare år och producerar många vetenskapliga artiklar och patentansökningar. Men regeringens uppföljning av klimatforskningens omfattning, inriktning och resultat är otillräcklig. Därmed är det oklart i vilken utsträckning klimatforskningen faktiskt stöder klimatmålen och bidrar till minskade utsläpp på sikt samt om forskningsresultaten kommer till användning i näringslivet och samhället.

Varken regeringen eller forskningsfinansiärerna har tagit fram en gemensam definition av klimatforskning i Sverige. Det finns ingen myndighet eller departement som har utpekat ansvar för att samordna klimatforskningen och dess resultat. Vidare saknar regeringen en samlad strategi för hur klimatforskningen ska bidra till att minska utsläppen av växthusgaser. För att klimatforskningen ska fungera som ett effektivt klimatpolitiskt styrmedel behövs en samlad strategi eller handlingsplan som konkretiserar forskningens bidrag till klimatmålen.

Att styra självständiga lärosäten (RiR 2012:4)

Högskolan är en av de största statliga sektorerna. Närmare en halv miljon människor har i dag sin vardag, antingen som student eller anställd, vid något av landets cirka fyrtio universitet och högskolor.

Riksrevisionen har inom ramen för sin strategi *Statens roll i utbildningssystemet* granskat regeringens styrning av verksamheten vid universitet och högskolor samt hur lärosätena leder och följer upp sin verksamhet. Denna avslutande granskningsrapport visar att systemen för resurstilldelning skapar

risker som motverkar hög kvalitet och effektivt resursutnyttjande. Forskningen i högskolan finansieras med såväl direkta anslag till lärosätet som forskningsbidrag som beviljas av externa finansiärer. Detta tudelade system har medfört vissa effektivitetsproblem. Forskningsvolymen har inte expanderat i takt med att medel tillförts, varför de oförbrukade forskningsbidragen och lärosätenas myndighetskapital har ökat.

Det finns risker för att kurser och program inom högskolan inte alltid genomförs med de krav på hög kvalitet och god resursnivå som bör ställas. Styrningen skapar drivkrafter mot likriktning, samtidigt som den inte stödjer forskningsanknytning av grundutbildningen. Regeringen har inte tagit några initiativ för att närmare precisera begreppet forskningsanknytning.

Granskningen visar brister när det gäller lärosätenas uppföljning av hur tilldelade resurser kommer till användning inom verksamheten. Det finns svagheter när det gäller uppdelningen mellan kostnader för grundutbildningen och kostnader för forskningen.

Trafikutskottet (TU)

Botniabanan och järnvägen längs Norrlandskusten – hur har det blivit och vad har det kostat? (RiR 2011:22)

I rapporten granskas satsningen på Botniabanan, ett av Sveriges största infrastrukturprojekt. Granskningen har inriktats på om ändamålen med banan nås och vad de totala kostnaderna blir för staten.

Riksrevisionen drar slutsatsen att intentionerna med Botniabanan inte kommer att nås på det sätt som var tänkt. Underlaget inför beslutet om Botniabanan var inte rättvisande och innehöll stora fel, exempelvis om vilka restider som skulle bli möjliga att nå. Det saknades också information om att det skulle bli för många tåg på Ostkustbanan mellan Sundsvall och Gävle, vilket begränsar Botniabanans trafik. Även efter att beslutet fattades har regeringens och Banverkets planering varit bristfällig. Botniabanan är beroende av omkringliggande banor för att fungera effektivt. Det krävs därför att planeringen av sammanhängande infrastrukturprojekt samordnas, det vill säga att man har ett systemperspektiv. Bristen på ett systemperspektiv har lett till att banan under ett antal år inte kan användas som var tänkt.

De sammanlagda kostnaderna för att uppnå Botniabanans ändamål uppgår till cirka 26 miljarder kronor och är 140 procent högre än vad som uppskattats inför beslutet om att bygga banan. Det beror på fördyringar och på behovet av ytterligare investeringar i omkringliggande järnvägsnät. Fördyringarna beror både på ökade samhällskrav och på underskattade kostnader.

egenskap.:Fel! Okänt namn på dokumentegenskap.Fel! Okänt namn på dokumentegenskap.**Medfinansiering av statlig infrastruktur (RiR 2011:28)**

Regeringen gav 2008 trafikverken i uppdrag att undersöka möjligheterna till medfinansiering av statens infrastrukturinvesteringar för perioden 2010–2021. Trafikverken slöt därför mellan hösten 2008 och våren 2010 över 50 medfinansieringsavtal, som främst avsåg ekonomiska bidrag, trängselskatt samt väg- och banavgifter. Det var också vanligt att lokala intressenter lånade ut investeringsmedel räntefritt till trafikverken, så kallade förskotteringar, för att tidigare relägg vissa infrastrukturprojekt.

