



Riksrevisionens årliga rapport

Sammanfattning

Riksrevisionens styrelse har överlämnat Riksrevisionens årliga rapport 2007 i form av en redogörelse till riksdagen (2007/08:RRS1). Finansutskottet föreslår att riksdagen lägger redogörelsen till handlingarna. Den årliga rapporten innehåller de viktigaste iakttagelserna från det gångna årets revisionsverksamhet. Iakttagelserna inriktas den här gången mot fyra områden i den statliga förvaltningen: (1) Förmågan att säkerställa det statliga åtagandet med hjälp av en fungerande statlig tillsyn, (2) Regeringens redovisning till riksdagen i de budgetpolitiska dokumenten, (3) Genomförandet av arbetsmarknadspolitiken samt (4) Hur myndigheterna säkerställer att verksamheten bedrivs enligt gällande lagar och förordningar.

Utskottet betonar vikten av att regeringen noga överväger Riksrevisionens iakttagelser och rekommendationer på området statlig tillsyn.

Innehållsförteckning

Sammanfattning	1
Utskottets förslag till riksdagsbeslut	3
Redogörelse för ärendet	4
Utskottets överväganden	5
Redogörelse för Riksrevisionens årliga rapport 2007	5
Riksrevisionens årliga rapport 2007	5
Regeringens återrapporering i budgetpropositionen för 2008	7
Finansutskottets ställningstagande	9
<i>Bilaga</i>	
Förteckning över behandlade förslag	13
Redogörelsen	13

Utskottets förslag till riksdagsbeslut

Redogörelse för Riksrevisionens årliga rapport 2007

Riksdagen lägger redogörelse 2007/08:RRS1 till handlingarna.

Stockholm den 27 november 2007

På finansutskottets vägnar

Stefan Attefall

Följande ledamöter har deltagit i beslutet: Stefan Attefall (kd), Pär Nuder (s), Ulf Sjösten (m), Sonia Karlsson (s), Lars Elinderson (m), Roger Tiefensee (c), Monica Green (s), Johan Pehrson (fp), Hans Hoff (s), Peder Wachtmeister (m), Agneta Gille (s), Göran Pettersson (m), Ulla Andersson (v), Tommy Ternemar (s), Emma Henriksson (kd), Mikaela Valtersson (mp) och Ann-Charlotte Hammar Johnsson (m).

Redogörelse för ärendet

Riksrevisionens årliga rapport beslutades av riksrevisorerna den 15 juni 2007. I rapporten behandlas resultaten av granskningarna under det senaste året med beaktande av resultat och iakttagelser från tidigare år. Riksrevisionens styrelse har lämnat en redogörelse till riksdagen (2007/08:RRS1) med anledning av Riksrevisionens årliga rapport 2007. Redogörelsen hänvisades först till KU men överlämnades den 16 oktober till FiU. Inga motioner har lämnats med anledning av redogörelsen.

Den 20 november höll finansutskottet en intern utfrågning av de tre riksrevisorerna Eva Lindström, Lennart Grufberg och Karin Lindell med anledning av Riksrevisionens årliga rapport 2007.

Utskottets överväganden

Redogörelse för Riksrevisionens årliga rapport 2007

Utskottets förslag i korthet

Riksdagen lägger redogörelsen för Riksrevisionens årliga rapport till handlingarna. Utskottet betonar vikten av att regeringen nog överväger Riksrevisionens iakttagelser och rekommendationer på området statlig tillsyn.

Riksrevisionens styrelse har överlämnat Riksrevisionens årliga rapport 2007 i form av en redogörelse till riksdagen (2007/08:RRS1). Inga motioner har väckts med anledning av redogörelsen. Den årliga rapporten ska ge en övergripande bild av de viktigaste iakttagelserna från revisionsverksamheten under det senaste året.

Riksrevisionens årliga rapport 2007

Riksrevisionens viktigaste iakttagelser från det gångna året inriktas mot följande fyra områden i den statliga förvaltningen:

- Förmågan att säkerställa det statliga åtagandet med hjälp av en fungerande statlig tillsyn.
- Regeringens redovisning till riksdagen i de budgetpolitiska dokumenten.
- Genomförandet av arbetsmarknadspolitiken.
- Hur myndigheterna säkerställer att verksamheten bedrivs enligt gällande lagar och förordningar.

