

Riksrevisionens årliga rapport 2004

ISBN 91 7086 017 3

RiR 2004:13

Tryck: Riksdagstryckeriet, Stockholm 2004

Till
Regeringen

Datum 2004-06-04
Dnr 30-2004-0792

Riksrevisionens årliga rapport 2004

Riksrevisionens årliga rapport lämnas nu för första gången. Enligt 12 § lagen (2002:1022) om revision av statlig verksamhet m.m. ska de viktigaste iakttagelserna vid effektivitetsrevisionen och den årliga revisionen samlas i en årlig rapport. Den årliga rapporten lämnas till regeringen och riksdagen.

Rapporten utgör en sammanställning av de viktigaste iakttagelserna från den under året genomförda revisionsverksamheten. Huvudsyftet är dock inte att redovisa resultaten av enskilda granskningar. Detta sker löpande under året inom ramen för Riksrevisionens ordinarie verksamhet. I den årliga rapporten vill vi riksrevisorerna i stället lyfta fram sådana resultat eller slutsatser från granskningsverksamheten som är av mer generell eller principiell betydelse. När det gäller den årliga revisionen kan det till exempel röra sig om olika styrnings- eller regelmässiga förhållanden som försvårar för myndigheterna att uppfylla det ansvar som åvilar den statliga förvaltningen. När det gäller effektivitetsrevisionen är avsikten att den årliga rapporten ska utgöra det främsta redskapet för att ge en samlad bild av läget inom statsförvaltningen utifrån de prioriterade teman som uttrycks i Riksrevisionens granskningsplan.

Riksrevisionen är en ny myndighet under riksdagen sedan den 1 juli 2003. Den årliga rapport som nu lämnas avser således inte ett fullt verksamhetsår. Perioden från den 1 juli 2003 har dessutom präglats av uppbyggandet av en ny verksamhet. Flertalet av de effektivitetsrevisioner som publicerats har påbörjats i tidigare organisationer. Dessa förutsättningar har påverkat förutsättningarna att göra en bred analys. Vi har trots detta bedömt det som angeläget att ge den första årliga rapporten en tematisk uppläggning med den övergripande inriktning som vi avser ska prägla denna produkt under kommande år.

Riksrevisorerna *Lennart Grufberg*, *Eva Lindström* och *Kjell Larsson* har beslutat i detta ärende. Revisionsdirektör *Anders Rånlund* har varit föredragande. Stabschef *Dag Levin Sparr* har deltagit i den slutliga handläggningen.

Lennart Grufberg

Eva Lindström

Kjell Larsson

Anders Rånlund

Innehåll

Inledning	7
1 Iakttagelser inom årlig revision	9
1.1 Revisionsberättelser för myndigheter och andra organisationer	9
1.2 Revisionsberättelse för årsredovisningen för staten	10
1.3 Sena regeringsbeslut försvårar för myndigheterna	11
1.4 CSN:s utlandsfordringar	11
1.5 Finansiering av kulturtillgångar	12
2 Särskilda granskningar	15
2.1 Granskning vid befarade oegentligheter	15
2.2 Förberedande undersökning avseende Systembolaget AB och Vin & Sprit AB	16
3 Höga tjänstemäns representation och förmåner	17
3.1 Iakttagelser vid granskningen	17
4 Iakttagelser inom effektivitetsrevision	21
4.1 Kostnadsutveckling under kontroll?	22
4.2 Rättssäkerhet	25
4.3 Regeringens styrning av myndigheterna	29
4.4 Regeringens rapportering till riksdagen	34
 Bilaga Effektivitetsgranskningar samt styrelsens framställningar till riksdagen till och med den 2 juni 2004	 39

Inledning

Riksrevisionens årliga rapport till riksdagen och regeringen innehåller en sammanfattning av väsentliga iakttagelser från det gångna årets granskningsarbete. Rapporten bygger på följande underlag från den verksamhet som genomförts under Riksrevisionens första år:

- granskning av myndigheternas årsredovisningar och förvaltning
- särskilda studier
- effektivitetsgranskningar
- remissyttranden
- årlig revision av årsredovisningen för staten 2003.

Riksrevisionen har avrapporterat resultatet av sina granskningar till regering, myndigheter och andra revisionsobjekt. Resultaten har också redovisats för Riksrevisionens styrelse. Av de rapporter som styrelsen hittills hunnit behandla har samtliga föranlett en skrivelse till riksdagen med framställning eller redogörelse i enlighet med vad som stadgas i 12 kap. 7 § regeringsformen (se bilaga).

Riksrevisionens tre verksamhetsområden är årlig revision, effektivitetsrevision och internationella uppdrag. Den årliga revisionen ska ske enligt god revisionssed. Dess syfte är att dels bedöma om redovisningen är tillförlitlig och räkenskaperna rättvisande, dels om ledningens förvaltning följer tillämpliga föreskrifter. Effektivitetsrevisionen ska främst ta sikte på förhållanden med anknytning till statens budget, genomförandet och resultatet av statlig verksamhet och åtaganden i övrigt men får också avse de statliga insatserna i allmänhet. Granskningen ska främja en sådan utveckling att staten med hänsyn till allmänna samhällsintressen får ett effektivt utbyte av sina insatser. Inom ramen för den internationella verksamheten åtar sig Riksrevisionen uppdrag och tillhandahåller tjänster inom revisionsområdet. Myndigheten har ett särskilt anslag för internationellt utvecklingssamarbete¹.

Inom ramen för den årliga revisionen har Riksrevisionen granskat cirka 270 revisionsobjekt. Riksrevisionen har också förordnat revisorer i ett 40-tal bolag och stiftelser. Dessutom har 13 effektivitetsgranskningar avslutats från myndighetens start fram till den 2 juni 2004.

Riksrevisionen upprättar varje år en granskningsplan där inriktningen för granskningsverksamheten slås fast. En väsentlig utgångspunkt för granskningsplanen avseende 2004 är nio olika

¹ Utgiftsområde 7 anslag 8:6 Riksrevisionen: Internationella uppdrag

teman som identifierats. Avsikten med temana är att fokusera granskningarna men de utgör också ramen för Riksrevisionens avrapportering i den årliga rapporten. Flertalet av de effektivitetsgranskningar som nu avslutats har inte påbörjats som ett resultat av inriktningen i granskningsplanen för 2004. Riksrevisionen har ändå valt att så långt möjligt i den årliga rapporten redovisa iakttagelser från effektivitetsrevisionen i denna tematiska struktur.

1 Iakttagelser inom årlig revision

Riksrevisionen har avrapporterat sina iakttagelser och slutsatser av den årliga revisionen av enskilda myndigheter och andra organisationer i revisionsberättelser och annan avrapportering. I detta avsnitt av den årliga rapporten redovisas sådana iakttagelser som är av generell betydelse eller av större principiell vikt.

1.1 Revisionsberättelser för myndigheter och andra organisationer

Riksrevisionen har lämnat revisionsberättelse för 266 myndigheter och andra organisationer exklusive aktiebolag och stiftelser avseende årsredovisningen för räkenskapsåret 2003. I 17 fall har revisionsberättelsen lämnats med en invändning, det vill säga ett väsentligt fel har konstaterats i årsredovisning och/eller förvaltning. Följande myndigheter har fått invändning i revisionsberättelsen:

- Riksgäldskontoret
- Försvarsmakten
- Länsstyrelsen i Gävleborgs län
- Ombudsmannen mot etnisk diskriminering
- Statens skolverk
- Statens va-nämnd
- Nutek
- Naturvårdsverket
- Affärsverket SJ
- Forum för levande historia
- Länsstyrelsen i Blekinge län
- Migrationsverket
- Sameskolstyrelsen
- Centrala studiestödsnämnden
- Rikstrafiken
- Kemikalieinspektionen
- Kungliga hov- och slottsstaten

För räkenskapsåret 2002 då den årliga revisionen genomfördes av Riksrevisionsverket och Riksdagens revisorer lämnades 15 revisionsberättelser med invändning. För räkenskapsåret 2003 har, i likhet med tidigare år, invändningar riktats mot såväl stora som små myndigheter. För sex myndigheter har invändningen haft sin grund i ett anslagsöverskridande och i ett fall ett överskridet bemyndigande. Överskridandena har i dessa fall berott på att myndigheterna inte har haft tillräcklig kontroll och uppföljning av anslagsförbrukningen under året. Man har därmed inte haft möjlighet att dra ned på utgifter och anslagsutnyttjande innan det varit för sent. I något fall beror överskridandet på att man i arbetet med årsredovisningen upptäckt felaktigheter från tidigare år som korrigerats med ett överskridet anslag som följd.

1.2 Revisionsberättelse för årsredovisningen för staten

Riksrevisionen har granskat och lämnat revisionsberättelse över årsredovisningen för staten (skr. 2003/04:101). Årsredovisningen har bedömts i allt väsentligt vara rättvisande, vilket bland annat innebär att den följer god redovisningssed i staten, innehåller de dokument som krävs enligt 38 § lagen om statsbudget samt att den är upprättad med den organisatoriska avgränsning och med de uppställningsformer som framgår av regeringens normeringsbeslut 2003-11-27.

I detta sammanhang vill Riksrevisionen peka på det principiellt tveksamma i att regeringen beslutar om avgränsning och uppställningsformer för den återrapportering som riksdagen kräver av regeringen genom lag om statsbudgeten. Detta har Riksrevisionen även framfört i sitt remissyttrande 2004-04-13 (dnr 15-2004-0037) över rapporten Nya principer för utformningen av statsbudgeten (Ds 2003:49).

