



## Riksrevisorernas årliga rapport

---

### Sammanfattning

Riksrevisionens styrelse har överlämnat Riksrevisorernas årliga rapport 2009 i form av en redogörelse till riksdagen (redog. 2008/09:RRS26). Finansutskottet föreslår att riksdagen lägger redogörelsen till handlingarna. Den årliga rapporten innehåller de viktigaste iakttagelserna från det gångna årets revisionsverksamhet. Iakttagelserna i årets rapport samlas under fyra rubriker: Det finanspolitiska ramverket, Konsekvenser av ökad internationell rörlighet, Myndigheternas genomförande av EU-beslut och Myndigheternas anpassning till nya förutsättningar. Inga motioner har väckts med anledning av redogörelsen.

Finansutskottet anser att den årliga rapporten fyller en viktig funktion genom att den översiktligt beskriver de viktigaste iakttagelserna från det gångna årets revisionsverksamhet. Utskottet kan konstatera att de redovisade iakttagelserna antingen har behandlats av riksdagen eller kommer att behandlas inom den närmaste tiden, som en följd av Riksrevisionens styrelses framställningar och redogörelser.

Utskottet välkomnar regeringens klargöranden och redovisning för hur regeringen behandlar och förhåller sig till Riksrevisionens granskningsrapporter. Utskottet önskar även understryka att ett granskningsärende inte i sak avslutas även om det lagts till handlingarna.

# Innehållsförteckning

Sammanfattning .....	1
Utskottets förslag till riksdagsbeslut .....	3
Redogörelse för ärendet .....	4
Utskottets överväganden .....	5
Den årliga rapporten i sammandrag .....	5
Riksrevisorernas iakttagelser, regeringens åiterrapportering, riksdagens behandling .....	6
Det finanspolitiska ramverket under en ekonomisk kris .....	6
Konsekvenser av ökad internationell rörlighet .....	12
Myndigheternas genomförande av EU-beslut .....	15
Myndigheternas anpassning till nya förutsättningar .....	19
Riksrevisionsutredningen .....	24
Utskottets ställningstagande .....	25
Granskningsrapporter som regeringen angett som slutbehandlade .....	25
<i>Bilaga</i>	
Förteckning över behandlade förslag .....	27
Redogörelsen .....	27

# Utskottets förslag till riksdagsbeslut

## **Riksrevisionens årliga rapport**

Riksdagen lägger redogörelse 2008/09:RRS26 till handlingarna.

Stockholm den 3 december 2009

På finansutskottets vägnar

*Stefan Attefall*

Följande ledamöter har deltagit i beslutet: Stefan Attefall (kd), Thomas Östros (s), Bertil Kjellberg (m), Anna Lilliehöök (m), Sonia Karlsson (s), Lars Elinderson (m), Monica Green (s), Hans Hoff (s), Peder Wachtmeister (m), Göran Pettersson (m), Ulla Andersson (v), Tommy Ternemar (s), Emma Henriksson (kd), Christina Zedell (s), Per Åsling (c), Gunnar Andrén (fp) och Mats Pertoft (mp).

## Redogörelse för ärendet

Enligt 12 § lagen (2002:1022) om revision av statlig verksamhet m.m. ska de viktigaste iakttagelserna från effektivitetsrevisionen och den årliga revisionen samlas i en årlig rapport. Riksrevisorernas årliga rapport 2009 beslutades av riksrevisorerna den 1 juni 2009. I rapporten redovisar riksrevisorerna granskningarna ur ett bredare perspektiv och drar också samlade slutsatser från de iakttagelser som gjorts inom såväl den årliga revisionen som effektivitetsrevisionen. Riksrevisionens styrelse har överlämnat rapporten i form av en redogörelse till riksdagen (redog. 2008/09:RRS26). Inga motioner har väckts med anledning av redogörelsen.

# Utskottets överväganden

Riksrevisionens styrelse har överlämnat Riksrevisorernas årliga rapport 2009 i form av en redogörelse till riksdagen (redog. 2008/09:RRS26). Inga motioner har väckts med anledning av redogörelsen. Den årliga rapporten ska ge en övergripande bild av de viktigaste iakttagelserna från revisionsverksamheten under året.

## Den årliga rapporten i sammandrag

Riksrevisorerna fokuserar på två teman i årets rapport. Dessa teman utgår, påpekar riksrevisorerna, från ett och samma perspektiv: Hur klarar svensk statsförvaltning att leva upp till kraven på rättsäkerhet, effektivitet och demokrati när förutsättningarna för verksamheten förändras? Det första temat avser de ändrade krav som regeringen ställer i form av nya förordningar, ökat inslag av IT-förvaltning samt den pågående strukturomvandlingen i staten. Det handlar om hur nya krav och särskilda förutsättningar påverkar myndigheternas möjligheter att ge en rättvisande bild av ekonomin och verksamheten i årsredovisningarna. Det andra temat handlar om den ökande grad av internationalisering som fortgår och hur regeringen och myndigheterna klarar av att styra och utveckla förvaltningen med hänsyn till detta.

Riksrevisionen har publicerat 28 granskningsrapporter inom effektivitetsrevisionen sedan Riksrevisorernas årliga rapport 2008. En kort sammanfattning av innehållet och de viktigaste iakttagelserna från respektive granskning redovisas i rapporten. Utifrån granskningen av årsredovisningarna för 2008 har Riksrevisionen också lämnat revisionsberättelser för 257 myndigheter. För fem av dessa bedömdes att det fanns så väsentliga fel i årsredovisningen att invändning lämnades. Vidare har Riksrevisionen i samband med granskningen också lämnat 84 revisionsrapporter. De väsentligaste iakttagelserna från dessa rapporter redovisas i den årliga rapporten.

Riksrevisorerna lämnar följande rekommendationer till regeringen:

- Påskynda den pågående översynen av det finanspolitiska ramverket.
- Förtydliga motiven för nivån på de utgiftstak som föreslås i budgetpropositionerna.
- Tydliggör uppföljningen av överskottsmålet så att det går att bedöma vilka finanspolitiska korrigeringar som krävs för att målet ska klaras.
- Se till att den aviserade översynen av budgetlagen innefattar förslag till omfattning och normering av Årsredovisning för staten.
- Överväg att inrätta en särskild funktion för myndighetsavveckling inom någon av stabsmyndigheterna.

- Säkerställ att analyser av det nationella handlingsutrymmet görs vid genomförande och tillämpning av EG-lagstiftning och bidrag i syfte att nå målen till lägsta möjliga kostnad.
- Säkerställ en väl fungerande tillsyn och kontroll av EU-medel.
- Överväg en samlad lösning för att säkerställa en effektiv hantering av myndigheternas fordringar i utlandet.
- Följ utvecklingen inom området för skatteuppskov noga och ha beredskap att ändra regelverk alternativt omförhandla dubbelbeskattningsavtal.
- Följ myndigheternas arbete med förordningen om intern styrning och kontroll.

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

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

## Riksrevisorernas iakttagelser, regeringens återrapporering, riksdagens behandling

### **Det finanspolitiska ramverket under en ekonomisk kris**

#### *Riksrevisorernas iakttagelser*

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

Ramverket kommer, framhåller revisorerna, för första gången att på allvar testas mot en djup lågkonjunktur. Riksrevisorerna anser att tydliga mål för de offentliga finanserna och en tydlig redovisning av målavvikelser kan motverka kortsiktiga åtgärder som riskerar att leda till en ohållbar utveckling av underskott och statsskuld på längre sikt. Det är viktigt, poängteras i rapporten, att ramverket förbättras i ett antal avseenden. Riksrevisorerna kommer fortsatt att noggrant följa hur det finanspolitiska ramverket fungerar under en ekonomisk kris och hur de viktigaste statliga aktörerna agerar.

