



Riksrevisionens styrelses redogörelse om Riksrevisorernas årliga rapport 2010

Sammanfattning

Riksrevisionens styrelse har beslutat att Riksrevisorernas årliga rapport 2010 ska överlämnas till riksdagen i form av en redogörelse. I rapporten redovisas de viktigaste iakttagelserna från den revisionsverksamhet som har genomförts under året.

Rapporten bifogas denna redogörelse som bilaga.

Innehållsförteckning

Sammanfattning.....	1
Innehållsförteckning.....	2
Styrelsens redogörelse.....	3
Riksrevisionens granskning.....	4
Styrelsens överväganden	5
<i>Bilaga</i>	
Riksrevisorernas årliga rapport 2010.....	6
Riksrevisorernas kommentarer	7
Nya krav på myndigheternas styrning, kontroll och redovisning	10
God kvalitet i myndigheternas årsredovisningar	10
Nya krav på resultatredovisningarna	11
Ökade krav på intern styrning och kontroll	12
Anslagen ska avräknas kostnadsfritt.....	12
Omstruktureringen av den statliga förvaltningen	14
Syftet med sammanslagningarna har ännu inte nåtts	15
Bristfälligt underlag inför beslut om omorganisation	16
Långvarig omställningsfas.....	16
Försäljning och förvaltning av de statliga bolagen.....	18
Försäljningen av statliga bolag	19
Regeringens ägarförvaltning.....	20
Förändringarna inom arbetsmarknadsområdet	22
Mål och regler kan bli tydligare.....	23
Genomförandet kan förbättras	24
Behov av bättre utvärderingar.....	24
Redovisningen kan bli tydligare	25
Risker i statens ekonomiska åtaganden	27
Statsfinansiella risker och åtaganden.....	27
Ofullständig rapportering av statliga garantier	29
Redovisningen av utsläppsrätter har förbättrats.....	30
Växande påfrestningar på skattesystemet	30
Hållbarhetsredovisningen är svårtolkad.....	32
<i>Underbilaga 1</i>	
Granskningen av årsredovisningar för 2009	33
<i>Underbilaga 2</i>	
Granskningsrapporter sedan årliga rapporten 2009	52

Styrelsens redogörelse

Riksrevisionens styrelse överlämnar denna redogörelse till riksdagen.

Stockholm den 26 augusti 2010

På Riksrevisionens styrelses vägnar

Eva Flyborg

Anna Aspegren

Följande ledamöter har deltagit i beslutet: Eva Flyborg (fp), Tommy Waidelich (s), Anne-Marie Pålsson (m), Ewa Thalén Finné (m), Alf Eriksson (s), Per Rosengren (v), Elisabeth Svantesson (m), Margareta Andersson (c), Helena Hillar Rosenqvist (mp) och Torsten Lindström (kd).

Riksrevisionens granskning

I lagen (2002:1022) om revision av statlig verksamhet m.m. anges att de viktigaste iakttagelserna vid effektivitetsrevisionen och den årliga revisionen ska samlas i en årlig rapport. Rapporten ska lämnas till regeringen och riksdagen.

Riksrevisorernas årliga rapport 2010 publicerades den 10 juni. Rapporten syftar till att ge aktuell och samlad information om väsentliga resultat från Riksrevisionens granskning under året. I rapporten har granskningsresultaten sammanställts i följande tematiska kapitel:

- Nya krav på myndigheternas styrning, kontroll och redovisning
- Omstruktureringen av den statliga förvaltningen
- Försäljning och förvaltning av de statliga bolagen
- Förändringar inom arbetsmarknadsområdet
- Risker i statens ekonomiska åtaganden.

Sedan den årliga rapporten 2009 har Riksrevisionen publicerat 34 granskningsrapporter inom effektivitetsrevisionen. En kort sammanfattning av varje granskningsrapport redovisas i den årliga rapporten.

Utifrån granskningen av årsredovisningarna för 2009 har Riksrevisionen lämnat revisionsberättelser för 249 myndigheter. För 12 av dessa bedömde Riksrevisionen att det fanns så väsentliga fel i årsredovisningen att invändning lämnades. Årets granskning av myndigheternas årsredovisningar har också resulterat i 117 revisionsrapporter till 90 myndigheter. De viktigaste iakttagelserna från dessa rapporter redovisas i den årliga rapporten.

Riksrevisorernas årliga rapport 2010 bifogas denna redogörelse som bilaga.

Styrelsens överväganden

Styrelsen beslutar att Riksrevisionens årliga rapport 2010 ska överlämnas till riksdagen i form av en redogörelse.

BILAGA

Riksrevisorernas årliga rapport 2010

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. Vår årliga rapport 2010 överlämnas härmed till regeringen. Den överlämnas samtidigt till Riksrevisionens styrelse.

Årets rapport tar sin utgångspunkt i några av de reformer som genomförts i den statliga verksamheten och förändringar som skett i vår omvärld de senaste åren. I rapportens första kapitel redovisas genomslaget av regeringens nya krav på myndigheternas interna kontroll, styrning och redovisning. Därefter presenteras samlade slutsatser av vår senaste granskning av förvaltningens omstrukturering, regeringens försäljning och ägarförvaltning av statliga bolag samt förändringar inom arbetsmarknadsområdet.

I rapportens sista del redovisar vi resultatet rörande våra granskningar av regeringens rapportering av statliga åtaganden och risker, en fråga som fått allt större betydelse mot bakgrund av den pågående finanskrisen.

Riksrevisorerna *Eva Lindström*, *Claes Norgren* och *Jan Landahl* har beslutat i detta ärende. Revisionsdirektör *Ann-Mari Skorpen* har varit föredragande. Granskningschef *Anette Wik* och biträdande granskningschef *Inge Danielsson* har medverkat i den slutliga handläggningen.

Eva Lindström

Claes Norgren

Jan Landahl

Riksrevisionen är en myndighet under riksdagen med uppgift att granska den verksamhet som bedrivs av staten. Enligt lag ska de viktigaste iakttagelserna vid effektivitetsrevisionen och den årliga revisionen samlas i en årlig rapport. Den årliga rapporten lämnas till regeringen och riksdagen och syftar till att ge en aktuell och samlad information om väsentliga resultat från Riksrevisionens granskning under året. I den årliga rapporten sammanställs granskningsresultaten i tematiska kapitel. Syftet är att dra samlade slutsatser och ge ett bredare perspektiv på Riksrevisionens granskningsresultat än vad som är möjligt i de enskilda granskningarna.

Underlaget till rapporten bygger på de granskningsresultat som tas fram inom den årliga revisionen och effektivitetsrevisionen. Genom den årliga revisionen granskas om myndigheternas årsredovisningar är rättvisande. Granskningen av årsredovisningen avrapporteras i en revisionsberättelse. Om granskningen visat att årsredovisningen innehåller väsentliga fel lämnas en revisionsberättelse med invändning. Väsentliga fel och andra väsentliga iakttagelser avrapporteras också i en revisionsrapport. Genom effektivitetsrevisionen granskas statliga åtaganden samt genomförandet och resultat av dessa. Avrapporteringen sker i granskningsrapporter. Valet av granskningsinriktning utgår inom båda revisionsgrenarna från kriterierna risk och väsentlighet.

I bilagorna till denna rapport redovisas korta sammanfattningar av samtliga revisionsrapporter och granskningsrapporter under året.

Riksrevisorernas kommentarer

Den årliga rapporten ger oss möjlighet att fästa uppmärksamheten på viktiga trender och tendenser inom den statliga verksamheten och samhällsutvecklingen i övrigt. I årets rapport har vi riktat fokus mot några viktiga reformer och omvärldshändelser som präglat både den statliga verksamheten och samhällsutvecklingen de senaste åren. Det handlar om strukturförändringarna inom den statliga förvaltningen, regeringens försäljning av en del av det statliga bolagsinnehavet och förändringarna inom arbetsmarknadsområdet.

De senaste åren har också starkt präglats av den finansiella krisen och den påföljande lågkonjunkturen. Erfarenheterna från krisen och iakttagelser i våra granskningar visar att det finns åtaganden och risker i statens verksamhet som inte blir väl belysta i rapporteringen till riksdagen, trots att de kan få en väsentlig inverkan på statens ekonomi.

Nya krav på myndigheternas styrning, kontroll och redovisning

Grunden i Riksrevisionens granskning är att säkerställa att myndigheterna ger en tillförlitlig redovisning av ekonomi och verksamhet. Därför inleds denna rapport med att redovisa genomslaget av regeringens förändrade ekonomiadministrativa styrning av myndigheterna. Förändringen innebär bland annat strängare krav på myndigheternas interna styrning och kontroll. Det har också

införts nya krav på resultatredovisningen som innebär att regleringsbrevet inte längre är lika styrande som tidigare, utan myndigheterna väljer själva i stor utsträckning vad som ska rapporteras i resultatredovisningen. Vi kan konstatera att många myndigheter har haft problem med att anpassa sig till de nya kraven. Vi kan också konstatera att regleringsbrevet ser olika ut mellan de olika departementens ansvarsområden genom att några nästan inte innehåller några återrapporteringskrav alls medan andra har kvar många krav.

Överlag kan vi dock konstatera att myndigheterna sköter sin redovisning bra och att deras arbete med intern styrning och kontroll har kommit längre än under 2008.

Förvaltningens omstrukturering

En rad myndigheter har de senaste åren varit föremål för antingen sammanslagningar, avvecklingar eller omlokaliseringar. Syftet har i många fall varit att skapa en mer effektiv och enhetlig handläggning vid myndigheterna.

Våra granskningar visar att sammanslagningen av de tidigare koncernmyndigheterna till sammanhållna nationella enmyndigheter har skapat förutsättning för detta, men att målet ännu inte har nåtts. Vi konstaterar att det tar lång tid att genomföra omstruktureringar och att regeringen och myndigheterna i många fall har underskattat svårigheterna med att genomföra dem. Fortfarande, fem år efter sammanslagningarna till enmyndigheter, är det till exempel svårt att se resultat som entydigt visar på ökad enhetlighet och effektivitet i myndigheternas handläggning. Granskningarna indikerar också att själva omstruktureringen i sig sällan är tillräcklig för att nå uppsatta mål. Det behövs även en tydlig styrning för att målet ska nås.

Försäljningen av statliga bolag och regeringens ägarförvaltning

De senaste åren har regeringen sålt flera statliga bolag. Riksrevisionen har granskat de flesta försäljningarna. Vår samlade bedömning är att regeringen och Regeringskansliet initialt inte var tillräckligt förberedda men att försäljningsprocesserna successivt har förbättrats.

Riksrevisionen har under flera år även granskat regeringens ägarförvaltning av de statliga bolagen. I tidigare årliga rapporter finns påpekande om att det behövs en tydligare styrning av de statliga bolagen. I årets rapport kan vi konstatera att flera av tidigare brister i styrningen kvarstår. Såväl särskilda samhällsmål som ekonomiska mål behöver förtydligas av regeringen. Det behövs också en tydligare prioritering mellan målen. Otydligheten leder till att målkonflikter kan uppstå mellan samhällsuppdrag och ekonomiska mål. Konsekvensen blir ofta att bolagen prioriterar de ekonomiska målen. Vi vill också betona vikten av att styrningen av bolagen dokumenteras på ett bättre sätt än i dag för att skapa förutsättningar för insyn i viktiga processer och händelseförlopp.

Förändringar inom arbetsmarknadsområdet

Regeringen har genomfört en rad förändringar inom arbetsmarknadsområdet de senaste åren i syfte att öka arbetskraftsutbudet och sysselsättningen. Ett stort antal arbetsmarknadspolitiska insatser har avskaffats och nya har införts. Arbetsförmedlingen har fått ett tydligare uppdrag att förmedla lediga platser och arbetsmarknadspolitiska resurser riktas i större utsträckning än tidigare mot dem som står längst från arbetsmarknaden. Ett nytt inslag i arbetsmarknadspolitiken är införandet av så kallade kompletterande aktörer, en tjänst som huvudsakligen innebär erbjudande om coachning till arbetssökande. Förändringar har även genomförts i arbetslöshets- och sjukförsäkringen liksom i skattesystemet. En viktig reform i detta avseende är jobbskatteavdraget som syftar till att öka drivkrafterna till arbete.

Det har också genomförts administrativa förändringar. Arbetsförmedlingen är sedan 1 januari 2008 en sammanhållen myndighet med syfte att uppnå en mer enhetlig och effektiv verksamhet med tydligare ledning och styrning.

Riksrevisionen har genomfört 13 granskningar inom arbetsmarknadsområdet sedan 2007. Granskningarna har inriktats mot styrning, implementering, utvärdering och regeringens redovisning av arbetsmarknadspolitikens effekter. Därutöver har Riksrevisionen även granskat sysselsättningseffekter av några arbetsmarknadspolitiska åtgärder och insatser. Vår övergripande bedömning är att regeringens styrning kan bli tydligare och att implementeringen på vissa områden kan förbättras. Vi ser också ett behov av flera effektutvärderingar av arbetsmarknadspolitiska insatser för att skapa bättre underlag för styrning och förändring inom arbetsmarknadsområdet.

En kraftig lågkonjunktur innebär svårigheter för regeringen och Arbetsförmedlingen att anpassa de arbetsmarknadspolitiska insatserna till de snabbt förändrade behoven på arbetsmarknaden. Våra slutsatser är ändå generella i den meningen att politiken måste styras, implementeras, utvärderas och redovisas oberoende av konjunkturläge.

Risker i statens åtaganden

Riksrevisionen har under flera år lagt särskild vikt vid att granska regeringens rapportering av statens ekonomi. Finanskrisen och dess följdverkningar har gjort att denna granskningsinriktning fått ökad betydelse. En stabilitets- och förtroendeskapande finanspolitik har visat sig vara avgörande för de länder som, i likhet med Sverige, klarat sig förhållandevis väl genom finanskrisen. Ett nyckelbegrepp i detta sammanhang är transparens och fullständighet i regeringens rapportering av statens finansiella åtaganden. Regeringens rapportering till riksdagen måste vara korrekt, begriplig och heltäckande för att riksdagen ska kunna utöva sin kontrollmakt.

Granskningarna visar att regeringens rapportering om statens och den offentliga sektorns ekonomi successivt har förbättrats och utvecklats. Det finns emellertid risker i statens verksamhet som inte blir väl belysta i rapportering och uppföljning, trots att de kan få en väsentlig inverkan på statens ekonomi.

Det handlar till exempel om de omfattande garantier som staten utfärdade till exportföretag och finansinstitut under finanskrisen och där belastningen på statsfinanserna kan bli stor vid ett infriande av garantierna. I vissa fall är regelverket otydligt om hur sådana åtaganden och risker ska redovisas. I andra fall kan metoderna för riskbedömning behöva utvecklas.

Nya krav på myndigheternas styrning, kontroll och redovisning

Riksrevisionen granskar årligen samtliga myndigheters årsredovisningar i syfte att bedöma om dessa är rättvisande. Den övergripande bedömningen är att myndigheternas årsredovisningar håller god kvalitet. Den övervägande delen av de granskade årsredovisningarna är rättvisande. Antalet invändningar är lågt och i nivå med antalet invändningar tidigare år. Granskningen visar dock att åtskilliga myndigheter har haft vissa problem att anpassa sig till förändringar i det ekonomiska administrativa regelverket. Under 2009 har det främst gällt de nya kraven på hur resultat ska rapporteras i årsredovisningarna men även det pågående arbetet med att utveckla processerna för intern styrning och kontroll.

En av Riksrevisionens huvuduppgifter är att årligen granska samtliga myndigheters årsredovisningar i syfte att bedöma om redovisningen av ekonomi och verksamhet till regeringen är rättvisande. I granskningen av årsredovisningen ingår också att bedöma om ledningen i sin förvaltning följt tillrämliga föreskrifter och beslut.

Enligt revisionslagen ska denna granskning ske enligt god revisionssed, vilket innebär att Riksrevisionen ska följa god sed inom den privata sektorn och internationella standarder. God revisionssed förändras kontinuerligt, vilket innebär att inriktningen av Riksrevisionens granskning fortlöpande utvecklas och anpassas till internationella revisionsstandarder.

Anpassningen är både nödvändig och viktig eftersom Riksrevisionen därmed tvingas utveckla en revisionsmetodik som hela tiden ligger i framkant. De senaste årens anpassning till utvecklade internationella revisionsstandarder utgör ingen större förändring för riksdag och regering, men innebär att revisorerna behöver ställa fler frågor till riksdagen och regeringen.

De senaste åren har regeringen ställt nya krav på myndigheternas resultatredovisningar och hur anslagen ska redovisas. Regeringen har också infört skärpta krav på myndigheternas interna styrning och kontroll. I samband med årets granskning har Riksrevisionen identifierat ett antal risk- och förbättringsområden kopplade till dessa förändringar.

God kvalitet i myndigheternas årsredovisningar

Riksrevisionen har i granskningen av årsredovisningarna för 2009 lämnat revisionsberättelser för 249 myndigheter. Tolv av dessa bedömdes innehålla väsentliga fel i årsredovisningarna och invändning lämnades. Denna omfatt-

ning är i nivå med tidigare år. Av det totala antalet myndigheter som granskats är det således endast ett fåtal vars årsredovisningar innehåller väsentliga fel. Riksrevisionen lämnar normalt inte en invändning om årsredovisningen på ett rättvisande sätt beskriver fel eller brister. Det låga antalet invändningar kan ses som en indikator på att kvaliteten i myndigheternas redovisning överlag är god. Det kan också ses som ett resultat av Riksrevisionens ambition att upptäcka och påtala felen innan de påverkar årsredovisningen.

Om en myndighet fått invändning eller Riksrevisionen gjort andra väsentliga iakttagelser tas detta upp i en revisionsrapport och skickas till myndighetens ledning med kopia till berört departement. I rapporten beskrivs skälen för kritiken och ofta lämnas förslag till åtgärder. Granskningarna av årsredovisningarna för 2009 har resulterat i 117 rapporter till 90 myndigheter. Detta är en ökning av antalet rapporter jämfört med förra året. Ökningen beror i huvudsak på den förändring som införts för myndigheternas resultatredovisning och som redogörs för nedan.

I bilaga 1 finns sammanfattningar av samtliga revisionsrapporter från årets granskning.

Nya krav på resultatredovisningarna

Myndigheternas årsredovisning består av två delar, den finansiella redovisningen och resultatredovisningen. Inför verksamhetsåret 2009 införde regeringen en förändring av kraven på resultatredovisningen. Myndigheterna ska numera redovisa och kommentera verksamhetens resultat i första hand i förhållande till de uppgifter som framgår av myndighetens instruktion. Därutöver ska rapportering ske utifrån regleringsbrev eller annat beslut. Myndigheten ska främst redovisa hur verksamhetens prestationer har utvecklats med avseende på volym och kostnader.

Förändringen innebär att regeringen i högre grad än tidigare låter myndigheterna själva välja vad som ska återrapporteras. Oavsett hur myndigheten väljer att redovisa resultatet av sin verksamhet gäller den övergripande principen att årsredovisningen ska ge en rättvisande bild.

En förutsättning för att denna förändring ska få effekt är att regeringen minskar antalet mål och uppdrag i regleringsbreven. Årets granskning visar emellertid att de nya kraven ännu inte fått fullt genomslag i regeringens styrning. Regleringsbreven ser olika ut mellan olika departements ansvarsområden. Vissa innehåller nästan inte några återrapporteringskrav medan andra har kvar många återrapporteringskrav.

Det finns även variationer mellan myndigheterna och för många återstår en hel del arbete innan de uppfyller de nya kraven på resultatredovisningen. I 66 fall har vi rapporterat olika typer av brister som har koppling till de nya redovisningskraven. Hälften av iakttagelserna handlar om att valet av prestationer inte speglar myndigheternas verksamhet tillräckligt väl.

De flesta myndigheterna har klarat av att redovisa volymuppgifter för valda prestationer. En tredjedel av revisionsrapporterna tar dock upp brister när det gäller att redovisa kostnader för de valda prestationerna. En anledning

till detta är att många myndigheter alltför sent insett vilka krav det nya regelverket ställer och inte har hunnit ställa om sina interna system för att få fram information om kostnader på prestationsnivå.

Att så många myndigheter fått revisionsrapport för samma typ av brister är ovanligt och tyder på att det funnits svårigheter att följa de nya kraven på resultatredovisningen. För två av myndigheterna har bristerna varit så väsentliga att invändningar lämnats i revisionsberättelserna. Det gäller Diskrimineringsombudsmannen (DO) och Statens maritima museer. DO har inte tillräckligt lyckats definiera sina uppgifter och prestationer utifrån instruktion och lag. Statens maritima museer har fått invändning på grund av att en väsentlig del av verksamheten har redovisats med volymmått som inte är relevanta och som är svåra att förstå utan kompletterande information.