Riksrevisionen vill uppmärksamma att det, även om årsredovisningen för staten följer god redovisningssed i staten, finns flera förhållanden som negativt påverkar informationskvaliteten och därmed användbarheten av årsredovisningen för staten som analysmaterial och beslutsunderlag. Bland dessa förhållanden kan nämnas:

- All statlig verksamhet redovisas inte över statsbudgeten och därmed inte heller i årsredovisningen för staten.
- All verksamhet redovisas inte fullt periodiserad. Detta gäller främst skatteuppbörden.
- Netto-redovisning av inkomster och utgifter på statsbudgeten förekommer i flera fall.
- Den av regeringen beslutade organisatoriska avgränsningen omfattar inte samtliga statliga myndigheter.

Vid en jämförelse av dessa brister med innehållet i förslaget till ny statsbudget framgår att en stor del av bristerna skulle bortfalla om förslaget till ny statsbudget genomfördes. Enligt förslaget till ny statsbudget ska budgetering och redovisning på statsbudgeten i huvudsak baseras på bokföringsmässiga principer. Statsbudgeten ska vidare innehålla alla beräknade intäkter och kostnader för staten, alla betalningar som påverkar statens lånebehov samt en beräkning av statens finansiella sparande.

I sitt remissyttrande framförde Riksrevisionen att en sådan presentation av statsbudgeten ger en mer fullständig bild av den statliga verksamhetens totala omfattning och en mer rättvisande bild av verksamhetens kostnader. Därmed ges också riksdagen förbättrade möjligheter att bedöma verksamhetens kostnadseffektivitet. Den föreslagna förändringen främjar dessutom en mer enhetlig styrning av all statlig verksamhet, oavsett hur den finansieras.

Förändringarna innebär att budgeten redovisas mer öppet och möjliggör samtidigt bättre uppföljning och analys av den statliga ekonomin.

Ett exempel där en övergång till nya principer enligt utredningens förslag skulle främja en mer rättvisande redovisning är den senareläggning av betalningen av Sveriges avgift till EG:s budget som regeringen beslutade om 2003-11-27. De bakomliggande skälen för regeringens beslut var att regeringen befarade att utgiftstaket för år 2003 skulle komma att överskridas om inte åtgärder vidtogs. Avgiften för december uppgick till 2,5 miljarder kronor. Den berörda myndigheten, Kammarkollegiet, anslagsavräknade enligt gällande regelverk i samband med utbetalning, vilket medförde att anslaget belastades 2004 i stället för 2003.

Ett motsvarande exempel är Statens skolverk där regeringen fattade beslut om ändrad utbetalningstidpunkt för ramanslaget 16:25:16, Statligt stöd för utbildning av vuxna. Ändringen innebär minskad anslagsbelastning för räkenskapsåret 2003 om 415 miljoner kronor.

Riksrevisionen kan konstatera att gällande regelverk medför att redovisningen mot anslag och inkomstitlar baseras på betalningsflödet och inte speglar den genomförda verksamheten. Genom att regeringen fattar beslut som medför att utgifter kan såväl tidigareläggas som senareläggas blir konsekvensen att jämförelse mellan statsbudgeten, årsredovisning för staten och nationalräkenskaperna ytterligare försvåras.

1.3 Sena regeringsbeslut försvårar för myndigheterna

Vid de avslutande regeringssammanträdena inför jul- respektive sommaruppehållen fattas ofta beslut som många gånger är av stor betydelse för myndigheternas redovisning och finansiering av sin verksamhet. Den berörda myndigheten nås ofta inte av beslutet förrän strax innan hel- respektive halvårsskiftena. Arbetet med årsredovisning och delårsrapport blir därmed svårare. I vissa fall uppfattas regeringsbesluten också som otydliga vilket skapar problem för myndigheten att genomföra de beslutade åtgärderna på ett korrekt sätt. Problemet med otydliga och sena regeringsbeslut, vilket varit en återkommande iakttagelse inom den statliga revisionen under senare år, är störst inom universitet och högskolor, försäkringskassor samt länsstyrelserna.

1.4 CSN:s utlandsfordringar

Centrala studiestödsnämndens (CSN) totala lånefordran på de låntagare som är bosatta utomlands (emigranter och personer med giltig utlandsadress) uppgår till nästan 8 miljarder kronor. Utestående lånefordran på låntagare som inte längre betalar av på studielånen trots att lånen inte

avskrivits eller att de på annat sätt medgivits uppskov etc. uppgår, enligt uppgift från CSN, till cirka 4 miljarder kronor.

CSN påminner och kräver de låntagare som inte betalar sitt årsbelopp. Betalar inte låntagaren trots detta vidtar CSN vanligtvis inga ytterligare åtgärder trots att de relativt få ärenden som lämnats till inkasso har gett ett lyckat resultat i form av återbetalningar. En anledning till att CSN de senaste åren inte prioriterat indrivningen av dessa fordringar torde vara att utgifterna för indrivningen ofta överstiger det belopp som CSN får ta in och som redovisas mot förvaltningsanslaget. Den del av fordringarna som avser låneskulden ska nämligen redovisas mot anslag som CSN inte disponerar. Det ekonomiskt mest fördelaktiga för CSN är således att inte driva in fordringarna.

Bestämmelserna inom området är tydliga, och det är CSN:s ansvar att kräva in fordringarna. För att få ett bättre resultat av myndighetens insatser bör dock regeringen i större utsträckning ställa riktade krav på återrapportering, till exempel genom att begära redovisningar av förfallna fordringar och vilka åtgärder CSN vidtar för att erhålla återbetalning. Möjligen kan också de ekonomiska incitamenten för CSN behöva ses över.

1.5 Finansiering av kulturtillgångar

Mark, byggnader och fast egendom i övrigt som främst har ett kulturhistoriskt värde och museiföremål som normalt inte omsätts på en marknad ska, från och med den 1 januari 2003, i en myndighets balansräkning redovisas som anläggningstillgångar, s.k. kulturtillgångar.

I kapitalförsörjningsförordningen (1996:1188) finns bestämmelser om finansiering av anläggningstillgångar. Där framgår att anläggningstillgångar som används i verksamheten ska finansieras med lån i Riksgäldskontoret. Med anläggningstillgång som används i verksamheten avses anläggningstillgångar som inte betraktas som infrastrukturella eller dylikt. Utgångspunkten är att anläggningstillgångar som utgör insatsresurser i myndighetens verksamhet ska anses vara anläggningstillgångar som används i verksamheten.

För de tillgångar som inte ska finansieras med lån i Riksgäldskontoret finns bestämmelser för finansiering av infrastrukturella anläggningstillgångar. I 10 § kapitalförsörjningsförordningen anges att sådana tillgångar ska finansieras med anslag eller med sådana försäljningsinkomster som anges i 18 §. I ESV:s allmänna råd till 10 § uppräknas exempel på infrastrukturella anläggningstillgångar såsom vägar och järnvägar. Där framgår också att krigsmateriel hanteras på samma sätt som infrastrukturella tillgångar.

Mot bakgrund av ovanstående följer att kulturtillgångar normalt inte får lånefinansieras eftersom de inte är att betrakta som anläggningstillgångar som används i verksamheten. Kulturtillgångar är heller inte att betrakta som infrastrukturella anläggningstillgångar. Möjligen skulle de kunna omfattas av samma undantag från lånemodellen som de infrastrukturella anläggningstillgångarna med hänvisning till formuleringen "eller dylikt". Det saknas dock definition av vad som avses med formuleringen och det saknas även regler för hur tillgångar som omfattas av detta undantag ska finansieras.

Riksrevisionen bedömer att det saknas bestämmelser som reglerar hur kulturtillgångar ska finansieras och anser att regelverket bör förtydligas på denna punkt.

2 Särskilda granskningar

Riksrevisionen genomför särskilda granskningar av olika slag. Det kan röra sig om tvärssektoriella granskningar eller frågor av speciell eller brådskande karaktär. Särskilda granskningar kan även genomföras om det i den ordinarie granskningsverksamheten framkommit iakttagelser om risk för överträdelse av lagar och bestämmelser. Under året har några särskilda granskningar vid befarade oegentligheter genomförts, liksom en förberedande undersökning för att starta särskild granskning.

2.1 Granskning vid befarade oegentligheter

Riksrevisionen genomför vid behov särskilda granskningar vid befarade oegentligheter. Denna typ av granskning syftar till att klarlägga om problem föreligger och i så fall ta fram ett underlag som kan överlämnas till rättsvårdande myndigheter i syfte att förenkla deras arbete. Myndigheter som granskas medverkar normalt i Riksrevisionens arbete att ge rättsvårdande myndigheter detta underlag. Utgångspunkten för granskningen är det revisionsmandat som anges i revisionslagen. Denna typ av granskningar kan ses som ett sätt att utveckla revisionen och använda kunskapen från revision till nytta för andra myndigheters arbete.

Folkhälsoinstitutet har, på rekommendation av Riksrevisionen och med Riksrevisionens underlag bifogat, anmält ett ärende till rättsvårdande myndigheter under hösten 2003. Åklagare vid Ekobrottsmyndigheten har med anledning av anmälan beslutat att inleda förundersökning rörande misstanke om bedrägeri genom urkundsförfalskning. Det andra ärendet som, på rekommendation av Riksrevisionen, lämnats till åklagare av granskad myndighet rör ett ärende inom Statens institutionsstyrelse och avser misstanke om trolöshet mot huvudman.