Riksrevisorerna skriver att de brister som redovisas i rapporten är allvarliga. Det handlar om rättssäkerhet och hushållning med offentliga medel. Bristerna påverkar medborgarnas vardag och förtroendet för den statliga verksamheten.

Tillsynen fungerar inte

Ett stort antal granskningar av statliga myndigheters tillsyn av framför allt kommunal verksamhet visar enligt Riksrevisionen att tillsynen inte fungerar. Tillsynen sker för sällan och utförs inte enhetligt. Sanktionsmedel används inte i tillräcklig utsträckning och tillsynen följs sällan upp. I vissa fall är det också otydligt vem som ansvarar för tillsynen. Dessa problem är extra allvarliga inom områden som berör grupper som har svårt att göra sig hörda. Riksrevisionen har bl.a. uppmärksammat detta i granskningar av tillsynen av kommunernas hantering av förmåner inom LSS-området och av överförmyndarverksamheten.

Liknande problem finns även inom tillsynen av medborgarnas skydd som konsument. Riksrevisionens granskningar av tillsynen av konsumentskyddet på det finansiella området och tillsynen av fastighetsmäklare visar att staten inte säkerställer att medborgarna får ett gott konsumentskydd.

Bristande transparens i redovisningen av de offentliga finanserna

Riksrevisionen konstaterar att uppföljningen av överskottsmålet brister och att kvaliteten i och redovisningen av prognoserna på både statsbudgetens utgifts- och inkomstsida kan förbättras. Felbedömningar av framtida skatteinkomster på uppemot 2 % av BNP försvårar möjligheten att styra mot överskottsmålet. Nuvarande redovisning av skatteutgifterna är inte tillräckligt överskådlig och hanteringen ger inte en tillräckligt stram budgetprövning.

När det gäller Årsredovisning för staten kan redovisningen förbättras i flera avseenden så att riksdagen får en bättre bild av de offentliga finanserna.

Problem i genomförandet av arbetsmarknadspolitiken

Riksrevisionen konstaterar att ett flertal av de problem som uppmärksammas i olika granskningar på arbetsmarknadspolitikens område fram till hösten 2006 återstår att åtgärda. Det gäller bl.a. risken för s.k. dödviktseffekter inom de arbetsmarknadspolitiska åtgärderna, dvs. att staten subventionerar anställningar som hade ägt rum även utan subventioner. Det handlar också om mycket stora skillnader i effektivitet mellan jämförbara arbetsförmedlingskontor.

Riksrevisionen har även konstaterat brister i hur regeringen informerat riksdagen om resultatutvecklingen inom arbetsmarknadsområdet och vidare att regeringens beslutsunderlag varit bristfälligt när det gäller införandet av nya arbetsmarknadspolitiska åtgärder.

Den interna kontrollen behöver stärkas

Riksrevisionens granskning visar på svagheter i myndigheternas interna styrning och kontroll.

Det finns enligt Riksrevisionen allvarliga brister i hur många ledningar styr och kontrollerar informationssäkerheten vid myndigheten. En konsekvens av detta är att incidenter, t.ex. virusattacker, medfört att medborgare och företag inte fått den service de förväntar sig. Brister i skyddet av webbplatser har också lett till att obehöriga fått tillgång till integritetskänsliga uppgifter. Regeringen har varken ställt krav på myndigheternas arbete eller följt upp om deras informationssäkerhet är tillfredsställande.

Försäkringskassan har enligt Riksrevisionen ännu inte utnyttjat de möjligheter som den nya sammanhållna myndigheten ger. Det finns fortfarande omotiverade regionala variationer i handläggningen och problem

med ofullständiga beslutsunderlag och fusk i socialförsäkringen. De brister som finns i regeltillämpning, kontroll och kunskaper är enligt Riksrevisionen oacceptabla.

Riksrevisionen har även noterat brister när det gäller den interna kontrollen inför Arbetsförmedlingens, Integrationsverkets och Regeringskansliets utbetalning av ekonomiskt stöd. Bristerna har i vissa fall inneburit att arbetsgivare och kommuner har beviljats statligt stöd på felaktiga grunder.

