

Finansutskottets betänkande

2014/15:FiU9

Riksrevisorernas årliga rapport 2014

Sammanfattning

Utskottet har granskat riksrevisorernas årliga rapport 2014 (2013/14:RR5). I rapporten samlar riksrevisorerna de viktigaste iakttagelserna från det gångna årets granskning. Finansutskottet föreslår att riksdagen lägger redogörelsen till handlingarna.

Utskottet anser att den årliga rapporten fyller en viktig funktion eftersom den ger en översiktlig och sammanhållen bild av revisionsarbetet under året. Enligt utskottet har tydligheten i redovisningen förbättrats under de senaste åren genom att den i högre grad är kopplad till Riksrevisionens granskningsplan.

När det handlar om riksrevisorernas iakttagelser som grundar sig på revisionen av myndigheternas årsredovisningar betonar utskottet att det är viktigt att årsredovisningarna är rättvisande för att regeringen i sin tur ska kunna fullgöra sin redovisningsskyldighet gentemot riksdagen.

Innehållsförteckning

| | |
|---|----|
| Sammanfattning | 1 |
| Innehållsförteckning | 2 |
| Utskottets förslag till riksdagsbeslut | 3 |
| Redogörelse för ärendet | 4 |
| Utskottets överväganden | 5 |
| Redogörelse om riksrevisorernas årliga rapport 2014 | 5 |
| <i>Bilaga</i> | |
| Förteckning över behandlade förslag | 10 |
| Redogörelsen | 10 |

Utskottets förslag till riksdagsbeslut

Redogörelse om riksrevisorernas årliga rapport 2014

Riksdagen lägger redogörelse 2013/14:RR5 till handlingarna.

Stockholm den 6 november 2014

På finansutskottets vägnar

Fredrik Olovsson

Följande ledamöter har deltagit i beslutet: Fredrik Olovsson (S), Anna Kinberg Batra (M), Jonas Jacobsson Gjörtler (M), Jörgen Hellman (S), Oscar Sjöstedt (SD), Jörgen Andersson (M), Emil Källström (C), Janine Alm Ericson (MP), Jan Ericson (M), Hans Unander (S), Dennis Dioukarev (SD), Erik Ullenhag (FP), Jakob Forssmed (KD), Marie Granlund (S), Niklas Karlsson (S), Börje Vestlund (S) och Håkan Svenneling (V).

Redogörelse för ärendet

Riksrevisorernas årliga rapport överlämnades till riksdagen den 26 maj 2014 i form av en redogörelse (2013/14:RR5). I rapporten samlar riksrevisorerna de viktigaste iakttagelserna från det gångna årets granskning, dvs. granskningar som gjorts sedan förra årets årliga rapport.

Till skillnad från den ordning som gäller för hanteringen av Riksrevisionens granskningsrapporter från effektivitetsrevisionen kräver den årliga rapporten inte någon svarsskrivelse från regeringen. Det krävs inte heller någon återrapportering i årsredovisningen för staten.

Inga motioner har lämnats med anledning av redogörelsen.

Utskottets överväganden

Redogörelse om riksrevisorernas årliga rapport 2014

Utskottets förslag i korthet

Riksdagen lägger redogörelsen om riksrevisorernas årliga rapport 2014 till handlingarna.

Den årliga rapporten i sammandrag

De viktigaste iakttagelserna

Rapporten inleds med ett antal generella iakttagelser från den årliga revisionen av de statliga myndigheternas årsredovisningar. I ett separat avsnitt tar riksrevisorerna upp ett antal problem som kan uppstå när myndigheter delar ansvar för utbetalningar och åtaganden och som blivit tydliga genom årets granskning.

Andra iakttagelser som redovisas i den årliga rapporten handlar om

- hur myndigheterna i sina årsredovisningar valt att redogöra för sitt arbete med intern styrning och kontroll
- hur ofta regeringen beslutar om att myndigheter helt eller delvis ska undantas från de redovisningsregler som gäller för myndigheter under regeringen
- hur ofta myndigheter ändrar eller kompletterar en redan beslutad årsredovisning.