I rapporten granskas effektiviteten i denna medfinansieringssatsning. Av granskningen framgår att riksdagen och regeringen inte gav trafikverken några riktlinjer för hur målkonflikterna i uppdraget skulle hanteras. Trafikverken tog inte heller fram tydliga riktlinjer och principer för hur förhandlingarna om medfinansiering skulle genomföras. Detta ledde till att förhandlingarna inte bedrevs enhetligt och inte dokumenterades på ett tillräckligt bra sätt.

Granskningen visar att medfinansierade projekt fått förtur framför andra projekt. Det leder till att mer kostnadseffektiva lösningar på existerande trafikproblem, exempelvis billigare ombyggnadsåtgärder eller trafikdämpande åtgärder, inte prövas i tillräcklig utsträckning. Vägverket, Banverket och regeringen har därmed frångått den viktiga principen om högsta möjliga samhällsekonomiska effektivitet i användningen av statens medel.

Medfinansieringssatsningen har visserligen lett till att utrymmet för investeringar i infrastruktur ökat. Riksrevisionen drar dock slutsatsen att tillskottet till de statliga medlen inte är så stora som regeringen rapporterat.

Infrastrukturplanering – på väg mot klimatmålen? (RiR 2012:4)

Statens investeringar i infrastruktur ska bidra till ökad tillgänglighet och begränsad klimatpåverkan. Inför den senaste infrastrukturplaneringen för perioden 2010–2021 uttalade riksdagen i sitt ställningstagande att investeringar i ny infrastruktur sammantaget behöver bidra till att minska koldioxidutsläppen och att det krävs en prioritering av objekt som bidrar till en sådan utveckling.

I granskningen undersöks om styrningen mot klimat- och transportpolitiska mål är transparent och om rapporteringen till riksdagen är rättvisande.

Granskningen visar att regeringen inte har tydliggjort sambandet mellan lönsamhet, trafikökningar och ökade koldioxidutsläpp. Lönsamheten för många investeringsobjekt bygger på antaganden om trafikvolym och trafikökningar som med nu tillgänglig kunskap sannolikt är svåra att förena med klimatmålen. Eftersom regeringen inte har tydliggjort sambandet mellan lönsamhet, trafikökningar och ökade koldioxidutsläpp blir rapporteringen till riksdagen inte transparent, konsistent, eller rättvisande utifrån klimatmålen.

Granskningen visar också att koldioxidutsläppen som följer av den nationella planen har underskattats. Enligt Riksrevisionens bedömning har både regeringens otydliga styrning av hur klimatmålen ska beaktas och trafikver-

kens tillämpning av prognosmodeller under åtgärdsplaneringen bidragit till underskattningen. Det är osäkert om den nationella planen sammantaget leder till minskade koldioxidutsläpp och därmed bidrar till klimatmålen. En rättvisande redovisning behövs för att riksdagen ska kunna fatta välgrundade infrastrukturbeslut.

Citybanans regionala medfinansiering (RiR 2012:8)

Regeringen gav 2007 en statlig förhandlare i uppdrag att förhandla med regionala företrädare för Mälardalen och Östergötland om medfinansiering av Citybanan. Förhandlingen resulterade i ett avtal som innebär att regionen bidrar med 2 miljarder kronor till byggandet av Citybanan, men också i att staten åtar sig att bygga flera stora järnvägsprojekt i Mälardalen.

I rapporten granskas om medfinansieringen av Citybanan har varit effektiv. Granskningen visar att medfinansieringen har lett till att viktiga principer för planering och finansiering av transportinfrastruktur har frångåtts. Projekten som utgör statens övriga åtaganden i avtalet om medfinansiering av Citybanan jämfördes inte med andra projekt i landet. Riksrevisionen gör bedömningen att om projekten prioriterats utifrån de samhällsekonomiska analyser som togs fram under den senaste planomgången hade de troligtvis prioriterats lägre. Medfinansieringen har vidare medfört risker och kostnader för både staten och den offentliga sektorn som helhet.

Medfinansieringen har inte heller varit tillräckligt underbyggd och transparent. Regeringen har inte informerat riksdagen om kostnaderna för de åtgärder som staten åtar sig att genomföra i och med avtalet om Citybanans regionala medfinansiering. Vidare framgår inte i den kommunala redovisningen de faktiska kostnaderna för kommunerna som medfinansieringen leder till. Dessutom hade ingen statlig aktör ett tydligt ansvar för att tillgodose allmänintresset i förhandlingarna.

