



Riksrevisionens styrelses redogörelse angående Riksrevisionens årliga rapport 2005

Sammanfattning

Riksrevisionens styrelse har beslutat att Riksrevisionens årliga rapport 2005 ska överlämnas i form av en redogörelse till riksdagen. I rapporten ges en övergripande bild av de viktigaste iakttagelserna från den under året genomförda revisionsverksamheten. Riksrevisionens syfte med rapporten har också varit att ge ett beslutsunderlag för såväl utveckling av statsförvaltningen som för ansvarsutkrävande.

Rapporten bifogas denna redogörelse som bilaga.

Innehållsförteckning

Sammanfattning.....	1
Innehållsförteckning.....	2
Styrelsens redogörelse.....	3
Riksrevisionens granskning.....	4
Styrelsens överväganden.....	5
<i>Bilaga</i>	
Riksrevisionens årliga rapport 2005.....	6
Förord.....	8
Sammanfattning.....	9
1 Inledning.....	11
1.1 Granskningens inriktning.....	10
1.2 Åtgärder med anledning av granskningarna.....	10
1.3 Rapportens struktur.....	10
2 Regeringens redovisning till riksdagen.....	13
2.1 Statsbudgetens avgränsning.....	12
2.2 Prognoser om statsbudgetens utfall.....	13
2.3 Regeringens redovisning av uppnådda resultat.....	14
2.4 Årsredovisning för staten.....	15
2.5 Slutsatser.....	16
3 Regeringens styrning av myndigheter och bolag.....	20
3.1 Mål och återrapporteringskrav till myndigheterna.....	19
3.2 Utformningen av riktade bidrag.....	21
3.3 Ändrade styrsignaler till myndigheterna.....	22
3.4 Styrningen av de statliga bolagen.....	23
3.5 Slutsatser.....	26
4 Myndigheternas genomförande av sina uppdrag.....	30
4.1 Myndigheternas redovisning.....	29
4.2 Likvärdig behandling av medborgarna?.....	31
4.3 Den statliga tillsynen.....	33
4.4 Myndigheternas genomförande av åtaganden.....	34
4.5 Slutsatser.....	35
5 Riksrevisorernas slutsatser och rekommendationer.....	39
<i>Underbilaga 1</i>	
Sammanställning årlig revision.....	40
<i>Underbilaga 2</i>	
Sammanställning effektivitetsgranskningar.....	41
<i>Underbilaga 3</i>	
Övrig rapportering från Riksrevisionen.....	48
Om Riksrevisionen.....	49

Styrelsens redogörelse

Riksrevisionens styrelse överlämnar denna redogörelse till riksdagen.

Stockholm den 14 september 2005

På Riksrevisionens styrelses vägnar

Sören Lekberg

Karin Rudberg

Följande ledamöter har deltagit i beslutet: Sören Lekberg (s), Gunnar Axén (m), Eva Flyborg (fp), Per Rosengren (v), Rolf Kenneryd (c), Per Lager (mp), Laila Bjurling (s), Per Erik Granström (s), Gunnar Andrén (fp), Carl Erik Hedlund (m) och Tuve Skånberg (kd).

Riksrevisionens granskning

I lagen (2002/1022) om revision av statlig verksamhet m.m. anges att de viktigaste iakttagelserna vid den årliga revisionen och effektivitetsrevisionen ska samlas i en årlig rapport. Innehållet i den årliga rapporten har inte närmare reglerats i lagen, liksom inte heller tidtabellen. Enligt lagen ska rapporten lämnas till regeringen och riksdagen.

Riksrevisionens första årliga rapport beslutades av riksrevisorerna i juni 2004 och överlämnades i form av en redogörelse till riksdagen genom beslut av styrelsen den 24 augusti 2004 (2004/05:RRS1).

Riksrevisionens andra årliga rapport beslutades av riksrevisorerna den 8 juni 2005. Den ger en övergripande bild av de viktigaste iakttagelserna från den revisionsverksamhet som bedrivits under det senaste året. Riksrevisionens syfte med rapporten har också varit att ge ett beslutsunderlag för såväl utveckling av statsförvaltningen som för ansvarsutkrävande.

I jämförelse med den årliga rapporten 2004, som inte avsåg ett fullt verksamhetsår eftersom verksamheten då befann sig i ett uppbyggnadsskede, bygger den nu föreliggande årliga rapporten på ett mera omfattande underlag. Inom effektivitetsrevisionen har ett 30-tal granskningar genomförts. Den årliga revisionen har avlämnat revisionsberättelser för 286 myndigheter och andra organisationer samt för ett 60-tal stiftelser och bolag.

Riksrevisionens årliga rapport 2005 bifogas till denna redogörelse som bilaga.

Styrelsens överväganden

Styrelsen beslutar att Riksrevisionens årliga rapport 2005 ska överlämnas till riksdagen i form av en redogörelse.

BILAGA

Riksrevisionens årliga rapport 2005

Riksrevisionens årliga rapport lämnas härmed till regeringen. Enligt 12 § lagen (2002:1022) om revision av statlig verksamhet m.m. ska de viktigaste iakttagelserna vid effektivitetsrevisionen och den årliga revisionen samlas i en årlig rapport.

Den årliga rapporten överlämnas samtidigt till Riksrevisionens styrelse.

Riksrevisorerna *Lennart Grufberg*, *Eva Lindström* och *Kjell Larsson* har beslutat i detta ärende.

Revisionsdirektör *Anders Rånlund* har varit föredragande. Stabschef *Dag Levin Sparr* har deltagit i den slutliga handläggningen.

Lennart Grufberg

Eva Lindström

Kjell Larsson

Anders Rånlund

Förord

Riksrevisionen är en del av riksdagens kontrollmakt. Vår uppgift är att granska statens verksamhet. Den årliga rapporten för 2005 summerar det senaste årets revision. Den årliga revisionen har avlämnat revisionsberättelser för 286 myndigheter och andra organisationer samt ett 60-tal stiftelser och bolag. Inom effektivitetsrevisionen har ett 30-tal granskningar genomförts.

En uppgift för den oberoende revisionen är att skapa demokratisk insyn i staten, det vill säga ge medborgarna möjlighet att se hur politiska beslut genomförs, hur skattemedlen används och om den statliga förvaltningen följer sina direktiv och når uppsatta mål. Revisionens uppgift är även att medverka till god resursanvändning och effektiv förvaltning i staten.

Riksrevisionens granskningar bedrivs självständigt i förhållande till riksdagen och oberoende i förhållande till den verksamhet vi granskar. Våra granskningar ska sammantaget täcka hela beslutskedjan och uppmärksamma var i denna kedja ansvaret för fel och brister finns.

Vår revision ser såväl till detaljer som till helheten. Sammantaget ger våra iakttagelser en bild av hur statsförvaltningen fungerar.

Vi vill att de politiska beslutsfattarna ska ha förtroende för att förvaltningen i staten sker i enlighet med politiska beslut och på ett effektivt sätt. Vi vill också att allmänheten ska känna förtroende för att eventuella brister i staten upptäcks och åtgärdas. Vår förhoppning är att resultatet av våra granskningar ska användas för att utveckla statsförvaltningen men också som ett underlag för ansvarsutkrävande.

Sammanfattning

Riksrevisionen har i granskningsplanerna för såväl 2004 som 2005 fastställt fyra övergripande områden mot vilka granskningarna ska inriktas: *Förvaltningspolitik och statligt ägande*, *Medborgarnas trygghet och rättssäkerhet*, *Välfärdssystemets robusthet* samt *Tillväxt och utveckling*. Inom ramen för dessa övergripande prioriteringar har vi arbetat tematiskt. Två viktiga teman under det gångna året har varit regeringens styrning av bolag och myndigheter samt regeringens rapportering till riksdagen.

Sammantaget har ett 30-tal effektivitetsgranskningar genomförts. Vi har också inom ramen för den årliga revisionen granskat 286 myndigheter och andra organisationer samt ett 60-tal bolag och stiftelser. Granskningarna har berört i princip samtliga riksdagsutskotts verksamhetsområden.

Ett sätt att presentera resultaten skulle kunna vara utskottens indelning och ansvarsområden. Vi har i stället valt att utgå från ett ansvarsperspektiv. Syftet har varit att ge riksdagen och våra övriga avnämare en övergripande bild av våra viktigaste iakttagelser, men också ett beslutsunderlag för såväl utveckling av statsförvaltningen som för ansvarsutkrävande.

Regeringens redovisning till riksdagen

Riksrevisionen har uppmärksammat ett antal brister i regeringens redovisning till riksdagen. Utgångspunkterna för budgetlagen är transparens, kostnadskontroll och budgetdisciplin. Tillämpningen av budgetlagen, bland annat vad gäller principen om bruttoredovisning, behovet av fullständighet samt kravet på tillförlitliga prognoser, har inneburit avvikelser från dessa övergripande principer. Därutöver har regeringens information till riksdagen om vilka effekter och resultat som uppnåtts inom olika områden varit bristfällig.

Regeringens styrning av myndigheter och bolag

Regeringen styr riket och har till sitt förfogande ett antal styrmedel. Vi har under det gångna året särskilt granskat resultatstyrningen. En viktig iakttagelse i flera av våra granskningar är att de mål som regeringen formulerar är alltför otydliga och svåra att följa upp. De ger begränsad vägledning till myndigheterna om vilka aktiviteter som är prioriterade. Flera beslut fattas också sent under året, vilket skapar en ryckighet i myndigheternas förutsättningar. Otydliga återrapporteringskrav försvårar för regeringen, och i förlängningen även för riksdagen, att bedöma verksamhetens resultat.

När det gäller regeringens styrning av de statliga bolagen har Riksrevisionen pekat på brister i insyn och transparens som en följd av formlös styrning inklusive bristfällig dokumentation av underlag inför beslut. Vidare har

regeringen i många fall inte konkretiserat kraven kring särskilda samhällsintressen, och hur dessa ska avvägas mot kraven på affärsmässighet. Otydliga ansvarsförhållanden mellan regeringen och styrelserna samt avsaknad av bolagsstämmobeslut underminerar förutsättningarna att utkräva ansvar från bolagen.

Myndigheternas genomförande av sina uppdrag

Den svenska förvaltningsmodellen innebär bland annat att myndigheterna är självständiga under lagen. Myndigheterna har också stora möjligheter och ett stort mandat att själva agera och påverka sin situation.

Den årliga revisionen har visat att myndigheternas ekonomiska redovisning, med några få undantag, ger en i allt väsentligt rättvisande bild. Under året har Riksrevisionen för några myndigheter noterat åtgärder som tycks syfta till att kringgå regeringens beslut att undandra anslagssparandet. När det gäller myndigheternas bemyndiganden att ingå åtaganden om framtida utgifter, finns problem av olika karaktär på relativt många myndigheter. I några fall har myndigheter fått invändning i revisionsberättelsen av detta skäl.

Riksrevisionen har i flera granskningar uppmärksammat problem med att myndigheter och organisationer inte behandlar medborgarna på ett likvärdigt sätt. Även när det gäller regelefterlevnad och förmåga att leverera gjorda åtaganden har Riksrevisionen konstaterat brister inom enskilda myndigheter.

Tillsynsverksamheten är ett viktigt instrument för att garantera bland annat likabehandling och regelefterlevnad. Riksrevisionen har dock i flera granskningar visat att tillsynen inte lever upp till kraven; att omfattningen i vissa fall är för liten, att planeringen brister och att prioriteringen av inriktningen inte görs effektivt.

Riksrevisorernas slutsatser

Den årliga rapporten redovisar våra viktigaste iakttagelser från det gångna året. En första övergripande slutsats är att de budgetdokument som regeringen lämnar till riksdagen behöver vara tydligare och ge en bättre helhetsbild av såväl finanser som verksamhet. Riksrevisionens bedömning är att det behövs en striktare tillämpning av budgetlagen. En andra övergripande slutsats är att resultatstyrningen behöver utvecklas. Myndigheterna behöver tydliga och stabila villkor, i form av ekonomiska förutsättningar och krav på resultat. En tredje slutsats är att styrningen av de statliga bolagen behöver stramas upp, så att riksdagens målsättningar om särskilda samhällsintressen ska kunna uppnås. Den interna kontrollen av relationen mellan regeringen och Regeringskansliet och de statliga bolagen bör förstärkas.

1 Inledning

Riksrevisionen är en del av riksdagens kontrollmakt. Uppdraget är att göra en fortlöpande granskning av hela verkställighetskedjan i den statliga förvaltningen.

1.1 Granskningens inriktning

Effektivitetsrevisionen granskar hela verkställighetskedjan inom statlig förvaltning. Regeringens roll är i detta perspektiv central för möjligheterna att åstadkomma god hushållning och hög effektivitet i de statliga insatserna.

Till skillnad från effektivitetsrevisionen är den årliga revisionen i första hand inriktad på förhållanden i den enskilda myndigheten, bolaget eller stiftelsen. Uppgiften består i att granska organisationernas årsredovisningar i syfte att bedöma om dessa är rättvisande och om ledningen följt för verksamheten tillämpliga föreskrifter och beslut. Den årliga revisionen omfattar i princip samtliga aktörer inom statsförvaltningen.