Riksrevisionen har även genomfört en särskild granskning mot bakgrund av befarade oegentligheter i Försvarsmaktens rapportering till Skatteverket. Försvarsmakten genomförde under hösten 2003 med anledning av uppgifter om felaktigheter en intern granskning av ledningens representation och förmåner, både med hjälp av sin internrevision och genom tjänster från en revisionsbyrå. Riksrevisionen beslutade att följa deras interna granskning. Mot bakgrund av de resultat som kom fram beslutade Riksrevisionen att särskilt granska kostnader för representation och förmåner för direktions ledamöter i myndigheten. I en revisionsrapport till Försvarsmakten framhöll Riksrevisionen att det fanns risk för att skattepliktiga förmåner inte redovisats fullständigt för ledamöter i Försvarsmaktens direktion under 2002 och

2003. Riksrevisionen rekommenderade därför Försvarsmakten att ta initiativ till att klarlägga dessa sakförhållanden genom att begära en omprövning hos Skatteverket av myndighetens skattedeklarationer för 2002 och 2003. Behov av klarlägganden fanns enligt Riksrevisionens rapport främst inom områdena chefservice, intern representation och bostadsförmåner.

Försvarsmakten genomförde med anledning av rapporten en intern genomgång och rapporterade resultatet till såväl Riksrevisionen som Skatteverket. Försvarsmakten betalade även in kompletterande arbetsgivaravgifter till Skatteverket samt rättade tidigare lämnade kontrolluppgifter.

2.2 Förberedande undersökning avseende Systembolaget AB och Vin & Sprit AB

Riksrevisionen har under vintern med anledning av återkommande uppgifter om svag intern kontroll, eventuell otillbörlig påverkan och andra oegentligheter gjort en förberedande undersökning av verksamheten inom Systembolaget AB respektive V&S Vin & Sprit AB för åren 1999–2003. Undersökningen har syftat till att bedöma om det är motiverat att genomföra en granskning av bolagen. Efter avslutad undersökning beslöt Riksrevisionen i mars 2004 att det för närvarande inte finns anledning att inleda en granskning. Beslutet redovisades i PM till bolagen och regeringen. Skälet var att det då startats flera granskningar internt och externt av de båda bolagen. Det fanns enligt beslutet goda möjligheter att dessa granskningar kommer att ge en tillräckligt ingående belysning av frågan om eventuell otillbörlig påverkan och andra oegentligheter samt var ansvaret för den uppkomna situationen ligger.

Riksrevisionen fäste dock bolagens styrelser och ledningars uppmärksamhet på några iakttagelser om hur bolagsledningarna har hanterat de risker som funnits. Riksrevisionen bedömde att ledningen för Systembolaget AB borde ha vidtagit åtgärder för att upprätthålla den interna styrningen och kontrollen på en god nivå. Vad gäller Vin & Sprit vidtog bolaget under åren 2000 till 2002 åtgärder för att behålla sin höga marknadsandel. De försäljningsaktiviteter som vissa säljare ägnade sig åt i detta sammanhang visade sig dock strida mot avtalet om leverantörskontakter från 1999 mellan Systembolaget och Vin & Sprit. Riksrevisionens bedömning är att ledningen för Vin & Sprit, eftersom företaget är statligt ägt, borde ha agerat mer aktivt för att undvika varje form av aktivitet som överskred regler och gällande avtal.

3 Höga tjänstemäns representation och förmåner

Behovet av att kunna representera och behovet av förmåner varierar beroende av vilken typ av verksamhet som bedrivs. Inom staten finns regler för representation och förmåner i verksförordningen och i Ekonomistyrningsverkets (ESV) vägledning för reglering av representation. Omfattningen av representation och förmåner bestäms av den högste chefen för organisationen medan förmåner för myndighetschefer bestäms av regeringen.

Riksrevisionen beslutade i november 2003 att granska hur ett urval statligt finansierade organisationer hanterar höga tjänstemäns representation och förmåner. Syftet med granskningen har varit att få en överblick av hur de statliga organisationerna hanterar ledningens representation och förmåner. Totalt har 36 organisationer valts ut. Vid varje organisation har tre till fyra personer i den högsta ledningen granskats.

För var och en av organisationerna har undersökts om det finns fastställda riktlinjer för representation, hur de fastställda reglerna tillämpas för ledningen samt om det finns rutiner för uppföljning och kontroll av reglerna. Även förekomsten av eventuella förmåner för samma grupp har granskats med avseende på om gällande regelverk följs samt om organisationerna har rutiner för uppföljning och kontroll av dessa regler.

Riksrevisionen har avrapporterat resultatet av varje granskning till respektive organisation enligt ordinarie rutiner. Vidare har en sammanställning av alla granskningar gjorts i rapporten *Höga tjänstemäns representation och förmåner* (RiR 2004:12). Nedan sammanfattas Riksrevisionens väsentligaste iakttagelser.

3.1 Iakttagelser vid granskningen

Riksrevisionens granskning visar att regler för representation finns och är upprättade och beslutade av myndighetscheferna enligt kraven i verksförordningen. Det framgår också att organisationerna i stor utsträckning följer reglerna vad gäller höga statstjänstemäns representation. I några fall har dock Riksrevisionen funnit skäl att rapportera till berörda styrelser om representationen.

Reglerna för representation följs i stor utsträckning

Interna riktlinjer för representation har upprättats och godkänts av myndighetschefen vid de granskade myndigheterna. De myndigheter som omfattas av verksförordningen uppfyller således förordningens krav i detta avseende.

I huvudsak följde hanteringen av de höga statstjänstemännens representation de regler som finns fastställda. Vid 13 av de organisationer som granskades hade Riksrevisionen inga synpunkter alls på de verifikationer som valts ut. För övriga organisationer var dock redovisningen av representationen inte korrekt i alla avseenden. Vanligast var att syftet med representationen inte framgick av verifikationer samt att deltagares namn saknades. Överskridanden av beloppsgränser förekom sällan och gällde då i regel mindre belopp.

I två fall har Riksrevisionens iakttagelser i denna del föranlett rapport till respektive styrelse. Det gäller dels Banverket (Revisionsrapport Riksrevisionen dnr 32-2003-0371), dels Kungliga Tekniska högskolan (Revisionsrapport Riksrevisionen dnr 32-2003-0300).

I flera organisationer bör rutinerna för samt uppföljningen och kontrollen av representation förbättras

Innehållet i de fastställda riktlinjerna för representation följer i betydande utsträckning ESV:s vägledning. Granskningen visar dock att cirka en tredjedel av de granskade organisationerna behöver se över sina riktlinjer så att de till exempel fullt ut överensstämmer med gällande skatteregler.

Knappt hälften av de granskade organisationerna saknade helt rutiner för hur de egna fastställda riktlinjerna för representation ska följas upp. Detta är inte tillfredsställande.

Kontroll av myndighetschefens representation

Attest av högste chefens representation bör göras av någon som står högre i ansvarskedjan. Majoriteten av de granskade organisationerna har dock regler som innebär att den högste chefens representation attesteras av en underordnad. Detta är inte helt tillfredsställande på grund av beroendeförhållandet. När det inte finns någon överordnad, som till exempel styrelseordförande, bör den högste chefen själv attestera sin representation. Innan så sker bör dock underlag finnas, exempelvis att någon underordnad kontrollerat att representationen är i enlighet med fastställda regler.

Höga tjänstemäns förmåner är begränsade och gällande regler följs i stor utsträckning

Statliga ledningspersoners förmåner är begränsade. Den vanligaste förmånen är en tjänstebil som får användas även privat och som därmed förmånsbeskattas, s.k. förmånsbilar. Förmånsbilar för ledningspersoner förekommer vid en knapp tredjedel av de granskade organisationerna. Med undantag för landshövdingar, där bosättning i länsresidenset i regel ingår i tjänsten, förekommer tjänstebostad endast för ett fåtal ledningspersoner.

I de allra flesta av de granskade fallen fanns beslut på respektive förmån och de skattepliktiga bil- och tjänstebostadsförmånerna redovisades till Skatteverket.

Organisationernas rutiner för och kontroll av tjänstebilar är ibland bristfällig. Riksrevisionen fann brister i regler och rutiner för tjänstebilars användning vid Länsstyrelsen i Östergötlands län och har därför rekommenderat länsstyrelsen att förtydliga sina regler och rutiner (Revisionsrapport Riksrevisionen dnr 32-2003-0357).

4 Iakttagelser inom effektivitetsrevision

Granskningsplanen är riksrevisorernas övergripande redskap för att styra effektivitetsrevisionens verksamhet och inriktning. Utifrån en systematisk omvärldsbevakning beslutar riksrevisorerna i granskningsplanen om ett antal teman mot vilka huvuddelen av granskningsverksamheten ska inriktas under planeringsperioden. Beroende på omfattningen av de valda temana kan ett prioriterat tema återfinnas i granskningsplanerna under flera år.

Riksrevisionens avsikt är att i den årliga rapporten presentera myndighetens centrala iakttagelser och slutsatser inom de teman som riksrevisorerna prioriterat. Syftet är således inte att i första hand redovisa resultaten av enskilda granskningar.

