



Riksrevisionens årliga rapport 2006 (redog. RRS1)

Sammanfattning

Riksrevisionens styrelse har överlämnat Riksrevisionens årliga rapport 2006 i form av en redogörelse till riksdagen (2006/07:RRS1). Finansutskottet föreslår att riksdagen lägger redogörelsen till handlingarna. Den årliga rapporten ska innehålla de viktigaste iakttagelserna från det gångna årets revisionsverksamhet. Sammanfattningsvis konstaterar riksrevisorerna att regeringen inte till fullo lever upp till sitt ansvar att på ett tydligt sätt styra den statliga förvaltningen och ge riksdagen tillräcklig information. Myndigheter och bolag behöver få tydligare förutsättningar för att kunna bedriva sina verksamheter effektivt. När det gäller regeringens återrapportering med anledning av Riksrevisionens granskning konstaterar utskottet att den successivt fördjupats under de tre år som den årliga rapporten lämnats. Därutöver lämnar utskottet vissa synpunkter på formerna för regeringens återrapportering i budgetpropositionen.

Innehållsförteckning

Sammanfattning	1
Utskottets förslag till riksdagsbeslut	3
Redogörelse för ärendet	4
Utskottets överväganden	5
Redogörelse för Riksrevisionens årliga rapport 2006	5
Riksrevisionens årliga rapport 2006	5
Regeringens återsrapportering i budgetpropositionen för 2007	8
Finansutskottets ställningstagande	10
<i>Bilaga</i>	
Förteckning över behandlade förslag	12
Redogörelsen	12

Utskottets förslag till riksdagsbeslut

Redogörelse för Riksrevisionens årliga rapport 2006

Riksdagen lägger redogörelse 2006/07:RRS1 till handlingarna.

Stockholm den 28 november 2006

På finansutskottets vägnar

Stefan Attefall

Följande ledamöter har deltagit i beslutet: Stefan Attefall (kd), Ulf Sjösten (m), Anna Lilliehöök (m), Sonia Karlsson (s), Lars Elinderson (m), Roger Tiefensee (c), Monica Green (s), Christer Nylander (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 Jörgen Hellman (s).

Redogörelse för ärendet

Riksrevisionens styrelse har överlämnat Riksrevisionens årliga rapport 2006 till riksdagen i form av en redogörelse (2006/07:RRS1). I rapporten behandlas resultaten av granskningarna under det senaste året med beaktande av resultat och iakttagelser från tidigare år. Syftet med rapporten är att lämna ett underlag för ansvarsutkrävande men också att medverka till god resursanvändning och effektiv förvaltning i staten.

Inga motioner har väckts med anledning av redogörelsen.

Utskottets överväganden

Redogörelse för Riksrevisionens årliga rapport 2006

Utskottets förslag i korthet

Utskottet föreslår att riksdagen lägger redogörelsen för Riksrevisionens årliga rapport 2006 till handlingarna. Utskottet framför vissa synpunkter på formerna för regeringens återrapportering med anledning av den årliga rapporten.

Riksrevisionens styrelse har överlämnat Riksrevisionens årliga rapport 2006 i form av en redogörelse till riksdagen (2006/07:RRS1). Inga motioner har väckts med anledning av rapporten. Den årliga rapporten ska ge en övergripande bild av de viktigaste iakttagelserna från revisionsverksamheten under det senaste året.

Riksrevisionens årliga rapport 2006

Under det gångna året har Riksrevisionen genomfört ett trettiotal effektivitetsgranskningar. Inom ramen för den årliga revisionen har 260 myndigheter granskats. Revisorer har förordats i ett 60-tal statliga bolag och stiftelser. Den årliga rapporten är den tredje i sitt slag. I likhet med tidigare år presenteras iakttagelserna utifrån ett ansvarsperspektiv.

