

Regeringsuppdrag



EKONOMISTYRNINGSVERKET

# Rapport

## Beställningsbemyndiganden

Stödsystem, prognoser och användning

Publikationen kan laddas ner  
från ESV:s webbplats [esv.se](http://esv.se).

**Datum:** 2022-09-28

**Dnr:** 2022-00142

**ESV-nr:** 2022:49

**Copyright:** ESV

**Rapportansvarig:** Ulrica Sandstedt

## Förord

Ekonomistyrningsverket (ESV) fick i regleringsbrevet för 2022 i uppdrag att genomföra en kartläggning och analys av de systemstöd som myndigheter använder sig av i hanteringen av beställningsbemyndiganden samt undersöka om det går att skapa förebilder för utformningen av ett ändamålsenligt stöd. I uppdraget ingår också att kartlägga och analysera orsaker till överskridanden samt undersöka om förståelsen av beställningsbemyndiganden kan ökas genom att förändra begrepp eller uppställningsformer och i så fall lämna förslag om detta.

Uppdraget omfattar även en kartläggning och analys av förutsättningarna för att inhämta en prognos från myndigheterna om åtaganden och infrianden för innevarande års beslutade beställningsbemyndiganden. Denna del av uppdraget rapporterades till regeringen den 25 maj.

Cecilia Carlson, Katarina Johansson och Ulrica Sandstedt har tagit fram denna rapport.

Vi vill rikta ett särskilt tack till de personer, myndigheter och departement som i arbetsgrupper, enkäter och diskussioner har bidragit till rapporten. Ekonomistyrningsverket överlämnar härmed rapporten Beställningsbemyndiganden - Stödsystem, prognoser och användning och uppdraget är därmed avslutat.

Stockholm  
2022-09-28

Clas Olsson

Generaldirektör

Ulrica Sandstedt

Utredare

## Innehåll

<b>Sammanfattning</b> .....	<b>6</b>
<b>1 Inledning och bakgrund</b> .....	<b>7</b>
1.1 Beställningsbemyndiganden .....	7
1.2 Tidigare rapporter och uttalanden om beställningsbemyndiganden .....	9
1.3 ESV:s uppdrag .....	11
1.4 Metod .....	12
<b>2 Överskridanden av bemyndiganderam</b> .....	<b>15</b>
2.1 Orsaker till överskridanden enligt Riksrevisionen .....	15
2.2 Orsaker till överskridanden enligt myndigheterna .....	17
2.3 Åtgärder för att minska framtida överskridanden .....	19
<b>3 Systemstöd</b> .....	<b>22</b>
3.1 Kartläggning av systemstöd – vad använder sig myndigheterna av idag? .....	22
3.2 Vilka utmaningar upplever myndigheterna kopplat till systemstöd? .....	26
3.3 Regeringskansliets reflektioner kopplat till systemstöd.....	29
<b>4 Begrepp och uppställningsformer</b> .....	<b>30</b>
4.1 Översyn av begrepp .....	30
4.2 Genomgång av uppställningsformer .....	33
<b>5 Analys</b> .....	<b>41</b>
5.1 Intern styrning och kontroll hos myndigheterna .....	41
5.2 Intern styrning och kontroll inom Regeringskansliet .....	49
5.3 Regeringens styrning och kontroll.....	53
5.4 ESV:s sammanfattande slutsatser och bedömningar .....	57
<b>6 ESV:s förslag</b> .....	<b>63</b>
6.1 Förändrad uppställningsform i budgetunderlaget .....	63
6.2 Förändrade uppställningsformer i myndighetens årsredovisning samt i årsredovisning för staten.....	66
6.3 Utveckling av stöd samt kartläggning av intern process .....	68
6.4 Förändrade föreskrifter och allmänna råd.....	69
6.5 Konsekvenser av ESV:s förslag .....	70
<b>Referenser</b> .....	<b>74</b>
Lagar, förordningar och föreskrifter.....	74
Offentligt tryck.....	74
Rapporter och andra handlingar från myndigheter .....	74
Regeringshandlingar.....	75
Webbsidor .....	75
<b>Bilaga 1 Uppdragsbeskrivning</b> .....	<b>76</b>
<b>Bilaga 2 – ESV:s delrapportering Prognoser för beställningsbemyndigande inför budgetpropositionen</b> .....	<b>77</b>
Uppdraget .....	77

Befintliga prognoser.....	77
Behovet av uppdaterade prognoser.....	79
Kan myndigheterna lämna uppdaterade prognoser?.....	81
Förslag .....	82
Konsekvenser.....	86
<b>Bilaga 3 Enkätfrågor till myndigheter .....</b>	<b>87</b>
<b>Bilaga 4 Enkätfrågor till Regeringskansliet.....</b>	<b>89</b>
<b>Bilaga 5 Exempeltabell budgetunderlaget .....</b>	<b>90</b>
<b>Bilaga 6 Exempeltabell årsredovisning .....</b>	<b>91</b>

## Sammanfattning

Ekonomistyrningsverket (ESV) har på uppdrag av regeringen kartlagt och analyserat vilka systemstöd som myndigheterna använder för att hantera och redovisa sina beställningsbemyndiganden. ESV har även kartlagt de vanligaste orsakerna till att bemyndiganderamen överskridits 2016–2021, och analyserat varför. Vidare har ESV analyserat om det går att öka förståelsen för beställningsbemyndiganden genom att förändra begrepp eller uppställningsformer.

Baserat på kartläggningen kan ESV konstatera att problemen och utmaningarna med att hantera beställningsbemyndiganden ofta är resultatet av bristande styrning och kontroll – såväl hos enskilda myndigheter som i de delar av processen som hanteras inom Regeringskansliet. Dessutom menar både Riksrevisionen och myndigheterna att det finns otydligheter i regelverken som medför en ökad risk för överskridanden.

ESV konstaterar att en del i den bristande interna styrningen och kontrollen hos myndigheterna beror på avsaknad av ändamålsenliga systemstöd. I rapporten identifierar ESV ett antal funktioner som är viktiga för att kunna hantera beställningsbemyndiganden på ett effektivt sätt. Dessa funktioner kan finnas i *ett* systemstöd eller i flera olika som är integrerade med varandra.

De förslag som ESV presenterar i rapporten handlar bland annat om att förändra uppställningsformen i budgetunderlaget och i myndighetens årsredovisning så att framförallt kopplingen mellan beställningsbemyndiganden och framtida anslagsnivåer tydliggörs. Vidare föreslår ESV att det generella stödet till myndigheter bör utvecklas samt att den interna processen för beställningsbemyndiganden inom Regeringskansliet tydliggörs.

Utöver dessa förslag ser ESV även att en vidareutveckling av Hermes behöver göras för att myndigheterna på sikt ska kunna rapportera beställningsbemyndiganden i systemet. ESV bedömer att en sådan utveckling möjliggör en effektivare hantering av beställningsbemyndiganden, minskar risken för fel samt ökar möjligheterna till en god styrning och kontroll.

ESV bedömer att förslagen som presenteras i rapporten leder till en ökad förståelse för beställningsbemyndiganden hos såväl myndigheter som inom Regeringskansliet. ESV bedömer att det på sikt kan det leda till att riksdag och regering får mer tillförlitliga beslutsunderlag som ger en tydligare och mer fullständig bild av hur det framtida budgetutrymmet ser ut.

# 1 Inledning och bakgrund

I detta kapitel presenterar vi kortfattat bakgrunden till uppdraget samt tidigare utredningar och rapporter som har skrivits inom området. Det innehåller även vår tolkning och avgränsning av uppdraget. Avslutningsvis presenterar vi de arbetsmetoder som vi har använt.

## 1.1 Beställningsbemyndiganden

Beställningsbemyndigande är ett tillstånd som en statlig myndighet i vissa fall behöver för att få ingå ekonomiska åtaganden som medför utgifter som ska finansieras med framtida anslag. Den här typen av tillstånd behövs eftersom myndigheterna får anslag för endast ett år i taget medan mycket av det myndigheterna arbetar med sker på längre sikt än så.<sup>1</sup> Ett beställningsbemyndigande sätter ett tak för hur stora åtaganden en myndighet får ha i slutet av budgetåret som ska finansieras med framtida anslag.

Bakgrunden till att beställningsbemyndiganden infördes en gång i tiden var att det, framförallt inom försvarsområdet, fanns stora skillnader mellan beställnings- och leveranstidpunkten. Regeringen ansåg då att man behövde införa ett system som både visade hur stora åtaganden som hade gjorts och som skulle finansieras av framtida anslag, samt tidpunkten för anslagsutfallet. Bemyndigandesystemet utvecklades senare till att även användas för infrastrukturella anskaffningar och transfereringsverksamhet.

### 1.1.1 Bestämmelser om beställningsbemyndiganden

Bestämmelserna om beställningsbemyndiganden begränsar både regeringens och myndighetens möjligheter att göra ekonomiska åtaganden som binder upp framtida anslag. Samtliga åtaganden i slutet av året ska rymmas inom den ram som riksdagen har beslutat om. Riksdagen beslutar om beställningsbemyndiganden per anslag efter förslag från regeringen i budgetpropositionen. Regeringen fördelar sedan ut dem på aktuella anslagsposter. Myndigheterna kan sedan beställa varor, besluta om bidrag, ersättningar, lån eller liknande som medför utgifter under senare budgetår än det år som budgeten avser, förutsatt att det är för det ändamål och inom det belopp som regeringen har beslutat i regleringsbrevet för budgetåret.<sup>2</sup>

Under de senaste dryga 20 åren har omfattningen av och antalet ekonomiska åtaganden som ingåtts med stöd av bemyndiganden ökat. Reglerna har stramats upp

---

<sup>1</sup> ESV 2017:75, *Ekonomiska bindningar på statens budget*, Ekonomistyrningsverket, 2017.

<sup>2</sup> ESV 2021:42, *Prisnivå för samhällsinvesteringar i myndigheternas budgetunderlag*, Ekonomistyrningsverket, 2021.

och fleråriga ekonomiska åtaganden måste sedan 2011 vara begränsade i tid.<sup>3</sup> Sedan ett par år tillbaka följs även utestående åtaganden avseende äldre bemyndiganden upp i myndigheternas årsredovisningar och i årsredovisning för staten.

### 1.1.2 Regelverken som styr beställningsbemyndiganden

Regelverken om beställningsbemyndiganden har sin grund i **regeringsformen** (1974:152). I **regeringsformens** 9 kap. 8 § andra stycket anges bl.a. att regeringen inte får ta upp lån eller göra andra ekonomiska åtagande för staten utan riksdagens medgivande. Utgångspunkten är alltså att det måste finnas ett bemyndigande från riksdagen för att binda upp framtida anslag.

Av 6 kap. 1 § **budgetlagen** framgår att regeringen för det ändamål och intill det belopp som riksdagen beslutat för budgetåret får beställa varor samt besluta om bidrag, ersättningar, lån eller liknande som medför utgifter under senare budgetår än det år som budgeten avser. Regeringen får dock utan särskilt bemyndigande göra ekonomiska åtaganden för staten om dessa uppgår till högst tio procent av ett anvisat anslag, dock högst tio miljoner kronor. Av 6 kap. 2 § **budgetlagen** framgår vidare att regeringen får göra sådana åtaganden för staten som är nödvändiga för att den löpande verksamheten ska fungera tillfredställande. Det finns alltså regler om bemyndiganden för att regeringen, och i förlängningen myndigheterna, ska kunna bedriva verksamhet med längre perspektiv än det pågående året.

I 17 § **anslagsförordningen** (2011:223) anges att för det ändamål och till det belopp som regeringen beslutat för budgetåret, får en myndighet beställa varor eller tjänster samt besluta om bidrag, ersättningar, lån eller liknande som medför utgifter under följande budgetår. En myndighet ska enligt 18 § **anslagsförordningen** i sin årsredovisning redovisa samtliga åtaganden som medför utgifter under följande budgetår mot bemyndiganderamen.

Enligt 1 kap. 3 § **förordningen (2000:605) om årsredovisning och budgetunderlag** ska myndigheter under regeringen årligen upprätta och till regeringen lämna en årsredovisning och ett budgetunderlag. Dessa ska kortfattat ge underlag för regeringens uppföljning, prövning eller budgetering av myndighetens verksamhet. Årsredovisningen ska enligt 2 kap. 4 § innehålla en anslagsredovisning. I 6 kap. 1 § anges det, att det i anslagsredovisningen bl.a. ska framgå i vilken utsträckning myndigheten har beställt varor eller tjänster eller beslutat om bidrag, ersättning, lån eller liknande som medför utgifter under följande budgetår, med stöd av ett sådant bemyndigande som avses i 17 § första stycket **anslagsförordningen**.

<sup>3</sup> Bet. 2021/22:KU10, *Granskning av statsrådets tjänsteutövning och regeringsärendenas handläggning*, Konstitutionsutskottet, 2021.

Anslagsredovisningen ska också omfatta utestående åtaganden av detta slag som ingåtts med stöd av bemyndiganden som beslutats tidigare år.

### 1.1.3 Bemyndiganderamar för 2022

För budgetåret 2022 har 68 myndigheter anslag med beslutade beställningsbemyndiganden. Det totala värdet för dessa uppgår 2022 till 604 miljarder kronor. Det inkluderar anslag inom 21 av totalt 27 utgiftsområden. Den största ramen för beställningsbemyndiganden finns inom utgiftsområde 22 Kommunikationer, där bland annat anslag för transportinfrastruktur ingår.<sup>4</sup> Av den totala ramen står sju myndigheter för mer än 85 procent.<sup>5</sup>

## 1.2 Tidigare rapporter och uttalanden om beställningsbemyndiganden

Hanteringen och redovisningen av beställningsbemyndiganden upplevs ofta som komplex och området har varit föremål för granskningar och utredningar av såväl riksdagens utskott som av Riksrevisionen och ESV.

### 1.2.1 Konstitutionsutskottets granskningsärenden

Konstitutionsutskottet (KU) har vid ett par tillfällen granskat regeringens beredning och redovisning av beställningsbemyndiganden. I ett ställningstagande från 2021<sup>6</sup> framhåller KU att om riksdagen ger regeringen ett bemyndigande om att ingå ekonomiska åtaganden som medför utgifter under kommande år, innebär det att riksdagen förbinder sig att anvisa medel för de betalningar som måste göras när åtagandet infrias. Vidare framhåller utskottet att förslag om bemyndiganden därför bör beredas och prövas på motsvarande sätt som anslag.

KU anser alltså att beställningsbemyndiganden bör prövas lika noggrant som anslagen eftersom de ekonomiska åtaganden som ingår har en tydlig effekt på budgeten. Vidare innebär KU:s ställningstagande att redovisningen av beställningsbemyndiganden, dvs. informationen om de utestående åtaganden som finns vid årets slut och kommande års infrianden, måste vara korrekt och fullständig eftersom redovisningen ligger till grund för riksdagens beslut om anvisning av anslagsmedel för budgetåret.

### 1.2.2 Riksrevisorns årliga rapporter

Riksrevisionen har genom åren uppmärksammat ett antal problem i hanteringen av beställningsbemyndiganden hos myndigheterna. I Riksrevisorns årliga rapport 2021<sup>7</sup>

<sup>4</sup> Prop. 2021/22:1, *Budgetpropositionen för 2022*, avsnitt 9.5 Beställningsbemyndiganden, tabell 9.9.

<sup>5</sup> Trafikverket, Styrelsen för internationellt utvecklingsarbete, Försvarets materielverk, Statens energimyndighet, Försvarsmakten, Vetenskapsrådet och Arbetsförmedlingen.

<sup>6</sup> Bet. 2021/22:KU10, *Granskning av statsrådets tjänsteutövning och regeringsärendenas handläggning*, Konstitutionsutskottet, 2021.

<sup>7</sup> Riksrevisionen, *Riksrevisorns årliga rapport 2021*, DNR: 1.2.2-2020-0786, 2021.

lyfter Riksrevisionen ett antal iakttagelser som knyter an till en bristande kvalitet i bemyndiganderedovisningar. Det handlar bland annat om brister i myndigheternas interna styrning och kontroll, i regelverk och i regeringens styrning av myndigheter. Flera myndigheter har överskridit bemyndiganderamarna genom att de har ingått åtaganden för perioder efter det slutår för beställningsbemyndigandet som regeringen angett i myndighetens regleringsbrev. Riksrevisionen menar vidare att det inte heller är tillräckligt tydligt i anslagsförordningen med tillhörande föreskrifter vad som utgör ett åtagande som kräver bemyndigande.

En annan iakttagelse som Riksrevisionen gör i den årliga rapporten 2021 och som de har påpekat under ett antal år, är brister i kontrollen hos flera myndigheter. Riksrevisionen menar att myndigheterna bör stärka den interna styrningen och kontrollen av beställningsbemyndiganden. Även Riksrevisionen framhåller vikten av att redovisningen av beställningsbemyndiganden är korrekt eftersom den visar hur stora åtaganden som myndigheterna har gjort utifrån de ramar som riksdagen har beslutat.

I den årliga rapporten 2021 bedömer också Riksrevisionen att regeringens styrning är otydlig och att det behövs tydligare regler för inomstatliga åtaganden och om de ska ingå i bemyndiganderedovisningen. Om reglerna är otydliga ger de, enligt Riksrevisionen, myndigheter utrymme att anpassa redovisningsprinciperna för att kunna hålla sig inom bemyndiganderamar. Det, menar Riksrevisionen, kan leda till att myndigheterna intecknar mer framtida anslag än vad riksdagens intentioner är.

I Riksrevisorns årliga rapport 2022<sup>8</sup> lämnade Riksrevisionen inga modifierade revisionsberättelser eller revisionsrapporter med avseende på beställningsbemyndiganden. Det behöver dock inte betyda att problemen inte längre kvarstår. Riksrevisionen bedömer att det arbete som påbörjats hos myndigheter för att stärka den interna styrningen och kontrollen av beställningsbemyndiganden behöver fortsätta.

### 1.2.3 ESV:s tidigare uppdrag kopplat till beställningsbemyndiganden

ESV fick 2017 i uppdrag av regeringen att kartlägga och analysera tillämpningen av beställningsbemyndiganden. Kartläggningen skulle bland annat svara på vilken typ av avtal som ingåtts eller beslut om bidrag som fattats med stöd av dessa och varför det varit nödvändigt att ingå fleråriga ekonomiska åtaganden om framtida utbetalningar. Bakgrunden till ESV:s uppdrag var att regeringen önskade få en bättre bild av hur hanteringen av beställningsbemyndiganden går till på myndigheterna och i Regeringskansliet. I rapporten lämnar ESV bland annat förslag om att regeringen

<sup>8</sup> Riksrevisionen, *Riksrevisorns årliga rapport 2022*, DNR: 1.2.2-2021-1056, 2022.

bör införa ett krav att myndigheter ska redovisa utestående åtaganden från tidigare bemyndiganden, s.k. äldre bemyndiganden.<sup>9</sup>

### 1.3 ESV:s uppdrag

Av ESV:s regleringsbrev 2022<sup>10</sup> framgår att ESV ska genomföra en kartläggning och analys av de systemstöd som myndigheter använder sig av och som ligger till grund för redovisningen av ekonomiska åtaganden och infrianden av dessa i förhållande till tilldelade beställningsbemyndiganden. Inom ramen för uppdraget ska ESV även analysera om det går att skapa förebilder för utformning av systemstöd och i så fall lämna förslag om hur sådana bör spridas till myndigheterna.

ESV ska även kartlägga de vanligaste orsakerna till de överskridanden som skett mellan åren 2016 och 2021 och analysera varför dessa uppstått.

Vidare ska ESV analysera om förståelsen för systemet med beställningsbemyndiganden kan ökas genom att förändra begrepp eller uppställningsformer och i så fall lämna förslag om detta.

#### 1.3.1 Delrapportering om prognoser för beställningsbemyndiganden

Uppdraget till ESV innefattar även en kartläggning och analys av förutsättningarna för att inhämta en prognos från myndigheterna om åtaganden och infrianden för innevarande års beslutade beställningsbemyndiganden. Syftet med prognosen är att regeringen, i arbetet med budgetpropositionen, ska få ta del av mer aktuell information än den som myndigheterna lämnar i budgetunderlaget.

Denna del av uppdraget redovisades och rapporterades till regeringen den 25 maj 2022 och återfinns i sin helhet i bilaga 2 till denna rapport.

#### 1.3.2 ESV:s tolkning av uppdraget och den bakomliggande problematiken

Mot bakgrund av de tidigare granskningar och utredningar som vi har beskrivit ovan, samt beaktat det uppdrag som ESV har fått i regleringsbrevet för 2022, tolkar vi det som att uppdraget som helhet handlar om att säkerställa att riksdagen får tillförlitliga underlag för att kunna fatta välgrundade beslut som påverkar det framtida budgetutrymmet.

En utgångspunkt för att myndigheterna ska kunna lämna korrekt information om ingångna avtal och hur dessa förhåller sig till den bemyndiganderam som myndigheten har fått tilldelad, är att myndigheterna har en god intern styrning och

<sup>9</sup> ESV 2017:75, *Ekonomiska bindningar på statens budget*, Ekonomistyrningsverket, 2017.

<sup>10</sup> Se bilaga 1 för uppdragsbeskrivningen i ESV:s regleringsbrev 2022.

kontroll. Den ska säkerställa att myndigheten har kontroll över utestående åtaganden och hur dessa förväntas infrias.

