

RIKSREVISORERNAS ÅRLIGA RAPPORT

# 2008



RIKSREVISIONEN

ISBN 978 91 7086 149 9

RiR 2008:10

Grafisk form: AD&D Advertising AB

Fotograf: Linus Hallgren

Tryck: AlfaPrint AB



# RIKSREVISIONEN

Till regeringen

Datum: 2008-06-03

Dnr: 30-2008-0456

## RIKSREVISORERNAS ÅRLIGA RAPPORT 2008

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 2008 överlämnas härmed till regeringen. Den överlämnas samtidigt till Rikskontrollens styrelse.

Rikskontrollörerna *Lennart Grufberg*, *Karin Lindell* och *Eva Lindström* har beslutat i detta ärende. Revisionsdirektör *Annika Gustafsson* har varit föredragande. Granskningschef *Anette Wik*, biträdande granskningschef *Inge Danielsson*, processägare *Anders Rånlund* och revisionsdirektör *Anders Berg* har medverkat vid den slutliga handläggningen.

Lennart Grufberg

Karin Lindell

Eva Lindström

Annika Gustafsson



Riksrevisorernas årliga rapport 2008

7	Förord
8	Myndigheternas årsredovisningar
8	Årets granskning av 253 myndigheter
10	Stora verksamhetsförändringar påverkar den interna kontrollen
11	Tveksamma tolkningar av nya myndighetsförordningen
11	Undantag görs från upphandlingsreglerna
13	Bristande hantering av anställdas bisysslor
14	Det finanspolitiska ramverket
14	Finanspolitiska mål följs inte alltid upp
16	Prognoserna är knapphändigt presenterade
17	Budgeteffekter av förslag är ottydligt redovisade
18	Beredskapen för kriser i samhället
18	Brister i beredskapen på flera områden
21	Regeringens åtgärder för krishantering är otillräckliga
22	Hanteringen av det svenska biståndet
22	Beslut om budgetstöd är inte tillräckligt underbyggda
22	Betydande brister i kontrollen av biståndet
26	Stiftelser bildade av staten
26	Okänt antal stiftelser och deras förmögenhet
26	Regeringens insyn och uppföljning är otillräcklig
28	Årsredovisningarna håller ojämn kvalitet
28	Kapitalförvaltning med varierande resultat
29	Slutord
30	Bilaga 1 Granskningen av årsredovisningar för 2007
41	Bilaga 2 Granskningsrapporter sedan årliga rapporten 2007





## FÖRORD

Riksrevisionen är en del av riksdagens kontrollmakt. Genom vår oberoende ställning och vår möjlighet att granska hela verkställighetskedjan kan vi ge en bild av hur den statliga verksamheten fungerar. Vi vill att vår granskning ska vara ett underlag för debatt, beslut och ansvarsutkrävande. Den ska leda till att skattepengarna används effektivt och redovisas på rätt sätt.

Den årliga rapporten innehåller iakttagelser från främst det senaste årets granskning som vi riksrevisorer särskilt vill lyfta fram. Våra slutsatser bygger på vår granskning av såväl myndigheternas årsredovisningar som effektiviteten i den statliga verksamheten.

Genom vår närvaro vid myndigheterna, med fokus på förebyggande insatser, bidrar vi till att fel och brister upptäcks innan de påverkar de granskade organisationernas årsredovisningar.

Vår position ger oss möjlighet att granska allt ifrån hur myndigheterna sköter sin interna styrning och kontroll till effektiviteten i de stora transfereringssystemen. Samspelet mellan våra två revisionsgrenar bidrar till en ökad kvalitet i granskningsverksamheten. Här kan nämnas våra effektivitetsgranskningar av Sidas interna styrning och kontroll, som har tagit utgångspunkt i iakttagelser från den årliga revisionen.

Vårt mandat ger oss möjlighet att gå in på tidigare ogranskade områden. I årets rapport redovisar vi våra slutsatser kring samhällets krisberedskap, regeringens redovisning av det finanspolitiska ramverket och hanteringen av statliga stiftelser. Genom att göra flera granskningar inom ett och samma område och belysa problemen ur olika synvinklar, får vi möjlighet att dra slutsatser på en annan nivå än vad som är möjligt i de enskilda granskningarna.



Lennart Grufberg  
Riksrevisor



Karin Lindell  
Riksrevisor



Eva Lindström  
Riksrevisor

## MYNDIGHETERNAS ÅRSREDOVISNINGAR

Riksrevisionen har två revisionella huvuduppgifter; att granska effektiviteten i den statliga verksamheten och att granska hur myndigheterna redovisar sina resultat när det gäller ekonomi och verksamhet till regeringen. I arbetet med den senare uppgiften granskar vi varje år samtliga myndigheters årsredovisningar i syfte att bedöma om årsredovisningen och underliggande redovisning är tillförlitlig och om räkenskaperna är rättvisande. I granskningen av årsredovisningen ingår också att bedöma om ledningen i sin förvaltning följt tillämpliga föreskrifter och beslut. I denna årliga revision utgår vi från god revisionssed enligt internationella revisionsstandarder.

Den årliga revisionen har som övergripande syfte att se till att årsredovisningarna ger en rättvisande bild av myndigheternas ekonomi och verksamhet. I första hand vill vi således genom förebyggande insatser stödja myndigheterna i att ge regeringen så bra information som möjligt. Det är endast när vi kan konstatera väsentliga fel eller brister i den slutliga framställningen i årsredovisningen som vi lämnar invändning i revisionsberättelsen. Som väsentliga fel räknas sådana som kan påverka de beslut som regeringen eller riksdagen har att fatta på basis av den information myndigheten lämnat. Revisionsberättelsen lämnas till regeringen och i vissa fall till riksdagen. Myndigheten får en kopia.

### ÅRETS GRANSKNING AV 253 MYNDIGHETER

Vi har i år granskat och lämnat revisionsberättelser för 253 myndigheter. För tio av dessa bedömde vi att det fanns så väsentliga fel i årsredovisningen att vi behövde lämna en invändning. Antalet revisionsberättelser med invändning ligger på en tämligen konstant och låg nivå över tiden. Det är också en signal om att kvaliteten i myndigheternas redovisning överlag är god. Detta ser vi som ett tillfredsställande resultat av vår ambition att upptäcka och påtala felen innan de påverkar årsredovisningen.

Vid en invändning i revisionsberättelsen, men även vid andra väsentliga iakttagelser som görs under

granskningen, skriver vi en revisionsrapport. I denna utvecklar vi skälen för vår kritik och lämnar oftast förslag till åtgärder. Revisionsrapporten ställs till myndighetens styrelse, eller till generaldirektören om styrelse saknas. Den lämnas även för kännedom till regeringen. Vi har lämnat 71 rapporter till 59 myndigheter med anledning av vår granskning som avsåg verksamheten under 2007. I *bilaga 1* har vi sammanställt fel och brister av större vikt som tas upp i dessa revisionsrapporter.

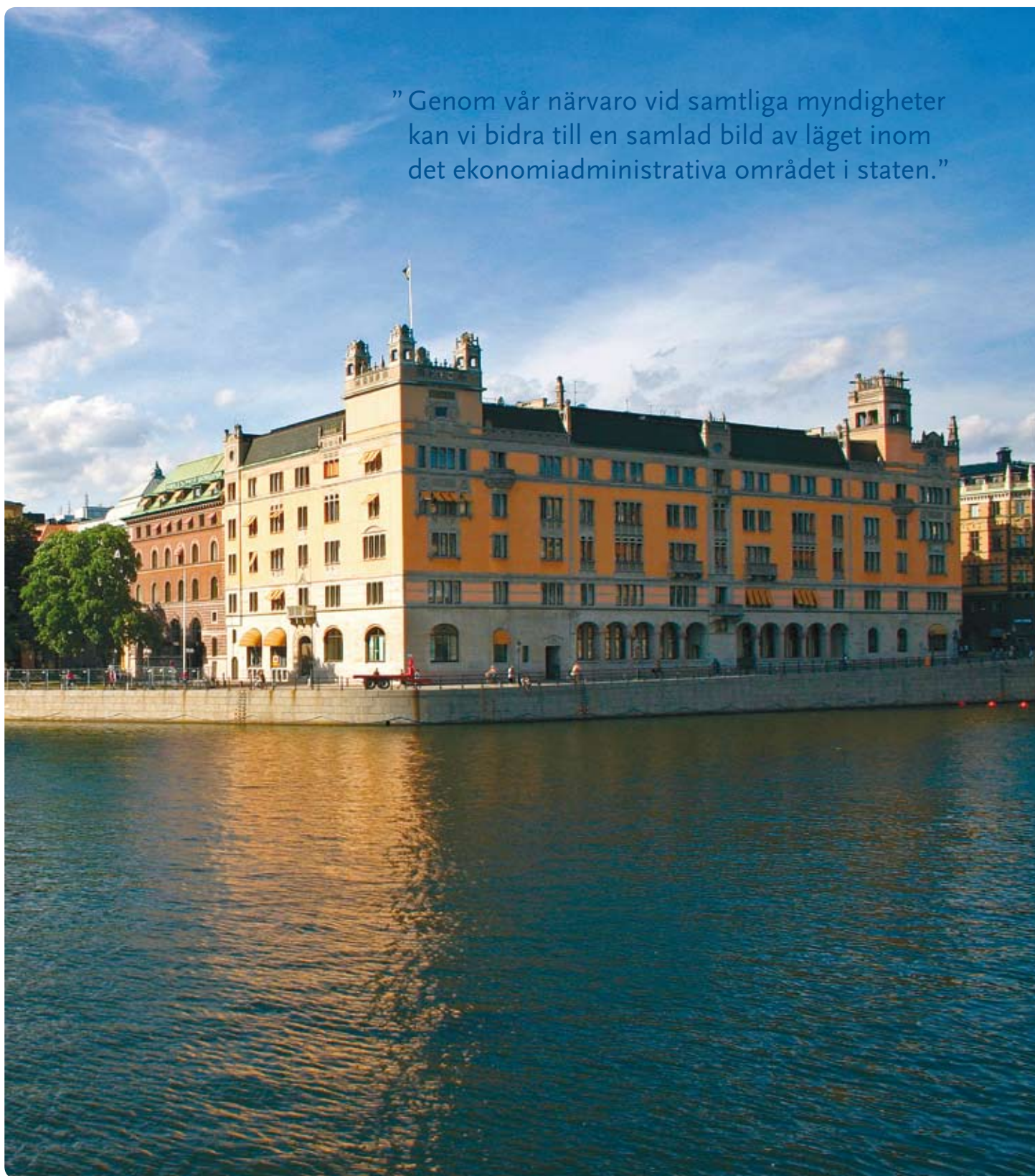
En fungerande intern styrning och kontroll är fundamental för att ledningen vid en myndighet ska kunna säkerställa att verksamheten fungerar i enlighet med de krav som ställs på den. Detta gäller i synnerhet för större organisationer. Därför har regeringen uttryckt krav på myndigheternas interna styrning och kontroll i den nya myndighetsförordningen, liksom i den tidigare verksförordningen. Från och med 2008 finns också en särskild förordning om intern styrning och kontroll som ytterligare preciserar krav och förutsättningar. Denna gäller dock endast de förvaltningsmyndigheter under regeringen som är skyldiga att följa förordningen om interrevision.

Vår granskning av hur en myndighet organiserar och genomför sin interna styrning och kontroll är ett redskap för att kunna bedöma årsredovisningens kvalitet. Utifrån en bedömning av den interna kontrollen i vissa centrala processer i myndigheten drar vi slutsatser om tillförlitligheten i underlagen till årsredovisningen. I år har vi rapporterat om olika typer av problem i den interna styrningen och kontrollen för ett dussintal myndigheter.

Om granskning av den interna styrningen och kontrollen utgör det ena huvudspåret i den årliga revisionen, så utgör granskning av den finansiella redovisningen det andra. Myndigheterna ska på ett tillfredsställande sätt kunna redogöra för hur man har använt anslag och andra medel som har tilldelats verksamheten. I detta arbete ska de följa god redovisningssed enligt förordningen om årsredovisning och budgetunderlag. Vår granskning av kvaliteten i redovisningssystem och rutiner syftar till att säkerställa att årsredovisningens



” Genom vår närvaro vid samtliga myndigheter kan vi bidra till en samlad bild av läget inom det ekonomiadministrativa området i staten.”





finansiella delar är rättvisande. Vi har under året rapporterat om olika typer av brister i redovisningen för närmare 20 myndigheter. Sex av årets tio invändningar hade med brister i redovisningen att göra.

I det följande redovisar vi några viktiga iakttagelser från årets granskning av myndigheternas arbete med sina årsredovisningar. Genom vår närvaro vid samtliga myndigheter kan vi på detta sätt bidra till en samlad bild av läget bland annat inom det ekonomiadministrativa området i staten.

#### STORA VERKSAMHETSFÖRÄNDRINGAR PÅVERKAR DEN INTERNA KONTROLLEN

En erfarenhet som vi många gånger gjort i vår granskning är att risken för brister i myndigheternas interna kontroll ökar i samband med större förändringar i organisation eller verksamhet. Vi har under årets granskning kunnat konstatera detta såväl när det gäller centralisering av administrativa funktioner som vid avveckling av myndigheter. Vi anser att stora förändringsprocesser som påverkar de ekonomiadministrativa förutsättningarna kan genomföras utan att den interna kontrollen försämras. Detta kräver dock att myndigheterna förbereder sig inför förändringen och ges bättre stöd och förutsättningar. Erfarenheterna från vår granskning kan vara ett underlag i detta arbete.

#### Centralisering av administrativa funktioner

Flera myndigheter har under de senaste åren centraliserat eller håller på att centralisera administrativa funktioner. Bakgrunden till förändringarna är ofta att nya informationssystem med egenrapportering av löner och elektronisk fakturahantering ska införas. Vår granskning av Försvarsmakten, Polisen, Skogsstyrelsen och Vägverket visar att myndigheternas interna kontroll och kvaliteten i redovisningen i olika grad har påverkats negativt till följd av centraliseringen av de ekonomi- och personaladministrativa rutinerna. En förklaring till den försämrade interna kontrollen är att myndigheterna underskattat riskerna med centraliseringen. Tillräckliga åtgärder för att möta riskerna har inte genomförts. Roller och ansvar i organisationen har blivit otydliga. Vid centralisering av administrativa funktioner är det viktigt att myndigheternas administrativa system erbjuder möjlighet till förutbestämda kontroller.

Det främsta syftet med centralisering av administrativa funktioner är att uppnå effektivitetsvinster och ökad enhetlighet. Detta är naturligtvis värden som vi riksrevisorer bejakar. Vi anser inte heller att den interna kontrollen nödvändigtvis behöver påverkas negativt, förutsatt att rutiner och kontroller anpassas efter de nya förutsättningarna.

#### Avveckling av myndigheter

När en myndighet ska läggas ned skapas en tillfällig avvecklingsmyndighet med ansvar att verkställa avvecklingen av organisationen. Vid årets granskning har vi konstaterat problem i samband med avvecklingen av Integrationsverket och Arbetslivsinstitutet.

Avvecklingsmyndigheterna har haft sådana fel i sina årsredovisningar att de fått invändning i revisionsberättelsen. Det bör dock noteras att en väsentlig förklaring till de problem som uppstått har att göra med otydliga och inkonsekventa förutsättningar i regleringsbrev.

Avvecklingsmyndigheterna övertog de tidigare myndigheternas tillgångar och skulder, men tilldelades varken låneram eller räntekontokredit och fick inte heller disponera anslagssparandet trots att medlen var utbetalda till myndigheternas räntekonton. Den ena avvecklingsmyndigheten tvingades överta lån utan finansiering medan den andra i praktiken saknade möjlighet att följa gällande regelverk avseende den övertagna räntekontokredit. Avvecklingsmyndighet-

ernas finansiering fick inte längre utgå från den normala ordningen med räntekonto i Riksgäldskontoret utan i stället från statens centralkonto i Riksbanken. Dessa förhållanden har sammantaget medfört en rad finansierings-, betalnings- och redovisningstekniska problem för avvecklingsmyndigheterna.

### TVEKSAMMA TOLKNINGAR AV NYA MYNDIGHETSFÖRORDNINGEN

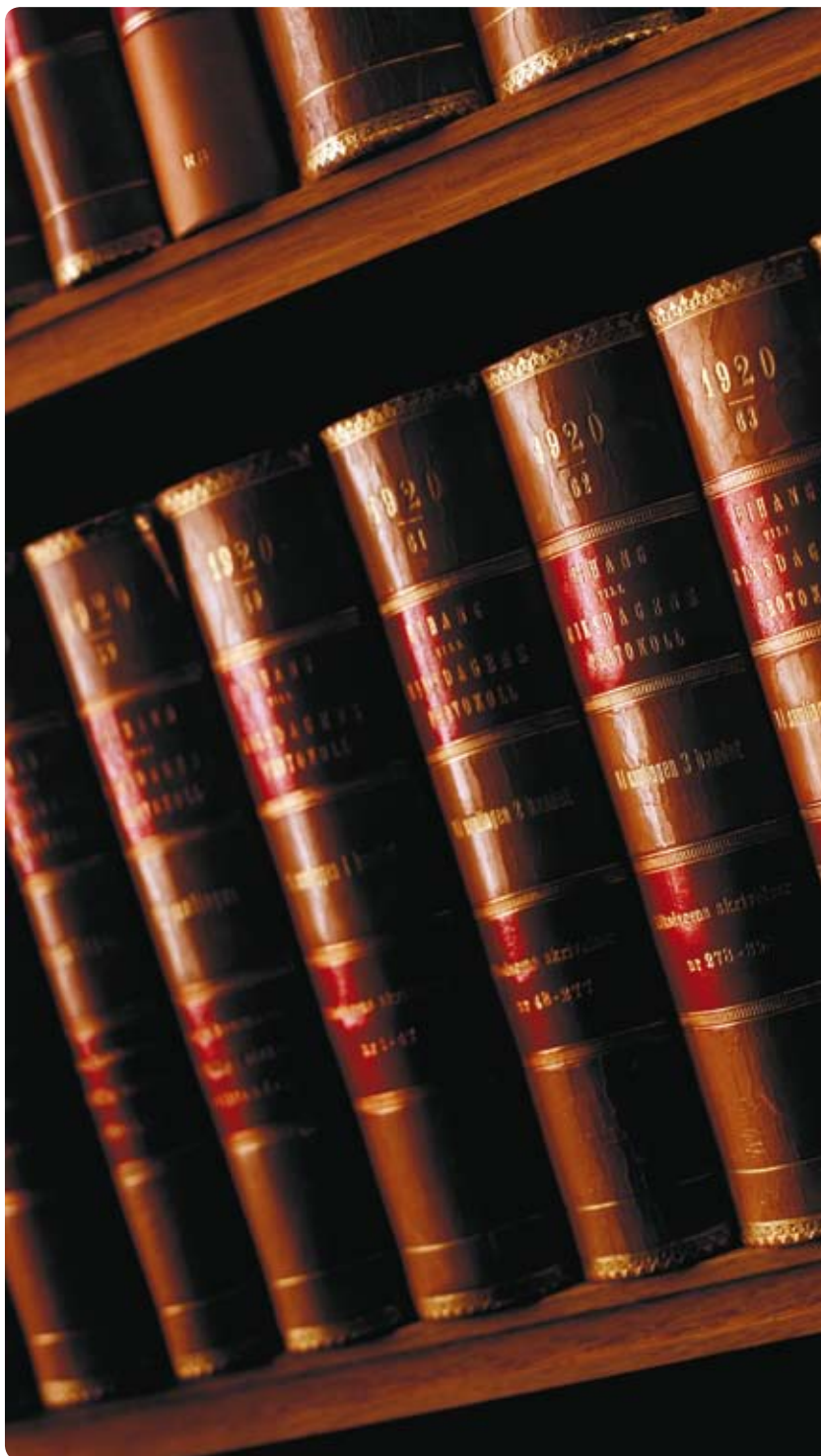
Årsredovisningen är ett centralt dokument för alla organisationer. I årsredovisningen ska de statliga myndigheterna redogöra för hur man har hanterat sitt uppdrag och de medel man tilldelats. Enligt vår bedömning bör den högsta ledningen tydligt stå bakom ett sådant dokument. Detta har också varit ett krav på myndigheterna genom den tidigare verksförordningen och förordningen om årsredovisning och budgetunderlag. Enligt dessa ska årsredovisningen alltid beslutas och skrivas under av myndighetens ledning.