Eftersom Riksrevisionen fortfarande är inne på sitt första år bygger underlaget för den årliga rapporten endast på de tolv granskningsrapporter som fram till början av juni 2004 slutförts inom myndighetens avdelningar för effektivitetsrevision (se bilaga). I stor utsträckning har de granskningar som hittills avslutats startats i de föregående organisationerna Riksdagens revisorer och Riksrevisionsverket. De har därför inte fullt ut anpassats till de prioriteringar som gjordes i myndighetens första granskningsplan avseende andra halvåret 2003 samt den nu gällande granskningsplanen avseende 2004.

De teman som prioriterats i granskningsplanen för 2004 och som styr effektivitetsrevisionens arbete under föreliggande planeringsperiod är de följande:

- Regeringens styrning av myndigheter och bolag
- Regeringens rapportering till riksdagen
- Kostnadsutveckling under kontroll?
- Rättssäkerhet
- Strukturomvandlingen inom staten
- Specialdestinerade statsbidrag
- Arbetsutbudet
- Infrastruktur
- Kompetensförsörjning i offentlig sektor

När det gäller de två förstnämnda temana om regeringens styrning och rapportering har Riksrevisionen planerat att i särskild ordning samla in slutsatser på just dessa områden med syfte att kunna göra en fördjupad redovisning i 2005 års årliga rapport. Redan i år är det dock möjligt att redovisa vissa iakttagelser inom dessa teman. Av de övriga teman som prioriterats i granskningsplanen är det möjligt att i föreliggande rapport

redovisa vissa iakttagelser kring temana Kostnadsutveckling under kontroll? samt Rättssäkerhet.

4.1 Kostnadsutveckling under kontroll?

Utvecklingen av kostnadsnivåerna inom de olika statliga åtaganden som granskas av Riksrevisionen är en prioriterad aspekt i de effektivitetsrevisionella granskningarna. I föreliggande rapport är det möjligt att redovisa iakttagelser från några olika sektorer inom staten som pekar på svårigheter att hålla kostnadsutvecklingen på den förväntade nivån. Det är framför allt i fyra av de granskningsrapporter som hittills slutförts som substantiella iakttagelser om risker för en eskalerande kostnadsutveckling återfinns.

Iakttagelser om problem med kostnadsutvecklingen

Arbetslöshetsförsäkringen är en omställningsförsäkring som 2002 omslöt drygt 22 miljarder kronor och omfattade 575 000 personer. Försäkringen administreras av arbetslöshetskassorna men det är arbetsförmedlingarna som kontrollerar användningen genom att pröva arbetsviljan hos dem som uppstår ersättning och förse kassorna med underlag för ersättningsbesluten. I granskningen *Arbetslöshetsförsäkringens hantering på arbetsförmedlingen* (RiR 2004:3) har Riksrevisionen närmare studerat hur förmedlingarna hanterar denna uppgift.

Grundvillkoret för att kunna få arbetslöshetsersättning är att den arbetsökande står till arbetsmarknadens förfogande. Det är arbetsförmedlingen som ansvarar för kontrollen av detta, vilket framförallt sker på två sätt; genom att anvisa lämpliga lediga platser och genom att följa upp om anvisade platser har sökts. Riksrevisionens granskning visar att det finns brister i arbetsförmedlingarnas sätt att anvisa platser och följa upp dessa. Det saknas incitament för arbetsförmedlingarna att prioritera detta arbete. Till exempel prioriteras inte detta arbete i de mål som styr verksamheten. Föreskrifter och metodanvisningar saknas också.

För att undvika ett felaktigt utnyttjande av arbetslöshetsförsäkringen är det inte tillräckligt med att anvisnings- och uppföljningsverksamheten fungerar utan det krävs också att arbetslöshetskassorna nås av signalerna om vilka arbetssökande som inte står till arbetsmarknadens förfogande och därmed inte har rätt att uppbära ersättning. Detta sker genom arbetsförmedlingens rapporter om ifrågasättande av ersättning. Granskningen visar att arbetslöshetskassorna nås av betydligt färre rapporter om ifrågasättanden än vad som bedöms som sakligt motiverat. En grov uppskattning tyder på att så lite som tio procent av fallen vid de granskade arbetsförmedlingarna rapporteras till kassorna.

Sammantaget innebär detta att arbetslöshetsersättning utbetalas till individer som inte är berättigade till sådan. Kontrollsystemet kring arbetslöshetsförsäkringen klarar enligt Riksrevisionens bedömning inte av att hålla kostnaderna för detta system på den nivå som statsmakterna avsett.

Av granskningen *Personlig assistans till funktionshindrade* (RiR 2004:7) framgår att kostnaderna för assistansersättning har ökat kraftigt sedan handikappreformen genomfördes 1994. I reformens förarbeten räknade man med en årlig kostnad på 2,4 miljarder kronor. Det visade sig dock snabbt att kostnaderna blev betydligt högre. Ambitionsnivån vid behovsbedömning och beslut hade varit väsentligt högre än vad som förväntades vid kostnadsberäkningen. Antalet timmar blev mycket större än förväntat, konstaterade Socialstyrelsen i en utvärdering från 1997. Efter 1998 har kostnaderna för assistansersättningen mer än fördubblats och var 2003 cirka 11,5 miljarder kronor. Av detta betalar staten cirka 80 procent och kommunerna 20 procent. Enligt Finansdepartementets prognoser finns inga tecken på att kostnaderna har stabiliserats utan de beräknas till 12,3 miljarder kronor år 2006.

De direkta förklaringarna till kostnadsökningen är både att antalet personer med assistansersättning har ökat (med 47 procent mellan 1997 och 2002) och att det genomsnittliga antalet timmar per vecka och brukare har ökat (med 22 procent under denna period). År 2003 hade 12 420 personer assistansersättning med i genomsnitt i 94 timmar per vecka.

De bakomliggande faktorerna till kostnadsökningen är sammansatta. Viktiga omständigheter är den medicinska utvecklingen där fler människor räddas till livet till priset av funktionshinder och ett alltmer ambitiöst förverkligande av lagens intentioner. Till detta kommer administrativa förhållanden, bland annat svårigheten att avgränsa assistansersättningen från andra stödformer. Rätten till assistansersättning har också utvidgats till att gälla de personer över 65 år som ansökt om ersättning före denna ålder. Denna sistnämnda förändring innebär att statens kostnader kommer att fortsätta att öka fram till 2025 eftersom allt fler åldersgrupper får assistansersättning.

Riksrevisionen påpekar att det finns ett behov av ett långsiktigt omtänkande gällande personlig assistans. Riksrevisionen anser att alternativa stödformer bör byggas ut och utvecklas. Det skulle främja den enskildes möjligheter till val mellan olika stödformer. Det skulle dessutom vara gynnsamt ur ett samhällsekonomiskt perspektiv. Den nuvarande statliga finansieringen som ensidigt riktas mot LSS-insatsen personlig assistans motverkar utveckling av kommunernas övriga stödformer. Riksrevisionen anser att en förbättrad utformning av det statliga stödet till personer med funktionshinder bör övervägas. På kort sikt bör regeringen ta initiativ som stärker den ekonomiska kontrollen i systemen.

Försvarets materieförsörjning är en komplex process som finansieras genom ett årligt anslag om knappt 20 miljarder kronor. Riksrevisionen konstaterar i rapporten *Materiel för miljarder* (RiR 2004:6) att den långsiktiga materielplaneringen är intecknad av beslutade och planerade beställningar och av s.k. logiskt bundna uppdrag fram till 2007–2008. Naturligt nog är det de stora kontrakten som står för de huvudsakliga bindningarna. Detta innebär att handlingsfriheten är begränsad både vad avser det ekonomiska – utrymmet och möjligheterna att göra val i olika faser av materieförsörjningen. Riksrevisionen anser att regering och försvarsmyndigheter har vidtagit nödvändiga men inte tillräckligt långtgående åtgärder för att komma tillrätta med problemen med bindningarna i materielplaneringen. Detta utgör en risk för kostnadsutvecklingen.

Riksrevisionen pekar på att regelsystemen för anslagskrediter, anslags-sparande och bemyndiganden inte skapar tillräckliga förutsättningar för en god resurshushållning med de medel som disponeras för materieförsörjningen. Riksrevisionen bedömer att den ekonomiska uppföljningen av materielanslaget inom Försvarmakten inte har varit tillfredsställande och att det lett till svårigheter att göra prognoser för anslagsutfallet. Därtill anser Riksrevisionen det otillfredsställande att Försvarmakten av och till inte kan finansiera de beställningar som getts till Försvarets materielverk (FMV), vilket resulterar i att FMV tvingas omförhandla leveranser med industrin med ökade kostnader som följd. Även dessa förhållanden utgör en risk för kostnadsutvecklingen.

Riksrevisionen har även granskat hur regeringen och ansvariga myndigheter har konkretiserat riksdagens riktlinjer för prioriteringar inom hälso- och sjukvård. Tidigare genomförda granskningar (av Riksrevisionsverket och Riksdagens revisorer) om statens styrning av hälso- och sjukvården har påvisat problem för olika styråtgärders möjligheter att få genomslag i praktiken. Den framtida demografiska utvecklingen, i kombination med en snabb medicinsk-teknisk utveckling skärper kraven på prioriteringar i hälso- och sjukvården och en god kontroll av hälso- och sjukvårdens kostnader.