Riksrevisorerna påpekar att Riksrevisionens granskning av Riksgäldskontorets och Riksbankens årsredovisningar naturligtvis påverkades av det dramatiska händelseförloppet under hösten 2008. De riskanalyser som låg till grund för inriktningen av granskningen under revisionsåret har löpande uppdaterats under krisens utveckling. Riksrevisionen har uppmanat Riksbanken att tydliggöra centrala begrepp och förutsättningar som möjliggör en helhetsbedömning av den finansiella stabiliteten. När det gäller Riksgäldskontoret har Riksrevisionen avrapporterat iakttagelser som gäller stödet till Carnegie Investment Bank AB. Carnegie har ifrågasatt Riksgäldskontorets rätt till övertagande av äganderätten i de bolag vars aktier har lämnats som säkerhet för stödlånet. Av årsredovisningen framgår att Riksgäldskontorets värdering av panten samt den tidpunkt vid vilken pantrealisationen gjordes har ifrågasatts av Carnegie. Riksrevisorerna har, med hjälp av juridisk konsult, gjort en genomgång av stödlån och pantavtal. En rättslig bedömning, som framgår av en sekretessbelagd rapport, har gjorts av den juridiske konsulten. Riksrevisorerna har rekommenderat Riksgäldskontoret att ta ställning till de detaljerade sakfrågor som behandlas i konsultens rapport.

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

Överskottsmålet är det centrala målet för inriktningen av finanspolitiken. En förutsättning för att målet ska vara styrande för finanspolitiken är att avvikelser rapporteras på ett tydligt sätt, och att regeringen anger hur politiken bör inriktas för att korrigera eventuella avvikelser. Riksrevisorerna framhåller att regeringen inte har specificerat längden på en konjunkturcykel, dvs. den tidsperiod under vilken måluppfyllelsen ska utvärderas. I stället använder regeringen tre indikatorer för att beskriva avvikelser från målet. Eftersom de olika indikatorerna samtidigt kan visa såväl positiva som negativa avvikelser från målet, riskerar uppföljningen att bli otydlig.

Potentiell BNP utgör en viktig variabel i den finanspolitiska analysen. Bedömningarna av potentiell BNP revideras dock ofta, samtidigt som förklaringarna till revideringarna är så gott som obefintliga i de ekonomiska propositionerna.

Riksrevisorerna anför att de i flera rapporter har betonat vikten av en tydlig och utförlig motivering till de mycket precisa förslag till utgiftstak som presenteras i budgetpropositionerna. Regeringen har också successivt förtydligat de principer som ligger till grund för förslaget till utgiftstak. Det saknas dock fortfarande en kvantifierad redovisning av sambandet mellan utgiftstaket och regeringens långsiktiga strategi för den offentliga sektorns inkomster och utgifter. Riksrevisorerna välkomnar att regeringen nu föreslagit att ett obligatorium införs i budgetlagen. Av olika skäl kan det vara nödvändigt att justera utgiftstaket för att bibehålla dess stramhet i förhållande till de offentliga utgifterna och överskottsmålet. Det gäller bl.a. vid tekniska förändringar av redovisningen i statsbudgeten. Riksrevisorerna har påpekat att principerna för sådana justeringar bör tydliggöras.

Budgetpropositionen innehåller ett stort antal tabeller och ett omfattande siffermaterial där det ställs stora krav på tydlighet och förklarande text för att redovisningen ska vara begriplig. Riksrevisorerna menar att regeringen inte lever upp till detta krav på presentationen. Terminologin i tabellerna varierar mellan olika avsnitt i propositionen, och sambandet mellan tabellerna är ibland oklart.

Riksrevisorerna pekar på vikten av att den nuvarande normeringen av Årsredovisning för staten utvecklas. Riksrevisorerna anser att det är principiellt tveksamt att regeringen själv kan besluta om sin redovisningsskyldighet gentemot riksdagen. Riksrevisorerna bejakar att årsredovisningen används för att redovisa uppnådda mål och resultat eftersom de anser att detta ökar riksdagens möjligheter att få en samlad bild av den statliga verksamheten. Om avsikten är att årsredovisningen även i fortsättningen också ska omfatta en redovisning av resultat anser riksrevisorerna dock att det vore lämpligt att riksdagen fattade beslut om detta. Enligt deras uppfattning bör normeringen utvecklas för hur skatteuppskov ska redovisas i årsredovisningen. Årsredovisning för staten bör enligt revisorernas mening vara det centrala redovisningsdokumentet inför riksdagen om den statliga verksamheten. En tydligare normering av årsredovisningen bör därför ingå i den av regeringen aviserade översynen av budgetlagens bestämmelser.

Riksrevisorerna konstaterar att när riksdagen beslutat om statsbudgeten förfogar regeringen över statens medel. Två aspekter som kan undergräva budgetdisciplinen är för det första i vilken utsträckning som den beslutade budgeten är och uppfattas som bindande för regeringen och för det andra på vilket sätt regeringen har möjlighet att agera utifrån nya förutsättningar. Granskningen visar att regeringen använder sig av det utrymme som finns för en kontinuerlig budgetprocess som därmed riskerar att bli mindre stram. Vidare saknas en helhetsbedömning när förslagen i tilläggsbudgeten bereds samtidigt som motiveringarna till förslagen är bristfälliga. En mer



återhållsam användning av tilläggsbudgeten och ett förtydligande av Regeringskansliets interna riktlinjer är enligt riksrevisorernas mening nödvändigt för att strama upp regeringens arbete med tilläggsbudgeten.

### *Regeringens återrapportering*

I budgetpropositionen för 2010 (prop. 2009/10:1) refererar regeringen till de iakttagelser som riksrevisorerna gör i den årliga rapporten och konstaterar att regeringen delar revisorernas bedömning att det finanspolitiska ramverket i allt väsentligt fungerar väl.

Regeringen anser att det är motiverat att använda flera olika indikatorer vid uppföljningen av överskottsmålet. Detta definieras som att den offentliga sektorns finansiella sparande ska uppgå till 1 % i genomsnitt över en konjunkturcykel. Eftersom konjunkturläget inte kan mätas entydigt använder regeringen flera olika indikatorer som kompletterar varandra och gör en samlad bedömning av måluppfyllelsen utifrån dessa. Hur överskottsmålet bäst bör följas upp är enligt regeringens mening en fråga som behandlas inom ramen för en pågående översyn av det finanspolitiska ramverket.

Regeringen anför att utgiftstaket är ett viktigt finanspolitiskt åtagande som stärker budgetprocessen, främjar budgetdisciplin och stöder överskottsmålet. Regeringen anser att det är viktigt att redovisa på vilka grunder utgiftstakets nivå för ett tillkommande år föreslås och påpekar att den har förtydligat detta i flera vår- och budgetpropositioner. Utgiftstaket och saldomålet beräknas och redovisas enligt olika principer, vilket gör att kopplingen inte alltid är enkel. Det är regeringens ambition att kontinuerligt och så långt det är möjligt utveckla och förtydliga redovisningen av de avvägningar som ligger till grund för regeringens ställningstaganden vad gäller samspelet mellan utgiftstak och överskottsmål.

Principerna för teknisk justering bygger på att utgiftstaket ska utgöra en lika stram restriktion efter justeringen som före. Justeringar av teknisk karaktär sker när reformer genomförs som inte har någon direkt nettoeffekt på den konsoliderade offentliga sektorns utgifter eller det offentliga finansiella sparandet, men som ändå påverkar storleken på de takbegränsade utgifterna. Regeringen strävar även inom detta område efter att förbättra redovisningen och transparensen. I dessa frågor sker ett kontinuerligt arbete inom Finansdepartementet, vilket bl.a. resulterat i departementspromemorian Stärkt finanspolitiskt ramverk – översyn av budgetlagens bestämmelser om utgiftstak (Ds 2009:10) och propositionen Obligatoriskt utgiftstak (prop. 2009/10:5).