I och med övergången till den nya myndighetsförordningen finns inte längre något explicit krav på att ledningen ska besluta om årsredovisningen. Myndighetsförordningen säger i stället att myndighetens ledning ska avgöra ärenden av principiell karaktär eller av större betydelse. Detta innebär enligt vår mening ingen förändring i sak. Årsredovisningen bör även enligt den nya förordningen beslutas och undertecknas av den högsta ledningen.

Vi kan konstatera att ändringen har skapat osäkerhet bland myndigheterna, framförallt hos dem som inte längre har någon styrelse. Vi har vid årets granskning noterat att den högsta ledningen vid flera myndigheter antingen inte har fattat beslutet om årsredovisningen eller inte skrivit under den. För fyra myndigheter har vi tagit upp frågan i revisionsrapport. Eftersom förordningen är ny har vi i år valt att upplysa myndigheterna om hur besluten om årsredovisningarna bör fattas. Vi anser dock att det är viktigt att ledningarna tydligt markerar att de står bakom årsredovisningarna, vilket uttrycks genom både beslut och underskrift. Vi kommer fortsatt att följa hur myndigheterna agerar i denna fråga.

### UNDANTAG GÖRS FRÅN UPPHANDLINGSREGLERNA

Samtliga statliga myndigheter ska följa lagen om offentlig upphandling (LOU) när de gör sina inköp. Detta innebär att en rad krav ska uppfyllas som syftar till att





myndigheterna, genom att vara affärsmässiga och utnyttja tillgänglig konkurrens, ska få bättre kvalitet eller lägre pris på de produkter som köps. Mindre upphandlingar, under det så kallade tröskelvärdet, kan dock ske i en något förenklad form genom direktupphandling.

Den statliga upphandlingen omsätter mycket stora belopp. Processen för att genomföra upphandlingen enligt lagens krav uppfattas ofta vara komplicerad. Detta motiverar att vi granskar om redovisade transaktioner i allt väsentligt är genomförda enligt gällande regelverk. Vi begränsar dock vår granskning av upphandlingen till de fall där den utgör en väsentlig del i myndighetens verksamhet och där fel i upphandlingen därmed också skulle kunna innebära ett väsentligt fel i årsredovisningen.

I samband med årets granskning har vi riktat kritik mot fem myndigheter för brister i upphandlingen. Iakttagelserna handlar i huvudsak om att myndigheterna använder sig av LOU:s undantagsregler om direktupphandling i för stor omfattning. Dessutom finns betydande brister i dokumentationen av dessa undantagsfall. Brister i upphandlingen kan enligt vår mening leda till försämrad konkurrens och i förlängningen högre kostnader för staten.

### BRISTANDE HANTERING AV ANSTÄLLDAS BISYSSLOR

Anställda vid myndigheter får enligt lagen om offentlig anställning inte ha en förtroendeskadlig bisyssla. Det innebär att den anställde inte får ha uppdrag eller utöva verksamhet som kan skada myndighetens anseende eller rubba förtroendet för en opartisk handläggning. Arbetsgivaren är skyldig att informera sin personal om vilka förhållanden som kan göra en bisyssla förtroendeskadlig och ska agera när den får kännedom om att en sådan förekommer. Myndigheten måste alltså ha goda interna rutiner för att informera om samt hantera både risker för och förekomst av olämpliga bisysslor.

I årets granskning har vi studerat hur de 21 länsstyrelserna hanterar anställdas bisysslor. Den kartläggning vi gjorde inför granskningen visar att det är relativt vanligt att anställda vid länsstyrelserna har uppdrag vid sidan av sitt ordinarie arbete. Närmare 20 procent hade ett eller flera uppdrag i bolag eller företag. Under de första

10 månaderna 2007 var cirka 300 av länsstyrelsernas tillsvidareanställda engagerade i bolag eller företag som levererade varor och tjänster till länsstyrelserna.

Fyra länsstyrelser uppvisade sådana brister i sin hantering av anställdas bisysslor att vi hade skäl att rikta kritik i revisionsrapport. Vi menar att det är särskilt viktigt att vara uppmärksam på förtroendeskadliga bisysslor vid myndighetsutövning. I länsstyrelsernas uppgifter ingår sådant som tillståndsgivning, tillsyn, upphandling och beslut om bidrag. Dessa uppgifter ställer höga krav på en rättssäker behandling av enskilda medborgare och företag. Bristerna rör främst att länsstyrelserna inte haft rutiner för att informera personalen om vilka regler som gäller och hur förekomst av bisysslor ska upptäckas. De rör också oklarheter om vem i organisationen som ska handlägga frågor om bisysslor och hur förtroendeskadliga bisysslor ska hanteras.

I förra årets granskning studerade vi 26 statliga högskolors hantering av lärares bisysslor och såg i huvudsak liknande brister där. Många högskolelärare ingår i externa projekt och får lön från andra uppdragsgivare än högskolan. Om lärosätenas hantering av förtroendeskadliga bisysslor inte fungerar väl menar vi att detta kan rubba förtroendet för den fria och oberoende forskningen. Vår effektivitetsgranskning av högskolornas hantering av bisysslor baseras bland annat på den årliga revisionens iakttagelser. Dessa visar att endast en tredjedel av de 26 högskolorna vid granskningstillfället hade tillfredsställande rutiner för att kontrollera lärarnas bisysslor. Knappt hälften av högskolorna uppfyllde högskoleförordningens krav att löpande dokumentera förekomsten av bisysslor.

Det kan finnas goda skäl för att erbjuda anställda möjligheter att ha bisysslor vid sidan av den ordinarie tjänsten. Inom högskolan kan det också vara en förutsättning för att åstadkomma en effektiv samverkan med näringslivet. Vi riksrevisorer vill dock påpeka att en förutsättning för detta är att myndigheterna har rutiner för och dokumentation av bisysslorna så att en sådan möjlighet inte missbrukas. Enligt vår bedömning finns det sådana brister i kontrollen att regeringen bör uppmärksamma frågan.

---

#### **Avsnittet bygger på iakttagelser i följande rapporter:**

**Revisionsrapporter avseende verksamhetsår 2007.** Dessa finns sammanfattade i bilaga 1.

**Högskolelärares bisysslor (RiR 2008:5)**

## DET FINANSPOLITISKA RAMVERKET

Det är nu mer än 10 år sedan budgetprocessen och den finanspolitiska styrningen i Sverige ändrades i grunden. Drivkraften bakom reformerna var den svåra statsfinansiella krisen i början av 90-talet. Klara regler och mål för finanspolitiken och besluten om denna sågs som ett sätt att begränsa de offentliga underskottens storlek. Riksdagen har vid flera tillfällen betonat vikten av tydlighet i hanteringen av det finanspolitiska ramverket. Även internationella organisationer som IMF och OECD har betonat detta.

Det finanspolitiska ramverk som växt fram under det senaste decenniet innehåller en reformerad budgetprocess, övergripande restriktioner för de offentliga finanserna i form av utgiftstak för staten och överskottsmål för den offentliga sektorn, som lägger grunden för en mer långsiktig inriktning av finanspolitiken, samt ett balanskrav på kommunsektorn. Införandet av en budgetlag 1996 är också ett viktigt element i ramverket eftersom den bland annat reglerar regeringens redovisningskyldighet inför riksdagen.

De flesta bedömare anser att det finanspolitiska ramverket har varit till stor nytta för utformningen av finanspolitiken och att det i hög grad har bidragit till de starka och stabila offentliga finanser Sverige har idag. Till skillnad från situationen innan budgetprocessen reformerades betraktas Sverige numera som ett föredöme.

” En oberoende granskning av tillämpningen av det finanspolitiska ramverket bidrar till att upprätthålla förtroendet för finanspolitiken.”

Regeringen har påbörjat ett arbete med en samlad översyn av det finanspolitiska ramverket. Syftet är att öka dess tydlighet och transparens samt att stärka det inför framtida utmaningar. Regeringen har också aviserat en översyn av budgetlagen där bland annat frågan om ett obligatoriskt utgiftstak ska prövas. Vi välkomnar dessa översyner. Det är också positivt att regeringen med 2008 års ekonomiska vårproposition fullföljer riksdagens tidigare beslut om en vårproposition med tydligare fokus på inriktningen av den ekonomiska politiken på medellång och lång sikt.

Ett fullgott beslutsunderlag förutsätter en hög grad av öppenhet och transparens i regeringens redovisning till riksdagen. Vi riksrevisorer anser att detta är en viktig utgångspunkt för att Sverige ska kunna upprätthålla förtroendet för den skattefinansierade välfärden och för den långsiktiga stabiliteten i de offentliga finanserna. En förutsättning är dock att det regelverk som utformats också efterlevs. Vi har därför sedan 2006 genomfört ett antal granskningar av hur regeringen tillämpar det finanspolitiska ramverket. Granskningarna har visat att mycket fungerar bra och att regeringens rapportering kring det finanspolitiska ramverket förbättrats i de senaste propositionerna, men också att det fortfarande finns brister och problem.

För att förtroendet för den finanspolitiska styrningen inte ska luckras upp menar vi att det krävs en fortlöpande bevakning av regeringens tillämpning av det finanspolitiska ramverket. En oberoende granskning av tillämpningen bidrar till att upprätthålla förtroendet för finanspolitiken.

### FINANSPOLITISKA MÅL FÖLJS INTE ALLTID UPP

En bra tillämpning av ramverket förutsätter att målen redovisas och följs upp på ett tydligt sätt. I våra granskningar har vi tagit fasta på detta, men vi har också haft anledning att ifrågasätta själva utformningen av vissa delar av ramverket.

### Utformningen av överskottsmålet

Riksdagen har beslutat att finanspolitiken ska inriktas mot ett överskott i de offentliga finanserna motsvarande en procent av BNP över en konjunkturcykel. För att detta så kallade överskottsmål ska vara styrande för budgetpolitiken måste det följas upp på ett systematiskt och rättvisande sätt. Vår granskning visar att regeringens redovisning brister i vissa avseenden. Det har saknats tydliga principer för uppföljningen. Regeringen har vid olika tidpunkter betonat olika bedömningsgrunder för hur finanspolitiken förhåller sig till överskottsmålet.

Själva målformuleringen med ett överskott i genomsnitt över en konjunkturcykel, gör det också svårt att följa upp målet och kontrollera målavvikelserna. Det är komplicerat att bestämma längden på en konjunkturcykel. Vi har därför föreslagit att överskottsmålet omformuleras till ett genomsnitt räknat från år 2000. Detta skulle ge bättre förutsättningar att beräkna målavvikelsen. Vilka målavvikelser som kan anses acceptabla får sedan motiveras bland annat utifrån det aktuella konjunkturläget.

Den institutionella ramen för finanspolitiken har utformats för att säkerställa en långsiktigt hållbar finanspolitik, särskilt mot bakgrund av de utmaningar som en åldrande befolkning medför. Konstruktionen med ett överskottsmål som omfattar hela den offentliga sektorn har i huvudsak fungerat väl. Men eftersom det autonoma och finansiellt stabila pensionssystemet ingår i målet påverkas sparandet i staten och kommunerna av sparandet i pensionssystemet. Ett högt sparande i pensionssystemet i kombination med ett fast överskottsmål riskerar att leda till ett alltför lågt sparande i staten och kommunerna ur ett hållbarhetsperspektiv. Hur detta samband påverkar finanspolitikens hållbarhet och överskottsmålets utformning bör klargöras i den översyn av ramverket som pågår i Regeringskansliet.

### Otydlig redovisning av utgiftstaket

Utgiftstaket för staten innebär att statsbudgetens utgifter, exklusive statsskuldräntor, tillsammans med utgifterna i ålderspensionssystemet inte får överstiga de av riksdagen beslutade nivåerna. Förslaget till utgiftstak kan ses som ett uttryck för regeringens avvägning mellan skatter och offentliga utgifter inom ramen för överskottsmålet. Vi har sett betydande variationer i hur regeringen redovisat och motiverat sambandet mellan



utgiftstaket, överskottsmålet och skattepolitiken under de dryga tio år som den nya budgetprocessen varit i bruk. I de tidiga propositionerna angavs tydligt att utgiftstakets nivå utgick från överskottsmålet. I flertalet propositioner avspeglade detta också ett utgiftstak som var förenligt med överskottsmålet utan att skatthöjningar skulle behöva vidtas. I ett antal propositioner från och med budgetpropositionen för 2003 är utgiftstakets koppling till överskottsmålet mer oklar.

Även om den nuvarande regeringen klargjort sin syn på de principiella bestämningsfaktorerna för ett lämpligt utgiftstak, är redovisningen av de avvägningar som ligger till grund för förslaget i många avseenden fortfarande otydlig. Framförallt gäller det på vilket sätt det föreslagna taket fyller sitt syfte att ge förutsättningar för att uppnå överskottsmålet inom ramen för en preciserad strategi för utvecklingen av offentliga inkomster och utgifter på medellång sikt. Det skulle öka trovärdigheten om regeringen tydligare redovisade sin syn på skattepolitikens inriktning.

Vi kan också med tillfredsställelse konstatera att utgiftstaket återigen läggs fast i ett treårigt perspektiv. Regeringen har utfäst sig att redan i vårpropositionen redo

visa en bedömning av lämplig nivå för riksdagen. Detta menar vi är viktigt för att upprätthålla budgetprocessens medelfristiga karaktär. När det gäller principerna för hur tekniska justeringar av redan beslutade utgiftstak ska gå till, anser vi att de klargöranden regeringen redovisat är ett välkommet steg framåt.

#### Skatteutgifterna måste synliggöras

Trovärdigheten i utgiftstaket vilar bland annat på att statsbudgeten utformas på ett sätt som är förenligt med de grundläggande principerna om fullständighet och bruttoredovisning. I samband med budgetreformen konstaterade regeringen att ett viktigt krav på en ny skärpt budgetprocess är att alla undantag och särregler som leder till minskning av inkomsterna för staten, prövas lika noga som utgiftsanslagen. För att detta ska vara möjligt måste de stöd som ges i form av skatteutgifter synliggöras. Skatteutgifter innebär att staten genom förmåner i form av undantag och särregler i skattesystemet ger stöd till företag och hushåll.

Trots regeringens ambitioner att synliggöra skatteutgifterna, anser vi att regeringens skatteutgiftsredovisning inte fungerar som ett ändamålsenligt beslutsunderlag i budgetarbetet. För att upprätthålla en god budgetdisciplin är det viktigt att hanteringen av åtgärder på budgetens utgifts- och inkomstsida är någorlunda symmetrisk. Vi menar att regeringen bör klara ut hur skatteutgifter ska hanteras i det finanspolitiska ramverket. Redan i budgetpropositionen för 2007 aviserade den nya regeringen att användningen av skattekrediteringar ska minska i syfte att stärka utgiftstakets trovärdighet. I senare propositioner har regeringen mer utförligt redovisat sin syn på betydelsen av fullständighet och bruttoredovisning i utformningen av statsbudgeten. Vi anser att det är av stor vikt att dessa grundläggande principer efterlevs.

#### Ofullständig uppföljning av kommunernas ekonomi

Regeringens uppföljning av kommunernas ekonomi är betydelsefull eftersom staten har ett övergripande ansvar för den offentliga ekonomin och välfärdstjänsterna. Det är genom kommuner och landsting som merparten av välfärdstjänsterna tillhandahålls i form av skola, vård och omsorg. Det är också här som de demografiska påfrestningarna blir starkast framöver. Regeringen bör därför i sin uppföljning av kommunernas ekonomi i

högre grad efterfråga information om kommunernas beredskap för att möta dessa utmaningar.

Eftersom överskottsmålet omfattar hela den offentliga sektorn har regeringen ett intresse av att försäkra sig om att kommunernas ekonomi är god. Svaga finanser i kommunsektorn måste kompenseras av starka statliga finanser för att överskottsmålet ska nås.

En stabil ekonomi idag är nödvändig för att klara de framtida påfrestningarna på den offentliga ekonomin och en förutsättning för detta är att kommunerna klarar av det lagstadgade balanskravet. Balanskravet innebär att de kommunala budgetarna ska upprättas så att inkomsterna överstiger utgifterna. Uppföljningen av balanskravet försvåras emellertid av att kommunernas ekonomiska resultat beräknas enligt särskilda principer. Så länge denna definition av kommunernas ekonomiska resultat inte ingår i den officiella statistiken är det inte möjligt att enkelt besvara frågan om kommunerna lever upp till balanskravet.

#### PROGNOSERNA ÄR KNAPPHÄNDIGT PRESENTERADE

En finans- och budgetpolitik som styrs av övergripande medelfristiga restriktioner, som utgiftstak och överskottsmål, förutsätter att underlaget i form av prognoser är tillförlitligt. Osäkerheter och prognosrevideringar bör redovisas tydligt. Under löpande budgetår ska regeringen enligt budgetlagen vid minst två tillfällen redovisa prognoser över utfallet av statens inkomster och utgifter samt statens lånebehov. Regeringen ska förklara väsentliga skillnader mellan budgeterade belopp och beräknat utfall. Vår samlade bedömning av beräkningsunderlagen i de ekonomiska propositionerna är att de är av god kvalitet i många avseenden, men att de också kan förbättras på flera punkter.

