



Riksrevisionens årliga rapport

2007

ISBN 978 91 7086 114 5
RiR 2007:14
Grafisk form: Trafalgar Ad Agency
Fotograf: Richard Torell
Tryck: Svärd & Söner Tryckeri AB



RIKSREVISIONEN

Till regeringen

Datum: 15 juni 2007

Dnr: 30-2007-0909

Riksrevisionens årliga rapport 2007

Riksrevisionens årliga rapport lämnas härmed till regeringen. 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.

Årliga rapporten överlämnas samtidigt till Riksrevisionens styrelse.

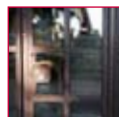
Riksrevisorerna Lennart Grufberg, Eva Lindström och Karin Lindell har beslutat i detta ärende. Processägare Anders Rånlund har varit föredragande. Granskningschef Anette Wik, biträdande granskningschef Inge Danielsson och revisionsdirektör Annika Gustafsson har medverkat vid den slutliga handläggningen.

Lennart Grufberg

Eva Lindström

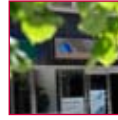
Karin Lindell

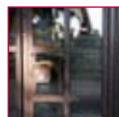
Anders Rånlund



Innehåll

Förord	06
Riksrevisorernas slutsatser och rekommendationer	08
Tillsynen fungerar inte	08
Bristande transparens i redovisningen av de offentliga finanserna	08
Problem i genomförandet av arbetsmarknadspolitiken	08
Den interna kontrollen behöver stärkas	09
Rekommendationer	09
Utgångspunkter	10
Riksrevisionens granskning	10
De viktigaste iakttagelserna	10
Statlig tillsyn	12
Tillsynen är för begränsad	12
För stora variationer i tillsynen	13
Bristande uppföljning och rapportering av tillsynen	13
Konstaterade brister leder inte till påföljder	13
Rapporteringen av de offentliga finanserna	14
Otydliga principer för uppföljning av överskottsmålet	14
Skatteutgifter leder till en mindre stram budgetprövning	14
Kvaliteten i regeringens prognoser	16
Bristande tydlighet i Årsredovisning för staten	16
Genomförandet av arbetsmarknadspolitiken	18
Effektivitetsproblem inom arbetsförmedlingen	18
Målstrukturen kan leda till effektivitetsbrister	18
Brister i resultatredovisningen	18
Få utvärderingar och bristande beslutsunderlag	20
Bristande likabehandling och service	21
Intern styrning och kontroll	22
Skyddet av statens informationstillgångar	22
Försäkringskassans administration av socialförsäkringen	25
Kontroll inför utbetalning av ekonomiskt stöd	26
Tillämpningen av nya regler för statliga bolag	28
Bilaga 1 Granskningen av årsredovisningar för 2006	30
Årsredovisningarnas innehåll och kvalitet	30
Finansiering	31
Överskridanden av anslag och bemyndiganden	31
Intäkter av avgifter	32
Avsättning, periodisering och värdering	34
Upphandling	34
Intern kontroll	34
Övriga iakttagelser	35
Bilaga 2 Granskningsrapporter sedan årliga rapporten 2006	37





Förord

Riksrevisionens årliga rapport innehåller våra viktigaste iakttagelser från det gångna året.

När Riksrevisionen bildades 1 juli 2003 fanns en viss osäkerhet om vår roll. Osäkerheten gällde förutsättningarna för en oberoende revision. Det är viktigt att understryka att revision som ska upplevas som trovärdig måste, så långt möjligt, utgå från sakliga och invändningsfria bedömningsgrunder.

Vi granskar inte politiken. Vi granskar genomförandet och effekterna av politiken. Vanligtvis utgår vi från riksdagens beslut. Har regeringen genomfört besluten? Har målen konkretiserats för ansvariga myndigheter och har statsförvaltningen genomfört verksamheten på ett effektivt sätt?

En viktig uppgift för revisionen är också att granska underlagen för besluten. Beslut som fattas på ett bristfälligt eller missvisande underlag riskerar i förlängningen att leda till misshushållning med offentliga medel. Ytterst handlar det om huruvida skattebetalarna fått valuta för pengarna.

Lennart Grufberg
Riksrevisor

Eva Lindström
Riksrevisor

Karin Lindell
Riksrevisor





Riksrevisorernas slutsatser och rekommendationer

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

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

De brister och tillkortakommanden som vi redovisar i denna rapport är allvarliga. Det handlar om rättssäkerhet och hushållning med offentliga medel. Bristerna påverkar medborgarnas vardag och förtroendet för den statliga verksamheten.

Tillsynen fungerar inte

En stor del av den statligt reglerade verksamheten utförs av kommuner och landsting. Det handlar om verksamheter av stor betydelse för enskilda medborgare, inte bara som skattebetalare utan även som mottagare av offentliga tjänster. Det gäller till exempel skolan, vården och omsorgen. Den statliga tillsynen är ett viktigt verktyg för att säkerställa det offentliga åtagandet och kraven på trygghet och rättssäkerhet. Regeringen har det yttersta ansvaret för att all tillsyn inriktas och bedrivs på det sätt som lagstiftningen anger.

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

Liknande problem finns även inom tillsynen av medborgarnas skydd som konsumenter. Våra granskningar av tillsynen av konsumentskyddet på det finansiella området och tillsynen av fastighetsmäklare visar att staten inte

säkerställer att medborgarna får ett gott konsumentskydd. Orsakerna till att tillsynen inte fungerar varierar. I många fall är tillsynsenheterna relativt små, vilket riskerar att göra dem tandlösa gentemot de aktörer de ska kontrollera. Ibland har också den kontrollerande rollen fått stå tillbaka för den främjande. Tillsynsmyndigheterna själva anger bland annat resursbrist och kompetensproblem som förklaringar. I några fall har inte regeringen tillräckligt tydligt fördelat ansvaret mellan olika aktörer. I det sammanhanget är det viktigt att understryka att myndigheterna har ett ansvar för att redovisa problem för regeringen. De är också skyldiga att begära förtydligande av ansvarsfördelning eller översyn av lagstiftning om så behövs.

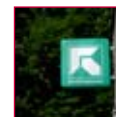
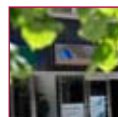
Bristande transparens i redovisningen av de offentliga finanserna

Våra granskningar av hur regeringen tillämpar det finanspolitiska ramverket har hittills i huvudsak inriktats mot huruvida riksdagen får en god bild av regeringens överväganden och om redovisningen är transparent och fullständig. Vi har bland annat kunnat konstatera att uppföljningen av överskottsmålet brister och att kvaliteten i och redovisningen av prognoserna på både statsbudgetens utgifts- och inkomstsida kan förbättras. Felbedömningar av framtida skatteinkomster på uppemot två procent av BNP försvårar möjligheten att styra mot överskottsmålet. Vi anser också att nuvarande redovisning av skatteutgifterna inte är tillräckligt överskådlig och att hanteringen inte ger en tillräckligt stram budgetprövning.

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

Problem i genomförandet av arbetsmarknadspolitiken

Arbetsmarknaden är central för en väl fungerande samhällsekonomi. Kostnaderna för arbetsmarknadspolitiken uppgår till cirka 70 miljarder kronor per år. De arbetsmarknadspolitiska insatserna berör många. Regeringen har aviserat och påbörjat en omfattande förändring av arbetsmarknadspolitiken. Det gäller bland annat arbetslöshetsförsäkringens utformning, inriktningen av



de arbetsmarknadspolitiska åtgärderna och Arbetsmarknadsverkets organisation.

Vi kan konstatera att ett flertal av de problem som vi uppmärksammat i våra granskningar fram till hösten 2006 återstår att åtgärda. Det gäller bland annat risken för så kallade dödviktseffekter inom de arbetsmarknadspolitiska åtgärderna, det vill säga att staten subventionerar anställningar som hade ägt rum även utan subventioner. Det handlar också om mycket stora skillnader i effektivitet mellan jämförbara arbetsförmedlingskontor. Det finns således mycket att vinna på att lära av de bästa kontoren.

Vi har även konstaterat brister i hur regeringen informerat riksdagen om resultatutvecklingen inom arbetsmarknadsområdet. Arbetsmarknadsmyndigheterna har haft svårt att utforma en konsistent och ändamålsenlig styrning och uppföljning av verksamheten. Därutöver har vi konstaterat att regeringens beslutsunderlag har varit bristfälligt när det gäller införandet av nya arbetsmarknadspolitiska åtgärder.

Den interna kontrollen behöver stärkas

Vår granskning visar på olika typer av svagheter i myndigheternas interna styrning och kontroll.

De myndigheter som med hjälp av IT hanterar samhällsviktig och känslig information måste ha en god informationssäkerhet. Våra granskningar visar att det finns allvarliga brister i hur många ledningar styr och kontrollerar informationssäkerheten vid myndigheten. En konsekvens av detta är att incidenter, till exempel virusattacker, medfört att medborgare och företag inte fått den service de förväntar sig. Brister i skyddet av webbplatser har också lett till att obehöriga fått tillgång till integritetskänsliga uppgifter. Regeringen har varken ställt krav på myndigheternas arbete eller följt upp om deras informationssäkerhet är tillfredsställande.

Försäkringskassan har ännu inte utnyttjat de möjligheter som den nya sammanhållna myndigheten ger. Det finns fortfarande omotiverade regionala variationer i handläggningen och problem med ofullständiga beslutsunderlag och fusk i socialförsäkringen. Beslut som rör enskilda personer måste vila på underlag av hög kvalitet. De brister som finns i dag gällande regeltillämpning, kontroll och kunskaper är oacceptabla.

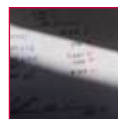
Vi har noterat brister när det gäller den interna kontrollen inför Arbetsförmedlingens, Integrationsverkets och Regeringskansliets utbetalning av ekonomiskt stöd. Det har i vissa fall inneburit att arbetsgivare och kommuner har beviljats statligt stöd på felaktiga grunder.

Rekommendationer

För att få till stånd förbättringar och effektiviseringar utifrån våra granskningar krävs att riksdagen och regeringen utkräver det ansvar som våra rapporter ger underlag för. De problem vi pekat på måste snabbt åtgärdas.

Vi lämnar följande rekommendationer till regeringen:

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



Utgångspunkter

Riksrevisionens granskning är ett stöd för riksdagens kontrollmakt. Den ska tjäna som underlag för förbättringar av den statliga verksamheten.

Riksrevisionens granskning

Riksrevisionens verksamhet utgår från den av riksdagen fastställda utgångspunkten att all statlig verksamhet ska vara underkastad en oberoende revision. Riksrevisorerna beslutar årligen om den övergripande inriktningen av granskningen i en granskningsplan.

Den årliga revisionen är i första hand inriktad mot förhållanden i den enskilda myndigheten, bolaget eller stiftelsen. Uppgiften består i att granska organisationens årsredovisning i syfte att bedöma om den är rättvisande, räkenskaperna är tillförlitliga och om ledningen följt för verksamheten tillämpliga föreskrifter och beslut. Den årliga revisionen upprättar revisionsberättelser och revisorsintyg som lämnas till huvudmannen, oftast regeringen men i några fall riksdagen.

Effektivitetsrevisionen granskar förhållanden som rör statens budget, genomförandet och resultaten av den statliga verksamheten samt statens åtaganden. Resultaten av granskningen redovisas i granskningsrapporter som beslutas av ansvarig riksrevisor och överlämnas till regeringen och till Riksrevisionens styrelse.

De viktigaste iakttagelserna

Riksrevisionen står på en allt stabilare grund för bedömningar och slutsatser om statsförvaltningen. Med drygt hundra effektivitetsrapporter och fyra års granskning av samtliga myndigheters årsredovisningar bakom oss kan vi i årets årliga rapport dra skarpare slutsatser än tidigare. Granskningen omfattar hela den statliga styrningskedjan. Detta innebär allt från regeringens ansvar att styra och följa upp den statligt finansierade verksamheten och att ge riksdagen ett bra underlag för dess ställningstaganden till den statliga förvaltningens ansvar att utföra sina uppdrag effektivt och med god intern styrning och kontroll. Vi har under det senaste året gjort viktiga iakttagelser inom olika delar av vårt breda granskningsmandat.

En central fråga för vår granskning är hur staten säkerställer att medborgarna ges en rättssäker och likvärdig behandling och får den service de har rätt att förvänta sig.

Ett av de viktigaste redskapen i detta avseende är den statliga tillsynen. Vi har nu i en lång rad granskningar konstaterat att det finns avsevärda brister i hur både regeringen och myndigheterna lever upp till sitt ansvar för en väl fungerande tillsyn.

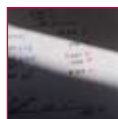
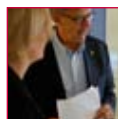
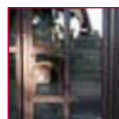
En viktig uppgift för regeringen är att förse riksdagen med ett informativt och rättvisande underlag för dess ställningstaganden om statens budget. I tidigare årliga rapporter har Riksrevisionen pekat på brister i regeringens redovisning till riksdagen utifrån bland annat budgetlagens principer om fullständighet och bruttoredovisning. Under 2006 har vi därför bland annat inriktat granskningen på transparensen i regeringens rapportering om de offentliga finanserna till riksdagen.

Riksrevisionens granskning omfattar hela den statliga verksamheten. Det finns dock områden som i kraft av sin finansiella betydelse och verksamhetsmässiga omfattning framstår som särskilt viktiga att uppmärksamma. Ett sådant område gäller genomförandet av arbetsmarknadspolitiken. Den nytilträdde regeringen har beslutat om omfattande förändringar i arbetsmarknadspolitiken och i Arbetsmarknadsverkets verksamhet. Vi ser det som angeläget att lyfta fram de iakttagelser vi hittills har gjort om verksamheten inom detta område.

Förvaltningens interna styrning och kontroll granskas både inom den årliga revisionen och effektivitetsrevisionen. Vi har tidigare konstaterat att den finansiella redovisningen och styrningen fungerar tillfredsställande och att antalet invändningar i revisionsberättelserna ligger på en jämn och låg nivå. De problem vi uppmärksammat hänger snarare ihop med oklara ansvarsförhållanden inom myndigheter samt bristande former för styrning och uppföljning. En iakttagelse som vi särskilt vill lyfta fram i år är bristerna i myndigheternas informationssäkerhet.

Framställningen i rapporten bygger i huvudsak på Riksrevisionens samlade erfarenheter från de granskningar som hittills har genomförts. En sammanfattning av resultaten av Riksrevisionens granskning under det senaste året redovisas i två bilagor. Av bilagorna framgår de viktigaste iakttagelserna från den årliga revisionens granskning avseende år 2006 och granskningsrapporter från effektivitetsrevisionen som publicerats sedan Riksrevisionens årliga rapport 2006.





Statlig tillsyn

Riksrevisionens granskningar visar hur viktig tillsynen är för att staten ska kunna infria sitt åtagande gentemot medborgarna. Tillsynen är ett viktigt verktyg för staten för att kunna kontrollera att lagar efterlevs och att medborgarna får en rättssäker och likvärdig behandling eller i övrigt kan känna trygghet. Samtidigt visar granskningarna att det finns betydande brister i den statliga tillsynen. Det gäller inte bara hur tillsynen genomförs utan också förutsättningarna för den. Dessa brister kan få allvarliga konsekvenser för medborgarna.

Det är av avgörande betydelse för välfärdsstatens legitimitet att de offentliga verksamheter som syftar till medborgarnas trygghet och rättssäkerhet fungerar väl. Vikten av detta framgår av regeringsformens 1 kap. 2 § som slår fast att den enskildes personliga, ekonomiska och kulturella välfärd är grundläggande för den offentliga verksamheten.