Ökade krav på intern styrning och kontroll

Under 2008 införde regeringen en förordning som utgör ytterligare en betydelsefull förändring i den ekonomiadministrativa styrningen av myndigheterna. Den nya förordningen innebär skärpta krav på myndigheternas interna styrning och kontroll och en skyldighet att etablera en särskild process som säkerställer att myndigheten med rimlig säkerhet kan fullgöra det förvaltningsansvar som regleras i myndighetsförordningen. Förvaltningsansvaret innebär att ledningen ansvarar för att verksamheten bedrivs effektivt, att den redovisas tillförlitligt samt att myndigheten hushåller väl med statens medel. Samtliga myndigheter som har internrevision är skyldiga att följa förordningen. Under 2009 omfattades 61 myndigheter av förordningen.

Under 2008 granskade Riksrevisionen myndigheternas arbete med att etablera den process för intern styrning och kontroll som förordningen kräver. Slutsatsen av granskningen var att det fanns stora variationer mellan myndigheterna. 25 myndigheter fick revisionsrapporter där brister påtalades om tillämpningen av förordningen. Det har därför varit naturligt att även under det gångna året fortsätta att följa myndigheternas arbete med att utveckla sin interna styrning och kontroll.

Årets granskning visar att arbetet med intern styrning och kontroll fortsätter på myndigheterna och att en majoritet har kommit längre än vad de hade 2008. Detta speglas också i att antalet revisionsrapporter som påtalar brister i arbetet med intern styrning och kontroll har minskat till åtta och att tre av dessa avsåg myndigheter som började tillämpa förordningen först 2009. De iakttagelser som avrapporterats i år liknar de brister Riksrevisionen påtalade 2008. Det handlar om ofullständiga riskanalyser, brister i hantering och uppföljning av kontrollåtgärder samt bristande dokumentation. Inga myndigheter har dock i årets granskning fått invändning på grund av dessa brister.

Anslagen ska avräknas kostnadsmässigt

Från och med år 2009 trädde en förändring i anslagsförordningen i kraft som innebär en övergång från *utgiftsmässig* till *kostnadsmässig* avräkning av

förvaltningsutgifter. I praktiken gäller de nya reglerna myndigheternas förvaltningsanslag då transfereringar även fortsättningsvis avräknas utgiftsmässigt. Skillnaden mot det tidigare sättet att redovisa blir tydligast för transaktioner som sker runt ett årsskifte. Tidigare avräknades anslaget för kostnader som uppstod strax innan årsskiftet när fakturan för till exempel tjänsten inkom, det vill säga ofta efter årsskiftet. Den nya förordningen innebär att avräkningen av anslaget ska göras på samma år som kostnaden hänför sig till. Ett exempel som belyser detta nya sätt att avräkna är beslut om delpension till en anställd. Tidigare avräknades utgifterna för delpensionen för varje år i takt med att delpensionen utbetalades, men med de nya kraven avräknas hela kostnaden för delpensionen samma år som beslutet tas.

Övergången till kostnadsmässig anslagsavräkning ändrar inte det långsiktiga anslagsbehovet men delar av anslaget avräknas vid andra tillfällen än tidigare. Den ändrade tidpunkten för anslagsavräkning medför en övergångseffekt för myndigheterna som bland annat följer av att de till och med år 2008 har haft kostnader som inte har anslagsavräknats. Denna övergångseffekt täcks av ett särskilt anslag under utgiftsområde 26 som myndigheterna ska återbetala under en period om högst fem år genom minskade anslag.

Under 2009 har Riksrevisionen granskat hur myndigheterna klarat anpassningen till kostnadsmässig anslagsavräkning. Granskningen har inriktats mot hur myndigheterna beräknat själva övergångseffekten, att de lagt upp nödvändiga nya konton samt att de bokfört övergångseffekten korrekt. Vid den slutliga granskningen av årsredovisningarna har vi också kontrollerat att myndigheterna bokfört och anslagsavräknat förändringar av semesterlöneskulder och övriga avsättningar korrekt.

Granskningen visar att anpassningen till kostnadsmässig anslagsavräkning har fungerat bra för de allra flesta myndigheterna och att inga oönskade konsekvenser har uppstått i redovisningen. I och med övergången till kostnadsmässig anslagsavräkning har differenser i posterna avräkning med statsverket och balanserad kapitalförändring upptäckts för flera myndigheter. Många av dessa har kunnat utredas och myndigheterna har efter kontakt med Ekonomistyrningsverket därför justerat differenserna under året. De differenser som kvarstår har inte bedömts uppgå till väsentliga summor.

Kapitlet bygger på följande underlag:

Revisionsrapporter för verksamhetsåret 2009.

Dessa finns sammanfattade i rapportens bilaga 1.

Omstruktureringen av den statliga förvaltningen

Organisationsförändringar är ofta en naturlig och nödvändig del i att utveckla en effektiv och rättssäker förvaltning. Riksrevisionens granskning av myndigheters sammanslagning till så kallade enmyndigheter visar att reformen har lett till ökade förutsättningar för enhetlighet och effektivitet men att målet för reformen ännu inte helt har nåtts. Flera granskningar visar att själva organisationsförändringen i sig sällan är ett tillräckligt medel för att uppnå avsett mål. Det behövs även en tydlig styrning för att målet ska nås.

Den statliga förvaltningen har de senaste åren genomgått stora förändringar och omstruktureringar. Flera myndighetskoncerner har ombildats till så kallade enmyndigheter, till exempel Försäkringskassan, Skatteverket och Åklagarmyndigheten. Andra myndigheter, som Arbetslivsinstitutet och Integrationsverket, har lagts ned. Viktiga syften med dessa omfattande omstruktureringar har bland annat varit att skapa en mer enhetlig handläggning och effektiv förvaltning.

Även nya politiska prioriteringar och bedömningar till följd av omvärldsförändringar har påverkat förvaltningen på ett omfattande sätt. Försvarsbeslutet 2001 innebar en omställning av Försvarsmakten från invasionsförsvar till insatsförsvar och som konsekvens lades en rad förband ned. Försvarets omställning fick i sin tur även konsekvenser för andra myndigheter. Flera myndigheter, som Konsumentverket och Folkhälsoinstitutet, flyttades från Stockholm till regioner som blev av med militära förband för att kompensera dessa regioner för förlorade arbetstillfällen.

Inom ramen för granskningsstrategin *Effektiv förvaltning* har Riksrevisionen granskat några avvecklingar, omlokaliseringar och sammanslagningar av myndigheter för att ta reda på om målen för dessa omstruktureringar har uppnåtts. Vi anser att de områden som vi har granskat möjliggör ett lärande inför framtida omstruktureringar av den statliga förvaltningen.

Organiseringen av den statliga förvaltningen är ett viktigt förvaltningspolitiskt styrinstrument för regeringen. Organisationsförändringar är ofta en naturlig och nödvändig del i att utveckla en effektiv och rättssäker förvaltning. Granskningarna visar emellertid att sådana förändringar tar tid att genomföra och att regeringen i många fall underskattade svårigheterna med själva omstruktureringsprocessen för de myndigheter som granskats. Enmyndighetsreformen har lett till ökade förutsättningar för enhetlighet och effektivitet, men målet för reformen har ännu inte helt nåtts. Granskningarna visar också att omstrukturering i sig sällan är ett tillräckligt medel för att uppnå avsett mål. Det behövs även en tydlig styrning för att målet om ökad enhetlighet ska nås.

Granskningarna pekar också på behovet av stöd till myndigheter som är föremål för stora organisationsförändringar. Regeringen har nyligen aviserat i förvaltningspolitiska propositionen (prop. 2009/10:75) att den har tagit initiativ till översyn av det stöd som finns för genomförande av organisationsförändringar.

Syftet med sammanslagningarna har ännu inte nåtts

Sedan 2004 har sammanlagt åtta av tio koncernmyndigheter slagits samman till så kallade enmyndigheter. Sammanslagningarna har av såväl riksdagen och regeringen motiverats med att en sammanhållen nationell myndighet är en bättre garant för en likformig och rättssäker handläggning. Flera av de myndigheter som varit föremål för sammanslagning bedriver en verksamhet som berör många medborgare och uppbär anslag som utgör en betydande andel av statsbudgeten. Det är därför viktigt att verksamheterna fungerar med minst bibehållen och helst högre effektivitet än innan sammanslagningen. Eftersom det finns liten kunskap om vilka effekter sammanslagningarna har lett till har Riksrevisionen granskat syftet om ökad enhetlighet uppnåtts vid tre av de myndigheter som varit föremål för sammanslagningar: Försäkringskassan, Skatteverket och Åklagarmyndigheten (RiR 2010:3).

Den övergripande slutsatsen från granskningen är att enhetligheten ännu inte ökat på ett entydigt sätt i de ärendeslag som Riksrevisionen granskat. Samtidigt visar granskningarna att sammanslagningarna har skapat bättre förutsättningar för ökad enhetlighet.

Viss minskning i variationen i handläggningstider

Ett viktigt syfte med enmyndighetsreformen var att minska variationerna i handläggningstider mellan olika regioner och kontor. Riksrevisionens granskning visar att det endast är Försäkringskassan som lyckats minska variationerna i handläggningstider på ett systematiskt sätt. För Skatteverket är det svårt att urskilja systematiska förbättringar i variationerna i handläggningstider. På Åklagarmyndigheten går det inte heller att se några systematiska förbättringar av variationer i vare sig lagföring eller genomströmningstider. Samtliga granskade ärendeslag utgör viktiga delar i de tre myndigheternas verksamhet.

Förutsättningarna för enhetlighet har ökat

Även om det ännu inte går att urskilja systematiska minskningar i handläggningstider vid de tre granskade myndigheterna så har sammanslagningarna förbättrat förutsättningarna för en mer enhetlig handläggning. Genom avskaffandet av myndighetsgränser har det blivit lättare att omfördela resurser och ärenden mellan kontoren i landet. Granskningen visar också att samtliga tre myndigheter har vidtagit åtgärder för att öka enhetligheten. De har prioriterat arbetet med att ta fram nationella riktlinjer och handböcker som stöd i handläggningen och vid Skatteverket och Försäkringskassan har stora delar av verksamheten koncentrerats till färre kontor och färre handläggare för att därigenom öka enhetligheten.

Svårigheterna med reformen underskattades

Både regeringen och myndigheterna har uttryckt en stark tilltro till att sammanslagningarna skulle leda till ökad enhetlighet i myndigheternas verksamhet. Granskningen tyder dock på att både regeringen och myndigheterna har

underskattat svårigheterna med att uppnå enhetligare handläggning och beslutsfattande genom den här typen av reformer. Reformen har lett till ökat fokus på styrning av rättsliga frågor och ärendehanteringsprocesser, men handläggarna har haft svårt att tillgodogöra sig den ökade mängden styrsignaler från huvudkontoren. Granskningen indikerar också att det i den nya organisationen finns mindre naturliga tillfällen för erfarenhetsutbyte mellan handläggarna än tidigare i den regionala organisationen. Samtliga granskade myndigheter saknar även system för systematisk uppföljning av enhetlighet i rättstillämpning och ärendehantering. Regeringen har heller inte skaffat sig tillräcklig kunskap om reformens effekter på enhetlighet i handläggningen, vilket gör det svårt att resultatstyra myndigheterna mot ökad enhetlighet.

Bristfälligt underlag inför beslut om omorganisation

När flera regioner blev av med militära förband till följd av försvarsbeslutet 2004, beslutade riksdagen att de statliga arbetstillfällena som försvann i regionerna skulle ersättas genom att flytta myndigheter eller delar av myndigheter från Stockholm. Totalt skulle 2 700 arbetstillfällena flyttas. Konsumentverket och Folkhälsoinstitutet var de två större myndigheter som flyttades i sin helhet, till Karlstad respektive Östersund. Riksrevisionen har granskat effekterna av dessa två omlokaliseringar (RiR 2009:30).

Granskningen visar att regionerna kompenserades för de förlorade arbetstillfällena genom omlokaliseringen och i det avseendet uppfylldes målet för omorganisationen. Det framgår emellertid inte av regeringens beslut om omlokalisering varför det blev de aktuella myndigheterna som flyttades, trots att den lokaliseringsutredning som föregick beslutet särskilt skulle beakta på vilket sätt myndigheterna kunde bidra till utvecklingen av arbetsmarknaden eller av andra skäl var lämpliga att flytta. Det utreddes aldrig heller om det fanns andra sätt att kompensera regionerna. Granskningen slår också fast att regeringen inte har tagit initiativ till att följa upp om syftet med omlokaliseringen uppnåddes.

I granskningen av fem myndighetsavvecklingar var en av slutsatserna att beredningen inför avvecklingsbeslutet var ofullständig (RiR 2008:18). För Arbetslivsinstitutet, Djurskyddsmyndigheten och Integrationsverket saknades problem- och konsekvensanalyser och det genomfördes inte heller någon remissbehandling av förslagen till avvecklingar. Syftet med avvecklingarna var bland annat att effektivisera den statliga administrationen men det fanns inte någon analys i beslutsunderlaget om på vilket sätt avvecklingarna skulle kunna bidra till detta.

Långvarig omställningsfas

Riksrevisionens granskningar visar att förutsättningarna för myndigheterna att bedriva ordinarie verksamhet under själva omstruktureringsfasen har varierat. Integrationsverket bedrev ordinarie verksamhet till sista verksamhetsdag medan Arbetslivsinstitutets verksamhet kunde fasas ut successivt. För samt-

liga myndigheter som avvecklades fördes delar av eller hela verksamheten över till andra myndigheter. Myndigheternas förutsättningar att hantera avvecklingarna påverkades av att besluten om nya huvudmän kom sent. Det innebar svårigheter i planeringen av verksamhetsöverföring till nya huvudmän och erbjudande om verksamhetsövergång för personal.

För Konsumentverket och Folkhälsoinstitutet var regeringens utgångspunkt att deras verksamhet skulle bedrivas med bibehållen volym och kvalitet under omlokaliseringen. Förutsättningarna för detta var i praktiken små eftersom personalomsättningen var omfattande åren efter omlokaliseringsbeslutet och myndigheterna inte tillfördes några extra resurser för att klara omlokaliseringen.

Möjligheterna för Konsumentverket och Folkhälsoinstitutet att bedriva verksamhet med bibehållen volym påverkades även åren efter att omlokaliseringen ägt rum. Myndigheterna återhämtade sig inte förrän efter fyra-fem år, vilket var längre tid än regeringen räknat med. En viktig förklaring till detta var problemen med kompetensöverföring och brist på personal med specialistkompetens de första åren. En annan förklaring var att regeringen inte gav myndighetsledningarna tillräckliga förutsättningar för att klara omlokaliseringen utan påverkan på produktionen. Den totala kostnaden för varje flyttat arbetstillfälle var enligt Riksrevisionens beräkning 1,1 miljon kronor vilket är 53 procent över lokaliseringsutredningens beräknade kostnad.

Granskningarna visar att det finns ett behov av stöd och vägledning för myndigheter som är föremål för omstruktureringar. Ett sådant stöd ökar förutsättningarna för en effektiv omorganisation och hindrar att misstag upprepas.

Kapitlet bygger på följande underlag:

Avveckling av myndigheter (RiR 2008:18)

Omlokalisering av myndigheter (RiR 2009:30)

Från många till en – sammanslagningar av myndigheter (RiR 2010:3)

Försäljning och förvaltning av de statliga bolagen

Under senare år har staten minskat det statliga bolagsinnehavet genom försäljningar. Riksrevisionen har följt försäljningarna för att bedöma om de genomförts på ett tillfredsställande sätt. Granskningarna visar att det funnits brister men att regeringen och Regeringskansliet har utvecklat processen när det gäller att sälja bolag. Riksrevisionen har också under flera år granskat regeringens ägarförvaltning. Granskningarna har visat att styrningen kan utvecklas genom att bland annat bolagens samhällsuppdrag och ekonomiska mål tydligare definieras. Otydlighet leder till att målkonflikter kan uppstå mellan samhällsuppdrag och ekonomiska mål med konsekvens att bolagen ofta prioriterar de ekonomiska målen.

Den svenska staten är med sina 53 företag en av de största företagsägarna i Sverige. 39 företag är helägda av staten medan 14 är delägda. Flera av bolagen är bland de största i landet. Bolagen representerar ett värde på över 500 miljarder kronor och antalet anställda är cirka 170 000. De statliga bolagen spelar därmed en betydande roll för den svenska ekonomin.

Bolagen bedriver verksamhet inom vitt skilda områden som till exempel energi, opera, fastigheter, skogsnäring och finansrådgivning. De statligt ägda bolagen kan delas in i två grupper.

Den ena gruppen verkar under marknadsmässiga villkor på marknader som är helt kommersiella och präglas av full konkurrens. För dessa bolag ställs främst marknadsmässiga avkastningskrav och utvärderingen av bolagen sker utifrån dessa krav. Exempel på sådana bolag är Posten och Sveaskog.

Den andra gruppen är bolag med särskilda samhällsintressen. De verkar på marknader med särskilda förbehåll. Vissa saknar helt eller delvis konkurrens, medan andra är fullt konkurrensutsatta. För dessa bolag sätts särskilda mål och utvärdering sker främst utifrån den samhällsnytta som bolaget åstadkommer. Exempel på sådana bolag är Samhall och Almi Företagspartner. Även bolag i den första gruppen kan i varierande grad ha särskilda samhällsuppdrag. Regeringen ansvarar för styrning och förvaltning av de statliga bolagen.

Under senare år har staten minskat det statliga bolagsinnehavet i TeliaSonera samt sålt Vasakronan, Vin & Sprit och OMX. Riksrevisionen har, förutom för OMX, följt försäljningarna för att bedöma om de genomförts på ett tillfredsställande sätt. Vår övergripande bedömning är att regeringen och Regeringskansliet successivt har utvecklat processen när det gäller att avyttra bolag. De brister som åtgärdats är bland annat att målen för försäljningarna har blivit tydligare och att uppföljningen av försäljningsprocessen blivit bättre. Regeringen kan fortfarande förbättra genomförandet av eventuellt ytterligare försäljningar genom att utveckla uppföljningen och genom att sammanställa och använda erfarenheter från andras och egna försäljningar.

Insynen i de statliga bolagens verksamhet är mer begränsad än för annan statlig verksamhet. Riksrevisionen har därför i flera år lagt vikt vid att

granska regeringens ägarförvaltning och hur de statliga bolagen fullgör sina uppdrag. Riksrevisionen konstaterar att det fortfarande kvarstår generella och återkommande brister i regeringens ägarförvaltning. Regeringen kan utveckla styrningen genom att tydligare definiera bolagens samhällsuppdrag och ekonomiska mål och vid behov klargöra hur bolagen ska prioritera mellan dessa mål. Otydligheten leder till att målkonflikter riskerar att uppstå mellan samhällsuppdrag och ekonomiska mål med konsekvensen att bolagen ofta prioriterar de ekonomiska målen. Tydliga mål och uppdrag är även viktigt för att de statliga bolagen ska kunna fullfölja sina uppdrag i enlighet med riksdagens beslut och intentioner.

Försäljningen av statliga bolag

I december 2006 aviserade regeringen sin avsikt att minska det statliga ägandet av bolag. I en första omgång skulle ägandet i Nordea, OMX, SBAB, TeliaSonera, Vin & Sprit och Civitas Holding som ägde Vasakronan minskas. Regeringens motiv var att dessa bolag verkar på marknader som är helt kommersiella och därmed präglas av fritt tillträde och fri konkurrens. Försäljningsintäkterna skulle användas för att amortera på statsskulden och respektive försäljning skulle redovisas i kommande budgetpropositioner.

Hittills har regeringen sålt motsvarande åtta procent av aktierna i TeliaSonera samt hela sitt aktieinnehav i Vin & Sprit, Civitas Holding och OMX. De fyra försäljningarna har inbringat cirka 116 miljarder kronor samt 460,5 miljoner USD. Riksrevisionen har följt de tre förstnämnda försäljningarna. En målsättning har varit att dra slutsatser om hela processen, från förberedelserna till resultatet av försäljningen.

Försäljningsprocessen har förbättrats

De genomförda granskningarna visar att försäljningsprocessen i flera avseenden successivt har förbättrats och att flera av de brister som Riksrevisionen pekade på i de tidiga granskningarna har avhjälpats.