I Riksrevisorns årliga rapporter de senaste åren, återkommer Riksrevisionen till att myndigheternas bemyndiganderedovisning är ett problemområde som ofta har sin grund i just brister i den interna styrningen och kontrollen. Dessa brister skulle kunna innebära att underlagen som regeringen, och i förlängningen riksdagen, får kopplat till beställningsbemyndiganden inte är korrekta och fullständiga.

ESV tolkar därmed att uppdraget att kartlägga och analysera å ena sidan de överskridanden som skett, och å andra sidan de systemstöd som myndigheterna använder sig av idag, handlar om att säkerställa att det beslutsunderlag som regeringen lämnar till riksdagen är tillförlitligt.

Vad gäller att se över begrepp och uppställningsformer tolkar ESV uppdraget som att det främst är kopplingen mellan beställningsbemyndigande och anslagsredovisningen som behöver tydliggöras – särskilt mot bakgrund av KU:s tidigare granskningsärenden av beställningsbemyndiganden.

## **1.4 Metod**

I arbetet med uppdraget har ESV genomfört enkätundersökningar riktade till såväl myndigheter som departement samt genomfört workshops och uppföljande intervjuer. Vi har även utgått från tidigare lämnade rapporter och utredningar som berör området. Slutligen har vi haft löpande avstämningar med Regeringskansliet.

### **1.4.1 Enkätundersökning**

Vi har genomfört en enkätundersökning med 13 frågor.<sup>11</sup> Det främsta syftet med enkäten var att från myndigheterna inhämta information som inte går att utläsa från de styrande eller uppföljande dokumenten (regleringsbrev, instruktion, årsredovisning m.fl.). Exempelvis handlar det om information om vilka systemstöd myndigheterna använder eller hur myndigheterna upplever komplexiteten kopplat till begrepp och uppställningsformer för beställningsbemyndiganden.

Enkäten skickades till totalt 68 myndigheter varav 63 svarade. Det motsvarar en svarsfrekvens på 93 procent.

---

<sup>11</sup> Se bilaga 3 Enkätfrågor till myndigheter.

#### 1.4.2 Workshops samt uppföljande intervjuer med myndigheter

ESV har genomfört två workshops där totalt 12 myndigheter har deltagit.<sup>12</sup> Urvalet gjordes med utgångspunkt att få en så stor variation av myndigheter som möjligt. Det slutliga urvalet inkluderade därför myndigheter av olika storlek, med mer eller mindre komplex verksamhet, olika typer av verksamhet (bidrag, infrastruktur), olika storlek på ram för beställningsbemyndigande samt även myndigheter som tilldelats beställningsbemyndiganden med någon form av delat ansvar<sup>13</sup>.

För att komplettera materialet från workshops och enkäter har ESV även ställt följdfrågor som antingen besvarats genom intervju eller skriftligen via e-post.

#### 1.4.3 Enkätfrågor och intervjuer med personer på Regeringskansliet

För att få med Regeringskansliets perspektiv och roll i processen för hantering av beställningsbemyndiganden i vår kartläggning och analys har fem enkätfrågor skickats till totalt nio departement.<sup>14</sup> Frågorna, som har besvarats av anställda som i någon form arbetar med hantering av beställningsbemyndiganden, handlar i första hand om begrepp och uppställningsformer kopplade till processen för beställningsbemyndiganden, men även om utmaningar i processen som sådan.

Enkätfrågorna har skickats och även besvarats via e-post. I vissa fall har följdfrågor besvarats vid ett uppföljande möte med ett aktuellt departement.

#### 1.4.4 Dokumentstudier

I fråga om överskridanden har vi utgått från Riksrevisorns årliga rapporter 2017–2022. Till viss del har vi även hämtat information från ESV:s årliga rapporter om myndigheternas ekonomiadministrativa regelefterlevnad (EA-uppföljning, EA-värdering), främst för identifiering av överskridanden. Vi har också inhämtat information från myndigheternas olika styrande eller uppföljande dokument, såsom årsredovisningar, budgetunderlag och regleringsbrev. För att samordna våra slutsatser och förslag har även ESV:s tidigare lämnade rapporter och utredningar inom området legat till grund för den här rapporten.

<sup>12</sup> Deltagande myndigheter i ESV:s workshops om beställningsbemyndiganden var Havs- och vattenmyndigheten, Statens Jordbruksverk, Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, Naturvårdsverket, Post- och telestyrelsen, Styrelsen för internationellt utvecklingsarbete, Skogsstyrelsen, Rådet för Europeiska socialfonden i Sverige, Försvarsmakten, Tillväxtverket, Trafikverket och Vetenskapsrådet.

<sup>13</sup> Delat ansvar för ett bemyndigande innebär att regeringen har beslutat att en myndighet ska ha redovisningsansvaret för bemyndiganderamen medan en annan myndighet har rätt att göra åtaganden och besluta om utbetalningar. Ett annat exempel är när den redovisningsansvariga myndigheten ger en annan myndighet rätt att göra åtaganden som ska redovisas mot anslaget.

<sup>14</sup> Arbetsmarknadsdepartementet, Försvarsdepartementet, Infrastrukturdepartementet, Kulturdepartementet, Miljödepartementet, Näringsdepartementet, Socialdepartementet, Utbildningsdepartementet och Utrikesdepartementet.

#### 1.4.5 Löpande avstämningar med Regeringskansliet

Vi har under projektet haft flera avstämningsmöten med Regeringskansliet (Finansdepartementet) om frågor som har dykt upp under arbetets gång.

## 2 Överskridanden av bemyndiganderam

Enligt uppdragsbeskrivningen ska ESV kartlägga orsaker till de överskridanden av myndigheternas bemyndiganderamar som skett mellan åren 2016 och 2021 och analysera varför dessa uppstått.

I detta kapitel redogör vi för de orsaker till överskridande som Riksrevisionen konstaterar i Riksrevisorernas årliga rapporter 2017–2022. Därefter redogör vi för de orsaker som myndigheterna själva anger och som har framkommit i enkätundersökningen samt vid de två workshops som ESV anordnade för ett urval av myndigheter.

Slutligen redogör vi för vilka åtgärder som myndigheterna vidtagit för att nya överskridanden inte ska ske samt vilka tillvägagångssätt som myndigheterna ser skulle kunna minska risken för framtida överskridanden generellt.

### 2.1 Orsaker till överskridanden enligt Riksrevisionen

Riksrevisionen lämnar varje år en årlig rapport till riksdagen som omfattar de viktigaste iakttagelserna från effektivitetsrevisionen och den årliga revisionen.<sup>15</sup> Inom den årliga revisionen granskar Riksrevisionen myndigheternas årsredovisningar för att bedöma om redovisningen är tillförlitlig och om räkenskaperna är rättvisande samt om ledningens förvaltning följer lagar och regler. När det kommer till beställningsbemyndiganden uppgår dessa ofta till betydande belopp för staten och det är därför av extra vikt att redovisningen av åtaganden är korrekt och fullständig så att riksdagen och regeringen kan bedöma framtida budgetutrymme.

I de senaste årens rapporter konstaterar Riksrevisionen återkommande att myndigheternas bemyndiganderedovisning är ett område som skapar problem i myndigheternas redovisning. De senaste fem åren har det varje år, förutom 2021 då inga överskridanden skedde, varit mellan en och sju myndigheter som har överskridit sina bemyndiganderamar. Det har varit olika myndigheter varje år och endast en myndighet har överskridit sin bemyndiganderam vid två tillfällen under perioden. I följande avsnitt beskriver vi de vanligaste orsakerna till att myndigheter överskrider sina bemyndiganderamar enligt Riksrevisorernas årliga rapporter 2017–2022.

#### 2.1.1 Brister i myndigheternas interna styrning och kontroll

En av orsakerna till att vissa myndigheter överskrider sina bemyndiganderamar är, enligt Riksrevisionen, brister i myndighetens interna styrning och kontroll. Detta är något som Riksrevisionen påtalar i samtliga årliga rapporter 2017–2022.

<sup>15</sup> SFS 2002:1022, *Lagen om revision av statlig verksamhet m.m.*, Finansdepartementet, 12 § samt SFS 2014:801, *Riksdagsordningen*, Justitiedepartementet, 9 kap. 18 §.

Riksrevisionen understryker att redovisningen av åtaganden omfattas av samma krav på intern styrning och kontroll som redovisningstransaktioner. Det innebär att de uppgifter som myndigheten lämnar om hur ett bemyndigande utnyttjats ska vara verifierbara och löpande följas upp.<sup>16</sup>

I den årliga rapporten som avser räkenskapsåret 2020 skriver Riksrevisionen att en orsak till att myndigheterna har problem med att skapa god intern styrning och kontroll för beställningsbemyndiganden är att de ofta saknar IT-system som stöder hanteringen av dem. Stora inslag av manuella moment i hanteringen ökar risken för fel. Här menar Riksrevisionen att användningen av ett systemstöd kan ge bättre kontroll av bemyndigandena.

### 2.1.2 Delat ansvar och brutna ansvarskedjor

Vissa myndigheter har vad Riksrevisionen kallar delat ansvar för hanteringen av bemyndiganden. Det innebär exempelvis att det är en myndighet som fattar beslut om utbetalningen medan den faktiska utbetalningen görs av en annan myndighet som disponerar det aktuella anslaget och som också har bemyndiganderamen. En sådan uppdelning av ansvaret gör att redovisning av beställningsbemyndiganden blir än mer komplex. Riksrevisionen anser att en myndighet som tilldelats ett bemyndigande, där en annan myndighet får göra åtaganden, inte kan förväntas ta ansvar för och intyga den interna styrningen och kontrollen eftersom den inte har möjlighet att säkerställa intern styrning och kontroll för hela ansvarskedjan. Riksrevisionen menar vidare att en sådan hantering medför risk för att åtaganden inte redovisas fullständigt och riktigt.

Riksrevisionen menar även att det inom en och samma myndighet finns utmaningar med ansvarskedjor. Ofta är det olika delar av verksamheten som ansvarar för beslut och utbetalningar respektive redovisning av myndighetens åtaganden. Här anser Riksrevisionen att kunskapen hos de verksamheter som hanterar åtaganden behöver förbättras liksom uppföljningen mot bemyndiganderamarna.

### 2.1.3 Otydlig reglering

I Riksrevisorns årliga rapport 2019 lyfter Riksrevisionen en aspekt av den reglering som finns inom området och hur den kan leda till brister i den interna styrningen och kontrollen. Riksrevisionen tar upp ett exempel på en myndighet som avsiktligt valde att förskjuta utbetalningen till en bidragsmottagare till nästkommande år, utan att ha ett bemyndigande för att göra detta. Anledningen var att bidragsvillkoren inte var uppfyllda. Detta innebar att myndigheten överskred sina befogenheter enligt anslagsförordningen (2011:223) eftersom myndigheten saknade bemyndigande att förskjuta utbetalningen till kommande budgetår. Exemplet visar att det finns en

<sup>16</sup> SFS 2011:223, *Anslagsförordningen*, Finansdepartementet, ESV:s föreskrifter till 18 §.

inneboende motsättning i det gällande regelverket kopplat till bemyndiganden. Myndigheten hade tillsynes två alternativ: att betala ut till en mottagare som inte uppfyllde kraven, eller att överskrida sin befogenhet.

Riksrevisionen menar även att reglerna för vad som utgör ett åtagande som kräver bemyndigande från regeringen inte är tillräckligt tydliga. I föreskrifter till anslagsförordningen framgår att ett åtagande är ett avtal eller en utfästelse som är bindande och som leder till framtida utgifter som ska finansieras med anslag. En utfästelse om ett bidrag är bindande om en handling blivit överlämnad till mottagaren eller om andra omständigheter visar att utfästelsen är avsedd att vara känd. Här menar Riksrevisionen att det saknas en närmare beskrivning av vad sådana omständigheter skulle kunna vara, vilket innebär att det är otydligt när ett åtagande uppstår. Det, menar Riksrevisionen, innebär i sin tur svårigheter för myndigheterna att redovisa åtaganden på ett korrekt sätt.

Riksrevisionen har även noterat att det finns avvikelser mellan styrningen i regleringsbrev å ena sidan, och i de förordningar som styr myndigheternas utbetalningar av stöd å andra sidan. Exempel som tas upp är stödet till energieffektivisering och renovering av flerbostadshus där ansvaret är delat mellan Boverket och länsstyrelserna. Länsstyrelserna fattar beslut om bidrag enligt förordningen (2016:837) om stöd för renovering och energieffektivisering i vissa bostadsområden. Enligt förordningen var det möjligt för länsstyrelserna att ta beslut som går utöver slutåret för Boverkets bemyndiganderam enligt regleringsbrevet.

## 2.2 Orsaker till överskridanden enligt myndigheterna

Den enkätundersökning som vi skickade till myndigheter med en bemyndiganderam för 2022, innehöll tre frågor kopplade till överskridanden. Två av dessa frågor riktade sig enbart till myndigheter som har fått modifierade revisionsberättelser på grund av överskridande av bemyndiganderam eller att åtaganden har gjorts utan någon bemyndiganderam under perioden 2016-2021 (totalt 18 stycken).<sup>17</sup> Dessa två frågor handlade dels om vad berörda myndigheter bedömde var orsaken till att överskridandet skedde, dels vilka åtgärder som de, eller någon annan aktör, har vidtagit för att nya överskridanden inte ska uppstå.

Den tredje frågan kopplat till överskridande riktade sig till samtliga myndigheter och handlade om vad de tror skulle kunna minska risken generellt för att överskridanden sker.

I följande avsnitt redogör vi för myndigheternas svar på dessa tre frågor.

<sup>17</sup> Se bilaga 3 Enkätfrågor till myndigheter (pkt. 12 och 13).

### 2.2.1 Svårtolkat regelverk

Av de totalt 18 tillfrågade myndigheterna anger en tredjedel (6 stycken) felaktig tolkning av regelverk och regleringsbrev som orsak till överskridande av bemyndiganderamarna.

Vad gäller svårtolkade regelverk nämner Centrala studiestödsnämnden (CSN) regleringen av körkortslån som ett exempel. I förordning (2018:1118) om körkortslån anges att beslut om att bevilja körkortslån är giltigt i ett år och att giltighetstiden får förlängas med två år om det inträffar händelser som låntagaren inte kan råda över. Det innebär i praktiken att om giltighetstiden på lånet förlängs kan det leda till att lånets slutår infaller senare än bemyndigandets slutår. Eftersom regelverket angående förlängningar av giltighetstiden kunde innebära att slutåret överskreds, har CSN fått slutåret förlängt med ett år i regleringsbrevet. Därmed ska denna situation inte kunna uppstå framöver.

Några myndigheter svarar även att tolkningen av vad som utgör ett åtagande gör området komplext vilket i sin tur kan innebära att myndigheten ingår åtaganden som den inte har bemyndigande för.

Även i de workshops som ESV har genomfört framkom att just otydligheten i det nuvarande regelverket medför en ökad risk för att överskridanden sker. Det som framhölls var framförallt svårigheten i att bedöma när ett åtagande uppstår.

### 2.2.2 Brister i den interna styrningen och kontrollen

Fem myndigheter anger att det var brister i den interna styrningen och kontrollen som orsakade överskridandena. Brister i den interna kontrollen hänger delvis ihop med bristande intern förståelse, vilket tre andra myndigheter anger som orsak till att ett överskridande har skett. Det som framförallt lyfts fram är en bristande intern förståelse kopplat till vilka konsekvenser som ett misstag kan få. En av myndigheterna anger t.ex. att orsaken till överskridandet var en bristande förståelse för kopplingen mellan prognostiserad anslagsbelastning för de kommande åren och dess påverkan på bemyndiganderamen.

### 2.2.3 Senarelagd verksamhet och för lågt satta växelkurser

Tre av de tillfrågade myndigheterna anger att orsaken till överskridandet har varit att den planerade utbetalningstakten i beviljade projekt inte har följts. Det har lett till att utestående åtaganden inte har minskat i den takt som de ursprungliga projekt- och utbetalningsplanerna angav. En myndighet menar att detta är en ständig risk för att det blir överskridanden – särskilt ju längre projekten löper eftersom risken då ökar att genomförandetakten påverkas av omvärldsfaktorer. Detta har särskilt varit ett problem under Coronapandemin.

Av de myndigheter som deltog under workshopen berättade flera om problemet med senarelagd verksamhet. Bland annat lyfte Rådet för Europeiska socialfonden i Sverige (ESF-rådet) utmaningen med att många projekt inte rekviderar medel i den takt som det är tänkt. När detta inträffar riskerar ESF-rådet att slå i bemyndigandet vilket medför att de inte kan bevilja medel till nya projekt förrän året därpå. Detta ser ESF-rådet som kontraproduktivt eftersom det i praktiken innebär att EU-medel som Sverige redan har fått beviljade, via exempelvis socialfonden, inte kan nyttjas fullt ut. Det innebär i så fall att en viss del av fonden förblir outnyttjad vid programperiodens slut.

Statens Jordbruksverk (Jordbruksverket) har liknande utmaningar kring utnyttjandet av EU-medlen. Jordbruksverket vill främja ett så högt utnyttjande av programmedlen som möjligt, men i vissa fall kan ramen för beställningsbemyndigande, i kombination med att stödmottagarna inte rekviderar bidrag i planerad takt, leda till att hela programbudgeten inte utnyttjas. Om utbetalningarna inte görs i förväntad takt kan Jordbruksverket inte besluta om nya åtaganden eftersom det då finns en risk att utestående åtaganden vid årets slut överskrider beslutad ram.

En annan utmaning som både ESF-rådet, Jordbruksverket och Vetenskapsrådet nämner är växelkurserna. EU-programmen som beslutas sträcker sig över flera år och är beslutade i euro, ofta till en låg växelkurs, medan myndigheternas bemyndiganderamar beslutas i svenska kronor. Om valutakursen ändras påverkas storleken på de utbetalningar som myndigheterna erhåller från EU. Eftersom växelkursen för EU-programmen ofta är lågt satt, ökar risken för att det finns mer pengar kvar i slutet av programperioden än planerat. Det innebär att myndigheterna i vissa fall inte hinner besluta om nya åtaganden inom programperioden och därmed riskerar att inte nyttja redan beslutade EU-medel fullt ut. Detta kan även få följd effekter för storleken på EU-medel för framtida programperioder.

## **2.3 Åtgärder för att minska framtida överskridanden**

I detta avsnitt redogör vi för vilka åtgärder som myndigheterna, eller någon annan aktör, har vidtagit för att minska risken för att nya överskridanden uppstår. Vi redogör även för svaren som myndigheterna gav på frågan som handlade om vad myndigheterna generellt tror skulle kunna minska risken för att överskridanden sker.

### **2.3.1 Tätare uppföljning, bättre prognoser samt fler utbildningsinsatser minskar risken för nya överskridanden**

Mer än hälften av de tillfrågade myndigheterna (10 stycken) som har överskridit sina bemyndiganderamar under den senaste femårsperioden anger att de följer upp bemyndiganden mer kontinuerligt för att undvika nya framtida överskridanden. Flera myndigheter har infört, eller håller på att införa, nya rutiner och processer för

uppföljning samt utveckla prognoser för anslagsbelastning och beställningsbemyndiganden.

Fem myndigheter anger även att de har efterfrågat justeringar av bemyndiganderamen för att få en ram som är mer ändamålsenlig för verksamheten. Justeringarna handlar främst om att man har fått en förlängd bemyndiganderam där slutåret har senarelagts. Detta angränsar även till ett annat område som tre myndigheter angav, nämligen en tätare och fördjupad dialog med Regeringskansliet kring utvecklingen av åtagandena och hur dessa påverkar bemyndiganderamen.

Vidare anger cirka en tredjedel av myndigheterna (fem stycken) att de har ökat kunskapen internt genom att bl.a. göra utbildningsinsatser och ta fram stödmaterial till berörd personal. Man har även arbetat med att informera om bemyndiganden generellt till både handläggare, chefer och ekonomipersonal för att få en bredare spridning av kunskapen inom myndigheten.

En myndighet anger att de har ett pågående införandeprojekt av ett nytt systemstöd som hanterar bidrag och som signalerar om det finns risk för att överskridanden sker.

### 2.3.2 Ökad planering och uppföljning samt ett bra systemstöd kan minska risken för överskridanden generellt

På frågan om vad som generellt kan minska risken för att överskridanden uppstår anger myndigheterna att det framförallt är en kombination av god intern styrning och kontroll kopplat till planering och uppföljning samt ett mer ändamålsenligt systemstöd som kan minska risken för att överskridanden uppstår.

#### *God intern styrning och kontroll kopplat till planering och uppföljning*

Drygt en tredjedel av myndigheterna (21 stycken) nämner något om vikten av att ha en god intern styrning och kontroll kopplat till framförallt planering och uppföljning. Här menar de svarande att en ökad uppföljning skulle kunna minska risken för överskridanden. Som exempel anges att det krävs goda interna rutiner samt en löpande och tät uppföljning. Uppföljningen behöver även ta hänsyn till tidigare gjorda prognoser för att kunna upptäcka eventuella avvikelser på ett tidigt stadié.