Svensk offentlig sektor har en långtgående delegering. De statliga myndigheternas ansvar och befogenheter är omfattande, men en avgörande del av produktionen av offentliga tjänster sker ute i kommuner och landsting. Denna verksamhet avser i många fall nationella politikområden av stor betydelse för enskilda medborgare, inte bara som skattebetalare utan som mottagare av offentliga tjänster. Detta gäller till exempel centrala områden som skolan, vården och omsorgen. Riksdagen fattar beslut och stiftar lagar för att se till att medborgarna behandlas rättssäkert och likvärdigt. När det kommer till att säkerställa att dessa ställningstaganden verkligen efterlevs är den statliga tillsynen ett centralt instrument.

Riksrevisionen har i en lång rad granskningar belyst hur den statliga tillsynen fungerar. I samtliga granskningar har vi kunnat konstatera brister. I förra årets årliga rapport redovisade vi våra iakttagelser kring länsstyrelsernas tillsyn och kunde konstatera att de många gånger har svårt att leva upp till sitt tillsynsansvar. Utifrån vår samlade erfarenhet från granskningarna av den statliga tillsynen kan vi nu göra ett antal sammanfattande iakttagelser.

Tillsynen är för begränsad

En iakttagelse som vi kunnat göra i flertalet granskningar är att det är för lite tillsyn. Den är för begränsad, har för

låg frekvens och för liten täckning. Anledningarna till detta varierar, men ofta hänvisar myndigheterna till bristande resurser eller till otydliga regler och mål som gör det svårt att uppfylla det åtagande man har.

Enligt förarbetena till fastighetsmäklarlagen ska Fastighetsmäklarnämnden utöva en effektiv och aktiv tillsyn. Riksrevisionen har dock i granskningen av nämndens tillsyn över fastighetsmäklare (RiR 2007:7) konstaterat att nämnden har varit passiv i rollen som tillsynsmyndighet. Fastighetsmäklarnämnden har inte analyserat frågor som rör konsumenternas problem och har heller inte redovisat orsakerna till att en stor andel av anmälningarna till nämnden avskrivs utan utredning. Nämnden har i begränsad utsträckning försökt få mäklare att skriftligt informera om och dokumentera de moment i förmedlingsuppdraget där det är vanligt att konsumenter upplever problem. Sammantaget har detta bidragit till att intentionerna med fastighetsmäklarlagen inte nåtts fullt ut.

Konsumentverket och Finansinspektionen ansvarar för att utöva tillsyn så att konsumenter på det finansiella området skyddas från ekonomisk skada. Skyddet är motiverat bland annat av konsumenternas underläge i förhållande till försäkringsbolag och banker och de stora ekonomiska värden som står på spel. Riksrevisionens granskning (RiR 2006:12) visar att myndigheternas tillsyn varit begränsad på många väsentliga riskområden. Det gäller exempelvis information om risker och avkastningsmöjligheter, oskäligen avtalsvillkor, lättillgängliga kreditlån och nya komplicerade finansiella produkter.

I Riksrevisionens granskningar av samhällets krisberedskap finns flera exempel på alltför låg aktivitet i tillsynen. Vi har granskat beredskapen mot kärnkraftsolyckor (RiR 2007:4). Vid en olycka i ett kärnkraftverk är det länsstyrelserna som leder och samordnar räddningsarbetet samt ansvarar för saneringen. Räddningsverket utövar tillsyn över länsstyrelsernas beredskap. Granskningen visar att denna tillsyn är svag och att den inte omfattar alla krav som ställs i lagen. Även i granskningen av säkerheten vid landets vattenkraftsdammar (RiR 2007:9) framgår att tillsynen är begränsad. I detta fall är det länsstyrelserna som utövar tillsyn över ungefär 200 dammläggningar. Av granskningen framgår att länsstyrelserna i allmänhet begränsar sin insats till att granska den blan-



kett som dammägarna skickar in varje år samt att i vissa fall följa upp de brister som där redovisas blir åtgärdade.

För stora variationer

Tillsynen utförs på alltför olika sätt, både till omfattning och innehåll, beroende på vem som ansvarar för tillsynen. Detta gäller i synnerhet när länsstyrelser och kommuner har ansvaret och där var och en kan göra och också göra sina egna prioriteringar och val.

Exempel på detta kan hämtas från granskningen av insatsen bostad med särskild service (RiR 2007:1). Kommunerna ansvarar för att erbjuda funktionshindrade möjlighet till utbildning, arbete och boende. Socialstyrelsen och länsstyrelserna utövar tillsyn över kommunernas insatser. Vår granskning visar att kommunerna i inte oväsentlig utsträckning nekar funktionshindrade stöd trots att de har bedömts ha behov av den. Länsstyrelsernas tillsyn är inte tillräckligt kraftfull för att motverka kommunernas agerande. Tillsynen är alltför personberoende och sårbar samtidigt som det saknas gemensamma kriterier för i vilka fall kritik ska riktas mot kommunerna.

I varje kommun ska det finnas en överförmyndare, en kommunal myndighet som ansvarar för tillsynen över förmyndare, gode män eller förvaltare. Länsstyrelserna utövar i sin tur tillsyn över de kommunala överförmyndarna. I granskningen av tillsynen över överförmyndarna (RiR 2006:5) konstaterar Riksrevisionen att länsstyrelserna gör alltför få och ytliga inspektioner för att olämpliga överförmyndare ska upptäckas. Länsstyrelserna ska inspektera överförmyndarna med lämpliga tidsmellanrum enligt gällande förordning. Vår granskning visar dock att länsstyrelserna gör olika bedömningar av vad detta krav innebär. Resultatet är att var femte överförmyndare inte hade inspekterats på mer än tre och ett halvt år.

Bristande uppföljning och rapportering av tillsynen

Den mycket viktiga uppföljningen och utvärderingen av resultatet av tillsynen är i vissa fall bristfällig. Det gäller rapporteringen till centrala tillsynsansvariga myndigheter och deras rapportering till regeringen. Det gäller också hur regeringen redovisar resultaten av tillsynen till riksdagen.

I granskningen av tillsynen av överförmyndare konstaterar vi att riksdagen ännu elva år efter sitt beslut om 1995 års förmyndarskapsreform inte fått någon återrapportering om hur länsstyrelserna har axlat sitt tillsynsansvar. Regeringen har inte använt tillsynen för att få information om överförmyndarnas verksamhet. Regeringen har heller inte tagit initiativ till en nationell samordning av länsstyrelsernas överförmyndartillsyn.

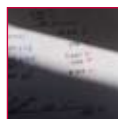
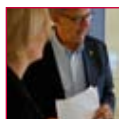
Av granskningen om länsstyrelsernas tillsyn i samhällsplaneringen (RiR 2005:12) framgår att länsstyrelserna inte gör några systematiska analyser av de brister som konstateras i kommunernas planverksamhet och att dessa brister heller inte rapporteras till Boverket. Regeringen har inte vidtagit några åtgärder för att styra tillsynen, och informationen till riksdagen har varit bristfällig.

Konstaterade brister leder inte till påföljder

I de fall en tillsynsmyndighet uppmärksammar fel och brister saknar myndigheten ofta sanktionsmedel. I de fall sådana finns visar det sig att de alltför sällan används.

Ett exempel på det senare framkom i granskningen av länsstyrelsernas tillsyn över begravningsverksamheten (RiR 2006:7). I tillsynsuppdraget ingår att utse ombud som ska granska att Svenska kyrkan tar till vara intressen även från dem som inte är medlemmar i kyrkan. Riksrevisionen konstaterar att länsstyrelserna ytterst sällan vidtar åtgärder till följd av ombudens granskning.

Av vår granskning av konsumentskyddet inom det finansiella området framgår också att Konsumentverket och Finansinspektionen är restriktiva med att använda sanktionsmedel. Konsumentombudsmannen för upp få ärenden till domstol och Finansinspektionen använder sig oftast av mjukare former av åtgärder. Detta har resulterat i att det saknas prejudicerande ställningstaganden angående hur långt företagens skyldigheter sträcker sig.



Rapporteringen av de offentliga finanserna

Riksrevisionen har granskat hur regeringen tillämpar det finanspolitiska ramverket, om riksdagen får en god bild av regeringens överväganden och om redovisningen är transparent och fullständig. Riksrevisionen har bland annat konstaterat att uppföljningen av överskottsmålet brister och att kvaliteten i och redovisningen av prognoserna på både statsbudgetens utgifts- och inkomstsida kan förbättras. När det gäller Årsredovisning för staten visar vår granskning att de finansiella delarna ger en rättvisande bild. Årsredovisningen kan dock i övrigt förbättras i flera avseenden så att riksdagen får en bättre bild av de offentliga finanserna.

Som en följd av den statsfinansiella krisen i början av 1990-talet genomfördes i mitten av decenniet ett antal genomgripande förändringar av budgetprocessen och den finanspolitiska styrningen. Förändringarna omfattade bland annat införandet av en budgetlag, förändringar av anslagsformerna och ändringar av berednings- och beslutsprocesserna i såväl Regeringskansliet som riksdagen. Dessutom infördes övergripande medelfristiga restriktioner för de offentliga finanserna i form av utgiftstak och överskottsmål. Det finanspolitiska ramverket anses överlag ha fungerat väl under de drygt tio år som det använts. Regeringen har påbörjat en översyn för att ytterligare förtydliga och komplettera regelverket för den finanspolitiska styrningen.

Riksrevisionen har i flera granskningar belyst regeringens hantering av det finanspolitiska regelverket och tydligheten i rapporteringen till riksdagen. En oberoende granskning av tillämpningen av regelverket bidrar till att skapa förtroende för finanspolitiken.

Otydliga principer för uppföljning av överskottsmålet

Överskottsmålet innebär att de samlade offentliga finanserna ska uppvisa ett överskott på två procent av BNP i genomsnitt över en konjunkturcykel. Regeringen har dock föreslagit en sänkning av målet till en procent till följd av ändrade principer för redovisningen av premiepensionen. Genom ett överskott under de närmaste åren skapas en buffert i de offentliga finanserna inför de ökade utgiftsbehov som uppkommer till följd av en åldrande befolkning. Avsikten är att skapa en jämn fördelning av välfärdens

finansiering och på så sätt stärka det samhällskontrakt som finns mellan generationer och bidra till medborgarnas förtroende för välfärdssystemen.

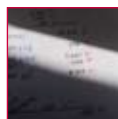
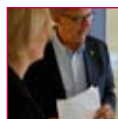
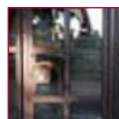
För att ett mål ska vara styrande måste det följas upp på ett tydligt sätt. Målavvikelser måste anges och åtgärder för att korrigera eventuella avvikelser måste redovisas. Granskningen av regeringens uppföljning av överskottsmålet i budgetdokumenten mellan 2000 och 2006 (RiR 2006:27) pekar på flera brister i dessa avseenden. Det saknas tydliga principer för uppföljningen. Bland annat har regeringen inte angett längden på en konjunkturcykel, vilket är nödvändigt om målet ska kunna utvärderas. Uppföljningen av målet har skett med hjälp av olika indikatorer, som emellertid skiftat mellan olika budgetdokument och ibland använts på olika sätt. Riksrevisionen bedömer att överskottsmålet periodvis inte varit styrande för finanspolitikens utformning i ett medelfristigt perspektiv. Vi betonar också behovet av tydligt redovisade principer för uppföljningen av överskottsmålet för att underlätta bedömningen av måluppfyllelsen.

Skatteutgifter leder till en mindre stram budgetprövning

Principen om bruttobudgetering och avskaffandet av så kallade förslagsanslag är viktiga förutsättningar för en stram budgetprocess. Därigenom ställs olika utgifter mot varandra på ett tydligt sätt i både berednings- och beslutsfasen. Riksdagens finansmakt stärks genom att nya beslut krävs om regeringen inte klarar anslagsramarna. Förekomsten av så kallade skatteutgifter utgör en risk i detta sammanhang. Skatteutgifter innebär stödåtgärder via skattesystemet som betyder att staten avstår från skatteinkomster.

I samband med budgetreformen i mitten av 1990-talet konstaterade regeringen att ett viktigt krav på en ny, skärpt budgetprocess är att alla undantag och särregler som leder till inkomstbortfall prövas lika noggrant som utgiftsanslagen. De stöd som ges i form av skatteutgifter måste därför synliggöras. Sedan 1996 redovisar regeringen därför en sammanställning av skatteutgifter i en bilaga till den ekonomiska vårpropositionen. Syftet med redovisningen är både att synliggöra de indirekta stöd som skatteutgifter innebär och att ge underlag för prioriteringar mellan olika typer av stöd.





Riksrevisionen har granskat regeringens beredning och redovisning av skatteutgifter (RiR 2007:3) och kan konstatera att det finns brister i båda avseendena. Vi bedömer att regeringens redovisning inte uppfyller grundläggande krav på en transparent budgetredovisning. Redovisningen är visserligen omfattande men den blir därmed också svår att överblicka. Beskrivningen av enskilda skatteutgifter är teknisk, syftet med skatteutgiften anges sällan och hänvisning till lagrum och förarbeten saknas.

Det finns en betydande risk att skatteutgifterna inte omfattas av en lika stram budgetprövning som ramanslagen och att skatteutgifterna därför i praktiken riskerar att fungera som de tidigare använda förslagsanslagen. Dessa krävde inte, till skillnad från de nuvarande ramanslagen, nya beslut av riksdagen vid överskridanden. Inte heller skatteutgifterna tas automatiskt upp till förnyad prövning om budgetbelastningen ökar utöver vad som ursprungligen beräknades. För att upprätthålla en god budgetdisciplin är det viktigt att hanteringen av åtgärder på budgetens utgifts- och inkomstsida är någorlunda symmetrisk.

Kvaliteten i regeringens prognoser

En finanspolitik som styrs av preciserade mål som överskottsmålet och utgiftstaket ställer höga krav på prognosunderlagets kvalitet. Det gäller såväl de makroekonomiska prognoserna som bedömningarna av de offentliga finansernas utveckling. Det är viktigt att avvikelser från de finanspolitiska målen kan identifieras snabbt så att regeringen kan vidta korrigerande åtgärder i god tid. De makroekonomiska framskrivningarna på lite längre sikt är av stor betydelse för finanspolitiken, eftersom de utgör grunden för beslutet om nya utgiftstak. Prognoserna är också nödvändiga för att synliggöra effekterna av de åtgärder som regeringen föreslår i statsbudgeten på längre sikt.

Riksrevisionen har granskat regeringens prognoser på både statsbudgetens inkomst- och utgiftssida. Vi konstaterar att precisionen i regeringens prognoser generellt inte är sämre jämfört med andra prognosmakare, men att det ändå finns vissa brister. Av granskningen av de makroekonomiska prognoserna (RiR 2006:23) framgår att det finns en systematisk skillnad i prognoserna för den öppna arbetslösheten. Arbetslösheten har i högre grad underskattats av regeringen jämfört med andra prognos-

makare. Granskningen av skatteprognoserna (RiR 2007:5) visar att regeringen underskattat de offentliga inkomsterna med stora belopp de senaste åren och att bilden av de offentliga finanserna kraftigt förändrats sedan budgetpropositionen för 2006. Underskattningen gäller framför allt skatten på kapitalinkomster.