Beställarkompetensen har utvecklats

I granskningen av försäljningen av åtta procent av aktierna i TeliaSonera konstaterade Riksrevisionen att Regeringskansliet inte hade tillräckligt god beställarkompetens (RiR 2008:12). Men granskningarna av försäljningen av Vin & Sprit och Vasakronan visar att kompetensen inom Regeringskansliet har förstärks genom att fler personer med erfarenhet från försäljningar av stora bolag har rekryterats (RiR 2009:9, RiR 2010:2). Rådgivare och andra intressenter i försäljningsprocesserna har i de senare försäljningarna uppfattat Regeringskansliet som väl förberett, tillförlitligt och taktiskt samt att de tar avvägda risker avseende försäljningarna.

Målen har blivit tydligare

I granskningen av TeliaSonera konstaterade Riksrevisionen att målet för försäljningen var otydligt och inte styrande för försäljningen. Målen för försäljningarna av Vin & Sprit och Vasakronan var däremot tydligt formulerade, relevanta och prioriterade. Även dokumentationen av försäljningarna och redovisningen till riksdagen har successivt förbättrats.

Uppföljningen har förbättrats

Vid försäljningen av aktieposten i TeliaSonera genomfördes ingen uppföljning av genomförandet. Granskningarna av försäljningarna av Vin & Sprit och Vasakronan visar däremot att Regeringskansliet har genomfört uppföljningar. Uppföljningarna borde emellertid ha gjorts i närmare anslutning till försäljningarnas avslut, för att säkra att väsentlig information inte går förlorad. Regeringskansliets uppföljningar vid eventuella framtida försäljningar bör dessutom i ännu högre grad fokusera på att identifiera möjligheter till ytterligare förbättringar i försäljningsarbetet.

Regeringen bör ta tillvara erfarenhet

Riksrevisionen har i samtliga granskningar av försäljningar rekommenderat regeringen att inför eventuella framtida försäljningar sammanställa egna och andras erfarenheter om hur en försäljning kan genomföras för att uppnå högsta försäljningspris och i övrigt bästa villkor. Sammanställningarna bör ta hänsyn till det specifika bolaget, marknadssituationen och ägarnas intentioner. Någon sådan sammanställning har ännu inte genomförts.

Regeringens ägarförvaltning

Riksrevisionen har i flera granskningar pekat på att det finns möjligheter att förbättra regeringens styrning av de statliga bolagen. Regeringen är ibland för passiv och har inte alltid sett till att bolagens uppdrag och ekonomiska mål är aktuella och tydligt formulerade. En stor del av ägarstyrningen är otillräckligt dokumenterad, vilket försvårar insyn.

Uppdrag och ekonomiska mål behöver ses över

Riksrevisionens granskningar visar att det ibland finns en målkonflikt mellan bolagens olika mål och uppdrag. Regeringen klargör inte alltid för bolagen hur de ska hantera den avvägning och prioritering mellan finansiella mål och andra mål eller uppdrag som då måste göras. Regeringen har förtydligat kraven på affärsmässighet i vissa av de bolag som verkar under marknadsmässiga villkor, men i de fall då bolagen har uppdrag av särskild karaktär är det ofta oklart vad uppdragen får kosta och hur bolaget ska väga olika mål och uppdrag emot varandra.

I granskningen av Sveaskog AB konstaterade Riksrevisionen att bolaget tilldelats särskilda uppdrag inom bland annat miljöområdet, men i vilken omfattning uppdragen fick påverka de finansiella resultaten var oklart ef-

ttersom de finansiella målen för bolaget motsvarade de ekonomiska krav som andra bolag i branschen hade (RiR 2010:8). Ett av uppdragen är att Sveaskog ska vara en förebild på miljöområdet men vad detta innebär har inte regeringen specificerat. Riksrevisionen konstaterade också att det fanns en målkonflikt mellan ägarens krav på affärsmässighet och kravet på att sälja vissa delar av verksamheten liksom mellan uppdraget att vara en oberoende aktör som strävar efter att öka konkurrensen och kravet på affärsmässighet.

I granskningen av Swedfund International AB framkom att flera formuleringar i bolagets uppdrag kan bli tydligare (RiR 2009:4). Det gäller särskilt de avvägningar bolaget ska göra mellan möjlighet till lönsamhet och möjlighet till utvecklingseffekter när bolaget väljer vilka projekt som det ska investera i. Vidare framgick i granskningen att avkastningsmålet inte justerats sedan dess tillkomst 2002 trots att målet nåtts med god marginal under den senaste femårsperioden. Dessutom framkom att de avtal som låg till grund för bolagets kapitalförvaltning inte omförhandlats på cirka 15 år, trots stora förändringar på finansmarknaden.

Brist på dokumentation försvårar insyn

Kontakterna mellan ägaren och bolagen bör normalt ske via styrelseordföranden för bolagen. För en majoritet av de statliga bolagen utser regeringen tjänstemän i Regeringskansliet till ledamöter i bolagens styrelser. I vissa fall agerar samma person både som ägarförvaltare och styrelseledamot. Det kan då bli otydligt i vilken roll och utifrån vilket uppdrag tjänstemannen agerar. Även informationsutbytet och rapporteringsvägarna mellan ägaren och bolaget kan bli otydliga. Det kan också leda till att informationsutbytet inte dokumenteras i tillräcklig omfattning. Riksrevisionen kan konstatera att bolagens akter i Regeringskansliet ofta innehåller mycket lite dokumentation. Det försvårar möjligheterna att följa ägarförvaltningens agerande och möjligheten att i efterhand förstå hur viktigare händelseförlopp har gått till blir begränsad. Därmed påverkas också förutsättningarna för ansvarsutkrävande.

Kapitlet bygger på följande underlag:

Regeringens beredning av förslag om försäljning av sex bolag (RiR 2007:8)
Regeringens försäljning av åtta procent av aktierna i TeliaSonera (RiR 2008:12)
Swedfund International AB och samhällsuppdraget (RiR 2009:4)
Regeringens försäljning av Vin & Sprit AB (RiR 2009:9)
Regeringens försäljning av Vasakronan (RiR 2010:2)
Sveaskog AB och dess uppdrag (RiR 2010:8)

Förändringarna inom arbetsmarknadsområdet

Inom granskningsstrategin Staten och arbetsmarknaden har Riksrevisionen sedan mitten av 2007 genomfört 13 granskningar. Granskningarna av förändringarna inom arbetsmarknadsområdet visar att mål och regler kan bli tydligare samt att förutsättningarna för genomförande av åtgärder och insatser kan bli bättre. Granskningarna visar också att redovisningen kan förbättras och att det finns behov av flera effektutvärderingar och bättre evidens i samband med att åtgärder införs eller avskaffas.

De senaste åren har regeringen genomfört omfattande förändringar på arbetsmarknadsområdet för att öka arbetskraftsutbudet och sysselsättningen. Som en konsekvens av detta har ett stort antal arbetsmarknadspolitiska insatser avskaffats och nya införts. Arbetsförmedlingen har fått ett tydligare uppdrag att förmedla lediga platser och arbetsmarknadspolitiska resurser riktas i större utsträckning än tidigare mot dem som står längst från arbetsmarknaden. Vidare har så kallade kompletterande aktörer fått en roll i arbetsmarknadspolitiken genom att bistå med framför allt coaching till arbetssökande.

Förändringar för att öka arbetsutbudet har också genomförts i arbetslöshets- och sjukförsäkringen samt i skattesystemet. En viktig reform i detta avseende är jobbskatteavdraget som syftar till att stärka drivkrafterna för arbete genom att göra det mer lönsamt att arbeta. Regeringen har också genomfört stora organisatoriska förändringar. Arbetsförmedlingen är sedan den 1 januari 2008 en sammanhållen myndighet med syfte att uppnå en mer enhetlig, rättssäker och effektiv verksamhet med tydligare ledning och styrning. Regeringen och riksdagen har även höjt kraven på evidens vid införande av nya åtgärder. Regeringen anger till exempel i budgetpropositionen för 2010 att det är viktigt att veta vilka åtgärder som kan antas lösa problemen på arbetsmarknaden på bästa sätt.

Under de senaste åren har arbetsmarknaden drabbats av en kraftig lågkonjunktur med kraftigt fallande produktion och stigande arbetslöshet. Sysselsättningen har minskat markant sedan 2007 och under 2009 steg arbetslösheten från 6,1 till 8,4 procent av arbetskraften. Utvecklingen har fått påtagliga effekter på arbetsmarknadspolitiken. Arbetsmarknadspolitiska åtgärder har ökat kraftigt både vad gäller utgifter och volym. Det har även skett en ökad satsning på korttidsarbetslösa. Under 2010 väntas utgifterna för arbetsmarknadspolitiken uppgå till närmare 88 miljarder kronor, jämfört med 54 miljarder 2007. Deltagandet i arbetsmarknadspolitiska program och åtgärder väntas öka från knappt 2 procent till cirka 4 procent av arbetskraften under samma period.

Inom granskningsstrategin *Staten och arbetsmarknaden* har Riksrevisionen sedan mitten av 2007 genomfört 13 granskningar. Framför allt är det insatser som Arbetsförmedlingen ansvarar för som stått i fokus för granskningarna, men även åtgärder inom skattesystemet. Granskningarna har inriktats mot styrning, implementering, utvärdering och regeringens redovisning av arbetsmarknadspolitikens effekter. Därutöver har Riksrevisionen även granskat

sysselsättningseffekter av några arbetsmarknadspolitiska åtgärder och insatser.

En kraftig lågkonjunktur innebär svårigheter för regeringen och Arbetsförmedlingen att anpassa de arbetsmarknadspolitiska insatserna till de snabbt förändrade behoven på arbetsmarknaden. Riksrevisionens slutsatser från granskningarna är ändå generella i den meningen att politiken måste styras, implementeras, utvärderas och redovisas oberoende av konjunkturläge.

Sammanfattningsvis visar granskningarna att mål och regler kan bli tydligare samt att förutsättningarna för genomförande av åtgärder och insatser kan bli bättre. Granskningarna visar också att redovisningen kan förbättras och att det finns behov av flera effektutvärderingar och bättre evidens i samband med att åtgärder införs eller avskaffas.

Mål och regler kan bli tydligare

Regeringens mål för arbetsmarknadspolitiken är att insatserna ska bidra till en väl fungerande arbetsmarknad för att bryta utanförskap och uppnå varaktig hög sysselsättning (prop. 2009/10:1). Av budgetpropositionen för 2007 framgår att arbetsmarknadspolitiken bland annat ska bidra till att människor så snabbt som möjligt kan gå från arbetslöshet till ett arbete på den reguljära arbetsmarknaden (prop. 2006/07:1).

För att det övergripande syftet med arbetsmarknadspolitiken ska uppnås är det viktigt att målen för politiken samt de mål och regelverk som styr enskilda arbetsmarknadspolitiska program och åtgärder är tydligt definierade. Om målen är oklara kan det innebära svårigheter att rikta åtgärder mot de arbetsökande så att de får avsedd effekt. Det innebär också risk för att viktiga avvägningar lämnas till enskilda arbetsförmedlare. Väldefinierade mål är också en förutsättning för att arbetsmarknadspolitiken ska kunna utvärderas och för att riksdagen ska få fullständig information.

Ett av regeringens viktigaste mål är att varaktigt öka sysselsättningen genom minskat utanförskap på arbetsmarknaden (prop. 2009/10:100). Riksrevisionens granskning av utanförskap och sysselsättningspolitik visade emellertid att begreppet utanförskap inte var preciserat (RiR 2008:26). Inte heller hade målet brutits ned i delmål eller operationaliserats på annat sätt. Enligt regeringen kan kvantitativa mål inom sysselsättningspolitiken leda politiken fel (prop. 2009/10:1).

I granskningen av det arbetsmarknadspolitiska programmet arbetspraktik framkom att riksdagen och regeringen, Arbetsförmedlingen och arbetsförmedlare, framförde ytterligare syften med arbetspraktiken, utöver målet om att arbetssökande ska få osubventionerade jobb på den reguljära arbetsmarknaden (RiR 2010:5). De ytterligare syften som framfördes var beroende på bland annat rådande konjunkturläge och praktikdeltagarens individuella egenskaper och förutsättningar.

Även förordningar och föreskrifter bör vara tydligt utformade för att kunna leda till avsedd styrning. Otydligheter kan medföra att programmens effekter på till exempel sysselsättningen försvagas. Riksrevisionens granskning av

jobb- och utvecklingsgarantin visade att det fanns otydligheter i den förordning som styr garantin (RiR 2009:22). Otydligheterna gällde insatsens tidsmässiga omfattning och vad sysselsättningen ska bestå av. Ett annat exempel är förordningen om särskilda insatser för personer med funktionshinder som medför nedsatt arbetsförmåga. Riksrevisionens granskning visade att förordningen inte betonar tillräckligt tydligt att lönebidrag är ett temporärt stöd, vilket kan bidra till onödigt långa bidragstider (RiR 2007:24). Riksrevisionens uppföljning av granskningen visar att Arbetsförmedlingen har vidtagit åtgärder i form av handledningsstöd och utbildning för att förbättra implementeringen av regelverket för stödet lönebidrag.

Genomförandet kan förbättras

Några av granskningarna visar att det har funnits problem med att införa vissa åtgärder. Riksrevisionen har analyserat Arbetsförmedlingens upphandling av kompletterande aktörer de två första åren inom ramen för granskningen av jobb och utvecklingsgarantin. Granskningen visade på flera problem med Arbetsförmedlingens upphandlingsmodell och kontraktsumformning (RiR 2009:22).

Betalningsmodellen innehåller inte några incitament för den kompletterande aktören att öka insatserna för deltagaren eller att minimera tiden fram till anställning. När en deltagare får anställning ersätts den kompletterande aktören med samma belopp per deltagare oavsett hur lång tid det tagit fram till anställningen. Eftersom en relativt stor andel av ersättningen dessutom betalas ut redan under det första steget i betalningsmodellen är incitamenten för att minimera tiden för varje deltagare fram till anställning låga. Granskningen visade också att avtalen inte innehåller tillräckliga sanktionsmöjligheter mot aktörer som inte levererar tjänster av god kvalitet.

Det har också funnits problem vid införandet av jobbskatteavdraget. Riksrevisionens granskning visade att kännedomen om jobbskatteavdraget var låg vid granskningens genomförande och dessutom lägst i de grupper där jobbskatteavdraget kunde väntas ha störst inverkan (RiR 2009:20). Eftersom syftet med jobbskatteavdraget är att öka incitamenten för arbete kan bristen på information om reformen riskera att leda till att jobbskatteavdraget inte når sin fulla potential.

Riksrevisionens granskning av jobb- och utvecklingsgarantin visade att Arbetsförmedlingen hade svårt att anordna praktikplatser och att anvisa deltagare till sysselsättning inom garantin (RiR 2009:22). Problemen berodde till stor del på att Arbetsförmedlingens handläggare hade svårt att hitta tid för arbetsgivarkontakter och att antalet deltagare i garantin hade blivit fler än planerat.

Behov av bättre utvärderingar

Riksrevisionens granskningar visar att det inte alltid funnits evidens för att de förändringar som regeringen genomfört har förutsättningar att ge positiva

effekter. Granskningen av åtgärden arbetspraktik visar att regeringens satsning på denna åtgärd inte utgick från något empiriskt underlag eller några beräkningar som visade att åtgärden skulle ge bättre sysselsättningseffekter än andra arbetsmarknadspolitiska åtgärder (RiR 2010:5). Riksrevisionens egen utvärdering visar att åtgärden gav sämre sysselsättningseffekter i form av reguljära tillsvidareanställningar på heltid jämfört med andra program.

I granskningen av programmet stöd till start av näringsverksamhet framkom att programmet hade dragits ned kraftigt under senare år (RiR 2008:24). Samtidigt visade både granskningen och andra studier på att programmet har positiva sysselsättningseffekter.

Riksrevisionens granskningar visar också att regeringen inte har initierat effektutvärderingar av flera viktiga arbetsmarknadspolitiska insatser. Insatserna har i många fall inte heller utvärderats av andra organ.

Avsaknaden av utvärderingar och empirisk evidens när arbetsmarknadspolitiska åtgärder introduceras eller avskaffas kan medföra risk för att åtgärderna inte är anpassade till de problem på arbetsmarknaden som de är tänkta att hantera. Det finns risk för att sysselsättningseffekterna inte blir de avsedda och att den statsfinansiella kostnaden per skapat arbetstillfälle blir hög.

Under senare år har riksdagens och regeringens krav på evidens höjts. I budgetpropositionen för 2010 anger regeringen att det är viktigt att veta vilka åtgärder som kan antas lösa problemen på bästa sätt och att det behövs information om huruvida de åtgärder som genomförts är framgångsrika eller om politikens inriktning måste förstärkas eller läggas om. Kraftiga konjunktursvängningar ställer krav på regeringen och Arbetsförmedlingen att snabbt anpassa åtgärderna till det rådande konjunkturläget. Det är därför angeläget att utvärderingar sker kontinuerligt och är en integrerad del av planeringen vid införande och avskaffande av arbetsmarknadspolitiska åtgärder.

Redovisningen kan bli tydligare

Effekterna av arbetsmarknadspolitiken kan vara osäkra och svåra att kvantifiera. Det är därför viktigt att regeringen redovisar till riksdagen vilka antaganden som ligger till grund för införandet av nya insatser och för bedömningen av vilka effekter på sysselsättning och arbetslöshet som arbetsmarknadspolitiken har haft.

Riksrevisionens genomgång av budgetpropositionerna för 2007 och 2008 samt 2007 års ekonomiska vårproposition visar emellertid att regeringens redovisning av antaganden om arbetsmarknadspolitikens effekter är ytterst knapphändig (RiR 2008:4). Analyserna innehåller inte preciserade antaganden om till exempel undanträngning av arbetskraft och konkurrenssnedvridning. Beräkningsunderlag som visar hur arbetsutbudet påverkas av löneförändringar och hur skatter påverkar efterfrågan på och utbudet av arbetskraft redovisas inte heller. Det är således svårt att utläsa vad regeringens antaganden om arbetsmarknadspolitiken grundar sig på. Det finns heller ingen redovisad dokumentation av de metoder och modeller som används i framskrivningarna.

Riksrevisionens uppföljning av granskningen visar att de nämnda bristerna fortfarande kvarstår (Uppföljningsrapport 2010, Riksrevisionen).

I Riksrevisionens granskning av styrningen inom arbetsmarknadspolitiken bekräftas i huvudsak dessa resultat (RiR 2010:1).

Kapitlet bygger på följande underlag:

Utanförskap på arbetsmarknaden – Funktionshindrade med nedsatt arbetsförmåga (RiR 2007:24)

Regeringens redovisning av arbetsmarknadspolitikens förväntade effekter (RiR 2008:4)

Svenskundervisning för invandrare (sfi). En verksamhet med okända effekter, (RiR 2008:13)

Sänkta socialavgifter – för vem och till vilket pris? (RiR 2008:16)

Stöd till start av näringsverksamhet (RiR 2008:24)

Utanförskap och sysselsättningspolitik – regeringens redovisning (RiR 2008:26)

Skyddat arbete hos Samhall. Mer rehabilitering för pengarna (RiR 2008:28)

Jobbskatteavdraget (RiR 2009:20)

Jobb- och utvecklingsgarantin – en garanti för jobb? (RiR 2009:22)

Styrning inom arbetsmarknadspolitiken. Mål, styrkort och metoder för resursfördelning (RiR 2010:1)

Arbetspraktik (RiR 2010:5)

Arbetsförmedlingens arbete med arbetsgivarkontakter (RiR 2010:6)

Risker i statens ekonomiska åtaganden

Riksrevisionens granskningar visar att regeringens rapportering om statens ekonomi successivt har förbättrats och utvecklats. Men det finns risker i statens verksamhet som inte blir väl belysta i rapportering och uppföljning, trots att de kan få en väsentlig inverkan på statens ekonomi. Perspektivet kan också behöva breddas till frågor om skatte- och välfärdssystemens långsiktiga hållbarhet. En riskfaktor är den ökade internationella rörligheten, vilket minskar utrymmet för nationella avvikelser i både skatteuttag och skatteregler. En annan riskfaktor är de ökade krav på skattefinansierade vård- och omsorgstjänster som följer av de närmaste decenniernas demografiska utveckling med en växande andel äldre i befolkningen.

Förtroendet för de offentliga finanserna är av avgörande betydelse för stabiliteten i samhällsekonomin. Osäkerhet om framtida behov av skattehöjningar och utgiftsnedskärningar kan leda till ett ökat försiktighetssparande och minska benägenheten att investera och konsumera. Finanskrisen och dess följder visar på vikten av en stabilitets- och förtroendeskapande finanspolitik. Ett viktigt led i en sådan politik är att riksdagen och medborgarna har tillgång till korrekt, begriplig och fullständig information om statens finanser och ekonomiska åtaganden.

