



Riksrevisorernas årliga rapport

Sammanfattning

Riksrevisionen har överlämnat riksrevisorernas årliga rapport 2012 i form av en redogörelse till riksdagen (2011/12:RR5). Den årliga rapporten innehåller de viktigaste iakttagelserna från det gångna årets revision och effektivitetsrevision.

Utskottet anser att den årliga rapporten fyller en viktig funktion då den översiktligt och sammanhållet ger en bild av det gångna årets revisionsarbete. I det sammanhanget anser utskottet att iakttagelsen om brister i myndigheternas tillämpning av lagen om offentlig upphandling är värdefull. Utskottet upprepar det önskemål som framförts tidigare om en tydligare koppling mellan den årliga rapporten och Riksrevisionens granskningsplan och framhåller vikten av att det klart framgår vilka de viktigaste iakttagelserna är.

Finansutskottet föreslår att riksdagen lägger redogörelsen till handlingarna.

Innehållsförteckning

Sammanfattning	1
Utskottets förslag till riksdagsbeslut	3
Redogörelse för ärendet	4
Utskottets överväganden	5
Redogörelse om riksrevisorernas årliga rapport 2012	5
<i>Bilaga</i>	
Förteckning över behandlade förslag	12
Redogörelsen	12

Utskottets förslag till riksdagsbeslut

Redogörelse om riksrevisorernas årliga rapport 2012

Riksdagen lägger redogörelse 2011/12:RR5 till handlingarna.

Stockholm den 25 oktober 2012

På finansutskottets vägnar

Anna Kinberg Batra

Följande ledamöter har deltagit i beslutet: Anna Kinberg Batra (M), Fredrik Olovsson (S), Pia Nilsson (S), Peder Wachtmeister (M), Jörgen Hellman (S), Ann-Charlotte Hammar Johnsson (M), Carl B Hamilton (FP), Bo Bernhardsson (S), Marie Nordén (S), Per Bolund (MP), Anders Sellström (KD), Erik Almqvist (SD), Ulla Andersson (V), Edip Noyan (M), Adnan Dibrani (S), Emil Källström (C) och Hans Rothenberg (M).

Redogörelse för ärendet

Riksrevisorernas årliga rapport överlämnades till riksdagen den 1 juni 2012 i form av en redogörelse (2011/12:RR5). I rapporten samlar riksrevisorerna de viktigaste iakttagelserna från effektivitetsrevisionen och den årliga revisionen. Den årliga rapporten 2012 avser det senaste årets granskningar, dvs. granskningar som gjorts sedan förra årets årliga rapport.

Sedan den 1 januari 2011 gäller en ny ordning för hanteringen av Riksrevisionens rapporter, vilken behandlades av konstitutionsutskottet i betänkandet Uppföljning av riksrevisionsreformen (2009/10:KU17). Till skillnad från granskningsrapporterna från effektivitetsrevisionen kräver den årliga rapporten inte någon skrivelse från regeringen och inte heller någon återrapportering i årsredovisningen för staten.

Den 18 oktober 2012 var riksrevisorerna Claes Norgren och Jan Landahl i utskottet för att bl.a. informera om den årliga rapporten.

Inga motioner har lämnats med anledning av redogörelsen.

Utskottets överväganden

Redogörelse om riksrevisorernas årliga rapport 2012

Utskottets förslag i korthet

Riksdagen lägger redogörelsen om riksrevisorernas årliga rapport 2012 till handlingarna.

Redogörelsen

Den årliga rapporten innehåller sex avsnitt:

1. Riksrevisionen och den internationella finans- och skuldskrisen – nya utmaningar för revisionen
2. Regeringens skrivelser till riksdagen med anledning av Riksrevisionens granskningar
3. Den årliga revisionen – Riksrevisionens viktigaste iakttagelser
4. Myndigheternas beskrivning av arbetet med intern styrning och kontroll
5. Effektivitetsrevisionens strategier
6. Effektivitetsrevisionens rapporter – Riksrevisionens viktigaste iakttagelser.