Revisionsgrenarnas delvis olika inriktningar möjliggör effektivare och mer målinriktade revisionsinsatser.

1.2 Åtgärder med anledning av granskningarna

Riksrevisorerna beslutar om granskningsrapporterna. Riksrevisionens styrelse avgör om den ska vända sig till riksdagen med framställningar eller redogörelser med anledning av rapporterna. Av de 30 ärenden som styrelsen överlämnat till riksdagen har 17 slutbehandlats. Enligt budgetlagen ska regeringen årligen redovisa vilka åtgärder man vidtagit med anledning av revisionens iakttagelser. Det gjordes första gången i budgetpropositionen för år 2005. Riksrevisionen konstaterar att granskningsrapporterna ofta refereras i stället för att kommenteras och i allt väsentligt saknas beskrivningar av åtgärder. Riksrevisionen anser det viktigt att regeringens framtida redovisningar tydligare beskriver åtgärder och ställningstaganden.

1.3 Rapportens struktur

Riksrevisionens verksamhet baseras på den av riksdagen fastställda utgångspunkten att all statlig verksamhet ska vara underkastad en oberoende revision. Revisionen ska täcka hela beslutskedjan inom den verkställande makten. Den övergripande inriktningen beslutas årligen av riksrevisorerna i en granskningsplan. Det senaste året har fyra inriktningar varit vägledande för granskningarna. Dessa är *Förvaltningspolitik och statligt ägande, Medborgarnas*

trygghet och rättssäkerhet, Välfärdssystemets robusthet samt Tillväxt och utveckling. Det senaste årets granskningar har även bedrivits utifrån olika tematiska inriktningar. I årets årliga rapport redovisas iakttagelser kopplade till fyra av dessa teman: regeringens styrning av myndigheter och bolag, regeringens rapportering till riksdagen, specialdestinerade statsbidrag samt rättssäkerhet.

Strukturen i årets årliga rapport utgår från ett ansvarsperspektiv. Det innebär att de iakttagelser och slutsatser från granskningarna som redovisas gäller såväl regeringens ansvar för att styra förvaltningen som myndigheternas ansvar att utföra sina uppdrag. Den styrning som riksdagen och regeringen utövar sker till stor del genom resultatstyrning. För att riksdagen ska kunna pröva och kontrollera den statliga verksamheten krävs en tydlig uppföljning och återrapportering från regeringen. Ett kapitel i rapporten ägnas åt regeringens redovisning till riksdagen. Det gäller bland annat regeringens tillämpning av budgetlagen, såsom statsbudgetens avgränsning, prognoser om statsbudgetens utfall och information till riksdagen.

2 Regeringens redovisning till riksdagen

I regeringsformen regleras riksdagens finansmakt. Finansmakten avser rätten att bestämma om statens inkomster och att förfoga över statens tillgångar. Finansmakten utövas främst i budgetprocessen där bland annat statens utgifter fastställs. Budgetlagen, lag (1996:1059) om statsbudgeten, innehåller framför allt preciseringar och kompletteringar till regeringsformens kortfattade och översiktliga bestämmelser om finansmakten och statsbudgeten. Framför allt regleras regeringens befogenheter och skyldigheter.

Budgetlagen ska bidra till en väl fungerande budgetprocess och en god budgetdisciplin. I lagen finns bland annat bestämmelser om regeringens skyldighet att till riksdagen redovisa mål och resultat, statsbudgetens avgränsning, prognoser samt utgiftstak och utgiftsramar. Reglerna syftar till att förbättra riksdagens kontrollmöjligheter.

För riksdagens möjligheter att följa och värdera resultaten i de verksamheter den beslutat om är framför allt regeringens redovisning av stor vikt. Av förarbetena till budgetlagen (*prop. 1995/96:220*) framgår att när riksdagen ska fatta beslut bör riksdagen ha tillgång till information om de resultat som hittills uppnåtts och de mål som förväntas uppnås.

Regeringens tillämpning av budgetlagens krav, inte minst regeringens redovisning av resultat till riksdagen, är en naturlig del av Riksrevisionens granskningar. I flera granskningar har Riksrevisionen gjort iakttagelser som berör budgetlagens regler, såsom statsbudgetens avgränsning (fullständighetsprincipen respektive bruttoprincipen), prognoser om statsbudgetens utfall och redovisningen till riksdagen.

2.1 Statsbudgetens avgränsning

Budgetlagens reglering av fullständighetsprincipen innebär att regeringens förslag till statsbudget ska omfatta alla inkomster och utgifter, med vissa undantag. Bruttoprincipen innebär att statens inkomster och utgifter ska tas upp var för sig på statsbudgeten och redovisas brutto, det vill säga att inkomster redovisas på inkomstsidan och utgifter redovisas på utgiftssidan. Avsikten med dessa principer är att ge en tydlig bild av den statliga verksamheten och att därmed underlätta förståelsen för statsbudgeten.

Iakttagelser

I granskningen av statsbidragen till idrottsrörelsen och folkbildningen (*RiR 2004:15*) noterar Riksrevisionen att statens bidrag till idrottsrörelsen till stor del består av årliga bidrag från AB Svenska Spel. År 2004 motsvarade sådana bidrag drygt 60 procent, eller 867 miljoner kronor, av statens stöd till idrottsrörelsen. I rapporten konstateras att Svenska Spels årliga bidrag till idrottsrö-

relsen inte redovisas på statsbudgeten och därför inte omfattas av utgiftstaket. Detta leder bland annat till att nivån på stödet inte blir föremål för årlig budgetprövning.

Riksrevisionen har även granskat myndigheternas uttag av tvingande avgifter (*RiR 2004:17*). Av granskningen framgår bland annat att riksdagen och regeringen, från 1998 och framåt, låtit myndigheterna disponera en allt större del av sina intäkter från tvingande avgifter. Numera disponerar myndigheterna mer än hälften av intäkterna från dessa avgifter. Fler än hundra myndigheter tar årligen in sammanlagt drygt 11 miljarder kronor i form av tvingande avgifter.

När en myndighet förfogar över intäkterna från avgifter innebär det att den avgiftsbelagda verksamheten inte redovisas på statsbudgeten. Följden blir att den avgiftsbelagda verksamheten inte underkastas samma budgetprövning som anslagsfinansierad verksamhet. Våra iakttagelser visar på fyra fall då myndigheter fick disponera avgiftsintäkter i syfte att förstärka sina resurser, utan att utgiftstaket justerades. Myndigheternas intäkter från dessa avgifter uppgick sammanlagt till drygt 700 miljoner kronor.

I Riksrevisionens granskning av regeringens hantering av det tillfälliga sysselsättningsstödet (*RiR 2004:26*) konstateras att detta stöd utformats som en skattekreditering. Det innebär att stödet redovisas som ett avdrag på statsbudgetens inkomstsida. Skattekrediteringar av samma slag som sysselsättningsstödet har mer än tredubblats sedan år 2002 och var för år 2005 budgeterade till drygt 13 miljarder kronor. I rapporten framhålls att en utgift som avräknas direkt mot en inkomsttitel inte påverkar budgetens utgiftssida och därför heller inte omfattas av utgiftstaket.

2.2 Prognoser om statsbudgetens utfall

Enligt budgetlagen ska regeringen vid minst två tillfällen under budgetåret för riksdagen redovisa prognoser över utfallet av statens inkomster och utgifter samt storleken av statens lånebehov. Prognoser för hur statsbudgetens inkomster och utgifter utvecklas är dels av betydelse för uppföljning av budgeten och bedömning av nya åtgärder som det kan finnas behov av, dels ett viktigt underlag för beredning av kommande års budget. Enligt samma bestämmelse ska regeringen även förklara väsentliga skillnader mellan budgeterade belopp och det beräknade utfallet. Sådana förklaringar ska bidra till att öka prognosernas informationsvärde.

Iakttagelser

I granskningen av det tillfälliga sysselsättningsstödet (*RiR 2004:26*) konstaterar Riksrevisionen att regeringens prognoser varit missvisande både vid införandet och i samband med den första förlängningen av stödet. Under åren 2002–2004 har de totala budgeterade medlen på 9,5 miljarder kronor överskridits med drygt 2,5 miljarder kronor.

Riksrevisionens granskning visar att de prognoser som presenterades för riksdagen i propositionen om införande av sysselsättningsstödet inte baserades på någon närmare analys av de statsfinansiella konsekvenserna. Regeringen har inte förklarat avvikelser mellan prognoserna för det tillfälliga sysselsättningsstödet och de budgeterade beloppen. Det är också tveksamt om regeringen har försett riksdagen med prognoser under budgetåret på det sätt som budgetlagen föreskriver, eftersom det i flera fall endast är det budgeterade beloppet som, utan kommentar, återupprepas.

Regeringens prognoser uppmärksammas också i Riksrevisionens granskning av den stegrande utgiftsutvecklingen för sjukpenninganslaget (*RiR 2004:25*). I rapporten konstateras att regeringen felbedömt utgifterna för sjukpenningen under ett antal år. Anslaget har ökat kraftigt, från 16 miljarder kronor år 1997 till 44 miljarder kronor år 2004. Riksrevisionens iakttagelser visar att regeringen lämnar utgiftsprognoser för sjukpenninganslaget i enlighet med budgetlagen. Däremot har regeringen förklaringar till skillnaderna mellan utgiftsprognoserna och det budgeterade anslaget varit knapphändiga.

2.3 Regeringens redovisning av uppnådda resultat

För att riksdagen ska ha möjlighet att följa upp, kontrollera och ompröva den statliga verksamheten behöver riksdagen information som är rättvisande. För sådan information är riksdagen till stor del beroende av redovisning från regeringen. Regeringens redovisning till riksdagen regleras främst i budgetlagen. Enligt budgetlagen ska regeringen redovisa de mål som åsyftas och de resultat som uppnåtts inom olika verksamhetsområden.

Iakttagelser

I granskningen om införandet av elektronisk förvaltning i staten (*RiR 2004:19*) konstaterar Riksrevisionen att regeringen lämnat bristfällig information till riksdagen om hur myndigheterna ska tillhandahålla information och service elektroniskt till bland annat medborgare och företag. Information saknas om vilka effekter och resultat som hittills uppnåtts samt hur väl målen uppfylls. Likaså saknas redovisning av kostnader och bedömningar av de väsentligaste riskerna.

Även i granskningen av stödet till idrottsrörelsen och folkbildningen (*RiR 2004:15*) konstaterar Riksrevisionen att regeringens rapportering till riksdagen varit otillräcklig. Information som gör det möjligt för riksdagen att bedöma om syftena med dessa statsbidrag uppfylls saknas, eller lämnas mycket sällan.

Den information regeringen lämnat till riksdagen om det tillfälliga sysselsättningsstödet har också enligt Riksrevisionens iakttagelser varit bristfällig (*RiR 2004:26*). Under den första tiden efter sysselsättningsstödet införande beskrev regeringen förmodade snarare än påvisade effekter av stödet.

I granskningen av högskolornas samverkan med det omgivande samhället (*RiR 2005:2*) konstaterar Riksrevisionen att den information som regeringen lämnat till riksdagen om lärosätenas samverkansarbete är mycket allmänt hållen och få konkreta resultat redovisas. För vissa specifika delar av samverkansuppgiften som riksdagen särskilt uttalat vikten av, exempelvis uppdragsutbildning, regionalt tillväxtarbete och kommersialisering av forskningsresultat, lämnas inte någon information som gör det möjligt att förstå hur arbetet i dessa delar utvecklas.

De budgetdokument som regeringen lämnar till riksdagen behöver vara tydligare och ge en bättre helhetsbild. Riksrevisionen bedömer att det krävs en striktare tillämpning av budgetlagen.

I granskningen av uppföljningen mot de 15 nationella miljö kvalitetsmålen (*RiR 2005:1*) ingick bland annat regeringens rapportering till riksdagen. Rapporteringen ska ge ett beslutsunderlag för riksdagens miljöpolitiska ställningstaganden. Av granskningen framgår att rapporteringen i vissa väsentliga avseenden inte motsvarar de riktlinjer som följer av riksdagens beslut år 2001. Rapporteringen är svår att överblicka och har brister som gör den svår att tolka. Olika rapporteringar ger också olika budskap. Viktiga delar av den rapportering som regeringen utlovat saknas. Detta gäller bland annat frågan om att belysa kostnader och målkonflikter i relation till miljömålen.

Liknande iakttagelser när det gäller regeringens information till riksdagen finns även i andra rapporter som Riksrevisionen har lämnat, till exempel

- *Arlandabanan (RiR 2004:22)*
- *Regelförenklningar för företag (RiR 2004:23)*
- *Sjukpenninganslaget – utgiftsutveckling under kontroll? (RiR 2004:25)*
- *Barnkonventionen i praktiken (RiR 2004:30)*
- *Regionala stöd (RiR 2005:6)*
- *Ökad tillgänglighet i sjukhusvården (RiR 2005:7).*

2.4 Årsredovisning för staten

Enligt budgetlagen ska regeringen lämna en årsredovisning för staten till riksdagen. Årsredovisningen ska innehålla resultaträkning, balansräkning och finansieringsanalys. Den ska även innehålla det slutliga utfallet på statsbudgetens inkomstitlar och anslag. Redovisningen ska ge en samlad bild av statens finansiella resultat och ställning samt vara lämpad som underlag för olika intressenters analys av statens ekonomi samt för den politiska debatten (*prop. 1995/96:220*).