Regeringens styrning av myndigheterna

Liksom i föregående års rapport konstaterar Riksrevisionen att regeringens styrsignaler till de granskade verksamheterna är otydliga. Iakttagelserna gäller otydliga mål för verksamheter, brister i kraven på uppföljning samt risker med delat ansvar. Detta ger konsekvenser för den statliga verksamhetens resultat. Exempelvis visar granskningen av Arbetsmarknadsverkets insatser för att minska deltidsarbetslösheten (RiR 2006:1) att otydligt uttryckta mål riskerar att försvåra insatser för att få ner deltidsarbetslösheten. Granskningen av inköpssamordningen i staten (RiR 2005:10) visar på stora brister i kraven på uppföljning, vilket innebär att det inte går att avgöra om verksamheten når uppsatta mål. Granskningen av konsumentskyddet inom den finansiella sektorn (RiR 2006:12) visar att regeringen inte gett någon av de ansvariga tillsynsmyndigheterna, Finansinspektionen och Konsumentverket, ett övergripande ansvar för insatserna på det finansiella området.

Styrningen av de statliga bolagen

Riksrevisionen har granskat formerna för regeringens styrning av 41 statliga bolag (RiR 2006:11). Formerna för statens ägarstyrning av dessa bolag är oklara. Risken finns att samhällsuppdragen, som ofta utgör grunden till att verksamheten är ett statligt åtagande, inte ges samma prioritet som de vanligen mer tydliga ekonomiska målen. Styrningen sker med många olika typer av dokument som inte blir aktiebolagsrättsligt bindande. Uppdragen till bolagen är många gånger otydliga, liksom redovisningen av vilka resultat de uppnått. Hur samhällsuppdragen utförs kommer därmed sällan till medborgarnas och riksdagens kännedom. Ett förtydligande av bolagens samhällsuppdrag skulle också bidra till att klargöra om de ska tillämpa lagen om offentlig upphandling (LOU), något som kan få stora samhällsekonomiska konsekvenser (RiR 2006:15).

Svårigheter att kontrollera kostnadsutvecklingen

En svag styrning kan enligt Riksrevisionen också yttra sig som svårigheter att kontrollera kostnadsutvecklingen. Det handlar både om bristande beslutsunderlag och om svaga kontrollmekanismer till följd av de konstruktioner som regeringen valt för vissa reformer. Ett exempel på en kostnadsdrivande konstruktion är när finansieringen ligger hos en aktör och beslut om användning utan ekonomiskt ansvar ligger hos en annan aktör. Vidare har regeringens underlag inför riksdagens beslut om finansiella åtaganden i många fall uppvisat brister.

Riksrevisionen anser att regeringens redovisning till riksdagen av resultaten av den statliga verksamheten är ofullständig. Alla inkomster och utgifter redovisas inte tydligt. Utgiftstakets betydelse minskar genom att utgifter i ökande grad inte redovisas över anslag och därmed inte heller blir föremål för samma budgetprövning som andra utgifter. Exempelvis finansieras stöd och transfereringar via skattekrediteringar.

Riksrevisionen konstaterar att myndigheternas förvaltningsanslag och sakanslag inte hålls åtskilda i ett antal fall (RiR 2006:17). Detta försvårar styrningen av förvaltningen genom att anslagens ändamål blir otydliga för regering och riksdag.

Bristande transparens i statens budget och redovisning leder till att riksdagen får en ofullständig bild av de statliga finanserna vilket försvårar ett välgrundat beslut om statsbudget. Det otillräckliga underlaget för att bedöma den statliga verksamhetens resultat försvårar också utövandet av riksdagens kontrollmakt.

Förvaltningens genomförande av sina uppdrag

Flera granskningar har visat att den likvärdiga behandlingen av medborgarna brister på grund av att centrala myndigheter inte förmår samordna verksamheten. Granskningarna visar vidare att det finns omfattande problem med länsstyrelsernas tillsyn. Riksrevisionen menar att den pågående

översynen inom ramen för Ansvarskommitténs arbete (avseende den framtida ansvarsfördelningen mellan stat och kommun respektive landsting) är av central betydelse för en långsiktig lösning av dessa problem.

Riksrevisionen konstaterar också att viktig information om myndigheters verksamhet i många fall inte rapporteras till regeringen, vilket leder till att regering och riksdag får otillräckligt beslutsunderlag. Här menar Riksrevisionen att det är viktigt att göra det tydligt för myndigheterna att de har ett ansvar för att, utöver den återrapportering som ska ske enligt krav i regleringsbrev och andra beslut, informera regeringen om väsentliga förhållanden i verksamheten.

Förvaltningens interna styrning och kontroll

Antalet invändningar i revisionsberättelserna ligger på en tämligen konstant och låg nivå, och kvaliteten i myndigheternas redovisningar är enligt Riksrevisionen på det stora hela god.