Med anledning av dessa iakttagelser bedömer riksrevisorerna att det behövs förtydliganden i regleringen på dessa tre områden.

Riksrevisorerna redogör också för det utvecklingsarbete man inlett både när det gäller granskningen av årsredovisningen för staten och utformningen av revisionsberättelserna fr.o.m. räkenskapsåret 2014. Till skillnad från tidigare kommer begreppet rättvisande bild att avgränsas till att enbart avse årsredovisningens finansiella rapportering. Enligt riksrevisorerna kommer detta att ge en ökad tydlighet om granskningens omfattning.

Riksrevisionen inledde granskningsstrategin Staten på marknaden 2011. Den slutrapporteras nu i den årliga rapporten. I ett separat avsnitt redovisas en sammanställning av några centrala iakttagelser från de granskningar som ingått i strategin.

Den årliga rapporten avslutas med att riksrevisorerna dels kort redogör för granskningsstrategierna inom effektivitetsrevisionen, dels sammanfattar de viktigaste iakttagelserna från effektivitetsrevisionens samtliga rapporter. Inom effektivitetsrevisionen har Riksrevisionen levererat 24 granskningar inom

ramen för nio granskningsstrategier. Under året har tre granskningsstrategier avslutats: Försvarets förmåga, Hållbar utveckling – klimat och Staten på marknaden. De strategier som fortfarande pågår är Etablering och integration, Hållbara pensioner, Medborgarna och förvaltningen, Offentliga finanser, Statens insatser på skolområdet samt Staten och vården.

Myndigheter med delat ansvar

I ett avsnitt redovisar riksrevisorerna några viktiga iakttagelser där problem med delat ansvar blivit tydligt.

Riksrevisorerna börjar med att konstatera att det i staten är relativt vanligt att myndigheter delar ansvar för betalningar och åtaganden med andra myndigheter. Riksrevisorerna lyfter fram några principiellt intressanta iakttagelser från den årliga revisionen som visar att en bruten ansvarskedja ökar risken för fel och bristande kontroll.

Det första exemplet är hämtat från granskningen av Kammarkollegiets årsredovisning 2013. Där har myndighetens generaldirektör begränsat sitt intygande om att årsredovisningen ger en rättvisande bild. Bedömningen omfattar inte de ekonomiska åtaganden som ingåtts av Regeringskansliet inom de anslagsposter som Regeringskansliet beslutar om, men som Kammarkollegiet administrerar utbetalningar för. Enligt årsredovisningen för 2013 har myndigheten administrerat utbetalningar av statsbidrag på 79 miljarder kronor.

Det andra exemplet är hämtat från granskningen av Sidas årsredovisning 2013. Även Sida administrerar utbetalningar av bidrag och redovisar ekonomiska åtaganden som inte har beslutats av dem själva utan av regeringen. Under 2013 uppgick dessa utbetalningar till ca 11 miljarder kronor. Utestående ekonomiska åtaganden som regeringen har beslutat om uppgick vid årets slut till 28 miljarder kronor. Sidas ansvar begränsas till administrativa kontroller och att verkställa utbetalningar. Hanteringen medför att det finns oklarheter kring hur eventuella överskridanden av anslag och bemyndiganden ska hanteras. Sidas styrelse intygar att Sidas årsredovisning ger en rättvisande bild, men ledningen tar inte fullt samma ansvar för de utbetalningar och åtaganden som regeringen har beslutat om som för sina egna beslutade utbetalningar.

Riksrevisorerna konstaterar att Sida och Kammarkollegiet inte är de enda myndigheterna som karakteriseras av att dispositionsrätten till anslag inte motsvaras av rätten att fatta beslut om anslagens användning. Tvärtom är det ganska vanligt i statsförvaltningen. Delat ansvar i olika former finns även hos Migrationsverket, Försäkringskassan, länsstyrelserna, Naturvårdsverket, Havs- och vattenmyndigheten och Riksantikvarieämbetet.