Granskningen *Riktlinjer för prioriteringar inom hälso- och sjukvård* (RiR 2004:9) visar att det på olika nivåer varit svårt att uttolka riksdagsbeslutet och omsätta detta till konkret handling. Riktlinjerna för prioriteringar gavs, enligt Socialdepartementet, medvetet en vag utformning för att inte hindra regionala och lokala anpassningar. Konsekvensen av detta blev att det uppstått oklarhet om uttolkningen av riktlinjerna, såväl hos huvudmännen som hos Socialstyrelsen och Läkemedelsförmånsnämnden. Detta har enligt Riksrevisionens mening begränsat riktlinjernas förmåga att påverka verksamheten i praktiken. Det komplexa beslutssystemet i den svenska hälso- och sjukvården i kombination med den oklarhet som råder kring

prioriteringsriktlinjerna skapar en risk för att kontrollen och överblicken över de mekanismer som driver kostnadsutvecklingen blir otydliga.

Slutsatser

Som framgår av redovisningen är det främst två typer av problem som framskymtar. För det första handlar det om problem med otydligt formulerade regelverk som gör att eventuella spärrmekanismer för kostnadsutvecklingen riskerar att fungera otillfredsställande. De myndigheter som har till ansvar att tillämpa regelverket får på detta sätt problem att hantera sitt uppdrag. Denna typ av brister framkommer i granskningarna om assistansersättningen och om hälso- och sjukvårdens riktlinjer.

Den andra typen av problem uppstår när ett statligt åtagande förutsätter att en ansvarig myndighet står för kostnadskontrollen i systemet och myndigheten i fråga inte förmår att göra detta. Oavsett om det beror på kompetensbrist, resursproblem eller att myndigheten inte fått tillräckligt tydliga riktlinjer om vad som är dess ansvar kan en situation med eskalerande kostnadsutveckling således uppstå även om regelverket är korrekt utformat. Denna typ av brister framkommer tydligare i granskningarna om arbetsförmedlingarnas hantering av arbetslöshetsförsäkringen och försvarets materielförsörjning.

Givetvis måste regeringen anpassa sitt agerande efter vilken typ av problem det rör sig om. Handlar det om otydliga regelverk kan frågan behöva återföras till riksdagen för nytt beslut. Är det istället fråga om myndigheter som inte fullgör sitt ansvar ska regeringen hantera problemet i den löpande myndighetsstyrningen. Men det kan också kräva mer genomgripande åtgärder.

4.2 Rättssäkerhet

Att medborgarna kan känna trygghet och att rättssäkerheten kan garanteras är av avgörande betydelse för välfärdsstatens legitimitet. Ansvar för att säkerställa dessa värden återfinns inom en mycket vid krets av statliga åtaganden. Kärnverksamheterna är måhända rättsväsendet och totalförsvaret, men rättssäkerhets- och trygghetsaspekter är av central betydelse för medborgarnas förtroende för den statliga verksamheten inom en rad andra områden.

Rättssäkerhet kan handla om olika saker. Det kan handla om kvaliteten på den service som medborgarna har rätt att förvänta sig av staten, till exempel hur regering och myndigheter hanterar frågor om handläggningstider och tillgänglighet inom olika verksamheter. Det kan också röra sig om i vilken mån regering och ansvariga myndigheter på ett godtagbart sätt arbetar med metoder för kvalitetssäkring i de verksamheter man ansvarar för. Inte minst

gäller rättssäkerheten frågan om likabehandling, det vill säga att medborgarna kan förvänta sig att bli behandlade på ett likvärdigt sätt oavsett när, var och i vilket sammanhang man möter en verksamhet som utgör ett statligt åtagande.

Dessa olika aspekter på rättssäkerhetsbegreppet är alla relevanta att studera inom ramen för Riksrevisionens effektivitetsgranskningar och frågan utgör ett av de prioriterade teman som ska styra inriktningen av de effektivitetsrevisionella granskningarna under 2004. Av de granskningar som hittills avslutats har väsentliga iakttagelser som rör rättssäkerhetsproblematik inom olika områden kommit fram i fem av dem. Framför allt handlar det om brister i tillämpningen av principen om likabehandling.

Iakttagelser om rättssäkerhetsproblem

Granskningen av arbetslöshetsförsäkringens hantering på arbetsförmedlingen (RiR 2004:3) visade också på en rättssäkerhetsproblematik. Arbetsförmedlingarnas arbete med att kontrollera om de arbets sökande verkligen står till arbetsmarknadens förfogande samt rapportera ifrågasättanden av arbetsviljan bedrivs inte på ett sådant sätt att förutsättningar finns för en likabehandling av sökanden vid olika kontor.

Det förekommer stora variationer mellan olika arbetsförmedlingskontor. Skillnaderna är stora när det gäller i vilken grad kontoren ägnar sig åt en individanpassad planering och uppföljning eller om man låter de arbets sökande klara sig själva. Det förekommer även skillnader i regeltillämpningen avseende när arbetsförmedlingarna ska rekommendera en ny ersättningsperiod efter 300 dagar eller när den arbets sökande ska placeras i aktivitetsgarantin i syfte att undvika utförsäkring från arbetslöshetskassan.

Granskningen visar att den kontroll som en arbetssökande "riskerar" att utsättas för i hög grad beror på vilket kontor vederbörande är inskriven vid men också av vilken handläggare man tilldelats. Detta tyder på att kraven på en rättvis och enhetlig tillämpning av reglerna inte är uppfyllda.

Även i granskningen om personlig assistans till funktionshindrade (RiR 2004:7) har det framkommit risker för brister i rättssäkerheten. Det gäller vid tillämpningen av lagen om stöd och service för vissa funktionshindrade (LSS) och särskilt avseende insatsen personlig assistans. Anledningen till detta är att det finns oklarheter i lagstiftningen. Oklarheterna gör att Riksförsäkringsverket har svårt att utforma tydliga riktlinjer eftersom verket då riskerar att uppmana till tillämpning och bedömningar som saknar stöd i lagen. Socialstyrelsen har inte gett ut en heltäckande vägledning avseende kommunernas tillämpning av LSS sedan lagen trädde i kraft 1994. Bristen på vägledning gör att ansvaret för att ta ställning skjuts längre ut i organisationen, till enskilda försäkringskassor och de handläggare som slutligen måste fatta konkreta beslut.

Tolkningssvårigheterna gäller framför allt vilka behov som ska berättiga till personlig assistans. Det får i förlängningen konsekvenser för vilka som ska ha rätt till insatsen och till den statliga ersättningen enligt lagen om assistansersättning (LASS). En risk med det stora tolkningsutrymmet är att medborgarna behandlas olika i olika kommuner och regioner. Det finns stora skillnader mellan länen när det gäller hur många timmars assistansersättning som försäkringskassan i genomsnitt beviljat per person och vecka. Genomsnittssiffrorna i länen varierade under 2002 mellan 79 och 104 timmar.

Att lagen är svår att tillämpa på ett enhetligt sätt visas även av statistik från Domstolsverket. Av alla LASS-ärenden som avgjordes i länsrätten 2003 överklagades 39 procent. Det är en hög andel jämfört med samtliga mål där 25 procent överklagas. Av de ärenden som prövas i högre instans ändras en betydligt större andel av LASS-ärenden än av andra ärenden.

Riksrevisionen har också granskat regeringens och skolmyndigheternas insatser för likvärdiga betyg i grundskolan. I granskningen *Betyg med lika värde?* (RiR 2004:11) bekräftas den bild av betydande brister i betygs likvärdighet som framkommit i tidigare utredningar av bland annat Skolverket. Bristande likvärdighet i betygssättningen har konsekvenser för möjligheten att använda betygen som styr- och uppföljningsinstrument i dagens decentraliserade skola. Det har också konsekvenser för elevernas rättssäkerhet.

Avgångsbetyget från grundskolan har alltjämt en viktig funktion som urvalsinstrument till gymnasieskolan, framför allt i storstadsområden där konkurrensen om platser på attraktiva utbildningar och skolor kan vara hård. För elevernas del bestämmer avgångsbetyget såväl behörighet som konkurrenskraft. Betygssättningen har således rättsverkan och innebär myndighetsutövning. Denna myndighetsutövning kan än så länge inte överklagas.² Att betygen sätts på likvärdiga grunder är viktigt för den enskilde elevens rättssäkerhet och för utbildningssystemets effektivitet i stort.

Problemet med bristande likvärdighet i betygssättningen bottnar i hög grad i bristande förutsättningar. Det mål- och kunskapsrelaterade betygssystemet förutsätter att de centralt fastställda målen och betygskriterierna tolkas och konkretiseras i relation till det lokala utbildningsinnehållet. Detta ska uppnås genom professionell samverkan inom och mellan skolor där också betygskraven jämkas samman och kalibreras med varandra. Professionell samverkan kommer emellertid inte till stånd i den omfattning eller med den inriktning som likvärdig betygssättning kräver. Dagens betygssystem bygger också på ett radikalt nytt sätt att tänka kring kunskap

² I Skollagskommitténs betänkande (SOU 2002:121) föreslås att eleverna ska ges möjlighet att få sina betyg omprövade. Kommitténs förslag bereds f.n. inom Regeringskansliet och en proposition förväntas under våren 2005.

och kunskapsbedömningar jämfört med det tidigare, relativa systemet. För att lärarna korrekt och likvärdigt ska kunna tillämpa betygssystemet krävs att de tillägnar sig dessa tankar. Den kompetensutveckling som lärarna erbjudits har emellertid varit otillräcklig. Riksrevisionens rekommendationer syftar till att tydliggöra ansvaret, förbättra stödet till huvudmän och skolor samt utveckla statens kontroll och uppföljning av betygens likvärdighet.