Riksrevisionen betonar emellertid att intern styrning och kontroll inte enbart får syfta till att säkerställa en rättvisande redovisning. Ett av de viktigaste syftena med intern styrning och kontroll är att den ska bidra till att uppnå de mål som är uppställda för verksamheten. Nuvarande reglering i verksförordningen av myndighetschefens ansvar är i allt väsentligt fokuserad på kontroll och förvaltning och mindre på styrning, resultat och målfyllelse. Granskningar visar att det finns svagheter inom resultatredovisningen i den statliga förvaltningen och i dess samspel med den finansiella styrningen. Det är ofta svårt för myndigheterna att omformulera regeringens styr signaler till tydliga mål för verksamheten.

Riksrevisorernas slutsatser och rekommendationer

Sammanfattningsvis konstaterar riksrevisorerna att regeringen till viss del inte lever upp till sitt ansvar att på ett tydligt sätt styra den statliga förvaltningen och ge riksdagen tillräcklig information. Myndigheter och bolag behöver få tydligare förutsättningar för att kunna bedriva sina verksamheter effektivt. Större tydlighet innebär dock inte att det behövs mer omfattande eller mer detaljerad styrning. Riksrevisorerna pekar på följande viktiga områden som kräver åtgärder av regeringen:

- De statliga bolagen ska styras på ett tydligt sätt och inom ramen för aktiebolagslagen.
- Bättre resultatstyrning förutsätter tydligare ansvar på alla nivåer i verkställighetskedjan. Riksrevisionens uppfattning är att det bör skapas ett sammanhållet ansvar inom Regeringskansliet för hur förvaltningspolitiken ska stödja den ekonomiska styrningen i staten.
- Den statliga tillsynen bör stärkas i syfte att säkerställa att lagar och regler tillämpas och att det sker på ett enhetligt sätt.

- Pågående utredningar, som exempelvis Ansvarskommitténs arbete och översynen av resultatstyrningen, måste utnyttjas i syfte att få ett helhetsgrepp om förvaltningspolitiken.

Regeringens återrapportering i budgetpropositionen för 2007

Preciserat samhällsuppdrag i statliga bolag

Angående Riksrevisionens iakttagelser om bristande styrning i de statliga bolagen skriver regeringen att det finns anledning att precisera samhällsuppdraget för vissa berörda bolag.

Styrformen resultatstyrning ska utvärderas

Regeringen menar att det är angeläget att de praktiska erfarenheter som hittills vunnits tas till vara i det fortsatta arbetet med att utveckla resultatstyrningen. Regeringen har därför tillkallat en särskild utredare med uppdrag att utvärdera styrformen resultatstyrning (dir. 2006:30). Uppdraget ska redovisas senast den 28 september 2007. Därutöver pågår en informell dialog mellan Finansdepartementet och finansutskottets kansli i syfte att komma fram till hur regeringen på bästa sätt kan svara mot riksdagens behov av återrapportering.

Principen om bruttoredovisning ska följas i högre grad

Regeringen anser att principen att bruttoredovisa statens inkomster och utgifter är avgörande för tydligheten i budgetdokumenten. Det förekommer dock att vissa utgifter hanteras på statsbudgetens inkomstsida, s.k. skatteutgifter. Regeringen föreslår att skatteutgifternas omfattning minskas kraftigt 2007 (7,8 miljarder kronor jämfört med 14,7 miljarder kronor 2006).

Sakanslag och förvaltningsanslag bör hållas isär

Strävan ska enligt regeringen vara att sakanslag inte belastas med förvaltningsutgifter. Detta synsätt rymmer enligt regeringen möjligheten att i vissa fall låta myndigheternas administration av utbetalningar av transfereeringar belasta berört sakanslag. Regeringen informerar riksdagen om sådana avsteg i anslutning till en beskrivning av anslagets ändamål i budgetpropositionen eller i den ekonomiska vårpropositionen. Vidare uppger regeringen att en realekonomisk fördelning på utgiftsområden lämnas i budgetpropositionen och i årsredovisning för staten.