När vi har granskat kvaliteten i regeringens prognoser, såväl de makroekonomiska prognoserna som skatteprognoserna, har vi kunnat konstatera att prognosfelen är relativt stora. Felen är dock i allmänhet inte större än hos andra prognosmakare. Det är svårt att göra träffsäkra prognoser för den svenska ekonomin. Sverige är ett litet och öppet land som påverkas starkt av utvecklingen i omvärlden. De offentliga finanserna är också känsliga för variationer i tillväxt och sysselsättning. Dessa förutsättningar gör det än viktigare att vara tydlig med osäkerheten i bedömningarna, och att klart



redovisa och analysera prognosavvikelser och prognosrevideringar. Här tycker vi att det finns brister i regeringens presentation i de ekonomiska propositionerna. Regeringen bör redovisa mer av känslighetsanalyser och alternativa beräkningar för att tydliggöra osäkerheten. Vi anser också att beskrivningar av beräkningsmetoder och prognosmodeller bör publiceras så att de kan granskas av experter på området, som till exempel Finanspolitiska rådet.

Ett ytterligare exempel på knapphändig presentation gäller hur regeringen redovisar antagandena om arbetsmarknadspolitikens effekter i de ekonomiska propositionerna. Olika aspekter på beräkningsmetoderna berörs endast sporadiskt och det saknas tydliga preciseringar av till exempel undanträngningseffekter och konkurrensnedvridning. Det framgår med andra ord inte vilka antaganden regeringen gjort om arbetsmarknadspolitikens effekter på sysselsättning och arbetslöshet.

#### BUDGETEFFEKTER AV FÖRSLAG ÄR OTYDLIGT REDOVISADE

Tydlighet och fullständighet är grundläggande faktorer i ett väl fungerande finanspolitiskt ramverk. Det är av avgörande betydelse att riksdagen får relevant information om hur regeringens förslag påverkar statsbudgeten och de offentliga finanserna. Med en budgetpolitik som styrs av preciserade mål om utgiftstak och överskott i de offentliga finanserna, måste det vara möjligt för riksdagen att bedöma om förslagen kan genomföras på ett ansvarsfullt sätt inom ramen för de budgetpolitiska målen.

Regeringen redovisar budgeteffekterna av aviserade och föreslagna reformer och besparingar i flera olika

” Det är av avgörande betydelse att riksdagen får relevant information om hur regeringens förslag påverkar statsbudgeten och de offentliga finanserna. En bristfällig redovisning innebär inte endast ett sämre beslutsunderlag, utan försvårar också möjligheten att i efterhand bedöma om politiken uppnådde de mål som satts upp.”

avsnitt i budgetpropositionen. Redovisningen är mycket omfattande. Vi anser att den kan bli avsevärt tydligare och mer transparent. Det kan gälla så enkla saker som tabelluppställningar, benämningar och delsummer.

Men det handlar också om mer komplicerade frågor som hur så kallade dynamiska effekter av olika skatteförändringar ska redovisas. Det kan till exempel gälla effekterna på arbetsutbud och sysselsättning. Vår granskning visar att dessa effekter beaktas i regeringens prognoser för den makroekonomiska utvecklingen, men någon helhetsbedömning av budgeteffekten av till exempel jobbskatteavdraget finns inte i propositionerna.

En bristfällig redovisning innebär inte endast ett sämre beslutsunderlag, utan försvårar också möjligheten att i efterhand bedöma om politiken uppnått de mål som satts upp. Det blir också svårt för den politiska oppositionen att utforma egna alternativ på ett ansvarsfullt sätt om man inte tydligt kan utläsa vad regeringens förslag bedöms kosta.

#### Avsnittet bygger på iakttagelser i följande rapporter:

*Det makroekonomiska underlaget i budgetpropositionerna* (RiR 2006:23)

*Regeringens uppföljning av överskottsmålet* (RiR 2006:27)

*Regeringens beredning och redovisning av skatteutgifter* (RiR 2007:3)

*Regeringens skatteprognoser* (RiR 2007:5)

*Granskning av Årsredovisning för staten 2006* (RiR 2007:13)

*Regeringens uppföljning av kommunernas ekonomi* (RiR 2007:16)

*Regeringens analys av finanspolitikens långsiktiga hållbarhet* (RiR 2007:21)

*Sambandet mellan utgiftstaket, överskottsmålet och skattepolitiken – regeringens redovisning* (RiR 2007:22)

*Regeringens redovisning av budgeteffekter* (RiR 2007:26)

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

## BEREDSKAPEN FÖR KRISER I SAMHÄLLET

Riksdagen och regeringen har markerat att det vi betraktar som självklara och grundläggande samhällsfunktioner även ska fungera vid mycket allvarliga, extraordinära händelser. Sådana normala funktioner kan vara att dagligen kunna handla livsmedel, ha värme och ljus i våra bostäder och få vård om vi blir sjuka.

Vi riksrevisorer ser det som självklart att Sverige måste ha beredskap för att hantera samhällskriser. Staten har det nationella ansvaret för att värna befolkningens hälsa och samhällets funktion.

Riksdagen och regeringen styr genom lagar och förordningar hur vår beredskap ska se ut. Det är också de som har i uppgift att peka ut vem som har ansvaret för att hantera en kris, hur beredskapen ska organiseras och vilka resurser som ska avsättas för ändamålet. Ansvaret för att vidta åtgärder om en kris uppstår ligger däremot på de myndigheter, kommuner och landsting som har tilldelats uppgifter inom sina respektive sektorer.

Under åren 2007 och 2008 har vi genomfört ett antal granskningar av statens beredskap för att hantera mycket omfattande samhällskriser. I vår uppföljning har vi noterat att regeringen vidtagit vissa åtgärder efter granskningarna. Trots detta är vår samlade bedömning att krisberedskapen i Sverige har betydande brister på flera områden. Den svenska förvaltningsmodellens långtgående delegering med självständiga myndigheter och kommunalt självstyre ökar kraven på en central samordning av krisberedskapen. Regeringen har det yttersta ansvaret för att denna samordning fungerar.

### BRISTER I BEREDSKAPEN PÅ FLERA OMRÅDEN

Vi har de senaste åren sett flera exempel på hur sårbart det moderna samhället är för kriser och hur viktigt det är att ha beredskap för sådana händelser. I våra granskningar har vi tagit utgångspunkt i statens och samhällets beredskap för att hantera allvarliga händelser. Med det menar vi händelser som kan utvecklas till en omfattande samhällskris som berör många människor,

äventyrar stora ekonomiska värden och skadar samhällets vitala funktioner.

### Bristfällig förmåga att hantera en kärnkraftsolycka

Om en olycka inträffar i ett kärnkraftverk med ett utsläpp av radioaktiva partiklar kan många människor i en region på kort tid utsättas för höga stråldoser. På längre sikt kan radioaktiva ämnen komma att lagras i livsmedel såsom mjölk, och grundvattnet kan förorenas.

Av vår granskning framgår att merparten av de övningar och andra insatser som gjorts avser det akuta skedet under en kärnkraftsolycka. Det långsiktiga arbetet efter en kärnkraftsolycka har inte övats tillräckligt. Det saknas också viktig utrustning som är avgörande för arbetet efter en olycka. Granskningen visar att det råder osäkerhet om personalens uthållighet vid en kris och att saneringsplaner vid länsstyrelserna endera är ofullständiga eller saknas helt. Sammanfattningsvis bedömer vi att förmågan att hantera en olycka i ett svenskt kärnkraftsverk är mycket bristfällig vad gäller de långsiktiga konsekvenserna.





### Svag kontroll av säkerheten vid vattenkraftdammar

Ett dammbrott i någon av Sveriges större vattenkraftdammar efter en lång period med höga vattenflöden kan få förödande konsekvenser. Människor kan omkomma, vägar och järnvägar förstöras och bostäder och industrier skadas.

Vår granskning visar att staten vidtagit åtgärder som stärkt och förtydligat ansvaret för dammsäkerheten. Men statens styrning är svag och tillsynen av säkerheten vid vattenkraftdammarerna är begränsad. Länsstyrelsernas tillsyn av dammägarnas egenkontroll innebär i huvudsak att länsstyrelserna granskar den blankett som dammägarna årligen skickar in till Svenska kraftnät. Normalt följer också länsstyrelserna upp att de redovisade bristerna åtgärdas. Externa experter som granskat säkerheten har upptäckt att skyddet mot sabotage är otillräckligt, att kraftverksbolagens bedömningar av riskerna är outvecklade och att uthålligheten i hjälpkraftsystem kan ifrågasättas. Trots att både länsstyrelser och kommuner har ansvaret för att utöva tillsyn har de inte uppmärksammat dessa brister.

### Osäkert om elsystemet klarar ett omfattande elavbrott

Hittills har vi i Sverige varit förskonade från elavbrott som berört flera regioner och samtidigt varit så långvariga att viktiga samhällsfunktioner slutat fungera. Vid ett avbrott i vårt nationella elnät, det så kallade stamnätet, kan dock en sådan situation uppstå.

Av vår granskning framgår att regeringen inte ställt tydliga krav på samhällets förmåga att hantera omfattande elavbrott. Övningsverksamheten tar inte tillräcklig hänsyn till svåra omvärldsförhållanden såsom störda eller utslagna kommunikationer, problem med transporter och liknande. Inte heller har ansvarig myndighet bedömt sårbarheten för det svenska elsystemet som helhet eller tagit fram ett tillfredsställande underlag som gör det möjligt att bedöma konsekvenserna och samhällets kostnader för ett omfattande elavbrott.

Vi bedömer förmågan att hantera ett omfattande elavbrott som god vid fysiska skador på stamnätet efter exempelvis en storm. Förmågan att hantera skador på fjärrstyrningen av elförsörjningen bedöms däremot vara bristfällig och kunna leda till stora skador för samhället.



#### Otillräckliga åtgärder för att förebygga och hantera en kris i betalningssystemet

Om allvarliga störningar inträffar i vårt centrala betalningssystem kan följden bli att ett kristillstånd inträffar om betalningar och kontantförsörjning fortfarande inte fungerar efter två till tre dagar.

Vår granskning av hur kriser i betalningssystemet hanteras visar att det finns brister i den krisplanering och övningsverksamhet som genomförts. Det finns brister i såväl i myndigheternas risk- och sårbarhetsanalyser på området, som i deras tillsyn och uppföljning. Inte heller har man tillräckligt analyserat vad omfattande tekniska störningar skulle kosta samhället. Dessutom har ingen myndighet fått ett entydigt ansvar för att sammantaget leda och planera för krisberedskap i betalningssystemet. På grund av otillräckliga åtgärder för att förebygga och hantera allvarliga el-, IT- och telestörningar bedömer vi att myndigheterna har en bristfällig förmåga att förebygga och hantera en kris i betalningssystemet.

#### Svag beredskap för att hantera en pandemi

Ett utbrott av allvarlig epidemisk influensa utgör ett annat exempel på en händelseutveckling som skulle kunna påverka offentlig service och varudistribution så att en

samhällskris uppstår. Under 1900-talet drabbade tre influensapandemier världen. Enligt expertis är inte frågan om, utan när, en sådan pandemi inträffar nästa gång.

Vår undersökning av beredskapen vid pandemier visar att kommunerna har en bristfällig förmåga att hantera en epidemi. Kommunerna har inte analyserat riskerna och inte heller planerat för att hantera en sådan situation. Länsstyrelserna har en begränsad överblick över de smittskyddsåtgärder som behöver sättas in och vilken beredskap som kommuner och andra aktörer har för att genomföra dem. Regeringen har inte säkerställt ett nationellt ansvar för riskanalys, för krisinformation till allmänheten och för att icke-medicinska smittskyddsåtgärder genomförs. Behov av snabba åtgärder kan uppstå och behöva samordnas för att exempelvis inskränka resandet, isolera smittade eller stänga skolor. Vi bedömer att de granskade länen har en bristfällig förmåga att hantera ett utbrott av pandemisk influensa med hög grad av sjuklighet och dödlighet.

#### Dricksvattenförsörjningen kan inte garanteras i alla lägen

Försörjningen av dricksvatten är en känslig funktion. Sabotage och oavsiktliga händelser kan snabbt få stora konsekvenser för distributionen av dricksvatten till hushållen. Vid en dricksvattenkris i storstäderna kan det medföra att många människor saknar vatten till dryck och matlagning samt drabbas av farliga sjukdomar.

Vår granskning visar att det finns många positiva inslag i den pågående utvecklingen av beredskapen. Det finns en ökad medvetenhet och ett samarbete mellan kommunerna. Samtidigt framgår att storstadskommunerna har klart begränsade förutsättningar att klara av en allvarlig kris i dricksvattenförsörjningen. Det finns utrymme för att stärka och förbättra insatserna inom ramen för de resurser som staten idag lägger ner på krisberedskap. Omfattande kriser i dricksvattenförsörjningen i de stora städerna kan komma att försvåras och förlängas om inte staten skapar bättre förutsättningar för kommunernas beredskap. Det finns idag inte möjlighet att hantera sådana allvarliga kriser som innefattar nödvattenförsörjning av väsentliga delar av storstadsområdena, evakuering av utsatta grupper eller att snabbt upptäcka okända farliga ämnen och substanser som spridits i råvattentäkter eller via distributionsystemet.

## REGERINGENS ÅTGÄRDER FÖR KRISHANTERING ÄR OTILLRÄCKLIGA

Regeringen bär det yttersta ansvaret för krisberedskapen i Sverige. Under de senaste åren har regeringen vidtagit en rad viktiga åtgärder. Bland annat har man förtydligat ansvarsfördelningen för krisberedskapen mellan myndigheter, landsting och kommuner. På grundval av erfarenheterna av tsunamikatastrofen i Sydostasien har regeringen särskilt utvecklat sin egen förmåga att upptäcka, larma, analysera och koordinera åtgärder. Vi riksrevisorer bedömer därför att huvuddelen av de brister som blev tydliga under tsunamikatastrofen år 2005 nu är åtgärdade. Trots dessa förbättringar visar våra granskningar att regeringen ytterligare behöver utveckla sin krishanteringsförmåga på flera punkter.

Riksdagen har ställt sig bakom de mål som regeringen presenterat i sin strategi för landets säkerhet, och som bland annat innefattar att värna befolkningens hälsa och samhällets funktion. Regeringen bör därför lämna återkommande information till riksdagen om samhällets samlade krisberedskap och dess förmåga att hantera en omfattande samhällskris.

### Regeringens styrning är för svag

En viktig förklaring till de brister vi har kunnat se i landets krisberedskap är att regeringens styrning är för svag. Den uppföljning som regeringen gör av beredskapen är osystematisk och dåligt samordnad. Våra granskningar visar att de underlag som ansvariga myndigheter tagit fram har betydande brister. Risk- och sårbarhetsanalyserna har varierande kvalitet eller saknas ibland helt. Ibland utelämnas väsentliga risker och analyserna har inte sammanställts sektorsvis på nationell nivå. Regeringen har heller inte säkerställt att kvaliteten i underlagen varit tillräcklig.

En fungerande styrning av krisberedskapen förutsätter enligt vår mening att regeringen avväger kostnaderna för de olika departementens åtgärder för att förbättra beredskapen. Vidare måste regeringen styra myndigheternas åtgärder utifrån samlade avvägningar av behovet av krisberedskapsinsatser.

Regeringen gör ingen egen bedömning av samhällets krishanteringsförmåga i ett tvärsektorielt perspektiv. Man gör heller ingen avvägd bedömning av sannolikheter och konsekvenser för olika risker som underlag för budgetprioriteringar.

”Vår samlade bedömning är att krisberedskapen i Sverige har betydande brister på flera områden.”

### Nationell krisledning för extrema situationer finns inte förberedd

I extrema krissituationer kan det vara nödvändigt att statsmakterna mycket snabbt ingriper för att lösa problem med hur krisen ska hanteras. Det rör sig här om situationer där verkningarna blir så omfattande att principen om att berörda aktörer ska kunna hantera situationen inom sitt sektorsansvar inte längre håller. Riksdagen och regeringen har inte skapat tillräckliga förutsättningar för att kunna hantera en sådan extrem krissituation. Vi menar att det är en uppenbar brist att lagstiftningen idag inte medger att regeringen kan utse en myndighet som får ansvar för den operativa krisledningen på nationell nivå, inte ens om samhällets nödvändiga funktioner hotas. Vi anser därför att det är angeläget att regeringen genom lagstiftning ges sådana befogenheter.

### Avsnittet bygger på iakttagelser i följande rapporter:

**Beredskapen för kärnkraftsolyckor** (RiR 2007:4)

**Säkerheten vid vattenkraftdammar** (RiR 2007:9)

**Statens insatser för att hantera omfattande elavbrott** (RiR 2007:17)

**Krisberedskap i betalningssystemet**  
Tekniska hot och risker (RiR 2007:28)

**Pandemier – hantering av hot mot människors hälsa** (RiR 2008:1)

**Dricksvattenförsörjning – beredskap för stora kriser** (RiR 2008:8)

**Regeringen och krisen – regeringens krishantering och styrning av samhällets beredskap för allvarliga samhällskriser** (RiR 2008:9)

## HANTERINGEN AV DET SVENSKA BISTÅNDET

Svenskt bistånd som förmedlas genom Sida uppgick förra året till drygt 15 miljarder kronor. Målet för biståndet är att skapa förutsättningar för global utveckling i linje med FN:s millenniemål om att andelen fattiga i världen ska halveras fram till år 2015.

Vi riksrevisorer är angelägna om att dessa miljarder hanteras på bästa sätt i syfte att göra största möjliga nytta i de länder som mottar svenskt stöd. Det måste därför ställas höga krav på Sidas förmåga att bedöma risker och förutsättningar för att genomföra utvecklings-samarbete i mottagarlandet. Sida måste också försäkra sig om att myndighetens interna kontroll på ett betryggande sätt både förebygger och uppmärksammar fel och brister vid hanteringen av biståndet. Det gäller inte minst när det är flera led mellan Sida och den organisation eller det projekt som slutligen verkställer de biståndspolitiska besluten i mottagarlandet.

Mot bakgrund av de iakttagelser vi gjort i granskningen av Sidas verksamhet bedömer vi att myndigheten behöver utveckla sitt arbete i samtliga ovanstående avseenden.

### BESLUT OM BUDGETSTÖD ÄR INTE TILLRÄCKLIGT UNDERBYGGDA

Budgetstöd är ett långsiktigt finansiellt stöd som betalas ut direkt till mottagarlandets nationella budget. Detta ställer höga krav på väl underbyggda beslut där Sida ska tillämpa regeringens riktlinjer för budgetstöd. Enligt dessa riktlinjer ska Sida bedöma mottagarlandets ekonomiska politik och offentliga finansiella styrning samt landets strategi för fattigdomsbekämpning. Under 2006 betalade Sida ut närmare 900 miljoner kronor i budgetstöd till åtta länder.