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

I avsnittet redogör riksrevisorerna för utvecklingen inom redovisning och revision och det arbete som Riksrevisionen utfört med anledning av den ekonomiska utvecklingen. Avsnittet avslutas med riksrevisorernas bedömning.

Riksrevisionens granskning av Årsredovisningen för staten 2010 och 2011

Den harmonisering av revisionsstandarder som förts fram i EU-kommissionens grönbok om revisionspolitik innebär en anpassning till International Standards on Auditing (ISA). Sverige i sin tur införde ISA som god revisionsstandard den 1 januari 2011. För den årliga revisionen innebär anpassningen till ISA att man bl.a. lägger större vikt vid granskningen av att utformningen av tillämpade redovisningsprinciper är så sådana att de ger en rättvisande bild när de tillämpas korrekt.

I detta sammanhang kommenterar riksrevisorerna Riksrevisionens granskning av Årsredovisningen för staten 2010. Riksrevisionens granskning utmynnade i att lagen (1996:1059) om statsbudgeten inte är ett ramverk som primärt är upprättat för att den finansiella rapporteringen ska ge en

rättvisande bild. I enlighet med ISA valde man därför att begränsa sitt uttalande till att årsredovisningen för staten upprättats enligt lagen. Riksrevisionen lämnade således inte något uttalande om rättvisande bild. Likaså avstod Riksrevisionen i sin granskning av Årsredovisningen för staten 2011 från att uttala sig om årsredovisningen ger en rättvisande bild. I stället begränsade Riksrevisionen uttalandet till att årsredovisningen för staten i allt väsentligt är upprättad i enlighet med 5–10 §§ budgetlagen (2011:203).

Riksrevisorerna betonar i den årliga rapporten att detta inte innebär att Riksrevisionen funnit väsentliga fel i sin granskning. Riksrevisorerna ser positivt på att regeringen gett Ekonomistyrningsverket i uppdrag att jämföra redovisningsreglerna för årsredovisningen för staten med internationellt accepterade ramverk för redovisning och vid behov föreslå förändringar. Riksrevisorerna menar att det är viktigt för förtroendet för statlig redovisning att den uppfyller högt ställda krav på kvalitet och är i nivå med internationellt accepterade ramverk för redovisning.

Redovisningsnormering och kommunal medfinansiering

Riksrevisorerna kommenterar två granskningar som också aktualiserar frågor om redovisningsnormering. Båda granskningarna handlar om kommunal medfinansiering av infrastrukturprojekt (RiR 2011:28 och RiR 2012:8). Lagen om kommunal redovisning ändrades 2009. Ändringarna innebär att kommunen kan tillgångsföra lämnade bidrag till staten trots att tillgången inte är i deras ägo och kontroll.

Granskningarna visar att den nya lagen tillåter dubbelredovisning av tillgångar, att detta kräver särskilda rutiner för eliminering i nationalräkenskaperna och att föreskrifterna behöver bli tydligare för hur Trafikverket ska redovisa erhållna bidrag. Riksrevisionen har lämnat rekommendationer till regeringen om att utreda konsekvenserna av medfinansiering i den offentliga redovisningen och särskilt klarlägga den nya lagstiftningens konsekvenser när det gäller avsteg från god redovisningssed i den kommunala redovisningen.

Effektivitetsrevision

Riksrevisorerna skriver att finanskrisen även har skapat nya utmaningar för effektivitetsrevisionen och att Riksrevisionen sedan 2008 har bevakat den finansmarknadspolitiska utvecklingen. Tre effektivitetsgranskningar har genomförts inom ramen för granskningsstrategin Offentliga finanser: Statens garantier i finanskrisen (RiR 2009:26), Myndigheternas insatser för finansiell stabilitet i Baltikum 2005–2007 (RiR 2011:9) och Stabilitetsfonden – Gör den skäl för namnet? (RiR 2011:26). Riksrevisorerna redogör för iakttagelser och rekommendationer i granskningarna men också för vad som hänt sedan respektive granskning publicerades. I de fall regeringen inkommit med sin skrivelse med anledning av granskningsrapporten kommenteras också detta.