Riksrevisionens rekommendationer

För att få till stånd förbättringar och effektiviseringar utifrån granskningarna krävs enligt Riksrevisionen att riksdagen och regeringen utkräver det ansvar som rapporterna ger underlag för. De problem vi pekat på måste snabbt åtgärdas, skriver Riksrevisionen, och lämnar följande rekommendationer till regeringen:

- Genomför konkreta åtgärder för att åstadkomma en väl fungerande tillsyn. Tillsynens kontrollerande funktion behöver stärkas. Det handlar om tydligare prioriteringar, klargörande av ansvar, ökad likvärdighet i genomförandet och slutligen effektiva sanktionsmedel som verkligen utnyttjas.
- Skapa en större öppenhet kring prognosmetoder och målbeskrivningar i de budgetpolitiska dokumenten. Överväg hur skatteutgifterna ska hanteras i det finanspolitiska ramverket och fortsätt minska deras andel av statsbudgeten.
- Se över mål och målstruktur för arbetsmarknadspolitiken. Utforma de arbetsmarknadspolitiska åtgärderna så att riskerna för dödviktseffekter minskar. Genomför i större utsträckning utvärderingar och försöksverksamhet i syfte att förbättra underlaget för arbetsmarknadspolitiken.
- Klargör myndigheternas ansvar för såväl intern kontroll som informationsskyldigheten gentemot regeringen.

Årlig revision 2006

Riksrevisionen granskar årligen alla myndigheters årsredovisningar i syfte att bedöma om årsredovisningen och underliggande redovisning är tillförlitlig och om räkenskaperna är rättvisande. Utifrån granskningen för 2006 har Riksrevisionen lämnat 260 revisionsberättelser. Av dessa har 11 lämnats med invändning. Riksrevisionen konstaterar att antalet invändningar i revisionsberättelserna ligger på en fortsatt tämligen konstant och låg nivå.

Regeringens återrapporing i budgetpropositionen för 2008

På ett tematiskt plan och mot bakgrund av iakttagelserna i Riksrevisionens årliga rapport redovisar regeringen sin syn i volym 1 i budgetpropositionen för 2008. I övrigt kommenterar regeringen även revisionens iakttagelser i respektive berört politikområdesavsnitt.

Statlig tillsyn

Regeringen är angelägen om att tillsynsverksamheten inom olika verksamhetsområden blir mer effektiv och tydlig. Ett konkret exempel är socialförsäkringsområdet där regeringen gett en särskild utredare i uppdrag att utreda möjliga organisatoriska former för tillsynen (dir. 2007:24). Inriktningen av tillsynen ska vara mot systemtillsyn och effektivitetsgranskning. Funktionen ska vara skild från Försäkringskassan. Uppdraget ska redovisas senast den 31 oktober 2007.

Regeringen skriver vidare att beredningen av en riktlinjeproposition för tillsyn pågår i Regeringskansliet och avsikten är att regeringen till riksdagen ska kunna presentera grundläggande och tydliga principer för tillsyn.

Redovisningen i de budgetpolitiska dokumenten

Regeringen instämmer i Riksrevisionens kritik rörande regeringens uppföljning av överskottsmålet i budgetdokumenten mellan 2000 och 2006. Regeringen anför vidare att man i 2007 års ekonomiska vårproposition redovisade sin syn på de grundläggande motiven för ett överskottsmål för den offentliga sektorns sparande. Regeringen gjorde även bedömningen att uppföljningen av överskottsmålet bör göras med ett flertal indikatorer. Utöver strukturellt sparande föreslogs även en ny genomsnittsindikator. För att stärka tilltron till det finanspolitiska ramverket och dess hållbarhet på lång sikt har regeringen även inrättat ett finanspolitiskt råd, vars uppgift är att årligen följa upp de grundläggande målen för finanspolitiken.