Vår granskning visar att regeringen har beslutat om samsamarbetsstrategier för endast ett av de åtta länder som beviljats budgetstöd. Avsaknaden av sådana långsiktiga bedömningar, tillsammans med otydligheter i regeringens riktlinjer, har gjort att Sida fått ta ett större ansvar för stödet än vad regeringen avsett.

Sida har dock inte preciserat, och i flera fall inte heller

följt, regeringens riktlinjer för hur budgetstöd ska beredas och beslutas. Sidas beslut bygger ofta på bristfälliga analyser av mottagarlandets förmåga att hantera ett budgetstöd och vilka risker som kan förknippas med detta. Beslutsunderlagen medger inte heller jämförelser över tid eller mellan länder.

För att bedöma mottagarlandets fattigdomsstrategi ska Sida bland annat analysera strategins koppling till landets statsbudget. Skillnaderna är här stora mellan länderna när det gäller hur grundligt Sida genomfört sin analys och i vilken utsträckning till exempel budgetutfallet har behandlats. Sida inriktar sina bedömningar mer på vad mottagarlandet utlovat om framtida reformer än på vilken institutionell förmåga landet har i dagsläget.

Sidas beslutsunderlag som avser mottagarländernas offentliga finansiella styrning är ofullständiga. Vi kan konstatera att Sida inte använder sin egen checklista när förutsättningar för budgetstöd ska bedömas. När Sida redovisar svagheter i mottagarlandets styrning framgår inte om landet har planer på att åtgärda dessa och i så fall inom vilken tidsram. Hur eventuella risker med budgetstödet ska hanteras är också knapphändigt analyserat av Sida. Exempelvis visar sig flertalet av Sidas korruptionsanalyser vara alltför kortfattade och summariska.

Regeringen skärpte i april 2008 riktlinjerna för budgetstödet i syfte att tydligare styra Sidas hantering av denna biståndsform.

### BETYDANDE BRISTER I KONTROLLEN AV BISTÅNDET

I Sidas verksamhet, liksom i all biståndsverksamhet, är det ofta flera led mellan biståndsgivaren och den organisation som slutligen verkställer de biståndspolitiska besluten. För att Sidas interna kontroll ska betecknas som god är det rimligt att kräva att enskilda projekt som nås av biståndet följs upp och kontrolleras. Genom detta kan man upptäcka om biståndsmedlen används på ett sätt som inte avtalats, räkenskaper och dokument manipulerats eller tillgångar förskingrats. Kontrollen bör







givetvis utföras av någon som är oberoende i förhållande till bidragsmottagaren.

I samband med granskningen av Sidas årsredovisningar har vi vid upprepade tillfällen uppmärksammat brister i myndighetens interna styrning och kontroll. Det har bland annat gällt kontrollen av bistånd som kanaliseras från utlandsmyndigheter.

Denna bild blev än mer påtaglig i granskningen av bistånd via enskilda organisationer. Granskningen visar att Sida har försökt sprida ett kontrolltänkande från myndigheten ut till lokala projekt, men att styrkan i Sidas budskap avtar med varje organisatoriskt led som vidareförmedlar biståndet. Sida är medveten om brister i den interna kontrollmiljön och har på olika sätt försökt organisera ett bra skydd. Granskningen visar dock att åtgärderna är otillräckliga. Sidas interna kontroll vad gäller att minska fel och förhindra oegentligheter i de femton lokala projekt vi granskade på plats i fyra samarbetsländer, kunde i flera fall betecknas som obefintlig.

Sida har i hög grad förlitat sig på ett system med intyg från anlidade revisorer, både lokalt i samarbetsländerna och i Sverige. Om revisionsintygen inte har innehållit någon anmärkning så har man utgått från att även räkenskaperna varit rättvisande. På denna grund har sedan projekten godkänts. Vår granskning visar att projekten, trots revisionsintyg, haft omfattande brister.

Sida har inte genomfört några egna kontroller av underliggande transaktioner för att se om det material och den information som bidragsmottagaren och uppdragstagaren presenterat är riktigt. Det finns också betydande brister i dialogen mellan Sida och de svenska revisorer som myndigheten anlitat när det gäller att ge granskningsuppdrag och att ta emot revisionsintyg. Grundläggande förutsättningar för intern kontroll, såsom kunskap i redovisning, har saknats i flera av de granskade projekten.

Med anledning av vår granskning har Sida med hjälp av en extern konsult följt upp de projekt i vilka vi iakttagit väsentliga brister. Sidas uppföljning av de aktuella projekten bekräftar i stort vår bild om oordning i projektdokumentation och bokföring. Sidas kontrollsystem fångar inte upp fel och brister i den ekonomiska redovisningen.

Vid granskningen av Sidas administration av bidrag vid två utlandsmyndigheter har vi identifierat brister i den interna kontrollen som liknar de brister vi tidigare

”Vi riksrevisorer är angelägna om att dessa miljarder hanteras på bästa sätt i syfte att göra största möjliga nytta i de länder som mottar svenskt stöd.”

har rapporterat. Detta kan ses som indikationer på mer generella brister i Sidas interna styrning och kontroll. Bland annat bekräftas tidigare iakttagelser om att Sida inte i tillräcklig omfattning analyserat kontrollmiljön hos uppdrags- och bidragsmottagare i syfte att bestämma vilken kontroll som behövs innan beslut kan tas om insatser och uppdrag. Vilka ställningstaganden som utlandsmyndigheten har gjort utifrån de brister som de anlidade revisorererna har rapporterat, finns inte alltid dokumenterade. Vi menar att det är viktigt att Sida kontrollerar bidragsmottagarens kontrollmiljö innan stöd betalas ut – inte minst eftersom Sida regelmässigt betalar ut biståndsmedel i förskott. Det kan ta över ett år från det att medel betalats ut tills de följs upp genom revision. Om felaktigheter då upptäcks kan processen att återkräva utbetalda medel ta flera år.

---

**Avsnittet bygger på iakttagelser i följande rapporter:**

**Oegentligheter inom bistånd**

Är Sidas kontroll av biståndsinsatser via enskilda organisationer tillräcklig? (RiR 2007:20)

**Bistånd genom budgetstöd – regeringens och Sidas hantering av en central biståndsform** (RiR 2007:31)

**Styrelsen för internationellt utvecklingsarbete** (dnr 32-2007-0685, 32-2006-0491, 32-2005-0529 och 32-2004-0410)

## STIFTELSE BILDADE AV STATEN

Staten har ensam eller tillsammans med andra bildat ett stort antal stiftelser med bestämda ändamål och ibland avsatt betydande belopp för detta. Stiftelserna äger och förvaltar dessa tillgångar enligt stiftarens intentioner. Staten och de andra stiftarna har inte rätt att använda denna förmögenhet och staten kan inte i samma utsträckning som för myndigheter och bolag påverka verksamhetens inriktning eller hur förmögenheten ska användas. Stiftelsernas ändamål och därmed den verksamhet de bedriver är av varierande slag. Vissa bedriver näringsverksamhet. Andra stödjer forskning, näringslivsutveckling, förvaltningen av vårt kulturarv eller ger stöd till enskilda. Verksamheterna har ibland stor samhällsrelig betydelse.

De speciella förutsättningarna för denna organisationsform, och särskilt förhållandet att möjligheterna till insyn och kontroll är begränsade, gör att vi riksrevisorer anser det angeläget att granska de statligt bildade stiftelserna. Hittills har vi koncentrerat vår granskning på frågor som rör information om och insyn i stiftelsernas verksamhet samt hur stiftelserna förvaltar sitt kapital.

Vi menar att regeringen bör säkerställa att de stiftelser som staten medverkat till att bilda, förvaltas på ett effektivt sätt enligt stiftelsens ändamål. Avgörande för att klara denna uppgift är att regeringen har överblick över och kunskap om den verksamhet som stiftelserna bedriver. Våra granskningar visar dock att regeringen inte har lyckats fullt ut i något av dessa avseenden. Följden blir att regeringen inte heller kan lämna heltäckande information till riksdagen om stiftelsernas verksamhet och hur de uppfyller sina ändamål med hjälp av den förmögenhet staten en gång har avhänt sig.

### OKÄNT ANTAL STIFTELSE MED OKÄND FÖRMÖGENHET

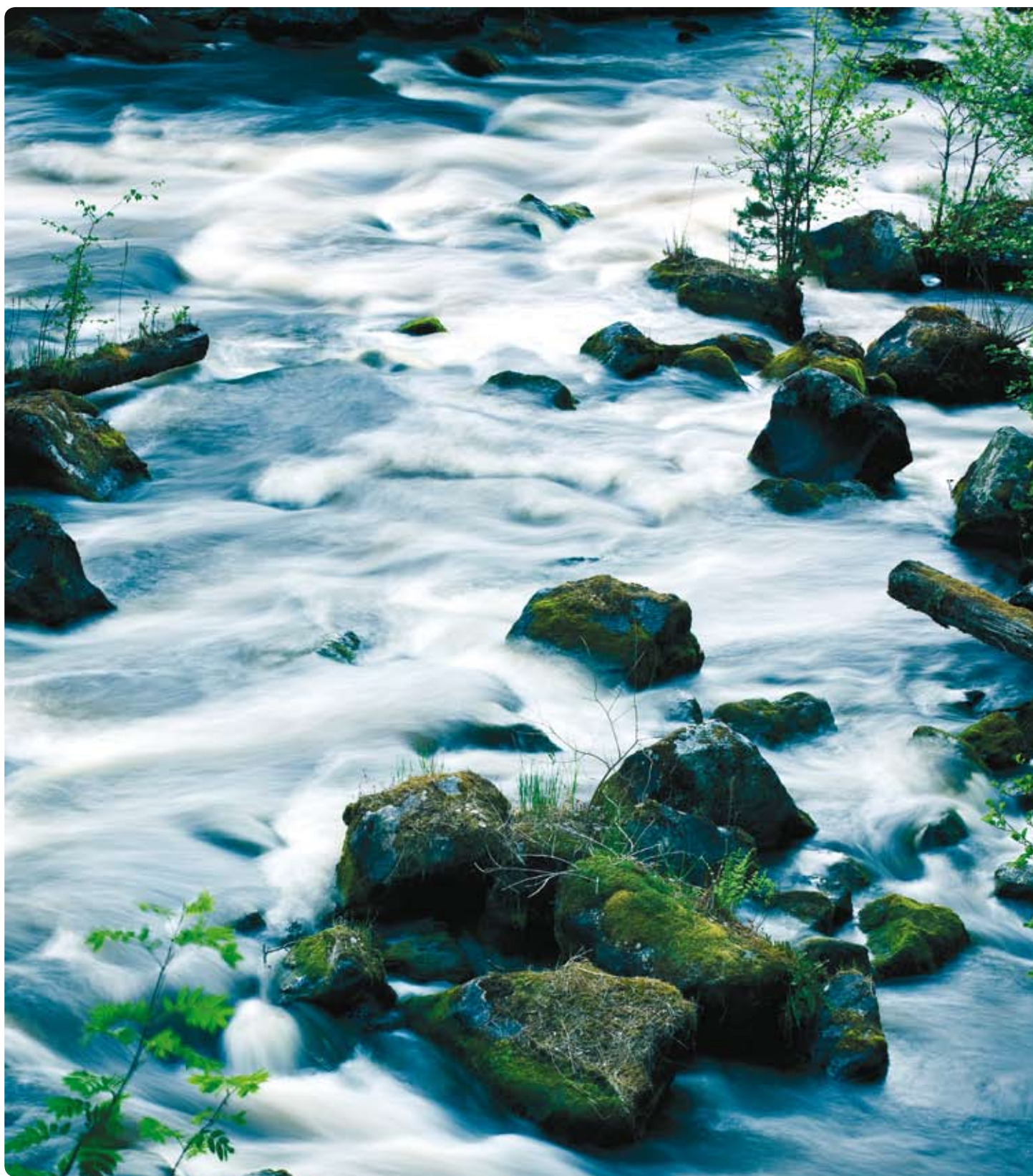
Vår granskning visar att det saknas officiella uppgifter om hur många statligt bildade stiftelser som finns och hur stor förmögenhet de förvaltar. Regeringen har således ingen överblick över statens intresse som stiftare. Via länsstyrelsernas stiftelseregister har vi identifierat

cirka 145 stiftelser som staten varit med om att bilda. Detta kan jämföras med de cirka 60 stiftelser som Regeringskansliet uppgett ligga inom deras ansvarsområde. Utifrån en genomgång av årsredovisningar för år 2006, kompletterad med information från länsstyrelsernas stiftelseregister, bedömer vi att stiftelsernas samlade förmögenhet enligt bokfört värde i balansräkningarna uppgår till cirka 30 miljarder kronor. Storleken på stiftelsernas förmögenhet varierar stort – från några tusen upp till flera miljarder kronor.

### REGERINGENS INSYN OCH UPPFÖLJNING ÄR OTILLRÄCKLIG

Statligt bildade stiftelser står under begränsad tillsyn av länsstyrelserna. Det innebär att länsstyrelsen till exempel inte har rätt att begära in handlingar från stiftelsen, utföra inspektion eller ingripa om det misstänks att en styrelseledamot eller förvaltaren missköter sitt uppdrag. Regeringen har dock i likhet med andra stiftare möjligheter att ta till vara sina intressen som stiftare och även påverka genom att, om föreskrifterna så medger, utse styrelseledamöter. Dessutom ger stiftelselagen regeringen en unik rätt att själv ändra i vissa av föreskrifterna för de stiftelser som staten ensam har bildat. Dessa ändringar kan till exempel avse hur styrelsen ska vara sammansatt eller hur stiftelsens förmögenhet ska förvaltas. För att ta till vara statens intressen som stiftare behöver regeringen underlag för att bedöma behovet av att ändra i föreskrifterna och för att kunna bereda beslut om tillsättningar i stiftelsernas styrelser.

Våra granskningar visar att regeringen i mycket begränsad utsträckning själv nyttjat möjligheten att följa upp och utvärdera stiftelserna för att skaffa sig sådana underlag. Regeringen följer främst de stiftelser som har stora förmögenheter. Skillnaderna mellan ansvariga departement är stora, både när det gäller kunskapen om stiftelserna och i vilken omfattning de följs upp. Regeringen har tagit få initiativ till utvärderingar och det är ovanligt att det finns underlag som gör det möjligt att pröva om föreskrifterna ska ses över. Regeringen utser



styrelseledamöter i cirka 40 av de statligt bildade stiftelserna. Vi konstaterar dock att det saknas ett ställningstagande av regeringen för i vilka fall regeringen bör utse styrelse.

#### ÅRSREDOVISNINGARNA HÅLLER OJÄMN KVALITET

Årsredovisningen är av särskild betydelse när det gäller stiftelser. Den är det enda offentliga dokument som ger såväl regeringen som andra intresserade möjlighet till löpande insyn i stiftelsernas verksamhet och deras hantering av förmögenheten. Vi kan konstatera att kvaliteten på stiftelsernas årsredovisningar är ojämn. Den finansiella redovisningen är enligt vår uppfattning i allmänhet av godtagbar kvalitet, medan kvaliteten på förvaltningsberättelserna varierar stort. I vissa fall uppfyller de inte kraven i årsredovisningslagen. Hälften av de 30 stiftelser som granskats redovisar inte på ett tillfredsställande sätt hur stiftelsens ändamål främjats. Det är enligt vår bedömning allvarligt att regeringens främsta instrument för att få ändamålsenlig information om stiftelsernas verksamhet i många fall inte fyller en sådan funktion.

#### KAPITALFÖRVALTNING MED VARIERANDE RESULTAT

Vi har ägnat särskild uppmärksamhet åt stiftelser med omfattande verksamhet och stor förmögenhet. Av denna anledning har vi granskat kapitalförvaltningen i fem av de stiftelser som staten har bildat med medel från löntagarfonderna. År 2006 uppgick deras förmögenhet,

enligt bokfört värde i balansräkningarna, till sammanlagt närmare 19 miljarder kronor.

Granskningen visar att regeringen inte gör en tillräcklig uppföljning av kapitalförvaltningen i någon av stiftelserna. Kapitalförvaltningen genomförs visserligen i överensstämmelse med stiftelsernas föreskrifter, men de genomsnittliga förvaltningsresultaten skiljer sig påtagligt mellan stiftelserna. Detta beror på skillnader i föreskrifter och val av strategier, men också på framgången i förvaltningen.

Vi menar att regeringen bör förstärka utvärderingen av stiftelsernas kapitalförvaltning bland annat för att kunna utse styrelseledamöter som säkerställer att stiftelsernas styrelser har relevant kompetens inom kapitalförvaltning. En sådan utvärdering krävs också för att vid behov kunna ändra i föreskrifterna om hur stiftelsens förmögenhet ska vara placerad.

---

#### Avsnittet bygger på iakttagelser i följande rapporter:

**Statligt bildade stiftelsers årsredovisningar** (RiR 2007:27)

**Så förvaltas förmögenheten** – fem stiftelsers kapitalförvaltning och regeringens roll som stiftare (RiR 2007:30)

**Statligt bildade stiftelser** – regeringens insyn och uppföljning (RiR 2008:7)

”Vi menar att regeringen bör säkerställa att de stiftelser som staten medverkat till att bilda, förvaltas på ett effektivt sätt enligt stiftelsens ändamål.”

## SLUTORD

Vår granskning av effektiviteten i den statliga verksamheten utgår till största delen från de granskningsstrategier som vi riksrevisorer fattar beslut om i granskningsplanen. Genom att fokusera flera granskningar mot en gemensam frågeställning når vi en ökad verkan av våra insatser. I årets rapport har vi kunnat redovisa slutsatser kring tre prioriterade områden i granskningsplanen; samhällets krisberedskap, regeringens hantering av det finanspolitiska ramverket och insynen i de statligt bildade stiftelserna. Vi har också lyft fram iakttagelser från årets granskning av myndigheternas årsredovisningar och från våra granskningar av hanteringen av det svenska biståndet.