Iakttagelser

Riksrevisionen har granskat och lämnat revisionsberättelse över 2004 års Årsredovisning för staten (*skr. 2004/05:101*). Årsredovisningen har bedömts i

allt väsentligt vara rättvisande, vilket bland annat innebär att den följer god redovisningssed i staten, innehåller de dokument som krävs enligt budgetlagen och är upprättad med den organisatoriska avgränsning och med de uppställningsformer som framgår av regeringens beslut.

Även om innehållet i Årsredovisning för staten lever upp till de formella kraven enligt budgetlagen och regeringens riktlinjer, vill vi uppmärksamma att det finns flera förhållanden som påverkar informationskvaliteten i årsredovisningen. All statlig verksamhet redovisas inte över statsbudgeten, till exempel redovisas inte affärsverken. All verksamhet som redovisas är inte fullt periodiserad. Detta gäller främst skatteuppbörden. Netto-redovisning av inkomster och utgifter på statsbudgeten förekommer i flera fall, till exempel redovisas det tillfälliga sysselsättningsstödet som ett avdrag på statsbudgetens inkomstsida. Den av regeringen beslutade organisatoriska avgränsningen omfattar inte samtliga statliga myndigheter, undantagna är till exempel Premiepensionsmyndigheten och AP-fonderna.

2.5 Slutsatser

Riksrevisionen har granskat förutsättningarna för riksdagens utövande av finansmakten ur ett antal aspekter. En av hörnstenarna för en god budgetdisciplin och en stram budgetprocess är att budgetlagen följs.

I kapitlet redovisas flera iakttagelser som pekar på avvikelser från budgetlagens grundläggande principer. Det handlar om avsteg från fullständighetsprincipen respektive bruttoprincipen samt brister när det gäller regeringens prognoser om statsbudgetens utfall och redovisning till riksdagen.

Enligt Riksrevisionens bedömning finns det, om lagens intentioner ska efterlevas, behov av en strikt tillämpning av budgetlagen. Därutöver bedömer vi att såväl regeringens prognosverksamhet som uppföljning behöver förbättras. Båda dessa verksamheter är av stor betydelse för riksdagens möjlighet att följa upp sina beslut och kontrollera den statliga verksamheten.

Avsteg från budgetlagens grundläggande principer

Riksrevisionen konstaterar att avsteg gjorts från antingen en av, eller båda principerna om fullständighet och bruttoredovisning. Riksrevisionen noterar samtidigt att dessa avsteg godkännts av riksdagen. Konsekvensen av sådana avsteg blir dock att medlen inte prövas mot andra angelägna utgifter som påverkar utgiftstaket. Därmed begränsas budgetlagens bidrag till att strama upp budgetbehandlingen och stärka budgetdisciplinen.

Riksrevisionens iakttagelser visar att myndigheternas rätt att disponera avgifter har ökat de senaste åren. En ökning har också skett när det gäller skattekrediteringar, det vill säga att utgifter avräknas mot inkomster. Denna typ av avsteg bidrar till urholkning av utgiftstaket som styrinstrument för riksdagen.

Om regeringen föreslår avsteg från bruttoprincipen genom att utgifts-åtaganden redovisas på statsbudgetens inkomstsida, bör sådana avsteg tydligt motiveras. För att inte påverka kostnadskontrollen i statsbudgeten bör utgifts-åtaganden på statsbudgetens inkomstsida behandlas på samma sätt som anslag på statsbudgetens utgiftssida. Om budgetdisciplinen ska upprätthållas bör nettobudgetering av ett utgiftsåtagande åtföljas av en sänkning av utgiftstaket i motsvarande utsträckning.

Mot bakgrund av de iakttagelser som framkommit vill Riksrevisionen framhålla vikten av att statsbudgeten omfattar statens samlade utgifter och inkomster samt att dessa redovisas brutto. Detta är en förutsättning för att upprätthålla budgetdisciplinen och garantera transparens i statsbudgeten, vilket underlättar för riksdagen att överblicka statens finanser och fatta välgrundade budgetbeslut.

Dåliga prognoser leder till kortsiktig budgetpolitik

Riksrevisionens iakttagelser exemplifierar två områden där regeringens prognoser varit dåliga. I dessa fall har regeringen inte levt upp till budgetlagens bestämmelser när det gäller att förklara väsentliga skillnader mellan budgeterade anslag och prognoser. Avsaknaden av sådana förklaringar leder till att prognosernas informationsvärde försämras.

Riksrevisionen konstaterar att regeringen under en rad år har tvingats begära stora öknings av sjukpenninganslaget på tilläggsbudget, vilket har framtvingat oförutsedda neddragningar inom andra utgiftsområden. Det medför oplanerade förändringar för andra verksamheter, eftersom omdisponeringar måste göras från andra verksamheters resurser för att finansiera de ökade utgifterna. Omdisponeringar bidrar till att göra budgetpolitiken mer kortsiktig och mindre förutsägbar.

Regeringens information behöver förbättras

Riksrevisionens granskningar visar på flera exempel då regeringens redovisning till riksdagen inom olika områden är begränsad, helt saknas eller har dålig kvalitet. Enligt vår mening är en förbättrad redovisning nödvändig för att riksdagen ska ha möjlighet att följa upp, kontrollera och ompröva den statliga verksamheten.

En förutsättning för regeringens möjligheter att redovisa mål och resultat för riksdagen är att myndigheterna lämnar relevant information till regeringen. De problem som Riksrevisionen har uppmärksammat rörande regeringens redovisning till riksdagen har till stor del sin grund i regeringens mål och återrapporteringskrav till myndigheterna. Detta belyser vi närmare i kapitel 3.

Förbättra informationsvärdet för Årsredovisning för staten

Riksrevisionen anser att det finns ett antal förhållanden som medverkar till att negativt påverka informationskvaliteten och därmed användbarheten av Års-

redovisning för staten som beslutsunderlag för riksdagen. Dessa förhållanden medverkar bland annat till svårigheter i jämförelsen mellan dels statsbudgetens utfall, dels balans- och resultaträkningarna i Årsredovisning för staten.

Redan i förra årets årliga rapport konstaterade Riksrevisionen att utredningsförslaget till reformerad lag om statsbudgeten (*Ds 2003:49*) skulle innebära en förbättring av informationsvärdet i årsredovisning för staten. En viktig del var förslaget om införandet av en kostnadsbaserad redovisning. Regeringens ställningstagande i frågan är dock att det "för närvarande inte är aktuellt att i Sverige ta ett generellt steg i riktning mot att använda kostnadsintäktsmässighet, eller bokföringsmässiga grunder, som princip för att utforma statsbudgeten" (*skr. 2004/05:101 s. 242*).

Riksrevisionen vill i det här sammanhanget också framhålla det principiellt tveksamma i att regeringen får besluta om avgränsning och uppställningsformer för den återrapportering genom årsredovisningen som riksdagen kräver av regeringen genom budgetlagen.

3 Regeringens styrning av myndigheter och bolag

Genom utövande av finansmakten bestämmer riksdagen hur statens medel ska fördelas mellan olika ändamål. Regeringens uppgift är att inom ramen för de syften, bestämmelser och resurser som riksdagen anger leda den statliga verksamheten samt förvalta statens medel och tillgångar. Regeringen ansvarar inför riksdagen för hur den styr riket.

Ett av regeringens centrala redskap för denna uppgift är den ekonomiska styrningen. Denna består i sin tur av dels den finansiella styrningen, som omfattar regler och förutsättningar för användningen av anslagsmedlen, dels resultatstyrningen. Genom resultatstyrningen – det vill säga målen och återrapporteringskraven för den statliga verksamheten – kan regeringen löpande styra och följa upp hur myndigheterna hanterar sina åtaganden. Resultatstyrningsprinciperna tillämpas till viss del även gentemot de statliga bolagen och för statligt finansierade åtaganden som utförs utanför statsförvaltningen. Eftersom resultatstyrningen är en sådan central del i det av riksdagen delegerade ansvaret att styra riket har Riksrevisionen under året fokuserat granskningsverksamheten mot hur regeringen hanterar denna styrform.

De rättsliga förutsättningarna är något annorlunda när det gäller styrningen av de statliga bolagen jämfört med myndigheterna. Detta gäller såväl de styrinstrument regeringen kan använda sig av som vissa generella krav som ställs på verksamheterna. Många av de generella krav som kan ställas på regeringens styrning är dock desamma oavsett verksamhetsform.

3.1 Mål och återrapporteringskrav till myndigheterna

Det finns en långtgående delegering av befogenheter från riksdagen till regeringen och vidare till de statliga myndigheterna. Denna styrkedja förutsätter bland annat att regeringen konkretiserar målen. Om så ej sker kan myndigheternas ansvar för att bidra till målen bli oklart och möjligheten att uppnå målen minskar. Vid sidan av de mål som regeringen beslutar om och riktar till myndigheterna ställs också krav på återrapportering. Även återrapporteringskraven måste vara konkreta och kopplade till målen för att delegeringen ska fungera.

I de särskilda regeringsbeslut som avser myndigheternas regleringsbrev ska mål, återrapporteringskrav och ekonomiska ramar för varje enskild myndighet konkretiseras.

Iakttagelser

Riksrevisionen har i en förstudie gått igenom regleringsbrev för 2003 och 2004 (*dnr 39-2005-0129*). Riksrevisionens kartläggning visar att målen ofta

är allmänt formulerade. Mer än hälften av regleringsbrevens innehåller enligt vår bedömning mål som är otydliga och svåra att mäta. Målen är ofta uttryckta i termer av att myndigheterna ska bidra till, verka för, främja, utveckla, stödja, förbättra etcetera. En risk är att förutsättningarna för att mäta eller följa upp målpuppfyllelsen försvåras. Enligt vår bedömning har mer än en tredjedel av regleringsbrevens otydliga återrapporteringskrav. Ofta begär regeringen en redovisning av vilka insatser som har genomförts snarare än resultatet av gjorda insatser.

Resultatstyrningen behöver utvecklas. Myndigheterna behöver tydliga och stabila villkor, i form av ekonomiska förutsättningar och krav på resultat.

I ett stort antal granskningar konstaterar Riksrevisionen att förutsättningarna för en effektiv resultatstyrning saknas. Införandet av elektronisk förvaltning har till exempel inte fungerat på avsett sätt enligt vår granskning (*RiR 2004:19*). Ett skäl till detta är att det saknas myndighetsspecifika mål och återrapporteringskrav, vilket myndigheterna efterlyser.

Även inom integrationspolitikens område visar Riksrevisionens granskning (*RiR 2005:5*) att det saknas förtydliganden av de övergripande mål som riksdagen beslutat om. Bristen på vägledning från regeringen om innebörden av den nya integrationspolitiken bidrar till att myndigheterna fortfarande arbetar efter de mål som gällde för den tidigare invandrapolitiken.

I granskningen av de regionala stöden (*RiR 2005:6*) har vi konstaterat att riksdagens beslut om ändrad inriktning inte fått genomslag i tydliga uppföljningsbara mål. Den ändrade inriktningen innebär enligt riksdagens beslut att stöden ska vara tillväxtinriktade. Detta återspeglas emellertid inte i regeringens beslut om mål och återrapporteringskrav för Nutek och länsstyrelserna som har att hantera stöden. I granskningen noteras också att regeringen givit olika mål till Nutek jämfört med länsstyrelserna även i de fall då de hanterar samma stöd.

I granskningen av universitetets och högskolors samverkan med det omgivande samhället (*RiR 2005:2*) konstaterar vi att regeringen inte formulerat några uppföljningsbara mål för verksamheten. Målen är allmänt formulerade och ger endast begränsad vägledning till vilka aktiviteter universitet och högskolor ska utföra. Några tydliga återrapporteringskrav finns inte heller.

I en granskning av Arbetsmiljöverkets tillsyn (*RiR 2004:14*) visar Riksrevisionens iakttagelser att regeringen från slutet av 1990-talet har formulerat mål på alltmer övergripande nivåer. Tidigare fanns flera olika mål för tillsynen som angav hur Arbetsmiljöverket skulle prioritera i olika avseenden. Målen har nu ersatts med det allmänna målet att efterlevnaden av arbetsmiljölagen ska öka, särskilt där riskerna är störst.

Iakttagelser när det gäller regeringens styrning av myndigheterna finns även i andra rapporter som Riksrevisionen har lämnat, till exempel

- *Premiepensionens första år (RiR 2004:16)*
- *Försäkringskassans köp av tjänster för rehabilitering (RiR 2004:21)*
- *Stödet till polisens brottsutredningar (RiR 2004:27)*
- *Barnkonventionen i praktiken (RiR 2004:30).*

3.2 Utformningen av riktade bidrag

Kommuner och landsting svarar för väsentliga delar av den generella välfärden. I vissa fall har riksdagen eller regeringen beslutat om att en viss verksamhet ska finansieras med särskilda så kallade specialdestinerade statsbidrag. Dessa anslag på statsbudgeten ska upprättas för specifika ändamål och styras av mål och villkor för hur medlen ska användas. Detta skiljer sig från de generella statsbidragen som överlåter ansvaret för hur medlen ska användas till den kommunala nivån. Valet av finansieringsform kan få stor påverkan på hur verksamheten bedrivs och vilka resultat som uppnås.