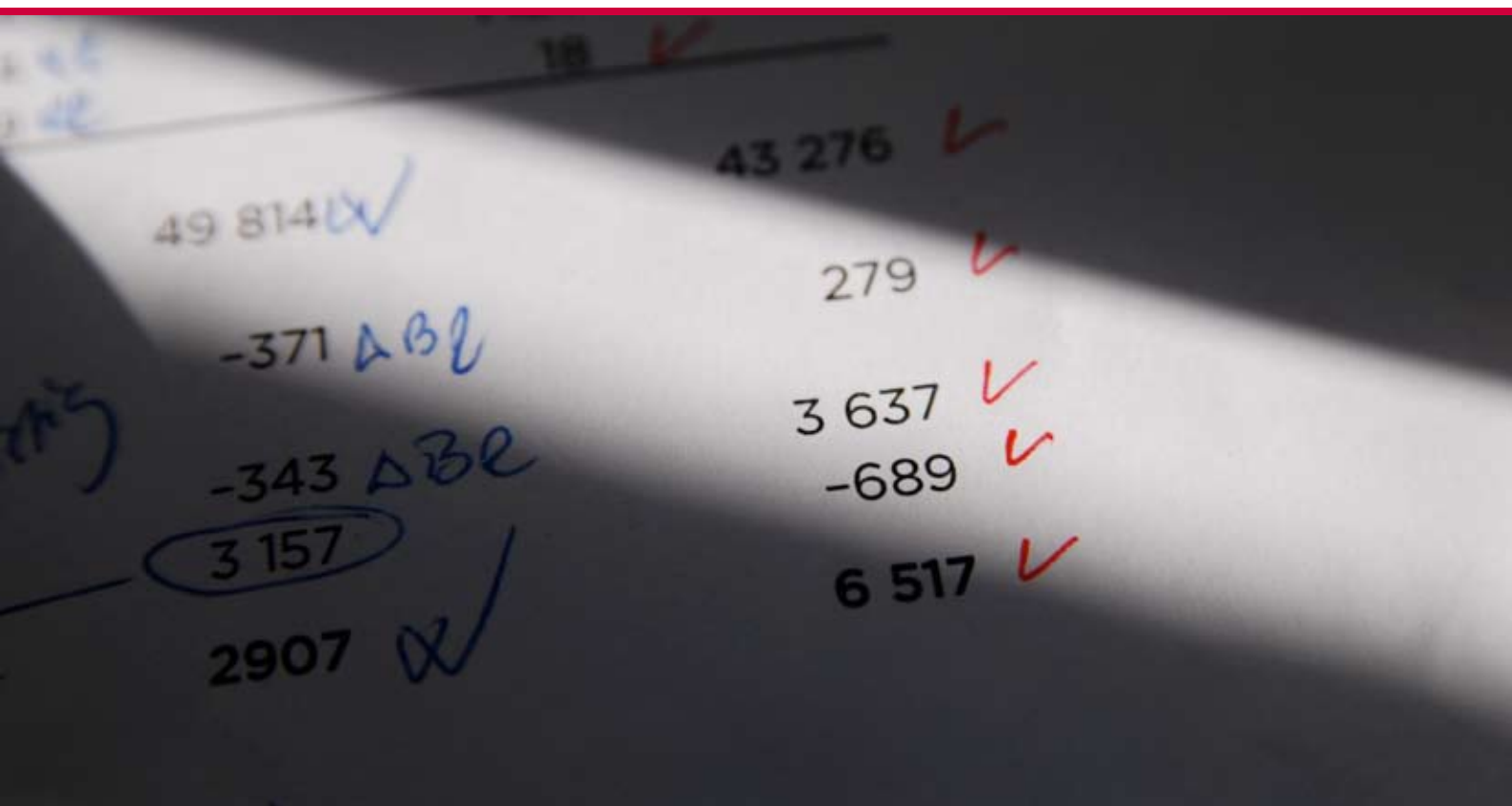
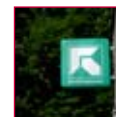
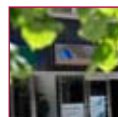
Kvaliteten i prognoserna bör emellertid inte bara bedömas med utgångspunkt från prognosprecisionen. Hög kvalitet innebär också att regeringen redovisar osäkerheten i prognoserna på ett tydligt sätt samt utförligt förklarar prognosrevideringar och avvikelser mot utfallen. Därigenom får riksdagen en bättre bild av underlaget för budgetbesluten och omvärldens förtroende för finanspolitiken upprätthålls. I detta avseende konstaterar Riksrevisionen att det finns brister i regeringens redovisning i budgetdokumenten.

Bristande tydlighet i Årsredovisning för staten

Enligt budgetlagen ska regeringen lämna en årsredovisning för statens verksamhet till riksdagen. Huvudsyftet med årsredovisningen är att ge insyn i statens finanser. Årsredovisningen ska innehålla resultaträkning, balansräkning och finansieringsanalys samt det slutliga utfallet för statbudgetens inkomstitlar och anslag. Den ger också en samlad bild av statens kostnader och intäkter, tillgångar och skulder samt underlättar styrning, kontroll och utvärdering av statens ekonomi.

Riksrevisionen har enligt lagen (2002:1022) om revision av statlig verksamhet med mera till uppgift att granska och avge revisionsberättelse över årsredovisningens finansiella delar. Uttalandet ska dock inte avse ledningens förvaltning. Granskningen av 2006 års Årsredovisning för staten (dnr 32-2006-0881) visar att redovisningen i de finansiella delarna i allt väsentligt är rättvisande.

Årsredovisningen är ett centralt dokument när det gäller att ge en samlad bild av tillståndet i statens finanser. Den har betydelse för om regeringen ska kunna ge riksdagen en tydlig bild av hur det finanspolitiska regelverket tillämpas. Riksrevisionen har därför även genomfört en effektivtetsrevisionell granskning av 2006 års Årsredovisning för staten (RiR 2007:13). Denna syftar inte till att bedöma om årsredovisningen i sin helhet ger en rättvisande bild. Utgångspunkten är snarare erfarenheterna från tidigare



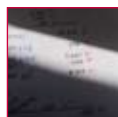
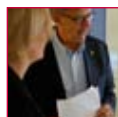
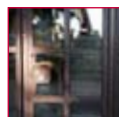
granskningar av redovisningen av de offentliga finanserna.

Granskningen visar på flera brister i regeringens redovisning. Riksrevisionen kan rikta samma kritik mot tydligheten i redovisningen av de budgetpolitiska målen som vi gjorde i granskningen av regeringens uppföljning av överskottsmalet. Regeringens redovisning är inte heltäckande och väsentliga förändringar kommenteras inte på ett tydligt sätt.

När det gäller regeringens redovisning av skatteintäkter i årsredovisningen kan vi konstatera att det finns skillnader i redovisade belopp mellan olika avsnitt. Skillnaderna redovisas inte.

En förutsättning för att Årsredovisning för staten ska fungera som en helhet är att redovisningen är konsistent

och att skillnader i redovisningsprinciper förklaras. Under de senaste åren har flera nya avsnitt tillkommit i årsredovisningen. Hit hör exempelvis avsnittet som handlar om pensionssystemets årsredovisning. Denna redovisning är utformad som ett koncernbokslut och knyter samman ålderspensionssystemet som redovisas vid sidan av statsbudgeten med uppgifter rörande AP-fondernas och Premiepensionsmyndighetens resultat. Redovisningen är otydlig i flera avseenden. Det förekommer olika uppgifter på olika ställen i årsredovisningen om ålderspensionssystemets administrationskostnader, liksom om nivån på premiepensionssystemets skulder. Redovisningen är heller inte heltäckande eftersom inte de samlade administrationskostnaderna för pensionssystemet framgår.



Genomförandet av arbetsmarknadspolitiken

Riksrevisionens granskningar av hur regeringen och Arbetsmarknadsverket genomfört arbetsmarknadspolitiken fram till hösten 2006 visar på ett antal brister och problem. Regeringens styrning har varit otydlig. Regeringen har heller inte i tillräcklig utsträckning tagit till sig uppföljnings- och utvärderingsinformation och utifrån denna reviderat och förtydligat sina krav. Vi har även konstaterat brister i hur regeringen informerat riksdagen om resultatutvecklingen inom arbetsmarknadsområdet. Arbetsmarknadsmyndigheterna har inte lyckats utforma en konsistent och ändamålsenlig styrning och uppföljning av verksamheten. Det finns uppenbara effektivitetsbrister i arbetsförmedlingsverksamheten och alltför stora olikheter mellan förmedlingarna när det gäller service och likabehandling.

Arbetsmarknadspolitik utgör ett av statsbudgetens största politikområden. År 2006 uppgick utgifterna för politikområdet till cirka 70 miljarder kronor, skattekrediteringar ej medräknade. Arbetsmarknadsverket (AMV), det vill säga Arbetsmarknadsstyrelsen (AMS), länsarbetsnämnderna och arbetsförmedlingarna, svarar för huvuddelen av den arbetsmarknadspolitiska verksamheten. Att åstadkomma en väl fungerande arbetsmarknad är ett viktigt statligt åtagande som berör medborgarna på olika sätt. Riksrevisionen har gjort ett antal granskningar inom detta område de senaste fyra åren.

Den ny tillträdde regeringen har aviserat en omfattande förändring av arbetsmarknadspolitiken. Viktiga inslag i denna förändring är att AMS och länsarbetsnämnderna ska avvecklas och att en ny sammanhållen myndighet ska bildas den 1 januari 2008. AMV:s verksamhet ska också i högre grad inriktas mot kärnan i uppdraget – att förmedla jobb till arbetssökande. Det har vidare genomförts stora förändringar av arbetslöshetsförsäkringen och de arbetsmarknadspolitiska programmen. Inför denna nyordning vill Riksrevisionen samlat redovisa erfarenheterna från de granskningar som vi gjort på arbetsmarknadsområdet.

Effektivitetsproblem inom arbetsförmedlingen

Regeringen har vid ett flertal tillfällen under senare år betonat vikten av en effektiv arbetsförmedling och pekat på att förmedlingen är den centrala åtgärden inom arbets-

marknadspolitiken. I Riksrevisionens granskning av den offentliga arbetsförmedlingen (RiR 2006:22) konstaterar vi dock att arbetsförmedlingen har stora effektivitetsbrister. Arbetsförmedlingens betydelse i matchningsprocessen har minskat. Produktiviteten har utvecklats svagt och det finns stora effektivitetsskillnader mellan arbetsförmedlingskontoren. Riksrevisionens samlade bedömning är att det finns en potential för betydande effektivitetsförbättringar.

Riksrevisionen har även genomfört en granskning som pekar på effektivitetsbrister i vissa av de åtgärder som hanteras av arbetsförmedlingen (RiR 2006:28). Granskningen avsåg de numera avskaffade anställningsstöden och indikerade att stöden hade begränsade effekter på nettosysselsättningen. En stor andel av de anställningar som stöden ledde till hade kommit till stånd i alla fall, det vill säga dödviktseffekter uppstod. Enligt Riksrevisionens bedömning var den sammantagna nettoeffekten för stöden högst 24 procent. Av 100 stödanställningar ledde således högst en fjärdedel till ökad reguljär sysselsättning.

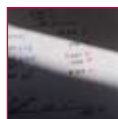
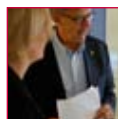
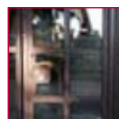
Resultatstyrningen fungerar inte

En viktig förutsättning för en effektiv verksamhet är en rationellt utformad målstruktur. En sådan struktur är också en förutsättning för en fungerande resultatstyrning. Det är också viktigt att utforma målen för verksamheten så att det blir möjligt att utvärdera effekterna av insatta resurser. I granskningen av den offentliga arbetsförmedlingen pekar Riksrevisionen på att det finns brister i framför allt AMV:s målstruktur. Det är till exempel många gånger svårt att se kopplingen till matchningsprocessen.

I granskningen av statens insatser för att minska deltidsarbetslösheten (RiR 2006:1) pekar vi på att en svaghet i styrningen av AMV har varit att regeringen markerat att deltidsarbetslösheten bör minska utan att relatera detta uppdrag till de övergripande målen för arbetslöshet och sysselsättning.

En rationell målstruktur är dock inte tillräcklig för att resultatstyrningen ska fungera. Regeringen behöver även en korrekt och ändamålsenlig återrapportering om resultaten av verksamheten för att kunna bedöma måluppfyllelsen och anpassa styrningen. Riksrevisionens granskning av AMV:s resultatredovisningar visar dock på





problem härvidlag. Av till exempel revisionspromemorian över AMV:s årsredovisning för 2006 (dnr 32-2006-0550) framgår att det saknas analyser av i vilken utsträckning AMV:s egen verksamhet och dess resultat har bidragit till måluppfyllelsen. Detta gäller särskilt redovisningen av verksamhetsgrenen Matchning på arbetsmarknaden, men även i viss mån andra verksamhetsgrenar. Resultatredovisningen skulle förbättras om AMS redovisade egna utvärderingar av verksamhetens effektivitet. Det är också ett krav som regeringen har uttryckt i AMV:s instruktion.

I granskningen av den offentliga arbetsförmedlingen har Riksrevisionen också noterat att AMS på regeringens uppdrag under några år analyserat effektiviteten i matchningen mellan arbets sökande och arbetsgivare. När uppdraget upphörde slutade dock AMS att göra sådana analyser. AMS har en instruktionsenlig uppgift att följa upp och utvärdera den arbetsmarknadspolitiska verksamheten. Det är därför anmärkningsvärt att analyser av till exempel matchningseffektiviteten inte fortlopande genomförs även om regeringen inte längre explicit efterfrågar informationen.

Riksrevisionens granskningar pekar i flera fall också på att regeringens resultatredovisning till riksdagen har svagheter. En slutsats är att regeringens egna underlag i vissa fall brister, vilket i sin tur hänger samman med brister i återrapporteringskraven och AMS redovisning till regeringen. I till exempel granskningen av den så kallade aktivitetsgarantin (RiR 2005:17) pekar Riksrevisionen på att återrapporteringen till riksdagen skulle bli mer tillförlitlig och heltäckande om uppföljningen och utvärderingen förbättrades. Regeringen har inte säkerställt att AMS följer de instruktionsenliga uppgifterna när det gäller uppföljning och utvärdering av den arbetsmarknadspolitiska verksamheten. I granskningen konstaterar vi vidare att regeringens rapportering till riksdagen i några fall är missvisande. En liknande slutsats drar vi i granskningen av insatser för deltidsarbetslösa.

Få utvärderingar och bristande beslutsunderlag

Det är viktigt att beslutsunderlagen för arbetsmarknadspolitiken är genomarbetade. De ska i möjligaste mån visa på eventuella effekter av den beslutade arbetsmarknadspolitiska aktiviteten. Uppföljningar och utvärde-

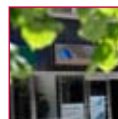
ringar utgör viktiga underlag för att styra och förändra verksamheter. Riksrevisionen bedömer dock att bristen på utvärderingar är ett genomgående problem inom arbetsmarknadsområdet.

Riksrevisionens granskning av beredningen av arbetsmarknadspolitiska program (RiR 2007:12) visar att det finns stora brister i regeringens beslutsunderlag inför förändringar av det arbetsmarknadspolitiska regelverket. Utvärderingar och försöksverksamheter utnyttjas i liten omfattning för att förbättra beslutsunderlaget. Riksrevisionens samlade bedömning är att beslutsunderlaget behöver förbättras betydligt för att regeringen ska kunna säkerställa att programmen leder till avsedda effekter.

Flera granskningar visar också att regeringen inte reagerar på myndigheternas bristande uppföljning och utvärdering. När det gäller till exempel aktivitetsgarantin har regeringen, trots oberoende utvärderingsinformation som tyder på låg måluppfyllelse, inte ökat kraven på AMS egen uppföljning och utvärdering. I granskningen av insatserna mot deltidsarbetslösheten pekar vi vidare på att AMS använt ett snävt mått på deltidsarbetslöshet som inte ger en rättvisande bild av utvecklingen, men att regeringen inte reagerat över denna beskrivning. I granskningen av de kommunala ungdomsprogrammen (RiR 2006:14) framgår att regeringen, trots upprepade uttalanden om vikten av utbildning inom programmen, inte har följt upp detta de senaste fem åren.