#### *Ökad intern förståelse*

Cirka en tredjedel (19 stycken) svarar även att en ökad förståelse och tydlighet kring vad beställningsbemyndiganden och bemyndiganderamar är kan minska risken för överskridanden. Generellt krävs en god förståelse hos alla inblandade för vad ett bemyndigande innebär och hur kopplingen mot anslagshanteringen ser ut. Flera myndigheter menar att man internt behöver öka förståelsen för vikten av att redovisningen blir korrekt. Framförallt är det viktigt att personer som fattar beslut har

kunskap om vad besluten innebär. En myndighet anger att det ofta är okunskap som leder till ett överskridande.

Några myndigheter efterlyser stödmaterial eller någon form av vägledning för att öka förståelsen internt. Vägledningen behöver rikta sig till de personer på myndigheterna som fattar beslut om åtaganden.

### *Bättre systemstöd*

Cirka en tredjedel (18 stycken) svarar att ett ändamålsenligt systemstöd (utan manuell handpåläggning) skulle kunna minska risken för överskridanden av bemyndiganderamen. Här ges förslag på integrerade systemstöd (i exempelvis Agresso) som skulle kunna varna om det finns risk för framtida överskridanden.

### *Ökad dialog med Regeringskansliet och mer anpassning till omvärlden*

Övriga kommentarer som lämnas av ett tiotal myndigheter handlar om att bemyndiganderamarna bör ses över oftare och anpassas efter omvärlden i större utsträckning. För vissa myndigheter finns behov av att ha bemyndiganderamar som kan ta höjd för osäkerhet i projekt. Det ges även förslag på att bemyndiganderamarna skulle vara mer flexibla där en viss avvikelse skulle tillåtas.

Fem myndigheter anger att kontakten och kommunikationen med Regeringskansliet är en viktig förutsättning för att bemyndiganderedovisningen ska fungera tillfredsställande. I dagsläget lämnar myndigheten en bedömning av beställningsbemyndiganden i samband med budgetunderlaget i mars år 0. Beslutade ramar läggs så småningom in i regleringsbrevet för år 1. Utfallet som ska rymmas inom bemyndiganderamen fastställs först i bokslutet för år 1 och rapporteras in i Hermes i början år 2. Det innebär att den bedömning som myndigheten lämnar i början av år 0 kan följas upp mot ett faktiskt utfall först två år senare. Därför menar myndigheterna att avstämningar med Regeringskansliet bör vara en del i uppföljningen av beställningsbemyndiganden.

## 3 Systemstöd

I detta kapitel redogör vi för ESV:s kartläggning och analys av de systemstöd som myndigheterna idag använder sig av vid hantering, redovisning och uppföljning av beställningsbemyndiganden. I kapitlet beskriver vi även utmaningar som myndigheterna och Regeringskansliet har tagit upp kopplat till systemstöd. Som ett exempel återger vi Naturvårdsverkets olika utmaningar och framtida utvecklingsarbete kopplat till verksamhetens beställningsbemyndiganden.

### 3.1 Kartläggning av systemstöd – vad använder sig myndigheterna av idag?

Enkätundersökningen omfattar fem frågor som specifikt handlar om vilka eventuella systemstöd myndigheterna använder sig av när de hanterar, redovisar och följer upp beställningsbemyndiganden. I detta avsnitt redogör vi för svaren på dessa frågor.

Av enkätsvaren framgår att lite mer än hälften (33 stycken) av myndigheterna använder Excel som främsta stöd för hantering, redovisning och uppföljning av beställningsbemyndiganden. Även om flertalet myndigheter anger i sina svar att de använder sig av ett eller flera systemstöd eller IT-stöd (ex. ärendehanteringssystem, avtalssystem, planerings- och prognosystem) går det utifrån enkätsvaren också att utläsa att de i de flesta fall endast hämtar data från dessa system och sedan använder Excel för att sammanställa, beräkna och följa upp. Utifrån enkätsvaren och även utifrån de diskussioner som vi har haft med myndigheterna under workshops och efterföljande intervjuer blir det tydligt att det i nuläget inte finns någon myndighet som använder ett och samma systemstöd för hela processen – från planering och handläggning till redovisning, uppföljning och utbetalning. Det finns ett par exempel där flera delar av processen sker i ett och samma system, men där det ändå krävs manuell hantering, exempelvis när det gäller avstämning mot tilldelad bemyndiganderam eller prognostisering av framtida infrianden. Detta sker allt som oftast manuellt i Excel.

Av enkäten går det vidare att utläsa att 26 myndigheter bedömer att de har ett ändamålsenligt systemstöd som säkerställer en god intern styrning och kontroll av processen för beställningsbemyndiganden. Det innebär dock att mer än hälften av myndigheterna (37 stycken) antingen saknar ett systemstöd helt, eller anser att det systemstöd som de använder inte är ändamålsenligt eller uppfyller kraven på god intern styrning och kontroll.

Några myndigheter menar att de inte är i behov av ett avancerat systemstöd främst med hänvisning till omfattningen på myndighetens bemyndiganderam. Andra anledningar som lyfts är att verksamheten inte är särskilt komplex och att

beställningsbemyndiganden därför kan hanteras på ett både ändamålsenligt och tillförlitligt sätt i Excel.

I kommande avsnitt tar vi upp och beskriver några exempel på systemstöd som myndigheterna har angivit att de använder sig av för hantering av myndighetens beställningsbemyndiganden.

### 3.1.1 Unit4 Business World (tidigare Agresso)

Ett flertal myndigheter använder sig av Unit4 Business World (UBW) som systemstöd när det gäller hantering av myndighetens beställningsbemyndiganden. UBW är ett affärssystem som tillhandahålls av Unit4, främst anpassat för serviceorganisationer. Affärssystemet kan kombineras med en rad olika systemlösningar beroende på verksamhetens behov.

En myndighet anger exempelvis att de använder sig av modulen för projekthantering i UBW för verksamhetens beställningsbemyndiganden. Myndigheten menar dock att den funktionalitet som systemlösningen erbjuder inte fullt ut är anpassad till de behov som följer av bemyndiganderedovisningen, vilket innebär att hanteringen behöver kompletteras med andra typer av systemstöd eller manuell hantering.

En annan myndighet använder sig av planeringsmodulen i UBW. När ett nytt åtagande ingås registrerar myndigheten beslutet i systemet tillsammans med information om planerade framtida utbetalningar kopplade till åtagandet. Varje beslut får en specifik kod i systemet som sedan används även vid kontering av rekvisitionen för utbetalningen. Eftersom både beslut och utbetalningar märks med en specifik kod kan myndigheten på ett effektivt sätt, både löpande och i samband med bokslut, följa upp utestående åtaganden. Det är också möjligt att generera olika rapporter från systemet för exempelvis upprättande av årsredovisning och budgetunderlag.

En myndighet anger att de har skapat en specialdesignad rapport i UBW i syfte att på ett enkelt sätt följa upp verksamhetens beställningsbemyndiganden. Rapporten visar myndighetens ingående åtaganden, infrianden och utestående åtaganden.

### 3.1.2 SAP

En myndighet anger att de använder affärssystemet SAP, i kombination med tillhörande rapportverktyg Business Objects, som systemstöd för bland annat hantering av myndighetens beställningsbemyndiganden. SAP är ett integrerat ekonomi- och logistikhanteringssystem som kopplar samman verksamhetens planering med faktiskt utfall och redovisning.

Myndigheten beskriver att det löpande arbetet med beställningsbemyndiganden omfattar flera olika moment. Bland annat bryts myndighetens investeringsplan ned i

olika projekt. Projekten används sedan som utgångspunkt för beräkning av myndighetens behov av beställningsbemyndiganden. I systemet delas projekten in i olika kategorier, där de projekt som kräver ett beställningsbemyndigande ingår i beräkningen av behovet för beställningsbemyndiganden medan de projekt som inte kräver ett beställningsbemyndigande filtreras bort och hamnar således utanför beräkningen. I SAP finns även myndighetens ekonomiska redovisning vilket innebär att projekten enkelt kan kopplas samman med det ekonomiska utfallet och infrianden kopplade till projekten kan därmed effektivt beräknas.

Myndigheten beskriver SAP som ett effektivt systemstöd med goda möjligheter till spårbarhet för de olika delarna i beräkningen av utestående åtaganden. Myndigheten menar att det är viktigt att systemet som används för beställningsbemyndiganden kan ge stöd för kontinuerlig och effektiv uppföljning eftersom det ofta mot slutet av budgetåret handlar om att nå upp till de anslagsramar som myndigheten fått utan att riskera att överskrida beslutade bemyndiganderamar.

### 3.1.3 Prisma (Platina)

Flera myndigheter, främst inom områden med förmedling av forskningsbidrag, anger att de använder sig av ärendehanteringssystemet Prisma för hantering och uppföljning av myndighetens beställningsbemyndiganden. I Prisma skapas först en utlysningstil med information om bland annat totala medel som forskare kan ansöka om. Filen läses sedan över till myndighetens ekonomisystem (UBW) där olika koder läggs till, för att sedan läsas tillbaka till Prisma. Forskare skickar sedan in ansökningar om forskningsmedel i Prisma och när beslut fattas skapas avtalsfiler som läses över till en avtalsmodul i UBW. Av enkätsvaren framgår att det även går att lägga in budget för utlysningar i systemet och att det vid beslut även registreras en utbetalningsplan i Prisma som skickar information till UBW där utbetalningsfiler skapas. När en utbetalning är gjord skickas information om utbetalningen tillbaks till Prisma och möjliggör uppföljning av utestående åtaganden per projekt.

Även om systemstöden hos de myndigheter som använder Prisma i flera fall är integrerade framgår det av enkätsvaren att hanteringen av myndighetens beställningsbemyndiganden ändå kräver viss manuell handpåläggning och uppföljning i exempelvis Excel.

### 3.1.4 Egenutvecklade systemstöd

Förutom ovan nämnda system använder flera myndigheter egenutvecklade systemstöd för hantering av beställningsbemyndiganden. I följande avsnitt beskriver vi ett urval av dessa systemstöd översiktligt.

## *Nyps*

Nyps är ett egenutvecklat ärendehanteringssystem som förvaltas av Tillväxtverket. Systemet togs i drift 2007 och används av myndigheter och organisationer som beslutar om stöd ur de regionalpolitiska medlen (exempelvis länsstyrelserna) samt även av den som söker stöd. I systemet registreras, bereds och beslutas ansökningar om stöd, förskott, utbetalningar och eventuella återkrav. Idag hanteras bland annat EU-stöd i Nyps, men också Företagsstöd och en förenklad stödform som kallas för Basprojekt.<sup>18</sup>

Ungefär 18 procent av de som svarat på enkäten, vilket motsvarar 11 myndigheter, anger att de använder Nyps som systemstöd för att hantera verksamhetens beställningsbemyndiganden. Av svaren framgår att myndigheterna använder Nyps som en slags bas, där bland annat information om fattade beslut, utestående åtaganden och utbetalningar registreras. Det framgår även att myndigheterna använder andra system för att hela processen för beställningsbemyndiganden ska kunna täckas in. Exempelvis använder flera myndigheter UBW för den ekonomiska redovisningen och Excel för uppföljning och prognosarbete.

En myndighet anger att det i Nyps går att få fram kvartalsrapporter som kan användas för uppföljning och till bemyndiganderedovisningen vid årsbokslut. Det finns även rapporter som visar enskilda åtaganden med information om beslutsår och transaktioner.

## *BMR*

Ett annat egenutvecklat systemstöd som en myndighet beskriver i enkäten är BMR (förkortning för bemyndiganderedovisning). BMR importerar information om avtal och avrop från ett separat upphandlings- och beställningssystem. I BMR går det sedan att filtrera utifrån specifika kriterier för bemyndiganderedovisningen, exempelvis utifrån inköpskategori, organisation, datum för avtal eller avtalstyp. Myndighetens olika verksamheter hanterar sina egna avtal och ansvarar också för att alla uppgifter för respektive avtal lämnas till ekonomienheten som sedan upprättar en total sammanställning. Exempel på sådana uppgifter är vilken anslagspost som avses, eventuella mängdförändringar, omvärderingar, utfall för innevarande år och planerade infrianden avseende kommande år. BMR möjliggör också för myndigheten att få en samlad bild över totala åtaganden och det går även att söka på enskilda avtal. I systemet finns även en logg över alla förändringar som har gjorts samtidigt som det alltid går att komma åt ursprunglig data. Faktiskt utfall hämtas direkt från den ekonomiska redovisningen i UBW och används främst som stöd vid exempelvis

<sup>18</sup> <https://nypscentralen.tillvaxtverket.se/vara-tjanster/nyps-2020>.

prognostisering. Informationen är kodad med avtalsnummer vilket möjliggör uppföljning på avtalsnivå. BMR används även för arkivering av avtal och prognoser.

Myndigheten nämner även att det skulle kunna finnas möjlighet att bygga in kontroller för kvalitetssäkring i det nuvarande systemet. Kontroller som idag görs separat i Excel.

### *PLANit*

PLANit är ett annat egenutvecklat systemstöd för beställningsbemyndiganden. Systemet används för både planering och uppföljning av olika insatser som ska hanteras av myndigheten. I systemet registrerar myndigheten verksamhetens avtal och åtaganden med information om bland annat belopp och datum samt fördelning per år för respektive åtagande. Eventuella ändringar som görs efter avtalsdatum registreras löpande i systemet.

Själva handläggningen av myndighetens insatsärenden hanteras i ett separat system – Trac. Av enkätsvaret framgår att det finns integrationer mellan Trac och PLANit och även kopplingar till myndighetens ekonomisystem UBW.

För löpande uppföljning och även analys av utestående åtaganden i relation till den beslutade bemyndiganderamen använder myndigheten sig av ett beslutsstödsystem. Information från bland annat PLANit (myndigheten har även andra system som information hämtas ifrån) läses över till beslutsstödsystemet. Där skapas sedan standardiserade rapporter över totala utestående åtaganden. Från dessa rapporter kan myndigheten sedan utläsa information per anslagspost och följa upp mot den beslutade bemyndiganderamen.

## **3.2 Vilka utmaningar upplever myndigheterna kopplat till systemstöd?**

De utmaningar som myndigheterna lyfter kopplat till systemstöd handlar dels om avsaknaden av ändamålsenliga systemstöd, men kanske främst om avsaknaden av kopplingar mellan olika system. Många myndigheter menar att de idag använder systemstöd, som fungerar tillfredsställande, men att det ofta krävs flera system för att täcka in hela processen för beställningsbemyndiganden och att dessa system ofta inte är sammankopplade. Det leder till att arbetet med att följa upp och även prognosticera blir manuellt och tidskrävande. En myndighet nämner exempelvis att det systemstöd som de använder idag framförallt är ett stöd för själva handläggningen av åtaganden och utbetalningar, men att de saknar stöd för arbetet med att ta fram tillförlitliga prognoser för anslag och beställningsbemyndiganden. En annan myndighet vittnar om samma problematik och menar att bristen på ett gemensamt systemstöd gör det svårt att sammankoppla de delar av processen som

sker ute i verksamheten (exempelvis avtalshantering) med resterande delar (utbetalning, uppföljning, redovisning etc.).

En annan utmaning som nämns är problematiken kring brutna ansvarskedjor. En myndighet menar att för vissa beställningsbemyndiganden delas ansvarskedjan med andra myndigheter, dvs. en myndighet har fått en tilldelad bemyndiganderam och är därmed ansvarig för redovisning av ramen, men även andra myndigheter har rätt att ingå åtaganden som ska redovisas mot ramen. Om det då saknas ett ändamålsenligt systemstöd som kan hantera information från alla parter försvåras både redovisning och uppföljning.

Merparten av myndigheterna menar dock att den största utmaningen med processen är den manuella hanteringen, dels ur ett riskperspektiv men också med avseende på nedlagd arbetstid. Myndigheterna menar att ett ändamålsenligt systemstöd som kan hämta och sammanställa information från andra system (exempelvis avtalssystem och ekonomisystem) skulle underlätta hanteringen och skapa utrymme för ett mer omfattande analys- och prognosarbete.

### 3.2.1 Naturvårdsverkets utmaningar kopplat till processen för beställningsbemyndiganden

Naturvårdsverkets internrevision genomförde under 2021 en granskning av myndighetens bemyndiganderedovisning.<sup>19</sup> Syftet med granskningen var att utvärdera den interna styrningen och kontrollen i arbetet med bemyndiganden. I samband med granskningen noterade internrevisionen tre förbättringsförslag:

- Styrning och arbetssätt behöver förbättras
- Interna kontroller behöver utvecklas och utgå från ett riskbaserat arbetssätt
- Behov av IT-stöd för arbetet med bemyndigandeuppföljning

Vad gäller behovet av IT-stöd för bemyndigandeuppföljningen, visade granskningen att uppföljningen sker manuellt i Excelfiler. Information om ärenden hämtas manuellt från bidragens olika system för handläggarstöd, exempelvis Prisma. Informationen från handläggningen överförs sedan manuellt till ekonomisystemet för redovisning och bokföring (Agresso och Proceedo). Förutom handläggarstöd och ekonomistöd används även ett system för inköp och upphandling (Tendsign). Även om Agresso och Proceedo är integrerade med varandra, så är de inte integrerade med andra system. Tendsign är inte integrerat med något annat system hos myndigheten.

I samband med internrevisionens granskning framkom det att det mest väsentliga för att effektivisera och minimera risk för fel i bemyndigandearbetet är att tillse att

<sup>19</sup> Naturvårdsverket, *Granskningsrapport: Bemyndiganderedovisning NV-06428-21*, 2021.

behovet av IT-stöd för uppföljningsarbetet ses över. Myndighetens befintliga arbetssätt innebär att det krävs ett omfattande manuellt och resurskrävande arbete för att säkerställa att bemyndiganden inte överskrids. Avstämningsmöten med flera funktioner ska hållas och det behöver säkerställas att uppgifter förmedlas från olika processer i IT-stöden. Enligt interrevisionsrapporten medför detta en risk för ett ineffektivt arbete med bemyndigandeuppföljningen samt en risk att redovisningen inte är tillförlitlig och rättvisande. Baserat på ovan nämnda iakttagelser rekommenderades myndigheten att ta fram en behovsinventering och kravställning för ett lämpligt IT-stöd för bemyndigandeuppföljningen.

### *Naturvårdsverkets kravställning på systemstöd*

Baserat på den information som framgår av ovan nämnda granskningsrapport har ESV varit i kontakt med Naturvårdsverket för att få en djupare förståelse för de utmaningar som myndigheten har kopplat till beställningsbemyndiganden, men också för att få information om vilka eventuella förbättringsåtgärder som myndigheten arbetar med.

Vid intervjun bekräftar Naturvårdsverket att myndighetens behov av systemstöd är stort. Framst med hänsyn till att myndigheten har många anslag som är kopplade till flera olika typer av verksamheter. Vissa ramar för beställningsbemyndiganden kan också nyttjas av andra myndigheter, framst länsstyrelserna, med anslag som Naturvårdsverket har tilldelats, vilket försvårar såväl hantering, redovisning som uppföljning.

Naturvårdsverket upplever själva att den nuvarande hanteringen av beställningsbemyndiganden är ineffektiv och att det finns stora risker för fel till följd av den manuella och personberoende hanteringen. Även om myndigheten har flera system som bland annat hanterar information från handläggningen, redovisning och bokföring samt en avtalskatalog för inköp och upphandling, görs bemyndigandeuppföljningen idag manuellt i Excelfiler. Ovan nämnda system fungerar bra vart och ett för sig, men de är inte integrerade med varandra vilket skapar ineffektivitet i verksamheten. Det finns inte heller någon kodsträng som kan koppla ihop informationen med redovisningen.

Med anledning av internrevisionens rapport, där Naturvårdsverket rekommenderades att ta fram en behovsinventering och kravställning för ett lämpligt IT-stöd för bemyndigandeuppföljningen, utarbetar myndigheten just nu en sådan kravspecifikation. I stora drag ser man att ett framtida IT-stöd behöver ha följande tre delar:

- En avtalsbas där alla tecknade avtal registreras
- Ett ekonomisystem för redovisning och bokföring

- Ett IT-stöd för budget- och prognosuppföljning

Utöver ovan nämnda system ser man även att man behöver ha någon form av BI-verktyg (business intelligence) som kan hämta data från de olika systemen och visualisera den på ett bra sätt (t.ex. Power-BI).

### 3.3 Regeringskansliets reflektioner kopplat till systemstöd

Av svaren på de fem enkätfrågor (se bilaga 4) som ESV har skickat till nio utvalda departement<sup>20</sup> framgår att vidareutveckling av Hermes i vissa delar skulle underlätta hanteringen och redovisningen av beställningsbemyndiganden.

Hermes är det gemensamma informationssystemet för Regeringskansliet och myndigheterna i den statliga redovisningsorganisationen. I Hermes har budgetprocessens olika deltagare tillgång till uppdaterad information. Systemet ger stöd i arbetet med statens budget samt i uppföljning och utvärdering av statens olika verksamheter.

I dagsläget gör myndigheterna ingen rapportering av beställningsbemyndiganden i myndighetsdelen av Hermes, däremot registreras nödvändiga uppgifter till budgetpropositioner och regleringsbrev manuellt i Regeringskansliets del av Hermes. Den fortsatta digitaliseringen av budgetprocessen innefattar bland annat utveckling av finansiella befogenheter i Hermes, dvs. på sikt ser ESV det som naturligt att myndigheterna även rapporterar in information om beställningsbemyndiganden i Hermes. Flera departement bekräftar också att en ökad användning av Hermes för myndigheternas inrapportering skulle underlätta hanteringen av beställningsbemyndiganden även på Regeringskansliet.