Iakttagelser

Riksrevisionen har granskat regeringens satsning på ökad tillgänglighet inom sjukhusvården (*RiR 2005:7*). Satsningen finansierades genom ett särskilt anslag på sammanlagt 3,75 miljarder kronor under åren 2002–2004. Granskningen visar att regeringen varken styrt eller följt upp satsningen på ett sätt som visar att den lett till avsett resultat. Enligt riksdagsbeslutet skulle bidraget fördelas utifrån prestation. Vår granskning visar att principerna för att fördela statsbidraget inte skiljer sig från principerna för fördelning av det generella statsbidraget.

En annan riktad satsning för att öka kvaliteten i den offentliga servicen är det specialdestinerade statsbidraget för personalförstärkningar i skolor och fritidshem. Detta bidrag infördes 2001 för att förbättra måluppfyllelsen i skolor och fritidshem genom att bekosta personalförstärkningar. Sammantaget kommer staten att ha satsat 10,5 miljarder kronor under perioden 2001–2006.

Av granskningen av detta statsbidrag (*RiR 2005:9*) framgår att det inte finns någon direkt koppling mellan bidragets syfte – det vill säga förbättrad måluppfyllelse – och kostnader för personalförstärkningar som ligger till grund för utbetalning av bidraget. Varken regeringen eller Skolverket har följt upp om bidraget har förbättrat måluppfyllelsen.

Riksrevisionen konstaterar också att det finns åtskilliga möjliga felkällor i det relativt komplicerade bidragssystemet, vilket innebär att det inte går att vara säker på att utbetalningarna konsekvent har skett på korrekta grunder. Hittills har det heller inte gjorts något försök att utvärdera bidraget i förhållande till dess syfte att höja skolans resultat.

Det tillfälliga sysselsättningsstödet för att bibehålla eller öka anställningarna inom kommuner och landsting är ett specialfall av finansiering via specialdestinerade statsbidrag (*RiR 2004:26*). Tekniskt sett har stödet utformats som en kreditering på kommunernas och landstingens skattekonton. I praktiken motsvarar det en utgift på statsbudgeten och är i flera avseenden konstruerat som ett specialdestinerat bidrag.

Stödet bestod av två delar, omfattande sammanlagt 3 miljarder kronor, där den ena delen syftade till att upprätthålla sysselsättningen genom att minska kostnaderna för den redan anställda personalen och den andra delen syftade till att tidigarelägga planerade nyanställningar. Enligt regeringen skulle de

kommunala verksamheterna stärkas genom dessa åtgärder samtidigt som en ökning av arbetslösheten motverkades. Granskningen visar att målen för stödet var vaga och allmänt hållna, och några konkreta förväntade effekter formulerades aldrig. Ingen utvärdering gjordes heller av stödet.

3.3 Ändrade styrsignaler till myndigheterna

När riksdagen fattat beslut om statsbudgeten beslutar regeringen om regeringsbrev till myndigheterna där bland annat de finansiella villkoren för myndigheternas verksamhet det närmaste året anges. De finansiella ramarna fastställs i form av anslag, låneramar, bemyndiganden, villkor för avgiftsbelagd verksamhet samt tillgång till räntekonto med kredit och till statsverkets checkräkning.

Hur regeringen genomför den finansiella styrningen av myndigheterna påverkar tydligt deras förmåga att uppfylla ramarna för verksamheten. Problemet med sena och ibland otydliga regeringsbeslut har varit en återkommande iakttagelse under senare år. Myndigheterna har behov av fasta spelregler.

Iakttagelser

Regeringen kan under pågående år ändra verksamhetens inriktning och de finansiella villkoren. Som ett led i att hantera risken för överskridande av utgiftstaket tog exempelvis regeringen år 2004 bort möjligheten för myndigheterna att disponera eventuellt anslagssparande under nästkommande år.

Ett exempel på konsekvenser av regeringens frysning av anslagssparanden under år 2005 är länsstyrelsernas utbetalningar av stöd till kommunala IT-infrastrukturprojekt. Länsstyrelserna hade vid årsskiftet 2004/2005 ett ingående överföringsbelopp på närmare 600 miljoner kronor på detta infrastrukturanlag. En betydande andel av denna summa är in-tecknad av beslut om bidrag till kommuner.

Regeringens beslut om frysning innebär att länsstyrelserna inte kan fullgöra sina åtaganden gentemot kommunerna. (Frågan är dessutom på vilken rättslig grund länsstyrelsen som statens representant kan vägra att betala ut överenskommet stöd.) Några regler om inskränkningar avseende utbetalningarna finns inte i de förordningar som reglerar det statliga stödet och inte heller i länsstyrelsernas egna beslut.

Ett annat exempel på bristande konsekvens i styrningen som Riksrevisionen har noterat är att regeringen för att klara utgiftstaket ålagt Sida en utgiftsbegränsning som innebär att endast ca 12,7 miljarder kronor av totalt tilldelade ca 13,8 miljarder kronor får användas under år 2005. Sida har även tidigare år ålagts utgiftsbegränsningar. Följden har blivit en ryckighet i organisationens interna styrnings- och planeringsarbete.

Planeringstrygghet och långsiktighet är avgörande för ett effektivt genomförande av utvecklingssamarbetet. Sidas utgiftsbegränsningar innebär rent

praktiskt att ingångna avtal inte kan hållas med avseende på tidpunkterna för utbetalningarna.

3.4 Styrningen av de statliga bolagen

Staten äger, helt eller delvis, nära 60 bolag. Deras sammanlagda omsättning var år 2004 närmare 300 miljarder kronor och antalet anställda knappt 200 000. Detta kan jämföras med statsförvaltningens ca 220 000 anställda. Förutom att de statliga bolagen spelar en väsentlig roll på alla nivåer i den svenska ekonomin, har riksdag och regering gett många av dem uppgifter av särskilt samhällsintresse att fylla. Att granska de statliga bolagen är således en viktig uppgift för Riksrevisionen.

Riksdagen, och ytterst det svenska folket, äger de statliga bolagen. Regeringen förvaltar bolagen med hjälp av Regeringskansliet. Att förvalta bolagen ställer särskilda och delvis andra krav än vad som gäller statliga myndigheter, bland annat på grund av de skillnader som finns mellan de civilrättsliga och offentligrättsliga regelverken. Det finns dock samma behov av demokratisk insyn och kontroll av förvaltningen av de statliga bolagen som för övrig statlig verksamhet. Vad denna insyn och kontroll bör innebära och hur den bör utformas är frågor av stor aktualitet, vilket inte minst framgår av de olika insatser som har gjorts för att utforma så kallade koder för bolagsstyrning. Aktuella exempel är den kod som nyligen fastställts av OECD (*OECD Guidelines on the Corporate Governance of State-Owned Enterprises, 2005*) och det förslag som lagts fram av en kommitté (den s.k. kodgruppen) i betänkandet Svensk kod för bolagsstyrning (*SOU 2004:130*).

Riksrevisionen har en stark ställning när det gäller möjligheterna till insyn i och kontroll av de statliga bolagen så länge verksamheten bedrivs inom rikets gränser. Vi har mandat att dels bedriva effektivitetsrevision av bolagen, dels förordna revisorer för att bedriva revision enligt aktiebolagslagens bestämmelser. Vi har också möjligheten att vid behov upphäva den tystnadsplikt som omfattar alla revisorer i bolagen. Möjligheten har utnyttjats i några fall.

Granskningarna har under det gångna året framför allt inriktats på hur regeringen styr de statliga bolagen. Iakttagelser angående regeringens styrning av statliga bolag finns även i andra rapporter som Riksrevisionen har lämnat.

Följande rapporter tar upp regeringens styrning av statliga bolag:

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

Dessutom har en förstudie om formerna för styrning av statliga bolag med särskilda samhällsintressen genomförts (dnr 33-2005-0283).

Iakttagelser

I det följande lyfts ett antal iakttagelser och slutsatser fram vilka baseras på en samlad analys av Riksrevisionens granskningar inom bolagsområdet.

Insyn och transparens

Riksrevisionen konstaterar att styrningen av bolagen i många fall sker formlost, det vill säga att utbytet av information mellan ägarförvaltningen och bolagen ofta inte dokumenteras på ett sådant sätt att det i efterhand går att klarlägga vilka beslut som fattats, av vem, varför, när och på vilket underlag. Den formlösa styrningen minskar på så sätt de faktiska möjligheterna till insyn i hur bolagen förvaltas och därmed också möjligheterna att utkräva ansvar för hur förvaltningen utövats.

Ett exempel är beredningen av frågor rörande Vattenfalls expansion i Tyskland. Vår granskning visar att möten och kontakter mellan ägarförvaltning (regeringen och Regeringskansliet) och bolaget där viktiga beslut möjligen fattats inte har dokumenterats genom minnesanteckningar eller på något annat sätt. Ett annat exempel är bolagiseringen av SJ. Vi har i vår granskning fastslagit att ägarstyrningen av denna process till stora delar varit formlös, vilket medfört att det i efterhand varit svårt eller omöjligt att fastställa vilka mål som gällt för bolagiseringen samt varför olika åtgärder initierats och av vem.

Ett förhållande som minskar transparensen i styrningen är regeringens praxis att utnämna tjänstemän som ansvarar för förvaltningen av bolag inom Regeringskansliet till styrelseledamöter i samma bolag. Riksrevisionen har konstaterat att denna modell visserligen kan underlätta informationsflödet mellan regeringen och bolaget men att det samtidigt finns en uppenbar risk för att tjänstemännen får svåröronliga dubbla roller genom att å ena sidan företräda ägaren och å andra sidan som styrelseledamot alltid agera med det enskilda bolagets bästa för ögonen. I en miljö med formlös styrning skapar denna modell också särskilda svårigheter för insyn och möjlighet till kontroll av hur regeringen och Regeringskansliet faktiskt styr bolagen.

Även förfarandet kring nomineringar till bolagsstyrelserna, ett av statens viktigaste verktyg för att åstadkomma en effektiv förvaltning, brister i transparens. Granskningen av sex bolag visade också att det förekommer att bolagsförvaltande tjänstemän ibland har en roll i beredningen av nomineringar till bolagsstyrelsen där man själv ingår eller kan komma att ingå. Detta förhållande anser vi vara problematiskt eftersom det kan leda till att tjänstemännens opartiskhet ifrågasätts.

Bolagens uppdrag

De granskningar som genomförts visar att Regeringskansliets arbete med att utveckla kraven på avkastning av kapital och andra ekonomiska målsättningar har fått genomslag och skapat ökad tydlighet kring vilka affärsmässiga krav som ställs på enskilda statliga bolag. Utvecklingen av de krav som ställs på

bolag vilka har att verka för särskilda samhällsintressen är dock inte alls lika framgångsrik. Det finns inte någon enhetlig strategi eller struktur för ägarstyrningen av dessa bolag. Några av bolagen får på egen hand tolka och precisera det särskilda samhällsintresset utifrån allmänt hållna formuleringar i propositioner eller bolagsordning. Andra bolag kan vara föremål för detaljerad styrning genom regleringsbrevsliknande dokument. Endast för vart femte bolag som, enligt regeringen, angett att de har särskilda samhällsintressen att fylla, är det uttryckligt angivet i bolagsordningen att bolagets syfte är något annat eller mer än att generera ekonomisk avkastning.

Riksrevisionen har konstaterat att när bolagens uppdrag inte är preciserade skapar detta lätt en situation med mycket olika och delvis motstridiga förväntningar på bolagens verksamhet. Otydliga uppdrag innebär vidare att besluten om hur prioriteringar ska göras, mellan till exempel olika samhällsmål och kraven på affärsmässighet, överläts på det enskilda bolaget.

Ett exempel på detta är Vattenfalls agerande. Riksdagen beslutade år 1997 att bolaget, inom ramen för kravet på affärsmässighet, skulle bidra till en omställning av det svenska energisystemet i enlighet med den svenska energi- och miljöpolitiken. Granskningen visade att inga initiativ tagits av ägarförvaltningen eller bolaget för att precisera detta utvidgade uppdrag. Riksrevisionen konstaterade att Vattenfalls koncernledning i denna situation har prioriterat att uppfylla de tydliga kraven på lönsamhet framför oprecisa miljö- och energipolitiska mål.

I granskningen av Arlandabanan framkom att Arlandabanan Projekt AB, det statliga bolag som företräder statens intressen i projektet, bland annat ska bidra till att uppfylla vissa transportpolitiska mål. Granskningen visade emellertid att varken regeringen eller Banverket och Luftfartsverket, i egenskap av ägarföreträdare, har angivit vilka samhällsintressen bolaget skulle uppfylla. Det innebär i praktiken att bolaget inte har någon skyldighet att främja sådana intressen. I granskningen konstateras att operatören A-Train genom avtal har fått goda förutsättningar att skydda sin marknad och att järnvägsförbindelsen till Arlanda sannolikt underutnyttjas i dag.