Regeringens rapportering till riksdagen om statens ekonomi sker på flera sätt. De centrala dokumenten är den ekonomiska vårpropositionen, budgetpropositionen samt skrivelsen Årsredovisning för staten. I de båda förstnämnda redovisas regeringens ekonomiska politik och dess konsekvenser för statsbudgeten och de offentliga finanserna. Skrivelsen Årsredovisningen för staten är inriktad på en redovisning av det ekonomiska utfallet.

Regeringens rapportering om statens och den offentliga sektorns ekonomi har successivt utvecklats och förbättrats. Erfarenheterna från finanskrisen men även de iakttagelser som vi gjort i våra granskningar de senare åren visar emellertid att det finns åtaganden och förpliktelser i statens verksamhet som inte blir väl belysta i rapporteringen till riksdagen, trots att de kan få en väsentlig inverkan på statens ekonomi. I vissa fall är regelverket otydligt om hur sådana åtaganden ska redovisas och om hur tilläggsupplysningar ska lämnas. I andra fall kan metoderna för riskbedömningarna behöva utvecklas. Riskperspektivet kan också behöva breddas till frågor om skatte- och välfärdssystemens långsiktiga hållbarhet.

Statsfinansiella risker och åtaganden

Statens ekonomiska åtaganden är omfattande. De statliga utgifterna motsvarade 2009 27 procent av bruttonationalprodukten (BNP) enligt nationalräkenskaperna. Statsskulden uppgick till cirka 38 procent av BNP. Omfattningen av statens åtaganden innebär att statens, och därmed ytterst medborgarnas, ekonomi exponeras för olika typer av risker. Statens ekonomiska åtaganden och riskexponering är emellertid väsentligt större än vad som framgår av officiell statistik och redovisning.

Ett sätt att strukturera analysen och redovisningen av statsfinansiella risker illustreras i tabellen nedan.

Statsfinansiella åtaganden och risker

	Direkta	Betingade
Explicita	Upplåning/skulder Löpande inkomster och utgifter	Lånegarantier Försäkringsåtaganden
Implicita	Välfärdspolitiska åtaganden	Naturkatastrofer och stora olyckor Samhällsekonomiska kriser

Källa: Fiscal Exposures: Implications for Debt Management and the Role for SAIs. INTOSAI, Public Debt Committee, February 2003

I tabellen definieras det statliga åtagandet i två dimensioner. Längs den ena delas åtagandena in i sådana som är explicit formulerade i lagar och förordningar respektive implicita åtaganden, som medborgarna på mer eller mindre goda grunder förväntar sig att staten ska uppfylla. Längs den andra dimensionen särskiljs direkta åtaganden, som påverkar statsfinanserna löpande varje år, respektive betingade åtaganden, som löses ut först vid specifika händelser. Tabellen exemplifierar vilka typer av faktorer eller händelser som kan ge upphov till de olika typerna av statsfinansiella riskexponeringar. Merparten av budgetlagens krav på den statliga årsredovisningen och nationalräkenskaper-
nas statistik för de statliga finanserna avser direkta och explicita åtaganden.

Det är inte alltid självklart hur statliga åtaganden kan placeras in tabellens enkla klassificering. Vad som däremot är klart är att en redovisning enbart i form av god redovisningssed inte fångar upp den samlade statsfinansiella riskexponeringen. Exempel på detta framkom i granskningen av statens garantier i finanskrisen där vi kunde konstatera att staten tog stora risker genom att utfärda omfattande garantier till exportföretag och finansinstitut. Ett annat exempel är de diskussioner som förts om Vattenfalls åtaganden i Tyskland och hur dessa bör redovisas.

Det krävs ofta betydande tilläggsinformation till den gängse redovisningen för att få en rättvisande bild av kvaliteten i de statliga finanserna. En till synes stark balansräkning kan dölja statsfinansiella risker både i form av tillgångar som kanske inte kan realiseras eller i form av långtgående åtaganden inom välfärdssektorn som på sikt kan urholka statsfinanserna. Men det kan också förekomma oredovisade tillgångar, till exempel i form av uppskjuten beskattning av sparande i privata pensionsförsäkringar eller till följd av realisationsvinster vid försäljning av privatbostäder.

Att implicita eller betingade statsfinansiella risker kan vara svåra att värdera och siffrsätta får inte hindra att de analyseras, bedöms och rapporteras. Sådan information kan ge underlag till åtgärder som begränsar de ekonomiska

riskerna för staten genom bättre beredskap och mindre risktagande i den privata sektorn. Det kan gälla hanteringen av miljöfarligt gods, säkerheten i kärnkraftverk eller risktagandet i den finansiella sektorn. Men det kan också gälla medborgarnas förväntningar om en ständigt stigande skattefinansierad välfärdskonsumtion. En breddning och fördjupning av regeringens information om de risker som är förknippade med statliga åtaganden, explicita eller implicita, är viktigt för att tydliggöra tänkbara statsfinansiella konsekvenser. Följande avsnitt belyser några sådana risker och åtaganden där Riksrevisionen påpekat behovet av en mer utvecklad rapportering.

Ofullständig rapportering av statliga garantier

Hösten 2008 präglades av en kaotisk utveckling på de internationella finansmarknaderna. För att stabilisera kreditförsörjningen vidtog centralbanker och regeringar runt om i världen långtgående åtgärder. För svensk del bestod Riksbankens krisåtgärder av sänkta styrräntor i linje med omvärlden. Under hösten ökade också Riksbankens utlåning till bankerna med drygt 450 miljarder kronor. Regering och riksdag beslutade om en utökning av insättningsgarantin från 250 000 till 500 000 kronor (eller 50 000 euro) och en garantiram om 1 500 miljarder kronor beslutades för bankernas upplåning på marknaden. För att stödja exportindustrin utökades garantierna för AB Svensk Exportkredit och Exportkreditnämnden.

De sammanlagda ramarna för de statliga garantierna till den privata sektorn uppgick till drygt 3 000 miljarder kronor och kom därmed att uppgå till ett belopp som nästan motsvarade hela bruttonationalprodukten. Av denna ram kom nära hälften att utnyttjas. Inga garantiåtaganden har dock hittills behövt infrias.

Genom garantierna övertog staten formellt stora risker från den privata sektorn, i första hand från finanssektorn. Belastningen på statsfinanserna kan bli stor vid ett infriande av garantierna. Detta ställer särskilt höga krav på transparens i redovisningen och uppföljning av åtgärderna. Att besluten om garantierna måste fattas under stor tidspress och på bristfälligt underlag ökar behovet av en tydlig redovisning och ambitiös återrapportering till riksdagen. Riksrevisionens granskning av de garantier som staten beslutade om för att mildra effekterna av finanskrisen visade att regeringen hittills inte gett någon samlad redovisning till riksdagen (RiR 2009:26). Först i december 2009 fick Riksgäldskontoret i uppdrag att lämna förslag till hur en samlad bedömning och rapportering av riskerna i garantierna bör utformas. Sådana riskbedömningar bör vara ett återkommande inslag i regeringens rapportering till riksdagen, särskilt när riskbilden förändrats påtagligt. Riksrevisionen konstaterade också att förekomsten av de implicita garantier för finansmarknaden, som Riksgäldskontoret ansåg föreligga redan innan krisen bröt ut, inte berördes i regeringens redovisning.

Redovisningen av utsläppsrätter har förbättrats

I en granskning av utsläppsrätter konstaterade Riksrevisionen att Sverige kommer att få ett betydande överskott för perioden fram till 2012 (RiR 2009:21). Det uppskattade värdet av överskottet av utsläppsrätter är 7–8 miljarder kronor. Hur Sverige väljer att hantera överskottet, det vill säga om det ska säljas, annulleras eller sparas, har betydelse för om Sverige når det svenska klimatmålet. Granskningen visade att det saknades uppgifter om innehavet av utsläppsrätter i regeringens och myndigheternas rapportering. Regeringen hade heller inte underställt riksdagen frågan om hur Sverige ska hantera det kommande överskottet av utsläppsrätter. Riksrevisionen rekommenderade regeringen att införa en tilläggsupplysning om innehavet och överskottet av utsläppsrätterna i Årsredovisning för staten. Regeringen följde denna rekommendation i Årsredovisning för staten 2009.

Växande påfrestningar på skattesystemet

Den svenska välfärdsmodellen förutsätter ett internationellt sett högt skatteuttag. Två grundförutsättningar för ett hållbart skattesystem med högt skatteuttag är enkla och robusta skatteregler och ett effektivt uppbördssystem. Skatteuttaget och uppbördskontrollen måste uppfattas som rättvisa och legitima av medborgarna, annars riskerar skattebaserna att urholkas genom skatteflykt och skattefusk. En riskfaktor är den ökade internationella rörligheten för kapital, arbetskraft och varor, vilket minskar utrymmet för nationella avvikelser i både skatteuttag och skatteregler. Kraven på internationell samverkan i skatteuppbörd och skattekontroll ökar. En annan riskfaktor är de ökade krav på skattefinansierade vård- och omsorgstjänster som följer av de närmaste decenniernas demografiska utveckling med en växande andel äldre i befolkningen.

En omstöpning av skattesystemet?

Enhetlig beskattning var en av de bärande principerna i den genomgripande reformering av skattesystemet som genomfördes 1990/91. Inkomster inom ett och samma inkomstslag skulle i så stor utsträckning som möjligt beskattas lika. Detta skulle bidra till transparens, enkelhet och förutsägbarhet i beskattningen, vilket ansågs utgöra viktiga förutsättningar för ett effektivt, stabilt och hållbart skattesystem.

I en granskning av skattesystemets utveckling konstaterar Riksrevisionen att det finns åtskilliga avvikelser från skattereformens princip om enhetlig beskattning (RiR 2010:11). I dag framstår därför skattesystemet åter som relativt komplext med en mängd särregler, nedsättningar och undantag. Avvikelserna från enhetlighet har i flera fall motiverats av arbetsmarknadspolitiska eller branschstimulerande skäl, men även av effekter på inkomstfördelningen. Av de regeländringar Riksrevisionen har granskat är det endast i ett fåtal fall som förändringarna uttryckligen motiverats med anpassning till internationella bestämmelser.

En systematisk omläggning mot mer differentierade skatter är en genomgripande förändring av skattepolitiken. Det finns risk för ökade gränsdragningsproblem och därmed kostnader för kontroll och uppbörd. Differentierade skatter ökar risken för påverkan från särintressen och kan leda till växande legitimitetsproblem. Det finns också en risk att skattekontrollen försvåras.

Behov av effektiv internationell skattekontroll

Även om flertalet avsteg från principen om enhetlig beskattning inte haft sin grund i en anpassning till internationella bestämmelser, innebär internationaliseringen och skattebetalarnas rörlighet över nationsgränserna en utmaning för skatteadministrationen. Det gäller inte minst den internationella skattekontrollen. Olikheter i länders skatte- och uppbördssystem medför en ökad risk för skatteplanering och skattefusk. Skatteverket beräknar att skattebortfallet med internationella kopplingar uppgår till cirka 46 miljarder kronor årligen. Det motsvarar cirka en tredjedel av det totala skattebortfallet.

En central del av den internationella skattekontrollen handlar om samarbete och utbyte av information mellan skattemyndigheter i olika länder. Genom en effektiv användning av inhemska kontrolluppgifter har Skatteverket kunnat hålla skattebortfallet på en relativt låg nivå på många områden. När transaktioner i ökad utsträckning sker över gränserna är det viktigt att Skatteverkets system och arbetssätt anpassas för att ta hand om motsvarande information från andra länder.

Riksrevisionens granskning av den internationella skattekontrollen visade att det finns betydande brister i Skatteverkets hantering av informationsutbytet med andra länder (RiR 2009:24). Trots att Skatteverket har insikt om vad som behöver göras har myndighetens anpassning till nytt arbetssätt hittills gått för långsamt. Ineffektiviteten i informationsutbytet kan få allvarliga konsekvenser för Skatteverkets förmåga att upprätthålla informationsutbytets preventiva effekt och i förlängningen att säkra skatteintäkterna.

Riskfyllda skatteuppskov

I en granskning av uppskovet med att betala kapitalvinstskatt vid försäljning av privatbostäder (bostadsuppskovet) och den uppskjutna beskattningen av privatpersoners pensionssparande (pensionssparavdraget) tydliggörs de risker för statens finanser som ligger i att det ofta tar lång tid innan dessa uppskov återförs till beskattning (RiR 2009:3). Risken ökar inte minst genom de nyligen införda möjligheterna för svenska medborgare att pensionsspara med skatteavdrag i fonder inom EES-området och att överföra kapitalvinster vid köp av bostad. Problemet är inte obetydligt. Uppskoven uppgår i dag till 600-700 miljarder kronor, vilket motsvarar skatteintäkter på cirka 200 miljarder kronor.

I granskningen av skatteuppskoven påtalade Riksrevisionen bland annat bristen på information om storleken på uppskoven. Det är därför positivt att regeringen i Årsredovisning för staten 2009 kompletterat rapporteringen med ett avsnitt om uppskjuten skatt och en uppskattning av motsvarande skatte-

pliktiga belopp. Redovisningen av vilka risker som är förknippade med att säkerställa skattefordringar till följd av skatteuppskov kan dock utvecklas. En sådan redovisning kan också fungera som underlag för de åtgärder som regeringen kan vidta för att säkerställa dessa skattefordringar.

Hållbarhetsredovisningen är svårtolkad

Ett övergripande mål för finanspolitiken är att säkerställa de offentliga finansernas långsiktiga hållbarhet. Riskerna med svaga statsfinanser och stor stats-skuld blev uppenbara under krisen för den svenska ekonomin i början av 1990-talet. Den aktuella utvecklingen inom ett antal EU-länder visar åter på de mycket kännbara konsekvenserna om finansmarknadernas förtroende sviktar för ländernas förmåga att hantera sina statsfinanser.

Samtidigt finns det mer långsiktiga risker för den statsfinansiella stabiliteten i form av demografiska förändringar med en växande andel äldre i befolkningen. Medborgarnas förväntningar om en fortsatt kvalitetsökning i den skattefinansierade välfärden kommer att öka påfrestningen på statens finanser. Regeringen rapporterar utförligt om de långsiktiga offentligfinansiella perspektiven i de ekonomiska propositionerna. En sådan rapportering är också obligatorisk i de konvergensprogram som redovisas till EU varje år.

I flera rapporter, där vi granskat regeringens tillämpning av det finanspolitiska ramverket, har vi varit kritiska till regeringens redovisning av den långsiktiga hållbarheten i de offentliga finanserna. Hållbarhetsberäkningarna förutsätter bland annat ett högre överskott i de offentliga finanserna än överskottsmålet och en mycket kraftig uppbyggnad av statens finansiella förmögenhet under flera decennier. Det går inte att utläsa av regeringens redovisning hur detta ska gå till. Därmed går det heller inte att förstå hur de långsiktiga analyserna av hållbarheten i de offentliga finanserna påverkar regeringens utformning av finanspolitiken.

Kapitlet bygger på följande underlag:

Skatteuppskov – regeringens redovisning av bostadsuppskov och pensions-sparavdrag (RiR 2009:3)

Tillämpningen av det finanspolitiska ramverket. Regeringens redovisning i 2009 års ekonomiska vårproposition (RiR 2009:14)

Tillämpningen av det finanspolitiska ramverket. Regeringens redovisning i budgetpropositionen för 2010 (RiR 2009:17)

Vad är Sveriges utsläppsrätter värda? (RiR 2009:21)

Internationell skattekontroll (RiR 2009:24)

Statens garantier i finanskrisen (RiR 2009:26)

Enhetlig beskattning? (RiR 2010:11)

UNDERBILAGA 1

Granskningen av årsredovisningar för 2009

Den årliga revisionen granskar om myndigheternas redovisning är tillförlitlig och räkenskaperna rättvisande, och om myndigheterna följer gällande föreskrifter. Granskningen av årsredovisningen avser normalt myndighetsledningens förvaltning, det vill säga om tillämpliga föreskrifter och särskilda beslut följs. Riksrevisionens granskning av årsredovisningen sammanställs i en revisionsberättelse. Om Riksrevisionen hittat väsentliga fel eller brister i årsredovisningen anges det som en invändning i revisionsberättelsen. Om en myndighet fått invändning eller Riksrevisionen gjort andra väsentliga iakttagelser tas detta upp i en revisionsrapport och skickas till myndighetens ledning med kopia till berört departement. Årets granskning av myndigheternas årsredovisningar har resulterat i 117 revisionsrapporter till 90 myndigheter. Nedan har vi sammanställt de viktigaste iakttagelserna från dessa revisionsrapporter. Om myndigheten fått en invändning i revisionsberättelsen anges detta särskilt. Revisionsrapporterna är sorterade efter vilka departement myndigheterna tillhör. I flera av revisionsrapporterna används förkortningar för olika förordningar och lagar. Dessa förkortningar är:

FÅB = Förordning (2000:605) om årsredovisning och budgetunderlag

FISK = Förordning (2007:603) om intern styrning och kontroll

LOU = Lagen (2007:1091) om offentlig upphandling

Arbetsmarknadsdepartementet

Avvecklingsmyndigheten för Verket för förvaltningsutveckling (dnr 32-2009-1246)

Avvecklingsmyndigheten för Verket för förvaltningsutveckling har redovisat lokalkostnader för lågt i årsredovisningen. Felet uppgår till 1 087 tkr, vilket är ett väsentligt fel. Årsredovisningen bedöms därmed inte vara rättvisande. *(Invändning i revisionsberättelsen)*

Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen (dnr 32-2009-0683)

Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen lever inte fullt ut upp till kraven i 3 kap. 1§ FÅB eftersom prestationer inte på ett bra sätt åskådliggör verksamhetens resultat. För de valda prestationerna ska även kostnader redovisas.

Institutet för arbetsmarknadspolitisk utvärdering (dnr 32-2009-0684)

Institutet för arbetsmarknadspolitisk utvärdering, IFAU, har under 2009 beslutat om åtaganden att utbetala bidrag 2010 utan stöd i anslagsförordningen (1996:1189) eller i särskilt regeringsbeslut. Beslutade bidrag uppgår till 3 281

tkr, vilket ryms inom anslagssparandet, men uppgår till 36 procent av tilldelat anslag, vilket innebär att det inte ryms inom vad som är tillåtet enligt 20a§ anslagsförordningen.

Rådet för europeiska socialfonden (dnr 32-2009-0686)

Rådet för europeiska socialfonden lever inte fullt ut upp till kraven i 3 kap. 1§ FÅB eftersom kostnader för alla valda prestationer inte redovisas i resultatredovisningen.

Finansdepartementet

Arbetsgivarverket (dnr 32-2009-0516)

Arbetsgivarverket lever inte fullt ut upp till kraven i 3 kap. 1§ FÅB eftersom volymuppgifter och kostnader inte redovisas i resultatredovisningen i tillräcklig omfattning.

Finansinspektionen (dnr 32-2009-0517)

Finansinspektionen lever inte fullt ut upp till kraven i 3 kap. 1§ FÅB eftersom prestationer inte identifierats i tillräcklig omfattning. Dessutom ska volym och kostnader för valda prestationer redovisas i resultatredovisningen.

Kammarkollegiet (dnr 32-2009-0520)

Kammarkollegiet har brister i den interna styrningen och kontrollen av upphandling. Bristerna består i att interna styrdokument inte är uppdaterade och beslutade. Vidare är statusen för existerande styrdokument otidlig.

Kammarkollegiet har även brister i hanteringen av avgiftsintäkter för upphandlingsverksamheten. Bristerna har uppmärksammats av Kammarkollegiet.

Bristerna finns också i den interna styrningen och kontrollen avseende ekonomi- och löneadministrationen. Det saknas till exempel fastställda handböcker och rutinbeskrivningar och avstämningar har inte dokumenterats. Vidare finns brister i hanteringen av behörighetsadministrationen i ekonomisystemet Agresso.

Konjunkturinstitutet (dnr 32-2009-0509)

Konjunkturinstitutet lever inte fullt ut upp till kraven i 3 kap. 1§ FÅB eftersom kostnader per vald prestation inte redovisas i resultatredovisningen.

Länsstyrelsen i Dalarnas län (dnr 32-2009-0526)

Länsstyrelsen i Dalarnas län har liksom tidigare år brister i kvalitetssäkringsarbetet vid upprättandet av årsredovisningen. Bristerna har bland annat lett till fel bokfört överskridande av anslag, outredd differens i balanserad kapitalförändring samt fel i avräkning med statsverket.

