



Riksrevisorernas årliga rapport

Sammanfattning

Riksrevisionens styrelse har överlämnat Riksrevisorernas årliga rapport 2010 i form av en redogörelse till riksdagen (2010/11:RRS1). Finansutskottet föreslår att riksdagen lägger redogörelsen till handlingarna. Den årliga rapporten innehåller de viktigaste iakttagelserna från det gångna årets revisionsverksamhet. Denna gång fokuserar redogörelsen på fem reformer och omvärldshändelser som präglat både den statliga verksamheten och samhällsutvecklingen de senaste åren: 1) regeringens nya krav på myndigheters interna kontroll, styrning och redovisning, 2) strukturförändringarna inom den statliga förvaltningen, 3) regeringens ägarförvaltning och försäljning av statliga bolag, 4) förändringarna inom arbetsmarknadsområdet samt 5) regeringens rapportering och uppföljning när det gäller risker i statens ekonomiska åtaganden.

Innehållsförteckning

Sammanfattning	1
Utskottets förslag till riksdagsbeslut	3
Redogörelse för ärendet	4
Utskottets överväganden	5
Redogörelse för Riksrevisorernas årliga rapport 2010	5
Den årliga rapporten i sammandrag	5
Regeringens redovisning i budgetpropositionen för 2011 med anledning av Riksrevisionens iakttagelser	8
<i>Bilaga</i>	
Förteckning över behandlade förslag	11
Redogörelsen	11

Utskottets förslag till riksdagsbeslut

Redogörelse för Riksrevisorernas årliga rapport 2010

Riksdagen lägger redogörelse 2010/11:RRS1 till handlingarna.

Stockholm den 18 november 2010

På finansutskottets vägnar

Anna Kinberg Batra

Följande ledamöter har deltagit i beslutet: Anna Kinberg Batra (M), Thomas Östros (S), Elisabeth Svantesson (M), Jennie Nilsson (S), Göran Pettersson (M), Jörgen Hellman (S), Ann-Charlotte Hammar Johnsson (M), Monica Green (S), Bo Bernhardsson (S), Annie Johansson (C), Marie Nordén (S), Staffan Anger (M), Mikaela Valtersson (MP), Anders Sellström (KD), Johnny Skalin (SD), Gunnar Andrén (FP) och Jacob Johnson (V).

Redogörelse för ärendet

Riksrevisorernas årliga rapport beslutades av riksrevisorerna den 10 juni 2010. I rapporten redovisar riksrevisorerna granskningarna under det senaste året ur ett brett perspektiv och drar samlade slutsatser från de iakttagelser som gjorts inom såväl den årliga revisionen som effektivitetsrevisionen. Riksrevisionens styrelse har lämnat rapporten till riksdagen i form av en redogörelse (2010/11:RRS1). Inga motioner har lämnats med anledning av redogörelsen.

Utskottets överväganden

Redogörelse för Riksrevisorernas årliga rapport 2010

Utskottets förslag i korthet

Riksdagen lägger redogörelsen för Riksrevisorernas årliga rapport till handlingarna.

Allmänt

Riksrevisionens styrelse har överlämnat Riksrevisorernas årliga rapport 2010 i form av en redogörelse till riksdagen (2010/11:RRS1). Inga motioner har väckts med anledning av redogörelsen. Den årliga rapporten ska ge en övergripande bild av de viktigaste iakttagelserna från revisionsverksamheten under året.

Den årliga rapporten i sammandrag

I rapporten fokuserar riksrevisorerna på följande fem reformer och omvärldshändelser som präglat både den statliga verksamheten och samhällsutvecklingen de senaste åren: 1) regeringens nya krav på myndigheternas interna kontroll, styrning och redovisning, 2) strukturförändringarna inom den statliga förvaltningen, 3) regeringens ägarförvaltning och försäljning av statliga bolag, 4) förändringarna inom arbetsmarknadsområdet samt 5) regeringens rapportering och uppföljning när det gäller risker i statens ekonomiska åtaganden.

1) Regeringens nya krav på myndigheternas interna kontroll, styrning och redovisning

Grunden i Riksrevisionens granskning är att säkerställa att myndigheterna ger en tillförlitlig redovisning av ekonomi och verksamhet. Utifrån granskningen för 2009 har Riksrevisionen lämnat 249 revisionsberättelser. Av dessa har 12 lämnats med invändning. 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.

Från och med 2009 trädde en förändring i anslagsförordningen i kraft som innebär en övergång från utgiftsmässig till kostnadsässig avräkning av förvaltningsutgifter. I praktiken gäller de nya reglerna myndigheternas förvaltningsanslag eftersom transfereringar även fortsättningsvis avräknas utgiftsmässigt. Skillnaden mot det tidigare sättet att redovisa är att avräkningen av anslaget ska göras på samma år som kostnaden hänför sig till.