Ansvarsförhållanden

Bolagsstämman är ett aktiebolags högsta beslutande organ och utgör aktieägarnas forum för att fatta beslut om bolagets angelägenheter. Beslut och ägardirektiv som fastställs på bolagsstämman ger en öppen och tydlig styrning och möjlighet för de som närvarar på stämman att få insyn i denna styrning. Riksrevisionen konstaterar i granskningarna att bolagsstämman används i ringa utsträckning för styrning av de statliga bolagen. Så är till exempel bolagens mål och eventuella särskilda uppdrag sällan fastställda på ett sätt som blir rättsligt giltigt för bolaget, det vill säga genom beslut på en stämma.

Enligt aktiebolagslagen är det styrelsen som ansvarar för bolagets organisation och förvaltningen av bolagets angelägenheter. Styrelsens ansvar och tillsynsskyldighet kan inte överlåtas på någon annan. Förutsättningen för en tydlighet i styrelsens ansvar är dock att den hämtar sitt mandat från beslut på

bolagsstämmor. I de fall styrelser agerar utifrån någon annan form av ägarstyrning än genom beslut på bolagsstämman agerar den helt på eget ansvar. Detta gäller även om styrningen sker genom riktlinjer som är formellt fastställda i annat sammanhang, till exempel genom beslut av ett statsråd.

Styrelser i statliga bolag kan inte ställas till svars för att inte fullfölja riksdagens intentioner så länge dessa intentioner inte är förtydligade och fastställda på en bolagsstämman. Däremot kan en styrelse ställas till svars för åtgärder som ligger i linje med riksdagens intentioner, men som inte har fastställts på bolagsstämman, om åtgärderna visar sig ha negativa konsekvenser för bolaget.

Det har framgått i granskningen av regeringens styrning och förvaltning av sex statliga bolag att förslagen till stämmobeslut i regel inte är föremål för regeringsbeslut. Samma granskning har också visat att det är näringsministern och inte regeringen som har beslutat om vilka styrelseledamöter som ska tillsättas på bolagsstämman. Riksrevisionen har ifrågasatt om detta förfarande är förenligt med näringsministerns förordnande att vara föredragande i regeringen enligt 7 kap. 5 § regeringsformen.

3.5 Slutsatser

När det gäller regeringens ansvar att styra den statliga verksamheten har Riksrevisionen under året inriktat granskningarna mot hur regeringen formulerar mål och uppdrag samt följer upp den statliga verksamheten.

Iakttagelser från styrningen av såväl myndigheter och bolag som statligt finansierad verksamhet som bedrivs av kommunerna visar att regeringen i många fall inte lyckats med, eller avstått från, att uttrycka mål och uppdrag så precist att de blir styrande för de granskade verksamheterna.

Uppföljningen av verksamheterna uppvisar också brister, när det gäller såväl formulering av återrapporteringskrav som regeringens uppföljning och utvärdering.

Alltför övergripande mål och uppdrag försvårar ansvarsutkrävandet. Riksrevisionen bedömer utifrån de granskningar som genomförts att regeringen har överlåtit ett för stort utrymme för tolkning av mål och uppgifter åt myndigheter och bolag. Det kan då uppstå en tveksamhet om vad myndigheterna eller bolagen förväntas åstadkomma och prioritera.

Det finns även en risk för att den formella styrningen ersätts av en annan, mindre transparent, styrning. Myndigheten eller bolaget får antingen söka stöd i informella styrimpulser eller välja att själva tolka och precisera målen. I båda fallen uppstår oklarheter i ansvarsfördelningen mellan regeringen och de myndigheter och bolag som regeringen enligt regeringsformen ska styra. Om informell styrning ersätter den formella och transparenta styrningen begränsas såväl allmänhetens insyn som riksdagens möjligheter till kontroll och uppföljning.

Otydlig styrning ger oklara förutsättningar för myndigheterna

Riksdagens beslut om övergripande mål konkretiseras i många fall inte av regeringen till sådana mål och återrapporteringskrav för enskilda verksamheter som krävs för en effektiv resultatstyrning. I vissa fall har regeringen inte förmedlat mål som svarar mot riksdagens beslut. I andra fall är målen övergripande och oprecisa, vilket kan leda till målkonflikter och oklara prioriteringar.

Styrningen av de statliga bolagen behöver stramas upp om riksdagens målsättningar om särskilda samhällsintressen ska kunna uppnås.

Konsekvensen av den svaga resultatstyrningen blir att riksdagens beslut om ändrad inriktning inte har fått genomslag i form av förändrad verksamhet. Otydliga återrapporteringskrav till myndigheterna försvårar också för regeringen att bedöma verksamhetens resultat. Det i sin tur gör det även svårt för regeringen att leva upp till kraven i budgetlagen, att regeringen ska redovisa de resultat som uppnåtts inom olika verksamhetsområden till riksdagen.

Riksrevisionen har konstaterat att regeringens styrning av myndigheterna i viss utsträckning präglas av bristande konsekvens och otydlighet. Oavsett om det handlar om sena regeringsbeslut, ändrade beslut eller inga beslut alls innebär detta att myndigheterna får svårare att skapa långsiktighet i sin verksamhet.

Specialdestinerade bidrag hanteras som generella bidrag

I samtliga tre granskningar av verksamheter som finansieras av specialdestinerade statsbidrag har vi konstaterat att regeringens styrning och uppföljning varit otydlig. Vår bedömning är att det alltid bör finnas ett direkt samband mellan syftet med bidraget och grunden för utbetalning.

Riksrevisionen fastslår också att regeringen, både i fallet med det tillfälliga sysselsättningsstödet och satsningen på ökad tillgänglighet inom sjukvården, i praktiken har styrt de verksamheter som har finansierats av specialdestinerade bidrag på samma sätt som om de hade omfattats av det generella statsbidraget. En slutsats är att man noga bör pröva om det finns förutsättningar att formulera mål och uppföljningskrav samt att reglera verksamheten innan specialdestinerade statsbidrag väljs som finansieringsform.

Transparensen och insynen i de statliga bolagen kan bli bättre

De statliga bolagen spelar en väsentlig roll i den svenska ekonomin men har också centrala samhällsuppgifter. Möjligheterna till insyn i hur bolagen förvaltas och följs upp av regeringen och Regeringskansliet är starkt begränsade. Den formlösa styrningen av bolagen innebär att det i många fall kan vara omöjligt att följa viktigare händelseförlopp och beslutsprocesser. Inte heller dokumenteras viktiga beslut så att det går att följa vad som beslutats, av vem, när och på vilka grunder. I kombination med bolagsförvaltarnas dubbla roller

skapar den formlösa styrningen särskilda svårigheter för insyn och möjlighet till kontroll av hur regeringen och Regeringskansliet faktiskt styrt bolagen.

Bolagens uppdrag har ofta en oklar aktiebolagsrättslig giltighet. Främst gäller detta bolag med särskilda samhällsintressen. En åtgärd som skulle skapa tydligare förutsättningar för verksamheten och för ansvarsutkrävande är att se till att styrning av de statliga bolagen i ökad grad sker via bolagsstämmor.

Det är Riksrevisionens bedömning att bolagsledningarna, i brist på konkreta målsättningar kring bolagens samhällsåtagande, väljer att prioritera de av regeringen formulerade ekonomiska målsättningarna. Det borde ligga i såväl regeringens som bolagsstyrelsernas intresse att riksdagens intentioner fastställs på ett aktiebolagsrättsligt tillfredsställande sätt.

Sammantaget bedömer Riksrevisionen att den interna kontrollen av relationen mellan regeringen och Regeringskansliet och de statliga bolagen är svag.

4 Myndigheternas genomförande av sina uppdrag

Myndigheterna har ansvaret för det faktiska genomförandet av en stor del av den verksamhet som finansieras via statsbudgeten. För verksamhet som finansieras över statsbudgeten men som utförs av andra huvudmän, i första hand kommuner och landsting, har statliga myndigheter ofta ett tillsyns- och uppföljningsansvar. Det är också myndigheterna som möter medborgarna och ska se till att dessa får ett gott bemötande och en likvärdig behandling.

Som framgått av kapitel 3 anser vi att det finns brister i regeringens styrning av myndigheter och bolag. Oavsett förutsättningarna har myndigheterna dock stora möjligheter och stort mandat att själva agera och påverka sin situation. Myndigheterna har också ett omfattande självständigt ansvar för sin verksamhet, och myndighetsledningarna har ett direkt ansvar att anmäla problem som påverkar förutsättningarna för att hantera de ålagda uppgifterna.

I detta kapitel presenteras ett antal iakttagelser av förhållanden som i första hand ligger inom ramen för myndigheternas egen påverkanssfär.

4.1 Myndigheternas redovisning

I början och mitten av 1990-talet utvecklades redovisningen och styrningen i staten. Denna utveckling medförde också högre krav på ekonomisk kompetens hos myndigheterna. I samband med en kompetenshöjning hos flertalet myndigheter har även antalet fel kopplat till den finansiella redovisningen minskat, vilket också framgår av Ekonomistyrningsverkets årliga så kallade EA-värdering.

Myndigheterna har i regel rutiner som gör att verksamheten fungerar under stabila förhållanden och förutsättningar. Vid större förändringar, till exempel när regelförändringar genomförs, när förutsättningarna att finansiera verksamheten förändras, när organisatoriska förändringar sker etcetera, ökar risken för väsentliga fel. När de ekonomiska ramarna krymper har det visat sig att myndigheterna ofta inte har haft tillräcklig förmåga att ställa om verksamheten utifrån de nya förhållandena. Det har ofta berott på att den interna kontrollen inte uppmärksammat förändringarna i rätt tid. Flera invändningar i revisionsberättelserna år 2004 beror på sådana brister.

När nya myndigheter bildas eller vid omorganisationer av myndigheter påverkas också den interna kontrollen. Under den tid det tar att genomföra den nya organisationen och utbilda personalen håller ofta den interna kontrollen en låg nivå. Eftersom omorganisationer förekommer regelbundet varierar också nivån på den interna kontrollen över tiden inom en och samma myndighet. Försämring av den interna kontrollen sker även vid större systembyten hos myndigheterna.

Utgångspunkten för granskningen av myndigheternas ekonomiska redovisning är årsredovisningen och den underliggande redovisningen. Granskningen av årsredovisningen avser dels om den i allt väsentligt är rättvisande, dels om ledningen följt de föreskrifter som gäller för verksamheten. Den granskning av regelefterlevnad som genomförs i detta sammanhang innefattar först och främst sådana regler som kan bedömas ha väsentlig påverkan på det som återspeglas i årsredovisningen. Denna form av granskning ger ett perspektiv, men för att få en mer heltäckande bild av exempelvis det ekonomiska administrativa läget i statsförvaltningen behöver iakttagelserna läggas samman med iakttagelser från andra revisionsinsatser.

Iakttagelser i revisionsberättelserna

De senaste åren har ungefär 5 % av de granskade myndigheterna fått invändningar, vilket innebär att väsentliga fel har konstaterats i årsredovisning och/eller förvaltning. Riksrevisionen har lämnat invändningar för årsredovisningar avseende år 2004 på grund av väsentliga fel i tolv fall, vilket är på ungefär samma nivå som tidigare år.

Av dessa myndigheter har fem stycken haft väsentliga fel i sin årsredovisning, exempelvis har kostnader bokförts på fel år. De övriga sju har uppvisat väsentliga fel i myndighetsledningens förvaltning. Främst har det handlat om överskridande av befogenheter, verksamhetsmässiga eller ekonomiska. Dessa beskrivs närmare i bilaga 1.

Åtgärder till följd av ändrade förutsättningar

Regeringsbesluten till myndigheterna om att undandra eventuellt ingående anslagssparande, som diskuterades i kapitel 3.3, har inneburit att ett antal myndigheter vidtagit särskilda åtgärder. Vi konstaterar att flera myndigheter, sannolikt som en följd av denna förändring, har haft utgiftsökningar under december år 2004 som inte kan förklaras av normala variationer i utgifter under året.

Flera länsstyrelser har gjort förskottsbetalningar av lön som anslagsavräknats under år 2004. Förskottsbetalningar ska, enligt redovisningsreglerna i staten, inte anslagsavräknas vid utbetalningstillfället. Vidare har några kulturmyndigheter lättat på kraven för bidragsutbetalningar i syfte att möjliggöra snabbare utbetalningar. Därutöver har vi uppmärksammat att det finns myndigheter som har tidigare lagt inköp av främst förbrukningsmaterial för att få ned sin anslagsbehållning. Sammantaget innebär åtgärderna att statsbudgeten har belastats med ökade och tidigare lagda utgifter. Riksrevisionen har, i form av revisionsrapport eller revisionspromemoria, rapporterat denna typ av iakttagelser till ett antal myndigheter. I inget fall har dock Riksrevisionen bedömt att åtgärderna lett till väsentliga fel och har därmed inte heller gett någon av dessa myndigheter en revisionsberättelse med invändning.