Statistiska centralbyrån (dnr 32-2009-0514)

Statistiska centralbyrån har sedan flera år tillbaka brister i ledning, styrning och uppföljning av statistikproduktionens IT-miljö. De åtgärder som beslutats har inte genomförts och följts upp i tillräcklig omfattning varför bristerna till stor del kvarstår. Bristerna innebär en fortsatt förhöjd risk för fel i KPI. (*Invändning i revisionsberättelsen*)

Vidare har Statistiska centralbyrån inte i tillräcklig omfattning förberett tillämpning av FISK från och med 2010.

Försvarsdepartementet*Försvarets materielverk (dnr 32-2009-0557)*

Försvarets materielverk saknar en dokumenterad uppföljning av att upphandling görs i enlighet med LOU.

Försvarets materielverk har brister i underhållsavtal som gäller utrustning som ägs av staten men handhas av leverantören. Bristerna består i att avtalsvillkor saknas som ger den myndighet som redovisar tillgångarna rätt att begära inventeringsbevis. Kontrollen av kommissionär eller mäklare som anlitas för försäljning av överskottsmateriel kan också förbättras genom att Försvarets materielverk begär intyg över den interna kontrollen från företaget eller dess revisor. Register över patenträttigheter, nyttjanderätter och royaltyn är inaktuella eller saknas.

Försvarets materielverk lever inte fullt ut upp till kraven i 3 kap. 1§ FÅB eftersom prestationer inte identifierats i tillräcklig omfattning. Dessutom redovisas inte kostnader per vald prestation i resultatredovisningen.

Avstämning mellan Försvarets materielverk och Försvarsmakten bör inkludera periodiserade skulder och fordringar eftersom dessa poster omfattar stora belopp. Vidare finns brister i hantering och inventering av anläggnings-tillgångar. Bland annat saknas äldre datorer i inventeringen.

Försvarets radioanstalt (dnr 32-2009-0558)

Försvarets radioanstalt lever inte fullt ut upp till kraven i 3 kap. 1§ FÅB eftersom kostnader inte redovisas per vald prestation i resultatredovisningen. Vidare bör resultatredovisningen förbättras på en rad andra områden: dokumentationen av underlag för resultatredovisningen bör förbättras, samtliga kostnader bör fördelas ut på de internationella insatserna och redovisningen av om verksamheten bedrivs med god hushållning bör förbättras.

Försvarsmakten (dnr 32-2009-0559)

Försvarsmakten har brister i sin årsredovisning. Bristerna består i att värderingen av beredskapslagret bör förbättras, brister i den löpande faktureringen, outreda differenser i balanserad kapitalförändring samt brister i redovisningen av semesterlöneskulden. Vidare bör Försvarsmakten ytterligare förbättra

analys och dokumenterad kvalitetssäkring av redovisningen samt säkerställa regelefterlevnaden av de interna regelverken avseende resultatredovisningen.

Försvarsmakten bör analysera och ta ställning till hur en tillfredsställande kontrollnivå över fakturering och redovisning kan uppnås på ett kostnadseffektivt sätt vid övergång till nytt ekonomisystem. Vidare bör Försvarsmakten ta ställning till hur ansvaret för kontroll av en korrekt lönehantering ska fördelas samt överväga att utveckla beskrivningen av vilka redovisningsprinciper som tillämpas för redovisning av kostnader och utgifter för de internationella insatserna.

Försvarsmaktens årsredovisning har brister som synes bottna i bristande kommunikation mellan olika delar av verksamheten. Till exempel stämmer inte olika delar i årsredovisningsdokumentet överens, presentation och analys av värden och förändringar är otillräcklig, redovisningsprinciper behöver utvecklas, bland annat när det gäller avsättningar, värdering av beredskapslager och lånefinansiering. Dessutom behöver rutiner för avstämning och dokumentation av redovisningen utvecklas. Redovisningen av prestationer kan utvecklas, likaså redovisningen av kostnader och intäkter för olika produktgrupper, som bör överensstämma med de finansiella delarna. Försvarsmakten ska även redovisa att verksamheten bedrivits effektivt och med god hushållning. Relevanta nyckeltal och indikatorer behövs för att göra denna redovisning. Försvarsmakten bör även förbättra den interna styrningen och kontrollen för personalrelaterade kostnader. Avstämningar av mellanhanden med SPV och FMV bör utvecklas samt principer för avsättningar.

Kustbevakningen (dnr 32-2009-0560)

Kustbevakningen lever inte fullt ut upp till kraven i 3 kap. 1-2§ FÅB eftersom kostnader inte redovisas per vald prestation i resultatredovisningen. Dessutom redovisas inte intäkter fördelade på de olika verksamhetsområdena. Uppdragsverksamheten har inte heller särredovisats enligt kraven i FÅB. Dokumentationen till uppgifterna i resultatredovisningen bör förbättras. Därutöver bör lagerredovisningen förbättras för att uppnå god intern styrning och kontroll.

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (dnr 32-2009-0204)

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap behöver vidta åtgärder för att fullt ut följa kraven i FISK. Till exempel bör en sammanställning över myndighetens samtliga risker tas fram, uppföljning av beslutade kontrollåtgärder bör genomföras samt dokumentation av myndighetens process för intern styrning och kontroll. Vidare bedömer Riksrevisionen att det funnits brister i tydlighet och kommunikation vid tillämpning av FISK.

Myndigheten lever inte fullt ut upp till kraven i 3 kap. 1§ FÅB eftersom kostnader inte redovisas per vald prestation i resultatredovisningen. Vidare finns brister i redovisningen av avgiftsbelagd verksamhet enligt 3 kap. 2§ FÅB. De finansiella delarna i årsredovisningen innehöll ett antal fel som tyder på att kvalitetssäkringen av årsredovisningen har brister. Det finns även bris-

ter i rutiner för inventering av beredskapslager hos kommuner och länsstyrelser.

Statens Haverikommission (dnr 32-2009-0561)

Statens Haverikommission bör se över sin användning av nyckeltal i årsredovisningen för att säkerställa att de på ett rättvisande sätt beskriver om verksamheten bedrivs effektivt och med god hushållning. Vidare bör kvalitetssäkringen av resultatredovisningen stärkas för att säkerställa att fel upptäcks och rättas.

Totalförsvarets forskningsinstitut (dnr 32-2009-0562)

Totalförsvarets forskningsinstitut lever inte fullt ut upp till kraven i 3 kap. 1-2§ FÅB eftersom kostnader per vald prestation inte redovisas i resultatredovisningen. Dessutom har inte verksamhetens totala intäkter och kostnader fördelats enligt den indelning som myndigheten valt.

Integrations- och jämställdhetsdepartementet

Avvecklingsmyndigheten för ombudsmännen mot diskriminering (dnr 32-2009-0731)

Efter avlämnande av årsredovisningen inkom en rättelse, daterad 2009-10-26. Riksrevisionen bedömer att årsredovisningen inklusive denna rättelse är rättvisande. Däremot överensstämmer inte den rättade årsredovisningen med underliggande redovisning. Ingen revisionsrapport har upprättats. (*Invändning i revisionsberättelsen*)

Diskrimineringsombudsmannen (dnr 32-2009-0732)

Diskrimineringsombudsmannen har inte på ett tydligt sätt definierat sina uppgifter och prestationer utifrån den instruktion och de lagar som styr myndigheten. Inte heller har återrapporteringen i resultatredovisningen tydligt återkopplats till uppgifter i instruktion eller lagar. Detta gäller framförallt redovisning av kostnader för prestationerna.

Sammantaget bedöms redovisningen av verksamhetens resultat inte bli överskådlig och rättvisande. Årsredovisningen bedöms därmed inte uppfylla kraven i 3 kap. 1§ FÅB och är därmed inte rättvisande. (*Invändning i revisionsberättelsen*)

Marknadsdomstolen (dnr 32-2009-0735)

Marknadsdomstolen lever inte fullt ut upp till kraven i 3 kap. 1§ FÅB eftersom den fördelning som gjorts av kostnader på mål/ärende inte ger en riktig bild av resultatet.

Ungdomsstyrelsen (dnr 32-2009-0736)

Ungdomsstyrelsen lever inte fullt ut upp till kraven i 3 kap. 1§ FÅB eftersom kostnader per vald prestation inte redovisas i resultatredovisningen.

Jordbruksdepartementet

Fiskeriverket (dnr 32-2009-0591)

Fiskeriverkets årsredovisning innehåller ett antal felaktigheter som sannolikt beror på bristande kvalitetssäkring av årsredovisningen. Bland annat överensstämmer inte uppgifter i olika delar av årsredovisningen. Vidare uppfyller inte Fiskeriverket kraven i FISK fullt ut eftersom kontrollåtgärder och uppföljning inte tydligt dokumenteras.

Fiskeriverket lever inte fullt ut upp till kraven i 3 kap. 1-2§ FÅB eftersom kostnader inte redovisas korrekt per vald prestation i resultatredovisningen. Vidare finns brister i redovisningen av intäkter och kostnader enligt myndighetens indelning.

Livsmedelsverket (dnr 32-2009-0593)

Livsmedelsverket lever inte fullt ut upp till kraven i 3 kap. 1§ FÅB eftersom kostnader per vald prestation inte redovisas i resultatredovisningen.

Sametinget (dnr 32-2009-0954)

Sametinget har överskridit såväl anslagskrediten som bemyndiganderamen för anslaget 1.28 Främjande av rennäringen. Överskridandet redovisas på ett rättvisande sätt i årsredovisningen, vilket lett till att en revisionsberättelse i standardutformning har avgivits. Riksrevisionen bedömer dock att uppkomna överskridanden visar på ett behov av väsentliga förbättringar av den interna styrningen och kontrollen vid Sametinget. Likaså bör den interna styrningen och kontrollen i ärendehantering för ovan nämnda anslag förstärkas.

Sametingets resultatredovisning bör förbättras med avseende på fördelning av kostnader på prestationer, redovisning av måluppfyllelse, särredovisning av bidragsintäkter och anslagsintäkter samt analyser av förändringar i den statistik som redovisas i resultatredovisningen.

Statens jordbruksverk (dnr 32-2009-0596)

Statens jordbruksverk lever inte fullt ut upp till kraven i 3 kap. 1§ FÅB eftersom kostnader per vald prestation inte redovisas i resultatredovisningen.

Statens jordbruksverk bör utveckla sitt arbete med att följa kraven i FISK, särskilt när det gäller riskanalys. I myndighetens riskanalys saknas beskrivning av risker i årsredovisningsprocessen. Inte heller för andra mer verksamhetskritiska processer finns risker beskrivna i tillräcklig omfattning. Myndighetens riskanalys saknar också i väsentliga delar de risker som finns för att myndigheten ska brista i regelefterlevnad och för att allmänhetens förtroende för myndighetens verksamhet ska minska.

Riksrevisionen har vid flera tillfällen framfört synpunkter på styrning och finansiella underskott för Vattenenheten vars verksamhet bedrivs på en marknad med privata aktörer. De åtgärder som vidtagits bedömer Riksrevisionen inte ha haft tillräckliga effekter.

Statens veterinärmedicinska anstalt (dnr 32-2009-0597)

Statens veterinärmedicinska anstalt lever inte fullt ut upp till kraven i 3 kap. 1§ FÅB eftersom kostnader per vald prestation inte redovisas i resultatredovisningen.

Sveriges Lantbruksuniversitet (dnr 32-2009-0598)

De åtgärder som Sveriges Lantbruksuniversitet vidtagit på ledningsnivå med avseende på informationssäkerhet bedöms inte som tillräckliga. Flera viktiga komponenter som bör finnas i ett ledningssystem för informationssäkerhet saknas. Den befintliga informationssäkerhetspolicyn behöver ses över. En tydligare koppling mellan riskanalys och kontrollåtgärder samt uppföljning av dessa bör eftersträvas.

Sveriges Lantbruksuniversitet lever inte fullt ut upp till kraven i 3 kap. 1§ FÅB eftersom kostnader inte redovisas per vald prestation i resultatredovisningen.

Justitiedepartementet

Domstolsverket (dnr 32-2009-0611)

Domarnämnden, som främst ska lämna förslag till regeringen i ärenden om anställning som domare och hyresråd, har en stor andel ordinarie ledamöter som tillhör ett och samma nätverk. Det finns därmed risk för att förtroendet till opartiskheten i handläggningen kan komma att rubbas.

Migrationsverket (dnr 32-2009-0616)

Migrationsverket har brister i sin upphandlingsprocess vad gäller uppföljning av avtal, överblick över ekonomiska transaktioner för upphandlingarna, rutiner för samordning samt personella resurser. Upphandlingsenheten bör ha befogenheter och verktyg för att kunna ta ansvar för att samordna och följa upp upphandlingsprocessen och därmed få en effektiv styrning.

Polisen (dnr 32-2009-0452)

Polisen har brister inom flera områden, bland annat kvalitetssäkring av resultatredovisningen, redovisning av böter och avgifter samt arbetet med intern styrning och kontroll. Kvalitetssäkringen av statistik och IT-system som används för resultatredovisningen bör göras löpande. Bötesredovisningen bör förbättras, både vad gäller redovisning av resultat i resultatredovisningen och i den finansiella redovisningen. Arbetet med intern styrning och kontroll bör tydligare inriktas mot risker för att verksamhetens mål och uppdrag inte upp-

nås eller genomförs. Integrationen mellan arbetet med intern styrning och kontroll och verksamhetsplanen bör förbättras.

Kulturdepartementet

Forum för levande historia (dnr 32-2009-0702)

Forum för levande historia lever inte fullt ut upp till kraven i LOU eftersom direktupphandling genomförts över den satta gränsen och att avtal med upphandlade leverantörer frångås. Dessutom konstaterade Riksrevisionen att anbud med mera inte förvarades så att de lätt gick att återfinna.

Riksantikvarieämbetet (dnr 32-2009-0707)

Riksantikvarieämbetets årsredovisning är inte rättvisande eftersom anslagsredovisningen redovisar ett anslagssparande om 6 mnkr, vilket borde redovisats till 12 mnkr. (*Invändning i revisionsberättelsen*)

Riksantikvarieämbetet lever inte fullt ut upp till kraven i 3 kap. 1§ FÅB eftersom arbetet med att identifiera relevanta prestationer kan förbättras, likaså ska jämförelsetal redovisas för de två föregående åren. Även analysen av resultatet kan utvecklas i resultatredovisningen. Vidare kan återrapporteringen enligt regeringens krav i regleringsbrevet förbättras.

Årsredovisningens finansiella delar kan också förbättras. Exempelvis har vissa intäkter av avgifter redovisats felaktigt mot anslag samt att redovisningen av transfereringar har brister.

Statens maritima museer (dnr 32-2009-0711)

Statens maritima museer har inte upprättat resultatredovisningen i enlighet med kraven i 3 kap. 1§ FÅB. Årsredovisningen är därmed inte rättvisande. En väsentlig del av verksamheten redovisas med volymuppgifter för prestationstyper som inte är relevanta som beslutsunderlag och som är svåra att förstå utan kompletterande information. De olika volymuppgifterna kan i stället sägas utgöra delprestationer för vilka volymuppgifter borde redovisats var för sig eftersom de inte är relevanta att lägga samman. (*Invändning i revisionsberättelsen*)

Miljödepartementet

Boverket (dnr 32-2009-0581)

Boverket saknar tydliga regler och anvisningar för vilka kostnader som får finansieras med sakanslag och vilka kostnader som ska finansieras med förvaltningsanslaget. Boverket bör även besluta om hur tillsynen av länsstyrelsernas bidragshantering ska bedrivas och avsätta tillräckliga resurser för detta. Vidare bör Boverket eftersträva att en bemyndiganderam kopplas till anslaget 24:1 Särskilda jämställdhetsåtgärder.

Boverkets implementering av FISK brister i ett antal avseenden; riskanalysen bör förbättras för att ge ett överskådligt och tydligt underlag, kontrollåtgärder bör beslutas, uppföljning har genomförts men kan förbättras.

Boverket lever inte fullt ut upp till kraven i 3 kap. 1§ FÅB eftersom volymuppgifter inte redovisas per vald prestation i resultatredovisningen.

Anslagsredovisningen har mindre brister som tyder på bristande kvalitets-säkring av uppgifterna. Dessutom bör Boverket förbättra den interna styrningen och kontrollen för intecknade anslag genom att säkerställa att de åtaganden som ingår uppfyller villkoren för det aktuella anslaget.

Kemikalieinspektionen (dnr 32-2009-0583)

Kemikalieinspektionen lever inte fullt ut upp till kraven i 3 kap. 1-2§ FÅB eftersom valda prestationer inte tydligt svarar mot de instruktionsenliga uppgifterna. Dessutom ska rapporteringen avse innevarande år samt de två föregående åren. Vidare har intäkterna inte fördelats på intäkter av anslag och övriga intäkter i fördelningen av intäkter och kostnader enligt myndighetens indelning.

Pågående arbeten har nettoredovisats i balansräkningen vilket är i strid med 2 kap. FÅB.

Lantmäteriet (dnr 32-2009-0585)

Lantmäteriet har inte fullt ut levt upp till kraven i FISK eftersom det fortfarande kvarstår brister i arbetet och dokumentationen. Det fortsatta arbetet med att stärka den interna styrningen och kontrollen i enlighet med förordningen bör prioriteras. Det finns även brister i den interna styrningen och kontrollen avseende registrering av stämpelskatt och expeditionsavgifter samt i kvalitets-säkringen av den finansiella redovisningen.

Naturvårdsverket (dnr 32-2009-0586)

Naturvårdsverket har, utan särskilt tillstånd från regeringen, avräknat förvaltningskostnader på sakanslagen. Likaså har Naturvårdsverket tillåtit att länsstyrelserna får använda 5 procent av sakanslag som vidareförmedlas från Naturvårdsverket för förvaltningskostnader. Även detta har skett utan tillstånd från regeringen.

Rutinerna för fördelning och uppföljning av medel för skötsel av skyddade områden har brister. Bristerna består i att det inte görs någon dokumenterad uppföljning av länsstyrelsernas återrapportering samt att det inte har uppmärksammats att mer än 5 procent använts för förvaltningskostnader. Likaså finns brister i den tillsyn som bedrivs av skyddade områden. Tillsynen bedrivs av länsstyrelserna och har inte i tillräcklig omfattning följts upp av Naturvårdsverket.

Naturvårdsverket lever inte fullt ut upp till kraven i 3 kap. 1-2§ FÅB eftersom prestationer inte identifierats i tillräcklig omfattning. Vidare finns

brister i redovisningen av intäkter och kostnader enligt myndighetens indelning samt att all avgiftsfinansierad verksamhet inte särredovisats.

Statens Geotekniska Institut (dnr 32-2009-0588)

Statens Geotekniska Institut lever inte fullt ut upp till kraven i 3 kap. 1§ FÅB eftersom kostnader inte redovisas per vald prestation i resultatredovisningen. Dokumentationen av uppgifter i resultatredovisningen kan förbättras.

Statens Geotekniska Institut har identifierat en differens i avräkning med statsverket, om ca 1,1 mnkr som inte kan utredas ytterligare. Myndigheten bör kontakta ESV för att klargöra hur differensen ska hanteras. Kostnader om ca 1,3 mnkr, som avser 2010 har felaktigt redovisats år 2009.

Sveriges meteorologiska och hydrologiska institut (dnr 32-2009-0587)

SMHI lever inte fullt ut upp till kraven i 3 kap. 1-2§ FÅB eftersom prestationer inte identifierats i tillräcklig omfattning. Vidare finns brister i redovisningen av intäkter och kostnader enligt myndighetens indelning samt att all avgiftsfinansierad verksamhet inte särredovisats.

Näringsdepartementet

Energimarknadsinspektionen (dnr 32-2009-0717)

Energimarknadsinspektionen har redovisat ett för lågt resultat i den avgiftsfinansierade verksamheten. Ett ackumulerat överskott om 480 tkr redovisas som ett underskott om 493 tkr. Årsredovisningen bedöms därmed inte vara rättvisande. Felet beror på att naturgasavgifter inte periodiserats korrekt, vilket inneburit att intäkterna redovisats på fel år. (*Invändning i revisionsberättelsen*)

Energimarknadsinspektionen lever inte fullt ut upp till kraven i 3 kap. 1-2§ FÅB eftersom kostnader inte redovisas per vald prestation i resultatredovisningen. Vidare finns brister i redovisningen av intäkter och kostnader enligt myndighetens indelning.