Våra främsta slutsatser är följande:

- De statliga myndigheternas interna kontroll fungerar relativt väl så länge ramarna är stabila. Vid större förändringar, oavsett om det handlar om den egna verksamheten eller de yttre förutsättningarna, ökar risken betydligt för fel i årsredovisningen.
- En förutsättning för fortsatt stabila offentliga finanser är att det finanspolitiska ramverket tillämpas på ett transparent och tydligt sätt. Det är därför viktigt att regeringen både verkar aktivt för att stärka ramverket och förbättrar redovisningen till riksdagen.
- Den svenska krisberedskapen har betydande brister inom flera samhällsområden. Den svenska förvaltningsmodellens långtgående delegering med självständiga myndigheter och kommunalt självstyre lägger ett stort ansvar på regeringen att styra och samordna denna beredskap.
- Sida förmedlar varje år många miljarder kronor i bistånd. En förutsättning för att dessa pengar ska nå avsedd effekt är att myndigheten klarar av att bedöma risker och förutsättningar för utvecklingssamarbetet i mottagarländerna. Sidas kontroll är inte tillräcklig för att uppmärksamma om biståndsmedlen används på avsett sätt.
- Staten har bildat ett stort antal stiftelser och i samband med detta avsatt betydande belopp. Regeringen har ingen överblick över vilka stiftelser som staten bildat och hur stor deras samlade förmögenhet är. Möjligheterna till insyn i och uppföljning av stiftelsernas verksamhet och kapitalförvaltning har inte nyttjats mer än i begränsad utsträckning.

## BILAGA 1 GRANSKNINGEN AV ÅRSREDOVISNINGAR FÖR 2007

I samband med granskningen av myndigheternas årsredovisningar för 2007 har vi lämnat 71 revisionsrapporter. Rapporterna har lämnats till ledningen för de 59 myndigheter som har berörts. I denna bilaga sammanställer vi fel och brister av större vikt som tas upp i dessa revisionsrapporter. Om felet är av så allvarlig karaktär att det har inneburit att myndigheten har fått en invändning i revisionsberättelsen anges detta särskilt. Vi presenterar iakttagelserna myndighet för myndighet sorterad efter departement, med undantag för Riksbanken som lyder under riksdagen.

### RIKSDAGEN

#### Sveriges riksbank (dnr 32-2007-0630)

Riksbanken har vid sin upphandling av statistik samt leveranser av sedlar och mynt påfallande ofta åberopat undantag enligt lagen om offentlig upphandling (LOU). Motivet till det valda förfarings sättet är i vissa fall bristfälligt dokumenterat.

Riksbanken har ingen aktuell och samlad riskanalys avseende den nya strukturen för kontantförsörjning.

### JUSTITIEDEPARTEMENTET

#### Polisen (dnr 32-2007-0571)

Polisen har flera brister i sin ekonomiadministration som rör styrning, kontroll och uppföljning. Bland annat saknas en tydligt uttryckt ansvarsfördelning mellan Rikspolisstyrelsens controlleravdelning, Polisens administrativa center och polismyndigheterna. Uppföljningen är inte enhetlig och inte heller tillräcklig för att kvalitets-säkra Polisens ekonomiadministrativa process och den ekonomiska redovisningen. Därutöver har Polisen ingen ekonomihandbok eller motsvarande.

Polisen har brister i sin interna kontroll vad gäller lönesystemen COPS och Palasso som rör bland annat overtid och uppföljning.

### UTRIKESDEPARTEMENTET

#### Styrelsen för internationellt utvecklingssamarbete, Sida (dnr 32-2007-0685)

Sida har inför beslut om biståndsinsatser inte i tillräcklig omfattning analyserat kontrollmiljön hos bidragstagare och uppdragstagare i syfte att fastställa vilken typ av kontroller som är nödvändiga och mest lämpliga för att hantera olika typer av risker. Det finns väsentliga brister i hur Sida dokumenterar sina egna kontroller. I flera fall finns heller inga dokumenterade analyser och ställningstaganden utifrån de fel och brister som anlidade revisorer har funnit. Sida har inte ordnat dokumentationen på ett sådant sätt att det utan svårighet går att följa hur ett ärende som gäller uppdrag eller insatser har handlagts och hur det är relaterat till andra ärenden. Ordning och spårbarhet i arkivsystemen är en del i kontrollmiljön och därför bedöms svagheter medföra brister i den interna kontrollen.

### FÖRSVARSDPARTEMENTET

#### Försvarsmakten (dnr 32-2007-0835)

Försvarsmakten har överskridit den av regeringen beslutade tilldelningen för anslagsposten 6.2.4 *Materiellnära verksamhet och avveckling* med 3,3 miljarder kronor. Regeringen informerades den 8 februari 2008 om att tilldelade medel på anslagsposten var otillräckliga. Försvarsmakten borde i ett tidigare skede skriftligen ha informerat regeringen om förhållandet. Försvarsmakten har inte heller redovisat överskridandet enligt god redovisningssed. (**Invändning i revisionsberättelsen**)

I årsredovisningen bedömer Försvarsmakten att de medel myndigheten tilldelats inte är tillräckliga för att lösa myndighetens uppgifter. Analysen baseras dock på uppgifter som i vissa delar inte är tillräckligt kvalitets-säkrade. Bland annat har myndighetens utgående anslagssparande påverkats av en för hög lokalhyra

om cirka 140 miljoner kronor. Försvarsmakten har även brister i sin löpande kontroll och avstämningar av den finansiella redovisningen. Detta har påverkat beslutsunderlag och gett en felaktig bild av den finansiella situationen under löpande år.

Årsredovisningen innehåller flera olika uppgifter om storleken på de utgifter som är förknippade med genomförandet av internationella insatser.

Från och med 2007 belastar Försvarsmaktens utgifter för forskning och teknikutveckling ett eget anslag. Tidigare år har de redovisats mot en underpost till anslaget för materielanskaffning. Till och med budgetåret 2006 har Försvarsmakten i regleringsbrevet haft ett särskilt bemyndigande att ingå fleråriga åtaganden vad gäller att beställa forskning och utveckling. I regleringsbrevet för 2007 saknas motsvarande bemyndigande. Åtaganden som uppgår till 1,3 miljarder redovisas inte längre av Försvarsmakten. Med tanke på beloppens storlek borde Försvarsmakten ha informerat om detta förhållande i årsredovisningen.

Försvarsmakten har bristande rutiner för upprättande av avtal och inventering i samband med outsourcing av lagerverksamhet. I avtalet med entreprenören har rutinerna lagts på en nivå som medför en lägre grad av intern kontroll över lagret än vad Försvarsmakten tidigare beslutat. Försvarsmakten har heller inte genomfört någon utredning för att förklara den differens om cirka 21 miljoner kronor som inventeringen under 2007 visade.

Försvarsmakten har bristande intern kontroll i sin hantering av löner. Det finns en risk för att ersättning för samma aktivitet begärs och utbetalas flera gånger. Flera fall av dubbla utbetalningar har också konstaterats i granskningen.

Försvarsmakten har brustit i sin kvalitetssäkring av delårsrapporten, vilket har krävt en senare komplettering av rapporten.

#### Statens haverikommission (dnr 32-2007-0668)

Statens haverikommission är avgiftsfinansierad och har enligt regleringsbrevet rätt att fakturera vissa angivna myndigheter för förvaltningsutgifter och särskilda utredningsutgifter. Kommissionen har däremot ingen formell befogenhet att disponera intäkterna från utredningsavgifter och bör därför begära ett tydligare bemyndigande från regeringen.

#### SOCIALDEPARTEMENTET

##### Försäkringskassan (dnr 32-2007-0605)

Försäkringskassan har ingen övergripande bild av hur den interna styrningen och kontrollen fungerar i förhållande till de risker som identifierats i verksamheten. Myndigheten brister även i sin uppföljning av att de kontroller som beslutats faktiskt genomförs.

Försäkringskassan har en differens i posten avräkning statsverket om 402 miljoner kronor. Differensen har främst uppstått under tidigare år och beror på att myndigheten använt fel betalningsflöde.

##### Myndigheten för internationella adoptionsfrågor (dnr 32-2007-0602)

Generaldirektören för Myndigheten för internationella adoptionsfrågor, det vill säga myndighetens ledning, har inte fattat beslutet om årsredovisningen. Årsredovisningen är däremot underskriven av generaldirektören och bedöms därför vara upprättad i enlighet med förordningen om myndigheters årsredovisning och budgetunderlag.

##### Statens beredning för medicinsk utvärdering (dnr 32-2007-0608)

Statens beredning för medicinsk utvärdering har bristfälliga rutiner för att stämma av anslagsredovisningen mot statsredovisningen. En indragning av anslagsmedel har därför inte uppmärksamats och de indragna medlen följaktligen inte betalats in.

Årsredovisningens finansiella delar har inte kvalitets-säkrats på ett tillräckligt sätt. Detta har resulterat i flera mindre fel i årsredovisningen.

Myndigheten har också bristande rutiner vad gäller de anställdas sparade semesterdagar och övertidstimmar. Detta har inneburit att de anställda kunnat spara mer semester och upparbeta mer övertid än vad avtalet tillåter.

#### FINANSDEPARTEMENTET

##### Harpunds nämnden (dnr 32-2007-0619)

Regeringen har i beslut reglerat hur avkastning och överskott vid Yxtaholms jordbruksförvaltning ska användas. Enligt beslutet ska överskott överlämnas till Länsstyrelsen i Södermanlands län för att användas enligt önskemål i testamente. Överskottet överlämnas dock inte formellt till länsstyrelsen. Betalning utgår i stället direkt till de projekt som lantbruksförvaltaren har överenskommit med länsstyrelsen, vilket inte är i enlighet med regeringens beslut.

### Länsstyrelsen i Blekinge län

(dnr 32-2007-0637)

Utgifter för varor där äganderätten övergår till utomstående har av Länsstyrelsen i Blekinge län redovisats som kostnad i verksamheten och inte som transferering. Detta innebär att länsstyrelsens driftkostnader är för högt redovisade med 3,2 miljoner kronor.

Länsstyrelsens resultatredovisning uppfyller inte regeringens krav på återrapportering i alla delar. Exempelvis saknas en översiktlig redovisning av viktigare insatser uppdelade efter miljöpolitikens verksamhetsområden.

### Länsstyrelsen i Gotlands län

(dnr 32-2004-0638)

Länsstyrelsen i Gotlands län har brister i sina rutiner för att kvalitetssäkra de finansiella delarna i årsredovisningen. Detta har lett till väsentliga fel i flera poster och att årsredovisningen inte ger en rättvisande bild. De poster som påverkats är intäkter av avgifter, intäkter av bidrag, fordringar hos andra myndigheter, skulder till andra myndigheter samt övriga skulder.

#### **(Invändning i revisionsberättelsen)**

Länsstyrelsen har rutiner för att hantera anställdas bisysslor, men de behöver kompletteras. Bland annat finns ingen rutin för hur bisysslor ska anmälas. Ansvaret för ärenden om bisysslor är inte heller fastställt i organisationen. Länsstyrelsen saknar också en formell beslutsordning för sådana ärenden.

### Länsstyrelsen i Norrbottens län

(dnr 32-2007-0585)

Lönerutinen vid Länsstyrelsen i Norrbottens län har svagheter när det gäller att kontrollera att rätt lön betalas ut. Dokumentation om vilka kontroller som ska utföras av löneavdelningen inför varje databearbetning är inte fullständig.

Länsrådet vid länsstyrelsen har fått löneförmåner som beslutats av landshövdingen. Enligt regeringens beslut ska länsrådet inte ha några förmåner utöver lön. Landshövdingen har därmed inte befogenhet att besluta om ytterligare lön och förmåner till länsrådet.

Länsstyrelsen förvaltar och attesterar vissa strukturmedel och har överskridit bemyndiganderamen för anslag 33:5, anslagspost 1 (åtgärder inom mål 1-programmet Norra Norrland). Kvarstående bidrags-

utbetalningar utfaller med 15,1 miljoner kronor utöver den bemyndiganderam som regeringen har beslutat. Överskridandet är beloppsmässigt väsentligt. Konsekvenserna i detta fall skiljer sig dock från överskridanden av vanliga anslags bemyndiganderamar eftersom anslagsavräkningen motsvaras av inbetalningar till inkomsttitel av EG-medel.

### Länsstyrelsen i Skåne län

(dnr 32-2007-0302)

Styrelsen vid Länsstyrelsen i Skåne län har i strid med internrevisionsförordningen utsett landshövdingen till uppdragsgivare för internrevisionen. Styrelsen har senare, utan tillräckligt underlag, fattat beslut om att man saknar förtroende för internrevisorn.

### Länsstyrelsen i Stockholms län

(dnr 32-2007-0586)

Länsstyrelsen i Stockholms län har bristande rutiner för att hantera bidragsredovisning vid bokslut. Detta har lett till att balansräkningsposterna Upplupna bidragsintäkter och Oförbrukade bidrag är för högt redovisade i delårsrapporten med ungefär 118 miljoner kronor vardera.

### Länsstyrelsen i Södermanlands län

(dnr 32-2007-0587)

Årsredovisningen för Länsstyrelsen i Södermanlands län är beslutad av länsrådet och inte av myndighetens ledning, det vill säga landshövdingen. Årsredovisningen är underskriven av landshövdingen och därmed upprättad i enlighet med förordningen om myndigheters årsredovisning och budgetunderlag.

### Länsstyrelsen i Uppsala län

(dnr 32-2007-0588)

Länsstyrelsen i Uppsala län har brister i sin rutin för att kvalitetssäkra de finansiella delarna i årsredovisningen. Ansvaret för kvalitetssäkringen är otydligt. De ekonomiska administrativa föreskrifterna är inte heller uppdaterade.

Avstämningar av projektverksamhet har inte fungerat ändamålsenligt. Kostnader har inte reserverats enligt god redovisningssed och overheadkostnader har inte påförts sedan i april 2007. Därmed blir inte posterna oförbrukade bidrag och upplupna bidragsintäkter rätt redovisade.



Riksrevisionen har tidigare granskat rutinen för upphandling vid länsstyrelsen. En uppföljning av denna granskning visar att länsstyrelsen inte har vidtagit tillräckliga åtgärder med anledning av de brister som påtalats. Upphandlingspolicyn har inte uppdaterats vad gäller gränsvärden för förenklad upphandling och tröskelvärden. I policyn saknas också väsentliga delar såsom riktlinjer om jäv och utförliga föreskrifter om direktupphandling. Det framgår inte tydligt vilka som är upphandlingsansvariga och ingen har fått i uppdrag att analysera behov av centrala upphandlingar. Dokumentationen av genomförda upphandlingar är bristfällig och ibland svår att hitta.

Länsstyrelsen har inte upprättat rutiner och processer för att hantera bisysslor och för att informera de anställda om regler för detta. Det finns ingen fastställd rutin för hur bisysslor ska anmälas och hur aktuella bisysslor som beviljats ska sammanställas. Länsstyrelsen saknar dessutom en plan för hur bisyssla som inte är förenlig med den anställdes arbetsroll ska hanteras.

Länsstyrelsens tillsynsverksamhet är inte samordnad på central nivå. Det saknas en gemensam struktur för tillsyns- och aktivitetsplanerna. Det finns ingen fastställd process för hur tillsynsplanerna ska kvalitetssäkras. Kvaliteten i tillsynsbesluten granskas inte heller på ett systematiskt sätt.

#### Länsstyrelsen i Västerbottens län (dnr 32-2007-0590)

Länsrådet vid Länsstyrelsen i Västerbottens län har fått ett lönetillägg som beslutats av landshövdingen. Enligt regeringens beslut ska länsrådet inte ha några övriga tillägg utöver lön. Landshövdingen har därmed inte befogenhet att besluta om ytterligare lön och förmåner till länsrådet.

Länsstyrelsen har inte tillräckliga rutiner vad gäller de anställdas bisysslor. Det finns risk för att det kan förekomma både arbetshindrande och direkt förtroendeskadliga bisysslor som inte anmälts till arbetsgivaren.

#### Länsstyrelsen i Östergötlands län (dnr 32-2007-0579)

Länsstyrelsen i Östergötlands län har inga dokumenterade riktlinjer och rutiner för att hantera bisysslor. Exempelvis saknas rutiner för att rapportera bisysslor och att informera om vilka åtgärder som kan bli aktuella om reglerna inte följs.

#### Skatteverket (dnr 32-2007-0631)

Skatteverket har bristande intern styrning och kontroll vad avser registret för uppskov vid försäljning av privatbostad. Enskilda tjänstemän kan göra ändringar i eller ta bort tidigare uppgifter i uppskovsregistret. Rutiner för att lägga in nya uppgifter i registret bör omfatta någon form av kontroll.

Skatteverket har bara i begränsad omfattning kontrollerat vilken kvalitet uppgifterna i registret håller. Risken finns också att Skatteverket, vid framtida eventuella tvister om uppskovsbelopp med enskilda, inte kan uppvisa dokumentation som styrker orsaken till uppskovet. Orsaken till detta är att deklARATIONER ska rensas efter sex år.

#### Statens fastighetsverk (dnr 32-2007-0625)

Ledningen för Statens fastighetsverk bedöms inte ha säkerställt att myndigheten har en intern styrning och kontroll som kan upptäcka och motverka mutor och annan otillbörlig påverkan i verksamheten. Bland annat saknas en riskanalys för sådana händelser. Det saknas också en rutin för att upptäcka, utreda och hantera situationer med misstankar om mutor och bestickning.

#### Statistiska centralbyrån (dnr 32-2007-0626)

Årsredovisningen för Statistiska centralbyrån är beslutad av överdirektören och inte av myndighetens ledning, det vill säga generaldirektören. Eftersom årsredovisningen är underskriven av generaldirektören bedöms den därmed vara upprättad i enlighet med förordningen om myndigheters årsredovisning och budgetunderlag.

#### Tullverket (dnr 32-2007-0632)

Tullverket har brister i den interna styrningen och kontrollen inom ekonomiadministrationen. De delar som främst berörs är redovisningen av uppbörd. Bristerna medför ökad risk för väsentliga fel i årsredovisningens finansiella delar. Tullverket har efter omorganisationen inte uppdaterat ekonomihandboken och rutinbeskrivningarna för arbetet inom ekonomiadministrationen. Värderingsmetoden för uppbördsfordringar behöver också ses över för att säkerställa en mer rättvisande värdering.

En del brister i Tullverkets skydd mot mutor och annan otillbörlig verksamhet kvarstår. Det finns fortfarande inget tydliggörande i arbetsordningen om ansvar för

frågor som rör mutor och oegentligheter. Riskanalysen är inte färdig och därmed har kontrollåtgärder ännu inte varken identifierats eller vidtagits.

Hantering av beslagtagna varor är en känslig rutin som bör utföras med hög grad av säkerhet och intern kontroll för att inte negativt påverka förtroendet för Tullverket. Det är dock ovanligt att två personer närvarar vid omhändertagande av känsliga varor såsom narkotika och vid inventering av beslagslager. En medverkan av två personer vid beslag och inventering regleras inte heller i verkets interna föreskrifter.