Riksrevisionen har i granskningar av arbetslöshetsförsäkringen (RiR 2004:3 och 2005:3) uppmärksammat regeringen och AMS på ett antal problem och brister i hanteringen av arbetslöshetsförsäkringen. Under senare år har det också genomförts ett flertal åtgärder som syftar till att förbättra utformningen och tillämpningen och, inte minst, kontrollen av arbetslöshetsförsäkringen. Ett problem i sammanhanget är dock återigen att åtgärderna inte utvärderas.

Andra områden eller förändringar som inte utvärderas är till exempel tillskott av resurser, åtgärdsprogram för förbättrad sökaktivitet, arbetsgivarkontakter, marknadsandelar samt likabehandling och kontrollfunktionen. Riksrevisionen anser att det är fullt möjligt att utvärdera den här typen av förändringar. Vi anser också att olika former av försöksverksamhet kan underlätta utvärderingar och



därmed vara ett värdefullt underlag för introduktion av till exempel nya regelsystem. Försöksverksamhet utnyttjas emellertid i ringa omfattning.

Bristande likabehandling och service

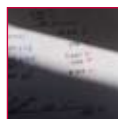
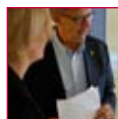
Riksrevisionen pekar i flera granskningar på problem med arbetsförmedlingens service. Arbetsförmedlingen har ett relativt lågt förtroende hos bland annat arbetsgivarna vad gäller viktiga rekryteringsfrågor. En låg trovärdighet kan exempelvis resultera i att arbetsförmedlingen får låga marknadsandelar för lediga platser och arbetsökande. I granskningen av arbetsförmedlingens arbete med ungdomar framkom att det fanns ett missnöje med förmedlingarnas uppdatering av ungdomarnas handlingsplaner och i dialogen med arbetsförmedlarna.

Granskningen av insatserna mot deltidsarbetslösheten visade att en majoritet av arbetsförmedlarna ansåg att

insatserna hade förbättrats. Det fanns dock inga synliga samband mellan arbetsförmedlarnas uppfattning om förbättrad service och förbättrade resultat i form av minskat antal deltidsarbetslösa.

Frågan om likvärdig behandling är fundamental för medborgarnas förtroende för statsförvaltningen. Flera av Riksrevisionens granskningar inom arbetsmarknadsområdet visar dock på stora variationer mellan arbetsförmedlingskontoren. Det gäller till exempel hanteringen av arbetslöshetsförsäkringen och den stora spridning i effektivitet som föreligger mellan arbetsförmedlingarna.

Riksrevisionen har lagt fram flera förslag som syftar till att öka likabehandlingen. Åtgärder har också genomförts som syftar till att främja enhetlighet i tillämpningen, bland annat av regelverket för arbetslöshetsförsäkringen. I många fall har åtgärderna dock inte utvärderats.



Intern styrning och kontroll

Riksrevisionens granskningar visar på olika typer av svagheter i myndigheternas interna styrning och kontroll. Det gäller exempelvis vid utbetalning av socialförsäkringsförmåner eller annat ekonomiskt stöd och i arbetet med att skydda viktig information. De myndigheter som med hjälp av IT hanterar samhällsviktig och känslig information måste ha en god informationssäkerhet. Våra granskningar visar dock att det finns allvarliga brister i hur många ledningar styr och kontrollerar informationssäkerheten vid myndigheten. Inom den nya Försäkringskassan finns fortfarande stora regionala variationer i handläggningen och problem med ofullständiga beslutsunderlag och fusk i socialförsäkringen.

De statliga myndigheterna ska använda sina medel så effektivt som möjligt och driva verksamheten mot de mål som riksdagen och regeringen har angett. De författningar som är tillämpliga för verksamheten ska följas. Om myndigheterna ska kunna leva upp till dessa krav, men också till de förväntningar som medborgare och andra avnämare har på dem, krävs att ledningarna tar ett samlat ansvar för hela verksamheten. Verksamheten måste styras i avsedd riktning. Den måste också följas upp och kontrolleras.

Frågor om intern styrning och kontroll har berörts ur många olika aspekter i granskningen. I detta kapitel lyfter vi särskilt fram Riksrevisionens iakttagelser om myndigheternas arbete för att skydda sina informationstillgångar. Vi lyfter också fram iakttagelser om den interna styrningen och kontrollen inom Försäkringskassan samt om myndigheternas kontroll vid utbetalning av ekonomiskt stöd. Kapitlet avslutas med ett par exempel på de statliga bolagens tillämpning av nya regler som rör intern kontroll och redovisning.

Skyddet av statens informationstillgångar

Den statliga förvaltningen är i hög grad beroende av IT-stöd i verksamheten för att hantera stora informationsmängder och för att kunna utföra tjänster åt enskilda, företag och andra myndigheter. De statliga myndigheter som hanterar systemen och informationen i dem ska kunna garantera att IT-användningen är säker. Uppgifter i elektroniska handlingar eller register får inte ändras

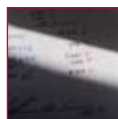
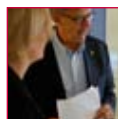
eller raderas av obehöriga. Hemliga och andra känsliga uppgifter får inte röjas. Om säkerheten brister kan det få allvarliga konsekvenser för de beslut som myndigheten fattar och för den enskildes integritet. Det kan också få allvarliga konsekvenser för statens möjligheter att förebygga, förhindra och hantera nationella kriser av olika slag.

Riksrevisionen har under 2005–2007 granskat elva myndigheters arbete för att skydda sina IT-system och informationen i dem, det vill säga deras arbete med informationssäkerhet. Sex av myndigheterna har granskats mer ingående än övriga. Dessa är Arbetsmarknadsverket, Försäkringskassan, Lantmäteriverket, Migrationsverket, Statens pensionsverk och Sjöfartsverket. Gemensamt för de elva myndigheterna är att deras verksamhet är beroende av en säker hantering av databaser som innehåller omfattande information om enskilda eller företag. Informationen är många gånger belagd med sekretess och är svår eller dyr att återskapa. Brister i informationssäkerheten kan tillfoga enskilda och företag stor skada.

Myndigheternas informationssäkerhet är inte tillräcklig

Samtliga granskade myndigheter har brister i sina ledningssystem för informationssäkerhet, det vill säga de rutiner och åtgärder som skapats för att styra detta arbete. Hos flertalet av myndigheterna är bristerna av allvarlig karaktär. Ledningens arbete med informationssäkerhet bedrivs inte systematiskt vid någon av myndigheterna. Ett utbrett problem är att myndighetens ledning, det vill säga myndighetens chef och dennes ledningsgrupp, inte ägnar frågor om informationssäkerhet tillräcklig uppmärksamhet. Det finns överlag en osäkerhet om vilka uppgifter ledningen bör ta ansvar för. En vanlig föreställning är att informationssäkerhet är en fråga av teknisk natur och därför inte en ledningsfråga. Detta synsätt har medfört en långtgående delegering av ansvaret för informationssäkerheten. Delegeringen har dock inte åtföljts av motsvarande uppföljning från ledningens sida för att se hur den fungerat. Ett annat problem är att vissa frågor av väsentligt slag varken behandlas av ledningen eller av någon annan i organisationen. Det rör sig exempelvis om vilka risker som myndigheten saknar skydd emot och om kostnaderna för säkerheten är rimliga. Ledningen begär sällan något





utförligt underlag om vilka risker och hot som finns mot verksamheten. Därmed får ledningen heller ingen överblick över riskbilden eller vilka säkerhetsinsatser som bör prioriteras.

Ledningen följer sällan upp om de säkerhetsåtgärder den beslutat om har genomförts och om de fungerar som det var tänkt. Engagemanget från ledningen är också litet när det gäller utbildning i informationssäkerhet. Betydelsen av utbildning och information till personalen, men även till personer med ledande befattning, underskattas.

Granskningarna visar att det har inträffat allvarliga incidenter på grund av bristande informationssäkerhet hos myndigheten. Det finns myndigheter som inte har lyckats avvärja virusattacker. Incidenter har också inträffat när IT-system har bytts ut. Viktiga tjänster som medborgare och företag utför på Internet har fått stängas i upp till ett par veckor. Brister i skyddet av myndighetens webbplats har också lett till att obehöriga fått tillgång till integritetskänsliga uppgifter och även kunnat ändra i dessa.

Regeringen har inte följt upp informationssäkerheten i staten

Även om myndigheten har ett eget ansvar för sin informationssäkerhet har regeringen ett övergripande ansvar för att staten som helhet har en väl fungerande informationssäkerhet. Regeringen har under flera år satsat stort på elektronisk förvaltning i staten och har bland annat ställt krav på att alltfler tjänster från myndigheterna ska göras tillgängliga via Internet. Om informationen inte kan skyddas kan förtroendet för statens elektroniska tjänster skadas och hela satsningen därmed äventyras. Riksrevisionen har därför även granskat regeringens arbete med att ställa krav på, följa upp och skapa bättre förutsättningar för myndigheternas arbete med informationssäkerhet (RiR 2007:10).

Våra granskningar visar att myndigheternas ledningar inte har uppfattat vilka krav och regler som gäller för deras arbete med informationssäkerhet, även om det rimligen borde stå klart för dem att detta är en viktig uppgift. Regeringens närmare krav framgår dock inte vare sig av de författningar som finns på området eller på annat sätt. Exempelvis är den strategi som regeringen har utarbetat för informationssäkerhet inte särskilt inriktad på statsförvaltningen.

Genom uppföljning, eller en väl fungerande signalgivning när allvarliga brister i informationssäkerheten föreligger, kan regeringen vid behov vidta lämpliga åtgärder. Vår granskning visar dock att regeringen inte på något samlat sätt har följt upp om den interna styrningen och kontrollen av informationssäkerheten i statsförvaltningen är tillfredsställande och vilka problem som myndigheterna har. Resultatstyrningen har exempelvis inte använts för detta ändamål.

Regeringen har valt att delegera ansvaret för olika frågor om informationssäkerhet till flera expertmyndigheter, bland andra Krisberedskapsmyndigheten, Verket för förvaltningsutveckling och Försvarsmakten. Regeringen har dock inte ställt tydliga krav på expertmyndigheterna för att få en samlad uppföljning som kan visa hur väl myndigheternas arbete med informationssäkerhet fungerar. Därmed har regeringen varken fått någon bild av tillståndet i förvaltningen eller några tydliga signaler om utbredda eller allvarliga problem i myndigheternas informationssäkerhet. Riksrevisionens elva granskningar har av Regeringskansliet inte uppfattats som en indikation på sådana generella problem.

Riksrevisionen har granskat elva myndigheters arbete med informationssäkerhet. Resultaten har redovisats i följande rapporter och promemorior:

Affärsverket Svenska kraftnät (dnr 32-2005-0714 och dnr 32-2006-0700)

Arbetsmarknadsverket (RiR 2006:24)

Bolagsverket (dnr 32-2005-0717)

Försvarsmakten (dnr 32-2005-0551)

Försäkringskassan (dnr 32-2005-0655)

Lantmäteriverket (RiR 2006:26)

Migrationsverket (RiR 2006:25)

Post- och telestyrelsen (dnr 32-2005-0738 och dnr 32-2006-0726)

Sjöfartsverket (RiR 2005:27)

Statens pensionsverk (RiR 2005:26)

Statens räddningsverk (dnr 32-2006-0533)



Riksrevisionen konstaterar sammantaget att varken myndigheterna eller regeringen har vidtagit tillräckliga åtgärder för att skapa och upprätthålla en god informations säkerhet.

Försäkringskassans administration av socialförsäkringen

Försäkringskassan administrerar den större delen av transfereringarna till individer och hushåll. Under år 2006 betalade myndigheten ut sammanlagt 435 miljarder kronor i form av bland annat ålderspension, sjukpenning, föräldrapenning, assistansersättning, bostadstillägg och tandvårdsstöd.

Den nya sammanhållna myndigheten Försäkringskassan startade sin verksamhet den 1 januari 2005 genom en ombildning av Riksförsäkringsverket och de 21 allmänna försäkringskassorna. En avsikt med förändringen var att stärka möjligheterna för regeringen och Försäkringskassan att styra administrationen av socialförsäkringen. Den tillsyn av försäkringskassorna som Riksförsäkringsverket tidigare utförde har genom organisationsförändringen omvandlats till intern kontroll inom Försäkringskassan.

Om Försäkringskassans utbetalnings- och kostnads-kontroll inte fungerar tillfredsställande kan det få mycket stora konsekvenser för statsfinanserna. Likaså kan allmänhetens tilltro till socialförsäkringssystemet påverkas negativt om Försäkringskassan inte har förmåga att betala ut rätt belopp till rätt person eller om de regionala kontoren bedömer likartade ärenden på olika sätt.

Ofullständiga beslutsunderlag och insatser mot fusk

Försäkringskassan, och tidigare Riksförsäkringsverket, har varken kunnat uppfylla regeringens krav på en mer enhetlig regeltillämpning eller regeringens önskemål om en bättre redovisning av omfattningen på och kostnader för fusk i socialförsäkringen. Det visar Riksrevisionens granskning av regeltillämpningen inom socialförsäkringen (RiR 2006:20). Myndighetens ledning har inte den överblick som krävs för att bland annat bedöma omfattningen av problemen med ofullständiga beslutsunderlag vid handläggningen, felaktiga beslut samt fusk.

Hög kvalitet i handläggningen och korrekta beslut är grundläggande förutsättningar för rättssäkerheten i socialförsäkringen. Kvaliteten på beslutsunderlagen

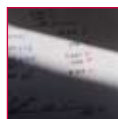
för vissa förmånsslag har dock försämrats sedan 2002. Sämst resultat uppvisar handläggningen av tandvårdsärenden och sjukpenningärenden där en fjärdedel respektive en sjättedel av beslutsunderlagen inte var tillräckliga år 2005. De regionala skillnaderna mellan de allmänna försäkringskassorna var betydande år 2004 när det gäller andelen beslutsunderlag som kunde betraktas som tillräckliga och korrekta. Skillnaderna mellan den kassa som hade högst respektive lägst andel korrekta beslutsunderlag var störst när det gäller handläggningen av tandvårdsstöd, underhållsstöd och sjukpenning. Varken Riksförsäkringsverket eller Försäkringskassan har närmare analyserat varför kvaliteten på beslutsunderlagen varierar inom vissa förmånsslag eller skiljer sig åt regionalt.

Försäkringskassan har tilldelats mer resurser för att göra fler utredningar av misstänkt fusk inom socialförsäkringen. Antalet polisanmälningar och fällande domar har ökat. Riksrevisionen har dock noterat att upptäcktsrisken vid fusk är låg vid samtliga kontrollmetoder som Försäkringskassan tillämpar.

Fortfarande stora regionala variationer i handläggningen

Försäkringskassans ledning har ett ansvar för att handläggningen av de olika förmånerna är enhetlig inom den regionala organisationen. Riksrevisionen har i flera granskningar gjort iakttagelser om att variationerna i handläggningen är betydande. Det gäller exempelvis granskningen av regeltillämpningen inom socialförsäkringen, men också granskningen av de allmänna försäkringskassornas köp av rehabiliteringstjänster (RiR 2004:21).

Även granskningen av ersättningen till gravida (RiR 2006:30) visar att de regionala variationerna i handläggningen är stora. Om en kvinna har svårt att arbeta under den sista tiden av sin graviditet avgör Försäkringskassan om hon har rätt till sjukpenning eller havandeskapspenning eller om hon måste ta ut föräldrapenning innan barnet är fött. Sju av tio kvinnor får någon av dessa ersättningar vid något tillfälle under de tre sista månaderna av graviditeten. Både vid beslut om sjukpenning och om havandeskapspenning fanns påtagliga skillnader mellan det län som hade lägst respektive högst andel ersatta



kvinnor. För sjukpenning var variationen mellan 20 och 37 procent och för havandeskapspenning mellan 12 och 32 procent år 2006. Varken Riksförsäkringsverket eller Försäkringskassan hade följt utvecklingen av de regionala skillnaderna och inte heller analyserat orsakerna till dessa, trots att problemen varit kända.