Myndigheternas hantering av bemyndiganden

Riksdagen anvisar anslag till den statliga verksamheten på årsbasis. För att myndigheterna ska kunna ingå ekonomiska förpliktelser som rör flera år krävs bemyndiganden. Riksdagen ger regeringen bemyndiganden för varje berört anslag. Utifrån riksdagens beslut delegerar regeringen rätten att göra utfästelser på längre sikt än ett år till myndigheterna genom deras regleringsbrev. Bemyndigandebeloppen varierar i betydande grad mellan olika myndigheter. Störst är Försvarsmaktens ram på 68 miljarder kronor för materielinköp följt av Väg- och Banverkens ramar. Den lägsta bemyndiganderamen har Expertgruppen för EU-frågor med 2,5 miljoner kronor.

Under år 2004 har hanteringen av de särskilda bemyndiganderamarna granskats särskilt (*dnr 39-2005-0225*). Det är 60 myndigheter som tilldelats sådana av regeringen efter beslut av riksdagen. Myndigheterna har sammantaget givits rätt att göra utfästelser för 210,5 miljarder kronor. Vid årsskiftet 2004/05 utnyttjades knappt 170 miljarder kronor av denna summa.

Riksrevisionens bedömning är att myndigheterna har en relativt god kontroll över de åtaganden som ingåtts. Vi har dock noterat brister i flera myndigheters redovisning av sina bemyndiganden. I några fall har Riksrevisionens invändning i revisionsberättelsen sin grund i myndighetens överträdande av sitt bemyndigande. För 17 myndigheter har vi gjort iakttagelser som föranlett avrapportering till myndigheterna. Länsstyrelsen i Gävleborgs län har gjorda åtaganden som överskrider bemyndiganderamen med närmare 163 miljoner kronor. Djurskyddsmyndigheten och Högskoleverket har gjort åtaganden som de inte har haft bemyndigande för.

Riksrevisionen har i flera granskningar uppmärksammat problem med att myndigheter och organisationer inte behandlar medborgarna på ett likvärdigt sätt.

4.2 Likvärdig behandling av medborgarna?

Enligt regeringsformen ska domstolar och förvaltningsmyndigheter samt andra som fullgör uppgifter inom den offentliga förvaltningen i sin verksamhet beakta allas likhet inför lagen samt iaktta saklighet och opartiskhet. I Riksrevisionens årliga rapport 2004 redovisades ett antal iakttagelser från olika områden som pekade på brister i hur statliga myndigheter hanterar frågan om likvärdig behandling. Problemen gällde främst verksamheter som bedrevs på regional och lokal nivå. Myndigheter med likalydande uppdrag på olika håll i landet visade sig ha svårt att tolka sina uppdrag och genomföra sin verksamhet så att medborgarna blev likvärdigt behandlade. Ansvariga centrala förvaltningsmyndigheter förmådde heller inte att skapa den nödvändiga samsynen.

Frågan om likabehandling är viktig för medborgarnas syn på och förtroende för de statliga institutionerna. Riksrevisionen har därför bedömt det som

viktigt att fortsätta granskningen av hur likabehandlingsprincipen följs i praktiken. Det går att lägga till ytterligare ett antal iakttagelser där tillämpningen av principen om likabehandling brister.

Iakttagelser

Varje år går en knapp miljard kronor till försäkringskassorna för köp av rehabiliteringstjänster. Granskningen av denna verksamhet (*RiR 2004:21*) visar att det saknas förutsättningar för en likvärdig behandling av sjukskrivna vid olika försäkringskass kontor. I viss mån gäller detta även mellan olika handläggare inom samma kontor.

Det främsta skälet till att skillnader i bedömningarna uppstår är att styrningen av försäkringskassornas köp av rehabiliteringstjänster är bristfällig. Det finns få regler och anvisningar. Regeringen har inte reglerat användningen utan hänvisat frågan till respektive försäkringskassas styrelse. Där finns stor variation i hur detta ansvar har hanterats. Enligt lagen om allmän försäkring har arbetsgivarna ett förstahandsansvar för anställdas arbetslivsinriktade rehabilitering medan Försäkringskassan bedömer rehabiliteringsbehov samt tar initiativ till och samordnar rehabiliteringsinsatser i övrigt. Var kostnadsansvaret ligger är inte tydligt uttryckt i lagstiftningen, något som skapar ytterligare utrymme för skillnader i försäkringskassornas hantering.

I årliga rapporten 2004 pekade Riksrevisionen på bristande förutsättningar för en rättvis och enhetlig behandling av arbetssökande på olika arbetsförmedlingar. I granskningen av arbetsförmedlingarnas och arbetslöshetskassornas hantering av arbetslöshetsförsäkringen (*RiR 2005:3*) förstärks denna bild. Dessutom kan vi påvisa brister i förutsättningarna för en rättvis och likvärdig behandling även i enskilda ersättningsärenden på kassorna. I granskningen har vi upptäckt skillnader i sanktionsgrad mellan olika kassor.

I huvudsak kan dessa skillnader förklaras av brister i handläggningsrutinerna. Vi fann även variationer när det gäller mål för verksamheten liksom i utredningsrutinerna och därmed sannolikt även i bedömningsgrunderna för sanktionsbesluten. Att åtgärda likabehandlingsproblematiken inom arbetslöshetsersättningsområde innebär ett särskilt problem eftersom arbetslöshetskassorna är privaträttsliga organ som bedriver myndighetsutövning. Även om den absoluta majoriteten av de cirka 32 miljarder kronorna som försäkringen omfattar utgörs av statliga medel har staten inte samma möjlighet att påverka förutsättningarna för handläggningen som om det hade rört sig om myndigheter.

Iakttagelser angående likvärdig behandling av medborgare, men även företag, finns även i andra rapporter som Riksrevisionen har lämnat, till exempel

- *Offentlig förvaltning i privat regi (RiR 2004:15)*
- *Snabbare asylprövning (RiR 2004:24)*
- *Stödet till polisens brottsutredningar (RiR 2004:27)*
- *Miljögifter från avfallsförbränningen – hur fungerar tillsynen? (RiR 2005:4)*
- *Uppsikt och tillsyn inom samhällsplaneringen (RiR 2005:12).*

4.3 Den statliga tillsynen

Tillsyn är ett viktigt kontroll- och uppföljningsinstrument för staten. Eftersom många verksamheter utanför staten regleras genom lagstiftning har tillsynen ofta uppgiften att tillse att gällande lagstiftning följs. Den statliga tillsynen regleras i ett stort antal lagar, cirka 230 stycken, samt omnämns i ytterligare ett antal lagar inom förvaltningsrättens område.

Olika förändringar i samhället som till exempel avreglering och bolagisering av offentlig verksamhet, kommunalisering av statliga uppgifter och införandet av ramlagar inom olika områden har ökat kraven på en effektiv statlig tillsyn. Förändringarna har inneburit att nya tillsynsmyndigheter har bildats eller att befintliga myndigheter har fått nya roller och uppgifter.

Under senare år har riksdagen i stor utsträckning låtit kommunerna få ansvar för olika tillsynsuppgifter. Uppgifterna har varit antingen nya eller överlåtits från olika statliga organ. I de flesta fall finns det emellertid ett övergripande statligt tillsynsansvar även för dessa verksamheter. Den statliga tillsynen har dessutom i vissa fall skärpts. Även vissa privaträttsliga organ, som till exempel Sveriges advokatsamfund och Svensk bilprovning, utövar statlig tillsyn genom stöd av lag eller via ackreditering. Det förekommer även så kallad egenkontroll, som innebär att tillsynsobjekten själva ansvarar för kontrollen av verksamheten och för den avrapportering som i sin tur ligger till grund för en bedömning av inriktningen och omfattningen av den statliga tillsynen.

Iakttagelser

Riksrevisionen har hittills genomfört fyra granskningar av tillsynen inom skilda delar av den statliga verksamheten. Dessa granskningar avser djurskyddsområdet (*RiR 2003:1*), Arbetsmiljöverkets tillsynsarbete (*RiR 2004:14*), tillsynen av avfallsförbränningen (*RiR 2005:4*) samt tillsyn och uppsikt inom samhällsplaneringen (*RiR 2005:12*).

Tillsynens omfattning når i flera fall inte upp till vad som stadgats av den centrala tillsynsmyndigheten. Egenkontroll är ofta en förutsättning för att den statliga tillsynsmyndigheten ska kunna planera och prioritera sina insatser. Den egenkontroll som förutses ske i ett av de granskade fallen är otillräcklig.

En allmän iakttagelse är att det på den centrala nivån saknas kunskap om vilka tillsynsobjekten är. Förhållandet försvårar bedömningar av tillsynsbehovet och uppföljningen av tillsynsarbetet. I vissa fall finns det även brister i den statistiska redovisningen av antal inspektionsbesök och andra tillsynsaktiviteter.

Riksrevisionen noterar även att de centrala tillsynsmyndigheterna som granskats inte har följt upp och utvärderat hur den operativa tillsynen fungerar och är organiserad. Det gäller även i de fall där kommunerna är operativ tillsynsmyndighet och länsstyrelserna har ett uppsiktsansvar. Att uppföljning och utvärdering fungerar är viktigt för att kunna bedöma eventuella brister i tillsynen samt förbättra och styra den åt rätt håll. Det finns variationer i ar-

bettsätt mellan de regionala tillsynsmyndigheterna vilket vi bedömer är en effekt av den bristande utvärderingen. Risken för olika behandling av enskilda personer och företag är påtaglig.

Redovisningen av tillsynsmyndigheternas iakttagelser och slutsatser av de påtalade effekterna saknas ofta helt eller delvis. De centrala tillsynsmyndigheternas ansträngningar att inhämta sådana uppgifter är också otillräckliga. Sådan information är nödvändig för att de centrala tillsynsmyndigheterna ska få underlag för att ta fram information, råd och handböcker men även som underlag för projektplanering med mera.

Riksrevisionen konstaterar att de operativa tillsynsmyndigheter som granskats inte får det stöd de anser sig behöva från den centrala nivån. Information om nya regler kommer ibland för sent. Preciseringar och förtydliganden av befintlig lagstiftning är i vissa fall otillräckliga med åtföljande risk för olikartade bedömningar.

En förstudie utförd inom ramen för den årliga revisionen (*dnr 39-2005-0307*) visar att av de cirka 60 centrala myndigheter (exklusive länsstyrelser) som utövar tillsyn hade hälften inte upprättat någon plan för sin tillsyn 2004. Samtliga länsstyrelser har upprättat planer, men i några fall är dessa inte helt fullständiga i förhållande till tillsynsuppgifterna.

4.4 Myndigheternas genomförande av åtaganden

Som tidigare beskrivits har myndigheterna ansvaret för det faktiska genomförandet för en stor del av den verksamhet som finansieras via statsbudgeten. Det är ett omfattande åtagande som ska fullföljas. I flera granskningar har Riksrevisionen funnit exempel på att de granskade myndigheterna inte utfört centrala åtaganden inom sina respektive ansvarsområden.

Iakttagelser

Riksrevisionens granskning av hanteringen av arbetslöshetsförsäkringen (*RiR 2005:3*) behandlar arbetsförmedlingens och arbetslöshetskassornas hantering av arbetslöshetsförsäkringen och samspelet dem emellan. Utgångspunkten är den reform av arbetslöshetsförsäkringen som genomfördes år 2001 med syftet att göra regeltillämpningen mer likformig och rättvis och att underlätta arbetsmarknadens funktionssätt.

Granskningen visar att kravet på en rättvis och enhetlig tillämpning av försäkringsreglerna inte är uppfyllt av vare sig arbetsförmedlingarna eller arbetslöshetskassorna. En låg motivation att följa upp anvisningar och ifrågasätta ersättningsrätt medför att kostnaderna för arbetslöshetsförsäkringen blir högre än nödvändigt. Oberättigad arbetslöshetsersättning minskar arbetsökandens intensitet och leder till en sämre fungerande arbetsmarknad.

I rapporten om asylprövningen (*RiR 2004:24*) behandlas bland annat tidsåtgången för att pröva asylärenden. I det migrationspolitiska beslutet från år 1996 understryker riksdagen vikten av att minska väntetiderna för de sö-

kande. I regleringsbrev till Migrationsverket har regeringen ställt upp mål för hur lång tid det normalt får ta att handlägga asylärenden.

Granskningen visar att brister i Migrationsverkets hantering av asylärenden har lett till att väntetiderna har ökat. Under mer än två tredjedelar av den totala handläggningstiden ligger ett asylärende utan åtgärd. Målet att öppna asylärenden inte ska vara äldre än sex månader har inte uppfyllts.

Regeringen framhåller i sin kretsloppsstrategi att en väl fungerande avfallshantering är ett av de viktigaste områdena för att uppnå miljömålen. Tillsyn enligt miljöbalken är avgörande för att hålla en hög nivå på miljöskyddet vid förbränning av avfall och vid deponering och materialåtervinning av förbränningsrester.