Regeringen bemöter även riksrevisorernas kommentarer om den bristande tydligheten i presentationen av siffermaterialet i budgetpropositionen. Regeringen anför att dess målsättning är att redovisa budgeteffekter på ett tydligt och enkelt sätt. Av denna anledning beskrivs t.ex. statiska budgeteffekter sedan ett par år med hjälp av en uppsättning fasta tabeller. Reger-

ingen arbetar kontinuerligt med att utveckla redovisningen. Exempelvis har spårbarheten mellan tabellerna och förklaringarna av den terminologi som används förbättrats.

När det gäller regleringen av årsredovisningen för staten påpekas att regeringen den 4 juni 2009 beslutade om direktiv för en översyn av budgetlagen (dir. 2009:55). Av direktiven framgår att den särskilde utredaren ska pröva om det finns skäl att införa ytterligare och tydligare normering av årsredovisningen för staten. Frågeställningar som därvid ska behandlas är bl.a. årsredovisningens innehåll, omfattning, avgränsning och uppställningsformer samt tidpunkten för när årsredovisningen ska lämnas till riksdagen. Regeringen ställer sig vidare positiv till att utveckla redovisningen av skatteuppskov till riksdagen. Med ledning av bl.a. revisorernas iakttagelser kommer regeringen att närmare överväga innehållet i och formen för en sådan redovisning.

Avseende tillämpningen av tilläggsbudgeten anser regeringen att processen kring tilläggsbudgeten bör vara stram och att förslag om utgiftsökningar ska finansieras med utgiftsminskningar. Samtidigt uppstår det i olika verksamheter omfattande och oförutsedda utgiftsökningar där krav inte alltid kan ställas på finansiering givet att utrymme finns under utgiftstaket. Detsamma gäller för utgiftsökningar som blir aktuella utifrån vissa politiska prioriteringar.

Mot bakgrund av revisorernas iakttagelser och finansutskottets uttalanden i frågan (bet. 2008/09:FiU11) har Regeringskansliets interna riktlinjer för tilläggsbudget förtydligats. Utgångspunkten är därvid att undvika förslag på tilläggsbudget när anslagskredit och anslagssparande räcker för att täcka utgiftsbehovet. Vidare har kraven på motiveringar av såväl anslagsökningar som anslagsminskningar ökat. Det är också av stor vikt att upprätthålla lagen (1996:1059) om statsbudgetens krav på bruttoredovisning av statens inkomster och utgifter.

### *Riksdagens behandling*

Finansutskottet har i betänkande 2008/09:FiU20 behandlat Riksrevisionens styrelses redogörelse angående tillämpning av det finanspolitiska ramverket (redog. 2008/09:RRS8). Utskottet kunde konstatera att av de områden som Riksrevisionen ansåg borde förbättras hade regeringen åtgärdat hållbarhetsberäkningen genom att ta bort den tekniska justeringen i vårpropositionen 2009. Vidare hade regeringen kvantifierat vad som krävdes för att nå överskottsmålet och angav att det utifrån S2-indikatorn krävdes en åtstramning på ca 16 miljarder kronor. I övrigt konstaterade utskottet att de förbättringsområden Riksrevisionen lyfte fram kvarstod även i vårpropositionen 2009. Utskottet framförde att kopplingen mellan den bedömda nivån för utgiftstaket 2012 och saldomålet var oklar och delade därmed Riksrevisionens rekommendation att motiveringen till utgiftstakets nivå borde innehålla en kvantifierad redovisning, där sambanden mellan förslaget till utgiftstak och regeringens långsiktiga strategi för den offentliga

sektorns inkomster och utgifter samt finanspolitikens anpassning till överskottsmålet framgick tydligt. Vidare instämde finansutskottet i Riksrevisionens rekommendation att regeringen borde klargöra syftet med hållbarhetskalkylerna ytterligare och tydligare visa på sambandet mellan finanspolitikens hållbarhet och bedömningen av reformutrymmets storlek på kort och medellång sikt.

Finansutskottet behandlade i sitt betänkande 2007/08:FiU25 såväl regeringens skrivelse 2007/08:101 Årsredovisning för staten 2007 som Riksrevisionens styrelses redogörelse 2007/08:RRS20 angående den granskning Riksrevisionen gjort av årsredovisningen för staten. Utskottet konstaterade att Riksrevisionen bedömde att årsredovisningen i allt väsentligt var rättvisande. Utskottet välkomnade att skrivelsen hade vidareutvecklats på ett antal områden. Bland annat hade uppföljningen av de budgetpolitiska målen förbättrats. Utskottet ansåg att regeringen borde överväga lämpligheten i att i årsredovisningen för staten, som komplement till nuvarande redovisning, också redogöra för statens nettoförmögenhet i nationalräkenskapstermer. Vidare borde balanstalet från pensionssystemets årsredovisning framgå i Årsredovisning för staten, då detta utgör en indikator på pensionssystemets långsiktiga hållbarhet.

Riksrevisionens rapport Regeringens hantering av tilläggsbudgeten (RiR 2008:17) återopades av Finansutskottet i samband med behandlingen av höstilläggsbudgeten 2008 (bet. 2008/09:FiU11). Utskottet betonade, i enlighet med rapportens iakttagelser, att regeringen borde förbättra motiveringarna till förslag på tilläggsbudget. Till exempel borde det framgå varför medelsbehovet inte kunde täckas med redan anvisade medel. Även anslagsminskningar borde regelmässigt motiveras utförligare. Utskottet ville framhålla att det var viktigt att processen kring tilläggsbudgeten var lika stram som processen kring budgetpropositionen.

Regeringens proposition 2009/10:5 Obligatoriskt utgiftstak har behandlats av konstitutionsutskottet. I sitt betänkande 2009/10:KU9 föreslog utskottet att riksdagen skulle anta regeringens förslag till lag om ändring i lagen (1996:1059) om statsbudgeten med innebörden att det gjordes obligatoriskt för regeringen att i budgetpropositionen dels lämna förslag till utgiftstak för det tredje tillkommande budgetåret, dels redovisa sina bedömningar av ramarna för utgiftsområdena för det andra och tredje tillkommande budgetåret. Slutligen föreslogs att regeringen inte längre skulle vara skyldig att bevaka att enskilda, beslutade utgiftsramar inte överskrids.

Konstitutionsutskottet ansåg, i likhet med finansutskottet, att ett utgiftstaks avgränsning och utformning ytterst var beroende av politiska bedömningar, som kan variera över tiden, och att den närmare utformningen och avgränsningen av utgiftstaken därför inte borde regleras i lag. Konstitutionsutskottet menade att i princip alla utgifter borde omfattas av utgiftstaket men att det kunde finnas skäl för att vissa utgifter inte skulle omfattas. Därtill önskade utskottet, mot bakgrund av finansutskottets yttrande,

betona vikten av att vara vaksam på hur utgifter hanteras i förhållande till utgiftstaket, till behovet av tekniska justeringar och till hur den finansiella stramheten upprätthålls.

Konstitutionsutskottet noterade att regeringen bedömde att tekniska justeringar av det beslutade utgiftstaket var nödvändiga för att upprätthålla takets ursprungligen avsedda finansiella stramhet och för att bevara tilltron till systemet med utgiftstak. Regeringen borde därför, genom tydligt motiverade förslag, ta initiativ till tekniska justeringar av utgiftstaket, oavsett om dessa höjer eller sänker taket.