Ändringsbudgetar, som på senare år varit vanligt förekommande, nämns också som en faktor som ofta försvårar arbetet för såväl myndigheter som Regeringskansliet. Om en ändring av ett beställningsbemyndigande görs i en ändringsbudget innebär det ofta att ingående åtaganden inte överensstämmer med vad som redovisades i föregående budgetproposition eftersom enskilda myndigheter inte har ett fastställt utfall i Årsredovisning för staten att utgå ifrån. Om den senaste informationen istället alltid skulle finnas i Hermes skulle den manuella hanteringen kunna minskas och därmed även risken för felaktig registrering.

<sup>20</sup> Arbetsmarknadsdepartementet, Försvarsdepartementet, Infrastrukturdepartementet, Kulturdepartementet, Miljödepartementet, Näringsdepartementet, Socialdepartementet, Utbildningsdepartementet och Utrikesdepartementet.

## 4 Begrepp och uppställningsformer

Enligt uppdragsbeskrivningen<sup>21</sup> ska ESV analysera om förståelsen för systemet med beställningsbemyndiganden kan ökas genom att förändra begrepp eller uppställningsformer och i så fall lämna förslag om detta.

Vad gäller att se över begrepp och uppställningsformer, tolkar ESV den delen av uppdraget som att det främst är kopplingen mellan beställningsbemyndigande och anslagsredovisning som behöver tydliggöras. KU har i tidigare betänkanden slagit fast att ekonomiska åtaganden som ingås med stöd av beställningsbemyndiganden har en tydlig budgeteffekt. Beställningsbemyndiganden upplevs av många som ett komplext område, med svåra begrepp och där kopplingen till anslag inte alltid tycks vara självklar att förstå. En fråga som därför blir aktuell att ställa, är om en förändring av begrepp och uppställningsformer, skulle kunna tydliggöra kopplingen och på så sätt öka förståelsen för beställningsbemyndiganden generellt.

I avsnitt 1.1.2 beskrivs regelverket för beställningsbemyndiganden översiktligt. ESV har också i tidigare rapporter och handledningar<sup>22</sup> redogjort för de begrepp och regler som gäller för beställningsbemyndiganden. I ESV:s rapport *Ekonomiska bindningar på statens budget* gör ESV en översiktlig genomgång av viktiga begrepp kopplat till bemyndiganden. I ESV:s handledning *Beställningsbemyndiganden och åtaganden i den löpande verksamheten* förklaras bl.a. när myndigheter måste ha ett beställningsbemyndigande och hur dessa ska redovisas i årsredovisningen och budgetunderlaget samt hur informationen i regleringsbrev ska tolkas.

I detta kapitel redovisar vi myndigheternas och Regeringskansliets reflektioner kring begrepp och uppställningsformer och om förståelsen för systemet med beställningsbemyndiganden kan öka genom att förändra dessa. I kapitlet görs även en översiktlig genomgång av uppställningsformerna.

### 4.1 Översyn av begrepp

I rapporten *Ekonomiska bindningar på statens budget* från 2017 pekar ESV på att det finns vissa begrepp som utomstående kan ha svårt att förstå. Exempel på begrepp som lyfts är ekonomiska åtaganden, infrianden och omvärderingar. I rapporten drar dock ESV slutsatsen att myndigheterna inte anser att det är begreppen som är problemet utan snarare tillämpningen av begreppen.

<sup>21</sup> Se bilaga 1 för uppdragsbeskrivningen i ESV:s regleringsbrev 2022.

<sup>22</sup> ESV 2017:75, *Ekonomiska bindningar på statens budget*, Ekonomistyrningsverket, 2017 samt ESV 2013:52, *Handledning Beställningsbemyndiganden och åtaganden i den löpande verksamheten*, Ekonomistyrningsverket, 2014.

I den enkät som ESV skickade ut till myndigheter och departement kopplat till ESV:s nuvarande uppdrag, ställdes frågor kring sådana begrepp som är grundläggande för förståelsen för och hanteringen av beställningsbemyndiganden. Frågorna som ställdes handlade bland annat om myndigheterna och departementen ansåg att en förändring av befintliga begrepp skulle öka förståelsen för och hanteringen av beställningsbemyndiganden. Exempel på begrepp som presenterades i enkäten var ”beställningsbemyndiganden”, ”infrianden” och ”åtaganden”.

I följande avsnitt beskriver vi myndigheternas syn på begrepp och en eventuell förändring av dessa.

#### 4.1.1 Myndigheternas reflektioner kopplat till begrepp

Drygt hälften av myndigheterna (35 stycken) anger att en förändring av begrepp skulle underlätta förståelsen för och hanteringen av beställningsbemyndiganden medan resterande myndigheter (28 stycken) inte anser det.

Av de myndigheter som är för en förändring uppger några att det är svårt att förstå begreppen medan andra inte anser att det är begreppen i sig som utgör problem. Det är snarare bristen på vägledning och information kopplat till begreppen som är problematiskt. Svårigheten ligger i att förstå alla underliggande siffror som bygger upp de grundläggande begreppen. Vissa anser också att språket är ålderdomligt.

De myndigheter som inte ser behov av någon förändring uppger bland annat att de är bekanta med begreppen och att begreppen i sig inte utgör ett problem. Vidare lyfter några myndigheter att det endast är ett begränsat antal personer som arbetar med beställningsbemyndiganden och att det finns en poäng i att begreppen är desamma över tid.

#### *Beställningsbemyndigande – ett omdiskuterat begrepp*

Begreppet beställningsbemyndiganden är ett onödigt krångligt begrepp menar vissa och föreslår istället ”framtida åtaganden” som ett alternativt och mer tydligt begrepp. En annan myndighet anser att begreppet ”ram för framtida utbetalningar/åtaganden” vore mer tydligt än nuvarande benämning. På en av workshopträffarna föreslogs ”Ekonomiska åtaganden på framtida anslag” som ett alternativt sätt att beskriva beställningsbemyndiganden. Ytterligare förslag som tagits upp är ”utbetalade medel” och ”kvarstående icke utbetalade medel” (eftersom ett åtagande är ett beslut om att teckna in medel på ett anslag för kommande år).

En myndighet svarar att de, oavsett vilka begrepp som används idag, behöver använda fler begrepp internt på myndigheten. Detta nämndes även av flera myndigheter på de workshops som genomförts. Ett exempel på ett sådant internt begrepp är ”mängdförändring”. Andra exempel som kom upp var ”återtagna medel”

och ”utfall” istället för infriande. Även ”befarad överförbrukning” användes istället för befarat överskridande.

### *Förtydligande av begreppet åtaganden*

En myndighet ser behov av en regelförändring vad gäller begreppet ”åtagande”. Myndigheten anger i sitt svar i enkäten att det vore tydligare om begreppet ”åtagande” skulle begränsas till att gälla ett formellt tecknat avtal eftersom den nuvarande definitionen lämnar utrymme för tolkning. På workshopträffarna återkom flera myndigheter till att begreppet åtagande upplevs som otydligt. När uppstår egentligen ett åtagande? Hur definieras det? En myndighet lyfte också att det är svårt att särskilja vilka åtaganden som infriats (årets eller tidigare års åtaganden) vilket kan indikera på ett behov av att se över de olika uppställningsformerna för beställningsbemyndigandena.

### *Mer utbildning och vägledning skulle öka förståelsen för begreppen*

Flera myndigheter har också konkreta förslag på hur de tror att förståelsen för beställningsbemyndiganden kan ökas. Exempelvis föreslår de att ESV ger ut handledningar och webbaserade utbildningar som ger vägledning i hur man ska tänka när det kommer till beställningsbemyndiganden generellt, men också tydliggör innebörden av de begrepp som används.

#### 4.1.2 Departementens reflektioner kopplat till begrepp

Merparten av de tillfrågade departementen menar att det inte är begreppen i sig som är problemet. Fyra av totalt nio tillfrågade departement anger även att förändringar av begrepp troligtvis inte kommer att öka förståelsen utan snarare tvärtom skapa förvirring. Endast ett departement anser att begreppen bör ändras och anger framförallt ”beställningsbemyndiganden” och ”infrianden” som extra aktuella. Förslag på alternativa begrepp till beställningsbemyndiganden som ges är ”framtida åtaganden”, ”framtida anslagsbelastning” eller ”framtida utgifter”. För infrianden föreslås ”utbetalade åtaganden” som ett alternativ.

Övriga departement ställer sig neutrala till att ändra begrepp och menar att nuvarande begrepp är relativt tydliga.

I ESV:s dialog om uppdraget med Finansdepartementet har vissa begrepp diskuterats mer än andra. Finansdepartementet anger att *infrianden* upplevs som extra problematiskt eftersom det inte tydligt framgår att det innebär en påverkan på framtida anslag. Att begreppen inte är intuitiva, menar Finansdepartementet, minskar förståelsen för beställningsbemyndiganden.

### *Avsaknad av processbeskrivning och vägledning*

Några departement nämner att det idag inte finns någon vägledning eller instruktion gällande processen för beställningsbemyndiganden på Regeringskansliet. Det leder i många fall till att det tar lång tid för ny personal att lära sig både begrepp kopplade till, men också processen för, beställningsbemyndiganden. Av enkätsvaren framgår också att flera departement efterfrågar vägledning för att öka förståelsen kring beställningsbemyndiganden. Ett departement menar att det exempelvis inte finns någon uttalad process för hur den information som myndigheterna lämnar om beställningsbemyndiganden i exempelvis budgetunderlaget ska analyseras på Regeringskansliet vilket leder till att olika departement gör på olika sätt.

#### 4.1.3 Sammanfattning av reflektioner kring begreppen

Den bild som framkommer av både myndigheternas och departementens svar är alltså att begreppen i sig mycket väl kan behöva ses över, men att det framförallt är förståelsen för begreppen och förståelsen kring hur man ska tänka som är viktig för den som arbetar med beställningsbemyndiganden. Här menar både myndigheterna och departementen att det istället är mer vägledning och utbildning som skulle öka förståelsen för beställningsbemyndiganden.

## 4.2 Genomgång av uppställningsformer

Planering för och uppföljning av statens åtaganden i form av beställningsbemyndiganden sker genom ett antal olika underlag. Dessa underlag är en del av processen för hantering och redovisning av beställningsbemyndiganden – både internt hos myndigheterna, mellan myndigheter och Regeringskansliet samt internt inom Regeringskansliet.

### *Budgetunderlaget*

Myndigheten ska enligt 9 kap. 3 § förordningen (2000:605) om årsredovisning och budgetunderlag (FÅB) senast den 1 mars varje år lämna ett **budgetunderlag** till regeringen. Budgetunderlaget ska innehålla myndighetens förslag till finansiering av verksamheten de kommande tre åren. Av bestämmelserna framgår vidare att budgetunderlaget ska innehålla de förslag till bemyndiganden enligt 17 § första stycket anslagsförordningen (2011:223) som myndigheten behöver för att ingå åtaganden som medför utgifter under följande budgetår. Därutöver framgår att myndigheten ska ange under vilka år som det ekonomiska åtagandet beräknas medföra utgifter.

I ESV:s föreskrifter till 9 kap. 3 § FÅB anges hur myndigheter ska utforma budgetunderlaget i fråga om information om behov av beställningsbemyndiganden. Myndigheten ska i budgetunderlaget för varje slag av åtagande och ändamål ange det begärda bemyndigandebeloppet samt ange berört anslag och till vilket årligt belopp

de framtida utgifterna beräknas uppgå. Därutöver ska myndigheten även ange ett slutår för åtagandenas infriande. Prognosen som myndigheten lämnar avseende utestående åtaganden för nästkommande år (budgetåret) blir myndighetens förslag på ram för beställningsbemyndiganden till regeringen. Om myndigheten tidigare tilldelats ett bemyndigande för samma ändamål ska även utfallet för föregående år anges samt en prognos för innevarande år.

Den information som myndigheterna lämnar i budgetunderlaget ligger till grund för, men behöver inte överensstämma med, de beställningsbemyndiganden som regeringen sedan begär av riksdagen i budgetpropositionen. De bemyndiganderamar som slutligen föreslås i budgetpropositionen kan exempelvis ha påverkats av rambereidningen inom Regeringskansliet.

### *Regeringskansliets rambereidningstabell*

Underlagen till budgetpropositionen utgörs av myndigheternas inrapporterade budgetunderlag, men även andra underlag ingår i processen. I samband med rambereidningsprocessen, som sker inom Regeringskansliet, förs exempelvis dialoger mellan myndigheterna och Regeringskansliet där den interna rambereidningstabellen utgör mallen för inrapportering av beställningsbemyndiganden.

I rambereidningstabellen redovisas informationen specificerad per utgiftsområde. Tabellen omfattar, förutom en del kvalitativ information såsom exempelvis motiveringar till förändringar under rambereidningen, även information om följande:

- utestående åtaganden för utfallsåret (föregående år),
- myndighetens förslag till bemyndiganderam för nästkommande år (budgetåret),
- nya åtaganden för nästkommande år (budgetåret) samt
- beräknade infriade åtaganden för de tre nästföljande åren efter budgetåret, en kolumn per år.

Den sista kolumnen inkluderar en slutlig summering till och med begärt slutår.

I tabellen redovisas även prognoser på anslagsnivåer för nästkommande år (budgetåret) och de två efterföljande åren. Tabellen omfattar inte någon information om innevarande år. Det beror på att riksdag och regering redan fattat beslut om innevarande år i ett tidigare skede och rambereidningen utgör därmed inte ett tillfälle för myndigheter att äska ytterligare medel kopplat till redan beslutade ramar.

### *Budgetpropositionen*

Sammanställningen av beställningsbemyndiganden återfinns i avsnitt 9 *Statens investeringar och finansiella befogenheter* i regeringens budgetproposition. De beställningsbemyndiganden som regeringen begär av riksdagen sammanställs och

redovisas per utgiftsområde. Under respektive utgiftsområde i budgetpropositionen finns även en sammanställning av beställningsbemyndiganden per anslag. Som förslag till riksdagsbeslut sammanställs, för respektive utgiftsområde, begärda ramar samt tidsperiod för vilken åtaganden får ingås.

Ramen för beställningsbemyndigande benämns på olika sätt i budgetunderlaget respektive budgetpropositionen. Det beror på att budgetunderlaget visar myndighetens *förslag* till ram för beställningsbemyndiganden till regeringen medan budgetpropositionen visar regeringens *begärda* bemyndiganden av riksdagen. I vissa tabeller benämns ramen med begreppet ”Föreslagen bemyndiganderam” eller ”Beställningsbemyndigande”.

### ***Regleringsbrevet***

Om regeringen har tilldelat en myndighet ett beställningsbemyndigande under ett anslag redovisas detta i myndighetens regleringsbrev i avsnitt 4.3 *Finansiella villkor*. I regleringsbrevet fördelar regeringen ut beställningsbemyndigandet på aktuella anslagsposter.

Det i regleringsbrevet tilldelade beställningsbemyndigandet redovisas i tabellen i kolumnen som benämns ”Bemyndigande” och motsvaras av summan av planerade infrianden av åtaganden. Infriade åtaganden för perioden till och med slutåret redovisas i kolumnerna som benämns ”Infriade åtaganden”. Längst till höger i tabellen anges bemyndigandets slutår.

Fördelningen av infrianden per år kan vara antingen indikativ eller bindande för myndigheten. Detta anges som villkor till myndighetens beställningsbemyndigande. I ESV:s handledning *Beställningsbemyndiganden och åtaganden i den löpande verksamheten* framgår att om regeringen inte har reglerat något i regleringsbrevet bör myndigheten se bemyndiganderamens fördelning i tabellen (dvs. hur stor del av åtagandena som infrias respektive år) som bindande. Framgår det av villkoren att fördelningen är indikativ kan myndigheten själv avgöra hur åtagandenas infrianden fördelas mellan åren så länge infriandena ryms inom den tilldelade ramen.

### ***Myndighetens årsredovisning***

Enligt 6 kap 1 § FÅB finns regler om hur beställningsbemyndiganden ska redovisas i myndighetens årsredovisning.

I myndighetens årsredovisning används begreppet Tilldelat bemyndigande och beloppet ska motsvaras av det belopp som anges under ”Bemyndigande” i regleringsbrevet. I tabellen *Redovisning av beställningsbemyndiganden*<sup>23</sup> redovisas

<sup>23</sup> SFS 2000:605, *Förordning om årsredovisning och budgetunderlag*, Finansdepartementet, bilaga 3.

även ingående och utestående åtaganden för det aktuella räkenskapsåret samt utestående åtagandenas fördelning per år med avseende på när infrianden beräknas ske. Tabellen omfattar ingen information om bemyndigandets slutår och inte heller fördelningen mellan nya och infriade åtaganden under räkenskapsåret. Motsvarande uppgifter redovisas i förekommande fall även för äldre beställningsbemyndiganden.

### *Årsredovisning för staten*

Förordning (2011:231) om underlag för årsredovisning för staten reglerar hur beställningsbemyndiganden ska redovisas i Utfallet på statens budget (SBU). SBU ska innehålla redovisning av beslutade beställningsbemyndiganden och utfallet för dessa (9 §).

I Årsredovisning för staten 2021 (Skr. 2021/22:1) redovisas information om beställningsbemyndiganden i SBU i flera olika tabeller. Dels redovisas informationen i en totalsammanställning per utgiftsområde<sup>24</sup>, dels per anslag under respektive utgiftsområde och slutligen som en detaljerad uppställning i bilaga (t.ex. Bilaga 4), med uppgifter per utgiftsområde och per anslag. Samtliga tabeller innehåller såväl aktuella som äldre bemyndiganden.

I samtliga tabeller används benämningarna ”Beställningsbemyndigande” för ramen och utestående åtaganden anges med bokslutsdagen för det aktuella räkenskapsåret, ”Utestående åtaganden 20YY-12-31”. I budgetpropositionens tabeller per utgiftsområde används också begreppet ”Beställningsbemyndigande” medan det är enbart i Årsredovisning för staten som datum anges för utestående åtagande. Eftersom information om slutår inte anges i myndigheternas årsredovisningar anges det inte heller i Årsredovisning för staten.

#### 4.2.1 Myndigheternas reflektioner kopplat till uppställningsformer

I enkätundersökningen fick myndigheterna bland annat svara på frågan huruvida förändringar av uppställningsformer avseende beställningsbemyndiganden, i exempelvis regleringsbrev, budgetunderlag och årsredovisning, skulle underlätta förståelsen för och hanteringen av bemyndiganden.

Knappt hälften av myndigheterna (26 av 63 myndigheter) är positiva till en förändring av uppställningsformerna kopplade till beställningsbemyndiganden. I nedan avsnitt redogör vi för myndigheternas reflektioner.

<sup>24</sup> Skr. 2021/22:1, *Årsredovisning för staten 2021*, tabell 2.137 Beställningsbemyndiganden 2021, 2021.

### *De olika uppställningsformerna skiljer sig åt*

Flera myndigheter anger att uppställningsformerna som används i regleringsbrev och årsredovisning är bra, men menar att uppställningen i budgetunderlaget och beräkningen av infrianden är komplex och skiljer sig från övriga underlag.

Vad gäller regleringsbrevet så föreslår en myndighet att informationen i bemyndigandetabellen kanske borde presenteras tillsammans med anslagen, så att det tydligt framgår vad som gäller för respektive anslag istället för att läsaren ska behöva leta på tre ställen i regleringsbrevet. Samma myndighet föreslår att begreppet ”indikativ” borde ersättas med ”preliminär”. En annan myndighet föreslår vidare att tabellen i regleringsbrevet bör kompletteras med en summeringsrad per anslag.

På en av workshopträffarna beskrev en myndighet att de, för att underlätta förståelsen för tabellen i budgetunderlaget, använder sig av en intern tabell när de tar fram uppgifter till budgetunderlaget. I den interna tabellen har myndigheten delat upp raden för infriade åtaganden i två olika rader. Den ena raden omfattar myndighetens infriade åtaganden och den andra de åtaganden som, av någon anledning, inte kommer att infrias samt andra justeringar såsom exempelvis omvärderingar. Myndigheten menar att uppdelningen hjälper myndigheten att se vilka infrianden som förväntas belasta anslaget och inte.

Även om ESV:s kartläggning visar att många myndigheter anser att det finns viss förbättringspotential på nästan alla uppställningsformer så var det en myndighet som uttryckligen skrev att förändringar av tabellerna bör begränsas så långt det är möjligt för att undvika tidsseriebrott och för att undvika onödig begreppsförvirring. En annan myndighet ansåg istället att bemyndigandetabellerna bör ha samma uppställning i all redovisning.

### *Kopplingen mellan anslag och beställningsbemyndiganden behöver tydliggöras*

Utifrån de workshops som genomförts framkom inga ytterligare förslag på konkreta förändringar av tabeller. Det som däremot framkom och diskuterades var att flera myndigheter ser ett behov av att stärka förståelsen för sambandet mellan anslag och beställningsbemyndiganden. En myndighet funderade på om kopplingen mellan anslagsbelastning och beställningsbemyndiganden skulle kunna tydliggöras genom att införliva även ettåriga beslut i tabellen i budgetunderlaget.

#### 4.2.2 Departementens reflektioner kopplat till uppställningsformer

En av enkätfrågorna som ställdes till departementen handlade om huruvida förändringar av uppställningsformer i regleringsbrev, budgetunderlag, budgetpropositionen och årsredovisning skulle kunna underlätta förståelsen för och hanteringen av beställningsbemyndiganden.