Rymdstyrelsen (dnr 32-2009-0725)

Rymdstyrelsens bemyndiganderedovisning bedöms inte vara rättvisande eftersom den saknar uppgift om värde vid bokslutstillfället av bemyndiganden som gjorts i utländsk valuta. Skillnaden i värde uppgår till betydande belopp och bedöms vara en viktig tilläggsupplysning för att årsredovisningen ska vara rättvisande. (*Invändning i revisionsberättelsen*)

Statens energimyndighet (dnr 32-2009-0726)

Statens energimyndighet har underlåtit att redovisa tillgångar avseende likvida medel och kortfristiga placeringar uppgående till 391 mnkr. Årsredovisningen är därmed inte rättvisande. (*Invändning i revisionsberättelsen*)

Transportstyrelsen (dnr 32-2009-0205)

Transportstyrelsen har inte fullt ut levt upp till kraven i FISK eftersom den riskanalys som tagits fram inte är enhetligt strukturerad för hela verksamheten och riskvärderingen är inte enhetlig. Några kontrollåtgärder har ännu inte identifierats och inte heller har någon uppföljning av kontrollåtgärder genomförts. Vidare finns inte styrdokument i tillräcklig omfattning för vissa avdelningar och funktioner.

Verket för näringslivsutveckling (dnr 32-2009-0722)

Avser årsredovisning för januari- mars 2009. Årsredovisningen är inte upprättad fullt ut enligt kraven i FÅB eftersom den saknar uttalande om intern styrning och kontroll. Vidare finns brister i redovisningen av kostnader för avveckling.

Socialdepartementet*Hälso- och sjukvårdens ansvarsnämnd (dnr 32-2009-0492)*

Hälso- och sjukvårdens ansvarsnämnd saknar en central samordning vad gäller upprättande, fastställande och uppdatering av de policies och riktlinjer som styr verksamheten. Vidare är inte arbetsordningen uppdaterad utifrån ändrade förutsättningar för verksamheten. Dessutom saknas verksamhetsplan och vissa policies.

Myndigheten för handikappolitisk samordning (dnr 3220090495)

Myndigheten för handikappolitisk samordning lever inte fullt ut upp till kraven i 3 kap. 1-2§ FÅB. Till exempel framgår inte klart av årsredovisningen vilka prestationer som myndigheten anser vara de viktigaste, med utgångspunkt i instruktionen och andra regeringsbeslut. För prestationerna finns inte, i tillräcklig omfattning, en redovisning av utfallet uttryckt i kostnader och volymer. I resultatredovisningen har inte myndigheten gjort en tydlig indelning som styr hur verksamhetens intäkter och kostnader ska fördelas.

Socialstyrelsen (dnr 32-2009-0498)

Socialstyrelsen anger i årsredovisningen att det föreligger en risk att läkemedel i beredskapslager är övervärderat. Beredskapslagret bör värderas utifrån läkemedlens hållbarhet. Vidare är resultatredovisningen inte fullt ut upprättad enligt kraven i FÅB eftersom den saknar en tydlig koppling mot uppgifterna i instruktionen. Dessutom saknas redovisning av kostnader för prestationerna i resultatredovisningen.

Socialstyrelsen rekommenderas ta förnyad kontakt med Socialdepartementet för att få till stånd en mer renodlad finansieringsmodell. Exempelvis bör förvaltningsanslaget enbart användas för den egna förvaltningen och inte för utbetalning av bidrag.

Statens folkhälsoinstitut (dnr 32-2009-0500)

Statens folkhälsoinstitut lever inte fullt ut upp till kraven i 3 kap. 1§ FÅB eftersom kostnader inte redovisas per vald prestation i resultatredovisningen.

Tandvårds- och läkemedelsförmånsverket (dnr 32-2009-0493)

Tandvårds- och läkemedelsförmånsverket lever inte fullt ut upp till kraven i FÅB eftersom konsultfakturor uppgående till 2 769 tkr inte periodiserats och avräknats anslaget rätt år. Vidare har inte kostnader för prestationerna redovisats i resultatredovisningen.

Utbildningsdepartementet

Blekinge Tekniska Högskola (dnr 32-2009-0637)

De åtgärder Blekinge Tekniska högskola vidtagit på ledningsnivå med avseende på informationssäkerhet bedöms inte som tillräckliga. Dessutom har de inte kommunicerats och implementerats fullt ut i verksamheten. Den befintliga IT-säkerhetspolicyn behöver kompletteras. Vidare saknas en ansvarig för arbetet med informationssäkerhet och riskanalys och informationsklassning har inte genomförts. Det saknas även dokumenterade kontrollåtgärder och uppföljning av dessa avseende informationssäkerhet.

Blekinge tekniska högskola lever inte fullt ut upp till kraven i 3 kap. 1§ FÅB eftersom kostnader inte redovisas per vald prestation i resultatredovisningen.

Danshögskolan (dnr 32-2009-0647)

Danshögskolan lever inte fullt ut upp till kraven i 3 kap. 1§ FÅB eftersom kostnader inte redovisas per vald prestation i resultatredovisningen.

Dramatiska Institutet (dnr 32-2009-0648)

Dramatiska Institutet lever inte fullt ut upp till kraven i 3 kap. 1§ FÅB eftersom kostnader inte redovisas per vald prestation i resultatredovisningen.

Försvarshögskolan (dnr 32-2009-0623)

Försvarshögskolans årsredovisning är inte rättvisande. Bland annat konstaterade Riksrevisionen följande brister: den sammanlagda kapitalförändringen redovisas till 56 mnkr. Högskolan har ingen klar bild av hur kapitalförändringen uppstått. Avgiftsbelagd verksamhet redovisas med olika resultat i olika delar av årsredovisningen. En indragning om 27 mnkr har inte inbetalats till Riksgälden. (*Invändning i revisionsberättelsen*)

Gymnastik- och idrottshögskolan (dnr 32-2009-0649)

Gymnastik- och idrottshögskolan lever inte fullt ut upp till kraven i 3 kap. 1§ FÅB eftersom kostnader inte redovisas per vald prestation i resultatredovisningen.

Göteborgs universitet (dnr 32-2009-0632)

Göteborgs universitet lever inte fullt ut upp till kraven i 3 kap. 1§ FÅB eftersom kostnader inte redovisas per vald prestation i resultatredovisningen.

Den interna kontrollen i löneprocessen ligger på en nivå som är likvärdig närbesläktade verksamheter. Systemet ger visst stöd för den interna kontrollen. Det finns dock iakttagelser som är angelägna att åtgärda, exempelvis har lönehandläggare behörighet att utföra alla kritiska steg i löneprocessen och kan administrera egen grunddata samt attestera egna och andras lönehändelser. Vidare blir chefer ej automatiskt underrättade när ändringar görs i grunddata.

Högskolan Dalarna (dnr 32-2009-0624)

Högskolan Dalarna lever inte fullt ut upp till kraven i 3 kap. 1§ FÅB eftersom kostnader inte redovisas per vald prestation i resultatredovisningen.

Högskolan i Borås (dnr 32-2009-0638)

De åtgärder Högskolan i Borås vidtagit på ledningsnivå med avseende på informationssäkerhet bedöms inte som tillräckliga. Den befintliga IT-säkerhetspolicyn behöver kompletteras. Vidare saknas en ansvarig för arbetet med informationssäkerhet och riskanalys och informationsklassning har inte genomförts. Det saknas även dokumenterade kontrollåtgärder och uppföljning av dessa avseende informationssäkerhet.

Högskolan i Borås lever inte fullt ut upp till kraven i 3 kap. 1§ FÅB eftersom kostnader inte redovisas per vald prestation i resultatredovisningen.

Högskolan i Gävle (dnr 32-2009-0650)

Högskolan i Gävle lever inte fullt ut upp till kraven i 3 kap. 1§ FÅB eftersom kostnader inte redovisas per vald prestation i resultatredovisningen.

Högskolan i Halmstad (dnr 32-2009-0639)

De åtgärder Högskolan i Halmstad vidtagit på ledningsnivå med avseende på informationssäkerhet bedöms inte som tillräckliga. Dessutom har de inte kommunicerats och implementerats fullt ut i verksamheten. Den befintliga IT-säkerhetspolicyn behöver kompletteras. Vidare saknas en ansvarig för arbetet med informationssäkerhet och riskanalys och informationsklassning har inte genomförts. Det saknas även dokumenterade kontrollåtgärder och uppföljning av dessa avseende informationssäkerhet.

Högskolan i Halmstad lever inte fullt ut upp till kraven i 3 kap. 1§ FÅB eftersom kostnader inte redovisas per vald prestation i resultatredovisningen.

Högskolan i Kalmar (dnr 32-2009-0640)

Högskolan i Kalmar lever inte fullt ut upp till kraven i 3 kap. 1§ FÅB eftersom kostnader inte redovisas per vald prestation i resultatredovisningen.

Högskolan i Skövde (dnr 32-2009-0641)

De åtgärder Högskolan i Skövde vidtagit på ledningsnivå med avseende på informationssäkerhet bedöms inte som tillräckliga. Dessutom har de inte kommunicerats och implementerats fullt ut i verksamheten. Den befintliga informationssäkerhetspolicyn behöver kompletteras för att fullt ut uppfylla kraven i regelverket. Dessutom har inte riskanalys och informationsklassning genomförts. Det saknas även dokumenterade kontrollåtgärder och uppföljning av dessa avseende informationssäkerhet.

Högskolan i Skövde lever inte fullt ut upp till kraven i 3 kap. 1§ FÅB eftersom kostnader inte redovisas per vald prestation i resultatredovisningen.

Högskolan Kristianstad (dnr 32-2009-0642)

Högskolan Kristianstad behöver vidta förbättringar på en rad områden för att ledningssystem för informationssäkerhet ska motsvara etablerad standard. Högskolan saknar ett ramverk för informationssäkerhet, vidare saknas en ansvarig för arbetet med informationssäkerhet och varken riskanalys eller informationsklassning har genomförts. Det saknas även dokumenterade kontrollåtgärder och uppföljning av dessa avseende informationssäkerhet.

Högskolan Kristianstad lever inte fullt ut upp till kraven i 3 kap. 1§ FÅB eftersom kostnader inte redovisas per vald prestation i resultatredovisningen.

Högskolan på Gotland (dnr 32-2009-0625)

Högskolan på Gotland lever inte fullt ut upp till kraven i 3 kap. 1§ FÅB eftersom kostnader inte redovisas per vald prestation i resultatredovisningen.

Högskolan Väst (dnr 32-2009-0633)

Högskolan Väst lever inte fullt ut upp till kraven i 3 kap. 1§ FÅB eftersom kostnader inte redovisas per vald prestation i resultatredovisningen.

Internationella programkontoret (dnr 32-2009-0664)

Internationella programkontoret bör kontakta EU-kommissionen för att nå en överenskommelse om hur differenser som beror på valutakurser ska hanteras. Internationella programkontoret lever inte fullt ut upp till kraven i 3 kap. 1§ FÅB eftersom kostnader inte redovisas per vald prestation i resultatredovisningen.

Karlstads universitet (dnr 32-2009-0634)

Karlstads universitet lever inte fullt ut upp till kraven i 3 kap. 1§ FÅB eftersom kostnader inte redovisas per vald prestation i resultatredovisningen.

Karolinska institutet (dnr 32-2009-0635)

Karolinska institutet har brister i den interna styrningen och kontrollen i upphandlingsprocessen. Ett nytt inköpssystem från 2011 bedöms ge ökade förut-

sättningar att följa LOU. Vidare finns brister i registrering av avtal avseende projekt och projektmedel.

Karolinska institutet lever inte fullt ut upp till kraven i 3 kap. 1§ FÅB eftersom kostnader inte redovisas per vald prestation i resultatredovisningen.

Konstfack (dnr 32-2009-0652)

Konstfack lever inte fullt ut upp till kraven i 3 kap. 1§ FÅB eftersom kostnader inte redovisas per vald prestation i resultatredovisningen.

Kungliga Konsthögskolan (dnr 32-2009-0653)

Årsredovisningen har inte undertecknats av samtliga styrelseledamöter. Årsredovisningen är därmed inte fullständig. (*Invändning i revisionsberättelsen*)

Kungliga Konsthögskolan lever inte fullt ut upp till kraven i 3 kap. 1§ FÅB eftersom kostnader inte redovisas per vald prestation i resultatredovisningen.

Kungliga Musikhögskolan (dnr 32-2009-0655)

Kungliga Musikhögskolan lever inte fullt ut upp till kraven i 3 kap. 1§ FÅB eftersom kostnader inte redovisas per vald prestation i resultatredovisningen.

Kungliga Tekniska högskolan (dnr 32-2009-0656)

Kungliga Tekniska högskolan lever inte fullt ut upp till kraven i 3 kap. 1§ FÅB eftersom kostnader inte redovisas per vald prestation i resultatredovisningen.

Linköpings universitet (dnr 32-2009-0643)

Linköpings universitet har på grund av brister i rutinerna redovisat intäkt av anslag, upplupen fordran samt resultatet cirka 7 mnkr för högt i delårsrapporten.

De åtgärder Linköpings universitet vidtagit på ledningsnivå med avseende på informationssäkerhet bedöms inte som tillräckliga. Dessutom har de inte kommunicerats och implementerats fullt ut i verksamheten. Den befintliga informationssäkerhetspolicyn behöver kompletteras för att fullt ut uppfylla kraven i regelverket. Dessutom har inte riskanalys och informationsklassning genomförts på övergripande nivå. Det saknas även dokumenterade kontrollåtgärder och uppföljning av dessa avseende informationssäkerhet.

Linköpings universitet lever inte fullt ut upp till kraven i 3 kap. 1§ FÅB eftersom kostnader inte redovisas per vald prestation i resultatredovisningen.

Luleå tekniska universitet (dnr 32-2009-0626)

Luleå tekniska universitet lever inte fullt ut upp till kraven i 3 kap. 1§ FÅB eftersom kostnader inte redovisas per vald prestation i resultatredovisningen.

Lunds universitet (dnr 32-2009-0644)

Det finns brister i ledningens styrning och uppföljning av informationssäkerheten vid Lunds universitet. Bristerna har funnits i flera år. Förbättringar behövs på en rad områden för att ledningssystemet för informationssäkerhet ska motsvara etablerad standard. Det finns oklarheter i ansvars-, styrnings- och uppföljningsfrågor för informationssäkerhet. Dessutom har inte riskanalys och informationsklassning genomförts. Det saknas även dokumenterade kontrollåtgärder och uppföljning av dessa avseende informationssäkerhet. För att styrelsen ska ha ett relevant och tillförlitligt underlag vid bedömningen av den interna styrningen och kontrollen behöver arbetet med ledningssystem för informationssäkerhet integreras i arbetet med FISK.

Lunds universitet lever inte fullt ut upp till kraven i 3 kap. 1§ FÅB eftersom kostnader inte redovisas per vald prestation i resultatredovisningen.

Mittuniversitetet (dnr 32-2009-0627)

Mittuniversitetet lever inte fullt ut upp till kraven i 3 kap. 1§ FÅB eftersom kostnader inte redovisas per vald prestation i resultatredovisningen.

Malmö högskola (dnr 32-2009-0645)

Malmö högskola lever inte fullt ut upp till kraven i 3 kap. 1§ FÅB eftersom kostnader inte redovisas per vald prestation i resultatredovisningen.

Mälardalens högskola (dnr 32-2009-0657)

Mälardalens högskola lever inte fullt ut upp till kraven i 3 kap. 1§ FÅB eftersom kostnader inte redovisas per vald prestation i resultatredovisningen.

Operahögskolan (dnr 32-2009-0658)

Operahögskolan lever inte fullt ut upp till kraven i 3 kap. 1§ FÅB eftersom kostnader inte redovisas per vald prestation i resultatredovisningen.

Specialpedagogiska skolmyndigheten (dnr 32-2009-0678)

Specialpedagogiska skolmyndigheten bör införa rutiner som säkerställer att såväl arbetsprocesser som dokumentationen kring FISK förbättras för att fullt ut uppfylla förordningens krav.

Stockholms universitet (dnr 32-2009-0628)

Stockholms universitet lever inte fullt ut upp till kraven i 3 kap. 1§ FÅB eftersom kostnader inte redovisas per vald prestation i resultatredovisningen.

Södertörns högskola (dnr 32-2009-0629)

Södertörns högskola lever inte fullt ut upp till kraven i 3 kap. 1§ FÅB eftersom kostnader inte redovisas per vald prestation i resultatredovisningen.

Teaterhögskolan (dnr 32-2009-0659)

Teaterhögskolan lever inte fullt ut upp till kraven i 3 kap. 1§ FÅB eftersom kostnader inte redovisas per vald prestation i resultatredovisningen.

Uppsala universitet (dnr 32-2009-0631)

Årsredovisningen har inte undertecknats av samtliga styrelseledamöter. Årsredovisningen är därmed inte fullständig. (*Invändning i revisionsberättelsen*)

Uppsala universitet bör utarbeta ägardirektiv för Uppsala universitets utvecklingsaktiebolag. Direktiven bör bland annat innehålla tillämpliga delar av statens ägarpolicy, krav på återsrapportering i årsredovisningen, vilka uppdrag bolaget kan åta sig samt regeringens riktlinjer för anställningsvillkor för ledande befattningshavare. Vidare bör den interna styrningen och kontrollen i relationen med bolaget förstärkas genom avtal och riktlinjer som tydliggör och formaliserar grunderna för ekonomiska mellanhavanden.

Uppsala universitet lever inte fullt ut upp till kraven i 3 kap. 1§ FÅB eftersom kostnader inte redovisas per vald prestation i resultatredovisningen.

Umeå universitet (dnr 32-2009-0630)

Umeå universitet lever inte fullt ut upp till kraven i 3 kap. 1§ FÅB eftersom kostnader inte redovisas per vald prestation i resultatredovisningen.

Växjö universitet (dnr 32-2009-0646)

De åtgärder Växjö universitet vidtagit på ledningsnivå med avseende på informationssäkerhet bedöms inte som tillräckliga. Växjö universitet saknar ett ramverk för styrning och uppföljning av informationssäkerhet. Dessutom saknas en ansvarig för arbetet med informationssäkerhet samt att riskanalys och informationsklassning inte genomförts på övergripande nivå. Det saknas även dokumenterade kontrollåtgärder och uppföljning av dessa avseende informationssäkerhet. Växjö universitet lever inte fullt ut upp till kraven i 3 kap. 1§ FÅB eftersom kostnader inte redovisas per vald prestation i resultatredovisningen.

Örebro universitet (dnr 32-2009-0636)

Örebro universitet lever inte fullt ut upp till kraven i 3 kap. 1§ FÅB eftersom kostnader inte redovisas per vald prestation i resultatredovisningen.

Utrikesdepartementet*Folke Bernadotteakademin (dnr 32-2009-0567)*

Folke Bernadotteakademin lever inte fullt ut upp till kraven i 3 kap. 1-2§ FÅB eftersom redovisning av volymuppgifter och kostnader per vald prestation brister i resultatredovisningen. Jämförelsetal för tidigare år saknas i resultatredovisningen. Vidare finns brister i fördelningen av intäkter på de valda

verksamhetsområdena. Dokumentationen av uppgifter i resultatredovisningen bör också förbättras.

Styrelsen för internationellt utvecklingssamarbete – SIDA (dnr 32-2009-0577)

Vid granskningen av Sidas handläggning och uppföljning av budgetstöd till Mali iakttog Riksrevisionen liknande brister som i tidigare års granskningar av budgetstöd. Detta innebär enligt Riksrevisionen att Sidas åtgärder för att komma tillrätta med problemen knutna till budgetstöd inte varit tillräckliga. Sida har inte operationaliserat den svenska regeringens riktlinjer för budgetstöd. Det saknas därmed en precisering av kriterierna för Sidas bedömning av regeringens fem grundläggande förutsättningar för budgetstöd. Riksrevisionen bedömer därför att det i stor utsträckning blir upp till den enskilda handläggaren att bilda sig en uppfattning om hur förutsättningarna för budgetstöd ska bedömas. Det finns därmed en risk för att budgetstödet inte används för avsedda ändamål. Vidare har Sida inte på ett tillfredsställande sätt utrett och följt upp resultatet av revisionen i Mali. Sidas underlag för att mäta och följa upp utvecklingen i Mali är bristande och resultatet av uppföljningen är därmed osäkert.

Sida har fortfarande väsentliga brister i sin valda metod att använda revisioner och granskningar som kontrollmetod i biståndsgivningen. Sida utför inte tillräckliga bedömningar av risker i de enskilda insatserna, anpassar inte alltid inriktningen på revisionen utifrån genomförda riskanalyser och vidtar inte åtgärder i tillräcklig omfattning när fel och brister har identifierats hos biståndsmottagarna. Likaså uppvisar hanteringen av revision som kontrollmetod brister vad gäller lämnande av budgetstöd och andra former av programstöd.