Riksrevisorerna konstaterar att exemplen Sida och Kammarkollegiet är principiellt intressanta eftersom det är Regeringskansliet som bereder bidragen och de ekonomiska åtagandena och regeringen som beslutar om anslagens

användning. Därmed omfattas utbetalningarna inte av myndighetsförordningen (2007:515) eller förordningen (2007:603) om intern styrning och kontroll. Det innebär att enbart i dessa två fall saknas ett uttalat ansvar för intern styrning och kontroll för användningen av 90 miljarder kronor av statens medel.

Riksrevisorerna tar också upp några andra exempel på när en bruten ansvarskedja har gett negativa konsekvenser för redovisning, styrning och uppföljning. Riksrevisorernas slutsats är att ett gemensamt ansvar inte får innebära brutna ansvarskedjor med resultatet att ingen aktör har eller tar ansvar för det statliga åtagandet eller att ingen aktör tar ansvar för att statliga medel använts effektivt och med god hushållning.

Staten på marknaden

Riksrevisionens granskningsstrategi Staten på marknaden slutrapporteras i ett särskilt avsnitt i den årliga rapporten. Utgångspunkten för granskningsstrategin har varit att undersöka effektiviteten i genomförandet av statliga åtaganden på marknader där statliga bolag är verksamma. Granskningarna har omfattat apoteks-, järnvägs-, el-, rymd-, spel- och telekommarknaden. Inom alla granskade marknader finns statlig affärsdrivande verksamhet med betydande statligt kapital. Samtliga marknader påverkas dessutom av EU-medlemskapet och den inre marknaden.

På flera av dessa marknader har omregleringar genomförts för att bl.a. uppnå riksdagens mål om ökad effektivitet och ökad tillgång till produkter och tjänster med god kvalitet för medborgare, myndigheter och företag.

Granskningarna visar att det finns ett antal generella lärdomar som har betydelse för effektiviteten i den statliga verksamheten på dessa marknader och därmed också för hur väl marknaderna fungerar. Dessa redovisas i punkterna nedan.

- De nya marknaderna ställer högre krav på regeringens styrning, eftersom behovet av uppföljning av både marknader, tillsynsmyndigheter och berörda bolag och affärsverk är större än tidigare.
- Även kraven på samordning ökar inte bara inom Regeringskansliet utan också mellan aktörerna på marknaden. Denna samordning kan i vissa fall inte åstadkommas av marknaden själv, utan regeringen behöver uppmärksamma detta behov och vidta åtgärder för att en sådan samordning kommer till stånd.
- Regeringens och tillsynsmyndigheternas kunskapsunderlag har varit begränsat både om marknaderna och regelverkens effekter och om hur myndigheternas och bolagens verksamhet utvecklats i förhållande till målen. Det har försvagat förutsättningarna för att marknaderna ska fungera effektivt och drabbar slutligen konsumenterna.

- När en marknad öppnas upp för konkurrens behövs en större regeluppställning än tidigare. Det får konsekvenser inte minst för tillsynsmyndigheterna. Granskningarna visar att tillsynen ännu inte fullt ut anpassats till de krav som gäller för de omreglerade marknaderna.
- Regeringens bolagsstyrning är i många fall för begränsad till de affärsrättsliga målsättningarna och inte anpassad till de samhällseliga målen som bolagen ska bidra till.

Utskottets tidigare behandling

Vikten av oberoende revision och den årliga rapportens funktion

I sitt betänkande över den årliga rapporten 2012 påminde utskottet om att en principiell utgångspunkt för revisionsreformen, som innebar att Riksrevisionen skapades som en oberoende myndighet under riksdagen 2003, var att intresset för och statusen på frågor om uppföljning, utvärdering och revision skulle höjas genom att riksdagen institutionellt öppnade upp för en fördjupad debatt om revisions- och uppföljningsfrågor (bet. 2012/13:FiU9).