Riksrevisionens styrelses redogörelse om regeringens redovisning av skatteuppskov (redog. 2008/09:RRS24) har behandlats av skatteutskottet (bet. 2009/10:SkU3). I sitt ställningstagande påpekade skatteutskottet att enligt utskottets uppfattning borde redovisningen av omfattningen och effekterna av skatteutgifterna, bl.a. skatteuppskov av olika slag, kunna utvecklas till att bli ett mer aktivt hjälpmedel i riksdagens löpande budget- och lagstiftningsarbete. Utskottet konstaterade att regeringen den 4 juni 2009 beslutat om direktiv för en översyn av budgetlagen (dir. 2009:55), bl.a. gällande eventuell ytterligare och tydligare normering av årsredovisningen för staten. Skatteutskottet förutsatte därför att vad Riksrevisionen hade presenterat för riksdagen i redogörelse 2008/09:RRS24 och vad som där hade anförts om redovisningen av skatteutgifter skulle komma att beaktas i regeringens fortsatta överväganden.

## **Konsekvenser av ökad internationell rörlighet**

### *Riksrevisorernas iakttagelser*

Riksrevisorerna framhåller att globaliseringen är ett kraftigt ökande fenomen. Den ökade rörligheten över Sveriges gränser ställer större krav på statsförvaltningen. De grundläggande principer och regler som styr förvaltningen är i huvudsak tillkomna i en tid när det internationella beroendet var väsentligt lägre. Riksrevisorerna anser att regeringen måste ta större hänsyn till konsekvenserna av den internationella rörligheten när man utformar och ser över styrningen av myndigheternas arbete. Ibland kan det vara nödvändigt att hitta nya och mer komplexa lösningar för att möta den utmaning som internationaliseringen innebär. Ett sådant exempel kan vara att överväga om en samlad lösning för myndigheters hantering av fordringar i utlandet vore mer effektiv än att varje myndighet finner sin egen modell.

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

Försäkringskassans utbetalningar till utlandsbosatta ökar successivt och uppgick 2007 till 5,2 miljarder kronor. Trots att det rör sig om omfattande belopp har myndigheten dålig kunskap om vilka som får bidrag utomlands. Försäkringskassans fordringar utomlands har fördubblats de senaste

åren, och det är endast 10 % av de återbetalningsskyldiga som betalar sina skulder. Trots detta vidtar myndigheten inga åtgärder för att driva in skulderna.

Inom den högre utbildningen ökar rekryteringen av internationella studenter kraftigt, och antalet inresande studenter har tredubblats på tio år till närmare 28 000 under läsåret 2006/2007. Många svenska studenter flyttar dessutom utomlands för att studera. I bägge fallen finns det möjligheter att få svenska studiemedel. Lärosätena, men även Verket för högskoleservice och Migrationsverket, tvingas till omfattande extraarbete till följd av de internationella ansökningarna. När det gäller studiemedlen är det Centrala studiestödsnämnden (CSN) som ansvarar för utbetalningar på årligen närmare 2 miljarder kronor till knappt 28 000 utlandsstuderande. Det finns stora risker för felaktiga utbetalningar vid utlandsstudier. En fjärdedel av de återbetalningsskyldiga studiemedelsmottagare som bor utomlands missköter sina åtaganden gravt. De misskötsammars totala studieskuld uppgick till 2 miljarder kronor 2007. Trots att dessa problem varit kända länge har mycket lite gjorts tidigare för att förbättra kontrollen och minska riskerna. CSN har ökat aktiviteten något när det gäller indrivning de senaste åren. Förra året lyckades man dock inte driva in mer än 5 % av det belopp som förfallit till betalning, och riksrevisorernas bedömning är att studieskulder till betydande belopp riskerar att preskriberas de närmaste åren.

Inom skatteområdet ökar riskerna för förlorande skatteintäkter i och med kopplingen mellan de uppskjutna skattebetalningarna och utvecklingen mot att allt fler personer flyttar utomlands, inte minst i samband med pensioneringen. Sveriges anpassning till EG-rätten har dessutom inneburit att möjligheterna att få bostadsuppskov och pensionsavdrag utvidgats till hela EES-området. Sammantaget innebär detta att kraven på Skatteverkets kontrollåtgärder ökar i takt med internationaliseringen.

Riksrevisorerna understryker att de problem som internationaliseringen medför i hög grad handlar om vilka förutsättningar berörda myndigheter får för att uppfylla sitt ansvar inom ramen för dessa nya betingelser. Regeringen har ett ansvar för hur och i vilken takt regelverken anpassas till en globaliserad värld.

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

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

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

### *Regeringens återrapportering*

Regeringen anför i budgetpropositionen för 2010 (prop. 2009/10:1) att den i likhet med revisorerna anser att en ökad internationell rörlighet medför stora krav på statsmakterna att anpassa berörda nationella regelverk. En sådan anpassning sker successivt. När det gäller åtgärder för att komma till rätta med de av revisorerna identifierade problemen med obetalda fordringar i CSN:s respektive Försäkringskassans verksamheter uppger regeringen att den i nära dialog med berörda ledningar kommer att närmare överväga relevanta åtgärder.

### *Riksdagens behandling*

Utbildningsutskottet har i betänkande 2008/09:UbU19 behandlat Riksrevisionens styrelses framställning 2008/09:RRS14. Utskottet konstaterade att Riksrevisionens styrelse i sin framställning föreslog att riksdagen skulle begära att regeringen

- tog initiativ till åtgärder för att säkerställa effektiva och rättssäkra processer för antagning av internationella studenter och för uppehållstillstånd för studier
- utvecklade uppföljningen och utvärderingen av rekryteringen av internationella studenter till svenska lärosäten samt klarlade ansvaret för och omfattningen av undervisning i svenska för internationella studenter
- återkom till riksdagen med förslag om hur den fortsatta inriktningen och omfattningen av rekryteringen av internationella studenter till svenska lärosäten borde utformas. Regeringen borde samtidigt redovisa de ekonomiska konsekvenserna av regeringens förslag till inriktning och omfattning.

Utbildningsutskottet ansåg inte att det fanns skäl för riksdagen att då göra några tillkännagivanden och avstyrkte framställningen. I den i betänkandet behandlade propositionen om högskolan i globaliseringens tid (prop. 2008/09:175) gavs förslag och redovisades bedömningar om åtgärder för att främja internationaliseringen av den högre utbildningen. I propositionen refererades också till Riksrevisionens rapport. Regeringen hade således inlett ett omfattande arbete med dessa frågor. Utskottet delade både regeringens och Riksrevisionens styrelses bedömningar om att dessa frågor var angelägna och viktiga. Utskottet fann dock inte skäl att föregripa regeringens pågående arbete inom detta område.

Riksrevisionens styrelses redogörelse om regeringens redovisning av skatteuppskov (redog. 2008/09:RRS24) har behandlats av skatteutskottet (bet. 2009/10:SkU3). Skatteutskottet påpekade att de risker med uppskjuten beskattning för både staten och för enskilda som hade tagits upp i Riksrevisionens granskning underströk vikten av att i det praktiska lagstiftningsarbetet tillämpa den riktlinje angående omprövning av särregler i skattesystemet som riksdagen tidigare hade ställt sig bakom. Även i de fall det kunde finnas skäl för att behålla eller införa regler som innebar skatteuppskov borde andra möjligheter inom eller utanför skattesystemet prövas. I budgetpropositionen för 2010 hade regeringen ställt sig positiv till att utveckla redovisningen av skatteuppskov till riksdagen. Riksrevisionens rekommendationer aktualiserade behovet av en översyn av berörda skatteuppskops vara eller inte vara. Utskottet förutsatte därför att Riksrevisionens synpunkter skulle komma att beaktas i regeringens fortsatta överväganden.