Under 2009 har Riksrevisionen granskat hur myndigheterna klarat anpassningen till kostnadsmässig anslagsavräkning. Granskningen har inriktats mot hur myndigheterna beräknat övergångseffekter, att de lagt upp nödvändiga nya konton samt att de bokfört övergångseffekten korrekt. Dessutom har kontroll gjorts av 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.

2) Strukturförändringarna inom den statliga förvaltningen

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 förvaltning och enhetlig handläggning vid myndigheterna. Enligt Riksrevisionen visar dess granskningar bl.a. att sammanslagningarna av de tidigare koncernmyndigheterna till sammanhållna nationella enmyndigheter inte nått målen att skapa en mer effektiv förvaltning och enhetlig handläggning vid myndigheterna. Regeringen och myndigheterna har i många fall underskattat svårigheterna med ett genomföra strukturförändringarna. Riksrevisionen pekar på att det behövs en tydlig styrning av hur målen med förändringarna ska nås. Regeringen har inte heller skaffat sig tillräcklig kunskap om reformens effekter på enhetlighet i handläggningen, vilket gör det svårt att resultatstyra myndigheterna mot ökad enhetlighet. Riksrevisionen påpekar 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.

3) Regeringens ägarförvaltning och försäljning av statliga bolag

Riksrevisionen konstaterar att problemet med brister i styrningen av de statliga bolagen kvarstår, trots att Riksrevisionen påtalat dessa brister vid tidigare års revisioner. Både särskilda samhällsmål och ekonomiska mål behöver förtydligas. Dessutom är det viktigt att det görs en tydligare prioritering mellan målen. Risken är annars att det uppstår en målkonflikt mellan dem, vilket ofta leder till att bolagen prioriterar de ekonomiska målen. Styrningen av bolagen bör också dokumenteras på ett bättre sätt än som sker i dag för att skapa möjligheter till insyn i viktiga processer och händelseförlopp. Riksrevisionen har i alla 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. Någon sådan sammanställning har ännu inte genomförts.

4) Förändringarna inom arbetsmarknadsområdet

Riksrevisionen är medveten om att en kraftig lågkonjunktur innebär svårigheter för regeringen och Arbetsförmedlingen att anpassa arbetsmarknadspolitiska insatser till de snabbt förändrade behoven på arbetsmarknaden. Slutsatserna från Riksrevisionen blir ändå att politiken måste styras, implementeras, utvärderas och redovisas oberoende av konjunkturläge.

5) Regeringens rapportering och uppföljning när det gäller risker i statens ekonomiska åtaganden

År 2009 motsvarade de statliga utgifterna 27 % av BNP enligt nationalräkenskaperna. Statsskulden uppgick till ca 38 % av BNP. Statens ekonomiska åtaganden och riskexponering är emellertid väsentligt större än vad som framgår av officiell statistik och redovisning. Den samlade statsfinansiella riskexponeringen fångas inte upp i redovisningarna. En breddning och fördjupning av regeringens information om de risker som är förknippade med statliga åtaganden, explicita eller implicita, är viktig för att tydliggöra tänkbara statsfinansiella konsekvenser.

Regeringens rapportering om statens och den offentliga sektorns ekonomi har enligt Riksrevisionen visserligen förbättrats och utvecklats. Det finns dock risker i statens verksamhet som inte blir väl belysta i rapportering och uppföljning trots att de kan få en väsentlig inverkan på statens ekonomi. Otydligheterna kan gälla regelverket om hur sådana åtaganden och risker ska redovisas, men även metoderna för riskbedömning. I korthet anför Riksrevisionen följande:

De statliga garantierna

Garantiramarna 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 BNP. Hälften av ramen utnyttjades. Inga garantiåtaganden har dock hittills behövt infrias.

Utsläppsrätter

Redovisning av utsläppsrätter har förbättrats genom att regeringen har infört en tilläggsupplysning om innehavet och överskottet av utsläppsrätterna i Årsredovisning för staten.

Skattesystemet

Riksrevisionen påpekar att 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 ökad differentiering av skatter medför risk för ökade gränsdragningsproblem och därmed ökade kostnader för kontroll och uppbörd.

Vid granskningen av den internationella skattekontrollen fann Riksrevisionen stora brister i Skatteverkets hantering av informationsutbytet med andra länder (RiR 2009:24). Denna ineffektivitet kan få allvarliga konsekvenser för Skatteverkets förmåga att upprätthålla informationsutbytet preventiva effekt och att säkra skatteintäkterna.

När det gäller uppskovet med att betala kapitalvinstskatt vid försäljning av privatbostäder (bostadsuppskovet) och den uppskjutna beskattningen av privatpersoners pensionssparande (pensionssparavdraget) pekar revisorerna på 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 bl.a. 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. Uppskoven uppgår i dag till 600–700 miljarder kronor, vilket motsvarar skatteintäkter på ca 200 miljarder kronor. Riksrevisionen är positiv till att regeringen i Årsredovisning för staten 2009 kompletterat rapporteringen med ett avsnitt om uppskjuten skatt och en uppskattning av motsvarande skattepliktiga belopp. Redovisningen av de risker som är förknippade med att säkerställa skattefordringar till följd av skatteuppskov kan dock utvecklas.