I granskningen av hur hanteringen av miljögifter vid förbränningen av avfall går till (*RiR 2005:4*) fann vi allvarliga brister i den faktiska tillsynen ute på förbränningsanläggningar och deponier. Trots regeringens tydliga prioritering av avfallsfrågorna så framkommer det att de lokala tillsynsmyndigheterna inte har besökt anläggningarna under lång tid och att de inte har tagit del av anläggningarnas miljörapporter. Vidare är kunskapsbristerna stora när det gäller innehållet i avfallsbränslen och förbränningsrester.

Naturvårdsverket, som ska ge tillsynsvägledning till de operativa tillsynsmyndigheterna, har inte utvärderat hur tillsynen på avfallsområdet faktiskt fungerar. Konsekvenserna av bristerna i tillsynen är att väsentliga åtaganden inom miljöpolitiken riskerar att inte uppfyllas.

I rapporten om den elektroniska förvaltningen (*RiR 2004:19*) utgår vi från regeringens förvaltningspolitiska handlingsprogram från år 2000. Enligt programmet ska de statliga myndigheterna vara ”24-timmarsmyndigheter”, vilket innebär att medborgare och företag ska kunna kommunicera elektroniskt med myndigheterna oberoende av kontorstider och geografisk belägenhet. Vår granskning visar att elektroniska tjänster som i första hand är till nytta för medborgare och företag inte har prioriterats. I stället har myndigheterna främst satsat på enklare informationstjänster som ökar den interna kostnadseffektiviteten.

Vi har funnit liknande brister i följande rapporter:

- *Arbetsmiljöverkets tillsyn (RiR 2004:14)*
- *Betyg med lika värde? (RiR 2004:11).*

4.5 Slutsatser

Detta kapitel har fokuserat på myndigheternas ansvar att genomföra sina åtaganden. Granskningarna omfattar såväl ansvaret att följa tillämpliga regler för ekonomiredovisning och förvaltning som verksamhetsansvaret att genomföra de uppdrag som åläggs myndigheterna.

Även i årets granskning visar det sig att endast ett fåtal myndigheter har gjort sådana väsentliga fel att det har föranlett invändningar i revisionsberättelserna. Riksrevisionen bedömer att den finansiella redovisningen i stort

fungerar väl inom statsförvaltningen. Vi kan däremot se att det finns ett samband mellan förändringar i förutsättningar och uppdrag för myndigheterna och brister i redovisningen.

Riksrevisionen har gjort iakttagelser som visar att flera granskade myndigheter inte klarar av att utföra centrala uppgifter som ålagts dem, alternativt gjort åtaganden som ligger utanför de befogenheter myndigheten har. Likaså visar granskningarna att vissa myndigheter genomför verksamheten på ett sådant sätt att en likvärdig behandling av medborgarna inte kan garanteras. Våra iakttagelser som rör den statliga tillsynsverksamheten pekar på vissa problem i genomförandet av denna viktiga uppgift. Sammantaget visar resultatet av våra granskningar på problem som inte bara handlar om på vilket sätt verksamheter utförs utan i vissa fall om uppgifter som statsmakterna beslutat om faktiskt utförs över huvud taget.

Blandade resultat av myndigheternas redovisning och förvaltning

Riksrevisionen konstaterar att väsentliga fel i myndigheternas redovisning oftast inträffar när myndigheterna ställs inför nya situationer och problem. Det kan röra sig om nytt regelverk, knappa finansiella resurser eller större omorganisationer. Den känslighet för förändringar som delvis framkommer i den årliga revisionen bör uppmärksammas eftersom den är en indikator på en organisations förmåga att hantera förändringar och ställa om verksamheten. Förmågan grundar sig främst på hur väl ledningen och styrningen i organisationen fungerar.

Riksrevisionen konstaterar även att flera myndigheter, sannolikt som en följd av regeringens beslut om myndigheternas anslagssparande, har haft omotiverade utgiftsökningar under december 2004. Riksrevisionen anser att denna utveckling är oroande då den inte är förenlig med god hushållning med statliga medel.

Resultatet av den särskilda granskningen av bemyndiganden uppvisar brister på olika nivåer hos närmare en tredjedel av berörda myndigheter. Vi anser det vara oacceptabelt att myndigheterna gör åtaganden som är mer omfattande än det bemyndigande som riksdagen beviljat. Även om flertalet myndigheter har en tillfredsställande kontroll över de åtaganden som ingåtts visar granskningen att det finns utrymme för förbättringar av myndigheternas hantering av bemyndiganden.

Problem med att genomföra väsentliga åtaganden

De iakttagelser angående en likvärdig behandling som har gjorts i det senaste årets granskningar förstärker och kompletterar de slutsatser som kunde dras i förra årets årliga rapport. Problem med likvärdig behandling finns i första hand inom organisationer som ska bedriva samma typ av verksamhet på flera olika platser. Ansvar för att likvärdig behandling sker ligger i första ledet på den ansvariga centrala myndigheten, i de fall en sådan finns. Annars har regeringen ett ansvar för att klara styrningen.

Det är dock inte bara mellan olika lokalkontor som problem kunnat noteras i granskningarna. Enskilda handläggare har stora möjligheter att göra långtgående tolkningar av sitt mandat i enskilda ärenden. Att skapa rättssäkerhet handlar naturligtvis om hur regler och tillämpningsföreskrifter är utformade, men det är också i hög grad en fråga om styrning och normbildning på avdelnings- och enhetsnivåer inom de ansvariga organisationerna.

Våra granskningar av den statliga tillsynen visar på brister i flera delar av ansvarskedjan. De centrala tillsynsmyndigheterna lever i flera avseenden inte upp till sin tillsynsroll. Uppföljning och utvärdering av den operativa nivån sker inte i tillräcklig omfattning vilket leder till kunskapsbrister. Det får konsekvenser såväl för kvaliteten i enskilda beslut som för enhetligheten i beslutsfattandet. I förlängningen riskerar detta att leda till att regeringens och riksdagens mål för de olika verksamheter som är föremål för tillsynen inte uppfylls.

Brister kan noteras även hos de operativa tillsynsmyndigheterna. Tillsynens omfattning är i flera fall för liten i förhållande till vad som framgår av lagstiftning och allmänna råd för tillsynsarbetet. Även planeringen av tillsynen samt redovisningen av tillsynsarbetet har brister.

5 Riksrevisorernas slutsatser och rekommendationer

Förvaltningspolitik och statligt ägande är ett av Riksrevisionens prioriterade granskningsområden. Under det gångna året har vi särskilt tittat på perspektiven regeringens rapportering till riksdagen och regeringens styrning av myndigheter och bolag.

De förvaltningspolitiska målen som riksdag och regering beslutat om ställer höga krav på statsförvaltningen. De grundläggande värdena utgörs av effektivitet, rättssäkerhet och demokrati.

Vi har i flera granskningar påvisat effektivitetsbrister. Det handlar till exempel om bidrag med oklara effekter, svag uppföljning av olika reformer och bristande regelefterlevnad inom vissa försäkringssystem.

Kravet på en likvärdig behandling av medborgarna är en viktig del av rättssäkerheten. Våra iakttagelser visar på brister i likabehandlingen. Även inom enskilda myndigheters tillsynsverksamhet finns problem, som pekar på behovet av tydliga riktlinjer och uppföljning.

Demokrati förutsätter insyn. Om riksdagen ska kunna utöva sin finansmakt ska budgetdokumenten vara tydliga och ge en helhetsbild. Om riksdagens beslut ska kunna genomföras måste regeringen konkretisera mål och uppdrag i regleringsbrev och på bolagsstämmor. Om riksdagen ska kunna kontrollera att politiska beslut genomförs måste den få rättvisande information om verksamhetens resultat. En annan viktig förutsättning är möjligheten att i efterhand utkräva ansvar. Detta förutsätter att det är tydligt vad som ska åstadkommas och vem som är ansvarig.

Vi har i denna årliga rapport redovisat våra viktigaste iakttagelser från det gångna året. En första övergripande slutsats är att de budgetdokument som regeringen lämnar till riksdagen behöver vara tydligare och ge en bättre helhetsbild av såväl finanser som verksamhet. Det är viktigt att statsbudgeten omfattar statens samlade utgifter och inkomster samt att dessa redovisas brutto. Ett rimligt nästa steg i utvecklingen av redovisningen är kostnads- mässighet i budgeten. I övrigt är Riksrevisionens bedömning att det inte krävs någon översyn av budgetlagen för att leva upp till intentionerna om kostnads- kontroll och budgetdisciplin. Det handlar i stället om en strikt tillämpning av lagen.

En andra övergripande slutsats är att resultatstyrningen behöver utvecklas. Myndigheterna behöver tydliga och stabila villkor, i form av ekonomiska förutsättningar och krav på resultat. Våra iakttagelser från granskningarna visar att regeringen inte i tillräcklig utsträckning prioriterar styrningen, vare sig av statsförvaltningen eller de statliga bolagen. Även om regeringen i budgetpropositionen för 2005 uppmärksammar behovet av att utveckla styrningen, så ser vi få konkreta initiativ från regeringen i linje med den ambitionen.

En tredje slutsats är att styrningen av de statliga bolagen behöver stramas upp, så att riksdagens målsättningar om särskilda samhällsintressen ska kunna uppnås och insynen förbättras. Den interna kontrollen av relationen mellan regeringen och Regeringskansliet och de statliga bolagen bör förstärkas.

Utifrån dessa iakttagelser lämnar Riksrevisionen följande övergripande rekommendationer. Regeringen bör överväga att

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

UNDERBILAGA 1

Sammanställning årlig revision

Riksrevisionen har lämnat revisionsberättelse för 286 myndigheter och andra organisationer exklusive aktieföretag och stiftelser avseende årsredovisningen för räkenskapsåret 2004. I tolv fall har revisionsberättelsen lämnats med en invändning, det vill säga ett väsentligt fel har konstaterats i årsredovisning och/eller förvaltning.

Följande myndigheter har fått invändning i revisionsberättelsen för räkenskapsåret 2004: Tullverket, Försvarmakten, Länsstyrelsen i Gävleborgs län, Ombudsmannen mot etnisk diskriminering, Brottsoffermyndigheten, Högskoleverket, Kungl. Musikhögskolan i Stockholm, Länsstyrelsen i Jämtlands län, Internationella programkontoret för utbildningsområdet, Djurskyddsmyndigheten, Folke Bernadotteakademien samt Kungl. Slottsstaten.

Fem myndigheter har fått invändning till följd av väsentliga fel eller andra brister i *årsredovisningen*. I tre fall har transaktioner förts på fel räkenskapsår vilket medfört att årsredovisningen inte givit en rättvisande bild av det ekonomiska utfallet. I två fall har bristerna i underlaget till redovisningen medfört att Riksrevisionen inte kunnat ta ställning till om redovisningen ger en rättvisande bild eller inte.

En av dessa myndigheter, Kungl. Slottsstaten, utmärker sig genom att för andra året i rad få samma invändning. Den kostnadsfördelningsmodell som tillämpas innebär att i synnerhet Kungl. Hovstaternas verksamhet inte redovisas annat än mycket översiktligt. Riksdagen har givit regeringen till känna (2003/04:KU9) att det vore önskvärt med en större öppenhet och insyn än vad som nu är fallet i fråga.

Sju myndigheter har fått invändning till följd av väsentliga fel eller brister i *myndighetsledningens förvaltning*. I sex fall är det ett väsentligt överskridande av ledningens befogenheter. I ett fall har årsredovisningen, tre månader efter utsatt tid, ännu ej inkommit.

UNDERBILAGA 2**Sammanställning effektivitetsgranskningar**

Sammanställning effektivitetsgranskningar till och med den 7 juni 2005 samt deras behandling i Riksrevisionens styrelse och i riksdagen.

Under perioden fram till avlämnandet av den årliga rapporten 2005 har Riksrevisionen redovisat 41 granskningsrapporter inom effektivitetsrevisionen. Styrelsen har hittills utnyttjat sin initiativrätt i riksdagen i 27 fall. Sex av granskningsrapporterna har lagts till handlingarna. 19 av initiativärendena har haft formen framställning, det vill säga innehållit förslag till riksdagsbeslut. Övriga fem har haft formen redogörelse och överlämnats till riksdagen som information.

13 av riksdagens 16 utskott har hittills berörts av de ärenden som överlämnats till riksdagen. 17 av de ärenden som styrelsen överlämnat till riksdagen har slutbehandlats. Fem framställningar har helt eller delvis bifallits och nio har avslagits av riksdagen. De tre redogörelser som har slutbehandlats har av riksdagen lagts till handlingarna, något som är det normala för ärenden som inte innehåller några förslag till riksdagsbeslut. De fem granskningar där styrelsens förslag helt eller delvis bifallits har gällt djurskyddstillsyn, försvarets materielförsörjning, riktlinjer för hälso- och sjukvård, statligt stöd till idrottsrörelsen och folkbildningen samt Arlandabanan.

Hur effektiv är djurskyddstillsynen? (RiR 2003:1)

- Riksrevisionens styrelses framställning angående djurskyddstillsynen (framst. 2003/04:RRS1).
- Miljö- och jordbruksutskottets betänkande Djurskydd m.m. (bet. 2003/04:MjU14).
- Beslut i kammaren den 6 maj 2004.
Bifall till framställningen.