I betänkande 2008/09:SfU11 har socialförsäkringsutskottet behandlat en framställning av Riksrevisionens styrelse angående trygghetssystemen utomlands (framst. 2008/09:RRS23). Mot bakgrund av vad som hade framkommit vid granskningen föreslog utskottet att riksdagen skulle göra ett tillkännagivande till regeringen om att regeringen dels borde utveckla sin styrning och uppföljning av Försäkringskassans och CSN:s utbetalnings- och fordringsverksamhet utomlands, dels borde se över de regelverk som styr myndigheternas fordringshantering utomlands i syfte att effektivisera verksamheten och göra den mer rättssäker.

## **Myndigheternas genomförande av EU-beslut**

### *Riksrevisorernas iakttagelser*

Riksrevisorerna erinrar om att sedan Sverige blev medlem i EU den 1 januari 1995 omfattas landet av mer eller mindre långtgående EG-rätt inom en rad samhällsområden. Det innebär att EU:s institutioner kan lagstifta i de nationella parlamentens ställe inom olika områden. De lagar som antas inom EU har företrädare framför nationella lagar. Om en nationell lag strider mot gällande EG-rätt ska den nationella lagen inte tillämpas. Ett annat sätt att nå de gemensamma målen är via EU:s budget. Avgiften till EU

uppgår till drygt 31 miljarder kronor. Nära hälften av pengarna återförs till Sverige, framför allt som bidrag i jordbruks- och strukturfonder. EU-medel utgår även till forskning och andra EU-program. Genom Sveriges anslutning till EU förändrades förutsättningarna för regeringen och de statliga myndigheterna. Trots att det nu är över ett decennium sedan Sverige anslöt sig till EU visar riksrevisorernas granskningar att statsmakterna på flera viktiga områden inte på ett effektivt sätt har använt sig av de regler och stöd som EU-systemet bidrar med. Regeringen har, på de områden som riksrevisorerna har granskat, inte tillräckligt analyserat vilket nationellt handlingsutrymme som EU:s regler och stöd ger och hur de bäst ska användas för att nå ökad måluppfyllelse. Den svenska förvaltningsmodellens långtgående delegering med självständiga myndigheter och kommunalt självstyre ställer stora krav på regeringens styrning.

Inför genomförandet av nya EU-beslut anser riksrevisorerna att regeringen bör klargöra inte bara vilka åtgärder Sverige måste genomföra, utan även vilka valmöjligheter som finns inom ramen för regelverket och stöden. Regeringen bör klargöra vilket nationellt handlingsutrymme som finns, dvs. vad som är möjligt för Sverige att göra inom ramen för EG-rätten samt vilken inriktning olika stöd bör ha för att på ett effektivt sätt bidra till ökad måluppfyllelse. Sveriges kommunala självstyre ökar vikten av att ansvarsfördelningen är tydlig, särskilt inom områden där kommunerna förväntas ta ett ansvar för genomförandet. Sverige har, både inom fiskeriområdet och inom jordbruksstödet, ådragit sig upprepad kritik från EU-kommissionen för att EU:s regelverk inte följs.

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

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

Regeringen har vidare genom den bristande styrningen av de centrala myndigheterna inte klargjort hur buller ska bedömas i plan- och byggprocessen. Det har medfört att de allmänna råden och byggreglerna inte är samordnade.

Regeringens och riksdagens möjligheter att styra kommunerna är framför allt genom lagstiftning. När ny EG-rätt ska genomföras är det därför särskilt viktigt att regeringen, via riksdagen, genom lagstiftning även klar-



gör kommunernas roll. När kommunerna brister, exempelvis i tillsynen, kan Sverige få formell kritik av EU-kommissionen och riskera vite för bristande kontroll. När regeringen och riksdagen uppmärksammar problem som avser kommunernas genomförande av lagstiftning kan de, utöver att skärpa lagstiftningen, flytta över ansvaret till staten. År 2008 förändrades t.ex. organisationen för tvärvillkorskontrollerna i jordbruksstöden så att länsstyrelserna nu ska göra de kontroller som kommunerna tidigare förutsattes göra. Trots detta har dock kommunerna, via miljöbalken, fortfarande ansvar för tillsynen inom samma områden. Detta innebär att systemet fortsätter att karaktäriseras av komplicerade ansvarsförhållanden och många inblandade myndigheter. Utöver lagstiftningsvägen kan regeringen styra kommunerna via tillsynsvägledning.

Verksamheter som omfattas av EG-rätten har därutöver ofta krav på särskild återrapportering direkt till EU-kommissionen och ibland till olika delar inom den. Detta innebär att rapporteringen sker i olika kanaler och vid olika tidpunkter, vilket riskerar leda till fragmentisering av informationen och brist på överblick för beslutsfattare. Flera av de granskade verksamheterna som styrs av EG-regler finansieras också delvis av EU. Riksrevisorernas granskningar visar att regeringen och myndigheterna inte har klargjort och prioriterat vad som ska uppnås med de stöd som Sverige har mottagit för dessa verksamheter. I flera fall har inte heller uppföljningen och kontrollen av verksamheternas resultat och effekter varit tillräcklig.

### *Regeringens återrapportering*

Regeringen framhåller i budgetpropositionen för 2010 (prop. 2009/10:1) att det är viktigt att arbetet med att efterleva EU-beslut och införliva EG-rätt i svensk lagstiftning sker effektivt. I detta arbete ingår bl.a. att i möjligaste mån ta hänsyn till specifikt svenska förutsättningar och ambitioner. Ansvarsfördelningen mellan och samordningen av statliga myndigheter och deras verksamheter är därmed av stor betydelse. Regeringens ambition är att successivt förbättra efterlevnaden av EU-beslut samt införlivandet och efterlevnaden av EG-rätt. Regeringen framhåller att revisorernas iakttagelser är en värdefull utgångspunkt för detta arbete.

Statens styrning av den kommunala verksamheten sker framför allt genom lagstiftning. Det är enligt regeringen angeläget att vid införlivandet av EG-rätt, när det är påkallat, klargöra kommunernas roll och ansvar. Det är vidare viktigt att det inte föreligger några omotiverade skillnader mellan hur kommunerna utövar sin tillsyn.

Det är betydelsefullt att såväl statlig som kommunal verksamhet följs upp och redovisas på ett samlat och ändamålsenligt sätt. När det gäller den statliga verksamhet som helt eller delvis styrs av EG-rätten åligger det givetvis regeringen att säkerställa att myndigheterna lämnar en helhetsbild

av resultatet av sina verksamheter. Detta är även en förutsättning för att regeringen i sin tur ska kunna lämna en tillfredsställande resultatredovisning till riksdagen.

All statlig verksamhet ska bedrivas effektivt. Det finns inte några särskilda krav på verksamheter som tar sin utgångspunkt i EG-regler eller som helt eller delvis finansieras av EU-medel. En effektiv användning av tilldelade resurser och en hög grad av måluppfyllelse är en självklar ambition för regeringen. Detta förutsätter att effektiva kontrollfunktioner finns på plats.

### *Riksdagens behandling*

Riksrevisionens styrelses framställning 2008/09:RRS6 angående tvärvillkorskontroller i EU:s jordbruksstöd har behandlats av miljö- och jordbruksutskottet i betänkande 2008/09:MJU18. Riksrevisionens styrelse menade att regeringen borde precisera ansvar och roller för berörda myndigheter och säkerställa att EG-bestämmelserna om tvärvillkorskontroller tillämpades korrekt och på samma sätt av myndigheterna. Utskottet konstaterade emellertid att regeringen och ansvariga myndigheter hade vidtagit åtgärder för att komma till rätta med brister som Riksrevisionens styrelse hade påpekat och att ytterligare åtgärder var planerade i samma syfte.