Kontroll inför utbetalning av ekonomiskt stöd

I flera granskningar under det gångna året har Riksrevisionen berört frågan om hur den interna kontrollen fungerar inför beslut om att betala ut ekonomiskt stöd till medborgare, arbetsgivare, kommuner och andra organisationer. Ibland saknas tydliga interna riktlinjer för utbetalningskontrollen. Även om riktlinjer finns behöver de inte vara kända i organisationen. En konsekvens av bristande utbetalningskontroll kan bli att staten betalar ut ersättning till sådana som inte har rätt till den. Iakttagelser om Försäkringskassans utbetalningskontroll har berörts ovan.

Arbetsförmedlingarna betalar ut ekonomiskt stöd till arbetsgivare för att stimulera dem att anställa personer som har svårt att få ett reguljärt arbete. Under 2005 utbetalades drygt 3 miljarder kronor i så kallat anställningsstöd. Inför utbetalningen ska arbetsförmedlingen kontrollera att arbetsgivaren bedriver en verksamhet som kan betraktas som seriös. Arbetsgivaren ska till exempel vara registrerad och ha betalat skatt. Riksrevisionens granskning av anställningsstöden (RiR 2006:28) visar att det finns stora variationer mellan både förmedlare och arbetsförmedlingskontor i hur de bedriver sin kontroll. De analyser vi har gjort visar att arbetsgivare som har beviljats anställningsstöd har skatteskulder i större utsträckning än arbetsgivare i övrigt. I flera fall har arbetsförmedlingen utbetalat stöd till arbetsgivare som inte varit registrerade och till sådana som har fått sin F-skattsedel återkallad på grund av misskötsel. Arbetsmarknadsstyrelsen har inte utfärdat tydliga riktlinjer för hur arbetsförmedlingskontoren ska bedriva sin kontroll.

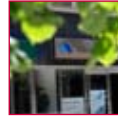
När invandrare och flyktingar anländer till Sverige ansvarar staten och kommunerna gemensamt för att de får ett bra mottagande och introduceras i det svenska samhället. Staten har det övergripande ekonomiska ansvaret och beslutar genom Integrationsverket om

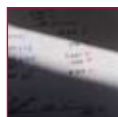
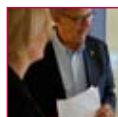
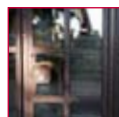
ersättning till de mottagande kommunerna. År 2005 betalade Integrationsverket ut totalt drygt 1,7 miljarder kronor för kommunernas olika insatser. För att ha rätt till ersättning ska kommunen bland annat genomföra ett introduktionsprogram som baseras på en introduktionsplan för den enskilde. I granskningen av statens insatser för nyanlända invandare (RiR 2006:19) fann vi att Integrationsverket har betalat ut ersättning till kommuner utan att kontrollera om de har upprättat en introduktionsplan för den nyanlände och genomfört programmet enligt de krav som anges i den förordning som reglerar ersättningen. Riksrevisionen uppskattar att Integrationsverket har utbetalat mellan 65 och 80 miljoner kronor till kommunerna på felaktiga grunder.

Enligt svensk förvaltningstradition ska myndigheterna under regeringen sköta den operativa verksamheten, som till exempel att betala ut bidrag. Ibland tar dock regeringen på sig uppgiften att handlägga bidrag eller uppdrar åt Regeringskansliet att göra det. Genom program eller projekt fördelas bidrag till aktörer utanför staten. Enligt riksdagens uttalanden ska regeringen och Regeringskansliet endast undantagsvis hantera enskilda bidragssystem. När det inträffar bör insynen i samt styrningen och kontrollen av bidragshanteringen vara god. Riksrevisionens granskning (RiR 2006:32) visar att regeringen i vissa delar har förändrat bidragshanteringen i linje med riksdagens önskemål. De utbetalda bidragen från regeringen och Regeringskansliet har minskat från 3,4 till 1,5 miljarder kronor mellan åren 2001 och 2005. Men trots att Regeringskansliets interna riktlinjer för hanteringen av bidrag har förstärkts visar granskningen att bidrag i flera fall har betalats ut utan stöd av riktlinjerna. Riktlinjernas existens och deras tillämpning är inte allmänt känd bland de handläggande tjänstemännen. Regeringskansliet saknar också ett system som gör det möjligt att ge en samlad och systematisk redovisning av bidragen, vilket i sin tur försvårar uppföljning och rapportering till riksdagen.

Tillämpningen av nya regler för statliga bolag

Under 2005 började Svensk kod för bolagsstyrning att tillämpas av de statligt ägda bolagen. Samma år trädde lagen (2005:590) om insyn i vissa finansiella förbindelser med mera, även kallad transparenslagen, i kraft. Riksre-





visionen har granskat hur koden och transparenslagen har tillämpats eftersom de utgör viktiga förutsättningar för en god intern styrning och kontroll inom den statliga affärsverksamheten.

Intern kontroll enligt Svensk kod för bolagsstyrning

Svensk kod för bolagsstyrning syftar till att förbättra styrningen av svenska bolag. Den är primärt skriven för svenska aktiebolag noterade på svensk börs, men är relevant även för andra kategorier av företag. Regeringen har inom ramen för sina beslut om statens ägarpolitik 2005 och 2006 uttalat att de statligt ägda bolagen ska tillämpa koden.

En viktig del av koden är att tydliggöra styrelsens ansvar för bolagets interna kontroll. Styrelsen ska fortlöpande hålla sig informerad om och utvärdera hur bolagets system för intern kontroll fungerar. Styrelsen ska också årligen avge en rapport om den interna kontrollen avseende den finansiella rapporteringen.

Riksrevisionen har för räkenskapsåret 2006 granskat styrelseprotokoll för 32 statliga bolag för att kunna bedöma i vilken utsträckning styrelserna har tagit sitt ansvar för den interna kontrollen enligt kodens regler (dnr 33-2007-0878). Av granskningen framgår att en huvuddel av bolagsstyrelserna fortlöpande har hållit sig informerade om bolagets system för intern kontroll. Mer sällan har de dock utvärderat hur den interna kontrollen fungerar i praktiken. Endast i en tredjedel av bolagen har styrelserna beslutat om ett ramverk för hur den interna kontrollen ska organiseras. Ett sådant ramverk är nödvändigt för att styrelsen fortlöpande ska kunna bedöma och utvärdera den interna kontrollen.

Granskningen visar således att kodens regler om intern kontroll ännu inte fått fullt genomslag i styrelsearbetet i statliga bolag. Det går därför inte att med säkerhet säga att kodens syfte, att skydda ägarnas investering och bolagets tillgångar, är uppnått.

Tolkning och tillämpning av transparenslagen

Samtliga medlemsländer i EU är involverade i näringslivsaktiviteter genom offentligt ägda eller kontrollerade företag. Därmed kommer medlemsstaterna att direkt eller indirekt konkurrera med privata företag.

Transparensdirektivets (80/723/EEG) övergripande syfte är att EG-kommissionen ska kunna få tillgång till den ekonomiska information som behövs för att kontrollera att företag inte får statligt stöd eller andra fördelar av en medlemsstat som strider mot EG:s konkurrensregler för företag och stater. Genom transparenslagen (2005:590) har Sverige införlivat direktivet.

Enligt transparenslagen ska ett offentligt företag bland annat redovisa sina finansiella förbindelser med det allmänna. Begreppet offentliga företag omfattar bland annat statliga bolag samt myndigheter som bedriver affärsverksamhet. Av redovisningen ska tydligt framgå vilka offentliga medel som företaget fått och hur medlen har använts. Konkurrensskyddad och konkurrensutsatt verksamhet ska särredovisas. Konkurrensverket utövar tillsyn över att transparenslagen efterlevs.

Riksrevisionen har granskat hur tillämpningen av transparenslagen har fungerat vid de 33 myndigheter och 16 bolag som Riksrevisionen bedömer bör omfattas av lagen (dnr 33-2007-0878). Granskningen visar att en majoritet av dessa myndigheter och bolag anser att lagen är svår att tolka. De flesta som har varit i kontakt med Konkurrensverket, för att bland annat få stöd med tolkningen av om de omfattas av lagen eller inte, anser inte att de har fått tillfredsställande svar på sina frågor. Konkurrensverket har i vissa fall avstått ifrån att besvara frågor av risk för att svaren skulle kunna bli prejudicerande. Riksrevisionen bedömer att otydligheter i transparenslagen och avsaknaden av tillämpningsföreskrifter är en orsak till att statliga myndigheter och bolag har svårt att avgöra huruvida organisationen omfattas av lagen. Även Konkurrensverket har uppenbarligen svårt att med säkerhet avgöra vilka organisationer som omfattas. Det finns en risk för att det kommer att ta lång tid innan rättspraxis har etablerats på området. Under tiden finns därmed också en risk för att Sverige inte lever upp till syftet med EU:s krav.



Granskningen av årsredovisningar för 2006

Riksrevisionen granskar årligen alla myndigheters årsredovisningar i syfte att bedöma om årsredovisningen och underliggande redovisning är tillförlitlig och om räkenskaperna är rättvisande. Granskningen av årsredovisningen avser normalt även ledningens förvaltning, det vill säga om tillämpliga föreskrifter och särskilda beslut följs.

Riksrevisionens granskning avslutas med ett uttalande i en revisionsberättelse. I de fall Riksrevisionen har konstaterat väsentliga fel eller brister anges det som en invändning i revisionsberättelsen. Till väsentliga fel räknas sådana som kan påverka de beslut som mottagaren av årsredovisningen ska fatta på basis av den information som lämnas där. Revisionsberättelsen lämnas till regeringen med kopia till myndigheten.

En invändning i revisionsberättelsen, men även andra väsentliga iakttagelser som gjorts, föranleder Riksrevisionen att lämna en revisionsrapport. Denna ställs till myndighetens styrelse eller till generaldirektören om myndigheten inte har någon styrelse. En kopia på revisionsrapporten lämnas för kännedom till berört departement. Iakttagelser av mindre vikt avrapporteras normalt direkt till berörd avdelning inom myndigheten både muntligt och i form av en revisionspromemoria.

Utifrån granskningen av årsredovisningarna för 2006 har Riksrevisionen lämnat 260 revisionsberättelser. Av dessa har 11 lämnats med invändning. En myndighet fick dock invändning på ett par punkter. Antalet invändningar i revisionsberättelserna ligger därmed fortsatt på en tämligen konstant och låg nivå. Årets granskning har också resulterat i 44 revisionsrapporter. Nedan har vi sammanställt de väsentligaste iakttagelserna från dessa rapporter samlade under åtta rubriker. Om myndigheten har fått en invändning i revisionsberättelsen anges detta särskilt.

Årsredovisningarnas innehåll och kvalitet

I årsredovisningen ska myndigheten återrapportera sin verksamhet enligt de krav som regeringen ställt i regleringsbrevet. Myndigheten ska även analysera måluppfyllelsen. I det följande sammanfattas de iakttagelser som Riksrevisionen rapporterat vad gäller myndighetens återrapportering, måluppfyllelseanalys men även kvalitets-säkring av innehållet i årsredovisningen. Fel som innebär att årsredovisningen inte är rättvisande leder till en revi-

sionsberättelse med invändning. Ingen myndighet fick i år en invändning på grund av innehållet eller kvaliteten i årsredovisningen. De fel eller brister som avrapporterats i en revisionsrapport är följande:

Fiskeriverket (dnr 32-2006-0707)

Fiskeriverkets analys av måluppfyllelsen kan förbättras. Myndigheten bör även utveckla indikatorer för att underlätta för läsaren att bedöma den redovisning av effekter och måluppfyllelse som görs i årsredovisningen. På många områden är det fortfarande svårt att avgöra vilket mått eller vilken nivå på en indikator som krävs för att måluppfyllelsen ska anses vara god.

Riksrevisionen bedömer att Fiskeriverket redovisar en bild av en väl fungerande fiskerikontroll. En bedömning av hur det orapporterade fisket påverkar utfallet mot målen för verksamhetsgrenen Fiskerikontroll borde dock ha redovisats i årsredovisningen för att ge en mer balanserad bild.

Lotteriinspektionen (dnr 32-2006-0476)

Lotteriinspektionen har inte återrapporterat i enlighet med kraven i regleringsbrevet vad gäller typgodkännande samt tillstånd för att anordna EMV-lotterier, det vill säga lotterier som förmedlas via Internet, telefoni eller i samband med sändning i radio eller television.

Sameskolstyrelsen (dnr 32-2006-0627)

Sameskolstyrelsen har inte återrapporterat antalet elever som omfattas av skolskjuts i enlighet med kravet i regleringsbrevet.

Försvarsmakten (dnr 32-2006-0513)

Riksrevisionen har upptäckt flera brister vid sin granskning som borde ha upptäckts vid Försvarsmaktens kvalitetssäkring av årsredovisningen. Exempelvis är skulden till Försvarets materielverk upptagen för högt och tillgångarna har finansierats från fel anslag.

Linköpings universitet (dnr 32-2006-0596)

Linköpings universitet behöver förbättra kvalitetssäkringen av årsredovisningen. Det gäller främst bedömningen av vad årsredovisningen ska innehålla samt dokumentationen.

Högskolan i Halmstad (dnr 32-2006-0555)

Myndighetens kvalitetssäkring av årsredovisningen brister. Riksrevisionen har även tidigare konstaterat detta. Bristerna har bland annat resulterat i fel i redovisningen av avgiftsbelagd verksamhet, myndighetskapital och kapitalförändring. Vidare har Högskolan i Halmstad inte åiterrapporterat enligt tre krav i regleringsbrevet.

Operahögskolan (dnr 32-2006-0589)

Operahögskolans modell för kostnadsfördelning mellan verksamhetsgrenar är osäker. Det innebär att det finns en oklarhet om vilket verksamhetsutfall som är korrekt för respektive verksamhetsgren.

Arkitekturmuseet (dnr 32-2006-0653)

Arkitekturmuseets kvalitetssäkring av årsredovisningen brister. Den redovisade semesterlöneskulden är för hög, och en sammanställning av väsentliga uppgifter har inte redovisats med korrekta belopp.

Statens jordbruksverk (dnr 32-2006-0735)

Statens Jordbruksverk har brustit i kvalitetssäkringen av årsredovisningen. Avstämning av inkomstitlar gjordes först efter att årsredovisningen hade beslutats. Då upptäcktes ett fel om 170 miljoner kronor, vilket medförde att årsredovisningen fick kompletteras. En sådan avstämning borde ha gjorts innan årsredovisningen beslutades.

Finansiering

Myndigheterna finansierar sin verksamhet genom anslag, avgifter eller bidrag enligt de förutsättningar som regeringen anger i regleringsbrevet. Enligt regelverket ska inköp av anläggningstillgångar normalt finansieras med lån, men kan finansieras med bidrag under förutsättning att hela tillgången finansieras med bidrag. Väsentliga avsteg från regelverket om finansiering leder till att Riksrevisionen lämnar en revisionsberättelse med invändning. Ingen myndighet fick i år en invändning av dessa skäl. De fel eller brister som avrapporterats i en revisionsrapport är följande:

Fortifikationsverket (dnr 32-2006-0468)

Fortifikationsverkets finansiering av fastigheter har delvis gjorts via räntekontot i stället för genom lån. Om finansieringen hade skett korrekt hade låneramen överskridits.