*Viss förändring av uppställningsformer är önskvärd*

Av svaren att döma tycks det finnas ett större behov och en önskan om att ändra uppställningsformerna jämfört med att förändra begreppen. Till skillnad från begreppen, där endast ett fåtal av de tillfrågade departementen ansåg att de skulle ändras, anger hälften av departementen (fyra stycken) att ändring av uppställningsformer och tabeller vore önskvärd. Flera menar att det skulle underlätta redovisningen av beställningsbemyndiganden om uppställningsformen såg ut på samma sätt i de olika dokumenten.

De departement som uttrycker sig positivt till förändring av uppställningsformer och tabeller anger bland annat att tabellerna bör vara lika där så är möjligt och att rader som inte ska fyllas i tas bort. Ett förslag som nämns är att det borde läggas till en rad i budgetunderlaget som anger beräknat anslag. Ett annat förslag som lämnas är att tabellerna i vissa fall bör utökas med fler rader där exempelvis information om vad bemyndigandet avser och vad åtagandena innehåller ska redovisas, dvs. en form av underindelning med olika typer av samlade beslut. En sådan utökad informationsinsamling, menar ett departement, vore relevant även för riksdagen.

Några departement lyfter även problematiken kring att den Exceltabell som används internt på Regeringskansliet i hanteringen av beställningsbemyndiganden i ramberedningen inte är utformad på samma sätt som tabellerna i Hermes eller i budgetunderlaget. Informationen kan därför inte hämtas direkt från Hermes och klistras in i ramberedningstabellen, vilket är fallet för exempelvis anslag, utan istället behöver tabellen fyllas i manuellt. Det leder ofta till osäkerhet bland handläggare på Regeringskansliet och ökar risken för att felaktig information registreras. Av enkätsvaren framgår också att det i ramberedningstabellen saknas viss information om beställningsbemyndiganden. Ett departement nämner att det exempelvis saknas information om utestående åtaganden år 0 samt ingående åtaganden år 1, vilket gör att tabellen blir ofullständig och därmed svår att förstå.

Ett departement kommenterar att det finns svårigheter för de myndigheter som har åtaganden i andra valutor än svenska kronor. I nuvarande uppställningsform finns det inte utrymme för valutakursförändringar eftersom utestående åtaganden ska vara lika med bemyndiganderamen, vilken uttrycks i SEK.

I delrapporteringen till det här uppdraget föreslår ESV att myndigheterna bör lämna uppdaterade prognoser för beslutade beställningsbemyndiganden inför budgetpropositionen. ESV föreslår vidare att prognosen i huvudsak bör lämnas enligt samma struktur som i tabellen i budgetunderlaget och lämnar ett exempel på hur tabellen för prognosuppdatering skulle kunna se ut (se bilaga 2 för ESV:s delrapportering). Skillnaden jämfört med den tabell som används i budgetunderlaget

är att tabellen utökas med en ny rad där myndigheten specificerar när utestående åtaganden för år 0 beräknas infrias.

I diskussioner med Finansdepartementet har det framförts synpunkter på att det vore lämpligt om tabellen i budgetunderlaget innehåller motsvarande information som den exempeltabell som ESV lämnade i delrapporteringen för prognosuppdatering. Finansdepartementet menar att det skulle underlätta för användarna om tabellerna ser likadana ut.

Ett annat förslag, som framkommit från flera håll, är att kravet på att ange om den årsvisa fördelningen av infriade åtaganden är indikativ eller bindande, bör tas bort. Istället bör en indikativ fördelning vara den givna utgångspunkten och endast villkor som avviker från detta bör framgå av regleringsbrevet.

#### *Regeringskansliet efterfrågar ökad kvalitet på lämnad information*

Framförallt är det mer detaljerad information som Regeringskansliet tycks sakna. Ett departement menar att kraven på vad uppställningsformen i budgetunderlaget ska innehålla bör ta sin utgångspunkt i vilken information som bedöms relevant för att kunna ta fram en så korrekt och fullständig budgetproposition som möjligt. Bland annat anges äskandet av bemyndiganderam som en svag punkt. Om en myndighet äskar om mer medel i budgetunderlaget för innevarande år bör det finnas krav på att myndigheten ska lämna kommentar om detta. Myndigheten bör också alltid lämna kommentar om förhållandet mellan äskad ram och utfall och hur ramen förhåller sig till beräknad anslagsnivå för kommande år.

Ett departement påtalar att det i dag saknas reglering gällande vad myndigheterna ska analysera och kommentera i budgetunderlaget och att avsaknaden av reglering påverkar kvalitén på den information som Regeringskansliet får in. Ett konkret förslag som nämns, med syfte att öka kvalitén på den information som myndigheterna lämnar, är att ESV i föreskrifter till FÅB skulle kunna föreskriva att myndigheter som begär beställningsbemyndiganden i budgetunderlaget, ska analysera och lämna kommentarer på hur dessa bemyndiganden påverkar verksamheten kommande år. Idag är möjligheten att lämna kommentarer i budgetunderlaget dock begränsad.

Flera departement nämner att de uppgifter som myndigheterna lämnar en gång per år borde lämnas oftare. Åtagandena bör också vid behov kunna brytas ned i inrapporteringen från myndigheterna i form av samlade beslutstyper som årligen fastställs i regleringsbrev), dvs. olika typer av insatser eller projekt eftersom sammansättningen av åtagandena påverkar det totala åtagandet.

### *Kopplingen mellan beställningsbemyndiganden och anslag*

Även departementen menar att kopplingen mellan beställningsbemyndiganden och anslagsbelastningen behöver förtydligas. Det bör redan vid budgetunderlagets inrapportering framgå hur mycket av kommande års beräknade anslag som är uppbundet i redan ingångna åtaganden och hur det påverkar verksamheten. Med ett sådant arbetssätt minskar risken för ”oönskade” åtaganden i förhållande till vad som förväntas av verksamheten kommande år. Departementen menar att det vore lämpligt att detta i så fall regleras i föreskrifter för de anslag där det är relevant. På så sätt, menar departementet, tittar man inte bara på formalia kring bemyndigandena utan också på kopplingen till den löpande verksamheten och utrymmet för insatser kommande år.

Vissa departement nämner att det saknas instruktioner internt på Regeringskansliet och även i Hermes avseende hur ett beställningsbemyndigande fungerar och hur det ska beräknas, vilket innebär att det tar lång tid att lära sig området.

#### 4.2.3 Sammanfattning av reflektioner kring uppställningsformer

Flera myndigheter ser ett behov av att stärka förståelsen för sambandet mellan anslag och beställningsbemyndiganden. Förslag som lyfts fram är exempelvis att kopplingen mellan anslagsbelastning och beställningsbemyndiganden skulle kunna tydliggöras.

De synpunkter som departementen för fram handlar främst om att de olika tabellerna kan behöva ses över så att de i större utsträckning har samma uppställning. De tabeller som departementen framförallt lyfter fram är budgetunderlaget och den Exceltabell som används internt på Regeringskansliet i ramberedningsarbetet.

När det gäller budgetunderlaget menar departementen att uppställningsformen skulle kunna utökas med fler rader för att möjliggöra en utökad informationsinsamling till hjälp för ramberedningsarbetet på Regeringskansliet. Det vore även önskvärt att tydliggöra kopplingen mellan beställningsbemyndiganden och anslag genom att myndigheten anger hur stor del av kommande års beräknade anslag som är uppbundet i redan ingångna åtaganden.

Finansdepartementet framför synpunkter på att uppställningsformen i budgetunderlaget borde se ut på samma sätt som det exempel på prognostabell som ESV lämnade i delrapporteringen till det här uppdraget (se bilaga 2).

## 5 Analys

Regeringens uppdrag till ESV omfattar dels kartläggning och analys av vilka systemstöd myndigheterna använder sig av idag för hantering och redovisning av beställningsbemyndiganden, och dels kartläggning och analys av orsaker till de överskridanden som skett under perioden 2016-2021. Uppdraget handlar också om att analysera om förståelsen för systemet med beställningsbemyndiganden kan ökas genom att förändra begrepp eller uppställningsformer och i så fall lämna förslag om detta.

I vår analys har vi utgått ifrån att målet med myndigheternas rapportering av beställningsbemyndiganden är att ge såväl riksdag som regering en tillförlitlig bild av hur mycket av kommande års budgetutrymme som redan är uppbundet till följd av ingångna åtaganden. Baserat på informationen från våra kartläggningar har vi sett att problem och utmaningar kopplade till hanteringen av beställningsbemyndiganden ofta är ett resultat av bristande intern styrning och kontroll. Det kan handla om brister hos den enskilda myndigheten, men kartläggningen visar att det även finns brister i de delar av processen som hanteras inom Regeringskansliet. Utöver detta menar både Riksrevisionen och myndigheterna att det finns ottydligheter i regelverken som medför risk för att överskridanden sker.

I detta kapitel analyserar vi den information som har framkommit i våra kartläggningar avseende myndigheternas användande av systemstöd, orsaker till överskridanden samt myndigheternas syn på begrepp och uppställningsformer kopplade till beställningsbemyndiganden.

### 5.1 Intern styrning och kontroll hos myndigheterna

Merparten av de myndigheter som har överskridit sina ramar anger att den främsta orsaken till att överskridanden har skett är just brister i den interna styrningen och kontrollen, som till exempel omfattande manuell hantering, bristfälliga systemstöd samt bristande förståelse för beställningsbemyndiganden ute i verksamheten.

#### 5.1.1 Manuell hantering – riskfyllt och tidskrävande

Riksrevisionen har i tidigare rapporter pekat på att det finns stora inslag av manuella moment i hanteringen av beställningsbemyndiganden hos flertalet myndigheter, vilket ökar risken för att fel uppstår. Detta bekräftas också av en handfull myndigheter som anger att den manuella hanteringen är en stor utmaning; arbetet är tidskrävande och det är en hög risk för att felaktig information lämnas. Flera myndigheter använder exempelvis Excel vid uppföljning och planering av beställningsbemyndiganden. Information hämtas då från övriga system och läggs sedan manuellt in i Excel där exempelvis beräkning, uppföljning, avstämning och

prognostisering görs. Här menar Riksrevisionen att användande av ett systemstöd skulle kunna öka myndighetens kontroll av beställningsbemyndigandena. ESV är av samma åsikt som Riksrevisionen och menar att många myndigheter skulle kunna minska risken för att felaktiga uppgifter lämnas genom att använda systemstöd som exempelvis automatiskt hämtar data från andra system och där avstämningar mot tilldelade ramar sker per automatik.

Vissa myndigheter anger att den manuella hanteringen även bidrar till ett ineffektivt arbetssätt och att den arbetstid som läggs ner på att manuellt inhämta och bearbeta information om exempelvis nya åtaganden och utbetalningar istället skulle kunna läggas på att analysera utfall och skapa tillförlitliga prognoser. ESV menar att för att kunna ha kontroll över vilka åtaganden som har ingåtts, när dessa förväntas infrias samt kunna prognostisera nya åtaganden behöver myndigheten ha tillgång till ändamålsenliga systemstöd.

#### 5.1.2 Brist på integrerade systemstöd

Av ESV:s kartläggning framgår att det idag inte finns någon myndighet som använder sig av *ett* systemstöd för att hantera hela processen för beställningsbemyndiganden. Kartläggningen visar att många myndigheter istället använder sig av flera system med olika funktioner, som var för sig fungerar tillfredsställande, men där det tydligt framgår att det saknas kopplingar mellan systemen. Det innebär till exempel att det som skulle kunna vara en enkel automatisk avstämning mellan två system istället blir ett manuellt moment där den mänskliga faktorn skulle kunna leda till att fel uppstår.

Av kartläggningen framgår också att flera myndigheter anser att bristen på kopplingar mellan de olika systemen leder till en minskad förståelse för processen för beställningsbemyndiganden som helhet, främst ute i verksamheten, eftersom det utan integrerade systemstöd är svårt att få en tydlig överblick över hela processen.

Det myndigheterna alltså tycks eftersöka är ett systemstöd som enkelt kan hämta information från andra system och där informationen sedan kan visualiseras, bearbetas och användas för såväl uppföljning som prognostisering. Flera myndigheter menar att ett BI-verktyg, som kan hämta och sammanställa information från de system som myndigheterna använder i dag i processen för beställningsbemyndiganden, skulle kunna vara ett första steg framåt.

#### 5.1.3 Kravspecifikation för myndigheters systemstöd för hanteringen av beställningsbemyndiganden

Ett sätt för myndigheter att effektivisera processen för beställningsbemyndiganden och minska risken för att fel uppstår till följd av manuell hantering är att använda sig av ett eller flera systemstöd. Utifrån den information som framkommit av

kartläggningen har ESV identifierat ett antal funktioner som är viktiga för att beställningsbemyndiganden ska kunna hanteras på ett effektivt sätt.

Redovisningen av beställningsbemyndiganden omfattas av samma krav på intern styrning och kontroll som redovisningstransaktioner. Det innebär att de uppgifter som myndigheten lämnar om hur ett bemyndigande utnyttjats ska vara verifierbara och löpande följas upp.<sup>25</sup> Utifrån det perspektivet menar ESV att det är tre grundläggande funktioner som ett systemstöd för beställningsbemyndiganden bör omfatta för att kunna anses vara ändamålsenligt. Dels behöver myndigheterna ha ett fungerande avtalssystem där alla avtal och andra former av åtaganden registreras och handläggs. Vidare behöver myndigheterna också ha ett ekonomisystem för redovisning av infrianden. En tredje viktig funktion som ESV menar har betydelse för myndigheterna är tillgången till ett analys- och prognosverktyg. Om dessa funktioner sedan finns i *ett* systemstöd eller i flera olika systemstöd som är integrerade med varandra är egentligen inte avgörande. Det är funktionerna som sådana som är nödvändiga för att systemstöden ska underlätta för myndigheterna att lämna tillförlitliga underlag om beställningsbemyndiganden.

I avsnittet nedan beskriver vi översiktligt varje funktion var för sig. I en verksamhetsanpassad kravställning finns givetvis många fler faktorer att ta ställning till, exempelvis versionshantering, signalsystem som varnar för överskridanden samt möjlighet att kommentera direkt i systemet.

### *Avtalssystem*

Det första kravet handlar till stor del om myndighets behov av att kunna säkerställa god kontroll över vilka avtal som verksamheten ingår samt kunna särskilja vilka av dessa som innefattar åtaganden som sträcker sig längre än ett år och som därmed kräver ett beställningsbemyndigande. Myndigheten bör ställa krav på att ett avtalssystem även kan hantera information om belopp, tidsperiod och datum för när åtagandena förväntas infrias likväl som förändringar i t.ex. kontrakt eller priser. Av ESV:s kartläggning av systemstöd framgår att många myndigheter idag använder sig av olika typer av ärendehanteringssystem för registrering och hantering av myndighetens avtal. Dock konstaterar ESV att dessa system sällan är integrerade med andra system hos myndigheten vilket medför att avtalsinformationen behöver hanteras manuellt. För att det ska vara möjligt för myndigheten att följa upp beställningsbemyndiganden bör varje beslut märkas med en kod redan i avtalssystemet och där koden sedan följer med ärendet genom hela flödet.

ESV har i kartläggningen noterat ett exempel på systemstöd som förefaller leda till både enklare och mer effektiv uppföljning. I det specifika fallet använder

<sup>25</sup> SFS 2011:223, *Anslagsförordningen*, Finansdepartementet, ESV:s föreskrifter till 18 §.

myndigheten planeringsmodulen i UBW (tidigare Agresso) som avtalssystem. När ett nytt åtagande ingås registreras beslutet i systemet tillsammans med information om planerade framtida utbetalningar kopplade till åtagandet. Beslutet får en unik kod som sedan används även vid kontering av rekvisitionen för utbetalningar kopplade till åtagandet. Att såväl åtagande som rekvisition märks med en unik kod för det specifika beslutet gör att myndigheten på ett effektivt sätt, såväl löpande som vid bokslut, kan följa upp myndighetens utestående åtaganden.

### *Ekonomi- och redovisningssystem*

Det andra kravet kopplar till myndighetens ekonomisystem. I ekonomisystemet redovisas myndighetens anslagsutfall kopplat till beställningsbemyndiganden. Precis som med avtalen är det viktigt att myndigheten har en god kontroll över vilka utbetalningar som görs och vilka åtaganden som har infriats. För att kunna koppla en utbetalning till ett specifikt åtagande är det viktigt att det går att utläsa vilket åtagande en viss utbetalning avser. I det exempel som vi redogör för i föregående avsnitt fick varje beslut en unik kod som sedan följde med in i redovisningen.

ESV har även noterat ett annat exempel i kartläggningen där myndigheten använder sig av SAP. SAP kan, enligt myndighetens beskrivning, hantera stora delar av processen för beställningsbemyndiganden med undantag för arbetet med prognoser. Myndighetens beslut och projekt registreras i SAP och när infrianden sker kopplas dessa automatiskt till respektive åtagande vilket innebär att utestående åtaganden effektivt beräknas.

### *Analys- och prognosverktyg*

Som tidigare nämnts finns det inte ett system som kan hantera hela processen för beställningsbemyndiganden. Myndigheterna använder idag sina befintliga system, som många gånger inte är anpassade för bemyndiganderedovisningen, men i många fall klarar ändå myndigheterna av redovisningen på ett acceptabelt sätt. Det många myndigheter påtalar är dock att arbetet ofta är ineffektivt och att det är svårt att få en helhetsbild av processen. Eftersom många myndigheter idag saknar koppling mellan sina systemstöd hanteras avstämningar, beräkningar och prognoser hos de flesta myndigheter manuellt i Excel. Den manuella hanteringen innebär inte bara en risk för att felaktig information registreras utan arbetet tar också tid och kraft som istället skulle kunna läggas på att följa upp och analysera.

Det tredje kravet som ESV lyfter fram i förslaget till kravspecifikation är därför att myndigheten bör ha tillgång till ett integrerat analys- och prognosverktyg. Flera myndigheter bekräftar att de saknar stöd för såväl planering som uppföljning kopplat till beställningsbemyndiganden. Flera myndigheter menar att om de haft exempelvis ett BI-verktyg, som kunde hantera såväl historisk data som olika framtida scenarier,

skulle hanteringen av beställningsbemyndiganden underlättas. ESV anser därför att myndigheternas kravspecifikation gällande systemstöd för beställningsbemyndiganden bör inkludera ett tydligt krav på ett analys- och prognosverktyg som är integrerat med myndighetens ekonomi- och avtalssystem för att såväl historisk data som data kopplat till redan ingångna åtaganden ska kunna ligga till grund för myndighetens prognosarbete. I kartläggningen framkom behov av att förstärka kopplingen mellan beställningsbemyndigande och framtida anslagsbelastning, vilket ESV anser att ett analys- och prognosverktyg kopplat till ekonomi- och avtalssystem skulle kunna ge stöd för.

#### 5.1.4 Bristande dialog mellan verksamhet och ekonomi påverkar den interna förståelsen

I ESV:s kartläggning av myndigheters överskridanden framgår att några myndigheter anser att det i vissa fall är en bristande intern förståelse för processen för beställningsbemyndiganden som är orsaken till att överskridanden sker. ESV:s bedömning av informationen är att det främst är verksamheten, och inte de som arbetar inom ekonomi som i många fall har bristande kunskap om beställningsbemyndiganden. En myndighet anger exempelvis att en av orsakerna till deras överskridande var bristande förståelse för kopplingen mellan prognostiserad anslagsbelastning för kommande år och hur den prognosen påverkade utnyttjandet av myndighetens bemyndiganderam. För de myndigheter med projekt som löper under en längre tid anser ESV att det är av största vikt att det finns en väl fungerande rutin för att ta fram prognoser då risken för förseningar eller liknande tycks öka ju längre löptid projekten har. För att kunna ta fram så korrekta prognoser som möjligt anser ESV att det är avgörande att kommunikationen mellan verksamhet och ekonomiavdelning fungerar väl. I de fall myndigheten saknar ändamålsenliga systemstöd som är kopplade till varandra är dialogen mellan avdelningarna ännu viktigare.

En myndighet berättade på en av ESV:s workshops att förståelsen för processen för beställningsbemyndiganden på deras myndighet blivit bättre i takt med att de ökat den interna uppföljningen av beställningsbemyndiganden. De framhöll att en tätare uppföljning mellan verksamhet och ekonomi resulterade i en ökad förståelse för processen som sådan, men ökade också förståelsen för vilka konsekvenser en eventuell felaktig prognos av beställningsbemyndiganden kan leda till.

Av kartläggningen ser ESV att flera myndigheter ser ett behov av mer vägledning om hur beställningsbemyndiganden fungerar, och främst vägledning som riktar sig till verksamheten, dvs. till exempelvis projektledare och controllers. De menar att för att öka tillförlitligheten i myndigheters bemyndiganderedovisning är det viktigt att det inte bara är de personer som arbetar med redovisning av myndighetens åtaganden,

vanligtvis ekonomipersonal, som förstår hur beställningsbemyndiganden fungerar utan även de som faktiskt fattar beslut om nya åtaganden samt de som ansvarar för de faktiska utbetalningarna.