I en granskning av uppföljningen av kriminalvårdens klienter gjordes ett par iakttagelser av betydelse för rättssäkerheten på området. En viktig iakttagelse i granskningen *Återfall i brott eller anpassning i samhället* (RiR 2004:5) är att det råder stora skillnader i uppnådda resultat mellan olika frivårdsområden. Variationerna är mycket stora såväl när det gäller hur många som återfaller i brott som hur stor andel av klienterna som får arbete. De förutsättningar som ges klienterna att klara ett liv i frihet förefaller alltså skilja sig åt väsentligt mellan olika frivårdsområden. Brister i uppföljningen medför dock att en närmare bedömning av de olika frivårdsområdenas insatser för olika grupper av klienter inte är möjlig.

En annan iakttagelse i granskningen är att sannolikheten att dömas till fängelse varierar kraftigt mellan olika tingsrätter. Det försvårar jämförelser av resultaten mellan olika frivårdsområden eftersom ett frivårdsområde som tilldelas klienter från en "sträng" eller "mild" tingsrätt har olika förutsättningar när det gäller att främja återanpassningen till ett liv i frihet. Skillnaderna i sannolikheten att dömas till fängelse har även en direkt koppling till frågan om rättssäkerhet. Även när hänsyn tagits till skillnader i brottsfördelning, tidigare lagföringar och andel ungdomar varierade andelen dömda till fängelse mellan 15 och 29 procent mellan olika län.

Riksrevisionen har granskat hur djurskyddet fungerar i Sverige. Djurens rätt att behandlas väl och inte utsättas för onödigt lidande garanteras i djurskyddslagen. Ansvaret för tillsynen enligt denna lag har kommunernas djurskyddsinspektörer och staten via distrikts-, läns- och besiktningsveterinärsorganisationerna. För att tillsynen ska fungera effektivt förutsätts en samverkan mellan de olika aktörerna.

Av rapporten *Hur effektiv är djurskyddstillsynen?* (RiR 2003:1) framgår att tillsynen av hur djuren behandlas av sina ägare varierar stort mellan landets kommuner. Samtliga statligt anställda veterinärer i landet ska anmäla om de misstänker att ett djur far illa. Anmälningsplikten utnyttjas dock på olika sätt av både distriktsveterinärer och besiktningsveterinärer. De centrala myndigheterna, Jordbruks- och Livsmedelsverket³, har otydliga och svaga roller. Resurserna för det regionala och lokala djurskyddsarbetet varierar i landet.

Sammantaget framstår i granskningen bilden av att rättssäkerheten enligt djurskyddslagen inte kan garanteras. Förutsättningarna för likabehandling i

³ Från den 1 januari 2004 har Djurskyddsmyndigheten tagit över det centrala ansvaret för djurskyddslagens efterlevnad.

olika län och kommuner saknas. För att skapa bättre förutsättningar för att djurskyddet ska kunna fungera i framtiden anser Riksrevisionen bland annat att samverkan mellan tillsynsaktörerna måste öka och att de centrala myndigheterna mer aktivt måste stödja de olika veterinärorganisationerna på lokal och regional nivå.

Slutsatser

Som framgår av redovisningen är det främst brister i likabehandlingsprincipen som tas upp som exempel på rättssäkerhetsproblem, även om andra typer av problem också har observerats. Bristande förutsättningar för likabehandling finner man främst hos myndigheter med lokal och regional verksamhet.

Däremot görs iakttagelserna om bristande likabehandling inom vitt skilda sakområden och typer av verksamheter. Som framgår kan problemen återfinnas i statliga kärnverksamheter som kriminalvården och arbetsförmedlingen likväl som i verkställandet av uppgifter som går ut på att styra eller utöva tillsyn över kommunal verksamhet som framgår i granskningarna om betygssystemet eller djurskyddstillsynen.

Den slutsats som dessa iakttagelser pekar dock på är att det finns ett generellt problem med att förmå olika aktörer med likalydande uppdrag att tolka och bedriva sin verksamhet på ett sådant sätt att medborgarna blir likvärdigt behandlade. Det ingår naturligtvis som en självklar uppgift för en centralmyndighet att på olika sätt arbeta för att säkerställa att de underlydande myndigheterna eller kontoren uppfattar sina uppdrag på samma sätt. Det finns skäl för regeringen att särskilt uppmärksamma de insatser som görs inom detta område och att skärpa såväl krav som den uppföljning som görs för att se till att en positiv utveckling kommer till stånd.

4.3 Regeringens styrning av myndigheterna

Som ett naturligt led i Riksrevisionens effektivitetsgranskningar ingår att granska regeringens arbete, särskilt frågan om hur regeringen styr förvaltningen för att politiska beslut ska få genomslag. Med styrning avses de olika redskap regeringen har att tillgå för att påverka förvaltningen när riksdagens beslut ska genomföras. Styrningen kan vara hänförlig till förvaltningens procedurfrågor – förvaltningspolitiken – eller till politikens genomförande och resultat inom olika sakområden.

Riksrevisionens primära grund för att värdera styrningsfrågor är om styrningen har lett till avsett resultat. Detta är också utgångspunkten för denna genomgång av iakttagelser kring regeringens styrning i de hittills genomförda granskningarna. De problem som observerats är i huvudsak

hänförliga till olika indikationer på målavvikelse eller hinder för att nå avsedda resultat.

För att underlätta överblick och analys behöver styrningsfrågorna struktureras. En vanlig indelning är att särskilja olika typer av styrmedel eller styrformer. Tre huvudkategorier som ofta framkommer i statsvetenskaplig litteratur är

- reglering och tillsyn – ibland benämnt administrativa styrmedel,
- ekonomiska styrmedel samt
- informativa eller informella styrmedel.

De två första kategorierna av styrmedel är mer formella i den meningen att de ofta finns dokumenterade och kan hänföras till formella beslut. I kategorin ekonomiska styrmedel ingår finansiell styrning och resultatstyrning. Den tredje kategorin definieras ibland som den informella eller kommunikativa utfyllnaden till de mer formella styrmedlen. I granskningsrapporterna framträder även en fjärde kategori, nämligen passivitet eller avvaktan från regeringen.

Av de granskningar som hittills avslutats har relevanta iakttagelser som rör regeringens styrning av myndigheterna kommit fram i åtta av dem. I samtliga granskningar framkommer att regeringen använt en blandning av olika styrformer. Skälet till detta kan vara att det är flera typer av styrningsproblem som behöver lösas. Men det kan också vara så att för att uppnå ett visst mål används flera olika styrmedel.

Ekonomiska styrmedel

Kategorin ekonomisk styrning samlar iakttagelser från sex granskningar som behandlar problem med regeringens styrning. Iakttagelserna är av mycket skilda slag, ibland även i samma granskning. I fyra fall – rörande rapporterna *Den statliga garantimodellen* (RiR 2004:4) och *Uppdrag statistik* (RiR 2004:8) samt de tidigare nämnda granskningarna om försvarets materielförsörjning (RiR 2004:6) och personlig assistans (RiR 2004:7) – handlar kritiken om brister i regeringens ekonomiska kontroll. I fallen med materielförsörjningen, den personliga assistansen och SCB:s uppdragsverksamhet hänförs denna kritik till brister i den ekonomiska redovisningen (se vidare avsnitt 4.4 nedan om regeringens rapportering). I granskningen om den statliga garantimodellen kritiseras avsaknaden av en enhetlig redovisning och värdering av statliga garantier.

I granskningarna om uppföljningen av kriminalvårdens klienter (RiR 2004:5), SCB:s uppdragsverksamhet samt om konkretiseringen av riksdagens riktlinjer om prioriteringar i hälso- och sjukvården (RiR 2004:9) kritiseras regeringen för att inte använda regleringsbrev som alternativt myndigheternas instruktioner mer aktivt i sin styrning av myndigheterna. I

fråga om kriminalvården och SCB handlar kritiken om bristande återrapporteringskrav och att ställda krav inte följs upp. Regeringen ställer inte tydliga krav på kriminalvården att följa upp klienternas återanpassning i samhället trots att sådan uppföljning krävs för att bedöma måluppfyllnaden i verksamheten. På motsvarande sätt är kraven svaga på SCB:s redovisning av uppdragsverksamheten för att verksamhetens måluppfyllnad och kraven på full kostnadstäckning ska kunna bedömas. I granskningen om prioriteringarna i hälso- och sjukvården kritiserar regeringen för att ge uppdrag till Socialstyrelsen via avtal mellan staten och landstings- och kommunförbunden (s.k. Dagmaröverenskommelser) i stället för att använda ordinarie former för myndighetsstyrning.

I granskningen om försvarets materieförsörjning handlar styrningsproblemen om långsiktiga ekonomiska bindningar i kombination med bristfällig och svårgenomtränglig redovisning. Riksrevisionen konstaterar att regering och försvarsmyndigheter har vidtagit nödvändiga men inte tillräckligt långtgående åtgärder för att komma till rätta med problemen med bindningarna. Riksrevisionen är kritisk till att regeringen och Försvarsmakten inte avdelat tillräcklig kompetens och tillräckliga resurser för en skyndsam metodutveckling när det gäller arbetet med att utveckla sambanden mellan försvarets operativa förmåga och materielbehoven.