Försvarsmakten (dnr 32-2006-0513)

Försvarsmakten har vid flera tillfällen inte haft kontakt med FN innan materiel har använts utöver det som har avtalats mellan Försvarsmakten och FN för aktuell mission. Avsteget från den formella hantering som föreskrivs i den så kallade COE-manualen innebär en risk för att Sverige inte kan återkräva aktuella kostnader från FN.

Luleå tekniska universitet (dnr 32-2006-0669)

Inventarier vid Luleå tekniska universitet finansieras delvis genom lån och delvis genom bidrag. Det har inte gått att utläsa av redovisningen hur olika inventarier finansierats. En intern utredning visar att balanserad kapitalförändring är 9 miljoner kronor för hög genom att inventarier felaktigt finansierats genom bidrag. Oförbrukade bidrag skulle därmed vara 9 miljoner kronor högre. Detta har justerats i årsredovisningen för 2006.

Mittuniversitetet (dnr 32-2006-0670)

Mittuniversitetet finansierar inventarier delvis genom lån och delvis genom bidrag. Det framgår inte tydligt av redovisningen hur respektive tillgång har finansierats.

Överskridanden av anslag och bemyndiganden

Myndigheter som väsentligt överskrider sina anslag får en revisionsberättelse med invändning. En myndighet har i år fått invändning av detta skäl. Mindre överskridanden rapporteras till styrelsen eller ledningen för myndigheten.

Utöver anslaget har vissa myndigheter en bemyndiganderam som används för framtida utfästelser att ge bidrag. Väsentliga överskridanden av bemyndiganderamen eller utfästelser utan bemyndiganderam leder till att Riksrevisionen lämnar en revisionsberättelse med invändning. Två myndigheter har i år fått en invändning av dessa skäl. Mindre överskridanden rapporteras till styrelsen eller ledningen för myndigheten. De fel eller brister som avrapporterats i en revisionsrapport är följande:

Insättningsgarantinämnden (dnr 32-2006-0565)

Insättningsgarantinämnden har överskridit anslaget med 1 miljon kronor på grund av brister i den interna styrningen och kontrollen. Myndigheten har två gånger under 2006 fått utökad anslag och utökad anslagskredit, senast den 14 december. Alla kostnader beaktades inte i den prognos som lämnades som underlag till de utökade anslagen, varför anslaget ändå överskreds.

(Invändning i revisionsberättelsen)

Myndigheten för skolutveckling (dnr 32-2006-0618)

Myndigheten för skolutveckling beslutar årligen om statsbidrag till kommuner med flera för rekrytering av stödpersoner. Det besked som skickades till kommunerna under 2006 innehöll dock en utfästelse om bidrag även för 2007 och 2008. Riksrevisionen har bedömt att myndigheten har överskridit sina befogenheter genom att ge besked om bidrag till kommuner utan särskilt bemyndigande från regeringen.

(Invändning i revisionsberättelsen)

Samarbetsnämnden för statsbidrag till trossamfund (dnr 32-2006-0483)

Samarbetsnämnden har överskridit anslagskrediten med 72 000 kronor. Nämnden fick utökad kredit efter ansökan, men nämnden informerade inte regeringen förrän sent i januari 2007 om att den utökade anslagskrediten var otillräcklig.

Länsstyrelsen i Blekinge län (dnr 32-2006-0520)

Länsstyrelsen har bokfört ett beviljat landsbygdsstöd om 800 000 kronor som en leverantörsskuld i årsbokslutet för 2006 och därigenom avräknat anslaget Allmänna regionalpolitiska åtgärder. Anslaget avser transfereringar och borde därför ha avräknats först 2007, vid den faktiska betalningen.

Försvarmakten (dnr 32-2006-0513)

För några områden har Försvarmakten överskridit de högstbelopp som anges som villkor i regleringsbrevet.

Fiskeriverket (dnr 32-2006-0707)

Av uppgifter i bemyndiganderedovisningen och i sammanställningen över väsentliga uppgifter framgår att Fiskeriverket har ingått åtaganden som rör strukturstöd om 353 miljoner kronor. Informationen ger inte en rättvisande bild då de faktiska åtagandena, som ska täckas med framtida års anslag, uppgår till knappt 170 miljoner kronor. Resterande del kan täckas av anslagssparanden.

Intäkter av avgifter

Alla myndigheter har möjlighet att ta ut avgifter i mindre omfattning. För myndigheter som tar ut avgifter i stor omfattning krävs tillstånd från regeringen. Normalt ska myndigheterna få full kostnadstäckning inom de områden där avgifter tas ut, men undantag från detta kan ha beslutats av regeringen. Väsentliga avsteg från detta regelverk innebär att Riksrevisionen lämnar en revisionsberättelse med invändning. En myndighet har i år fått en invändning av detta skäl. De fel eller brister som avrapporterats i en revisionsrapport är följande:

Sameskolstyrelsen (dnr 32-2006-0627)

Sameskolstyrelsen har inte indexuppräknat de avgifter som tas ut av kommunerna. I årsredovisningen upplyser myndigheten om detta, men anger inte hela beloppet eller att felet gäller flera år bakåt i tiden. Konsekvensen av den felaktiga indexuppräknningen är att staten finansierat verksamheten via statsbudgeten utan motsvarande avgiftsuttag av berörd kommun. Totalt rör det sig om 11,8 miljoner kronor som borde ha tagits ut i avgifter.

(Invändning i revisionsberättelsen)

Svenskt biografiskt lexikon (dnr 32-2006-0493)

Myndigheten har inte prissatt sina produkter utifrån målet om full kostnadstäckning. Priserna har i stället satts utifrån en bedömning av vad kunderna är villiga att betala.

Teaterhögskolan i Stockholm (dnr 32-2006-0593)

Teaterhögskolan har satt hyran för en lokal som används som restaurang i skolan på ett sådant sätt att lokalen inte förmånsbeskattas. Högskolan har inte säkerställt att hyran är marknadsmässig.

Institutet för rymdfysik (dnr 32-2006-0609)

Institutet för rymdfysik redovisar drift av personalmatsal som så kallade § 4-intäkter, vilket enligt Ekonomistyrningsverket inte är korrekt. Myndigheten har inte fått något undantag från anslagsförordningens krav för denna verksamhet.

Läkemedelsverket (dnr 32-2006-0615)

Faktureringsrutinerna inom Läkemedelsverket innehåller en hel del manuell hantering för att göra avstämningar mellan faktureringsystemet och ekonomisystemet. Myndigheten kan därmed inte garantera att den får in rätt avgiftsintäkter och att dessa bokförs rätt.

Luleå tekniska universitet (dnr 32-2006-0669)

Luleå tekniska universitet har en bristande redovisning av externa forskningsmedel vad gäller klassificeringen mellan avgifter och bidrag. Detta påverkar den så kallade högskolemomsen som ska redovisas till Skatteverket. Uppmärksammade felaktiga belopp tyder inte på att det sammanlagda felet skulle vara väsentligt.

Avsättning, periodisering och värdering

Avsättning och periodisering ska göras för kostnader som leder till framtida utbetalningar. Värdering av tillgångar ska göras utifrån förväntad ekonomisk livslängd. Förändringar i en myndighets verksamhet, såsom exempelvis nedläggning eller flytt, innebär ofta ytterligare kostnader som ska redovisas så snart de kan bedömas. Likaså kan tillgångars värde behöva justeras utifrån de ändrade förutsättningarna. Väsentliga fel i avsättning, periodisering eller värdering innebär att årsredovisningen inte blir rättvisande. Fyra myndigheter har i år fått invändning av ett sådant skäl. De fel eller brister som avrapporterats i en revisionsrapport är följande:

Arbetslivsinstitutet (dnr 32-2006-0549)

Arbetslivsinstitutet har vid sin värdering av tillgångar och skulder inte beaktat regeringens beslut om att myndigheten ska avvecklas per den 30 juni 2007. Enligt god redovisningssed ska samtliga kända beslut beaktas fram till dess att årsredovisningen lämnas. Därmed borde Arbetslivsinstitutet vid sin värdering av anläggningstillgångar,

varulager samt periodavgränsningsposter ha beaktat nedläggningsbeslutet. Det föreligger därför väsentliga fel avseende ovan nämnda balansposter och därmed en påverkan på resultatet samt redovisningen mot anslag. (Invändning i revisionsberättelsen)

Integrationsverket (dnr 32-2006-0610)

Integrationsverket har inte periodiserat kostnader för statlig ersättning till kommuner och landsting för flyktmottagande och sjukvårdskostnader. Ej utbetalda kostnader uppgick till 27,3 miljoner kronor per den 31 december 2006. Behov av att periodisera dessa kostnader uppmärksammades av Riksrevisionen i en revisionspromemoria under 2006. Integrationsverket vidtog dock inte några åtgärder eftersom myndigheten hade svårt att bedöma kostnadernas storlek. (Invändning i revisionsberättelsen)

Riksställningar (dnr 32-2006-0681)

Riksställningar har inte gjort avsättning för kostnader för avveckling av personal som inte vill följa med i flytten av myndigheten. Beloppet beräknas till 13,9 miljoner kronor. (Invändning i revisionsberättelsen)

Polarforskningssekreteriatet (dnr 32-2006-0624)

Intäkter för båtthyra om 14 miljoner kronor har redovisats av Polarforskningssekreteriatet medan motsvarande kostnad inte har periodiserats. Konsekvensen av detta är att kostnaderna är för lågt redovisade och att tjänsteexporten uppvisar ett för högt resultat. (Invändning i revisionsberättelsen)

Elsäkerhetsverket (dnr 32-2006-0705)

Myndigheten har inte gjort avsättning för omställningskostnader för personal som inte har arbetsplikt. Dessa kostnader har inte heller redovisats i resultatredovisningen.

Bilaga 1

Upphandling

Myndigheter ska följa lagen om offentlig upphandling (LOU) när de köper varor och tjänster av till exempel privata och statliga företag. Mindre inköp, under det så kallade tröskelvärdet, kan göras i form av direktupphandling. Riksrevisionen granskar upphandling under förutsättning att den utgör en väsentlig del av myndighetens verksamhet. Väsentliga avsteg från regelverket leder normalt till en revisionsberättelse med invändning. Två myndigheter har i år fått invändning av detta skäl.

De fel eller brister som avrapporterats i en revisionsrapport är följande:

Kriminalvården (dnr 32-2006-0517)

Projektering av uppförandet av nya anstalter i Östersund och Haparanda har inte upphandlats enligt LOU. Upphandlingens värde är cirka 209 miljoner kronor.

(Invändning i revisionsberättelsen)

Mittuniversitetet (dnr 32-2006-0670)

Mittuniversitetet är medlem i en ideell förening som äger ett bolag. Universitetet har förbundit sig att betala ut en ersättning till detta bolag under åren 2006–2008. Medlemskapet bryter mot regelverket i kapitalförsörjningsförordningen samt ett särskilt regeringsbeslut riktat till alla universitet och högskolor. Ersättningen kan vara ett brott mot lagen om offentlig upphandling.

(Invändning i revisionsberättelsen)

Lantmäteriverket (dnr 32-2006-0667)

Lantmäteriverket köper tjänster av det närstående bolaget Swedesurvey AB utan att upphandla dessa enligt LOU.

Mittuniversitetet (dnr 32-2006-0670)

Mittuniversitetet har genomfört en direktupphandling över tröskelvärdet i LOU.

Rymdstyrelsen (dnr 32-2006-0729)

Rymdstyrelsen har ingått ett muntligt avtal med Rymdbolaget om att köpa IT-tjänster från bolaget. Någon upphandling enligt LOU har inte gjorts.

Vägverket (dnr 32-2006-0749)

Efterlevnaden av LOU är mycket bristfällig inom Vägverkets affärsområde anläggning. Direktupphandling görs över beloppsgränserna. Inköpsplanering och uppföljning brister. Skriftliga avtal upprättas inte alltid med leverantörerna.

Jämställdhetsombudsmannen (dnr 32-2006-0566)

Jämställdhetsombudsmannen har upphandlat en leverantör för omstrukturering och vidareutveckling av myndighetens webbplats utan att följa LOU.

Intern kontroll

Ledningen för en myndighet har ansvar för att säkerställa att organisationen är utformad så att redovisningen, medelsförvaltningen och förvaltningen av övriga tillgångar samt myndigheternas verksamhet kontrolleras på ett betryggande sätt. Den årliga revisionen bygger på att det går att förlita sig på myndigheternas interna kontroll. Riksrevisionen bedömer därför den interna kontrollen för viktiga processer i de granskade myndigheterna. Brister i den interna kontrollen kan leda till väsentliga fel i årsredovisningen, vilket får till följd att Riksrevisionen avger en revisionsberättelse med invändning. Två myndigheter har i år fått invändning för sådana brister. De fel eller brister som avrapporterats i en revisionsrapport är följande:

Länsstyrelsen i Örebro län (dnr 32-2006-0581)

Länsstyrelsen har på grund av att man inte följt interna rutiner rekvirerat och fått strukturfondsmedel för samma period två gånger. Felet uppgår till 84 miljoner kronor. Länsstyrelsen har informerat ansvarigt departement och EU om det inträffade.

(Invändning i revisionsberättelsen)

Konsumentverket (dnr 32-2006-0714)

Differenser i betalningsflödena har inte korrigerats av Konsumentverket trots att de varit kända under flera år och kvantifierade. Differensen uppgår till 14,2 miljoner kronor som myndigheten kan rätta själv och 18 miljoner kronor där myndigheten behöver begära ett regeringsbeslut om hur differensen ska täckas.

(Invändning i revisionsberättelsen)

Sida (dnr 32-2006-0491)

Löpande granskning av utlandsmyndigheten i Kenya påvisar stora brister i den interna kontrollen. Bland annat har revision inte genomförts regelbundet. Den revision som genomförts påvisar stora brister i den interna kontrollen samt risk för oegentligheter.

Sameskolstyrelsen (dnr 32-2006-0627)

Brister i Sameskolstyrelsens avstämningsrutiner har påpekats av Riksrevisionen i revisionspromemorior och revisionsrapporter tidigare år. Flera av iakttagelserna kvarstår. Bland annat finns differenser på övriga skulder, upplupna bidragsintäkter och oförbrukade bidrag. Myndigheten saknar rutiner för avstämning av avgifter som faktureras kommunerna.

Tullverket (dnr 32-2006-0497)

Tullverkets kontrollstruktur är i nuläget utformad på ett sådant sätt att det finns risk för att fel i uppbörden inte fångas in på ett effektivt sätt. Riksrevisionen bedömer att det kan finnas brister i kontrollerna som gör det svårt att säkerställa att regeringens krav på uppbörd enligt regleringsbrevet efterlevs.

Övriga iakttagelser

Under denna rubrik redovisas övriga iakttagelser som Riksrevisionen rapporterat i en revisionsrapport. Riksrevisionen avger en revisionsberättelse med invändning om det handlar om väsentliga fel eller brister och främst sådana som innebär att årsredovisningen inte blir rättvisande eller att myndigheten gör väsentliga avvikelser från centrala regelverk. En myndighet har i år fått invändning för något väsentligt fel av detta slag. De fel och brister som avrapporterats i en revisionsrapport är följande:

Konsumentverket (dnr 32-2006-0714)

Konsumentverkets avyttring av tidningen Råd & Rön har inte skett affärsmässigt. Förordningen om försäljning av lös egendom har därmed inte följts.

(Invändning i revisionsberättelsen)

Vetenskapsrådet (dnr 32-2006-0638)

Vetenskapsrådets styrelse har inrättat ett nytt beslutsor-

gan utan regeringens tillstånd. Beslutsbefogenhet har delegerats till detta organ från styrelsen i strid mot gällande instruktion.