Tullverket gör kvalitetsmätning för att säkerställa kvaliteten i de uppgifter som kunderna lämnar i samband med import. Mätningen utgör en del i beräkningen av det totala skattningsfelet i uppbörden. De brister i kvalitetsmätningen som iakttagits avser val av metod för hur kvalitetsmätning ska genomföras, hur beräkningar och antaganden dokumenterats samt hur resultaten har presenterats i resultatredovisningen.

#### Verket för förvaltningsutveckling (dnr 32-2007-0633)

Generaldirektören för Verket för förvaltningsutveckling (Verva) har skrivit under årsredovisningsdokumentet, men inte formellt fattat beslut om årsredovisningen. Den komplettering av årsredovisningen som Verva sänt till regeringen vid en senare tidpunkt är inte heller beslutad av generaldirektören.

#### UTBILDNINGSDEPARTEMENTET

##### Högskolan i Kalmar (dnr 32-2007-0719)

Högskolan i Kalmar har på grund av arbetsbrist beslutat att säga upp personal. Beslut om detta togs i juli 2007 och i januari 2008. Avsättningar för denna omställning har gjorts i årsredovisningen. Kostnader för den personal som sades upp i januari 2008 borde dock inte ha redovisats år 2007. Högskolans resultat har därmed belastats med för höga kostnader om 4,5 miljoner kronor. Upplysning om förhållandet borde ha lämnats i årsredovisningen.

En felaktigt bokförd räntekostnad har medfört att räntekostnaderna har redovisats med ett för högt belopp om 1,4 miljoner kronor. Detta har påverkat resultatet negativt. Högskolans beräkning av upplupen ränta har utgått från principer i ett regleringsbrev som inte längre var giltigt.

Avräkning av högskolans prestationer har inte följt den gängse principen. Högskolan riskerar därmed att inte kunna tillgodogöra sig samtliga prestationer som man har rätt till.

##### Högskolan Kristianstad (dnr 32-2007-0720)

Under flera år har Riksrevisionen påtalat behovet av att Högskolan Kristianstad utvecklar processen för att upprätta och kvalitetssäkra årsredovisningen. Det gäller både den finansiella rapporteringen och resultatredovisningen. Brister i processen har lett till fel som uppmärksammats vid granskningen av årsredovisningen.

Den 1 juli 2008 ska samtliga myndigheter hantera inkommande och utgående fakturor elektroniskt. Högskolan har inte presenterat en plan för hur elektronisk fakturahantering ska genomföras.

##### Högskoleverket (dnr 32-2007-0765)

Högskoleverket har inte sammanställt specifikationer och underlag som styrker de uppgifter som presenteras i årsredovisningen. Det gäller både resultatredovisningen och den finansiella redovisningen. Rutinerna och ansvaret för kvalitetssäkringen av årsredovisningen är inte hanterade på ett tillfredsställande sätt.

Högskoleverket har redovisat upplupna kostnader för lågt med 1,4 miljoner kronor. Verket har inte tillräckliga rutiner för att säkerställa att lån för aktiverade anläggningstillgångar tas upp i Riksgäldskontoret i tillräcklig omfattning.

##### Karolinska Institutet (dnr 32-2007-0779)

Karolinska Institutets ledning har inte i tillräcklig omfattning säkerställt att universitetet har en god intern styrning och kontroll som gör att mutor och annan otillbörlig påverkan i verksamheten kan upptäckas och motverkas.

##### Kungl. Konsthögskolan (dnr 32-2007-0729)

Kungl. Konsthögskolan tillämpar en modell för fördelning av kostnader mellan sina två verksamhetsgrenar som baseras på schabloner. På Grundläggande högskoleutbildning (GU) fördelas 95 procent och på Forskning och forskarutbildning eller konstnärligt utvecklingsarbete (KU) fördelas 5 procent av alla kostnader. Principen för fördelning gäller dock inte för personalkostnader. Enligt ett lokalt arbetstidsavtal belastas verksamhets-

grenen KU med 40 procent av direkta lönekostnader för professorer. Lönekostnader för lektorer och adjunkter fördelas däremot inte enligt detta avtal. Om direkta lönekostnader för lektorer och adjunkter hade fördelats enligt samma princip skulle resultatet för verksamhetsgrenen KU ha belastats med ytterligare 2,6 miljoner kronor.

#### Kungl. Musikhögskolan i Stockholm (dnr 32-2007-0730)

Riksrevisionen har vid flera tillfällen påpekat brister i projektredovisningen vid Kungl. Musikhögskolan i Stockholm. Högskolan har olika principer att fördela indirekta kostnader beroende på typ av projekt. Detta medför en felaktig bild av vad de verkliga kostnaderna uppgår till per finansieringsform och verksamhetsgren. Kravet på full kostnadstäckning kan därmed inte heller säkerställas.

#### Kungl. Tekniska högskolan (dnr 32-2007-0780)

Kungl. Tekniska högskolan bedriver i samarbete med Östermalms stadsdelsnämnd sedan i september 2007 en försöksverksamhet under tre år med tillfällig barnpassning för anställdas barn. Daghemmet drivs i ett från myndigheten fristående handelsbolag. Förvaltningschefen har beslutat att avsätta 852 000 kronor per år för att finansiera personal och administrativa kostnader. Högskolan har varken befogenhet att bedriva eller lämna bidrag till daghemsverksamhet.

#### Linköpings universitet (dnr 32-2007-0742)

Under flera år har Riksrevisionen pekat på att Linköpings universitet behöver utveckla kvalitetssäkringen av årsredovisningen. Universitetet har inte haft tillräckliga resurser för att dokumentera, analysera och kontrollera institutionernas underlag till årsredovisningen. Bristerna har lett till olika fel som uppmärksammats vid granskningen av årsredovisningen, bland annat vad gäller externfinansierade projekt. Brister i projektredovisningen av externfinansierade projekt har tidigare påpekats.

Universitetet brister i sin styrning och uppföljning av den avgiftsfinansierade verksamheten. I vart femte projekt som granskats kan det inte påvisas att verksamheten är lämplig eller förenlig med universitetets uppdrag eller befogenhet att ta ut avgifter. Universitetet har inte gjort någon samlad uppföljning av prissättningen och om kravet på full kostnadstäckning uppfylls.

Riksrevisionen har tidigare påpekat stora brister i universitetets styrning och uppföljning av lärarnas arbetstid. Vad gäller redovisningen av övertid har åtgärder vidtagits. Däremot saknas fortfarande bland annat tydliga riktlinjer för hur arbetstiden ska följas upp. Den faktiska arbetstiden följs sällan upp.

#### Lunds universitet (dnr 32-2007-0743)

Vid Lunds universitet finns det brister i den interna styrningen och kontrollen av uppdragsutbildningen. Riksrevisionens granskning visar att de brister som internrevisionen tidigare har rapporterat om inte har åtgärdats. Universitetet saknar en sammanhållande funktion med insikt i och överblick över all uppdragsutbildning. Interna regler och policies ger inte tillräckligt stöd för verksamheten. Ansvaret för uppföljning av uppdragsutbildningen är heller inte definierat. Konsekvenserna är bland annat att det finns brister i uppdragsavtalen, prissättningen och kostnadsfördelningen.

#### Myndigheten för kvalificerad yrkesutbildning (dnr 32-2007-0750)

Myndigheten för kvalificerad yrkesutbildning har flera fel i resultatredovisningen som borde ha uppmärksammats vid myndighetens kvalitetssäkring. Underlagen till de redovisade uppgifterna har varit svåra att verifiera.

Myndigheten har inte uppmärksammat förändringar i reglerna för hur bemyndiganden ska redovisas. Utestående åtaganden har därför reducerats med årets utgående överföringsbelopp. Myndigheten har i årsredovisningen redovisat utestående åtaganden för lågt med 14 miljoner kronor. Det finns också en differens om 94 miljoner kronor i ingående åtaganden jämfört med föregående års årsredovisning. Felen beror på bristande kvalitetssäkring av årsredovisningen.

#### Nationellt centrum för flexibelt lärande (dnr 32-2007-0753)

Nationellt centrum för flexibelt lärande har avräknat fel anslagspost med 613 000 kronor. Någon information om detta har inte lämnats i anslagsredovisningen eller annan del av årsredovisningen. Syftet med åtgärden har varit att undvika ett överskridande av det finansiella villkoret för anslagsposten. Det slutliga utfallet på anslagsposten ligger inom ramen för det finansiella villkoret.

### Operahögskolan i Stockholm (dnr 32-2007-0736)

Operahögskolan i Stockholm har för 2007 ändrat modell för fördelning av kostnader mellan sina två verksamhetsgrenar. Högskolan gör nu en schablonmässig fördelning som baseras på de direkta lönekostnaderna. Den nya modellen medför en mer korrekt fördelning av kostnader per verksamhetsgren än den förra. Vid den schablonmässiga beräkningen har fel procentsats tillämpats, vilket har inneburit att resultatet per verksamhetsgren inte redovisas korrekt i årsredovisningen. Om korrekt procentsats tillämpats hade verksamhetsgrenen Forskning och forskarutbildning eller konstnärligt utvecklingsarbete uppvisat ett resultat om plus 452 000 kronor i stället för minus 262 000 kronor som anges i årsredovisningen. Utfallet på verksamhetsgrenen Grundläggande högskoleutbildning hade påverkats i motsvarande omfattning.

### Stockholms universitet (dnr 32-2007-0804)

Stockholms universitet har på ett sätt som inte är förenligt med bestämmelserna för universitet och högskolor samarbetat med en näringsdrivande stiftelse som bedriver utbildning. Med anledning av Riksrevisionens iakttagelser har Stockholms universitet överlämnat ärendet till åklagare. **(Invändning i revisionsberättelsen)**

Universitetet har brister i sin interna styrning och kontroll vad gäller externa bidrag och avgifter, uppdragsutbildning, bisysslor, lärarnas arbetstider samt kvalitets-säkring av årsredovisningen.

Vad gäller externfinansierade projekt finns brister i redovisning av kostnader per verksamhetsgrenar och projekt. Bidragsfinansierade projekt belastas ofta felaktigt med indirekta kostnader utifrån villkor i projektavtalet i stället för verkliga indirekta kostnader. Felaktiga principer tillämpas ibland vid avslut av bidragsfinansierade projekt där ett eventuellt över- eller underskott ofta överförs till andra projekt i stället för att avslutas mot resultaträkningen. Dessa brister leder till att det är svårt att bedöma om kravet om full kostnadstäckning uppnås.

Verksamheten med uppdragsutbildning hade år 2007 ett balanserat underskott på 30,8 miljoner kronor. Detta kan jämföras med omsättningen totalt som uppgick till 34,6 miljoner kronor. Avgifterna inkluderar inte kostnader för marknadsföring och förmedling av uppdragsutbildningarna. Det innebär att avgiften inte beräknats så att full kostnadstäckning uppnås.

Personalkostnader är den enskilt största kostnaden för universitetet. Styrning, uppföljning och redovisning av arbetad tid är därför ett viktigt verktyg för att fördela både direkta personalkostnader och indirekta kostnader. Utöver det lokala arbetstidsavtalet saknas riktlinjer och mallar för uppföljning och redovisning av lärarnas arbetstid. Uppföljning av lärarnas arbetstid och fördelning mellan olika projekt och verksamhetsgrenar görs utifrån förändringar i planeringen av undervisningstid, men sällan utifrån faktiskt utfall.

### Södertörns högskola (dnr 32-2007-0778)

Södertörns högskola har sagt upp en lokal men inte gjort avsättning för framtida kostnader för denna. Kostnader för åren 2008 och 2009 uppgår enligt avtalet till 6 miljoner kronor. Den oredovisade lokalkostnaden påverkar dock inte årets kapitalförändring i resultaträkningen.

### Örebro universitet (dnr 32-2007-0745)

Lagen om offentlig upphandling har åsidosatts av Örebro universitet vid två tillfällen under 2007. Det ena gällde inköp av profilkäddor till ett värde av 618 000 kronor. Det andra gällde ett avtal som slutits med en lokal fotbollsförening om att bland annat marknadsföra universitetet till ett kostnad om 500 000 kronor per år i tre år.

Regeringen har beslutat att myndigheter inte får ha engagemang i privaträttsliga associationer utan regeringens tillstånd. Med engagemang menas även stadgenlig styrelsrepresentation. Rektorn vid Örebro universitet är vice ordförande och en professor är ledamot av styrelsen i en ideell förening. Föreningen äger i sin tur en koncern. Universitetets befattningshavare bedöms ha bisysslor som måste betraktas som otillåtna genom att de strider mot regeringens beslut om styrelsrepresentation.

Universitetet har inte tillräckliga kontroller i sin löneprocess som ska bidra till att minska risken för avsiktliga och oavsiktliga fel.

Universitetet har inte genomfört några förbättringar av sin styrning och kontroll av lärarnas arbetstider efter den granskning som Riksrevisionen genomförde 2005. Några förtydligande anvisningar till det lokala arbetstidsavtalet har ännu inte utarbetats.

## JORDBRUKSDEPARTEMENTET

### Fiskeriverket (dnr 32-2007-0653)

Fiskeriverket har inte tydligt redovisat vilket underlag som ligger till grund för bedömningen av de effekter och den måluppfyllelse för olika verksamheter som presenteras i resultatredovisningen. Verket använder sig av indikatorer för att bedöma resultat. För flera av dessa indikatorer är det svårt att utläsa vilken nivå eller vilket värde indikatorn bör ha för att kunna säga att målet är uppnått.

Fiskeriverket har påbörjat ett arbete med att avhjälpa tidigare konstaterade brister i verkets IT-verksamhet. Det återstår dock att praktiskt införa flera av de moment som bör ligga till grund för en effektivare styrning av verkets arbete med informationssäkerhet. Bland annat krävs att informationstillgångarna klassificeras.

De ekonomiadministrativa rutinerna vid Fiskeriverket är inte tillfredsställande. Det gäller rutinerna för att hantera avgiftsfinansierad verksamhet och att stämma av behållningen på räntekontot.

### Sametinget (dnr 32-2004-0615)

Sametinget har överskridit anslaget 28:2 anslagspost 5.1 med 615 000 kronor. Det beror på bristande kvalitets-säkring av budgeten för dessa medel och på bristande uppföljningsrutiner.

### Skogsstyrelsen (dnr 32-2007-0666)

Skogsstyrelsen har betydande brister i sin interna styrning och kontroll på flera områden som har uppstått i samband med myndighetens omorganisation. Exempel på brister är avsaknad av väsentlig information i årsredovisningen, bristande rutiner för ekonomisk uppföljning, stoppande av landsbygdsprogrammet på grund av bristande intern styrning och kontroll, flera avvikelser i årsredovisningens finansiella dokument samt väsentliga brister i hantering och utförsäljning av anläggnings-tillgångar och övrig utrustning. Den bristande interna styrningen och kontrollen beror bland annat på avsaknad av riskanalyser, avsaknad av rutinbeskrivningar och fastlagda kontroller samt oklara ansvarsförhållanden för exempelvis uppföljning. Bristerna visar på väsentliga brister i ledningens förvaltning och har dessutom orsakat väsentliga fel i årsredovisningen.

*(Invändning i revisionsberättelsen)*

Även i granskningen av delårsrapporten pekade Riksrevisionen på brister i den interna styrningen och kontrollen. Bristerna innefattade bland annat outredda differenser på flera balanskonton, tillgångar och skulder som redovisats på fel konto, anslag som avräknats felaktigt samt icke fungerande rutiner för värdering av pågående projekt.

## MILJÖDEPARTEMENTET

### Kemikalieinspektionen (dnr 32-2007-0656)

Kemikalieinspektionen beslutade om sin årsredovisning 2008-02-15 och lämnade den till regeringen. Årsredovisningen innehöll dock väsentliga fel. En rättelse beslutades 2008-03-13 och lämnades till regeringen. Eftersom rättelsen gjordes så sent kunde Kemikalieinspektionen inte rätta den underliggande redovisningen. Den underliggande redovisningen är därför inte rättvisande.

*(Invändning i revisionsberättelsen)*

### Lantmäteriverket (dnr 32-2007-0781)

Lantmäteriverkets ledning bedöms inte ha säkerställt att myndigheten har en intern styrning och kontroll som kan upptäcka och motverka mutor och annan otillbörlig påverkan i verksamheten. Bland annat saknas en riskanalys för sådana händelser. Det saknas också en rutin för att upptäcka, utreda och hantera situationer med misstankar om mutor och annan otillbörlig påverkan.

### Naturvårdsverket (dnr 32-2007-0660)

Naturvårdsverket har avräknat sina sakanslag med utgifter för räntor, avskrivningar, utgifter för logi- och resekostnader samt med utgifter för information, PR och reklam. Sådana utgifter betraktas vanligtvis som utgifter för verksamhet och ska då belasta myndighetens förvaltningsanslag. För vissa av de angivna utgifterna har avräkningen gjorts i enlighet med regleringsbrevets villkor. För andra är villkoren så otydliga att det inte går att avgöra om anslaget har avräknats i enlighet med 5 § anslagsförordningen och regleringsbrevets villkor. Naturvårdsverket har ingen dokumenterad rutin för vilka kostnader som får avräknas från sakanslagen. Därmed finns det risk för att kostnader felaktigt avräknas sakanslagen i stället för förvaltningsanslaget. Myndigheten gör heller ingen systematisk uppföljning av att sakanslagen belastats med rätt kostnader.

**Statens strålskyddsinstitut  
(dnr 32-2007-0672)**

För anslaget 8:1 anslagspost 10 delpost 10:2, *Kärntekniskt samarbete med icke ODA-länder*, finns ett finansiellt villkor som anger att Statens strålskyddsinstitut får besluta om 2,5 miljoner kronor i framtida åtaganden. Samtidigt ska myndigheten i årsredovisningen föra med sig ett utgående belopp som motsvarar myndighetens åtaganden. I sin årsredovisning redovisar myndigheten ett anslagssparande som uppgår till 2 miljoner kronor samt framtida åtaganden som uppgår till 2,4 miljoner kronor. Statens strålskyddsinstitut har därmed överskridit det finansiella villkoret med 421 000 kronor.

**(Invändning i revisionsberättelsen)**

**NÄRINGSDEPARTEMENTET  
Affärsverket svenska kraftnät  
(dnr 32-2007-0650)**

Svenska kraftnät har i årsredovisningen redovisat verksamheten fördelad på sex verksamhetsgrenar. Dessa överensstämmer inte med de verksamhetsgrenar som regeringen har angett i regleringsbrevet. Det blir därmed svårt att följa den efterfrågade åiterrapporteringen.

**Post- och telestyrelsen (dnr 32-2007-0661)**

Post- och telestyrelsen tillämpar undantagsreglerna i lagen om offentlig upphandling för vissa inköp med hänvisning till att endast den valda operatören kan tillhandahålla tjänsten. En bedömning av möjligheten att konkurrensutsätta vissa delar av ett upphandlingsärende borde dock kunna införas som rutin i de fall myndigheten överväger att tillämpa undantagsreglerna.