Regeringen hade beslutat att överföra ansvaret för tvärvillkorskontrollerna från kommunerna till länsstyrelserna fr.o.m. den 1 januari 2008. Enligt vad utskottet hade inhämtat från Jordbruksdepartementet bereddes frågan om hur de berörda myndigheternas ansvar och roller kunde förtydligas inom Regeringskansliet. Av Jordbruksverkets regleringsbrev för 2009 framgick att regeringen, med anledning av kritiken från Riksrevisionen, hade gett Jordbruksverket i uppdrag att redovisa vilka åtgärder som hade vidtagits eller skulle komma att vidtas för att förbättra samordningen och tillämpningen samt stödet till andra myndigheter. Jordbruksverket hade även fått i uppdrag att löpande följa upp och utvärdera systemet för kontroll av tvärvillkor. Senast den 31 mars 2010 skulle Jordbruksverket rapportera uppdraget till Regeringskansliet. Vidare konstaterade utskottet att riksdagen den 11 juni 2008 beslutade att kommunernas ansvar för den offentliga kontrollen av djurskydd skulle flyttas över till länsstyrelserna (prop. 2007/08:63, bet. 2007/08:MJU17, rskr. 2007/08:234). Enligt vad Jordbruksverket hade uppgivit innebar det att det numera endast var ett begränsat antal tvärvillkor rörande miljö där den ordinarie tillsynen sköttes av kommunerna. Jordbruksverket hade vidare angett att verket hade vidtagit åtgärder för att förbättra systemet med tvärvillkorskontroller, bl.a. genom att utarbeta instruktioner, hålla utbildningar och utveckla kontaktnät med berörda myndigheter. Mot bakgrund av de vidtagna och planerade förändringarna kunde Riksrevisionens styrelses framställning lämnas utan vidare åtgärd från riksdagens sida.

I betänkandet 2008/09:MJU22 har miljö- och jordbruksutskottet behandlat Riksrevisionens styrelses framställning 2008/09:RRS15 angående statens insatser för ett hållbart fiske. I den granskningsrapport, RiR 2008:23, som låg till grund för framställningen pekade Riksrevisionen på att statens samlade insatser för fiskeripolitiken inte hade varit effektiva. Därtill framhölls bl.a. att regeringen borde genomföra regelbundna analyser och uppföljningar inom fiskeripolitiken i syfte att bättre kunna bedöma om de olika styrmedlen var kostnadseffektiva och ledde till ökad måluppfyllelse. Miljö- och jordbruksutskottet konstaterade att det fanns ett pågående arbete och att åtgärder hade vidtagits som var inriktade på de frågor som berördes i Riksrevisionens styrelses framställning. Utskottet förutsatte vidare att regeringen i lämpligt sammanhang skulle återkomma till riksdagen med en redovisning av vilka ytterligare åtgärder som skulle komma att vidtas för att säkerställa ett hållbart fiske. Utskottet föreslog därför att Riksrevisionens styrelses framställning skulle lämnas utan vidare åtgärd.

I näringsutskottets betänkande 2005/06:NU20 behandlades Riksrevisionens styrelses redogörelse angående statens stöd till regional projektverksamhet (redog. 2005/06:RRS18). Utskottets inställning vilade på en uppfattning vilken utskottet tidigare uttryckt i betänkande 2005/06:NU2, nämligen att det var viktigt att den regionala utvecklingspolitiken på ett mer systematiskt sätt kunde följas upp och stämmas av mot de nationella målen.

Utskottet förutsatte att den nya nationella strategin för regional utveckling tillsammans med projekthanteringssystemet Nyps och övriga åtgärder skulle komma dels att bidra till att de statliga medlen för regional projektverksamhet kunde bli mer träffsäkra, dels att underlätta utvärderingar och minska en inkorrekt finansiering av ordinarie verksamhet eller rundgång med pengar. Självklart borde även miljö- och jämställdhetsfrågor prövas såväl vid beviljande av medel som vid utvärderingar.

När det gällde Riksrevisionens rekommendationer om att skapa ökad transparens i beslutsfattandet om projektmedel och att möjliggöra en ökning av näringslivets involvering i projekten ansåg utskottet att dessa frågor borde övervägas i samband med att nya system byggdes upp inom den nationella strategin för regional utveckling. Nationella medel och strukturfondsmedel från EU skulle få en närmare koppling i dessa system.

## **Myndigheternas anpassning till nya förutsättningar**

### *Riksrevisorernas iakttagelser*

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

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

Riksrevisionen har i år granskat och lämnat revisionsberättelser för 257 myndigheter. För fem av dessa bedömde riksrevisorerna att det fanns så väsentliga fel i årsredovisningen att de behövde lämna en invändning. Riksrevisorerna ser det lilla antalet invändningar som ett tillfredsställande resultat av sin ambition att upptäcka och påtala felen innan de påverkar årsredovisningen. Riksrevisionen delger sina synpunkter i form av en revisionsrapport till den högsta myndighetsledningen, och den lämnas även för kännedom till regeringen. Riksrevisionen har lämnat 84 rapporter till 72 myndigheter med anledning av den granskning som avsåg verksamheten under 2008. I en bilaga till den årliga rapporten finns en sammanställning med fel och brister av större vikt som tas upp i dessa revisionsrapporter. Riksrevisorerna har startat ett arbete med att utveckla Riksrevisionens rapportering till regeringen avseende granskningen av årsredovisningarna.

Den 1 januari 2008 började en ny förordning om intern styrning och kontroll att gälla. Förordningen gäller för myndigheter som måste ha internrevision, 56 stycken under 2008. Den innebär en skyldighet att etablera en särskild process som säkerställer att myndigheten med rimlig säkerhet kan fullgöra sitt förvaltningsansvar enligt myndighetsförordningen. Regeringen har infört kravet att myndigheternas ledningar i årsredovisningarna ska bedöma om den interna styrningen och kontrollen är betryggande.

Syftet med Riksrevisionens granskning har varit att bedöma hur långt respektive myndighet kommit i sitt arbete med att etablera den föreskrivna processen. Den avslutande granskningen av årsredovisningarna har inriktats på om myndigheternas ledningar haft tillräckligt underlag för sina intyganden om den interna styrningen och kontrollen i årsredovisningarna enligt förordningen om årsredovisning och budgetunderlag. Riksrevisorerna framhåller att besluten om förändrade krav på den interna styrningen och kontrollen kom snabbt och förberedelse tiden för myndigheterna har varit kort.

Riksrevisionens granskning visar att variationerna mellan myndigheterna är stora och att en hel del arbete återstår i många fall, t.ex. förekommer ofullständiga riskanalyser och bristande engagemang från myndighetsledningarna. Årsredovisningen har dock i dessa fall bedömts i allt väsentligt rättvisande. I ett fall, Sida, blev bedömningen att så inte var fallet, varför en invändning lämnades i revisionsberättelsen. Riksrevisorerna kan notera

att de brister som så här långt har kunnat konstateras överensstämmer med de inneboende svagheter i förordningen som de pekade på i sitt remissytt-rande över förslaget till förordning. Riksrevisorerna anser att en försäkran från ledningen om den interna styrningen och kontrollen kräver att ledning-ens ansvar i en statlig myndighet är tydligt reglerat.

För drygt två tredjedelar av de myndigheter som fått en revisionsrapport finns brister i riskanalysen. Ett vanligt problem är att den utförda riskanaly-sen inte är fullständig. Riksrevisorerna understryker att det är av stor vikt att dokumentation om riskhanteringen ingår i myndighetens helhetsbild av den interna styrningen och kontrollen. En sådan komplett bild gör att led-ningen på ett enklare sätt kan förhålla sig till informationen som då blir det levande och relevanta stöd till ledningen som det är tänkt.