Linköpings universitet (dnr 32-2006-0596)

Det finns brister i universitetets riktlinjer för planering och redovisning samt uppföljning av faktiskt nedlagd tid när det gäller lärarnas arbetstider. Tid och kostnader redovisas på olika sätt, och faktiskt nedlagd tid följs inte upp. Ledningen för Linköpings universitet får därmed inte information om lärarnas faktiska arbetsbelastning.

Det finns brister även i universitetets styrning och redovisning av externfinansierade projekt. Detta medför risk för att externfinansierade projekt redovisar för låga kostnader, att vissa projektkostnader får bäras av anslagsmedel, att redovisningen på verksamhetsgrenar blir felaktig och att universitetet inte uppfyller kravet om full kostnadstäckning.

Affärsverket svenska kraftnät (dnr 32-2006-0700)

Svenska kraftnäts arbete med den nya projekthandboken har dragit ut på tiden. Det visar en uppföljning av en revisionsrapport som Riksrevisionen lämnade 2005. Vissa iakttagelser från Riksrevisionens granskning 2005 av affärsverkets arbete med informationssäkerhet kvarstår. Kontinuerliga riskbedömningar av samhällsviktiga system har ännu inte införts.

Högskolan i Kalmar (dnr 32-2006-0556)

Högskolan i Kalmar har gjort för höga avskrivningar under 2006 jämfört med god redovisningssed. Högskolan har justerat sin avskrivningsplan, varvid justering av avskrivningar borde ha gjorts under den kvarvarande bedömda ekonomiska livslängden. Hela justeringen har i stället gjorts under 2006.

Malmö högskola (dnr 32-2006-0558)

Anläggningsregistret vid Malmö högskola uppfyller inte kraven på tillgångsregistrering. Högskolan har inte i alla avseenden kontroll över vad som redovisas som anläggningstillgång och tillämpar inte heller någon enhetlig princip vid aktivering av tillgångar.

Bilaga 1

Nationalmuseum med Prins Eugens Waldermarsudde (dnr 32-2006-0672)

Endast 15 procent av myndighetens föremålssamlingar är digitalt registrerade. Delar av samlingarna är inte registrerade alls. Myndigheten har ingen fastställd plan för den återstående registreringen och digitaliseringen av föremålen i samlingarna. Det finns också brister i myndighetens inventeringsrutiner.

Statens museer för världskultur (dnr 32-2006-0687)

Endast 41 procent av myndighetens föremålssamlingar är digitalt registrerade. Myndigheten har ingen fastställd plan för den återstående digitaliseringen av föremålen i samlingarna. Det finns också brister i myndighetens inventeringsrutiner.

Fortifikationsverket (dnr 32-2006-0468)

Fortifikationsverkets avyttring av en fastighet till Bodens kommun har inte skett affärsmässigt. Bodens kommun har begärt förhandsbesked om köpet, men det kan ifrågasättas om kommunen styrkt sitt behov enligt kraven i förordningen om överlåtelse av statens fasta egendom med mera.

Rymdstyrelsen (dnr 32-2006-0729)

Rymdstyrelsen har inte betalat sin avgift till det europeiska rymdorganet ESA i rätt tid. Myndigheten ville avvakta en bättre valutakurs.

En anställd person saknar arbetsplikt sedan hösten 2003. Något avgångsavtal har fortfarande inte tecknats med personen i fråga.

Riksbanken (dnr 32-2006-0494)

Riksrevisionen har inget att erinra mot de redovisningsprinciper som Riksbanken använt, men rekommenderar banken att komplettera dokumentationen av sitt regelverk samt den kunskap som finns avseende de ekonomiska relationerna med Internationella valutafonden, IMF.

Försvarsmakten (dnr 32-2006-0513)

Försvarsmaktens process för att förbättra redovisningen av beredskapstillgångar har resulterat i en korrigering om 250 miljoner kronor. Värdet av tillgångarna är dock sannolikt för högt.

Ersättningen för drift av flygplatser har inte lösts mellan Försvarsmakten och Luftfartsverket.

Faktureringsrutinerna har inte fungerat gentemot Försvarets materielverk. Det har inneburit att cirka 60 miljoner kronor inte fakturerats för arbete som utförts under 2006.

Granskningsrapporter sedan årliga rapporten 2006

Riksrevisionen har publicerat 26 granskningsrapporter inom effektivitetsrevisionen sedan den årliga rapporten 2006. En kort sammanfattning av innehållet samt de viktigaste iakttagelserna från respektive granskning redovisas i det följande.

Statliga insatser för nyanlända invandrare (RiR 2006:19)

Riksrevisionen har granskat statens insatser för introduktionen av nyanlända invandrare. Granskningen har tagit utgångspunkt i regeringens, Arbetsmarknadsstyrelsens (AMS), Integrationsverkets och Migrationsverkets ansvar för att genomföra integrationspolitiken. Ansvaret för att introducera de nyanlända är delat mellan staten och kommunerna. Den mottagande kommunen samordnar introduktionsprogram medan staten finansierar, stöder och följer upp kommunens verksamhet. Granskningen visar bland annat att regeringen inte tydligt definierat myndigheternas ansvar och åtaganden i introduktionen. Integrationsverket har inte följt reglerna för beslut om ersättning till kommunerna. AMS och Migrationsverket har i flera fall inte styrt, kvalitetssäkrat och följt upp sina åtaganden och former för samverkan med kommunerna.

Styrning och kontroll av regel tillämpningen inom socialförsäkringen (RiR 2006:20)

Hög kvalitet i Försäkringskassans handläggning och korrekta beslut är grundläggande för rättssäkerheten i socialförsäkringen. För tilltron till försäkringen är det också angeläget att fusk stävjas. Regeringen har under flera års tid framhållit vikten av att kvaliteten i handläggningen ökar och att fusk motverkas. Riksrevisionen har granskat regeringens och Försäkringskassans styrning och kontroll av regel tillämpningen inom socialförsäkringen. Granskningen visar att det finns brister i både regel tillämpning, kontroll och kunskaper. Varken Försäkringskassan eller tidigare Riksförsäkringsverket har närmare analyserat varför kvaliteten på beslutsunderlagen varierar inom vissa förmånslag eller skiljer sig åt mellan vissa kontor. Arbetet med att motverka bidragsbrott är i viktiga avseenden utvecklat och upptäcktsrisken är låg.

Finansförvaltningen i statliga fastighetsbolag (RiR 2006:21)

Riksrevisionen har granskat finansförvaltningen i de statliga fastighetsbolagen Akademiska Hus AB, Jernhusen AB, Specialfastigheter Sverige AB, Vasakronan AB och Vasallen AB. Bolagens sammanlagda skulder uppgår till drygt 40 miljarder kronor. Syftet har varit att bedöma om finansförvaltningen av främst bolagens skulder är affärsmässig och effektiv. Granskningen visar bland annat att bolagens benägenhet att ta finansiella risker varierar. Flera av de granskade bolagen har en ofullständig, oprecis och i några fall inaktuell finanspolicy. Flera bolag skulle sannolikt kunna öka sin avkastning genom alternativa upplånings- och placeringssätt. Vasallen AB har för stort eget kapital och avkastningen på kapitalet har varit låg. Regeringen har i sin roll som ägarförvaltare inte agerat vid indikationer på överkapitalisering eller då bolagen har ofullständiga finanspolicier.

Den offentliga arbetsförmedlingen (RiR 2006:22)

Riksrevisionen har granskat den offentliga arbetsförmedlingens effektivitet, produktivitet samt dess roll i matchningsprocessen. Även åtgärder som har vidtagits för att förbättra effektiviteten har granskats. Granskningen visar att det finns stora brister i hur arbetsförmedlingen fungerar. Arbetsförmedlingens betydelse i matchningsprocessen har minskat och produktiviteten har utvecklats svagt. Effektiviteten ligger på en låg nivå och det finns stora effektivitetsskillnader mellan arbetsförmedlingskontoren. Åtgärder som syftar till att öka effektiviteten utvärderas inte. Strategiska insatser, till exempel arbetsgivarkontakter, har inte prioriterats. Granskningen visar också att det finns brister i Arbetsmarknadsverkets målstruktur. Det är även svårt att utläsa om riksdagens och regeringens prioriteringar får genomslag i arbetsförmedlingens arbete.

Det makroekonomiska underlaget i budgetpropositionerna (RiR 2006:23)

Riksrevisionen har granskat kvaliteten i det makroekonomiska underlaget som regeringen redovisat i budgetpropositionerna åren 1994–2005. Efter den statsfinansiella krisen i början av 1990-talet infördes ett utgiftstak samt ett överskottsmål för den offentliga sektorns finanser. I

såväl budgetpropositionen som den ekonomiska vårpropositionen redovisar därför regeringen beräkningar av de offentliga inkomsterna och utgifterna både för budgetåret och för två år bortom budgetåret. Om de statliga utgifterna underskattats i budgeten och utgifterna sedan blir högre än beräknat finns det risk för att planerade reformer måste ställas in eller besparingar genomföras för att klara utgiftstaket. Granskningen visar att regeringens prognoser är osäkra men att de överlag inte har sämre precision än prognoser från andra prognosinstitut. Ett undantag är den öppna arbetslösheten, där regeringen systematiskt har redovisat mer optimistiska prognoser än andra prognosinstitut. Granskningen visar också att det saknas en samlad bedömning och analys av osäkerheten i beräkningarna.

Granskning av Arbetsmarknadsverkets interna styrning och kontroll av informationssäkerheten (RiR 2006: 24)

Riksrevisionen har granskat Arbetsmarknadsverkets (AMV) arbete med informationssäkerhet. AMV:s hanterar i sina IT-system betydande penningströmmar, omfattande integritetskänsliga personuppgifter samt uppgifter om företag och lediga platser. Om systemen inte är tillräckligt säkra kan det leda till att informationen i registren blir felaktig, att känsliga uppgifter röjs eller att IT-stöd inte är tillgängligt för matchning mellan arbetssökande och lediga arbeten. Därför ställs höga krav på att AMV:s ledning ser till att uppgifter och tjänster i IT-systemen skyddas. Riksrevisionens granskning visar att AMV:s ledning inte arbetar tillräckligt systematiskt med verkets informationssäkerhet. Flera beslut om säkerhetsåtgärder har inte genomförts eller följts upp. Riskanalysen saknar väsentliga delar och personalen utbildas inte systematiskt i informationssäkerhet. Ansvaret för säkerheten har delegerats men de ansvarigas insatser har inte följts upp i tillräcklig utsträckning.

Granskning av Migrationsverkets interna styrning och kontroll av informationssäkerheten (RiR 2006: 25)

Riksrevisionen har granskat Migrationsverkets arbete med informationssäkerhet. Migrationsverket ansvarar bland annat för beviljande av asyl, medborgarskap samt tillstånd för besök och bosättning i Sverige. I verkets IT-system finns stora volymer personuppgifter. Brister i Migrations-

verkets förmåga att skydda sina IT-system kan leda till allvarliga konsekvenser för enskilda personer. Om inte personuppgifter hanteras korrekt kan det leda till att fel beslut fattas i asyl-, tillstånds- och medborgarskapsärenden. Granskningen visar att Migrationsverket har vissa delar av ett ledningssystem för informationssäkerhet på plats. Flera beslut om informationssäkerhet har dock inte genomförts i praktiken.

Granskning av Lantmäteriverkets interna styrning och kontroll av informationssäkerheten (RiR 2006: 26)

Riksrevisionen har granskat Lantmäteriverkets arbete med informationssäkerhet. Vid Lantmäteriverket finns viktig information i fastighetsregistret, geografiska databaser och ett geodetiskt referenssystem. Om geografisk information och fastighetsinformation inte är tillgänglig eller innehåller fel, kan det leda till allvarliga konsekvenser. Till exempel kan enskilda drabbas eftersom informationen i fastighetsregistret ligger till grund för bankers och kreditinstituts långivning. Riksrevisionens granskning visar att Lantmäteriverket har flera fungerade delar i ett ledningssystem för informationssäkerhet.

Regeringens uppföljning av överskottsålet (RiR 2006:27)

Riksdagen har beslutat att finanspolitiken ska inriktas mot ett överskott i de offentliga finanserna motsvarande 2 procent av BNP i genomsnitt över en konjunkturcykel. Detta så kallade överskottsål är en central del av det finanspolitiska ramverk som tillkom efter den offentligfinansiella krisen i början av 1990-talet. För att överskottsålet ska vara styrande för budgetpolitiken måste det följas upp på ett systematiskt och rättvisande sätt. Ett klart definierat mål och en tydlig och systematisk uppföljning skapar trovärdighet för finanspolitiken. Riksrevisionen har granskat hur regeringen redovisat uppföljningen av överskottsålet från budgetpropositionerna för 2000–2007 samt i Årsredovisning för staten för åren 1999–2005. Granskningen visar att regeringens uppföljning av överskottsålet redovisats på ett osystematiskt och delvis inte rättvisande sätt. Regeringen har vid olika tidpunkter betonat olika bedömningsgrunder för hur finanspolitiken förhåller sig till överskottsålet. En av de indikatorer regeringen har använt för uppföljningen förefaller inte vara lämplig för

att styra mot målet. Överskotts målet har heller inte definierats på ett sätt som underlättar uppföljningen.

Anställningsstöd (RiR 2006:28)

Riksrevisionen har granskat anställningsstödens effekter på den reguljära sysselsättningen och arbetsförmedlingens hantering av stöden. Granskningen visar att stöden har begränsade sysselsättningseffekter, bland annat till följd av att anställningar med stöd tränger undan andra reguljära anställningar. Arbetsförmedlingens kontroll av arbetsgivarna inför beslut om anställningsstöd är bristfällig och kontrollen bedrivs inte på ett enhetligt sätt. Det finns även brister i arbetsförmedlingens rutiner för att motverka överutnyttjande, konkurrensnedvridning och korruption.

Reformen av Försvarets logistik. Blev det billigare och effektivare? (RiR 2006:29)

Den första januari 2002 bildades Försvarsmaktens logistik (FMLOG). Därmed knöts stora delar av Försvarsmaktens logistik samman i en organisationsenhet och det infördes ett nytt system för styrning och finansiering. Syftet var att uppnå en billigare och effektivare logistik. Granskningen visar att reformen har medfört att kostnaderna sjunkit något. Men logistiken är ännu inte anpassad till det nya försvaret. Försenade eller uteblivna leveranser är vanliga. Förbanden ägnar därför onödig tid åt att följa upp och åtgärda brister i det som ska levereras av FMLOG. Det påverkar förbandens förutsättningar för att koncentrera sig på sin kärnverksamhet.

Socialförsäkringsförmåner till gravida. Försäkringskassans agerande för en lagenlig och enhetlig tillämpning (RiR 2006:30)

Sju av tio gravida kvinnor får ersättning från socialförsäkringen någon gång under de tre sista månaderna av graviditeten. Riksrevisionen har undersökt regionala skillnader i uttagen av sjukpenning, havandeskapspenning och föräldrapenning till gravida och granskat hur Försäkringskassan har agerat för en lagenlig och enhetlig rättstillämpning. Granskningen visar att Försäkringskassan alltjämt saknar kunskap om orsakerna till de regionala skillnaderna. De problem som rör tillämpningen av ersättning till gravida har inte uppmärksammats i kvalitetsarbetet.

Genetiskt modifierade organismer – det möjliga och det rimliga (RiR 2006:31)

Gentekniken rymmer stora möjligheter, men är också förknippad med risker och osäkerhet. Det finns därför ett omfattande regelsystem både i Sverige, inom EU och internationellt i övrigt. Reglerna syftar till att skydda människors och djurs hälsa och miljön i övrigt samtidigt som teknikens möjligheter ska kunna utnyttjas. För att upprätthålla ett teknikvänligt samhällsklimat krävs att allmänheten har förtroende för myndigheternas arbete till skydd för människors och djurs hälsa och för miljön. Det krävs att samhällets kontroll och riskhantering är tillräcklig och att informationen kring de överväganden som görs är tillgänglig. Det är viktigt att reglerna fungerar väl och att myndigheterna i sin tillämpning tillgodoser EG-rättens och den svenska rättens krav. Riksrevisionens granskning har inriktats på vilka krav som ställs på ansvariga myndigheters arbete och hur de följs. Riksrevisionens samlade bedömning är att de brister som framkommit i granskningen innebär att risker inte hanteras på ett tillfredsställande sätt och att förtroendet från allmänheten äventyras. Därmed blir det också svårare att utnyttja teknikens möjligheter till fullo.