Årlig revision 2009

Utifrån granskningen av årsredovisningarna för 2009 har Riksrevisionen lämnat revisionsberättelser för 249 myndigheter. För 12 av dessa lämnades revisionsberättelserna med invändning. Riksrevisionen konstaterar att antalet invändningar i revisionsberättelserna är få och ligger i nivå med tidigare år.

Regeringens redovisning i budgetpropositionen för 2011 med anledning av Riksrevisionens iakttagelser

På ett tematiskt plan och mot bakgrund av iakttagelserna i Riksrevisorernas årliga rapport redovisar regeringen sin syn i volym 1 i budgetpropositionen för 2011. Dessutom kommenterar regeringen även revisionens iakttagelser i respektive berört utgiftsområde.

1) Regeringens nya krav på myndigheternas interna kontroll, styrning och redovisning

Regeringen anser att det är viktigt att metodarbetet för årsredovisning och budgetunderlag prioriteras och uppmärksammas av ledningen på myndigheterna, så att resultatredovisningarna fortsätter att utvecklas. Det pågår för närvarande ett arbete inom Regeringskansliet med att ytterligare utveckla styrningen av statliga myndigheter och verksamheter.

2) Strukturförändringarna inom den statliga förvaltningen

Regeringen anser att det finns behov av stöd och vägledning för myndigheter som är föremål för omstruktureringar. Ett sådant stöd ökar förutsättningarna för en effektiv omorganisation och hindrar att tidigare misstag upprepas. Dessutom förefaller det, enligt regeringen, finnas anledning för regeringen att än mer noga överväga hur styrningen av omstruktureringar av den statliga förvaltningen ska komma till uttryck.

3) Regeringens ägarförvaltning och försäljning av statliga bolag

Regeringen överväger att utveckla styrningen genom att tydligare definiera bolagens samhällsuppdrag och ekonomiska mål. Regeringen anser i likhet med revisorerna att tydliga mål och uppdrag även är viktiga för att de statliga bolagen ska kunna fullfölja sina uppdrag i enlighet med riksdagens beslut och intentioner. Vidare anser regeringen att det är angeläget att ta del av egna och andras erfarenheter av hur en försäljning kan genomföras för att uppnå högsta försäljningspris och i övrigt bästa villkor.

4) Förändringarna inom arbetsmarknadsområdet

Regeringen anser att det är angeläget att utvärderingar sker kontinuerligt och att de är en integrerad del av planeringen vid införande och avskaffande av arbetsmarknadspolitiska åtgärder. Det är även viktigt att veta vilka åtgärder som kan antas lösa problemen på bästa sätt; det behövs därför information om huruvida de åtgärder som genomförts är framgångsrika.

5) Regeringens rapportering och uppföljning när det gäller risker i statens ekonomiska åtaganden

De statliga garantierna

Regeringen konstaterar att det saknas en riskbaserad redovisning av statens samlade garantiåtaganden. Av den anledningen har Riksgäldskontoret fått i uppdrag att lämna ett förslag till hur en årlig bedömning av riskerna i de samlade statliga garantierna kan göras. Förslaget ska innehålla en enhetlig

analys av riskerna (utifrån de förväntade kostnaderna) i de olika garantien-gagemangen. Det ska även anges om det i vissa fall inte är möjligt eller lämpligt med en enhetlig analys. Uppdraget ska avrapporteras under 2010.

Skattesystemet

Regeringen avser att utveckla redovisningen av vilka risker som är förknip-pade med att säkerställa skattefordringar till följd av skatteuppskov. En sådan redovisning kan, enligt regeringen, tjäna som underlag för de åtgär-der som regeringen kan vidta för att säkerställa dessa skattefordringar. Regeringen har också som ambition att successivt utveckla redovisningen i de ekonomiska propositionerna av den långsiktiga hållbarheten i de offent-liga finanserna.

Finansutskottets ställningstagande

Finansutskottet anser att den årliga rapporten fyller en viktig funktion genom att den översiktligt beskriver de viktigaste iakttagelserna från det gångna årets revision. De teman som ingår i den årliga rapporten 2010 utgår från områden inom vilka Riksrevisionen genomfört flera olika gransk-ningar och därmed belyst problemen ur olika synvinklar. Genom den årliga rapporten erhålls därmed en bra helhetsbild över granskningarna på området och de slutsatser som Riksrevisionen dragit.

Utskottet föreslår att redogörelsen för Riksrevisorernas årliga rapport 2010 läggs till handlingarna.

BILAGA

Förteckning över behandlade förslag

Redogörelsen

Redogörelse 2010/11:RRS1 Riksrevisionens styrelses redogörelse om Riksrevisorernas årliga rapport 2010.