Förtydligad redovisning av beställningsbemyndiganden

Regeringskansliet har tillsammans med ESV gjort en översyn i syfte att förbättra tillämpningen och redovisningen av beställningsbemyndiganden. Som ett resultat av denna översyn uppger regeringen att förslaget till riksdagsbeslut om bemyndiganden utformas på ett delvis nytt sätt i budgetpro-

positionen för 2007. Avsikten är att förtydliga att bemyndigandet avser förpliktelser som medför behov av framtida anslag. Även förtydliganden i vissa förordningar bereds för närvarande.

Den statliga förvaltningens organisation ska ses över

Regeringen ska se över den statliga förvaltningens organisation. Syftet är att effektivisera och få till stånd en tydligare och mer överskådlig förvaltningsstruktur. Översynen ska också pröva hur långt det offentliga åtagandet bör sträcka sig och om det finns behov av att förändra uppgiftsfördelningen mellan olika myndigheter. Den omorganisation av stabsmyndigheterna Statskontoret, Verva och ESV som genomfördes av den tidigare regeringen, avses också ses över. Syftet är att ytterligare stärka och samordna det stöd som stabsmyndigheterna ger regeringen i förvaltningspolitiska frågor.

Angående granskningsrapport Samordnade inköp (RiR 2005:10, 2005/06:RRS9) anger regeringen att den för närvarande bereds i Regeringskansliet.

Likvärdig behandling av medborgarna viktig

Regeringen betonar vikten av att myndigheterna behandlar medborgarna på ett likvärdigt sätt. Det kräver dels att den interna styrningen inom och samordningen mellan myndigheter fungerar väl, dels att statens styrning av den kommunala verksamheten utvecklas. Innan formerna för detta preciseras vill regeringen avvakta resultatet av Ansvarskommitténs arbete.

Regeringen betonar att länsstyrelsernas tillsyn ska ske på ett likvärdigt sätt över hela landet. Regeringen avser att i en riktlinjeproposition under 2007 presentera grundläggande och tydliga principer för tillsyn.

Ökade krav på myndigheternas återrapportering

Regeringen har för avsikt att ytterligare tydliggöra för myndigheterna att de har ett ansvar för att, utöver den återrapportering som anges i regleringsbrev och andra beslut, informera regeringen om väsentliga förhållanden i verksamheten.

Förvaltningens interna styrning och kontroll ska stärkas

Regeringen uppger att det är angeläget att den interna styrningen och kontrollen i förvaltningsmyndigheter stärks.

Utöver Riksrevisionens kritik på detta område konstaterar regeringen att finansutskottet anmodat regeringen att snarast återkomma till riksdagen med en samlad och utförlig redovisning av åtgärder som vidtagits med anledning av påtalade brister vid hantering av anslag och bemyndiganden på myndigheterna (bet. 2005/06:FiU21).

Regeringen uppger att en arbetsgrupp är tillsatt inom Finansdepartementet med uppgift att komma med förslag som stärker styrningen av och förtydligar kraven på myndigheterna. Arbetsgruppen har i form av en depar-

tementsstencil, utarbetat ett författningsförslag, Intern styrning och kontroll i staten, Förslag till gemensamt ramverk (Ds 2006:15). Förordningen föreslås gälla förvaltningsmyndigheter under regeringen som har skyldighet att inrätta intern revision. Förslaget har remitterats och ärendet bereds inom Regeringskansliet.

Vidare bereds en ny internrevisionsförordning i Regeringskansliet. Förslaget innebär ett förtydligande av professionen statlig internrevision och ambitionen är att förordningen ska träda i kraft den 1 januari 2007.

Redovisningen av granskningsärenden i budgetpropositionen

Regeringen uppger i budgetpropositionen att man successivt i ökande grad för riksdagen kommer att tydliggöra när ett granskningsärende bedöms som färdigbehandlat. Detta efter påpekande av finansutskottet i samband med riksdagsbehandlingen av förra årets årliga rapport från Riksrevisionen (bet. 2005/06:FiU15). För pågående eller kommande arbeten är strävan dessutom att i möjligaste mån ange en tidsram. Dessa redovisningar ska läggas i anslutning till respektive politikområdesavsnitt.