Näringsutskottet (NU)

Regelförenkling för företag – regeringen är fortfarande långt från målet (RiR 2012:6)

I granskningen undersöks regeringens arbete att förenkla reglerna för företag under åren 2006–2010. Granskningen visar att regeringen inte har uppnått det övergripande målet med regelförenklingsarbetet, nämligen att företagen ska uppleva en märkbar positiv förändring i sin vardag. Få företag upplever att regelverken har blivit enklare. Regeringens delmål att minska företagens administrativa kostnader med 25 procent har heller inte uppnåtts.

Det finns flera problem i utformningen av regelförenklingsarbetet. Arbetet har i alltför stor utsträckning fokuserat på företagens administrativa kostnader, vilka endast är en delmängd av företagens totala kostnader till följd av

egenskap.:Fel! Okänt namn på dokumentegenskap.Fel! Okänt namn på dokumentegenskap.

regler. Endast två av fem företag anger de administrativa kostnaderna som mest betungande då de får välja mellan olika alternativ. Detta innebär en risk att arbetet inriktas på fel områden, det vill säga att åtgärder inte sätts in där de gör som mest nytta.

Riksrevisionen bedömer att arbetsprocessen i regelförenklingsarbetet inte har utformats på ett strategiskt riktigt sätt och anser att arbetet skulle ha kunnat tjäna på en tydligare styrning uppifrån och ned där regeringen hade valt ut prioriterade regelområden. En fördjupad analys på skatteområdet visar också att de konsekvensutredningar som ligger till grund för införandet av nya regler har stora brister när det gäller att redovisa förslagets effekter för företagen.

Arbetsmarknadsutskottet (AU)

DO och diskrimineringsfrågorna (RiR 2012:3)

Riksrevisionen har granskat Diskrimineringsombudsmannen (DO) för att analysera orsakerna till att myndigheten initialt haft problem att genomföra hela sitt uppdrag på ett sätt som motsvarar förväntningarna. Granskningen har också syftat till att bedöma vilka åtgärder som behövs för att DO ska kunna bedriva ett effektivare arbete mot diskriminering.

Komplexiteten i att skapa en enda myndighet av fyra tidigare har präglat myndighetens möjligheter att forma sin verksamhet utifrån de krav som ställs. DO har haft problem med långa handläggningstider och låg aktivitet i det förebyggande arbetet.

Granskningen visar att verksamheten hittills kommit att bli ärendestyrd. Detta förhållande har gått ut över möjligheten att nå resultat inom de delar av DO:s uppdrag som är inriktat mot förebyggande arbete. Riksrevisionens bedömning är att DO, efter drygt tre års verksamhet, fortfarande står inför ett antal strategiska utmaningar när det gäller hur myndigheten ska utforma sina insatser och balansera dem mot varandra för att ge största möjliga effekt. DO behöver bland annat fortsätta att utveckla hur tillsynsarbetet och den främjande verksamheten kan samverka. DO saknar också fortfarande ett systematiskt arbete med riskanalys av förekomsten av diskriminering.

Granskningen visar också att regeringens styrning av DO har varit återhållsam, och uppföljningen av myndighetens arbete bör utvecklas.

Effektivitetsmätning som metod för att jämföra arbetsförmedlingskontor (RiR 2012:9)

Riksrevisionen har granskat Arbetsförmedlingens resurseffektivitet genom jämförelser mellan arbetsförmedlingskontor. Granskningen har även undersökt hur regeringen styr Arbetsförmedlingens arbete för att åstadkomma en effektiv verksamhet.

Riksrevisionen konstaterar att ett flertal av arbetsförmedlingskontoren bedriver sin verksamhet resurseffektivt och att de inte kan öka mängden prestationer utan att ytterligare resurser tillförs. Det finns dock arbetsförmedlingskontor med en förbättringspotential. Medeltalet för förbättringspotentialen är under den studerade perioden drygt 8 procent. En stor del av den beräknade förbättringspotentialen som observerats kan ha att göra med kontorens inre arbetssätt, såsom organisering, styrning och ledarskap. Riksrevisionen bedömer därför att Arbetsförmedlingen bör ha stor möjlighet att ta vara på förbättringspotentialen genom ett internt utvecklingsarbete.

Den förbättringspotential som beräknats är inte jämnt fördelad mellan arbetsförmedlingskontoren, och effektiviseringsarbetet bör inriktas mot förmedlingskontor med stor förbättringspotential.

Riksrevisionen anser även att Arbetsförmedlingen återkommande bör följa upp sin resurseffektivitet som ett komplement till det pågående arbetet med att analysera myndighetens kostnadseffektivitet. För att Arbetsförmedlingen ska kunna göra detta är det viktigt att nödvändig information sammanställs och kvalitetssäkras på ett systematiskt sätt på kontorsnivå. Enligt Riksrevisionens görs detta inte idag.