Ett nytt krav, som omfattar hela den statliga förvaltningen, gäller över-gången till elektronisk fakturahantering. Från och med halvårsskiftet 2008 ska samtliga statliga myndigheter tillämpa elektronisk hantering av leveran-törs- och kundfakturor. Syftet med förordningen är att åstadkomma effekti-viseringar i den administrativa hanteringen. Riksrevisorerna anför att de framför allt har intresserat sig för hur myndigheterna arbetat med organi-sering och intern kontroll i samband med införandet av elektronisk faktura-hantering. Riksrevisorerna har emellertid kunnat konstatera att flera viktiga problem kvarstår att lösa och menar att regeringen noggrant måste följa utvecklingen de närmaste åren och vidta de åtgärder som krävs för att refor-mens fulla potential ska kunna uppnås. Införandet av elektronisk faktura-hantering innebär förändringar i arbetsrutiner och ansvarsfördelning vid hanteringen av ekonomiska transaktioner. Riksrevisorernas granskning visar dock att myndigheterna i flera fall inte har varit tillräckligt aktiva i arbetet med att säkerställa en god intern kontroll.

Varje år startar eller upphör ett antal myndigheter. Uppskattningsvis handlar det om ca 25–30 myndigheter per år, vilket utgör omkring 10 % av det totala antalet myndigheter i Sverige. Riksrevisorerna poängterar att organiseringen av statsförvaltningen är ett viktigt förvaltningspolitiskt sty-rinstrument, och en naturlig följd av detta är att statsförvaltningen kontinu-erligt förändras. I riksrevisorernas granskning av myndigheternas årsredo-visningar har de ägnat särskild uppmärksamhet åt problem förknippade med avveckling av myndigheter.

Riksrevisorerna gör bedömningen att det finns utrymme att effektivisera genomförandet av avvecklingar och därmed underlätta framtida organisa-tionsförändringar i statsförvaltningen. Riksrevisorerna menar att regeringen inte gjort tillräckligt för att samla in erfarenheter av avvecklingar på ett systematiskt sätt, varken från Regeringskansliets eller myndigheternas arbete. De menar att regeringen bör överväga att inrätta en funktion för myndighetsavveckling vid någon av stabsmyndigheterna som kan utgöra en formell avvecklingsmyndighet i de fall det finns behov av en sådan.

Riksrevisorerna menar att de brister som de uppmärksammat delvis beror på att regeringen inte har gett berörda myndigheter nödvändiga förutsättningar för att kunna genomföra avvecklingen på ett effektivt sätt. Riksrevisorerna har sett att regeringsbeslut eller riksdagsbeslut ofta varit sena, otydliga eller ofullständiga. Exempelvis har regeringen inte anpassat avvecklingstiden till myndigheternas verksamhet, och beslut om nya huvudmän har dröjt. Vidare har den ekonomiadministrativa styrningen inte varit tillräckligt tydlig. Regleringsbrev till myndigheterna är ofta otydliga och ibland också svåra att följa. Regeringen har tagit fram riktlinjer som ska tillämpas vid avveckling av myndigheter, men dessa innehåller vissa oklarheter.

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

### *Regeringens återrapportering*

Regeringen konstaterar i budgetpropositionen för 2010 (prop. 2009/10:1) att även Ekonomistyrningsverket (ESV) i sin rapport angående ekonomiadministrativa värden avseende 2008 (ESV dnr 41-566/2008) framhåller att det föreligger brister avseende regelefterlevnad när det gäller förordningen om intern styrning och kontroll. ESV:s bedömning är att många myndigheter inte fullt ut hunnit med att under 2008 genomföra de moment som krävs enligt förordningen.

Regeringen anser att införandet av elektronisk fakturahantering i staten ger förutsättningar för en förbättrad intern kontroll och effektivitet i hanteringen av fakturor. I det inledande skede som myndigheterna fortfarande befinner sig i är det dock viktigt att de fortsätter att analysera hur införandet påverkar behovet av förändringar i den interna kontrollstrukturen och hur denna kontroll ska kunna upprätthållas på ett säkert och kostnadseffektivt sätt. Regeringen kommer att noga följa utvecklingen de närmaste åren och vidta de åtgärder som bedöms krävas för att reformens fulla potential ska kunna uppnås.

Regeringen konstaterar att det är viktigt att erfarenheterna av avvecklingar av statlig verksamhet tas till vara. Regeringen avser att återkomma i frågan i en kommande förvaltningspolitisk proposition.

Regeringen rapporterar om e-förvaltning även under utgiftsområde 2 i budgetpropositionen för 2010 (prop. 2009/10:1), alltså utan direkt samband med Riksrevisorernas årliga rapport. Där meddelas att för att stärka och effektivisera viss stabsverksamhet inom det förvaltningspolitiska området, främst inom områdena utvärdering, kompetensförsörjning och e-förvaltning, har regeringen vidtagit följande åtgärder. En e-delegation (dir. 2009:19) har inrättats under 2009 för att uppnå en ökad samordning av e-

förvaltningen i enlighet med regeringens e-handlingsplan. Kammarkollegiet har övertagit dels samordningen av IT-upphandlingen för den offentliga förvaltningen från Verva, dels ett antal administrativa uppgifter från Regeringskansliet. Vidare har Kompetensrådet för utveckling i staten inrättats för att bistå regeringen i frågor som rör kompetensförsörjning. Statskontorets roll som ett uppföljnings- och utredningsorgan, nära kopplat till Regeringskansliet, har stärkts.

### *Riksdagens behandling*

I betänkande 2008/09:KU13 återopades Riksrevisionens rapport Styrelser med fullt ansvar (RiR 2007:25). Konstitutionsutskottet framhöll att Riksrevisionens utgångspunkt var att processen för utnämning av styrelseledamöter borde vara transparent, dvs. att den skulle vara spårbar i efterhand. Riksrevisionen konstaterade att det saknades kriterier för val av ledamöter, utöver kravet på att ledamöten skulle ha svenskt medborgarskap. Olika departement hade olika tillvägagångssätt vid tillsättning av styrelseledamöter, och urvalet av ledamöter påverkades i relativt stor utsträckning av vilket kontaktnät som fanns etablerat. Riksrevisionen ansåg att regeringen borde tydliggöra kompetenskrav och kriterier för val av styrelseledamöter. I budgetpropositionen för 2009 anfördes beträffande Riksrevisionens rapport att den nya myndighetsförordningen väl hanterade flera av de problem som hade lyfts fram i granskningen. I myndighetsförordningen förtydligades t.ex. styrelsens verksamhetsansvar liksom kravet på arbetsordningens innehåll och ansvarsfördelningen mellan styrelse och myndighetschef.

Konstitutionsutskottet noterade att det i statens ägarpolicy för statliga bolag (skr. 2007/08:120) angavs att utgångspunkten för varje nominering av en styrelseledamot skulle vara kompetensbehovet i respektive företags styrelse. Det var därför viktigt att styrelsens sammansättning var sådan att styrelsen alltid hade sådan branschkunskap eller annan kompetens som var direkt relevant för företaget. Sammansättningen av varje styrelse skulle enligt policyn också vara sådan att balans uppnåddes avseende bakgrund samt kompetensområde och erfarenhet. För att uppnå balans avseende könsfördelning var målsättningen att vardera könet skulle vara representerat med minst 40 %. Utskottet förutsatte att regeringen vid utnämningen av styrelseledamöter beaktade att styrelserna fick en ändamålsenlig sammansättning och ansåg inte att det var påkallat med något tillkännagivande i frågan.