Reglering som styrmedel

Från sex granskningar samlas iakttagelser om oklar reglering. Dessa brister har resulterat i olika slag av problem som främst kan hänföras till oklara ansvarförhållanden och svåra eller felaktiga förutsättningar för att genomföra politiskt fattade beslut.

Den otydliga regleringen har i den statliga garantiverksamheten, hanteringen av personlig assistans samt prioriteringarna i hälso- och sjukvården lett till oklarheter om vilken verksamhet som ska bedrivas. I den statliga garantiverksamheten består otydligheten i att det saknas riktlinjer för när statliga garantier är ett effektivt medel för att uppnå politiska mål, att vad som är att betrakta som en statlig garanti inte är tydligt definierat samt att Riksgäldskontorets samordnande roll i garantihanteringen inte har definierats närmare. I granskningen om den personliga assistansen till funktionshindrade konstateras att regelverket som sådant är otydligt och att det inte finns tillräckligt tydliga kompletterande riktlinjer för att avgöra hur lagen ska tillämpas. På motsvarande sätt är riktlinjerna för prioriteringar i hälso- och sjukvården ett område som i stora delar befunnits präglas av stor otydlighet. Regeringen har inte konkretiserat riksdagens riktlinjer på ett sådant sätt att de har kunnat omsättas i praktiken.

I granskningen *Länsplanerna för regional infrastruktur* (RiR 2004:1) har också påvisats otydligheter i regeringens styrning, via de direktiv som

upprättats för arbetet. Också vad gäller SCB:s uppdragsverksamhet visar granskningen att det finns otydligheter i regeringens styrning bland annat vad gäller vilka tjänster som myndigheten ska respektive får utföra mot avgift och för vilka kundgruppers räkning.

Slutligen vad gäller likvärdig betygssättning i grundskolan konstateras att regeringen inte tydligt uttalat vilket ansvar olika parter har för att betygssättningen ska vara likvärdig. Det finns oklarheter i fråga om såväl ansvarsfördelningen mellan skolmyndigheterna på nationell nivå som mellan huvudmännen och de professionella utövarna på lokal nivå

Informell styrning

Kategorin om informell styrning samlar iakttagelser om styrningsproblem från sju granskningar – länsplanerna för transportinfrastruktur, den statliga garantimodellen, uppföljningen inom kriminalvården, försvarets materieförsörjning, personlig assistans, prioriteringarna i hälso- och sjukvården och granskningen *Bistånd via ambassader* (RiR 2004:10).

I fallet med kriminalvården och den personliga assistansen handlar problemen om att regeringen inte styr mer aktivt med information från statistik eller genomförda utvärderingar. I tre fall kritiserar regeringen för att inte ha klargjort och kommunicerat problem med målkonflikter. I fallet med försvarets materieförsörjning handlar det om konflikter mellan mål om handlingsfrihet i materielanskaffningen och internationellt samarbete. I fallet med länsplanerna för infrastrukturinvesteringarna handlar det om konflikter mellan målet om positiv regional utveckling och andra transportpolitiska delmål. När det gäller prioriteringar i hälso- och sjukvården handlar konflikterna om svårigheter att förena ökad tillgänglighet med de beslutade riktlinjerna för prioriteringar.

När det gäller regeringen och Regeringskansliets styrning av de integrerade utlandsmyndigheterna riktar Riksrevisionen kritik mot att styrningen av utvecklingssamarbetet sker genom avtal i stället för föreskrifter och särskilda beslut, vilket strider mot förvaltningsrätten. Riksrevisionen framför också kritik mot avtalen på enskilda punkter. Slutligen återfinns en iakttagelse inom denna kategori avseende regeringens möjlighet att upprätthålla nödvändig kompetens i garantifrågor för att kunna följa upp och utveckla verksamheten.

Avsaknad av styrning

Iakttagelser under kategorin avsaknad av styrning har gjorts i sju granskningar och handlar genomgående om att regeringen i olika avseenden inte följer upp verksamheten och dess resultat. Dessa iakttagelser är intressanta i perspektivet regeringens rapportering till riksdagen, som utgör ett annat

tema i Riksrevisionen. En första förutsättning för denna rapportering är att regeringen bygger upp egna kunskaper.

I fallet med den statliga garantimodellen konstateras att regeringen, bland annat av Riksgäldskontoret, har uppmärksammat på behovet av en gemensam riskredovisning för hela staten men att regeringen inte tagit några initiativ i frågan. Någon institutionaliserad samordning av garantier förekommer inte heller inom Regeringskansliet. När det gäller kriminalvårdens uppföljning konstaterar Riksrevisionen att riksdagens krav handlar om att klienterna ska följas upp även efter frigivningen. Trots detta har regeringen inte ställt några specifika sådana krav på återrapportering i regleringsbrevet för vare sig Kriminalvårdsstyrelsen eller Brottsförebyggande rådet.

Kritiken mot regeringen när det gäller försvarets materieförsörjning avser att man inte vidtagit tillräckligt långtgående åtgärder för att komma till rätta med bindningar som finns i materielanskaffningen. På grund av dessa bindningar är en stor del av det framtida anslagsutrymmet in-tecknat av beställningar, följbekräftningar och verksamhet som följer av tidigare levererade materielssystem. Försvarets flexibilitet är därför begränsad när det gäller att anpassa sig till nya uppgifter som riksdagen beslutat.

Riksrevisionen konstaterar vidare att regeringens uppföljning av effekterna av reformen om personlig assistans till funktionshindrade inte varit tillräckligt aktiv. Några förtydliganden av lagen har inte gjorts sedan 1996 och avigsidorna med reformen har inte heller åtgärdats. Inte heller regeringens uppföljning av SCB:s uppdragsverksamhet har varit tillräcklig och regeringen ställer få krav på information från SCB. Slutligen när det gäller regeringens styrning med anledning av riksdagens beslut om riktlinjer för prioriteringar i hälso- och sjukvården konstaterar Riksrevisionen att regeringen varit passiv genom att inte följa upp eller begära in information för att kunna bedöma måluppfyllelsen.

Slutsatser

Ett gemensamt drag för flera av de iakttagelser som redovisats i Riksrevisionens granskningar är dock att regeringen brister i sin styrning när det gäller att ställa krav på uppföljning av de beslut som riksdagen fattat. Med en bristande uppföljning följer en svag kontroll. I flera fall kombineras regeringens bristande uppföljning med en allmänt passiv styrning. Det kan då handla om att man inte konkretiserar riksdagens beslut tillräckligt för att de ska kunna få genomslag eller om att regeringen inte tillräckligt tydligt utpekat ansvaret för olika verksamheter.

4.4 Regeringens rapportering till riksdagen

Riksrevisionen utgör en del av riksdagens kontrollmakt. Ett viktigt perspektiv i granskningsverksamheten är därmed att studera hur regeringens rapportering till riksdagen går till. Att regeringen lämnar ett överblickbart och korrekt beslutsunderlag till riksdagen och att man löpande redovisar en rättvisande uppföljning av den statliga verksamheten är en väsentlig del i demokratins funktionssätt. Det är därför ett prioriterat tema i Riksrevisionens granskningsplan att fokusera på frågor om kvalitet, saklighet, allsidighet och tydlighet i de underlag som regeringen förser riksdagen med.

Det går att studera frågan om regeringens rapportering och informationsgivning till riksdagen ur olika perspektiv. Kärnan är naturligtvis den information och de beslutsunderlag som går direkt från regeringen till riksdagen. I ett något vidare perspektiv är det dock viktigt att notera att regeringen å sin sida ofta är beroende av andra uppgiftslämnare för sin rapportering till riksdagen. Om inte myndigheterna lämnar korrekta och relevanta underlag av god kvalitet till regeringen blir det svårt för regeringen att göra detsamma gentemot riksdagen. Riksrevisionens iakttagelser kring rapporteringen till riksdagen fokuserar därför på två typer av underlag:

- Den information som regeringen inhämtar från myndigheterna
- Den information som regeringen delger riksdagen

Brister i regeringens inhämtade underlag

I fem av de hittills genomförda granskningarna finns slutsatser om allvariga kvalitetsbrister i de underlag som myndigheterna lämnar till Regeringskansliet. Dessa brister återfinns inom några för riksdagen centrala uppföljningsområden. Indirekt kan brister som dessa få effekter i regeringens återrapporering eller dess beslutsunderlag till riksdagen. Riksrevisionen har dock inte granskat om de exemplifierade bristerna i nedanstående fall faktiskt resulterat i kvalitetsbrister i regeringens rapportering till riksdagen.

I granskningen om länens arbete med länsplaner för regional transportinfrastruktur (RiR 2004:1) har brister observerats i länsplanernas effektbedömningar avseende delmålet positiv regional utveckling. Delmålet utgör ett av sex delmål för transportpolitiken vid sidan av mål om tillgänglighet, transportkvalitet, trafiksäkerhet, miljö och jämställdhet. Med ett fåtal undantag har inte länen presenterat underlag som är tillräckliga för att bedöma om åtgärderna verkligen ger de regionala utvecklingseffekter som hävdas. Motiveringar avseende dessa effekter från länen är sällan konkreta och uppföljningsbara och saknar vanligtvis specifika analyser av de regionalekonomiska effekter som väntas till följd av föreslagna åtgärder.