Vidare instämmer regeringen i stora delar av den kritik som Riksrevisionen riktar mot redovisningen av skatteutgifter. Regeringen skriver att det är viktigt att upprätthålla en god budgetdisciplin och att man därför strävar efter att förbättra redovisningen av skatteutgifter. Dock påpekar regeringen att skatteutgifterna är av ganska olika karaktär. Det är för skatteutgifter som utgör alternativ till direkta utgifter som redovisningen behöver förbättras (och inte för s.k. skattetekniskt motiverade avvikelser). Vidare, i syfte att ge utgiftstaket dess avsedda betydelse, avser regeringen att vara mycket restriktiv i sitt nyttjande av s.k. skattekrediteringar för stöd som är att likställa med utgifter. Regeringen ser även fördelar med en budgetprocess som i ökad utsträckning möjliggör en årlig prövning även av utgifter som ligger på budgetens inkomstsida.

Regeringen delar Riksrevisionens uppfattning om att redogörelserna för prognosavvikelserna bör förbättras. Däremot anser regeringen att Riksrevisionens redovisning av prognosavvikelser för skatteprognoserna är felaktig. Oavsett detta anser regeringen att metoderna för att göra prognoser av bolagens inkomstskatter bör utvecklas. Regeringen avser också att fortsätta det redan påbörjade arbetet med att förbättra prognosmetoderna avseende de arbetsmarknadspolitiska programmen och arbetslösheten.

Regeringen kommenterar ganska utförligt Riksrevisionens granskning av Årsredovisning för staten. Regeringen delar visserligen inte Riksrevisionens syn i alla avseenden men avser att överväga synpunkterna i det fortsatta arbetet med att utveckla skrivelsen.

Genomförandet av arbetsmarknadspolitiken

Regeringen skriver att den ändrade inriktningen av arbetsmarknadspolitiken kommer att leda till att de risker och problem Riksrevisionen pekar på, och som härstammar från den tidigare förda politiken på området, minimeras. Antalet arbetsmarknadspolitiska program har exempelvis reducerats och flera åtgärder har avskaffats. De arbetsmarknadspolitiska resurserna ska i första hand användas för matchning mellan arbetssökande och lediga jobb, ökad konkurrens i förmedlingsverksamheten och förbättrad kontroll och enhetligare tillämpning av reglerna inom arbetslöshetsförsäkringen.

Intern styrning och kontroll

Regeringen skriver att man tagit ett antal principiellt viktiga steg i arbetet med att stärka den interna styrningen och kontrollen i staten. Exempelvis trädde en ny internrevisionsförordning i kraft den 1 januari 2007. Vidare har regeringen beslutat om en myndighetsförordning (2007:515) som bl.a. tydliggör ledningens ansvar för den interna styrningen och kontrollen samt om en förordning (2007:603) som preciserar de moment som berörda myndigheter har att utföra för att säkerställa intern styrning och kontroll. ESV har enligt regeringen en central roll i det fortsatta arbetet med att successivt utveckla den interna styrningen och kontrollen vid statliga myndigheter.

Regeringen har också tillsatt en statssekreterargrupp för frågor som är av strategisk betydelse för utvecklingen av elektronisk förvaltning inklusive informationssäkerhet.

Finansutskottets ställningstagande

Innebörden av ”de viktigaste iakttagelserna” och valet av teman

Enligt lagen (2002:1022) om revision av statlig verksamhet m.m. ska ”de viktigaste iakttagelserna” vid effektivitetsrevision och årlig revision samlas i en årlig rapport. Utskottet anser att den årliga rapporten fyller en viktig funktion genom att den översiktligt och tematiskt beskriver det gångna årets revisionsiakttagelser. Det är vidare värdefullt att Riksrevisionen, där så är möjligt, drar mer generella slutsatser på olika områden. Som utskottet tidigare påpekat är det dock inte nödvändigt att ”de viktigaste iakttagelserna” för att fylla sitt syfte alltid måste vara generella och övergripande (bet. 2006/07:FiU8). Det är självklart bra om det finns underlag för att dra generella slutsatser, men en iakttagelse kan mycket väl vara viktig även om den begränsas till ett mer avgränsat område och bygger på en enskild granskning. Utskottet vill också betona vikten av att det av granskningen

tydligt framgår var i beslutskedjan i den verkställande makten, från regeringen ned till den enskilda myndighetens interna arbete, eventuella korrigerande åtgärder bör vidtas. Detta så att riksdagen får ett relevant och tydligt underlag för sitt ansvarsutkrävande gentemot regeringen.