Riksrevisionens rapport Avveckling av myndigheter (RiR 2008:18) har i form av en redogörelse från Riksrevisionens styrelse (redog. 2008/09:RRS12) varit föremål för behandling i betänkande 2008/09:FiU25. Finansutskottet konstaterade att Riksrevisionen vid granskningen inte funnit några brister som i sig var allvarliga. Granskningen hade dock visat på ett antal mindre felaktigheter och brister som hämmat effektiviteten i avveck-

lingarna. Finansutskottet förutsatte att regeringen övervägde de iakttagelser som framkommit i granskningen. Inriktningen borde vara att avveckling av myndigheter gjordes på ett så effektivt och välordnat sätt som möjligt.

Med anledning av motionärernas invändningar (i den för s, v och mp gemensamma motionen 2008/09:Fi13) mot avvecklingen av Arbetslivsinstitutet såsom föranledd av ideologiska överväganden ville utskottet framhålla att beslutet om att avskaffa myndigheten togs som ett led i att minska den statliga byråkratin. Utskottet hänvisade till att arbetsmarknadsutskottet inför riksdagsbeslutet om avvecklingen hade understrukt att den typ av forskning som Arbetslivsinstitutet bedrivit var viktig (bet. 2006/07:AU1). Dock ansåg arbetsmarknadsutskottet att sådan forskning borde bedömas av forskningsfinansiärer på sedvanligt sätt så att kvaliteten kunde säkerställas när finansieringen söktes i konkurrens.

Finansutskottet erinrade om att Riksrevisionen vid en utfrågning med utskottet anfört att de personalkonsekvenser som uppstått vid avvecklingar främst berott på att regeringens beslut om nya huvudmän eller datum för överföring av verksamhet hade dröjt. De sena besluten hade i sin tur lett till att de myndigheter som var under avveckling haft svårigheter att planera erbjudanden om verksamhetsövergång för personalen. I övrigt ansåg Riksrevisionen att personalfrågorna hanterats väl och att personalen hade fått bra stöd genom Trygghetsstiftelsen.

Enligt uppgifter som utskottet inhämtade hade Finansdepartementet påbörjat ett arbete med att se över hur man ska kunna ge bättre stöd till myndigheter under avvecklingsfasen.

## Riksrevisionsutredningen

Riksdagsstyrelsen beslutade den 18 april 2007 att tillkalla en parlamentarisk utredning med uppdrag att följa upp reformeringen av den statliga revisionen som genomfördes 2003. Riksdagsstyrelsen mottog Riksrevisionsutredningens delbetänkande 2008/09:URF1 Uppföljning av Riksrevisionsreformen och slutbetänkande 2008/09:URF3 Uppföljning av Riksrevisionsreformen II i november 2008 respektive maj 2009.

I framställning 2009/10:RS4 från oktober 2009 föreslår riksdagsstyrelsen att riksdagen ska anta lagförslag med anledning av Riksrevisionsutredningens båda betänkanden. Styrelsen ställer sig i framställningen bakom utredningens förslag. Framställningen kommer att behandlas av konstitutionsutskottet.

I sitt betänkande 2008/09:URF3 konstaterande utredningen att Riksrevisionens årliga rapport fyller en viktig funktion genom att den översiktligt redovisar de viktigaste iakttagelserna från revisionen under det gångna året. Enligt utredningens förslag vore det mer ändamålsenligt om den årliga rapporten fortsättningsvis lades fram i mars eller april. I framställning 2009/10:RS4 ges förslag till lag om ändring i lagen (2002:1022) om



revision i statlig verksamhet m.m. I 12 § föreslås en ändring så att den årliga rapporten ska lämnas till riksdagen, i stället för som tidigare till regeringen och riksdagen.

## Utskottets ställningstagande

Finansutskottet noterar att riksrevisorerna i den årliga rapporten framhåller att mycket inom staten fungerar väl, men att det är naturligt att revisorerna inom ramen för sitt uppdrag fokuserar på risker och lyfter fram brister. Utskottet välkomnar riksrevisorernas genomgång och sammanställning av de viktigaste iakttagelserna från det gångna årets revisionsverksamhet.

### **Granskningsrapporter som regeringen angett som slutbehandlade**

I utskottets betänkande 2008/09:FiU13 Riksrevisionens årliga rapport påpekades att Finansutskottet vid flera tillfällen har haft synpunkter på utförligheten och tydligheten i regeringens redovisning i budgetpropositionen vad gäller Riksrevisionens granskningsrapporter. Bland annat har utskottet framfört önskemål om att regeringen ska ange när ett granskningsärende bedöms vara färdigbehandlat. Vidare konstaterade utskottet att det förelåg en otydlighet i regeringens redovisning av slutbehandlade granskningsrapporter. Det förekom exempelvis att regeringen lade granskningsärenden till handlingarna innan de formellt behandlats av riksdagen.

Utskottet noterar att regeringen i budgetpropositionen för 2010 (prop. 2009/10:1) refererar till de synpunkter som har framförts av såväl finansutskottet som Riksrevisionen. Regeringen anser att redovisningen av Riksrevisionens granskningsrapporter kan utvecklas och förtydligas. Mot bakgrund av Riksrevisionens och finansutskottets uttalanden i frågan har Regeringskansliets interna riktlinjer för redovisning av revisionens granskningsrapporter förtydligats.

Regeringen lämnar i budgetpropositionen en redovisning av de av Riksrevisionens granskningsrapporter som slutbehandlats sedan motsvarande redovisning lämnades föregående år. Med slutbehandlad avses att det ärende som respektive granskningsrapport gett upphov till är avskrivet. Att en rapport slutbehandlats hindrar dock inte, framhåller regeringen, att sakfrågan i sig ägnas ytterligare uppmärksamhet i regeringens fortsatta arbete med att utveckla och effektivisera den statliga verksamheten. Vidare lämnas på sedvanligt sätt en redovisning av slutbehandlade rapporter under respektive utgiftsområde. I propositionen sägs vidare att när det gäller pågående eller kommande arbeten är strävan att i möjligaste mån ange en tidsram. Regeringen anger att 12 granskningsrapporter slutbehandlats i år. I föregående års budgetproposition redovisades 20 granskningsrapporter som slutbehandlade. Detta innebär att 99 av totalt 163 granskningsrapporter har slutbehandlats.

Utskottet kan konstatera att i redovisningen av de 12 granskningsrapporter som regeringen har slutbehandlat har nio föranlett en proposition eller skrivelse. De övriga tre har lagts till handlingarna (ad acta). Den otydlighet i regeringens redovisning som tidigare uppmärksammats exemplifieras i årets behandling av granskningsrapporten RiR 2008:23 Statens insatser för ett hållbart fiske. Den lades enligt regeringens redovisning till handlingarna den 17 mars 2009. Rapporten behandlas i betänkande 2008/09: MJU22. Detta betänkande beslutades av riksdagen den 29 april 2009. Utskottet har inhämtat att miljö- och jordbruksutskottet har informerats om regeringens intention att under våren 2010 återkomma med en resultatskrivelse som behandlar fiskerifrågorna.

Utskottet välkomnar avslutningsvis regeringens klagöanden och redovisning för hur regeringen behandlar och förhåller sig till Riksrevisionens granskningsrapporter. Utskottet noterar att regeringens rutiner för hanteringen av granskningsrapporterna har stramats upp. Utskottet önskar även understryka att ett granskningsärende inte i sak avslutas även om det lagts till handlingarna.

BILAGA

## Förteckning över behandlade förslag

### Redogörelsen

Redogörelse 2008/09:RRS26 Riksrevisionens styrelses redogörelse angående riksrevisorernas årliga rapport 2009.