Med anledning av rapporten om statens garantier i finanskrisen (RiR 2009:26) kommenterar riksrevisorerna att regeringen initierat analyser om de ekonomiska risker för staten som är förknippade med garantierna och att regeringens redovisning har förbättrats. Samtidigt konstaterar riksrevisorerna att arbetet kan komma att förbättras i takt med att modeller för riskerna i garantisystemen utvecklas.

Riksrevisorerna gör också en bedömning av vad som hänt efter att granskningen om myndigheternas insatser för finansiell stabilitet (RiR 2011:9) genomfördes. Riksrevisorerna noterar att utvecklingsarbetet kring hanteringen av risker för det finansiella systemet och minimeringen av dessa riskers effekter på den reala ekonomin har intensifierats och förbättrats sedan krisen. Riksrevisorerna avslutar med att konstatera att storleken på den svenska finansiella sektorn i förhållande till den svenska ekonomin samtidigt innebär att detta bör förbli ett prioriterat område för Riksrevisionen.

Riksrevisorernas bedömning

Under denna rubrik konstaterar riksrevisorerna att Riksrevisionen har anledning att fortsätta granska området även i framtiden, eftersom brister i regleringen av de finansiella marknaderna kan medföra stora kostnader för skattebetalarna. Riksrevisorerna anser vidare att det är viktigt att de verktyg som nu har ställts till regeringens förfogande för att upprätthålla den finansiella stabiliteten och för att hantera eventuella finansiella kriser är effektiva. Därför välkomnar riksrevisorerna regeringens initiativ att se över delar av Stabilitetsfondens utformning men noterar samtidigt vikten av att återkommande analysera arbetet med finansiell stabilitet generellt och utvärdera de lärdomar som dragits från den senaste finansiella krisen.

Regeringens skrivelser till riksdagen med anledning av Riksrevisionens granskningar

Efter ett drygt år med den nya hanteringsordningen av Riksrevisionens granskningsrapporter vill riksrevisorerna göra en kort sammanfattande bedömning av de nya rutinerna. Bedömningen är att den nya ordningen generellt har inneburit en mer omfattande och tydligare redovisning av regeringens synpunkter på och åtgärder kopplade till granskningsrapporterna. Samtidigt som riksrevisorerna ser positivt på att detta skapar en högre grad av transparens, har inte omfattningen av och karaktären på de åtgärder som regeringen vidtagit eller aviserat förändrats genom den nya hanteringsordningen.

För majoriteten av de 42 granskningsrapporter som Riksrevisionen lämnat sedan den nya hanteringsordningen infördes anger regeringen att ärendet är slutbehandlat och detta innan riksdagen haft tillfälle att hantera ärendet. Riksrevisorerna vill liksom tidigare påpeka vikten av att regeringen tydligare bör ange på vilka grunder en granskningsrapport är slutbe-

handlad. I sammanhanget nämner man att riksdagen vid ett par tillfällen lämnat tillkännagivanden med anledning av granskningarna och då till viss del haft en avvikande syn jämfört med vad regeringen framfört i sina skrivelser.

Den årliga revisionen – Riksrevisionens viktigaste iakttagelser

I avsnittet redogör riksrevisorerna för den årliga revisionen av myndigheternas årsredovisningar 2011. Dessutom lyfter man fram frågan om myndigheternas tillämpning av lagen om offentlig upphandling eftersom flera av revisionsrapporterna under 2011 har handlat om frågor som rör upphandling.

Revisionen av myndigheternas årsredovisningar 2011

För 2011 har Riksrevisionen lämnat fyra revisionsberättelser med ett modifierat uttalande i revisionsberättelsen (det som tidigare kallades invändning). För två myndigheter har Riksrevisionen lämnat ett modifierat uttalande i form av avvikande mening, dvs. att det finns väsentliga och genomgripande fel som innebär att årsredovisningen som helhet inte ger en rättvisande bild. För de andra två myndigheterna har Riksrevisionen lämnat ett modifierat uttalande i form av en reservation. Det betyder att Riksrevisionen bedömer att årsredovisningen, utöver de brister som uppmärksammats, ger en i alla väsentliga avseenden rättvisande bild.