Finansutskottets ställningstagande

Regeringen är enligt budgetlagen skyldig att rapportera till riksdagen vad den gjort med anledning av Riksrevisionens granskningar. Enligt finansutskottets uttalande i samband med inrättandet av myndigheten Riksrevisionen bör redovisningen vara både samlad och fyllig (bet. 2002/03:FiU20). Regeringen är således skyldig att rapportera till riksdagen oavsett om en viss granskning inneburit att Riksrevisionens styrelse utnyttjat sin initiativrätt eller inte.

De viktigaste iakttagelserna ska framgå av årliga rapporten

Enligt lagen (2002:1022) om revision av statlig verksamhet m.m. är det ”de viktigaste iakttagelserna” under det senaste årets granskningar som ska samlas i den årliga rapporten. Det innebär att dessa iakttagelser inte alls behöver vara generella och övergripande utan tvärtom kan vara av mycket konkret slag, direkt hämtade ur en specifik granskningsrapport. Det kan noteras att Riksrevisionen i den årliga rapporten 2006, utöver att redovisat rena iakttagelser, även lämnar rekommendationer eller förslag till åtgärder till regeringen. Dessa rekommendationer är något mer konkreta jämfört med dem som lämnades i den årliga rapporten 2005.

När det gäller regeringens återrapportering med anledning av Riksrevisionens granskning är en övergripande slutsats att den successivt fördjupats under de tre år som den årliga rapporten lämnats. Samtliga av det senaste årets granskningsrapporter refereras i budgetpropositionen. I cirka en tredjedel av fallen redogör regeringen för åtgärder som vidtagits eller avses vidtas med anledning av de brister som uppmärksammas i granskningarna.

Formerna för redovisningen av granskningsärendena i budgetpropositionen

I samband med finansutskottets behandling av Riksrevisionens årliga rapport 2005 efterfrågade finansutskottet något slags klargörande skrivning i budgetpropositionen, huruvida regeringen anser att ett visst ärende kan anses färdigbehandlat (bet. 2005/06:FiU15). Vidare att för pågående eller kommande arbeten borde regeringen i möjligaste mån ange en tidsram. Sådana skrivningar skulle enligt utskottet lämpligen läggas i anslutning till den övergripande redogörelsen för Riksrevisionens granskning i volym 1 i budgetpropositionen.

Som framgått ovan anger regeringen i budgetpropositionen att man har ambitionen att åtminstone delvis tillgodose riksdagens önskemål i detta avseende. Regeringen skriver att man ”successivt i ökande grad för riksdagen kommer att tydliggöra när ett granskningsärende bedöms som färdigbehandlat”. Dock anser regeringen att skrivningar om när en rapport anses slutbehandlad ska ligga under respektive politikområde, i stället för i anslutning till den övergripande redogörelsen för Riksrevisionens granskningar.

En handfull granskningsrapporter anges också som slutbehandlade i budgetpropositionen för 2007, och då främst rapporter som gäller tidigare års granskning. Exempelvis skriver regeringen i anslutning till politikområdet Finansiella system och tillsyn inom utgiftsområde 2:

Behandlingen av tre tidigare rapporter av effektivitetsrevisionen bedöms avslutad, nämligen Premiepensionens första år (RiR 2004:16), Den statliga garantimodellen (RiR 2004:4, 2003/04:RRS8, bet. 2003/04:FiU28, rskr. 2003/04:304 och 305) samt Statliga myndigheters bemyndiganderedovisning (RiR 2005:20, 2005/06:RRS13, bet. 2005/06:FiU21, rskr. 2005/06:370).

Utskottet anser att ett kort omnämnande om att en rapport anses slutbehandlad, förutom i anslutning till respektive politikområde, även borde lämnas i det övergripande revisionsavsnittet volym 1, då detta skulle ge en bättre överblick. Vidare uppger regeringen inte i något fall någon tidsram för när en rapport bedöms vara slutbehandlad. Inte heller skriver regeringen någon särskild kommentar om detta. I övrigt är skrivningarna om att en rapport anses slutbehandlad tydliga och i enlighet med finansutskottets önskemål.

Utskottets sammanfattande ställningstagande

Utskottet föreslår att redogörelsen för Riksrevisionens årliga rapport 2006 läggs till handlingarna.

BILAGA

Förteckning över behandlade förslag

Redogörelsen

Redogörelse 2006/07:RRS1 Riksrevisionens styrelses redogörelse angående Riksrevisionens årliga rapport 2006.