**Rymdstyrelsen (dnr 32-2007-0823)**

I två tidigare revisionsrapporter har Riksrevisionen påpekat att Rymdstyrelsen, sedan september 2003, har en person anställd med full lön som inte utfört något arbete och inte heller vistas på arbetsplatsen. Rymdstyrelsen har därefter påtalat att det saknas ett tydligt regelverk för sådana fall, men har samtidigt understrukit att myndigheten ska vidta åtgärder. Årets granskning visar att Rymdstyrelsen ännu inte har vidtagit några åtgärder.

**Rådet för Europeiska socialfonden i Sverige  
(dnr 32-2007-0737)**

Rådet för Europeiska socialfonden i Sverige har i sin delårsrapport inte redovisat omställningskostnader enligt god redovisningssed. Kostnaderna har uppkommit på grund av omstrukturering av myndigheten. Felet har fått till följd att personalkostnaderna redovisas med ett för lågt belopp om uppskattningsvis 15,8 miljoner kronor.

**(Invändning i revisorsintyget)**

Rådet utvecklar ett nytt system för att hantera bidrag, men saknar fastställda principer för vilka utgifter som ska aktiveras i samband med utveckling av detta handläggsystem.

I årsredovisningen presenteras nyckeltal som ska spegla effektiviteten i rådets hantering av programmedlen. Beräkningen av nyckeltalen har baserats på för låga förvaltningskostnader, vilket har medfört stora fel i de redovisade nyckeltalen. Som en följd av dessa fel är även kommentarerna till tabellen missvisande.

**Vägverket (dnr 32-2007-0677)**

Inköp av varor och tjänster vid affärsenheten Vägverket Produktion uppgår till väsentliga belopp, cirka 4,5 miljarder kronor per år. Det är därför viktigt att Vägverket Produktion följer lagen om offentlig upphandling (LOU) vid inköp. Goda rutiner för inköp är också avgörande för effektivitet och lönsamhet i verksamheten. Årets granskning av affärsområdet Anläggning visar att det fortfarande finns stora brister i efterlevnaden av LOU. I 36 av totalt 41 granskade inköp hade Vägverket direktupphandlat, trots att beloppsgränsen för direktupphandling hade överskridits. Granskningen visar också att Vägverket Produktion i högre grad bör utnyttja sin storlek och öka inköps effektiviteten och inköpssamordningen på regional nivå, där verket har de stora inköpsvolymerna. Det gäller exempelvis inköp av underentreprenörer och inhyrda resurser.

Det är viktigt att Vägverket Produktion värderar pågående projekt på ett rättvisande sätt, bland annat mot bakgrund av att verksamheten sannolikt kommer att bolagiseras den 1 januari 2009. Bolagiseringen kommer att innebära att fakturerade men ej upparbetade intäkter leder till en anslagsbelastning för Vägverket om cirka 700 miljoner kronor. Trots tidigare påpekanden är enheten Vägverket Produktion fortfarande alltför försiktig

vid sin värdering av pågående projekt. Undervärderade projekt leder till en ökad anslagsbelastning för Vägverket i samband med bolagiseringen.

#### INTEGRATIONS- OCH JÄMSTÄLLDHETSDEPARTEMENTET

##### Allmänna reklamationsnämnden

(dnr 32-2007-0809)

Årsredovisningen har omfattat bilagor med information som varken motiveras av regeringens beslut eller förordningen om myndigheters årsredovisning och budgetunderlag. Informationen svarar heller inte mot några uttryckliga åiterrapporteringskrav i regleringsbrevet. Årsredovisningen borde ha begränsats till sådan information som regeringen efterfrågar.

##### Avvecklingsmyndigheten för Integrationsverket

(dnr 32-2007-1015)

Avvecklingsmyndigheten för Integrationsverket övertog Integrationsverkets samtliga tillgångar och skulder när Integrationsverket upphörde. I regleringsbrevet för avvecklingsmyndigheten ingick ingen låneram, räntekonto eller räntekontokredit. Av regleringsbrevet framgick inte heller om anslagssparandet från Integrationsverket fick behållas. Avvecklingsmyndigheten har trots detta fortsatt att utnyttja räntekontot och dess kredit för utbetalningar. Detta har lett till att årsredovisningen för myndigheten innehåller väsentliga fel. Avvecklingsmyndigheten har inte heller lämnat den åiterrapportering som regeringen efterfrågat.

*(Invändning i revisionsberättelsen)*

#### KULTURDEPARTEMENTET

##### Naturhistoriska riksmuseet

(dnr 32-2007-0787)

Naturhistoriska riksmuseet har inte följt god redovisningssed vid sin redovisning av erhållna bidrag. Bidrag har inte intäktsförts i takt med nedlagda kostnader för de projekt som ska finansieras av bidragen. På grund av brister i projektredovisningen har myndigheten inte med belopp kunnat redovisa hur årsredovisningen har påverkats. Det är oklart hur mycket av de oförbrukade bidragen som borde ha ökat årets intäkter av bidrag och med motsvarande belopp ha minskat årets anslagsbelastning. Om intäkter av bidrag hade redovisats korrekt skulle det redovisade anslagssparandet ha ökat med

motsvarande belopp. *(Invändning i revisionsberättelsen)*

Myndighetens tillämpning av de finansiella villkoren för Cosmonova har inte stöd i regleringsbrevet. Myndigheten bedöms ha avräknat anslaget för år 2007 med ett för högt belopp om cirka 800 000 kronor. Dessutom är resultatet från tidigare år vad gäller Cosmonova en effekt av alltför högt avräknade anslag.

Naturhistoriska riksmuseet hyr ut bostäder till gästforskare i andra hand utan att ha regeringens tillstånd för detta.

##### Riksantikvarieämbetet

(dnr 32-2007-0794)

Riksantikvarieämbetet ska enligt regleringsbrevet redovisa sina kostnader för att omlokalisera verksamheten från Stockholm till Gotland. Den redovisning som Riksantikvarieämbetet lämnat i årsredovisningen avser inte periodiserade kostnader utan bara det som anslagsavräknats under 2007. Redovisningen blir därmed inte korrekt.

Årsredovisningen är inte undertecknad av myndighetens chef, vilket strider mot förordningen om årsredovisning och budgetunderlag.

##### Statens konstråd (dnr 32-2007-0709)

Statens konstråd köper in konst för utplacering vid statliga myndigheter. Konstrådet förvarar dock konst som återlämnats exempelvis i samband med att en myndighet flyttar eller läggs ned. Myndigheten har inte tillräcklig kontroll över sitt lager av konst som vid årsskiftet uppgick till närmare 3 000 konstverk. De bristande rutinerna medför risk för att konstverk kommer bort eller att Statens konstråd inte vet var konsten utplaceras. Myndigheten har under 2008 vidtagit åtgärder för att rätta till bristerna.

##### Statens kulturråd (dnr 32-2007-0762)

Statens kulturråd har haft brister i sin uppföljning och avstämning av räntekontot. Det har inneburit att posten redovisats felaktigt och att räntekontokreditens överskridits vid ett tillfälle. Brister i avstämningen har även lett till att en differens om cirka 2 miljoner kronor i avräkning statsverket inte upptäckts. Dessa brister, tillsammans med andra mindre brister i resultatredovisningen, tyder på att kvalitetssäkringen av årsredovisningen inte fungerat tillfredsställande.

**ARBETSMARKNADSDEPARTEMENTET****Arbetsmarknadsstyrelsen (dnr 32-2007-0713)**

Arbetsmarknadsstyrelsen är huvudman för Aske kursgård. Resultatet för kursgården har varierat kraftigt under den senaste tioårsperioden. Utvecklingen tyder på att kursgården har svårt att nå regeringens mål om full kostnadstäckning.

**Arbetsmiljöverket (dnr 32-2007-0714)**

Arbetsmiljöverket beslutade i februari 2008 om personalomställningar som medför beräknade framtida kostnader om cirka 20 miljoner kronor. Av årsredovisningen framgår inte att myndigheten har fattat ett sådant beslut och vilka effekter som beslutet medför. Detta är en sådan väsentlig händelse efter räkenskapsårets utgång som myndigheten ska redogöra för. Avsaknaden av denna information innebär att årsredovisningen inte är rättvisande. **(Invändning i revisionsberättelsen)**

**Avvecklingsmyndigheten för Arbetlivsinstitutet****(dnr 32-2007-1223)**

Avvecklingsmyndigheten för Arbetlivsinstitutet har väsentliga fel i årsredovisningen. Myndigheten har använt räntekonto och lån i Riksgälden i strid med regeringens beslut i regleringsbrevet.

**(Invändning i revisionsberättelsen)**



## BILAGA 2 GRANSKNINGSRAPPORTER SEDAN ÅRLIGA RAPPORTEN 2007

Riksrevisionen har publicerat 27 granskningsrapporter inom effektivitetsrevisionen sedan den årliga rapporten 2007. En kort sammanfattning av innehållet och de viktigaste iakttagelserna från respektive granskning redovisas i det följande.

### Almi Företagspartner AB och samhällsuppdraget (RiR 2007:15)

Almi Företagspartner AB är ett statligt ägt bolag. Moderbolaget har 21 regionala dotterbolag vilka till 49 procent ägs av landsting eller andra regionala organ. Riksrevisionen har granskat om Almi uppfyller sitt samhällsuppdrag att erbjuda marknadskompletterande affärsutveckling och finansiering till små och medelstora företag. Riksrevisionen konstaterar att Almi har en mycket varierande verksamhet inom koncernen vilket beror på att samhällsuppdraget inte är tillräckligt preciserat. Almi säkerställer inte heller att koncernen bedriver en affärsutvecklingsverksamhet som är marknadskompletterande. Regeringens ekonomiska mål är inte tillräckligt för att styra Almi och det går inte att analysera nyttjandet av det statliga anslaget. Riksrevisionen bedömer att regeringen inte tillräckligt aktivt har påverkat utvecklingen av Almi. Regeringen bör mot bakgrund av de förutsättningar som idag gäller för små och medelstora företag, i kombination med de konstaterade bristerna, göra en översyn av Almi Företagspartner AB.

### Regeringens uppföljning av kommunernas ekonomi (RiR 2007:16)

Den offentliga sektorn står inför demografiskt betingade påfrestningar som i hög grad berör kommunernas ekonomi. De utgörs av ökningarna i bland annat vårdbehov och pensionsutbetalningar till tidigare kommunanställda. Riksrevisionen har granskat hur regeringen följer upp och redovisar kommunernas ekonomi. Uppföljning-

en är betydelsefull eftersom staten har ett övergripande ansvar för den offentliga ekonomin och produktionen av välfärdstjänster. Som lagstiftare har riksdagen också ett intresse av information om hur det regelverk som ska främja en god ekonomi i kommunsektorn fungerar. Riksrevisionen konstaterar att det finns brister i regeringens uppföljning. Redovisningen av kommunernas ekonomiska ställning är alltför snäv och det saknas information om kommunernas beredskap inför framtiden. Det finns även brister i uppföljningen av hur lagens krav på god ekonomisk hushållning efterlevs samt otidigheter i regeringens bedömning av kommunernas ekonomi.

### Statens insatser för att hantera omfattande elavbrott (RiR 2007:17)

Riksrevisionen har granskat om regeringen och Svenska kraftnät har ett tillräckligt underlag för att kunna förebygga omfattande elavbrott och om staten kan hantera ett omfattande elavbrott, om ett sådant skulle inträffa. Ett omfattande elavbrott kan få allvarliga konsekvenser för exempelvis sjukvård, uppvärmning, räddningstjänst, transporter, betalningsförmedling och livsmedelsförsörjning. Riksrevisionen konstaterar att regeringen inte har underlag för att kunna bedöma om vidtagna åtgärder är tillräckliga för att förebygga omfattande elavbrott. Det finns brister i risk- och sårbarhetsanalyser samt i analyser av samhällets kostnader för omfattande elavbrott. Om ett omfattande elavbrott skulle inträffa finns det en viss förmåga att hantera situationen, men den bedöms sammantaget vara bristfällig. Riksrevisionen bedömer att ansvaret för att hantera ett omfattande elavbrott är tydligt fördelat. Däremot är regeringens mål otidliga för vilken förmåga som ska finnas. Övningsverksamheten tar inte tillräcklig hänsyn till de svåra förhållanden som kan förväntas råda vid ett omfattande elavbrott.

### **Bilprovningen och tillgängligheten – Granskning av ett samhällsuppdrag (RiR 2007:18)**

Riksrevisionen har granskat tillgängligheten till AB Svensk Bilprovningens obligatoriska kontrollbesiktningar. Bilprovningen har monopol på besiktningarna och finansierar verksamheten med avgifter. Besiktningarna syftar till att öka trafiksäkerheten och minska vägtrafikens påverkan på miljön. Riksrevisionen har granskat hur regeringen styrt och följt upp Bilprovningens tillgänglighetsuppdrag samt hur Bilprovningen utfört och följt upp detta uppdrag. Granskningen visar att Bilprovningen har förbättrat sin tillgänglighet de senare åren och att den nu ligger på en hög nivå. Av granskningen framgår dock att tillgänglighetsuppdraget är mycket allmänt formulerat av regeringen och att Bilprovningen på egen hand fått precisera det. Riksrevisionen bedömer att regeringens uppföljning av tillgängligheten kan utvecklas.

### **Tas sjukskrivnas arbetsförmåga till vara? – Försäkringskassans kontakter med arbetsgivare (RiR 2007:19)**

Riksrevisionen har granskat hur Försäkringskassan fullgör sitt uppdrag att utreda sjukskrivnas möjligheter att få anpassade eller nya arbetsuppgifter, när de inte kan återgå till sina tidigare arbeten. Granskningen visar att Försäkringskassans utredning ofta brister. Detta innebär en risk för att sjukskrivnas arbetsförmåga inte tas till vara. Försäkringskassan prioriterar inte kontakter med arbetsgivare. Utredningen av sjukfall hos arbetsgivare med få anställda innehåller fler brister än övriga utredningar av sjukfall. Riksrevisionen anser att Försäkringskassan omgående bör utveckla rutiner för att säkerställa att tillräckligt underlag hämtas in från arbetsgivare och att kompletta bedömningar görs. Nyligen avskaffades kravet för arbetsgivare att via en särskild utredning klarlägga rehabiliteringsbehovet hos en sjukskriven medarbetare. Riksrevisionen har funnit att dessa utredningar var ett betydelsefullt beslutsunderlag för Försäkringskassan. Regeringen bör följa upp och utvärdera effekterna av de ändrade kraven.

### **Oegentligheter inom bistånd. Är Sidas kontroll av biståndsinsatser via enskilda organisationer tillräcklig? (RiR 2007:20)**

Riksrevisionen har granskat i vilken utsträckning svenskt bistånd via enskilda organisationer är skyddat mot oegentligheter och om man i praktiken lyckats undvika

att oegentligheter förekommer. Granskningen har genomförts i Sverige samt i fyra utvalda länder – Namibia, Sydafrika, Tanzania och Kenya. Granskningen visar att det förekommer oreda i huvuddelen av de granskade projekten och att varken biståndsmyndigheten Sida eller ansvariga revisorer lyckats upptäcka förekomst av ett förhållandevis stort antal väsentliga fel och oegentligheter. Riksrevisionen bedömer att regeringen, Sida och Revisorsnämnden bör vidta åtgärder för att säkerställa att ordningen i det bistånd som förmedlas via enskilda organisationer blir bättre framöver.

### **Regeringens analys av finanspolitikens långsiktiga hållbarhet (RiR 2007:21)**

Riksrevisionen har granskat hur regeringen analyserat och redovisat finanspolitikens långsiktiga hållbarhet i de ekonomiska propositionerna och de svenska konvergensprogrammen under åren 1998–2007. Granskningen visar att regeringens analys och redovisning av finanspolitikens hållbarhet uppvisar ett flertal brister. Regeringen har inte tydligt redovisat viktiga beräkningsförutsättningar och beräkningsprinciper för hållbarhetsbedömningarna. Den indikator regeringen bygger sin bedömning på ger inte en rättvisande bild av finanspolitikens hållbarhet. Kopplingen mellan vad som i analysen krävs för att finanspolitiken ska vara hållbar och utformningen av politiken är svag. Regeringen rekommenderas att se över analysen och redovisningen av finanspolitikens långsiktiga hållbarhet. Hållbarhetsanalysen bör utvecklas och integreras bättre med det finanspolitiska ramverket.

### **Sambandet mellan utgiftstaket, överskottsmålet och skattepolitiken – regeringens redovisning (RiR 2007:22)**

Riksrevisionen har granskat regeringens redovisning av sambandet mellan utgiftstaket, överskottsmålet och skattepolitiken sedan den nya budgetprocessen infördes 1997. Granskningen visar att tidsperspektivet för utgiftstaket gradvis har förkortats. Regeringen har emellertid i de båda senaste propositionerna utfäst sig att fortsättningsvis redovisa förslag till utgiftstak i ett treårigt perspektiv. Detta stärker budgetprocessens långsiktiga karaktär. Granskningen visar också att motiveringarna till utgiftstaket skiftat över tiden. Den nya regeringen har fastslagit ett antal principer för

utgiftstakets nivå, men tillämpningen av principerna är fortfarande oklara och bör förtydligas, särskilt vad gäller skattepolitikens inriktning.

#### Statens insatser vid anmälningar av vårdskador (RiR 2007:23)

Riksrevisionen har granskat regeringens, Socialstyrelsens och Hälso- och sjukvårdens ansvarsnämnds (HSAN) insatser vid anmälningar av vårdskador. Granskningen visar att patientens ställning vid anmälningar av vårdskador är svag samt att det är alltför svårt för patienter att vara part i anmälningsärendet i HSAN. Dessutom saknar över 90 procent av medborgarna kunskap om vart de ska vända sig om de råkar ut för en vårdskada. Många patienter kommer inte till tals vid så kallade lex Maria-anmälningar. Vårdens anmälningar prioriteras framför patientens i det förebyggande arbetet. Riksrevisionen konstaterar att dagens statliga system för anmälningar av vårdskador inte skapar förtroende hos patienter.

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

Riksrevisionen har granskat regeringens och Arbetsmarknadsstyrelsens (AMS) åtgärder för att främja ställningen på arbetsmarknaden för funktionshindrade med nedsatt arbetsförmåga. Lönebidraget, vilken är den mest omfattande åtgärden, har särskilt granskats. Granskningen visar att gruppens ställning på arbetsmarknaden inte har förbättrats under 2000-talet. AMS uppfyller inte heller regeringens mål om övergångar från lönebidrag till osubventionerade arbeten. Av granskningen framgår också att det förekommer brister i regeringens och AMS styrning av stödet lönebidrag och i handläggningen på arbetsförmedlingen av detta stöd. Om styrningen och handläggningen av lönebidraget förbättras skulle, enligt Riksrevisionens bedömning, fler funktionshindrade med nedsatt arbetsförmåga få tillgång till detta stöd. Gruppens ställning på arbetsmarknaden skulle därmed stärkas. AMS har inte lyckats öka arbetsgivares vilja att anställa funktionshindrade med nedsatt arbetsförmåga.