Länsplanerna för regional infrastruktur (RiR 2004:1)

- Riksrevisionens styrelses framställning angående länens infrastrukturplanering (framst. 2003/04:RRS3).
- Trafikutskottets betänkande Transportinfrastrukturen 2004–2015 (bet. 2003/04:TU10).
- Beslut i kammaren den 16 juni 2004.
Avslag på framställningen.

Förändringar inom kommittéväsendet (RiR 2004:2)

- Riksrevisionens styrelses framställning angående kommittéväsendet (framst. 2003/04:RRS6).
- Konstitutionsutskottets betänkande Kommittéväsendet (bet. 2004/05:KU3).
- Beslut i kammaren den 10 november 2004.
Avslag på framställningen.

Arbetslöshetsförsäkringens hantering på arbetsförmedlingen (RiR 2004:3)

- Riksrevisionens styrelses framställning angående arbetslöshetsförsäkringens hantering på arbetsförmedlingen (framst. 2003/04:RRS7).
- Arbetsmarknadsutskottets betänkande Arbetslöshetsförsäkringen (bet. 2004/05:AU4).
- Beslut i kammaren den 23 mars 2005. Avslag på framställningen.

Den statliga garantimodellen (RiR 2004:4)

- Riksrevisionens styrelses redogörelse angående den statliga garantimodellen (redog. 2003/04:RRS8).
- Arbetsmarknadsutskottets betänkande Arbetslöshetsförsäkringen (bet. 2004/05:AU4).
- Finansutskottets betänkande Årsredovisning för staten 2003 (bet. 2003/04:FiU28).
- Beslut i kammaren den 17 juni 2004.
- Redogörelsen lades till handlingarna.

Återfall i brott eller anpassning i samhället (RiR 2004:5)

- Riksrevisionens styrelses framställning angående uppföljningen av kriminalvårdens klienter (framst. 2003/04:RRS10).
- Justitieutskottets betänkande Utgiftsområde 4 Rättsväsendet (bet. 2004/05:JuU1).
- Beslut i kammaren den 8 december 2004.
- Avslag på framställningen.

Materiel för miljarder (RiR 2004:6)

- Riksrevisionens styrelses framställning angående granskningen av försvarsmaterieförsörjning (framst. 2003/04:RRS9).
- Försvarsutskottets betänkande Sveriges försvarspolitik 2005–2007 (bet. 2004/05:FöU4 och bet. 2004/05:FöU5).
- Beslut i kammaren den 16 december 2004.
Delvis bifall till framställningen.

Personlig assistans till funktionshindrade (RiR 2004:7)

- Riksrevisionens styrelses framställning angående personlig assistans till funktionshindrade (framst. 2003/04:RRS11).
- Socialutskottets betänkande Utgiftsområde 9 Hälsovård, sjukvård och social omsorg m.m. (bet. 2004/05:SoU1).
- Beslut i kammaren den 9 december 2004.
Avslag på framställningen.

Uppdrag statistik (RiR 2004:8)

- Styrelsen beslöt den 24 augusti 2004 att lägga granskningsrapporten till handlingarna.

Riktlinjer för prioriteringar inom hälso- och sjukvård (RiR 2004:9)

- Riksrevisionens styrelses framställning angående prioriteringar inom hälso- och sjukvården (framst. 2004/05:RRS2).
- Socialutskottets betänkande Hälso- och sjukvårdsfrågor m.m. (bet. 2004/05:SoU10).
- Beslut i kammaren den 2 mars 2005.
Bifall till framställningen.

Bistånd via ambassader (RiR 2004:10)

- Riksrevisionens styrelses redogörelse angående UD och Sida i utvecklingssamarbetet (redog. 2004/05:RRS3).
- Utrikesutskottet kommer att behandla redogörelsen i sitt betänkande UD och Sida i utvecklingssamarbetet (bet. 2004/05:UU4).
- Beslut i kammaren den 2 juni 2005.

Betyg med lika värde? (RiR 2004:11)

- Riksrevisionens styrelses redogörelse angående statens insatser för en likvärdig betygsättning (redog. 2004/05:RRS4).
- Utbildningsutskottets betänkande Betyg (bet. 2004/05:UbU7).
- Beslut i kammaren den 13 april 2005.
Redogörelsen lades till handlingarna.

Höga tjänstemäns representation och förmåner (RiR 2004:12)

- Styrelsen beslöt den 1 september 2004 att lägga granskningsrapporten till handlingarna.

Riksrevisionens årliga rapport 2004 (RiR 2004:13)

- Riksrevisionens styrelses redogörelse angående Riksrevisionens årliga rapport 2004 (redog. 2004/05:RRS1).
- Finansutskottets betänkande Utgiftsramar och beräkning av statsinkomsterna (bet. 2004/05:FiU1).
- Beslut i kammaren den 24 november 2004.
Redogörelsen lades till handlingarna.

Arbetsmiljöverkets tillsyn (RiR 2004:14)

- Riksrevisionens styrelses framställning angående Arbetsmiljöverkets tillsyn (framst. 2004/05:RRS6).
- Arbetsmarknadsutskottets betänkande Arbetsmiljö (bet. 2004/05:AU6).
- Beslut i kammaren den 20 april 2005.
Avslag på framställningen.

Offentlig förvaltning i privat regi (RiR 2004:15)

- Riksrevisionens styrelses framställning angående statens stöd till idrottsrörelsen och folkbildningen (framst. 2004/05:RRS7).
- Kulturutskottets betänkande Riksrevisionens granskning av statens stöd till idrottsrörelsen och folkbildningen (bet. 2004/05:KrU6).
- Beslut i kammaren den 7 april 2005.
Delvis bifall till framställningen.

Premiepensionens första år (RiR 2004:16)

- Styrelsen beslöt den 15 september 2004 att lägga granskningsrapporten till handlingarna.

Rätt avgifter? (RiR 2004:17)

- Riksrevisionens styrelses framställning angående offentligrättsliga avgifter (framst. 2004/05:RRS8).
- Finansutskottets betänkande Offentligrättsliga avgifter (bet. 2004/05:FiU30).
- Beslut i kammaren den 28 april 2005.
Avslag på framställningen.

Vattenfall AB (RiR 2004:18)

- Riksrevisionens styrelses framställning angående granskningen av Vattenfall AB (framst. 2004/05:RRS5).
- Näringsutskottets betänkande Vattenfall AB (bet. 2004/05:NU12).
- Beslut i kammaren den 27 april 2005.
Avslag på framställningen.

Vem styr den elektroniska förvaltningen? (RiR 2004:19)

- Styrelsen beslöt den 1 september 2004 att lägga granskningsrapporten till handlingarna.

Årlig rapport på engelska (RiR 2004:20)

- Se ovan under RiR 2004:13.

Försäkringskassans köp av tjänster för rehabilitering (RiR 2004:21)

- Riksrevisionens styrelses framställning angående försäkringskassans köp av tjänster för rehabilitering (framst. 2004/05:RRS14).
- Socialförsäkringsutskottets betänkande Riksrevisionens granskning av Försäkringskassans köp av tjänster för rehabilitering (bet. 2004/05:SfU11).
- Beslut i kammaren den 6 april 2005.
Avslag på framställningen.

Arlandabanan (RiR 2004:22)

- Riksrevisionens styrelses framställning angående Arlandabanan (framst. 2004/05:RRS9).
- Trafikutskottets betänkande Arlandabanan (bet. 2004/05:TU8).
- Beslut i kammaren den 20 april 2005.
Bifall till framställningen.

Regelförenklingar för företag (RiR 2004:23)

- Riksrevisionens styrelses redogörelse angående regelförenklingar för företag (redog. 2004/05:RRS13).
- Näringsutskottets betänkande Regelförenkling (bet. 2004/05:NU10).
- Beslut i kammaren den 16 mars 2005.
Redogörelsen lades till handlingarna.

Snabbare asylprövning (RiR 2004:24)

- Riksrevisionens styrelses framställning angående snabbare asylprövning (framst. 2004/05:RRS15).
- Socialförsäkringsutskottet kommer att behandla framställningen under riksmötet 2005/06.

Sjukpenninganslaget – utgiftsutveckling under kontroll? (RiR 2004:25)

- Riksrevisionens styrelses framställning angående beräkningen av utgifter-
na för anslaget till sjukpenning (framst. 2004/05:RRS16).
- Socialförsäkringsutskottet kommer att behandla framställningen under riksmötet 2005/06.

Utgift eller inkomstavdrag? (RiR 2004:26)

- Riksrevisionens styrelses framställning angående användningen av inkomstavdrag m.m. i statsbudgeten (framst. 2004/05:RRS17).
- Finansutskottet kommer att behandla framställningen i betänkandet Riktlinjer för den ekonomiska politiken och budgetpolitiken (bet. 2004/05:FiU20).
- Beslut i kammaren den 17 juni 2005.

Stödet till polisens brottsutredningar (RiR 2004:27)

- Styrelsen beslöt den 9 mars 2005 att lägga granskningsrapporten till handlingarna.

Regeringens förvaltning och styrning av sex statliga bolag (RiR 2004:28)

- Riksrevisionens styrelses framställning angående regeringens styrning av statliga bolag (framst. 2004/05:RRS18).
- Näringsutskottet kommer att behandla framställningen under riksmötet 2005/06.

Kontrollen över strukturfonderna (RiR 2004:29)

- Styrelsen beslöt den 16 februari 2005 att lägga granskningsrapporten till handlingarna.

Barnkonventionen i praktiken (RiR 2004:30)

- Riksrevisionens styrelses framställning angående arbetet med att förverkliga FN:s barnkonvention i Sverige (framst. 2004/05:RRS19).
- Socialutskottet kommer att behandla framställningen under riksmötet 2005/06.

Miljömålsrapporteringen (RiR 2005:1)

- Riksrevisionens styrelses redogörelse angående miljömålsrapporteringen (redog. 2004/05:RRS21).
- Miljö- och jordbruksutskottet kommer att behandla redogörelsen under hösten 2005.

Tillväxt genom samverkan? (RiR 2005:2)

- Riksrevisionens styrelses redogörelse angående granskningen av högskolans samverkan med det omgivande samhället (redog. 2004/05:RRS23).
- Utbildningsutskottet kommer att behandla redogörelsen under hösten 2005.

Arbetslöshetsförsäkringen – kontroll och effektivitet? (RiR 2005:3)

- Riksrevisionens styrelses framställning angående granskningen av arbetslöshetsförsäkringen – kontroll och effektivitet (framst. 2004/05:RRS22).
- Arbetsmarknadsutskottet kommer att behandla framställningen under riksmötet 2005/06.

Miljögifter från avfallsförbränningen – hur fungerar tillsynen? (RiR 2005:4)

- Riksrevisionens styrelses redogörelse angående tillsynen av miljögifter från avfallsförbränning (redog. 2004/05:RRS24).
- Miljö- och jordbruksutskottet kommer att behandla redogörelsen under hösten 2005.

Från invandrapolitik till invandrapolitik (RiR 2005:5)

- Styrelsen bereder för närvarande ärendet.

Regionala stöd – styrs de mot ökad tillväxt? (RiR 2005:6)

- Styrelsen bereder för närvarande ärendet.

Ökad tillgänglighet i sjukhusvården? (RiR 2005:7)

- Styrelsen bereder för närvarande ärendet.

Höga chefers/befattningshavares representation och förmåner i statliga bolag och stiftelser (RiR 2005:8)

- Styrelsen bereder för närvarande ärendet.

Statens bidrag för att anställa mer personal i skolor och fritidshem (RiR 2005:9)

- Styrelsen bereder för närvarande ärendet.

Samordnade inköp (RiR 2005:10)

- Styrelsen bereder för närvarande ärendet.

Bolagiseringen av Statens järnvägar (RiR 2005:11)

- Styrelsen bereder för närvarande ärendet.

Uppsikt och tillsyn i samhällsplaneringen (RiR 2005:12)

- Styrelsen bereder för närvarande ärendet.

UNDERBILAGA 3

Övrig rapportering från Riksrevisionen

- Mål och återrapporteringskrav i regleringsbrev (dnr 39-2005-0129).
- Formerna för styrning av statliga bolag med särskilda samhällsintressen (dnr 33-2005-0283).
- Statliga myndigheters bemyndiganderedovisning (dnr 39-2005-0225).
- Statliga myndigheter med tillsynsansvar (dnr 39-2005-030).

Om Riksrevisionen

Riksrevisionen är en oberoende myndighet under riksdagen som granskar statens verksamhet. Uppdraget är att genom oberoende granskning skapa demokratisk insyn och medverka till god resursanvändning och effektiv förvaltning i staten. Tre riksrevisorerna beslutar vad som ska granskas, hur granskningen ska gå till och vilka slutsatser som ska dras av granskningen.

Riksrevisionen har också en internationell verksamhet, som bland annat innebär att man representerar Sverige i internationella samarbetsorganisationer för statlig revision och i uppdrag med att bygga upp revisionen i andra länder.

Myndigheten inrättades den 1 juli 2003. Riksrevisionen har drygt 300 anställda i Stockholm samt vid kontor i Uppsala, Karlstad och Jönköping.

Mer om Riksrevisionens verksamhet finns att läsa på webbplatsen www.riksrevisionen.se.