Riksrevisionen har valt att gruppera de viktigaste iakttagelserna i den årliga rapporten 2007 under fyra olika rubriker eller teman. Motsvarande tematiska upplägg har Riksrevisionen haft i samtliga årliga rapporter sedan den första publicerades 2004. En brist i presentationen av teman i den årliga rapporten, i år såväl som 2005 och 2006, är enligt utskottets mening avsaknaden av en tydlig koppling till valet av inriktningar i de årliga granskningsplanerna. Endast i den första årliga rapporten från 2004 gör Riksrevisionen en förhållandevis tydlig redogörelse för i vilken mån granskningsplanens val av teman återkommer som teman i den årliga rapporten. Denna brist på koppling i de senaste årliga rapporterna försvårar en översiktlig jämförelse av vad Riksrevisionen i granskningsplanerna bedömt som viktigt och vad det sedan blivit av dessa planer i granskningsverksamheten.

I det här sammanhanget vill utskottet erinra om den parlamentariska utredning som har till uppgift att följa upp 2003 års reformering av den statliga revisionen (dir. 019-2470-06/07). I utredningens uppdrag ingår bl.a. att studera vilka syften som uppnåtts med Riksrevisionens årliga rapport samt att belysa kriterierna för valda granskningsteman. Uppdraget ska redovisas senast den 1 november 2008.

Regeringens återkoppling med anledning av iakttagelserna i årliga rapporten 2007

Utskottet kan konstatera att regeringens redovisning med anledning av Riksrevisionens årliga rapport, i budgetpropositionen för 2008, har utökats jämfört med föregående år. Särskilt utförlig och specifik är regeringen i sina kommentarer när det gäller iakttagelserna på området Regeringens redovisning i de budgetpolitiska dokumenten. Regeringen delar också i hög grad Riksrevisionens kritik på detta område. När det gäller iakttagelser inom arbetsmarknadspolitiken är dock regeringen betydligt mer kortfattad och hänvisar översiktligt till den ändrade inriktningen av arbetsmarknadspolitiken. De risker och problem som Riksrevisionen pekar på har enligt regeringen orsakats av den tidigare förda arbetsmarknadspolitiken.

På områdena statlig tillsyn samt intern styrning och kontroll besvaras Riksrevisionens iakttagelser främst genom beskrivningar av vad som hittills gjorts på områdena i form av nya förordningar och tillsatta utredningar. Utskottet vill här särskilt betona vikten av att regeringen noga beaktar Riksrevisionens iakttagelser på området statlig tillsyn. Utskottet välkomnar också att regeringen i en riktlinjeproposition avser att presentera grundläggande och tydliga principer för tillsyn. På socialförsäkringsområdet har det också nyligen presenterats en utredning om organisationen och ansvarsfördelningen såvitt avser den statliga tillsynen (SOU:82). Utskottet

förutsätter att regeringen i beredningen av den aviserade riktlinjepropositionen utreder organisation och ansvarsfördelning för den statliga tillsynen mer generellt.

Finansutskottets tidigare behandling av iakttagelser rörande regeringens redovisning i de budgetpolitiska dokumenten

Finansutskottet har under föregående riksmöte behandlat flertalet av de granskningsrapporter som legat till grund för iakttagelserna kring regeringens redovisning till riksdagen i de budgetpolitiska dokumenten. De aktuella granskningsrapporterna rörde det finanspolitiska ramverket och behandlades i betänkande 2006/07:FiU20. Rapporterna var följande:

- RiR 2006:23. Det makroekonomiska underlaget i budgetpropositionerna (framst. 2006/07:RRS16).
- RiR 2006:27. Regeringens uppföljning av överskottsmålet (framst. 2006/07:RRS17).
- RiR 2007:3. Regeringens beredning och redovisning av skatteutgifter (framst. 2006/07:RRS25).