Sidas rutiner för budgetering och uppföljning av förvaltningsanslaget har uppvisat väsentliga brister under 2009. Detta har lett till för höga förvaltningskostnader och att Sida har fått ansöka om utökad anslagskredit. Riksrevisionen bedömer att ovanstående brister är konsekvenser av att Sida inte har ett tillfredsställande system för intern styrning och kontroll. Bristerna har på ett tillfredsställande vis beskrivits i årsredovisningen. Arbetet med att stärka den interna styrningen och kontrollen samt att utveckla arbetet enligt FISK bör prioriteras.

Myndigheter under riksdagen

Sveriges riksbank (dnr 32-2009-0552)

Riksbanken bör fortsätta sitt arbete med att dokumentera processen för intern styrning och kontroll samt kontrollaktiviteter. Vidare bör Riksbanken införa en formaliserad rutin för kvalitetssäkring av den statistik som levereras från SCB på uppdrag av banken. Riksbanken bör också tydligare dokumentera underliggande bedömningar för beslut för att därmed öka transparensen i beslutsprocessen.

Nordiska institutioner

Nordiskt Genresurscenter (dnr 32-2009-0575)

Nordiskt Genresurscenter bör förstärka rutinerna för upprättande och intern kvalitetssäkring av årsrapporten. Den först inlämnade årsrapporten innehöll felaktigheter i form av att kostnader inte periodiserats samt felaktiga värderingar. Därefter har en ny årsrapport inkommit, daterad 2010-04-23. Vidare kvarstår ett oreglerat förskott sedan flera år tillbaka, vilket Riksrevisionen även påpekat tidigare år.

Nordiska högskolan för folkhälsovetenskap (dnr 32-2009-0573)

Nordiska högskolan för folkhälsovetenskap har mellanhavande med en ideell förening. Bland annat betalar högskolan bidrag och avgifter samt 20 procent av lönen för en anställd som tidigare arbetat vid högskolan. Konstruktionen kan ses som ett sätt att kringgå regeln om att anställning högst får uppgå till 8 år.

UNDERBILAGA 2

Granskningsrapporter sedan årliga rapporten 2009

Genom effektivitetsrevisionen granskas förhållanden som rör statens budget, genomförande och resultat av den statliga verksamheten samt statens åtaganden. Granskningarna ska främja en utveckling där staten får ett effektivt utbyte av sina insatser mot bakgrund av allmänna samhällsintressen. Granskningarna har presenterats i granskningsrapporter. Sedan årliga rapporten 2009 har Riksrevisionen publicerat 34 granskningsrapporter inom effektivitetsrevisionen. Här redovisar vi en kort sammanfattning av varje granskningsrapport.

Regeringens försäljning av Vin & Sprit AB (RiR 2009:9)

Under 2008 såldes det statliga bolaget Vin & Sprit. Försäljningen skedde i två separata processer. Vin & Sprit exklusive dess aktier i Beam såldes genom auktion för 55 miljarder kronor. Beamaktierna såldes i en process med Vin & Sprits tidigare samarbetspartner Fortune för 2, 8 miljarder kronor. Riksrevisionens granskning av försäljningen visar att auktionen planerades och genomfördes väl med ett gott ekonomiskt resultat och i enlighet med best practice. Jämfört med försäljningen av aktier i TeliaSonera har försäljningen av Vin & Sprit exklusive Beamaktierna förbättrats. Den administrativa hanteringen av separationen av Beamaktierna från Vin & Sprit genomfördes effektivt. En förhandlad uppgörelse om försäljningspriset för aktierna uppnåddes inte och därför fastställdes försäljningspriset av en oberoende värderingsman i enlighet med aktieägaravtal. Försäljningen gav en realisationsförlust. Riksrevisionens slutsats av granskningen är att regeringens beskrivning av försäljningen av Vin & Sprit i budgetpropositionen var ofullständig. Realisationsförlusten vid försäljningen av Beamaktierna och försäljningens effekter på statsskulden redovisades inte till riksdagen. Riksrevisionen anser vidare att regeringens förvaltning av de helägda bolagen behöver förbättras inför eventuella framtida försäljningar.

Psykiatrin och effektiviteten i det statliga stödet (RiR 2009:10)

Den psykiatriska vården är främst landstingens ansvar men staten har vid flera tillfällen gett ekonomiskt stöd. Denna granskning undersöker effektiviteten i detta stöd och bakgrunden till läkarbristen inom psykiatrin. Granskningen visar att de statliga bidragen har framställts som stora men i praktiken varit små jämfört med landstingens egna insatser. Bidragen har heller inte påverkat resursfördelningen i landstingen och resultaten av bidragen är svåra att spåra. Rapportens slutsats är att statliga bidrag av de slag som granskats inte kan lösa problemen inom psykiatrin. Regeringen bör i stället stödja psykiatrin med långsiktiga åtgärder som ligger inom det statliga ansvarsområdet och som inte försvagar landstingens ansvar. Granskningen visar också att psykia-

trin har ett begränsat utrymme i läkarutbildningen och att ansvaret för utbildningen av psykiatrer behöver tydliggöras. Med dagens system är det svårt för både staten och landstingen att påverka tillgången på psykiatrer.

Försvarmaktens personalförsörjning – med fokus på officersförsörjningen (RiR 2009:11)

Sedan drygt ett decennium pågår en omstrukturering av Försvarmakten, från ett invasionsförsvar till ett insatsförsvar. Detta har medfört ett förändrat personalbehov för myndigheten, både när det gäller volym och kompetens. Granskningen fokuserar på hur Försvarmakten använder sin personal, det vill säga resurseffektiviteten i de processer som påverkar personalutnyttjandet. Riksrevisionen bedömer att myndighetens personalförsörjning inte har anpassats till myndighetens nya inriktning eftersom den har obalanser i ålders- och befälsstrukturen. Vidare är inte den personal Försvarmakten behöver för att långsiktigt säkerställa produktionen och upprätthålla myndighetens förmåga på plats. Sammantaget har dessa brister fått konsekvenser för effektiviteten i myndigheten och utgör en risk för myndighetens förmåga.

Hanteringen av unga lagöverträdare – en utdragen process (RiR 2009:12)

För unga lagöverträdare gäller kravet att de ska hanteras med särskild skyndsamhet, att uppklarade brott ska öka och att återfallen ska minska. Denna granskning visar dock att polis, åklagare och domstol inte lever upp till de skyndsamhetskrav som gäller för hanteringen av unga lagöverträdare och att myndigheterna i stor utsträckning överskrider tidsfristerna för när ett ärende ska vara handlagt. Granskningen visar också att fler ungdomsbrott borde kunna klaras upp om fler utredningsåtgärder vidtas. Rapporten belyser var i processen flaskhalsarna och förbättringspotentialerna finns och pekar på möjliga orsaker till bristerna. Riksrevisionen anser att befintliga resurser kan utnyttjas bättre, framför allt genom att utveckla rutiner och arbetssätt och samordningen kring viktiga arbetsmoment. Regeringen och myndighetsledningarna har inte gett dem som arbetar med ungdomsärenden tillräckliga förutsättningar i form av tydliga mål, krav och prioriteringar. Dessutom saknas en fungerande uppföljning. Granskningen pekar också på kvalitetsbrister i socialtjänstens insatser, vilket påverkar förutsättningarna för de övriga myndigheternas arbete.

Omställningskraven i arbetslöshetsförsäkringen (RiR 2009:13)

Arbetslöshetsförsäkringen ska ge ekonomisk ersättning under perioder av arbetslöshet och bidra till en väl fungerande arbetsmarknad genom att bland annat understödja en god rörlighet såväl yrkesmässigt som geografiskt. I denna granskning har Riksrevisionen undersökt om regeringen och arbetsmarknadsmyndigheterna säkerställer att kraven i arbetslöshetsförsäkringen att byta arbetsuppgifter och arbetsort efterlevs. Granskningens slutsats är att

regeringens målsättning att arbetssökande i ett tidigt skede ska söka alla lämpliga arbeten inte har uppfyllts. Det kan leda till att tiden som arbetslös för många blir onödigt lång. Det finns flera anledningar till att krav ställs i begränsad utsträckning. Arbetsförmedlingens uppdrag innebär avvägningar mellan delvis motstridiga mål. Regelverket är svårt att tillämpa, och de arbetssökandes individuella handlingsplaner saknar ofta viktig information. Handlingsplanerna är därför svåra att använda för att understödja och ställa krav på omställning. Riksrevisionen anser att Arbetsförmedlingen bör förbättra handlingsplanerna. Handlingsplanerna bör innehålla konkreta omställningskrav och kunna användas för kontroll. Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen bör i föreskriften om lämpligt arbete förtydliga hur det yrkesmässiga och geografiska sökområdet ska utformas.

Tillämpningen av det finanspolitiska ramverket. Regeringens redovisning i 2009 års ekonomiska vårproposition (RiR 2009:14)

Det finanspolitiska ramverket består bland annat av kvantifierade mål och restriktioner såsom överskottsmålet, utgiftstaket och det kommunala balanskravet och har en central roll för att säkerställa en långsiktigt hållbar finanspolitik. I denna granskning har Riksrevisionen granskat hur regeringen tillämpar det finanspolitiska ramverket i 2009 års ekonomiska vårproposition. Granskningen visar att regeringens uppföljning av de budgetpolitiska målen fortsatt är bristfällig. De indikatorer som regeringen använder för att följa upp överskottsmålet pekar samtidigt mot att målet både underskrids och överskrids. De ger därför en mycket begränsad vägledning för inriktningen av finanspolitiken. Tidigareläggningar av utgifter ökar marginalen till utgiftstaket 2010 med 10 miljarder kronor och försvagar takets stramhet i förhållande till överskottsmålet. Uppföljningen av balanskravet för kommuner och landsting är splittrad mellan flera olika avsnitt i vårpropositionen. Innebörden av den redovisade framskrivningen med stora underskott i kommunsektorn är svårtolkad. Riksrevisionen betonar att en tydlig redovisning av de budgetpolitiska målen är särskilt viktig när de offentliga finanserna är satta under press.

Sidas stöd till utveckling av kapacitet i mottagarländernas statsförvaltning (RiR 2009:15)

Svaga och outvecklade institutioner i den statliga förvaltningen i utvecklingsländer är ett grundläggande hinder för utveckling och undanröjande av fattigdom. En central uppgift för Sida är därför att stödja utvecklingen av statsförvaltningen i länder som tar emot bistånd från Sverige. Denna granskning har fokuserat på hur Sida hanterar stöd till kapacitetsutveckling samt regeringens styrning av stödet. Utgångspunkten för granskningen är Parisdeklarationens mål för ett effektivare bistånd och de internationellt vedertagna principer som OECD/DAC tagit fram för stöd till kapacitetsutveckling. Riksrevisionen anser att det utifrån Sidas beslutsunderlag inte är möjligt att avgöra om Sidas stöd till kapacitetsutveckling går till rätt projekt eller om insatserna bidrar till att bygga upp statsförvaltningen långsiktigt. Bedömningarna är på flera punkter

ofullständiga. Bland annat framgår ofta inte mottagarens efterfrågan på stöd, och insatserna saknar uppföljningsbara mål. Dessutom finns brister i Sidas institutionella lärande. Riksrevisionen konstaterar även att regeringens samarbetsstrategier och övriga styrdokument inte ger Sida tillräcklig vägledning på flera punkter som är väsentliga för Sidas genomförande av kapacitetsutvecklingsinsatser. Riksrevisionen menar även att det finns en konflikt mellan hur svenska statliga myndigheter engageras i utvecklingssamarbetet och Parisdeklarationens mål om obundet bistånd.

Underhåll av belagda vägar (RiR 2009:16)

Staten investerar varje år 3 miljarder kronor i underhåll av belagda vägar. En förutsättning för effektiv styrning av underhållet är att underlagen för underhållsbehov och kostnader är tillförlitliga och tillräckliga. Resurserna riskerar annars att användas fel och behoven att antingen under- eller överskattas. I denna granskning har Riksrevisionen undersökt om Vägverkets underhåll av det statliga vägnätet baseras på tillförlitliga och tillräckliga underlag för effektiv styrning mot riksdagens mål. Riksrevisionens bedömning är att Vägverket saknar tillräckliga och tillförlitliga underlag för att styra underhållet av vägnätet. Underhållet riskerar därför att styras delvis slumpmässigt och inte efter behov. Konsekvensen av detta är att det är svårt att säga om målen för underhållet har nåtts och om de skulle kunna nås till en lägre kostnad.

Tillämpningen av det finanspolitiska ramverket. Regeringens redovisning i budgetpropositionen för 2010 (RiR 2009:17)

Denna rapport innehåller en granskning av regeringens tillämpning av det finanspolitiska ramverket i budgetpropositionen för 2010. I granskningen uppmärksammas ett antal svagheter och brister i regeringens redovisning. Den långsiktiga bild av de offentliga finansernas utveckling som regeringen presenterar visar att dagens finanspolitik inte är hållbar, trots att beräkningen visar stora överskott fram till slutet av detta århundrade. Regeringen kommenterar inte vad detta får för konsekvenser för överskottsmålets nivå framöver. De indikatorer som används för att följa upp överskottsmålet är fortsatt bristfälliga och pekar samtidigt mot både underskridande och överskridande av målet. Förslaget till nytt utgiftstak för 2012 är svagt underbyggt, och det saknas en tydlig avstämning mot överskottsmålet och det önskade skatteuttaget. Under det beslutade taket för 2010 skapas ett ökat utrymme genom redovisningstekniska tidigareläggningar av utgifter. Detta riskerar att skada förtroendet för utgiftstaket. Riksrevisionen anser vidare att regeringen bör fortsätta att förbättra sin presentation av den ekonomiska utvecklingen i kommunsektorn och tydliggöra förutsättningarna för att klara kommunallagens krav på god ekonomisk hushållning och budgetbalans.

IT-investeringar över gränserna (RiR 2009:18)

Den statliga förvaltningens uppgift är att ge god service till medborgare och företag samt att utföra sin verksamhet så effektivt som möjligt. Samarbetet mellan myndigheter blir i detta sammanhang viktigt, inte minst när myndigheterna i samverkan ska investera i modern informationsteknik. Denna granskning har inriktats på orsakerna till att angelägna IT-investeringar i samverkan inte kommer till stånd och vilka konsekvenser detta får. En orsak är att myndigheterna av olika skäl nedprioriterar sin del i samverkan med andra offentliga aktörer. En annan orsak är att myndigheterna uppger att det saknas stöd i lagstiftningen för att genomföra IT-investeringar. Detta leder sammantaget till att staten inte bedriver sin verksamhet med fullt kapacitetsutnyttjande.

E-legitimation – en underutnyttjad resurs (RiR 2009:19)

En e-legitimation är en elektronisk identitetshandling för privatpersoner. Genom att använda sin e-legitimation kan en person visa sin identitet och genom detta på ett säkert sätt få tillgång till tjänster och uppgifter hos myndigheter och företag via internet. Genom att använda e-legitimation får individen möjlighet till att bland annat deklarerar, anmäla vård av sjukt barn eller sköta bankärenden. Riksrevisionen har granskat om systemet för e-legitimation är rättssäkert, tillgängligt, kostnadseffektivt och teknikneutralt samt om regeringen och ansvariga myndigheter har agerat i enlighet med riksdagens intentioner på området. Riksrevisionens samlade bedömning är att systemet för e-legitimationer har haft en positiv effekt på utvecklingen av e-förvaltningen. Det finns dock ett antal mindre brister kring rättssäkerheten, tillgängligheten, kostnadseffektiviteten och teknikneutraliteten. Genom E-delegationens förslag går det dock att komma till rätta med flera av de brister som redovisas i granskningen. Delegationens förslag kan ge regeringen och myndigheterna bättre förutsättningar för att få till den styrning och uppföljning som krävs för att tillgodose riksdagens önskemål om ökad rättssäkerhet, användbarhet och teknikneutralitet.

Jobbskatteavdraget (RiR 2009:20)

Regeringen har de senare åren stegvis infört ett skatteavdrag på arbetsinkomster, det så kallade jobbskatteavdraget. Den övergripande frågan i denna granskning är om jobbskatteavdraget har förutsättningar att öka arbetsutbudet generellt och för grupper med svag ställning på arbetsmarknaden i synnerhet. Riksrevisionen har även undersökt kvaliteten i regeringens beräkningsunderlag som ligger till grund för reformen. Granskningen visar att regeringens underlag för jobbskatteavdraget har förbättrats och numera är transparent och av god kvalitet. Riksrevisionens beräkningar av jobbskatteavdragets förväntade effekter på arbetsutbudet ligger i linje med regeringens beräkningar och reformen har förutsättningar att på lång sikt öka arbetsutbudet. Reformen har också potential att öka arbetsutbudet för grupper med svag ställning på ar-

betsmarknaden. Riksrevisionens granskning visar dock att allmänhetens kännedom om jobbskatteavdraget är låg. Eftersom få personer känner till reformen bedömer Riksrevisionen att det finns en risk att reformen inte når sin fulla potential.

Vad är Sveriges utsläppsrätter värda? Hanteringen och rapporteringen av Sveriges Kyotoenheter (RiR 2009:21)

Granskningen fokuserar på regeringens och ansvariga myndigheternas rapportering och hantering av Sveriges nationella innehav och kommande överskott av utsläppsrätter (Kyotoenheter). Granskningen visar att överskottet av utsläppsrätter väntas uppgå till drygt 14 miljoner ton koldioxidekvivalenter per år, jämfört med Sveriges åtagande enligt Kyotoprotokollet. Det är mer än de årliga utsläppen från landets privatbilism. Hanteringen av kommande överskott av utsläppsrätter avgör om Sveriges nationella miljö kvalitetsmål, Begränsad klimatpåverkan, kan nås. Riksrevisionens samlade bedömning är att det råder brist på transparens i rapporteringen av Sveriges samlade innehav och kommande överskott av utsläppsrätter. Det råder också brist på information om hur hanteringen av överskottet påverkar det nationella klimatmålet. Frånvaron av ett beslut om hanteringen av kommande överskott bidrar till att berörda myndigheter och departement har olika uppfattning om hur det nationella klimatmålet ska nås. Riksrevisionen konstaterar också att Riksdagen inte har fått tillfälle att ta ställning till användningen av det betydande finansiella värde som kommande överskott av utsläppsrätter utgör.

Jobb- och utvecklingsgarantin – en garanti för jobb? (RiR 2009:22)

Jobb- och utvecklingsgarantin infördes 2007 och utgör idag det största arbetsmarknadspolitiska programmet. Riksrevisionens granskning fokuserar på programmets utformning och styrning samt Arbetsförmedlingens och regeringens uppföljning och utvärdering av garantin. Granskningen visar att det finns brister i regeringens styrning och i Arbetsförmedlingens hantering och uppföljning av garantin. Utvärderingar av garantin prioriteras inte av regeringen. Garantin är inte heller anpassad för stora deltagarvolymmer. Upphandlade förmedlingstjänster genom så kallade kompletterande aktörer har inte bidragit till garantins effektivitet. Riksrevisionen rekommenderar regeringen att förbättra styrningen av garantin. Vidare bör Arbetsförmedlingen förbättra sin uppföljning av garantin för att bättre kunna prioritera inom förmedlingsverksamheten och erbjuda insatser inom garantin för deltagare utifrån deras behov.

Länsplanerna för regional transportinfrastruktur (RiR 2009:23)

Regeringen har gett 21 länsplaneupprättare (kommunala samverkansorgan, regionala självstyrelseorgan och länsstyrelser) i uppdrag att fördela medel till åtgärder av särskild betydelse för den regionala och lokala nivån. Länen planerar utifrån en preliminär ram på sammanlagt 33 miljarder kronor. Riksre-

visionen har granskat de förslag till länsplaner som lämnades till regeringen november 2009. Granskningen visar att länen i några viktiga hänseenden inte har levt upp till de krav som ställs i regeringens direktiv. Det gäller främst kraven på att redovisa en samlad effektbedömning och tydligt motivera prioriteringarna för de åtgärder som föreslås. Bristerna gör det svårt att avgöra om valet av åtgärder är det mest effektiva och det långsiktigt mest socialt, ekonomiskt och ekologiskt hållbara alternativet. Likartade brister har påtalats av Riksrevisionen i tidigare planomgångar.