Inom ramen för ESV:s nuvarande uppdrag med avseende på att ge stöd till andra statliga myndigheter<sup>26</sup> finns det möjlighet att utveckla den nuvarande handledningen *Beställningsbemyndiganden och åtaganden i den löpande verksamheten* (ESV 2013:52) till att även omfatta vägledning som specifikt riktar sig till verksamheten.

#### 5.1.5 Externa omständigheter som ligger utanför myndighetens kontroll

I kartläggningen av överskridanden framgår att flera myndigheter anser att överskridanden ibland sker på grund av omständigheter som myndigheterna inte anser sig kunna påverka. Ett sådant exempel är senarelagd verksamhet, som både Riksrevisionen och myndigheterna tar upp som en vanligt förekommande orsak till att överskridanden av myndigheters bemyndiganderamar sker.

Senarelagd verksamhet som uppstår hos en bidragsmottagare påverkar de utbetalningar av bidrag som bidragsgivaren förväntas göra. Detta i sin tur kan leda till att bidragsgivarens utestående åtaganden vid årsskiftet blir högre än planerat. Flera myndigheter menar att det i sådana fall är svårt för den bidragsgivande myndigheten att påverka utfallet, eftersom myndigheten inte har kontroll över bidragsmottagarens verksamhet. Andra exempel på när försenade utbetalningar kan ge upphov till överskridanden är om den utbetalande myndigheten inte erhåller rekvisitioner från bidragsmottagarna enligt plan. Detta är något som ESV också lyfter i rapporten *Ekonomiska bindningar på statens budget* (ESV 2017:75). I rapporten konstaterar ESV att senarelagd verksamhet kan leda till att utestående åtaganden ökar samt att utbetalningar av bidrag försenas, vilket kan få till följd att ett anslagssparande uppkommer.

Förutom att senarelagd verksamhet kan leda till överskridanden eller anslagssparande menar flera myndigheter att senarelagd verksamhet också påverkar hur myndigheten som har den tilldelade ramen för beställningsbemyndiganden kan arbeta med effektivisering av verksamheten. Eftersom det hela tiden finns en osäkerhet kring när i tiden bidrag kommer att betalas ut kan myndigheten inte ingå nya åtaganden om de inte vet när befintliga åtaganden kommer att infrias, utan att riskera att överskrida sin bemyndiganderam. Detta menar ESV kan leda till en minskad effektivitet i myndighetens verksamhet.

<sup>26</sup> SFS 2016:1023, *Förordning med instruktion för Ekonomistyrningsverket*, Finansdepartementet, 2 § p.4.

Både Statens Jordbruksverk (Jordbruksverket) och Rådet för Europeiska socialfonden i Sverige (ESF-rådet) redogör för denna problematik. ESF-rådet menar att ramen för beställningsbemyndiganden blir kontraproduktiv i deras verksamhet eftersom försenade rekvisitioner i deras fall kan medföra att myndigheten inte kan fatta beslut om nya åtaganden utan att riskera överskrida sin bemyndiganderam. Att nya åtaganden inte kan beslutas kan i sin tur resultera i att EU-medel som Sverige redan har fått beviljade inte kan nyttjas fullt ut.

ESV menar att det således finns en inneboende konflikt mellan att myndigheten å ena sidan behöver säkerställa att alla åtaganden vid årets slut ryms inom årets tilldelade ram för beställningsbemyndigande och å andra sidan beakta konsekvensen av att ett eventuellt anslagssparande kommande år uppstår. Effektiviteten i en myndighets verksamhet blir därmed lägre till följd av att senarelagd verksamhet måste hanteras inom bemyndiganderamen.

Ett sätt att hantera problematiken som beskrivs ovan är att myndigheten arbetar med marginaler när förslag på beställningsbemyndiganden tas fram. I dagsläget är det inte ovanligt att de ramar som begärs och beslutas är exakt anpassade för kommande års anslagstilldelning. Om ramarna istället innefattar en viss marginal som tillåter att förändringar av planerad verksamhet sker, menar ESV att konflikten mellan effektiviteten i verksamheten och hanteringen av senarelagd verksamhet troligen skulle kunna undvikas eller åtminstone dämpas. Det förutsätter dock att det finns en tydlighet från regeringen att det finns en sådan förväntan på myndigheterna när de lämnar in omfattningen på sina beställningsbemyndiganden i budgetunderlaget.

#### 5.1.6 Myndigheterna efterfrågar vägledning snarare än förändring av begrepp och uppställningsformer

Av ESV:s kartläggning framgår att begrepp kopplat till beställningsbemyndiganden mycket väl kan behöva ses över, men det framgår även att det framförallt är förståelsen för begreppen och hur man ska tänka som är viktig för den som hanterar beställningsbemyndiganden. För den som redan är insatt i området skapar begreppen inte några större problem. Den stora utmaningen är att förankra begreppen och förståelsen för beställningsbemyndiganden ute i verksamheten.

ESV konstaterar att många myndigheter efterfrågar enkel och tydlig vägledning till hur man ska tänka kring beställningsbemyndiganden. Flera myndigheter har också tagit fram konkreta förslag på hur förståelsen kan ökas samt hur innebörden av använda begrepp kan tydliggöras. Det myndigheterna främst efterfrågar är stöd i form av såväl handledningar som webbutbildningar, där stödet riktar sig till de delar av verksamheten som löpande hanterar avtal, bidrag, upphandlingar etc. Det vill säga

inte enbart stöd till redovisnings- och ekonomipersonal utan till *alla* som kommer i kontakt med myndighetens beställningsbemyndiganden.

Kartläggningen i 2017 års rapport *Ekonomiska bindningar på statens budget* (ESV 2017:75) ger samma bild och det framgår även där att myndigheterna efterfrågar mer stöd till hanteringen av beställningsbemyndiganden. Myndigheterna lämnade då exempelvis förslag på vissa områden i handledningen *Beställningsbemyndiganden och åtaganden i den löpande verksamheten* (ESV 2013:52) som de ansåg att ESV skulle kunna utveckla eller förtydliga.

#### *Myndigheternas förslag på alternativa begrepp och uppställningsformer*

ESV noterar att myndigheterna har olika åsikter huruvida det finns ett behov av att förändra befintliga begrepp eller inte.

De myndigheter som ställer sig positiva till en förändring av befintliga begrepp menar att det framförallt handlar om begreppen ”beställningsbemyndigande” och ”åtagande”. På en av ESV:s workshops diskuterades begreppet ”åtagande” mer ingående. Det som framkom var att myndigheterna tycker att definitionen av ett åtagande, som framgår av ESV:s föreskrifter till anslagsförordningen, är svår att förstå vilket i praktiken ibland leder till att myndigheten inte vet vilka beslut som ska räknas med när de följer upp myndighetens utestående åtaganden.

ESV menar att om myndigheten har skapat en förväntan hos bidragsmottagaren bör även det likställas med ett åtagande, även om det inte finns något formellt avtal. Det gäller även information som myndigheter har lämnat i e-post till bidragsmottagaren. För att fler myndigheter ska kunna ta del av ESV:s tolkning anser ESV att det vore lämpligt att förtydligandet framgår i exempelvis ESV:s föreskrifter eller allmänna råd till 17 § anslagsförordningen.

Alternativa begrepp till ”beställningsbemyndigande” som myndigheterna har lyft är ”framtida åtaganden”, ”ram för framtida utbetalningar”, ”ekonomiska åtaganden på framtida anslag”, ”utbetalade medel” eller ”kvarstående icke utbetalade medel”. ESV:s bedömning är att inget av förslagen helt kan ersätta det nuvarande begreppet. ”Framtida åtaganden” blir inte korrekt eftersom ett åtagande som existerar idag per definition inte är ett framtida åtagande.

Förutom ovan nämnda begrepp har flera myndigheter beskrivit att de internt på myndigheten använder fler begrepp än de som används i underlag som kopplar till processen för beställningsbemyndigande. Bland annat nämns ”återtagna medel” och ”utfall” som kompletterande begrepp till ”infriande”.

Att myndigheter behöver använda kompletterande begrepp, menar ESV, visar på att begreppen inte är intuitiva. Samtidigt menar ESV att en förändring av begreppen troligtvis inte skulle få någon större effekt på förståelsen för systemet med beställningsbemyndiganden. Däremot ser ESV att det kan finnas andra anledningar att genomföra en översyn och eventuellt ändra begreppen, exempelvis i syfte att modernisera begreppsapparaten inom staten.

Det som majoriteten av både myndigheter och departement menar skulle öka förståelsen för beställningsbemyndiganden är ökad vägledning och utbildning.

När det gäller uppställningsformer är det främst budgetunderlaget som diskuteras bland myndigheterna. Flera myndigheter menar att det ibland kan vara svårt att förstå hur tabellen ska fyllas i. En myndighet beskriver att de använder sig av en separat tabell för att ta fram uppgifter till budgetunderlaget. I den tabellen har myndigheten delat upp raden för infriade åtaganden i två rader, där den ena raden omfattar myndighetens infriade åtaganden (som påverkat anslaget) och den andra raden de åtagande som av någon anledning aldrig infriats. Den andra raden kan även innehålla vissa omvärderingar eller andra justeringar. Myndigheten menar att det här sättet att se på infrianden ökar förståelsen för kopplingen mellan anslag och beställningsbemyndiganden.

ESV håller med om att raden för infriade åtaganden kan komma att behöva delas upp i syfte att särskilja de infrianden som ger faktisk anslagsbelastning och de som inte gör det. ESV bedömer att detta är något som behöver beaktas i det fortsatta utvecklingsarbetet av budgetunderlaget i Hermes.

## **5.2 Intern styrning och kontroll inom Regeringskansliet**

I likhet med myndigheterna lyfter departementen fram utmaningen med att få samtliga berörda att förstå hur systemet med beställningsbemyndiganden fungerar samt vikten av att bemyndiganderedovisningen blir korrekt. Här menar flera departement att det endast är ett fåtal personer på respektive departement som har förståelse och kunskap inom området. Vidare nämner några departement att det saknas en tydlig arbetsprocess för hantering och redovisning av beställningsbemyndiganden inom Regeringskansliet. Departementen lyfter också fram konkreta behov av vidareutveckling av Hermes som förslag på hur processen och förståelsen kan förbättras.

### **5.2.1 Det saknas en tydlig process och vägledning för beställningsbemyndiganden inom Regeringskansliet**

När det gäller processen för beställningsbemyndiganden inom Regeringskansliet, det vill säga från att myndigheterna lämnar sina förslag på beställningsbemyndiganden i budgetunderlaget till dess att regeringen beslutar myndigheternas regleringsbrev, är

det flera departement som nämner avsaknaden av tydliga instruktioner och vägledning för det praktiska arbetet. Ett departement anger att det inte finns någon uttalad process för hur informationen som myndigheterna lämnar ska analyseras vilket ofta leder till att departementen gör på olika sätt. Avsaknaden av instruktioner och vägledning innebär även att det tar längre tid för nya personer att förstå och lära sig området, vilket leder till att endast ett fåtal personer på respektive departement kan hantera beställningsbemyndiganden.

Här ser ESV att det finns utrymme att tydliggöra och förmedla hur processen på Regeringskansliet ser ut. Detta kan förslagsvis göras i samband med att Regeringskansliets interna utbildningar genomförs. I rutin- och processbeskrivningar bör det framgå vilka analyser som handläggarna förväntas göra avseende den information som myndigheterna lämnar i t.ex. budgetunderlaget och ramberedningstabellen. Detta i syfte att underlätta för nya personer att sätta sig in i området.

Departementen efterfrågar även mer generell vägledning inom området beställningsbemyndiganden. ESV ser också att det finns möjlighet att göra mer än vad som görs idag. Inom ramen för ESV:s nuvarande uppdrag skulle exempelvis fler anpassade utbildningar kunna utvecklas och hållas för såväl myndigheter som för anställda på Regeringskansliet. Exempelvis skulle en separat webbutbildning kunna vara en lämplig åtgärd för att sprida och utbilda statsförvaltningen inom beställningsbemyndiganden och kopplingen till anslagsbelastning.

## 5.2.2 Behov av att harmonisera uppställningsformer

Ungefär hälften av de tillfrågade departementen anger att en förändring av uppställningsformer och tabeller vore önskvärd och flera menar att det skulle underlätta hanteringen av beställningsbemyndiganden om uppställningsformerna i de olika underlagen var mer lika.

En tabell som flera av departementen tar upp är den så kallade ramberedningstabellen som används i ramberedningsprocessen internt på Regeringskansliet. Tabellen hanteras i Excel och har en annan uppställningsform än budgetunderlaget i Regeringskansliets del av Hermes. Detta skapar ofta osäkerhet hos de som ska fylla i den. Dessutom upplever flera departement att tabellen saknar information som gör den än mer svår att förstå. Återigen nämns avsaknaden av vägledning – departementen menar att en instruktion som beskriver hur de olika tabellerna ska fyllas skulle vara till stor hjälp. Flera av departementen nämner även att det är önskvärt att ramberedningstabellen och budgetunderlaget i Hermes ställs upp på likartat sätt.

Enligt ESV är detta något som bör beaktas i den framtida utvecklingen av Hermes. Den pågående digitaliseringen av budgetprocessen innefattar bland annat utveckling av hanteringen av övriga finansiella befogenheter i Hermes. Tanken är att även tabellen för beställningsbemyndiganden, som en del av budgetunderlaget, kommer att rapporteras in i Hermes framöver. Här ser ESV att ramberegningsstabellen och den tabell som på sikt ska finnas i Hermes bör harmoniseras. I avsnitt 5.2.4 redogör vi för en möjlig utveckling av Hermes och beskriver hur en sådan utveckling kan underlätta hanteringen av beställningsbemyndiganden.

Ovanstående relaterar även till ett annat önskemål som departementen tar upp. Det handlar om kopplingen mellan beställningsbemyndiganden och kommande års anslagsbelastning och huruvida det kan tydliggöras i uppställningsformerna. Vid inrapportering av myndighetens beställningsbemyndiganden i budgetunderlaget bör det framgå hur stor del av kommande års prognostiserade anslagsnivåer som utgörs av åtaganden vid årets slut, som gjorts eller beräknas göras med stöd av ett tilldelat bemyndigande under innevarande år eller tidigare år och som kommer att leda till utgifter under följande budgetår. Budgetunderlagets uppställning skulle då närma sig uppställningen i ramberegningsstabellen.

Enligt ESV skulle en sådan förändring av uppställningsformen kunna leda till en ökad förståelse för kopplingen mellan beställningsbemyndiganden och anslag. Om det skulle finnas ett krav på myndigheten att även lämna uppgifter om begärda anslagsnivåer i tabellen för beställningsbemyndiganden i budgetunderlaget, skulle det rimligen underlätta förståelsen för vilken effekt som beställningsbemyndiganden har på myndighetens framtida anslagsutrymme.

Ett annat alternativ är att det i tabellen för verksamhetens finansiering i budgetunderlaget, där myndigheten bland annat redogör för sin anslagsprognos, samt i anslagsprognoserna som lämnas löpande under året, anges hur stor del av anslaget som redan är uppbundet med stöd av ett beställningsbemyndigande.

Ytterligare ett förslag till förändring som framkommit i diskussionerna med departementen är kopplat till ESV:s förslag som presenterades i delrapporteringen till det här uppdraget. Förändringen som har diskuterats är att tabellen för beställningsbemyndiganden i budgetunderlaget bör ha samma uppställningsform som den exempeltabell som ESV presenterade i delrapporteringen avseende uppdaterade prognoser. ESV ställer sig positiv till att tabellerna har samma uppställning och information eftersom det skapar en enhetlighet. ESV bedömer även att det skulle underlätta för myndigheterna vid inrapporteringen och för regeringen vid jämförelsen av prognosen i juli med budgetunderlaget.

### 5.2.3 Förändring av begrepp

När det kommer till begrepp anser merparten av departementen att det inte är begreppen i sig som utgör problemet. Flera menar att en förändring av begrepp endast skulle skapa mer förvirring och osäkerhet. I samtal med Finansdepartementet framkommer dock en annan bild. I sin roll upplever Finansdepartementet att det just är begreppen i sig som utgör ett hinder och som begränsar förståelsen för beställningsbemyndiganden.

Oavsett om departementen anser att begreppen utgör ett hinder eller inte för förståelsen har förslag till alternativa begrepp lyfts och diskuterats. Förslagen gäller framförallt ”beställningsbemyndiganden” och ”infrianden”.

Ett departement föreslår *framtida åtaganden* istället för beställningsbemyndiganden och *utbetalade åtaganden* som alternativ till infrianden. Enligt ESV:s föreskrifter till 17 § anslagsförordningen (2011:223) är åtaganden ett bindande avtal eller utfästelse. Ett åtagande som redan existerar är därmed per definition inte ett *framtida* åtagande. Förslaget *utbetalade åtaganden* som alternativ till infrianden anser ESV inte heller blir helt korrekt då redovisning mot anslag kan ske på annan grund än kassamässig och det är redovisningen mot anslag som innebär infriande av ett åtagande.

Även *framtida anslagsbelastning* har varit uppe som ett alternativt begrepp till infrianden. Även om begreppet infrianden oftast kan likställas med framtida anslagsbelastning, innebär nuvarande uppställningsform att raden för infriade åtaganden omfattar mer än enbart poster som leder till att anslaget nyttjas. Ett åtagande kan upphöra att gälla även av andra orsaker än att det sker en utbetalning som belastar anslaget. Exempelvis inkluderas de åtaganden, som av någon anledning aldrig faller ut, i raden för infriade åtaganden i budgetunderlaget. Det beror på att utestående åtaganden för innevarande år ska kunna beräknas eftersom myndighetens ingående åtaganden alltid behöver beaktas.

Enligt ESV skulle ett alternativt begrepp till infrianden kunna vara **förväntad anslagsbelastning**. Det vill säga en planerad anslagspåverkan som, av olika skäl, skulle kunna utebli. Det förutsätter dock att om ett åtagande skulle upphöra att gälla utan att det skett en anslagsbelastning, behöver det framgå på något annat sätt i tabellen, exempelvis på en egen rad för **övriga förändringar**, för att beräkningen av utestående åtaganden ska kunna göras. Dessutom behövs troligen ytterligare ett begrepp och rad för **faktisk anslagsbelastning** för utfallsåret.

### 5.2.4 Hermes behöver fortsätta utvecklas

Enligt ESV framgår en relativt tydlig bild av vilka utmaningar Regeringskansliet som helhet står inför när det gäller hanteringen av beställningsbemyndiganden. Flera departement har pekat på att en ökad användning av Hermes skulle underlätta, inte

bara i myndigheternas inrapportering av budgetunderlaget, utan även i det fortsatta arbetet för departementen med beredningen av beställningsbemyndiganden.

Idag lämnar myndigheterna förslag på beställningsbemyndiganden i budgetunderlaget som rapporteras in via e-post. Om dessa siffror istället skulle rapporteras in direkt i Hermes, som för exempelvis anslag, skulle risken för manuella felregistreringar minska avsevärt.

Andra aspekter som lyfts är att det behövs fler inbyggda systemkontroller i Hermes som t.ex. summeringar och att systemet i olika lägen kan varna om t.ex. totala infrianden kommande år inte överensstämmer med utestående åtaganden.

Synpunkterna handlar också om att kunna styra vilken information som kan vara förfylld och eventuellt låst i vissa tabeller, dvs. att vissa celler automatiskt hämtar befintlig information (för t.ex. utfallsår) från andra delar av Hermes. Ett departement lyfte också behovet av att lösa problematiken med felaktiga ingående åtaganden i samband med hantering av äldre bemyndiganden i Hermes. Ytterligare ett behov som framkommit är att det bör vara möjligt att i Hermes kommentera äskanden eller eventuella förändringar t.ex. jämfört med budgetunderlaget. ESV anser att sådana systemkontroller kan minska risken för fel till följd av exempelvis manuell hantering samt i förlängningen också öka kompetensen om beställningsbemyndiganden hos användaren.

Enligt ESV är det fullt möjligt att bygga in den här typen av kontroller i Hermes redan idag. Det är dock en prioriteringsfråga där omfattningen av systemkontroller och anpassningar behöver ställas mot övriga systemutvecklingsbehov.

### **5.3 Regeringens styrning och kontroll**

I ESV:s kartläggning av de vanligaste orsakerna till att myndigheter har överskridit sin bemyndiganderam, anger en tredjedel (6 stycken) felaktig tolkning av regelverk och regleringsbrev som orsak till överskridandet. Detta nämndes även av några myndigheter på de workshops som ESV genomfört i samband med kartläggningen.

I enkätsvaren från departementen nämns utökad informationsinsamling från myndigheterna i Hermes som en möjlighet till att underlätta beredningen av beställningsbemyndiganden inom Regeringskansliet.

#### **5.3.1 Otydligt regelverk medför risk för att överskridande sker**

Både Riksrevisionen och myndigheterna menar att det finns en otydlighet i regelverken som medför risk för att överskridanden sker. Ett konkret exempel, som både Riksrevisionen och myndigheterna nämner, är svårigheten att bedöma när ett åtagande, som kräver ett beställningsbemyndigande, uppstår. Man menar att nuvarande definition lämnar utrymme för tolkning.

I föreskrifterna till anslagsförordningen definieras ett åtagande som ett avtal eller utfästelse som är bindande och som leder till framtida utgifter som ska finansieras med anslag. En utfästelse om ett bidrag är bindande om en handling blivit överlämnad till mottagaren eller om andra omständigheter visar att utfästelsen är avsedd att vara känd. Riksrevisionen menar dock att det saknas en närmare beskrivning av vad sådana omständigheter skulle kunna vara, vilket innebär att det är otydligt när ett åtagande uppstår.