Med anledning av de två förstnämnda rapporterna skrev utskottet i betänkandet:

Utskottet anser att Riksrevisionens synpunkter och rekommendationer i de aktuella rapporterna är relevanta och viktiga. Utskottet kan emellertid konstatera att regeringen i sitt arbete med det finanspolitiska ramverket har beaktat och tagit intryck av Riksrevisionens synpunkter både när det gäller utformningen och uppföljningen av saldomålet och det makroekonomiska underlaget i budgetpropositionerna. Det finns enligt utskottets mening därför ingen anledning att rikta några tillkännagivanden till regeringen med anledning av Riksrevisionens styrelses förslag. Däremot noterar utskottet att en av Riksrevisionens rekommendationer – att rätta till den systematiska underskattningen av den öppna arbetslösheten – varken omnämns av regeringen eller av Riksrevisionens styrelse. Riksrevisionen visar i sin rapport att felen i regeringens prognoser normalt inte är större än hos andra prognosmakare, men med ett undantag. Den öppna arbetslösheten ett år framåt i tiden har systematiskt underskattats på ett sätt som avviker från övriga prognosmakare. Det förefaller enligt Riksrevisionen som om regeringen systematiskt överskattat antalet personer i arbetsmarknadspolitiska åtgärder och därmed underskattat den öppna arbetslösheten. Utskottet delar Riksrevisionens bedömning att ett sådant systematiskt fel bör rättas till.

Vidare skrev utskottet med anledning av RiR 2007:3 Regeringens beredning och redovisning av skatteutgifter:

Utskottet anser att det är värdefullt att Riksrevisionen genomfört en granskning av skatteutgifter och att rapporten reser ett stort antal berättigade frågor kring skatteutgifternas roll i budgeten. Den berör flera stora och principiella frågor om exempelvis prioriteringar i arbetet med budgeten, underlag för såväl regeringen som riksdagen för deras budgetbeslut och riksdagens möjligheter att kontrollera och följa upp användningen av statens medel. [...] Utskottet förutsätter att regeringen

i det fortsatta arbetet med översynen tar Riksrevisionens synpunkter i beaktande och i budgetpropositionen för 2008 redovisar för riksdagen hur man ser på frågorna och vilka åtgärder man anser vara lämpliga.

Ytterligare en granskningsrapport som ligger till grund för de viktigare iakttagelserna på detta område är rapporten Regeringens skatteprognoser (RiR 2007:5). Denna har överlämnats av Riksrevisionens styrelse i form av en redogörelse (2007/08:RRS2) till riksdagen och kommer att beredas av finansutskottet senare under innevarande riksmöte.

Tydligare redovisning av om en granskningsrapport anses färdigbehandlad

Finansutskottet har tidigare efterfrågat en ökad tydlighet från regeringens sida när det gäller om en viss granskningsrapport anses färdigbehandlad av regeringen (bet. 2006/07:FiU8). Som svar på finansutskottets önskemål anges i år 67 rapporter som slutbehandlade i volym 1 i budgetpropositionen. Av dessa har 22 granskningsrapporter lagts till handlingarna, 39 hänvisar till en budgetproposition, åtta hänvisar till regeringsbeslut (beslut om regleringsbrev eller utredningsdirektiv) och en hänvisar till övrig proposition. Två av den senaste 12-månadersperiodens granskningsrapporter har avskrivits som slutbehandlade (RiR 2006:22 Arbetsförmedlingen och RiR 2006:28 Anställningsstöd). Med slutbehandlad avses enligt regeringen att det ärende som respektive granskningsrapport ger upphov till är avskrivet. Samtidigt påpekar regeringen att detta inte hindrar att sakfrågan i sig ägnas ytterligare uppmärksamhet i regeringens fortsatta arbete med att utveckla och effektivisera den statliga förvaltningen. När det gäller pågående eller kommande arbeten är strävan enligt regeringen att i möjligaste mån ange en tidsram. Utskottet välkomnar regeringens tydligare redovisning av om en granskningsrapport är färdigbehandlad eller inte.

Utskottets sammanfattande ställningstagande

Utskottet föreslår att redogörelsen för Riksrevisionens årliga rapport 2007 läggs till handlingarna.

BILAGA

Förteckning över behandlade förslag

Redogörelsen

Redogörelse 2007/08:RRS1 Riksrevisionens styrelses redogörelse angående Riksrevisionens årliga rapport 2007.