Riksrevisorernas bedömning är att de flesta myndigheternas redovisning håller en hög kvalitet och ger en i allt väsentligt rättvisande bild av verksamheten. Samtidigt påpekar riksrevisorerna att sammanlagt tolv myndigheter valde att komplettera en redan beslutad årsredovisning. Därför finns det fortfarande ett behov av att tydliggöra myndighetens ansvar för sin redovisning och att myndigheterna ska lämna en fullt kvalitetssäkrad årsredovisning till regeringen i tid.

Myndigheternas tillämpning av lagen om offentlig upphandling

I den årliga rapporten konstateras att flera av revisionsrapporterna för 2011 har handlat om frågor som rör upphandling. En generell iakttagelse är att många av myndigheterna har problem med att uppfylla kraven i lagen om offentlig upphandling (LOU).

Lagen om offentlig upphandling ändrades i några avseenden den 15 juli 2010. Bland annat fastställdes det högst tillåtna beloppet för när direktupphandling får göras. Riksrevisionens granskningar av årsredovisningarna för 2011 visar att ett flertal myndigheter inte upptäcker om gränsen för direktupphandling överskrids eftersom de inte gör någon samordning av inköpen. Myndigheter saknar exempelvis rutiner för att följa upp hur mycket olika leverantörer har anlitats och om tröskelvärden för direktupphandling har överskridits liksom rutiner för att följa upp avrop från ramavtal eller annan typ av upphandling.

Riksrevisionen har under året genomfört en likartad granskning på fyra myndigheter inom rättsområdet med avseende på LOU och byggnadsentreprenad. I det fall en statlig myndighet i egenskap av hyresgäst beställer specialanpassade lokaler via hyresvärden utgör denna beställning byggnadsentreprenad enligt den definition som framgår av EU-direktivet (2004/18/EG). Detta leder i sin tur till att LOU ska tillämpas vid upphandling av byggnadsentreprenaden. Trots att inget rättsförhållande existerar mellan hyresgästen och de leverantörer som anlitas för att genomföra projektering och byggnation, innebär detta att hyresgästen blir ansvarig för att LOU ska tillämpas. För att myndigheterna ska kunna säkerställa att det sker en konkurrensutsättning av framtida byggnationer, krävs det att myndigheten har en reell möjlighet att utöva inflytande på hyresvärdens upphandlingsprocess. Här har Riksrevisionen upptäckt bl.a. att dokumentationen om upphandlingen i vissa fall formellt tillhör hyresvärden. Eftersom den då inte är tillgänglig för myndigheterna ger detta upphov till problem ur offentlighetssynpunkt. Lagen om offentlig upphandling innehåller nämligen rättsliga krav på hur dokumentation över en genomförd upphandling ska göras och vissa krav på att handlingar bevaras.

Vidare visar granskningen att avstegen från LOU är större ju mer specifika krav myndigheten ställer på utformningen av sina lokaler. Graden av särskilda krav medför även att myndigheterna direktupphandlar konsulttjänster över gränsen för direktupphandling i samband med anskaffning av nya lokaler.

Riksrevisorerna bedömer att det råder en brist på kunskap om att LOU ska tillämpas vid upphandling av lokaler och att det därför kan finnas anledning för regeringen att särskilt följa detta område.

Myndigheternas arbete med intern styrning och kontroll

Som ett led i arbetet med den årliga rapporten har Riksrevisorerna gjort en särskild genomgång av årsredovisningarna för de myndigheter som ska följa förordningen om intern styrning och kontroll. Analysen handlar om vilka områden myndigheterna tar upp som särskilt riskfyllda och hur myndigheterna beskriver och motiverar sina bedömningar. Riksrevisorernas bedömning är att det sätt på vilket myndigheterna redovisar sitt arbete med intern styrning och kontroll varierar. Enligt riksrevisorerna är de till synes vanligast förekommande riskerna i myndigheternas årsredovisningar kompetensförsörjning, it och informationssäkerhet samt upphandling.