Utskottet framhöll i samma betänkande att den årliga rapporten fyller en viktig funktion när den översiktligt och sammanhållet ger en bild av det gångna årets revisionsarbete. Utskottet har även tidigare framhållit detta (t.ex. i bet. 2011/12:FiU9 och bet. 2010/11:FiU12).

Kopplingen mellan den årliga rapporten och riksrevisorernas granskningsplan

I samband med behandlingen av den årliga rapporten 2012 uttryckte utskottet en önskan om en tydligare koppling mellan Riksrevisionens granskningsplan och den årliga rapporten (2012/13:FiU9). När utskottet behandlade den årliga rapporten 2013 konstaterades att strävan till en tydligare struktur märktes, framför allt när det gällde redovisningen av de pågående granskningsstrategierna inom effektivitetsrevisionen (bet. 2013/14:FiU9).

Innebörden av begreppet ”de viktigaste iakttagelserna”

Utskottet har vid några tillfällen resonerat om vad det innebär att riksrevisorerna ska samla de ”viktigaste iakttagelserna” i den årliga rapporten. I betänkandet över den årliga rapporten 2007 skriver utskottet att det är värdefullt att Riksrevisionen, där så är möjligt, drar mer generella slutsatser på olika områden. Samtidigt är det inte nödvändigt att ”de viktigaste iakttagelserna” måste vara generella för att fylla sitt syfte. Utskottet menade att det självklart är bra om det finns underlag för att dra generella slutsatser, men att en iakttagelse mycket väl kan vara viktig även om den begränsas till ett mer avgränsat område och bygger på en enskild granskning (bet. 2007/08:FiU8).

Iakttagelser från den årliga revisionen

När det gäller de iakttagelser som baserar sig på revisionen av myndigheternas årsredovisningar har utskottet tidigare betonat att det är av central betydelse att myndigheternas årsredovisningar är rättvisande för att regeringen ska kunna fullgöra sin redovisningsskyldighet gentemot riksdagen, enligt 10 kap. 1§ budgetlagen (bet. 2008/09:FiU13).

Utskottets ställningstagande

Sedan Riksrevisionen bildades för drygt tio år sedan har förutsättningarna för riksdagen att diskutera revisionsfrågor förbättrats. Eftersom Riksrevisionens granskningsrapporter behandlas utspritt under året är också frågor om revision aktuella i riksdagen under hela året. Den möjlighet som skapades med riksrevisionsreformen som innebär att riksrevisorerna en gång om året i en årlig rapport samlar sina slutsatser från det gångna årets granskning främjar också det en diskussion om revisionens resultat i riksdagen. Tydligheten i redovisningen har förbättrats under de senaste åren genom att den årliga rapporten i högre grad är kopplad till Riksrevisionens granskningsplan.

Utskottet anser att den årliga rapporten fyller en viktig funktion när den översiktligt och sammanhållet ger en bild av det gångna årets revisionsarbete. I årets rapport tar riksrevisorerna upp ett antal problem som kan uppstå när myndigheter delar ansvar för utbetalningar och åtaganden.

Med anledning av de iakttagelser som grundar sig på revisionen av myndigheternas årsredovisningar vill utskottet avslutningsvis betona att det är av central betydelse att myndigheternas årsredovisningar är rättvisande för att regeringen i sin tur ska kunna fullgöra sin redovisningsskyldighet gentemot riksdagen.

Utskottet föreslår att riksdagen lägger redogörelsen om riksrevisorernas årliga rapport 2014 (2013/14:RR5) till handlingarna.

BILAGA

Förteckning över behandlade förslag

Redogörelsen

2013/14:RR5 Riksrevisorernas årliga rapport 2014.