Internationell skattekontroll. Skatteverkets informationsutbyte med andra länder (RiR 2009:24)

Internationaliseringen gör att skattebaser blir mer och mer rörliga, vilket medför en risk för skatteplanering, skatteflykt och skattefusk. Skillnaden mellan den skatt som skulle tas ut om alla skattebetalare redovisade sina verksamheter och transaktioner korrekt och den skatt som i praktiken fastställs brukar kallas för skattefelet. Skatteverket beräknar att skattefelet på det internationella området uppgår till 46 miljarder kronor. Samarbete och utbyte av information med andra länder kan fylla luckor där Skatteverket saknar kontrollinformation och bidra till att minska skattefelet. Ett växande informationsutbyte kräver dock en systematisk och effektiv hantering, både av de kontrolluppgifter Sverige tar emot och de som Sverige skickar till andra länder. Riksrevisionens granskning av Skatteverkets informationsutbyte med andra länder visar på en rad brister i Skatteverkets hantering av informationsutbytet. Detta har fått negativa konsekvenser för Skatteverkets förmåga att hantera ett växande informationsutbyte med andra länder. Ineffektiviteten i informationsutbytet kan få allvarliga följder för Skatteverkets förmåga att upprätthålla informationsutbytets preventiva effekt och i förlängningen att säkra skatteintäkterna.

Resursstyrning i högskolans grundutbildning (RiR 2009:25)

I denna granskning har Riksrevisionen undersökt om det finns processer för en effektiv resursstyrning av grundutbildningen vid universiteten i Göteborg, Karlstad och Umeå. Granskningen visar att de tre lärosätenas kunskap om kostnader och resursanvändning behöver utvecklas. Förbättrad kunskap krävs för lärosätesledningens förmåga att effektivt fördela resurser. Dessutom skulle det stärka ledningens möjlighet att säkerställa ett utbildningsutbud i linje med lärosätets övergripande strategier. Riksrevisionen har i granskningen även undersökt intäkter, kostnader och undervisningsinsats för nio utbildningar. Resultatet synliggör stora skillnader mellan ämnen och mellan lärosäten. Riksrevisionens undersökning visar på en metod för att sammanställa information om hur mycket utbildning studenterna får för pengarna. Riksrevisionen rekommenderar lärosätena att stärka sin resursstyrning genom utvecklad kostnadsredovisning och uppföljning.

Statens garantier i finanskrisen (RiR 2009:26)

Hösten 2008 beslutade riksdagen med en extraordinär berednings- och beslutsprocess om mycket omfattande statliga garantier för att mildra effekterna av den plötsligt uppkomna finanskrisen. Dessa garantier av bankernas inlåning och exportföretagens upplåning, har en omfattning på drygt 3 000 miljarder kronor. Riksrevisionens granskning har inriktats mot garantivillkoren, underlaget för bedömningar av den ekonomiska risken för staten och skattebetalarna, samt återrapportering till riksdagen. Riksrevisionen bedömer att villkoren och de avgifter som tas ut för bank- och insättningsgarantin och inom exportkreditområdet bidrar till att hålla ner statens kostnader för garantierna och ökar möjligheten till återvinning. Riksrevisionen anser däremot att regeringen inte har säkerställt ett tillfredsställande underlag för bedömning av statens risker för framtida kostnader inom garantiområdet. Riksrevisionen anser också att regeringen inte har lämnat en samlad och tydlig återrapportering till riksdagen.

Kriminalvårdens arbete med att förebygga återfall i brott. Verktällighetsplanering och samverkan inför de intagnas frigivning (RiR 2009:27)

Kriminalvårdens verktällighetsplanering används för att planera åtgärder som ska minska risken för att en intagen i anstalt återfaller i brott efter frigivningen. Granskningen visar att Kriminalvården inte lever upp till de krav som ställs på verktällighetsplaneringen. Det finns brister i bland annat kvaliteten, dokumentationen och uppföljningen. Riksrevisionens bedömning är att ledningen inte har varit tillräckligt tydlig i sin styrning eller gett personalen goda förutsättningar. För att en klient inte ska återfalla i brott behövs en effektiv samverkan mellan Kriminalvården och andra berörda myndigheter. Granskningen visar att samverkan inför frigivningen inte ger de intagna samma möjligheter till stöd i olika delar av landet samtidigt som det saknas strukturer för samverkan. Riksrevisionens bedömning är att regeringen inte har ställt tydliga krav på att övriga myndigheter ska samverka, vilket har medfört att samverkan utvecklats olika. De ovan konstaterade bristerna riskerar att leda till att klienterna inte får rätt insats i rätt tid och att de insatser som gjorts inte möts upp av nödvändigt stöd vid frigivningen.

Studenternas anställningsbarhet – regeringens och högskolans insatser (RiR 2009:28)

Enligt högskolelagen ska universitet och högskolor samverka med det omgivande samhället och informera om sin verksamhet. Ett krav på all högskoleutbildning är att den ska utveckla studenternas beredskap att möta förändringar i arbetslivet. En viktig utgångspunkt för denna granskning har varit Bologna-processen, där anställningsbarhet är ett av tre övergripande mål. Riksrevisionens granskning av regeringens, Högskoleverkets samt universitets och högskolors insatser för att främja anställningsbarhet är att det finns stora

variationer mellan olika utbildningsprogram när det gäller i vilken utsträckning studenterna under utbildningen får möjlighet att etablera kontakt med arbetslivet. Granskningen visar också att lärosätenas uppföljning av sina insatser för att främja studenternas anställningsbarhet är outvecklad och att den arbetsmarknadsrelaterade informationen till blivande studenter är otillräcklig.

Gäststudenter i högre utbildning – antagning till svenska lärosäten och prövning av uppehållstillstånd (RiR 2009:29)

De senare åren har intresset från utländska studenter att studera i Sverige ökat kraftigt. Detta ligger i linje med målet att svenska lärosäten ska bedriva ett aktivt internationaliseringsarbete. Det stora antalet sökande har dock satt processerna för antagning och prövning av uppehållstillstånd för studier under stark press. Det har också funnits indikationer på att uppehållstillstånd för studier används för andra syften än studier. Granskningsrapporten behandlar risker vid antagning av gäststudenter från tredje land och vid prövning av uppehållstillstånd för studier. Den visar att antagning till högskolestudier och prövning av uppehållstillstånd för studier är två processer som är avgränsade ifrån varandra och såväl samverkan som informationsutbyte mellan berörda myndigheter är mycket begränsat. Riksrevisionen anser att regeringen bör tydliggöra myndigheternas uppdrag att utreda, följa upp och kontrollera uppehållstillstånd för studier. Riksrevisionen anser också att berörda myndigheter kan förbättra sin samverkan för att effektivisera handläggningen och minska riskerna för att uppehållstillstånden används felaktigt.

Omlokalisering av myndigheter (RiR 2009:30)

Riksrevisionen har granskat effekterna av den omlokalisering av myndigheter som genomfördes för att kompensera regioner där förband lades ned till följd av försvarsbeslutet 2004. Konsumentverket och Statens folkhälsoinstitut flyttades till Karlstad respektive Östersund. Riksrevisionens granskning visar att båda regionerna har kompenserats för de förlorade arbetstillfällena genom omlokaliseringen. Visserligen tillfördes inte lika många arbetstillfällen som försvann i och med förbandsnedläggningarna i de båda regionerna, men de som tillfördes räckte ändå till att kompensera regionerna tack vare den positiva påverkan på den kommunala ekonomin och den privata konsumtionen. Myndigheterna har efter flera år nu återtagit sin verksamhetsvolym, men kostnaderna har varit höga, särskilt om man beaktar produktionsbortfallet under etableringen på de nya orterna.

Tillsynen av överförmyndarna – uppföljningsgranskning (RiR 2009:31)

Granskningsrapporten är en uppföljningsgranskning av den tidigare granskningen Länsstyrelsernas tillsyn av överförmyndare (RiR 2006:5). Sedan 2006 års granskning har regeringen tagit flera initiativ för att stärka länsstyrelsernas

tillsyn. Riksrevisionens uppföljningsgranskning visar dock att regeringens insatser inte i tillräcklig grad uppmärksammat och hanterat behovet av en stärkt bevakning av likabehandling och rättssäkerhet för den enskilde. Jämfört med 2006 års granskning har resurserna för länsstyrelsernas tillsyn ökat. Granskningen visar samtidigt att genomförda insatser inte har varit tillräckliga men även att problemen inte i första hand är en resursfråga. Granskningen visar även på flera påfrestningar i överförmyndarnas verksamhet. De svåra fallen ökar och det befintliga systemet för överförmyndarnas verksamhet utmanas. Riksrevisionen föreslår att regeringen på längre sikt bör undersöka om den nuvarande organisationen av överförmyndarsystemet är ändamålsenlig. Riksrevisionen föreslår också att länsstyrelserna överväger gemensamma bedömningsgrunder vid sin aktgranskning.

Styrning inom arbetsmarknadspolitiken – mål, styrkort och modeller för resursfördelning (RiR 2010:1)

Riksrevisionens granskning av styrningen inom arbetsmarknadspolitiken visar bland annat att inslaget av effektutvärderingar är svagt när regeringen bedömer resultatet av Arbetsförmedlingens verksamhet. Regeringens bedömning baseras dessutom i låg grad på explicita specificeringar av de mål som regeringen har formulerat. Av granskningen framgår vidare att Arbetsförmedlingens styrkort, det vill säga en form av resultatstyrning, har flera svagheter. Det finns till exempel inte något mått som renodlat speglar resultatet av förmedlingens matchningsservice. Arbetsförmedlingens fördelningsmodeller har också brister. De riskerar att leda till att anslagna medel inte fördelas efter de syften som fastställts av Arbetsförmedlingen.

Regeringens försäljning av Vasakronan (RiR 2010:2)

Regeringen beslutade under 2008 att sälja statens aktier i Civitas Holding, ett bolag som ägde samtliga aktier i det statliga fastighetsbolaget Vasakronan. Aktierna såldes till AP Fastigheter för 41,1 miljarder kronor inklusive köparens övertagande av nettoskulder och andra åtaganden om 16,5 miljarder kronor.

Riksrevisionens granskning visar att försäljningen av Vasakronan genomfördes i enlighet med gällande lagstiftning, riksdagsbeslut och i flera avseenden även enligt best practice, det vill säga den metod som av marknaden bedöms vara den mest effektiva för att uppnå högsta pris och i övrigt bästa villkor vid en försäljning av ett statligt fastighetsbolag. Granskningen visar dock att förberedelsefasen, såsom att tidigt etablera en projektgrupp, analys av bolaget, marknaden och tilltänkt process samt upphandling av rådgivare, kunde ha genomförts mer effektivt. Den gemensamma beredningen inom Regeringskansliet av avskiljningen av vissa kulturfastigheter drog ut på tiden. Granskningen visar också att regeringens redovisning till riksdagen i budgetpropositionen ger en god beskrivning av försäljningen.

Från många till en – sammanslagningar av myndigheter (RiR 2010:3)

Försäkringskassan, Skatteverket och Åklagarmyndigheten ombildades under 2004 och 2005 till så kallade enmyndigheter. Sammanslagningarna har syftat till att skapa en större enhetlighet i myndigheternas ärendehandläggning. Riksrevisionens granskning av reformen visar dock att enhetligheten inte ökat på ett entydigt sätt i de ärendeslag som Riksrevisionen granskat vid Försäkringskassan, Skatteverket och Åklagarmyndigheten. Det är fortsatta variationer mellan olika kontor i hur ärenden handläggs. Organisering till en enda myndighet förefaller därför inte vara en garant för att åstadkomma ett mera likformigt beslutsfattande. Reformen har däremot skapat bättre förutsättningar för rättslig styrning och fördelning av resurser inom myndigheterna. Reformerna tycks också ha lett till minskade variationer i handläggningstider vid Försäkringskassan.

Klassificering av kurser vid universitet och högskolor - regeringens styrning och Högskoleverkets uppföljning (RiR 2010:4)

Högskolornas klassificering av kurser är av stor betydelse för tilldelningen av resurser till lärosätenas grundutbildning. Riksrevisionens granskning visar att lärosätena klassificerar kurser på olika sätt och utifrån olika principer samt att lärosätena över tid klassificerat kurser till utbildningsområden med högre ersättningsbelopp. Granskningen visar också att regeringen inte har gett tillräcklig vägledning till lärosätena om hur de ska klassificera kurser samt att Högskoleverkets uppföljning av lärosätenas klassificering av kurser inte varit ändamålsenlig. Enligt Riksrevisionens bedömning har regeringen och Högskolverket bidragit till att lärosätena klassificerar kurser olika och att de därmed kan få olika ersättning för likvärdiga kurser.

Arbetspraktik (RiR 2010:5)

Regeringen inledde 2009 en omfattande satsning på arbetspraktik som en delåtgärd för att mildra finanskrisens och den påföljande lågkonjunkturens effekter på arbetsmarknaden. I denna granskning har Riksrevisionen utvärderat sysselsättningseffekterna av programmet samt det underlag som regeringen tog fram inför satsningen. Granskningen visar att arbetspraktikens sysselsättningseffekter är relativt goda sett till deltids- och timanställningar samt olika former för skyddade anställningar. Programmet har dock lett till färre reguljära tillsvidareanställningar på heltid jämfört med andra arbetsmarknadspolitiska program. Inte heller tidigare studier visar att arbetspraktik skulle ha bättre sysselsättningseffekter än andra programinsatser. Regeringen har heller inte redovisat något sådant underlag.

Arbetsförmedlingens arbete med arbetsgivarkontakter (RiR 2010:6)

Arbetsförmedlingens huvuduppgift är att bidra till en väl fungerande matchning genom att sammanföra arbetsgivare med arbetssökande. Ett viktigt inslag i matchningsarbetet är arbetsgivarkontakter. I denna granskning har

Riksrevisionen undersökt Arbetsförmedlingens arbete med arbetsgivarkontakter. Granskningens konklusion är att Arbetsförmedlingens arbetsgivarkontakter i flera avseenden har utvecklats positivt. Var tredje arbetsgivare använder sig av Arbetsförmedlingen när de rekryterar. Det finns dock risk för att tidsbrist leder till att Arbetsförmedlingens arbetsgivarkontakter konkurreras ut till fördel för mer regelstyrda uppgifter. Av granskningen framgår också att regeringen inte efterfrågar rapportering av arbetsgivarkontakterna, vilket gör det svårt att följa utvecklingen. Riksrevisionen konstaterar också att Arbetsförmedlingen kan utveckla delar av sitt arbete med arbetsgivarkontakterna.

Inställda huvudförhandlingar i brottmål (RiR 2010:7)

Inställda förhandlingar i brottmål är ett känt problem sedan många år tillbaka. Delgivningssvårigheter och att personer inte kommer till förhandlingar är två primära orsaker till att tingsrätten fattar beslut om att ställa in. Inställda förhandlingar leder till ineffektivitet, rättssäkerhetsproblem och höga kostnader. Riksrevisionen har därför granskat problemet med inställda huvudförhandlingar och sökt orsakerna till varför brister uppstår. Granskningen omfattar storstadsområdena Stockholm, Göteborg och Malmö. Riksrevisionen konstaterar att de åtgärder som hittills vidtagits har lett till begränsade resultat. Riksrevisionens övergripande slutsats är därför att regeringen, domstolarna och övriga myndigheter inom rättsväsendet genom bättre ledning, samverkan och ett resultatinriktat arbetssätt kan minska problemets omfattning. En effektiv hantering av så kallade mängdbrott är väsentlig för att minska antalet inställda förhandlingar. Samtidigt sätter gällande lagstiftning en ram för i vilken utsträckning det går att komma åt problemet. Det kan därmed finnas ett behov att se över lagstiftningen och överväga om möjligheten att döma även när den tilltalade inte kommer till rättegången kan utökas.

Sveaskog AB och dess uppdrag (RiR 2010:8)

Sveaskog AB är Sveriges största skogsägare och ägs av staten. Riksrevisionen har granskat om Sveaskog fullgör sitt uppdrag. Granskningens övergripande slutsats är att Sveaskog inte i alla delar utför sitt uppdrag enligt riksdagens intentioner och att regeringen inte i alla delar styr Sveaskog i enlighet med riksdagens uppdrag. Riksrevisionen har identifierat vissa problem och brister i Sveaskogs verksamhet inom bolagets särskilda uppdrag, det vill säga industriägandet, bolagets roll på virkesmarknaden och på markområdet. Sveaskog äger fortfarande industri, trots riksdagsbeslut om att inte vara långsiktig ägare till skogsindustri. Sveaskogs ägande i Setra försvårar möjligheterna att fullgöra uppdraget att som oberoende aktör öka konkurrensen på virkesmarknaden. Sveaskog har fram till 2010 begränsat rätten till ersättningsmark vid reservatsbildning till att omfatta endast mindre skogsägare, trots att riksdagen inte begränsat uppdraget. I granskningen har Riksrevisionen också identifierat svårigheter i Sveaskogs prioriteringar mellan att vara en förebild på miljöområdet och riksdagens och regeringens krav på affärsmässighet. Regeringen har våren 2010 föreslagit ett förändrat uppdrag för Sveaskog. Riksrevisionen

bedömer att förslaget förtydligar uppdraget, men att vissa av de problem som Riksrevisionen pekar på kvarstår.

En förändrad sjukskrivningsprocess (RiR 2010:9)

I syfte att få tillbaka så många sjukskrivna personer som möjligt i arbete har regeringen under de senaste åren genomfört en rad reformer inom sjukförsäkringen. Det har införts en rehabiliteringskedja med bestämda tidpunkter för bedömningar av arbetsförmågan och det har även införts en borte tidsgräns på ett år för rätten till sjukpenning. Reglerna för vad som berättigar till sjukersättning har också ändrats. Riksrevisionen har granskat om rehabiliteringskedjan, ettårsgränsen i sjukförsäkringen och regeländringarna i sjukersättningen har fungerat som avsett. Riksrevisionens granskning visar att regeringen inte gav Försäkringskassan tillräckliga förutsättningar att införa rehabiliteringskedjan på ett bra sätt, vilket gav negativa konsekvenser för tillämpningen av regelverket under de första månaderna efter införandet. Även de regeländringar inom sjukförsäkringen som gjorts därefter har präglats av kort förberedelsestid. Försäkringskassan klarar för närvarande inte att hålla rehabiliteringskedjans tidsgränser, även om utvecklingen går åt rätt håll. Riksrevisionen bedömer också att Försäkringskassans IT-stöd är otillräckligt för de beräkningar som behöver göras till följd av regeländringarna. Riksrevisionen bedömer dock att sjukskrivningsprocessen har blivit mer aktiv och att insatser görs tidigare i sjukfallen än före regeländringarna.

Hanteringen av mängdbrott – en kärnuppgift för polis och åklagare (RiR 2010:10)

Granskningen fokuserar på polisens och åklagarnas hantering av mängdbrott. En förundersökning i ett mängdbrottsärende leds vanligen av en polismyndighet. En större del av hanteringen av mängdbrott vilar därför på polisen. Mängdbrotten omfattar 88 procent av alla ärenden med anmälda brott hos polisen. Mängdbrottshanteringen är en kärnuppgift för både polis och åklagare. Riksrevisionen uppskattar att polisens hantering av mängdbrott kostar cirka 3,3 miljarder kronor årligen, vilket utgör en tredjedel av den samlade kostnaden för polisens utredning och lagföring. Granskningen visar att variationerna i resultat mellan olika delar av landet är stor. Trots att problemen är kända sker inte någon påtaglig förbättring. Riksrevisionen konstaterar att polismyndigheternas och åklagarkamrarnas hantering av mängdbrott kan förbättras.

Enhetlig beskattning? (RiR 2010:11)

En grundläggande princip bakom skattereformen 1990–91 var att beskattningen skulle vara enhetlig, det vill säga att lika inkomster, varor eller tjänster skulle beskattas lika. Målet med skattereformen var att skapa ett långsiktigt stabilt skattesystem som var samhällsekonomiskt mer effektivt än det förutvarande. Riksdagen har så sent som 2009 också upprepat att enhetlighet är en

viktig princip. Sedan skattereformen har det genomförts ett stort antal avvikelser från enhetligheten. Granskningen har listat antalet förslag på förändrad skattelagstiftning åren 1992–2009 till 509 stycken (inklusive punktskatter), varav många inneburit avvikelse från enhetligheten. Riksrevisionens granskning fokuserar på hur ett urval av dessa avvikelser har motiverats, bland annat differentieringen av momsen, nedsättningar av socialavgifterna och ROT-avdraget. Av granskningen framkommer att principen om enhetlighet förefaller ha minskat i betydelse. Det framkommer också att regeringen använder begreppet enhetlighet på ett tänjbart sätt. Under senare år har regeringen också uttryckligen fört fram en alternativ norm för beskattning men konsekvenserna av denna har regeringen inte utrett.