Riksrevisorerna kommenterar också i detalj att Sidas ledning intygar att årsredovisningen ger en rättvisande bild, trots att myndighetsledningen samtidigt anger att bedömningen inte omfattar de anslagsposter som Regeringskansliet beslutar om men som Sida administrerar utbetalningar för och ska redovisa utfallen för i sin årsredovisning. Riksrevisorerna anser att förvaltningsansvaret blir oklart och att den aktuella konstruktionen bör övervägas.

Effektivitetsrevisionens strategier

I avsnittet finns en uppräknig av de granskningsstrategier inom vilka Riksrevisionen bedrivit sina granskningar. Rättsväsendets samlade effektivitet och statens roll i utbildningssystemet är granskningsstrategier som avslutats under året. De pågående granskningsstrategierna är följande:

- Offentliga finanser (strategin ska avslutas 2014)
- Infrastruktur på nya villkor (slutrapport hösten 2012)
- Försvarets förmåga (strategin planeras att avslutas 2013)
- Hållbar utveckling – klimat (slutrapport 2013)
- Staten på marknaden (slutrapport 2013)
- Etablering och integration (strategin ska avslutas 2014)
- Staten och vården (strategin ska avslutas 2014)
- Statens insatser på skolområdet (strategin ska avslutas 2014).

Finansutskottets ställningstagande

Utskottet vill börja med att påminna om att de första stegen till en förändrad organisation av den statliga revisionen togs i det förslag som riksdagskommittén lämnade till riksdagsstyrelsen 2000. En principiell utgångspunkt var att intresset för och statusen på frågor om uppföljning, utvärdering och revision skulle höjas genom att riksdagen institutionellt öppnade upp för en fördjupad debatt om revisions- och uppföljningsfrågor.

Sedan Riksrevisionen bildades för snart tio år sedan har förutsättningarna för riksdagen att diskutera revisionsfrågor förbättrats. Enligt den nya behandlingsordningen av Riksrevisionens rapporter som infördes 2011 bereds alla granskningsrapporter i ett fackutskott och får samma uppmärksamhet i riksdagen som andra riksdagsärenden. Utskottet ser positivt på detta eftersom det innebär att frågor om revision därmed är aktuella i riksdagen under hela riksdagsåret. I sammanhanget vill utskottet också lyfta fram den uppföljningsrapport som Riksrevisionen lämnar i samband med årsredovisningen. Den ger också ett värdefullt underlag för att bedöma om Riksrevisionens granskningar har bidragit till en bättre statlig verksamhet.

Utskottet anser att den årliga rapporten fyller en viktig funktion när den översiktligt och sammanhållet ger en bild av det gångna årets revisionsarbete. Den generella iakttagelse som riksrevisorerna gör om brister i myndigheternas tillämpning av lagen om offentlig upphandling är i detta sammanhang mycket värdefull, eftersom den i förslaget handlar om medborgarnas förtroende för statsförvaltningen. Iakttagelser om redovisning av kommunal medfinansiering lyfts också fram i rapporten, vilket är av intresse mot bakgrund av att den kommunala medfinansieringen har ökat.

När det gäller den årliga rapportens utformning upprepar utskottet det önskemål som framförts tidigare både av utskottet och i Riksrevisionens slutbetänkande om en tydligare koppling mellan den årliga rapporten och Riksrevisionens granskningsplan, så att det klart framgår vad den årliga

rapporten svarar mot (bet. 2007/08:FiU8, bet. 2008/09:FiU13 och 2009/10:FiU3y, 2009/10:RS4). I det sammanhanget är det också viktigt att det klart framgår vilka de viktigaste iakttagelserna är.

Utskottet föreslår att redogörelsen om riksrevisorernas årliga rapport 2012 (2011/12:RR5) läggs till handlingarna.

BILAGA

Förteckning över behandlade förslag

Redogörelsen

Redogörelse 2011/12:RR5 Riksrevisionens redogörelse för riksrevisorernas årliga rapport 2012.