Granskningen av kommittéväsendet är en uppföljning av en granskning som genomfördes 1997 av Riksdagens revisorer. Sedan dess har regeringens

bestämmelser om kostnadsredovisningar och konsekvensanalyser sammanförts i en ny kommittéförordning. I den nu aktuella granskningen *Förändringar inom kommittéväsendet* (RiR 2004:2) iakttas ändå stora brister i dessa avseenden för de kommittéer som avrapporterades under 2002. Regeringen har ansvar för att det underlag som läggs fram för riksdagen är fullständigt och uttömmande. Det är allvarligt om kommittébetänkanden med stora brister i dessa avseenden förs vidare som förslag till riksdagen utan att bristerna har åtgärdats.

Medborgarna har rätt att få information om kriminalvårdens resultat och riksdag och regering behöver känna till resultat av tidigare insatser för att kunna fatta beslut om verksamheten. Av granskningen om uppföljningen av kriminalvårdens klienter (RiR 2004:5) framgår att uppföljningen i flera avseenden brister. Ingen regelbunden uppföljning sker av klienter som frigges från anstalt utan övervakning, till exempel vad gäller om de har laglig försörjning. Kriminalvårdsstyrelsens uppföljning görs generellt inte heller på individnivå vilket innebär att någon koppling inte kan göras mellan de insatser som klienten varit föremål för och resultatet av dessa. Sammantaget kan konstateras att statistik avseende anpassningen i samhället saknas.

I granskningen av SCB:s uppdragsverksamhet (RiR 2004:8) observerades också brister i regeringens underlag avseende denna verksamhet. Till viss del berodde bristerna på att regeringens krav inte följts av SCB. Någon redovisning av ekonomiskt utfall fördelat på olika kundgrupper har inte redovisats för regeringen. Regeringskansliet har inte heller följt upp att begärd information har lämnats. Bristen på information har enligt Riksrevisionen inneburits att en bedömning av om verksamheten nått uppsatta mål inte kan göras.

Genom riksdagsbeslutet om riktlinjer för prioriteringar i hälso- och sjukvården underströks kravet på att prioriteringar i hälso- och sjukvården ska vara öppna och ske efter vissa givna etiska principer. I Riksrevisionens granskning konstateras att regeringen inte har följt upp eller begärt in information om hur prioriteringarna fungerar i praktiken. Regeringen saknar därmed den information som behövs för att bedöma om riksdagens beslut fått genomslag.

I fallet med utvecklingssamarbetet inom utlandsmyndigheterna Sida och UD konstaterar Riksrevisionen att det saknas information om resursåtgången i olika delar av biståndsprocessen. Varken regering eller riksdag kan därför få en rättvisande bild av vilka förvaltningskostnader som är förknippade med olika former av stöd.

Brister i regeringens rapportering

I fyra av de hittills genomförda granskningarna har vissa direkta iakttagelser av regeringens rapportering till riksdagen kunnat göras. I samtliga fall har

Riksrevisionen kunnat notera att den återrapportering som riksdagen förväntat sig har uteblivit eller varit ofullständig.

Vad gäller den tidigare nämnda granskningen av kommittéväsendet har Riksrevisionen noterat att regeringen våren 2004 ännu inte hade lämnat den redovisning som riksdagen begärde 1997. Riksdagen begärde att regeringen skulle redovisa vilka effekter som regeringens åtgärder att förbättra kommittéväsendets kvalitet hade lett fram till.

I granskningen av den statliga garantimodellen (RiR 2004:4) konstaterar Riksrevisionen att staten sammantaget utställt garantier för cirka 700 miljarder kronor men att det saknas en överblick över statens samlade risktagande när det gäller utestående garantier, och därmed en begränsning i beredskapen att hantera framtida förlustrisker. Ett grundläggande krav bör vara att varje garantimyndighet har en transparent och jämförbar riskbaserad redovisning där framtida bedömda förluster kan jämföras med nuvärdet av framtida intäkter och reserver. Riksdagen har inte fått en samlad redovisning av risktagandet i utestående garantier.

Inom försvarsområdet finansieras försvarets materielförsörjning genom ett årligt anslag om knappt 20 miljarder kronor. Enligt Riksrevisionens granskning (RiR 2004:6) förutsatte riksdagens försvarsutskott inför beslut om materielförsörjningen i juni 2002 att en övergripande strategi för det militära försvarets materielförsörjning och forskning skulle tas fram och föreläggas riksdagen. Dessutom förväntade sig riksdagen vid samma tidpunkt att regeringen skulle lämna eventuella förslag om ändrade finansiella regler för materielförsörjningen. Några sådana förslag har hittills inte lämnats till riksdagen. I granskningen konstateras vidare att regeringens redovisning till riksdagen om försvarets materielförsörjning allmänt sett är tunn, delvis beroende på den militära och kommersiella sekretessen. Otydligheter i redovisningen, bland annat avseende bemyndiganden, har lett till svårigheter för riksdagen att pröva medelstilldelningen.

Även i granskningen av den personliga assistansen för funktionshindrade (RiR 2004:7) konstateras att regeringen ännu inte påbörjat den översyn av regelverket som begärdes av riksdagen i maj 2003. Den begärda översynen anges i rapporten vara starkt försenad och regeringen har generellt sett inte varit tillräckligt aktiv i sin roll att förse riksdagen med relevant information och har inte heller levt upp till sitt uppföljningsansvar.

Slutsatser

Riksrevisionen har i flera fall kunnat konstatera att regeringen inte levt upp till riksdagens begäran om redovisning av information och beslutsunderlag. Därtill har ett flertal iakttagelser gjorts om att regeringen inte begärt eller försäkrat sig om tillgång till sådan information som regeringen behöver för att kunna rapportera väsentlig information till riksdagen, antingen det är

fråga om en återrapportering av måluppfyllnad eller liknande eller att det handlar om underlag som riksdagen kan behöva för att fatta sina beslut. De granskningar som hittills genomförts inom Riksrevisionen har emellertid inte i något fall varit specifikt inriktade på att bedöma regeringens information till riksdagen. Det är därför för tidigt att dra några samlade slutsatser.

Bilaga Effektivitetsgranskningar samt styrelsens framställningar till riksdagen till och med den 2 juni 2004

Hur effektiv är djurskyddstillsynen?

- Riksrevisionens rapport RiR 2003:1 beslutad 2003-12-04
- Styrelsens framställning 2003/04:1 beslutad 2003-12-12
- Följdmotioner 2003/04:MJU33-37
- Utskottsbetänkande 2003/04:MJU14 justerat 2004-04-20
- Protokoll 109 (debatt 2004-05-05) och 110 (beslut 2004-05-06)
- Riksdagsskrivelse 2003/04:212

Länsplanerna för regional infrastruktur – vad har styrts prioriteringarna?

- Riksrevisionens rapport RiR 2004:1 beslutad 2004-01-12
- Styrelsens framställning 2003/04:3 beslutad 2004-03-17
- Följdmotion 2003/04:T2
- Ärendet bereds av trafikutskottet och beslutas av riksdagen under våren 2004

Förändringar inom kommittéväsendet

- Riksrevisionens rapport RiR 2004:2 beslutad 2004-01-30
- Styrelsens framställning 2003/04:RRS6 beslutad 2004-04-21
- Ärendet bereds av konstitutionsutskottet och beslutas av riksdagen under våren 2004

Arbetslöshetsförsäkringens hantering på arbetsförmedlingen

- Riksrevisionens rapport RiR 2004:3 beslutad 2004-02-11
- Styrelsens framställning 2003/04:RRS7 beslutad 2004-03-17
- Följdmotion 2003/04:A7
- Ärendet bereds i arbetsmarknadsutskottet under riksmötet 2004/05

Den statliga garantimodellen

- Riksrevisionens rapport RiR 2004:4 beslutad 2004-03-04
- Styrelsens redogörelse 2003/04:RRS8 beslutad 2004-04-21
- Inga följdmotioner
- Ärendet bereds av finansutskottet och beslutas av riksdagen under våren 2004

Återfall i brott eller anpassning i samhället – uppföljning av kriminalvårdens klienter

- Riksrevisionens rapport RiR 2004:5 beslutad 2004-03-15
- Styrelsens framställning 2003/04:RRS10 beslutad 2004-05-12
- Ärendet bereds av justitieutskottet under riksmötet 2004/05

Materiel för miljarder – en granskning av försvarets materielförsörjning

- Riksrevisionens rapport RiR 2004:6 beslutad 2004-03-26
- Styrelsens framställning 2003/04:RRS9 beslutad 2004-05-12
- Ärendet bereds av försvarsutskottet under riksmötet 2004/05

Personlig assistans till funktionshindrade

- Riksrevisionens rapport RiR 2004:7 beslutad 2004-03-02
- Styrelsens framställning 2003/04:RRS11 beslutas av styrelsen 2004-06-09
- Ärendet bereds av socialutskottet under riksmötet 2004/05

Uppdrag statistik – Insyn i SCB:s avgiftsbelagda verksamhet

- Riksrevisionens rapport RiR 2004:8 beslutad 2004-04-22

Riktlinjer för prioriteringar inom hälso- och sjukvård

- Riksrevisionens rapport RiR 2004:9 beslutad 2004-05-14

Bistånd via ambassader - En granskning av UD och Sida i utvecklingssamarbetet

- Riksrevisionens rapport RiR 2004:10 beslutad 2004-05-28

Betyg med lika värde? – en granskning av statens insatser

- Riksrevisionens rapport RiR 2004:11 beslutad 2004-06-01

Höga statstjänstemäns representation och förmåner

- Riksrevisionens rapport RiR 2004:12 beslutad 2004-06-02