ESV anser att om myndigheten har skapat en förväntan hos bidragsmottagaren bör det likställas med ett åtagande, även fast det inte finns något formellt avtal. Det gäller även information som myndigheter har lämnat i t.ex. e-post till bidragsmottagaren.

### *Otydliga villkor i regleringsbrevet – indikativ eller bindande fördelning*

Ytterligare en otydlighet, som både myndigheter och departement lyfter, är villkoren för myndighetens tilldelade bemyndiganderam i regleringsbrevet. Detta var även något som ESV påtalade i rapporten *Ekonomiska bindningar på statens budget* (ESV 2017:75). Regeringen kan i regleringsbrevet ta ställning till om fördelningen av infrianden per år i bemyndigandetabellen ska ses som indikativ eller bindande. Det är dock inte alltid detta görs och när det görs är det inte på något enhetligt sätt. I ESV:s handledning framgår det att om regeringen inte har reglerat något i regleringsbrevet, bör bemyndiganderamens fördelning i tabellen ses som bindande. Det finns alltså inte något regelverk som reglerar hur fördelningen av en bemyndiganderam ska tolkas.

I ESV:s rapport från 2017 föreslog ESV att regeringen alltid bör skriva in i regleringsbrevet, i anslutning till bemyndigandetabellen, om fördelningen av infrianden är bindande eller indikativ. Av ESV:s kartläggning i nuvarande uppdrag framgår dock att regleringen fortsatt upplevs som otydlig. Flera myndigheter och departement menar att det inte alltid framgår av regleringsbrevet om fördelningen av infrianden i tabellen är indikativ eller bindande. Myndigheterna ser detta som ett problem eftersom det skapar en osäkerhet i hanteringen av beställningsbemyndiganden. Från departementens håll ser man även att otydligheten leder till onödiga diskussioner som skulle kunna undvikas.

ESV menar att i de fall där det inte framgår om fördelningen är indikativ eller bindande finns en risk för att myndigheten hindras från att bedriva sin verksamhet effektivt. Om myndigheten uppfattar fördelningen som bindande trots att regeringens avsikt är att den ska vara indikativ, kan det leda till att myndigheten avstår från att ingå nya åtaganden för att undvika att fördelningen av infrianden inte följs.

Ett förslag, som framkommit i både enkäter och workshops, är att utgångspunkten i regleringsbrevet bör vara en indikativ fördelning av infrianden. Endast i de fall där

regeringen har för avsikt att reglera på annat sätt (bindande) bör det framgå i anslutning till bemyndigandetabellen. Eftersom merparten av bemyndiganderamarna har en indikativ fördelning anser ESV att regleringen blir tydligare om regeringen endast anger fördelningens villkor i de fall den är bindande.

ESV bedömer att ovanstående i så fall också bör beaktas i den fortsatta utvecklingen av Hermes. I dagsläget behöver villkorstexten, som anger att fördelningen per år är indikativ, manuellt skrivas in i Hermes, vilket också ökar risken för fel.

### 5.3.2 Ändrad reglering kan minska effekterna av senarelagd verksamhet

I avsnitt 2.2.3 beskriver ESV hur senarelagd verksamhet, som exempelvis uppstår hos en bidragsmottagare, kan leda till att bidragsgivarens utestående åtaganden vid årsskiftet blir högre än planerat.

Flera myndigheter framhåller även att senarelagd verksamhet hos bidragsmottagaren kan ha en negativ inverkan på den bidragsgivande myndighetens effektivitet i verksamheten. Eftersom det finns en inneboende osäkerhet kring när i tiden bidrag kommer att betalas ut kan myndigheten inte ingå nya åtaganden om de inte vet när befintliga åtaganden kommer att infrias – utan att riskera att överskrida sin bemyndiganderam. Detta, menar myndigheterna, påverkar effektiviteten i verksamheten negativt.

Som ESV har beskrivit tidigare i rapporten finns det svårigheter med dagens bemyndigandesystem – särskilt vad det gäller att bedöma när åtaganden kommer att infrias. I regleringsbrevet är tidpunkten för infrianden vanligtvis indikativ, vilket innebär att myndigheter har flexibilitet att ändra tidpunkten för infrianden till senast det slutår som regeringen har beslutat. Däremot kan myndigheter inte påverka ingående åtaganden, om inte befintliga avtal omförhandlas.

I avsnitt 5.1.5 lyfter ESV ett alternativt sätt att hantera osäkerheten kring tidpunkten för ett infriande och samtidigt säkerställa att det inte uppstår ett överskridande. Det alternativa sättet handlar om att myndigheten arbetar med marginaler när myndigheten äskar medel. Det vill säga att ramarna begärs och beslutas med en viss marginal som tillåter att förändringar av planerad verksamhet sker. Risken med att ha utrymme i beställningsbemyndigandet är att det skapar möjligheter att utnyttja utrymmet för att göra nya åtaganden, vilket kan resultera i större åtaganden än vad regeringen bedömer är önskvärt. ESV ser att det på sikt skulle kunna vara utgiftsdrivande för staten.

Ett annat sätt att hantera den inneboende konflikten mellan effektivitet och senarelagd verksamhet är att beslutet från riksdagen om bemyndiganderamar endast gäller nya åtaganden som beslutats under året och inte de totala utestående

åtagandena vid årets slut. Bemyndigandet skulle då endast reglera vilka ytterligare åtaganden som myndigheter kan göra, utöver de åtaganden som fanns i början av året. Vi utvecklar resonemanget under nästa avsnitt.

### *Bör myndigheter endast begära beställningsbemyndigande för årets nya ingående åtaganden?*

I 6 kap, 1 § budgetlagen (2011:203) framgår att regeringen måste ha ett beställningsbemyndigande från riksdagen för att kunna göra ekonomiska åtaganden som medför utgifter under senare år än budgetåret. Enligt ESV finns det i praktiken två alternativa sätt att begära ett bemyndigande från riksdagen. Antingen så begärs ett bemyndigande som ska rymma samtliga ekonomiska åtaganden eller så begärs ett bemyndigande där ramen endast ska rymma de åtaganden som beslutas under det aktuella budgetåret. Idag tilldelas myndigheten en ram för beställningsbemyndiganden i vilken totala utestående åtaganden vid årets slut ska rymmas, oavsett i vilken tidigare period åtagandena har ingåtts.

Regeringen får redan idag information om nya åtaganden i myndigheternas budgetunderlag. Det skulle således inte krävas någon ny information från myndigheterna. Däremot skulle en mer detaljerad översyn behöva göras, bland annat av hur informationen om beställningsbemyndiganden ska lämnas i budgetunderlaget respektive i årsredovisningen. Definitionen av vad som anses vara ett nytt åtagande kan också behöva tydliggöras, exempelvis när det gäller omvärderingar av befintliga åtaganden.

ESV anser att myndigheterna, precis som idag, behöver säkerställa att utestående åtaganden ryms inom nuvarande anslagsnivåer. Beräknade infrianden för respektive framtida budgetår kan alltså inte överstiga begärda anslagsnivåer.

### 5.3.3 Utökad redovisning i årsredovisning för staten

I sin årsredovisning redovisar myndigheter uppgifter om ingående åtaganden, utestående åtaganden samt de utestående åtagandenas fördelning per år med avseende på såväl aktiva som äldre beställningsbemyndiganden. I den särskilda informationen, som rapporteras i samband med ESV:s framtagande av underlaget till årsredovisning för staten, rapporterar myndigheten endast in uppgift om utestående åtaganden vid årets slut. Uppgiften till årsredovisning för staten utgör alltså endast en del av den information som myndigheter lämnar i sina årsredovisningar. ESV konstaterar därmed att det ställs högre krav på myndigheterna att redovisa beställningsbemyndiganden i sina årsredovisningar än det gör på informationen och uppföljningen till riksdagen som är mer begränsad.

I KU:s uttalande om regeringens beredning och hantering av beställningsbemyndiganden framgår att KU anser att beställningsbemyndiganden bör

hanteras och prövas på motsvarande sätt som anslag.<sup>27</sup> ESV tolkar KU:s uttalande som att såväl uppföljning som redovisning av beställningsbemyndiganden bör ligga i paritet med hur anslagen följs upp och redovisas i årsredovisning för staten.

ESV bedömer att informationen i myndighetens årsredovisning, om hur tilldelade beställningsbemyndiganden har nyttjats samt hur utestående åtaganden förväntas infrias kommande år, är information som riksdag och regering behöver för att kunna följa upp beställningsbemyndigandena samt få en tydligare och mer fullständig bild av statens åtaganden. ESV menar därför att det vore lämpligt att göra en översyn av den information som presenteras i årsredovisning för staten om beställningsbemyndiganden för att säkerställa att den är ändamålsenlig.

## **5.4 ESV:s sammanfattande slutsatser och bedömningar**

ESV tolkar att uppdraget som helhet handlar om att säkerställa att riksdag och regering får tillförlitliga underlag för att kunna fatta välgrundade beslut som påverkar det framtida budgetutrymmet. För att detta ska kunna vara möjligt behöver myndigheter och Regeringskansliet ha ändamålsenliga systemstöd samt tydliga interna processer för hantering av beställningsbemyndiganden. Vidare bedömer ESV att styrningen och uppföljningen av beställningsbemyndiganden i staten behöver bli tydligare.

### **5.4.1 Fortsatt utveckling av Hermes i linje med påbörjad utveckling**

Den pågående digitaliseringen av de finansiella underlagen i budgetprocessen innefattar bland annat utveckling av övriga finansiella befogenheter i Hermes, där beställningsbemyndiganden ingår. ESV ser det som naturligt att myndigheter på sikt även rapporterar in budgetunderlagets information om beställningsbemyndiganden i Hermes liksom eventuella uppdateringar av prognoser (i enlighet med ESV:s förslag i delrapporteringen till detta uppdrag, se bilaga 2).

För att Hermes ska vara till hjälp i myndigheternas och Regeringskansliets arbete med beställningsbemyndiganden, ser ESV att det finns vidareutvecklingsbehov vad gäller till exempel summeringar, inbyggda logiska kontroller, möjlighet att låsa vissa celler, möjlighet att överföra och uppdatera känd information mellan olika delar av Hermes, möjlighet att lämna kommentarer och hanteringen av ingående åtaganden för äldre bemyndiganden m.m. Detta är endast exempel på olika områden som departementen och myndigheterna har lyft upp där de ser ett behov av utveckling.

Ytterligare en aspekt som ESV bedömer är viktig i utvecklingen av Hermes är att myndigheter på sikt endast ska behöva rapportera in samma information vid ett

<sup>27</sup> Bet. 2021/22:KU10, *Granskning av statsrådets tjänsteutövning och regeringsärendenas handläggning*, Konstitutionsutskottet, 2021.

tillfälle. Här ser ESV att Hermes ska kunna hämta och överföra data från ett ställe till ett annat samt att informationen som myndigheterna rapporterar även ska kunna tas emot och hanteras i Hermes av Regeringskansliet.

ESV anser också att en viktig aspekt för att kunna utveckla ett ändamålsenligt stöd för hanteringen av beställningsbemyndiganden är att processen i sig genomlysas och kartläggs med stöd av en verksamhetsarkitekt. ESV noterar i avsnitt 5.2.1 att det saknas en tydlig process för hanteringen av beställningsbemyndiganden inom Regeringskansliet.

#### 5.4.2 Förändra uppställningsformer och se över begrepp

Enligt uppdragsbeskrivningen framgår att ESV ska analysera om förståelsen för beställningsbemyndiganden kan ökas genom att förändra begrepp eller uppställningsformer. ESV tolkar uppdraget som att det främst är kopplingen mellan beställningsbemyndiganden och anslagsredovisningen som behöver tydliggöras – särskilt mot bakgrund av KU:s tidigare granskningsärenden av området.

Både myndigheter och departement ger en relativt splittrad bild av behovet av att förändra begrepp och uppställningsformer för att öka förståelsen för beställningsbemyndiganden. De framför dock att det vore önskvärt att kopplingen mellan beställningsbemyndiganden och anslagsbelastning tydligt framgår av tabellen för beställningsbemyndiganden i framförallt budgetunderlaget.

##### *Uppställningsform och information i budgetunderlaget*

Ett förslag som lyftes fram av departementen är att det vid myndigheternas inrapportering av budgetunderlaget bör framgå hur stor del av kommande års beräknade anslag som redan är uppbundet av ingångna åtaganden. Det, menar departementen, skulle tydliggöra kopplingen mellan beställningsbemyndiganden och framtida anslagspåverkan. ESV ställer sig positiv till förslaget och bedömer att uppställningen i budgetunderlaget då skulle närma sig uppställningen i ramberedningstabellen, vilket också har lyfts fram som ett önskemål av departementen.

Om det skulle finnas ett krav på myndigheten att även lämna uppgifter om begärda anslagsnivåer i tabellen för beställningsbemyndiganden, skulle det rimligen underlätta förståelsen för vilken effekt som beställningsbemyndiganden har på myndighetens framtida anslagsutrymme. Förslagsvis infogas en rad i anslutning till beräknade infriade åtaganden i tabellen för beställningsbemyndiganden som anger beräknade anslagsnivåer från och med budgetåret.

Ytterligare en synpunkt som framkommit från departementens sida är att myndigheter i större utsträckning bör motivera eller kommentera förändringar eller

äskanden i samband med rapportering i budgetunderlaget. Detta i syfte att underlätta beredningen inom Regeringskansliet och för att tillsammans med myndigheten få en gemensam bild av det totala behovet av ram.

Vad gäller äldre beställningsbemyndiganden finns det idag inget krav på att lämna information i budgetunderlaget om utestående åtaganden och prognos för infrianden. För att riksdag och regering ska kunna få en fullständig bild av den förväntade anslagsbelastningen framöver, anser ESV att uppgifter om äldre beställningsbemyndiganden även bör rapporteras i budgetunderlaget.

### *Uppställningsform i myndighetens årsredovisning*

Myndigheter rapporterar idag mer detaljerade uppgifter om utfallsåret i budgetunderlaget än i myndighetens årsredovisning. ESV menar att det vore mer logiskt att uppgifter kopplat till beställningsbemyndiganden och som rör utfallsåret, redovisas i samma dokument som annan information som avser utfallsåret, dvs. i myndighetens årsredovisning. Om myndigheten skulle rapportera uppgifter om utfallsåret i årsredovisningen, innebär det att nuvarande tabeller i myndighetens årsredovisning behöver utökas med kolumner för exempelvis nya åtaganden och infriade åtaganden.

En följd av ovanstående förändring är att informationen i myndighetens årsredovisning då även skulle granskas av Riksrevisionen på motsvarande sätt som övrig information i årsredovisningen. Det menar ESV skulle leda till att tillförlitligheten i de uppgifter som myndigheten lämnar avseende beställningsbemyndiganden skulle öka.

### *Översyn av begrepp*

Av ESV:s kartläggning framgår att den stora utmaningen för myndigheterna är att förankra begreppen och öka förståelsen för beställningsbemyndiganden ute i verksamheten. För den som är insatt i området tycks dock begreppen inte skapa några större problem. Departementen anser inte heller att begreppen hindrar förståelsen. Istället lyfter både myndigheter och departement vikten av mer vägledning och utbildning.

Finansdepartementet har en annan bild av begreppens betydelse för förståelsen och menar att det just är begreppen i sig som utgör ett hinder och som begränsar förståelsen för beställningsbemyndiganden.

I rapporten redogör ESV för alternativa begrepp som såväl myndigheter, departement och ESV lyfter upp. ESV:s bedömning är dock att inget av alternativen skulle kunna ersätta befintliga begrepp fullt ut.

Av uppdragsbeskrivningen framgår att ESV ska analysera om förståelsen för beställningsbemyndiganden kan ökas genom att förändra begrepp eller uppställningsformer. När det gäller uppställningsformer bedömer ESV att en förändring kan öka förståelsen. Däremot ser inte ESV att en förändring av begreppen skulle få någon större effekt för förståelsen. ESV menar dock att det kan finnas andra anledningar att genomföra en översyn och eventuellt förändra begreppen, exempelvis i syfte att modernisera begreppsapparaten inom staten. En sådan översyn skulle förslagsvis kunna ske i samband med genomförandet av de förändringar av uppställningsformer som ESV föreslår i denna rapport (se avsnitt 6.1), samt i takt med den fortsatta utvecklingen av Hermes. Förändring av begrepp behöver dock ses i ett större perspektiv eftersom även reglering i förordningar, föreskrifter och allmänna råd i vissa fall påverkas.

#### 5.4.3 Utökad information i årsredovisning för staten

ESV konstaterar att de uppgifter om beställningsbemyndiganden som myndigheterna redovisar i sina årsredovisningar är mer omfattande jämfört med den uppföljning som riksdagen får i årsredovisning för staten.

ESV bedömer att informationen i myndighetens årsredovisning, om hur tilldelade beställningsbemyndiganden har nyttjats samt hur utestående åtaganden förväntas infrias kommande år, är information som riksdag och regering behöver för att kunna följa upp beställningsbemyndigandena samt få en tydligare och mer fullständig bild av statens åtaganden. ESV menar därför att det vore lämpligt att göra en översyn av den information som presenteras i årsredovisning för staten om beställningsbemyndiganden för att säkerställa att den är ändamålsenlig för riksdagens uppföljning av regeringens utnyttjande av beslutade beställningsbemyndiganden.

#### 5.4.4 Mer vägledning och utbildning kan öka förståelsen

Både myndigheter och departement menar att mer vägledning och utbildning skulle bidra till att öka förståelsen för beställningsbemyndiganden. Här ser ESV att fler anpassade utbildningar för såväl myndigheter som för anställda på Regeringskansliet bör införas.

Myndigheterna efterfrågar främst stöd i form av handledningar och webbutbildningar, där stödet bör rikta sig till de delar av verksamheten som löpande hanterar avtal, bidrag, upphandlingar etc. Det vill säga *alla* som kommer i kontakt med myndighetens beställningsbemyndiganden. Detta menar myndigheterna skulle hjälpa till att förankra begrepp och förståelse för området ute i verksamheten.

Departementen nämner främst avsaknaden av tydliga instruktioner och vägledning för det praktiska arbetet, men saknar även mer generell vägledning inom området. I dagsläget är det endast ett fåtal personer på departementen som arbetar med

beställningsbemyndiganden vilket gör området väldigt personberoende och sårbart. Att det därtill tycks saknas instruktioner och vägledning för hur processen går till innebär extra utmaningar. Här ser ESV att den interna utbildningen inom Regeringskansliet kan utvecklas och även inkludera hur processen bör se ut på Regeringskansliet. I interna instruktioner bör det tydligt framgå vilka analyser som handläggarna förväntas göra, med avseende på den information som myndigheterna lämnar i t.ex. budgetunderlaget och hur informationen i ramberedningstabellen ska hanteras och analyseras, i syfte att underlätta för nya personer att sätta sig in i området.

Baserat på vad som framkommit i utredningen anser ESV att Regeringskansliet bör ta fram nya, alternativt utveckla och sprida befintliga, interna process- och rutinbeskrivningar för hur arbetet med beställningsbemyndiganden förväntas genomföras inom respektive departement. Vidare menar ESV att handledningen om *Beställningsbemyndiganden och åtaganden i löpande verksamheten* (ESV 2013:52) som ESV har tagit fram bör utvecklas med avseende på information som riktar sig till såväl hela myndigheternas verksamhet som till anställda på Regeringskansliet. ESV bör även ta fram utbildningar som anpassas efter olika mottagares behov. Utbildningarna kan exempelvis utgöras av separata webbutbildningar, men även enskilda utbildningspass på exempelvis ESV:s programutbildning *Statens controllerutbildning* i syfte att utbilda statsförvaltningen inom beställningsbemyndiganden och tydliggöra kopplingen till anslagsbelastning.

#### 5.4.5 Kravspecifikation för systemstöd – ett sätt att underlätta hantering och redovisning av beställningsbemyndiganden

Enligt uppdragsbeskrivningen ska ESV analysera om det går att skapa förebilder för utformning av systemstöd för beställningsbemyndiganden och i så fall lämna förslag om hur sådana kan spridas till myndigheterna. ESV bedömer att det inte finns något enskilt stöd som kan tjäna som en god förebild för övriga myndigheter. Däremot finns det, som ESV konstaterar tidigare i rapporten, ett antal funktioner som myndigheter bör inkludera i en kravställning på systemstöd i syfte att uppnå god kontroll av verksamheten (se avsnitt 5.1.3). ESV bedömer att ett ändamålsenligt systemstöd skulle hjälpa myndigheter att dels öka tillförlitligheten i de uppgifter som myndigheterna lämnar om beställningsbemyndiganden och dels öka effektiviteten i hanteringen. De funktioner som ESV bedömer bör ingå i en kravspecifikation är följande:

- ett avtalssystem,
- ett ekonomi- och redovisningssystem samt
- ett analys- och prognosverktyg.

Om dessa funktioner finns i *ett* systemstöd eller i flera olika som är integrerade med varandra är egentligen inte avgörande utan det viktiga är att myndigheterna har tillgång till och använder de olika funktionerna för att få en helhetsbild av verksamheten. ESV bedömer att genom att använda systemstöd för hantering och redovisning av beställningsbemyndiganden minskar risken för att fel uppkommer till följd av manuell hantering. Myndigheterna kan då, istället för att lägga tid på att samla in information från olika system och delar av verksamheten, koncentrera sig på att analysera och planera verksamheten för att optimera användandet av den tilldelade bemyndiganderamen.