#### Styrelser med fullt ansvar (RiR 2007:25)

Riksrevisionen har granskat hur myndighetsstyrelserna fungerar och hanterar sitt ansvar samt om regeringen ger styrelserna tillräckliga förutsättningar för att ta sitt

ansvar. Riksrevisionens sammanfattande slutsats är att det i vissa avseenden finns brister i hur styrelser med fullt ansvar fungerar. En del av dessa brister förklaras av att regeringen inte har gett styrelserna nödvändiga förutsättningar för att ta sitt ledningsansvar. Andra brister beror på hur myndighetsledningarna själva organiserat och arbetat med sitt uppdrag. Riksrevisionen anser att den nya myndighetsförordningen är en nödvändig men inte tillräcklig förutsättning för att åtgärda de brister som framkommit. Granskningen visar att regeringen inte har gett styrelser med fullt ansvar de befogenheter som bör följa med ett sådant uppdrag. Styrelseledamöterna uppfattar sitt ansvar som otydligt. Regeringens val av ledningsform kan vara godtycklig.

#### Regeringens redovisning av budgeteffekter (RiR 2007:26)

Riksrevisionen har granskat regeringens redovisning av budgeteffekter i de ekonomiska propositionerna under perioden 2000–2007. Regeringen redovisar ett omfattande underlag som beskriver budgeteffekterna av förslag till reformer och besparingar. Eftersom budgetpolitiken styrs av övergripande kvantitativa restriktioner är det viktigt att förslagens effekter på de budgetpolitiska målen redovisas tydligt och fullständigt. Granskningen visar att regeringens redovisning av budgeteffekterna är otydlig. Redovisningen är splittrad och samband mellan olika delar av redovisningen framgår inte. Terminologin är inte enhetlig och anslagsberäkningar redovisas på olika sätt. De principer för beräkning och redovisning av skatteförslag som publicerats är inte tillräckliga för att åstadkomma en tydlig redovisning. Förslagens dynamiska effekter på budgeten går inte att urskilja i redovisningen, trots att de beaktas i regeringens prognoser för den makroekonomiska utvecklingen.

#### Statligt bildade stiftelsers årsredovisningar (RiR 2007:27)

Riksrevisionen har granskat kvaliteten årsredovisningarna för statligt bildade stiftelser. Riksrevisionen har funnit 155 aktiva stiftelser där regeringen eller en myndighet medverkat vid bildandet och tillfört medel. Dessa stiftelser har tillgångar på uppskattningsvis 38 miljarder kronor. Årsredovisningarna är den huvudsakliga källan att inhämta information om stiftelsernas verksamhet, ekonomiska ställning och resultat. Granskningen av

årsredovisningar för ett urval av statligt bildade stiftelser visar att kvaliteten är ojämn och att flera av kraven i årsredovisningslagen inte alltid uppfylls. Den finansiella redovisningen är generellt sett svår att tolka, och det är i många fall svårt att bedöma i vilken utsträckning stiftelserna har uppnått sina ändamål.

#### **Krisberedskap i betalningssystemet** *Tekniska hot och risker (RiR 2007:28)*

Riksrevisionen har granskat krisberedskapen mot tekniska hot och risker i det centrala betalningssystemet. En allvarig störning kan leda till att betalningar inte kan ske och att stora delar av den ekonomiska aktiviteten stannar av. Förluster kan då uppstå för medborgare, företag och samhälle, vilket i sin tur kan utlösa en samhällsomfattande kris. Riksrevisionen bedömer att statens åtgärder för att förebygga och hantera allvarliga tekniska störningar i betalningssystemet inte är tillräckliga. Förmågan att hantera en allvarig kris inom området bedöms vara bristfällig. Det finns exempelvis brister i myndigheternas risk- och sårbarhetsanalyser, myndigheternas krisplanering, hantering av incidentinformation och i genomförda övningar. I övrigt bedömer Riksrevisionen att ansvarsfördelningen är otydlig och att tillsynen är svag. Regeringen brister i bedömningen och samordningen av sektorns beredskapsförmåga.

#### **Vattenfall – med vind i ryggen?** *(RiR 2007:29)*

År 2004 granskade Riksrevisionen Vattenfall AB och föreslog att regeringen borde tydliggöra Vattenfalls uppdrag vad gällde miljö- och energipolitiken. År 2005 beslutade regeringen om ett tillägg i bolagsordningen som innebär att Vattenfall ska vara ledande i omställningen till en uthållig svensk energiförsörjning. I denna granskning konstaterar Riksrevisionen att det utvidgade uppdraget har fått genomslag i bolagets interna styrning och återrapportering. Ett flertal satsningar har gjorts, framför allt inom vindkraft. Flera begrepp i bolagsordningens tillägg ger utrymme för tolkningar, vilket försvårar möjligheten att följa upp om Vattenfall arbetar i enlighet med regeringens uppdrag. Riksrevisionen anser därför att det utvidgade uppdraget bör förtydligas. Bolagets återrapportering till regeringen, liksom regeringens rapportering till riksdagen, bör fördjupas. Den bör i större utsträckning inriktas på effekterna av genomförda

insatser i förhållande till de mål som regeringen satt upp för Vattenfall inom förnybar energi.

#### **Så förvaltas förmögenheten – fem stiftelsers kapitalförvaltning och regeringens roll som stiftare** *(RiR 2007:30)*

Riksrevisionen har granskat kapitalförvaltningen i fem stiftelser som bildades av staten i början av 1990-talet av löntagarfondsmedel. Riksrevisionen bedömer att stiftelserna lever upp till sina föreskrifter i och med att kapitalförvaltningen skett på ett sätt som begränsat riskerna och där möjligheterna till god avkastning tagits till vara. Kapitalförvaltningen har jämförts med så kallad best practice – ett allmänt accepterat förhållningssätt i branschen som också möter höga kvalitetskrav. I mycket följer stiftelserna best practice, med avviker från den i några viktiga avseenden. Det gäller exempelvis underlag till strategi, organisation, placeringspolicy och rapportering. Stiftelsernas avkastning skiljer sig avsevärt åt vilket förklaras av skillnader i förutsättningar, vald strategi och olika stor framgång i kapitalförvaltningen. Riksrevisionen anser att regeringen borde ha skaffat sig ett bättre kunskapsunderlag för att kunna tillvarata statens intresse som stiftare. Riksdagen får ingen regelbunden information om stiftelsernas kapitalförvaltning.

#### **Bistånd genom budgetstöd – regeringens och Sidas hantering av en central biståndsform** *(RiR 2007:31)*

Budgetstöd är en central biståndsform, men är också en riskfylld sådan eftersom det är ett stöd som går direkt in i mottagarlandets statsbudget. Detta ställer höga krav på väl underbyggda beslut. Riksrevisionen har granskat regeringens och Sidas hantering av budgetstödet. Granskningen avser det budgetstöd som beslutats av regeringen fr.o.m. 2005 och omfattar åtta mottagarländer. Riksrevisionen konstaterar att Sidas beslut om budgetstöd till sju av åtta länder inte har föregåtts av att regeringen gjort de överväganden om budgetstöd som den enligt sina egna riktlinjer ska göra. Därmed har regeringen delegerat ett stort ansvar till Sida utan att ha tagit tillräckligt ansvar för sin del. Sidas underlag inför beslut om budgetstöd innehåller brister. Framför allt är analyserna inte är tillräckligt väl underbyggda. Detta kan delvis förklaras av att Sida inte har preciserat

hur regeringens riktlinjer för budgetstöd ska tillämpas. Riksrevisionen anser att regeringens återrapportering till riksdagen inte ger en rättvisande bild av riskerna med budgetstöd.

#### Försäkringskassans hantering av arbetsskade-försäkringen (RiR 2007:32)

Arbetskadeförsäkringen ska ge ett ekonomiskt skydd för personer som drabbas av arbetsskador. Riksrevisionen har granskat om Försäkringskassan hanterar försäkringen på ett rättssäkert och effektivt sätt. Försäkringskassan har inte gjort tillräckligt för att sammanställa, uppdatera och sprida kunskap om samband mellan arbete och skada. Vid handläggningen av arbetsskadeärenden används flera IT-system och där information inte överförs automatiskt mellan systemen. Möjligheter att hämta in uppgifter elektroniskt från exempelvis sjukvården och Skatteverket nyttjas inte fullt ut. Relevant statistik om hur arbetsskadeförsäkringen fungerar tas inte fram och efterkontroller genomförs sällan. Försäkringskassan har inte tillräckligt analyserat hur myndigheten kan komma till rätta med skillnader beroende på kön eller bostadsort hos den som söker ersättning för arbetsskada. Riksrevisionen bedömer att en ny handlägningsprocess ökat förutsättningarna för en rättssäker och effektiv hantering. Konstruktionen på arbetsskadeförsäkringen gör att den inte bidrar till arbetslinjen.

#### Pandemier – hanteringen av hot mot människors hälsa (RiR 2008:1)

Riksrevisionen har granskat om regeringen och ansvariga statliga myndigheter säkerställer en god beredskap för att hantera ett utbrott av en pandemisk influensa. Granskningen visar att flera centrala aktörer inte har förberett sig tillräckligt genom krisplanering, övningar och andra åtgärder som syftar till att begränsa konsekvenserna av en influensapandemi. Inom sjukvården har brister iakttagits i landstingen, och framför allt i kommunerna – aktörer med operativt krishanteringsansvar på regional och lokal nivå. Inte heller samhället utanför sjukvården är rustat för att klara en pandemi. Ett problem är att regeringen inte har skapat tillräckliga förutsättningar för en fungerande samverkan mellan nationella, regionala och lokala aktörer. Ansvariga myndigheter lämnar inte ett tillräckligt stöd till de berörda. De brister som fram-

kommit i granskningen kan leda till allvarigare konsekvenser av en influensapandemi än nödvändigt.

#### Statens insatser för att bevara de kyrkliga kulturminnena (RiR 2008:2)

Riksrevisionen har granskat statens insatser för att bevara de kyrkliga kulturminnena. Granskningen visar att statens nuvarande skydd av kyrkliga kulturminnen inte uppfyller de krav som är rimliga att ställa utifrån kulturminneslagen och den överenskommelse som slöts mellan Svenska kyrkan och staten i samband med relationsförändringen mellan dessa år 2000. Riksantikvarieämbetet ger länsstyrelserna otillräcklig vägledning i frågor som rör tillståndsgivning, tillsyn av kyrkliga kulturminnen samt frågor som rör det kyrkoantikvariska ersättningssystemet. Länsstyrelsernas brist på egeninitierad tillsyn medför att eftersatta antikvariska behov riskerar att inte uppmärksammas. Det finns även risk för att det kyrkoantikvariska ersättningssystemet, som det är utformat idag, inte ger största möjliga bevarandeeffekt för det kyrkliga kulturarvet.

#### Staten och pensionsinformationen (RiR 2008:3)

Riksrevisionen har granskat den statliga pensionsinformationen i det orange kuvertet samt statens tillsyn över privata aktörers pensionsinformation på webbplatser. Riksrevisionen bedömer att de statliga insatserna för att informera om pensionen inte genomförts på ett helt tillfredsställande sätt. Granskningen visar att Försäkringskassan och Premiepensionsmyndigheten visserligen har uppfyllt statsmakternas krav på informationens innehåll, men att det är tveksamt om den årliga informationen i det orange kuvertet ger den enskilde ett bra underlag för beslut som kan påverka pensionen. Konsumentverkets tillsyn av pensionsinformation på privata aktörers webbplatser är outvecklad. Regeringen rekommenderas att pröva om den årliga informationen mer kan utgå från blivande pensionärs behov och begränsa informationens omfång. Konsumentverket bör få i uppdrag att klargöra vilka krav som kan och bör ställas på privata aktörers pensionsprognoser.

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

Riksrevisionen har granskat om antaganden om arbetsmarknadspolitikens effekter på sysselsättning och

arbetslöshet redovisats av regeringen i de ekonomiska propositionerna för åren 2007 och 2008. Granskningen visar att regeringens redovisning av sådana antaganden är ytterst knapphändig. Riksrevisionen rekommenderar därför regeringen att i de ekonomiska propositionerna redovisa vilka antaganden som ligger till grund för regeringens bedömning av arbetsmarknadspolitikens effekter på sysselsättning och arbetslöshet. Arbetsmarknadspolitikens effekter är svåra att kvantifiera. Det är därför viktigt att regeringen redovisar vilka antaganden som ligger till grund för sådana bedömningar. Prognoser över sysselsättning och arbetslöshet är dessutom en väsentlig del av regeringens bedömning av den makroekonomiska utvecklingen.

#### Högskolelärares bisysslor (RiR 2008:5)

Riksdagen beslutade år 1985 att de statliga högskolelärarna skulle få rätt att utöva vissa bisysslor som annars skulle kunna betraktas som förtroendeskadliga. Undantaget avsåg bisysslor inom forskning eller utvecklingsarbete, så kallade FoU-bisysslor. Samtidigt betonade riksdagen att det var viktigt att högskolornas verksamhet inte drabbades negativt. Riksrevisionen har granskat hanteringen av bisysslor vid 26 universitet och högskolor. Den samlade bedömningen är att det fortfarande, över 20 år efter det att riksdagen fattade beslut om FoU-undantaget, finns brister i högskolornas kontroll. Regeringen har inte vidtagit tillräckliga åtgärder för att högskolorna ska följa regelverket om bisysslor. Regeringen har inte heller följt upp i vilken utsträckning bisysslor faktiskt har bidragit till att stärka samverkan mellan forskning och samhälle trots att detta var motivet till FoU-undantaget för lärarna.

#### Regler och rutiner för indirekt sponsring inom SVT – tillräckligt för att säkerställa SVT:s oberoende? (RiR 2008:6)

Riksrevisionen har granskat styrning och kontroll av indirekt sponsring i Sveriges television (SVT). Indirekt sponsring kallas det när SVT köper rätten att visa ett program från ett produktionsbolag som har fått sponsringsbidrag för programmet. Indirekt sponsring medför en risk för påverkan på innehållet i programmet. Det kan handla om att ett budskap framhävs eller att en vara exponeras på ett otillåtet sätt. Granskningen har inte indikerat några väsentliga brister i styrningen och kontrollen av indirekt sponsring. Riksrevisionen rekommenderar

regeringen att pröva behovet och nyttan av reglerna som anger att SVT måste köpa indirekt sponsrade program till marknadspris. Dessa regler tillför inte något ytterligare skydd utöver det som de centrala villkoren för verksamheten redan ger.

#### Statligt bildade stiftelser – regeringens insyn och uppföljning (RiR 2008:7)

Det finns runt 145 verksamma stiftelser som staten antingen bildat självständigt eller tillsammans med andra. Runt 50 av dessa är bildade av staten ensam. I samband med bildandet har stiftelserna fått statliga medel för ett specifikt ändamål. Stiftelserna bedriver mycket varierande verksamhet och har också mycket varierande kapital, från några tusen upp till miljarder kronor. Riksrevisionen har granskat i vilken mån regeringen har insyn i och följer upp statligt bildade stiftelser. Granskningen visar bland annat att regeringen inte känner till drygt hälften av de statligt bildade stiftelser som Riksrevisionen har identifierat. Bristen på kunskap om vilka statligt bildade stiftelser som finns, leder till att regeringen inte kan ta ett helhetsansvar för stiftelserna. Riksrevisionen föreslår bland annat att regeringen ser till att det finns en uppdaterad förteckning över de statligt bildade stiftelserna samt att den hittar former för en effektiv insyn, uppföljning och påverkan.

#### Dricksvattenförsörjning – beredskap för stora kriser (RiR 2008:8)

Riksrevisionen har granskat om regeringen och ansvariga myndigheter skapat förutsättningar för att allvarliga kriser inom dricksvattenförsörjningen ska kunna hanteras. Dricksvattenförsörjning är ett kommunalt ansvar, men de statliga myndigheternas hjälp och insatser kan bli avgörande om en mycket allvarlig kris inträffar. Granskningen visar att Livsmedelsverkets insatser bidragit till en ökad medvetenhet i kommunerna om vikten av god krisberedskap, men att hot och risker samtidigt skärps med pågående klimatförändringar och ökad sårbarhet i bland annat personal- och laboratoriesituationen. Idag finns inte möjlighet att hantera sådana allvarliga kriser som kräver nödvattenförsörjning eller evakuering av utsatta grupper inom väsentliga delar av storstadsområdena. Riksrevisionen anser att det finns ett utrymme att stärka och förbättra insatserna inom ramen för de resurser som staten idag lägger ner på krisberedskap.

*Regeringen och krisen – regeringens krishantering och styrning av samhällets beredskap för allvarliga samhällskriser (RIR 2008:9)*

Riksrevisionen har granskat regeringens krishantering och dess styrning av samhällets krisberedskap. Granskningen har särskilt avsett landets beredskap för kärnkraftsolyckor, dammbrott i vattenkraftsverk, omfattande avbrott i elförsörjningen, kriser i betalningssystemet, utbrott av pandemisk influensa samt kris i dricksvattenförsörjningen. Riksrevisionen bedömer att regeringen de senaste åren har utvecklat beredskapen. Riksrevisionen bedömer ändå att krisberedskapen i Sverige har betydande brister och att myndigheterna har en otillräcklig förmåga att hantera sådana händelser om de utvecklas till mycket allvarliga samhällskriser. Riksrevisionen anser att regeringens svaga styrning har medverkat till att Sveriges krisberedskap har brister. Kritiken gäller bland annat att regeringens uppföljning inte är systematisk och att regeringen inte gör någon samlad bedömning av landets beredskapsförmåga.

Riksrevisionen är en oberoende granskare av statens verksamhet. Oberoendet är grundlagsskyddat. Riksrevisionen granskar och rapporterar om de brister vi ser i regeringens förvaltning, myndigheter och statliga bolag. Riksrevisionen påverkar genom att ge de ansvariga kunskap om hur fattade beslut faktiskt har genomförts och ge underlag för åtgärder. Resultatet av Riksrevisionens arbete ska leda till att skattepengarna används effektivt och redovisas på ett riktigt sätt.



RIKSREVISIONEN

Riksrevisionen 114 90 Stockholm Nybrogatan 55 08-5171 40 00  
[www.riksrevisionen.se](http://www.riksrevisionen.se)