Bidrag som regeringen och Regeringskansliet fördelar (2006:32)

Riksrevisionen har granskat bidrag som regeringen och Regeringskansliet fördelar till kommuner, landsting, ideella föreningar, privata företag och enskilda personer. Tidigare granskningar har visat på problem med styrning, kontroll och organisation av dessa bidrag. Riksdagen begärde därför 2001 att regeringen skulle komma till rätta med dessa problem. Riksdagens utgångspunkt var att regeringen och Regeringskansliet endast undantagsvis bör hantera bidrag. Riksrevisionen har granskat om regeringen vidtagit de åtgärder som riksdagen uttryckt önskemål om. Granskningen visar att inga nya stora bidragssatsningar har introducerats. Bidragsvolymen har mer än halverats från 3,4 miljarder kronor år 2001 till 1,5 miljarder kronor år 2005. Regeringskansliet har även förstärkt sina interna riktlinjer för hanteringen av bidrag. Vissa problem kvarstår dock fortfarande beträffande kontroll och styrning av bidragen. Regeringskansliet saknar

också system som gör det möjligt att ge en samlad och systematisk redovisning av bidragen, vilket i sin tur kan försvåra uppföljning och rapportering till riksdagen.

Statlig tillsyn av bostad med särskild service enligt LSS (RiR 2007:1)

I mitten av 1990-talet trädde lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade (LSS) i kraft. LSS preciserar ett antal insatser som vissa funktionshindrade har rätt till. Riksrevisionen har granskat den statliga tillsynen av LSS-insatsen bostad med särskild service för vuxna. Totalt omfattades 20 000 personer av denna insats år 2005. Flera myndigheter har pekat på problem med verkställandet av LSS-insatser, bland annat att personer som har rätt till insats får avslag av kommunen. Den statliga tillsynen, som utövas av Socialstyrelsen och länsstyrelserna, är ett av de viktigaste instrumenten för att kontrollera att kommunerna och landstingen tillämpar LSS på rätt sätt. Granskningen visar bland annat att det är oklart vad Socialstyrelsens centrala tillsyn av LSS ska avse. Den visar också att länsstyrelsernas tillsyn är sårbar och att den varierar i inriktning och omfattning. Av 2 800 kommunala verksamheter med bostad med särskild service för vuxna har endast 7 procent varit föremål för länsstyrelsernas verksamhetstillsyn någon gång under åren 2004–2005. I hälften av fallen där tillsynen lett till kritik har kommunerna inte åtgärdat bristerna när länsstyrelserna följt upp kritiken.

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

Staten kan välja att ge stöd till företag och hushåll genom förmåner i form av undantag och särregler i skattesystemet. Sådana skatteförmåner kallas för skatteutgifter. Riksrevisionen har granskat regeringens beredning och redovisning av skatteutgifter åren 1996–2006. Kostnaden för skatteutgifter utgörs av orealiserade skatteintäkter, vilket innebär att den är mindre synlig i budgeten än kostnaden för andra stöd och bidrag. Skatteutgifter påverkar ändå statsbudgetens saldo på samma sätt som bidrag. Eftersom skatteutgifter uppgår till betydande belopp och vissa typer av skatteutgifter har ökat snabbt under senare år finns, en risk att budgetdisciplinen påverkas negativt. Därför är det viktigt att synliggöra skatteutgifter så att de

kan prövas på motsvarande sätt som bidrag i den statliga budgetprocessen. Granskningen visar att regeringens redovisning av skatteutgifter är svår både att överblicka och att förstå. Redovisningen fungerar heller inte som underlag i budgetarbetet.

Beredskapen för kärnkraftsolyckor (RiR 2007:4)

Riksrevisionen har granskat om ansvariga myndigheter har en god beredskap för att hantera konsekvenser av olyckor i svenska kärnkraftverk. En god beredskap är viktig för att begränsa effekterna av en kärnkraftsolycka för människor, miljö och egendom. Brister i beredskapen kan medföra att konsekvenserna av en olycka blir mer omfattande än nödvändigt, till exempel att radioaktiva ämnen sprids till livsmedel. Riksrevisionen bedömer myndigheternas förmåga att hantera de akuta insatserna under en kärnkraftsolycka som i huvudsak god men med vissa brister. Övningar har visat på återkommande brister, bland annat i myndigheternas information till allmänheten. Riksrevisionen bedömer att myndigheternas förmåga att hantera de långsiktiga konsekvenserna av en olycka är mycket bristfällig. Ett län saknar helt saneringsplan och de två övriga har endast utkast till planer. Mycket få övningar och utbildningar med inriktning på sanering har genomförts. Regeringens krav på myndigheterna är i vissa delar otydliga. Regeringen brister i uppföljning och bedömning av myndigheternas beredskapsförmåga.

Regeringens skatteprognoser (RiR 2007:5)

Budgetpolitiken styrs av övergripande kvantitativa restriktioner och mål såsom utgiftstaket för staten och överskottsmålet för den offentliga sektorn. Därför ställs höga krav på tillförlitligt underlag i form av prognoser såväl för den samhällsekonomiska utvecklingen som för den offentliga sektorns inkomster och utgifter. Riksrevisionen har granskat kvaliteten i de skatteprognoser som regeringen redovisat i budgetdokumenten under perioden 2000–2006. Om skatteinkomsterna överskattas i budgeteringsfasen kan det leda till beslut om reformer som sedan framtvingar åtstramningar för att överskottsmålet ska klaras. En underskattning av inkomsterna kan medföra att besparingar genomförs i onödan. En öppen och tydlig redovisning av osäkerheten i skatteprognoserna och

prognosmetoderna stärker förtroendet för finanspolitiken. Granskningen visar att träffsäkerheten i regeringens skatteprognoser under perioden 2000 – 2006 varit svag, men att regeringens prognoser överlag inte haft sämre precision än de prognoser som publicerats av Konjunkturinstitutet och Ekonomistyrningsverket. Granskningen visar också att redovisningen av prognoserna kan förbättras särskilt vad gäller förklaringar till prognosrevideringar och avvikelser mot utfall. Någon samlad beskrivning av prognosmetoderna har heller inte publicerats.

Vägverkets körprov – lika för alla? (RiR 2007:6)

Över 100 000 personer genomgår årligen Vägverkets körprov – i vardagligt tal kallade uppkörningar. De som kör upp ska kunna förvänta sig en enhetlig bedömning oberoende av var man bor eller vilken av Vägverkets inspektörer som ansvarar för provet. Även provens svårighetsgrad bör vara så enhetlig som möjligt. Bristande enhetlighet i bedömningen av körproven kan få allvarliga konsekvenser. Trafiksäkerheten kan bli lidande om vissa bilförare saknar tillräckliga teoretiska och praktiska kunskaper. Personer kan obefogat tvingas köra upp på nytt. Den som kör upp har dessutom inga möjligheter att överklaga trafikinspektörernas beslut. Riksrevisionens granskning visar att enhetligheten i Vägverkets körprov brister. Andelen godkända körprov varierar mellan olika delar av landet och mellan olika förarprovskontor. Det finns även skillnader mellan trafikinspektörer inom samma kontor.

Den största affären i livet – Tillsyn över fastighetsmäklare och konsumenternas möjligheter till tvistelösning (RiR 2007:7)

Under 2005 förmedlades ungefär 100 000 bostäder av mäklare, vilket motsvarade 80 procent av alla försäljningar. Köp och försäljning av bostad är ofta de största affärer en privatperson gör. Många konsumenter upplever dock problem när de anlitar en mäklare. Riksrevisionen har granskat om Fastighetsmäklarnämndens tillsyn och Allmänna reklamationsnämndens tvistelösning fungerar i enlighet med fastighetsmäklarlagens syfte. Lagen syftar till att ge enskilda ett tillfredsställande skydd så att de känner trygghet när de anlitar en fastighetsmäklare. Riksrevisionen anser att detta syfte inte fullt ut har nåtts.

Riksrevisionens granskning visar bland annat att det saknas krav på mäklare att dokumentera vissa viktiga moment i förmedlingsuppdraget där det ofta uppstår problem mellan mäklare och köpare eller säljare. Det gäller till exempel innebörden av undersökningsplikten och att säljaren fått information om samtliga spekulanter och bud i budgivningen. Ytterligare ett exempel är vilka uppgifter som mäklaren har ansvar för att kontrollera i objektbeskrivningen. Avsaknaden av skriftlig dokumentation leder till att Fastighetsmäklarnämndens tillsyn och Allmänna reklamationsnämndens tvistelösning försvåras. Fastighetsmäklarnämnden har också varit alltför passiv och inte tillräckligt effektiv i sin tillsynsroll.

Regeringens beredning av förslag om försäljning av sex bolag (RiR 2007:8)

Regeringen planerar att sälja statliga bolag till ett sammanlagt värde av 200 miljarder kronor under mandatperioden. I budgetpropositionen för 2007 förklarade regeringen sin avsikt att gå igenom alla statligt ägda företag och väga argument för och emot ett statligt ägarengagemang. Riksrevisionen har granskat om regeringen gjort en sådan genomgång för de sex bolag som regeringen avser att sälja. Riksrevisionen har även granskat om regeringen berett proposition 2006/07:57, vad avser genomgången av bolag, på ett tillfredsställande sätt och om beredningen har dokumenterats. Riksrevisionen bedömer att beredningen av ärendet inte uppfyller regeringsformens krav. Regeringen har för de sex aktuella bolagen inte gjort en sådan genomgång som aviserades i budgetpropositionen. Riksrevisionen bedömer att det underlag regeringen har tagit fram inför riksdagens beslut inte är tillräckligt heltäckande för att riksdagen ska kunna bedöma förutsättningarna för försäljning. Näringsdepartementets dokumentation uppfyller inte de krav på dokumentation som konstitutionsutskottet uttalat.

Säkerheten vid vattenkraftsdammar (RiR 2007:9)

Riksrevisionen har granskat hur staten tar sitt ansvar för säkerheten vid vattenkraftverkens dammar. Sverige har hittills endast drabbats av ett fåtal mindre dammbrott. Om ett dammbrott inträffar vid en av landets större dammläggningar innebär det risk för människors liv och hälsa

samt skador på miljö och egendom. Ett dammbrott kan också riskera att störa elförsörjningen och därmed många viktiga samhällsfunktioner. Staten har vidtagit åtgärder som stärkt och förtydligat ansvaret för dammsäkerheten, åtgärder som ytterst syftat till att öka säkerheten vid vattenkraftsdammarna. Riksrevisionens granskning visar att det trots dessa åtgärder förekommer problem och brister i arbetet med dammsäkerhet som regeringen, Svenska kraftnät och länsstyrelserna har möjlighet att åtgärda.

Regeringens styrning av informationssäkerhetsarbetet i den statliga förvaltningen (RiR 2007:10)

Riksrevisionen har granskat regeringens styrning av informationssäkerhetsarbetet i den statliga förvaltningen. Granskningen har genomförts mot bakgrund av de problem som framkommit i Riksrevisionens tidigare granskningar av elva myndigheters arbete för att skydda sina informationstillgångar och IT-system. Granskningarna visade att myndighetsledningarna inte arbetar tillräckligt systematiskt med informationssäkerheten, vilket bland annat har lett till att allvarliga incidenter inträffat. Denna granskning visar att regeringen inte har följt upp om myndighetsledningarna styr och kontrollerar informationssäkerheten tillräckligt väl hos myndigheterna. Regeringen har inte uttryckt tydliga krav på myndigheterna och inte gett dem tillräckligt stöd i arbetet med informationssäkerhet. Regeringens mål är att medborgarna alltmer ska sköta sina ärenden hos myndigheterna via Internet. Internetbaserade samhällstjänster måste då fungera både i vardagen och i krissituationer, vilket ställer stora krav på myndigheternas informationssäkerhet.

Statens företagsfrämjande insatser. När de kvinnor och personer med utländsk bakgrund? (RiR 2007:11)

Riksrevisionen har granskat om riksdagens prioritering av kvinnor och personer med utländsk bakgrund har fått genomslag i statens företagsfrämjande insatser. Riksdagen har sett dessa målgrupper som en outnyttjad potential för att åstadkomma fler och växande företag. Granskningen visar att prioriteringen fått ett litet genomslag. Det finns enligt Riksrevisionen utrymme för Nutek, Almi och Arbetsmarknadsverket att i större utsträckning inkludera kvinnor och personer med utländsk bakgrund i sina insat-

ser. Riksrevisionen anser därför att staten inte till fullo har utnyttjat den tillväxtpotential som finns i dessa gruppers företagande. En viktig orsak till att prioriteringen har fått ett litet genomslag är att varken den tidigare eller den nuvarande regeringen har förtydligat hur prioriteringen ska tolkas och genomföras. Det har enligt Riksrevisionen lett till att prioriteringen hamnat i skymundan.

Hur förbereds arbetsmarknadspolitiken? En granskning av regeringens underlag (RiR 2007:12)

Riksrevisionen har granskat vilket beslutsunderlag som regeringen har haft för regelförändringar samt nya program och insatser inom arbetsmarknadspolitiken. Riksrevisionen har även granskat om nya aktiviteter utvärderas samt i vilken mån sådana utvärderingar nyttjas vid förändringar av arbetsmarknadspolitiska aktiviteter. Granskningen visar att det finns omfattande brister i befintligt beslutsunderlag. Regeringen följer inte uppsatta principer för beredning och underlaget ger ingen information om förväntade effekter. Regeringen har inte integrerat uppföljningar och utvärderingar i genomförandet av arbetsmarknadspolitiska aktiviteter. Försöksverksamhet skulle kunna ge avsevärt bättre underlag för att bedöma effekterna av planerade aktiviteter. Men regeringen har inte använt försöksverksamhet som grund för att införa omfattande arbetsmarknadspolitiska aktiviteter.

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

Regeringen lämnar varje år en årsredovisning för statens verksamhet. Den ska ge riksdagen möjlighet till insyn i statens finanser. Årsredovisningen ska innehålla resultaträkning, balansräkning och finansieringsanalys samt det slutliga utfallet på statsbudgetens inkomsttitlar och anslag. Redovisningen ska även ge en samlad bild av statens kostnader och intäkter, tillgångar och skulder samt underlätta styrning, kontroll och utvärdering av statens ekonomi. Det är därför viktigt att redovisningen är rättvisande även i de delar som inte är obligatoriska enligt lagen (1996:1059) om statsbudgeten. Som ett komplement till den årliga revisionens granskning har Riksrevisionen därför granskat några utvalda delar av Årsredovisningen för staten 2006. Syftet med granskningen har dock inte

varit att bedöma om årsredovisningen i sin helhet ger en rättvisande bild. Riksrevisionen konstaterar att det finns brister i Årsredovisning för staten 2006. Förklaringar till de uppgifter som redovisas är ibland otydliga och svåra att förstå. Det förekommer skillnader i redovisade belopp mellan olika avsnitt. Förklaringarna till skillnaderna är ibland ofullständiga eller saknas helt, vilket minskar redovisningens informationsvärde. Slutligen saknas i några fall en tydligt kommenterad redovisning av avvikelser från centrala mål och av stora avvikelser i budgetprognoseerna.

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 11490 Stockholm Nybrogatan 55 08-51714000

www.riksrevisionen.se