## 6 ESV:s förslag

I det här kapitlet presenterar vi ESV:s förslag som baseras på analysen och slutsatserna i kapitel 5.

Det långsiktiga målet för såväl ESV som Regeringskansliet bör vara att all information som berör beställningsbemyndiganden ska rapporteras i Hermes. Samtliga förslag som ESV lämnar kopplade till förändring av uppställningsformer utgår ifrån nuvarande tabeller och uppställningsformer som lämnas via e-post.

I takt med att Hermes utvecklas kommer mer och mer information att kunna lämnas och hanteras direkt i systemet. Det innebär att vissa av de nuvarande tabellerna som används i processen för beställningsbemyndiganden kommer att kunna avskaffas. De förslag med tillhörande exempeltabeller som ESV lämnar i denna rapport skulle kunna användas som utgångspunkt för hur informationen på sikt kan presenteras i Hermes.

ESV:s samlade bedömning är att förslagen som presenteras leder till ökad förståelse för processen för beställningsbemyndiganden hos såväl myndigheter som inom Regeringskansliet. ESV anser att det på sikt kan leda till att riksdag och regering får mer tillförlitliga beslutsunderlag som ger en tydligare och mer fullständig bild av hur det framtida budgetutrymmet ser ut.

### 6.1 Förändrad uppställningsform i budgetunderlaget

ESV föreslår att

- tabellen för beställningsbemyndiganden i budgetunderlaget utökas med en rad som anger *beräknade anslagsnivåer* från och med budgetåret
- tabellen för beställningsbemyndiganden i budgetunderlaget utökas med en rad som specificerar fördelningen av beräknade infrianden av innevarande års utestående åtaganden
- tabellen för beställningsbemyndiganden i budgetunderlaget utökas med en rad som visar *övriga förändringar* av åtaganden
- uppgifter om äldre beställningsbemyndiganden rapporteras i budgetunderlaget

Kopplingen mellan beställningsbemyndiganden och framtida anslagsnivåer tydliggörs genom att en ny rad infogas i tabellen i budgetunderlaget

ESV föreslår att det i tabellen för beställningsbemyndiganden i budgetunderlaget framgår hur stor del av kommande års beräknade anslag som förväntas vara uppbundet av redan ingångna åtaganden.

ESV:s förslag innebär att en ny rad infogas i tabellen för beställningsbemyndiganden, förslagsvis i anslutning till beräknade infrianden (se exempeltabell i bilaga 5). Den nya raden ska innehålla information om myndighetens beräknade anslagsnivåer för budgetåret och kommande två år, dvs. samma information om anslag som lämnas i tabellen för verksamhetens finansiering i budgetunderlaget.

ESV konstaterar att förslaget innebär att myndigheten behöver lämna information om beräknade anslagsnivåer i såväl tabellen för verksamhetens finansiering som i tabellen för beställningsbemyndiganden i budgetunderlaget. ESV bedömer dock att förslaget kommer att öka förståelsen för och tydliggöra kopplingen mellan beställningsbemyndiganden och framtida anslagsbelastning. På längre sikt, i takt med att Hermes utvecklas, bör informationen lämnas direkt i Hermes och då endast vid ett tillfälle även om informationen sedan presenteras i båda tabellerna i Hermes. Uppställningen i budgetunderlaget närmar sig då även ramberedningstabellens uppställning, vilket har lyfts fram som ett önskemål av departementen.

Fördelningen av beräknade infrianden av innevarande års utestående åtaganden specificeras i budgetunderlaget

ESV föreslår att fördelningen av beräknade infrianden av innevarande års utestående åtaganden specificeras i tabellen för beställningsbemyndiganden i budgetunderlaget.

Förslaget ligger i linje med ESV:s tidigare förslag om att myndigheter kan lämna en prognos för beslutade beställningsbemyndiganden i samband med att de lämnar anslagsprognos i juli (se ESV:s delrapportering i bilaga 2). Enligt ESV:s tidigare förslag ska prognosen för beställningsbemyndiganden i huvudsak lämnas enligt samma struktur som i budgetunderlaget. Den exempeltabell som ESV föreslår utgår från tabellen för beställningsbemyndiganden i budgetunderlaget med en ytterligare rad där myndigheten specificerar när utestående åtaganden för innevarande år beräknas infrias. Raden infogas exempelvis under raden för infriade åtaganden.

Om regeringen går vidare med ESV:s förslag enligt delrapporteringen och begär in en uppdaterad prognos av beslutade beställningsbemyndiganden, bedömer ESV att även tabellen för beställningsbemyndiganden i budgetunderlaget bör ha samma uppställningsform (se exempeltabell i bilaga 5), dels för att skapa enhetlighet och underlätta för myndigheterna och dels för att regeringen ska kunna jämföra prognosen som lämnas i juli med motsvarande uppgifter i budgetunderlaget.

ESV:s bedömning är att förslaget ger riksdag och regering en mer rättvisande bild av hur mycket av beräknade anslag som redan är uppbundet i åtaganden från tidigare år och som därmed behöver tilldelas anslag.

#### Raden för infriade åtaganden ska endast visa infrianden som har belastat eller förväntas belasta anslaget

ESV föreslår att raden för infriade åtaganden i tabellen för beställningsbemyndiganden i budgetunderlaget endast ska omfatta infrianden som har belastat eller förväntas belasta anslaget.

Förslaget innebär att en ny rad för *övriga förändringar* infogas i tabellen för beställningsbemyndiganden i budgetunderlaget. Infriade åtaganden, som har belastat eller förväntas belasta anslaget kommande år, ska fortsatt anges på raden för infriade åtaganden. Information om de åtaganden, som av någon anledning inte har belastat eller förväntas belasta anslaget, ska istället lämnas på raden för *övriga förändringar* (se exempeltabell i bilaga 5).

Förslaget innebär att infriade åtaganden för utfallsåret visar faktisk anslagsbelastning och infriade åtaganden för innevarande år och framåt, förväntad anslagsbelastning. ESV bedömer därför att förslaget ger riksdag och regering en tydligare bild av den faktiska och förväntade anslagsbelastningen över tid. Vidare konstaterar ESV att begreppet infriade åtaganden får en tydligare koppling till anslagsbelastning i hanteringen av beställningsbemyndiganden.

#### Äldre beställningsbemyndiganden i budgetunderlaget

ESV föreslår att uppgifter om äldre beställningsbemyndiganden ska rapporteras i budgetunderlaget.

Idag finns det inget krav på att lämna information om utestående åtaganden och prognos för infrianden för äldre beställningsbemyndiganden i budgetunderlaget. För att riksdag och regering ska kunna få en fullständig bild av den förväntade anslagsbelastningen kommande år bedömer ESV att uppgifter om äldre beställningsbemyndiganden ska rapporteras i budgetunderlaget. En förutsättning för att inhämta information om äldre bemyndiganden är att informationen används i budgetpropositionen, eftersom rapporteringen annars bara blir en administrativ börda för myndigheterna.

ESV föreslår att en separat tabell, med motsvarande uppställning som den som används för aktiva beställningsbemyndiganden, används för rapportering av äldre beställningsbemyndiganden i budgetunderlaget. För innevarande år ska myndigheten ange ingående åtaganden, infriade åtaganden, övriga förändringar samt utestående

åtaganden. Därutöver ska även fördelningen av de utestående åtagandenas infrianden anges för budgetåret och fram till och med bemyndigandets slutår.

## 6.2 Förändrade uppställningsformer i myndighetens årsredovisning samt i årsredovisning för staten

ESV föreslår att

- myndigheterna även redovisar uppgifter om nya åtaganden, infriade åtaganden samt övriga förändringar i sin årsredovisning
- det görs en översyn av hur beställningsbemyndiganden redovisas i årsredovisning för staten

### Redovisning av beställningsbemyndiganden i myndighetens årsredovisning

ESV föreslår att myndigheter i sin årsredovisning även redovisar uppgifter om nya åtaganden, infriade åtaganden och övriga förändringar.

Förslaget innebär att tabellerna *Redovisning av äldre beställningsbemyndigande* och *Redovisning av beställningsbemyndigande*, som återfinns som bilaga 3 till förordning (2000:605) om årsredovisning och underlag, behöver kompletteras med två respektive tre kolumner. Tabellen för äldre beställningsbemyndiganden behöver kompletteras med kolumner för infriade åtaganden samt övriga förändringar och tabellen för aktiva beställningsbemyndiganden behöver kompletteras med kolumner för nya åtaganden, infriade åtaganden samt övriga förändringar.

ESV konstaterar att myndigheterna idag inte redovisar fullständig information om beställningsbemyndiganden i sina årsredovisningar. Enligt nuvarande tabeller ska myndigheten redovisa information om ingående åtaganden, utestående åtaganden samt de utestående åtagandenas fördelning per år med avseende på såväl aktiva som äldre beställningsbemyndiganden. Uppgifterna lämnas per anslag, anslagspost eller delpost.

Konstitutionsutskottet (KU) har framhållit vikten av att beställningsbemyndiganden hanteras och prövas på motsvarande sätt som anslag. Riksrevisionen har vidare påpekat att redovisning av åtaganden som kräver beställningsbemyndiganden omfattas av samma krav på intern styrning och kontroll som redovisningstransaktioner.

ESV:s förslag innebär att ytterligare uppgifter om beställningsbemyndigandena redovisas i myndighetens årsredovisning och därmed även granskas av

Riksrevisionen på motsvarande sätt som övrig information i årsredovisningen. Det menar ESV leder till att tillförlitligheten i de uppgifter som myndigheten lämnar ökar. Det tydliggör också vikten av att information om beställningsbemyndiganden redovisas korrekt.

ESV bedömer vidare att förslaget, under förutsättning att de nya uppgifterna även presenteras i årsredovisning för staten (se förslag i nästa avsnitt), säkerställer att riksdagen erhåller mer fullständiga underlag för att kunna följa upp hur regeringen har utnyttjat sina beställningsbemyndiganden.

### Översyn av uppgifter till årsredovisning för staten

ESV föreslår att ESV i samråd med regeringen gör en översyn av redovisningen av beställningsbemyndiganden i årsredovisning för staten.

ESV konstaterar att myndigheterna idag, i samband med inrapportering av särskild information till årsredovisning för staten, endast rapporterar in vissa av de uppgifter om beställningsbemyndiganden som myndigheterna redovisar i sina årsredovisningar. ESV bedömer att riksdag och regering behöver informationen i myndigheternas årsredovisningar för att kunna följa upp beställningsbemyndiganden samt få en tydligare och mer fullständig bild av statens åtaganden. Det gäller bland annat information om hur myndigheten har nyttjat sina beställningsbemyndiganden och hur de förväntas infrias kommande år. ESV menar att det skulle bidra till att riksdag och regering får en mer fullständig bild av statens utestående åtaganden.

Baserat på ovan bedömning föreslår ESV att en översyn, av vilka uppgifter som ska redovisas i årsredovisning för staten om beställningsbemyndiganden, genomförs. Syftet med översynen är att redovisningen av beställningsbemyndiganden i årsredovisning för staten ska bli så ändamålsenlig som möjligt. Detta för att säkerställa att riksdagen får den information som krävs för att kunna följa upp hur regeringen har utnyttjat sina beställningsbemyndiganden.

Eventuella tillkommande uppgifter för myndigheter att rapportera in hanteras lämpligen i Hermes, eventuellt i samband med inrapportering av särskild information.

### 6.3 Utveckling av stöd samt kartläggning av intern process

ESV föreslår att

- ESV utvecklar stödet med avseende på hantering och redovisning av beställningsbemyndiganden
- ESV gör en översyn av kursutbudet för beställningsbemyndiganden och genomför lämpliga utbildningsinsatser där behov finns
- Regeringskansliet kartlägger processen för beställningsbemyndiganden samt tar fram en process- och rutinbeskrivning för hanteringen och redovisningen av beställningsbemyndiganden inom Regeringskansliet

ESV utvecklar stödet till myndigheterna samt gör en översyn av kursutbudet. ESV konstaterar att såväl myndigheter som departement efterfrågar mer stöd om beställningsbemyndiganden i form av exempelvis handledningar och utbildningar.

ESV föreslår att det generella stödet för beställningsbemyndiganden som ESV idag erbjuder vidareutvecklas, i syfte att nå en bredare grupp av användare. Exempelvis bör ESV göra en översyn av ESV:s handledning *Beställningsbemyndiganden och åtaganden i löpande verksamheten* (ESV 2013:52). Här ser ESV att stödet ska rikta sig till alla som i någon form hanterar beställningsbemyndiganden inom myndigheten, såväl inom ekonomi som ute i verksamheten. ESV bedömer också att stödet ska vara utformat så att det även är tillämpligt för Regeringskansliet.

ESV föreslår även att en översyn av det kursutbud som ESV erbjuder genomförs och att anpassningar utifrån olika mottagares behov görs där så är lämpligt. Det kan omfatta separata webbutbildningar, men även enskilda utbildningspass på exempelvis *Statens controllerutbildning* (ESV:s programutbildning i verksamhetsstyrning i statsförvaltningen).

I ESV:s stöd anser ESV att det även bör ingå en kravspecifikation på systemstöd som kan hantera och redovisa beställningsbemyndiganden (se avsnitt 5.1.3). I de fall myndigheter exempelvis planerar att se över hanteringen av beställningsbemyndiganden kan de med stöd av ESV:s kravspecifikation få vägledning i vilka funktioner som bör inkluderas i utformningen av ett ändamålsenligt systemstöd.

ESV bedömer att ett utökat och mer anpassat stöd, i form av utbildningar och handledningar, bidrar till att öka förståelsen för beställningsbemyndiganden i staten.

Regeringskansliet bör kartlägga den interna processen för beställningsbemyndiganden samt ta fram rutin- och processbeskrivningar. ESV konstaterar att det verkar saknas en tydlig process för att hantera beställningsbemyndiganden inom Regeringskansliet. ESV föreslår därför att denna process kartläggs, förslagsvis med stöd av en verksamhetsarkitekt. ESV menar att kartläggningen sedan bör kunna användas som utgångspunkt i den fortsatta utvecklingen av Hermes. ESV bedömer att förslaget bidrar till att öka kompetensen om beställningsbemyndiganden hos användarna inom Regeringskansliet.

#### 6.4 Förändrade föreskrifter och allmänna råd

ESV föreslår att

- utgångspunkten i regleringsbreven bör vara en indikativ fördelning av infrianden
- ESV ser över definitionen av ett åtagande

##### Indikativ fördelning i regleringsbreven bör vara utgångspunkten

ESV föreslår att utgångspunkten i regleringsbreven bör vara en indikativ fördelning av infrianden. Endast i de fall där regeringen har för avsikt att reglera på annat sätt (bindande) bör det framgå i anslutning till bemyndigandetabellen. ESV föreslår att detta regleras i ESV:s föreskrifter och allmänna råd till 17 § anslagsförordningen (2011:223).

Eftersom merparten av bemyndiganderamarna har en indikativ fördelning anser ESV att regleringen blir tydligare om regeringen endast anger fördelningens villkor i de fall den är bindande.

ESV bedömer att ovanstående förslag även bör beaktas i den fortsatta utvecklingen av Hermes. I dagsläget behöver villkorstexten, som anger att fördelningen per år är indikativ, manuellt skrivas in i Hermes, vilket ökar risken för att fel uppstår eller att texten av misstag inte kommer med. I takt med att Hermes utvecklas ser ESV att villkorstexten som anger att fördelningen per år är indikativ bör vara utgångsläget i Hermes, dvs. enbart om fördelningen ska vara bindande ska en aktiv åtgärd krävas av användaren.

### ESV ser över definitionen av ett åtagande

ESV föreslår att definitionen av ett åtagande, som idag återfinns i ESV:s föreskrifter 17 § anslagsförordningen (2011:223) samt i ESV:s allmänna råd till 2 kap. 4 § förordning (2000:605) om årsredovisning och budgetunderlag, ses över och om möjligt tydliggörs.

ESV konstaterar att myndigheter upplever svårigheter i att bedöma när ett åtagande som kräver ett beställningsbemyndigande uppstår. ESV konstaterar vidare att nuvarande definition av ett åtagande lämnar utrymme för tolkning. Att ta fram en definition helt utan tolkningsutrymme är sannolikt inte möjligt men ESV avser att utreda vilka förtydliganden som är möjliga att göra.

ESV bedömer att förslaget kan minska otydligheten i regelverket och därmed även risken för att överskridanden sker.

## 6.5 Konsekvenser av ESV:s förslag

I detta avsnitt redovisar vi ESV:s bedömningar av vilka konsekvenser som förslagen i denna rapport får. Vi avgränsar konsekvensbeskrivningen till de aktörer som behöver vidta åtgärder för att åstadkomma förändringen samt att beskriva dessa åtgärder.

### 6.5.1 Konsekvenser för Regeringskansliet

För att genomföra förslaget att kartlägga och dokumentera processen för beställningsbemyndiganden inom Regeringskansliet behöver förslagsvis en arbetsgrupp tillsättas med syfte att dels genomföra en kartläggning av processen och dels ta fram en process- och rutinbeskrivning för hanteringen och redovisningen av beställningsbemyndiganden inom Regeringskansliet.

Förslaget kommer inledningsvis att medföra en ökad arbetsbelastning för de som kommer att arbeta med kartläggningen och framtagandet av en process- och rutinbeskrivning. På sikt bedömer dock ESV att arbetet med att hantera och redovisa beställningsbemyndiganden inom Regeringskansliet kommer att bli enklare och effektivare genom att det finns tydliga och enhetliga riktlinjer för hur de olika departementen ska arbeta. ESV anser att det även kommer att underlätta för nyanställda att lära sig området om det finns en dokumenterad process- och rutinbeskrivning.

Om regeringen beslutar att utgångspunkten för fördelningen av kommande års infrianden ska vara indikativ, i enlighet med ESV:s förslag, kommer Regeringskansliet endast att behöva ange i myndigheternas regleringsbrev om fördelningen av infrianden avviker från detta, dvs. om fördelningen ska vara bindande. ESV bedömer att förslaget kommer att innebära en förenkling för

Regeringskansliet eftersom villkoret anges manuellt i Hermes i samband med framtagandet av myndigheternas regleringsbrev.

### 6.5.2 Konsekvenser för ESV

Om ESV:s förslag om ändrad uppställningsform för beställningsbemyndiganden i budgetunderlaget beslutas, behöver ESV ta fram nya föreskrifter och allmänna råd till 9 kap. 3 § förordning (2000:605) om årsredovisning och budgetunderlag (FÅB). Förutom en uppdatering av tabellen för beställningsbemyndiganden behöver ESV även anpassa texterna i föreskrifter och allmänna råd till de ändringar som förslaget innebär. Ändringarna kommer att hanteras inom ramen för ESV:s årliga regelgivningsprocess.

För att genomföra förslaget att även äldre beställningsbemyndiganden ska ingå i budgetunderlaget, behöver ESV ta fram en ny tabell specifikt anpassad efter vilka uppgifter som är relevanta för äldre beställningsbemyndiganden. Tabellen ska sedan, i likhet med tabellen för aktiva beställningsbemyndiganden, ingå i ESV:s föreskrifter till 9 kap. 3 § FÅB. ESV:s föreskrifter och allmänna råd behöver således även anpassas med avseende på den nya informationen som myndigheterna behöver lämna om äldre beställningsbemyndiganden. ESV har inom ramen för det här uppdraget tagit fram en exempeltabell för aktiva beställningsbemyndiganden i budgetunderlaget (se bilaga 5) som inkluderar samtliga förslag kopplat till ändrad uppställningsform. ESV bedömer därmed att den ökade arbetstiden, som förslaget avseende äldre beställningsbemyndiganden innebär, inte väntas bli väsentlig.

Om förslaget om ändrad uppställningsform för beställningsbemyndiganden i myndigheternas årsredovisning beslutas, behöver ESV ta fram nya tabeller för redovisning av såväl aktiva som äldre beställningsbemyndiganden. Nuvarande tabeller återfinns i bilaga 3 till FÅB. ESV har inom ramen för det här uppdraget tagit fram förslag på exempeltabeller (se bilaga 6) varför den ökade arbetsbelastningen för ESV inte förväntas bli väsentlig.

Om regeringen beslutar att ESV i samråd med regeringen genomför en översyn av hur beställningsbemyndiganden redovisas i årsredovisning för staten, behöver ESV förslagsvis tillsätta en arbetsgrupp som ansvarar för översynen. Arbetsgruppen bör utreda vilka uppgifter om beställningsbemyndiganden som ska ingå i årsredovisning för staten för att riksdagen ska få en så ändamålsenlig uppföljning av regeringens nyttjande av beställningsbemyndiganden som möjligt. Arbetsgruppen kommer också att behöva se över vem som ska ansvara för kvalitetssäkring av de nya uppgifterna och i förekommande fall föreskriva om detta. Om förslaget beslutas kommer arbetsbelastningen för den tillsatta arbetsgruppen under en begränsad period att öka. Om ESV, till följd av översynen, får i uppgift att kvalitetssäkra de nya uppgifterna kommer arbetet med att ta fram underlaget för årsredovisning för staten att utökas.

Trots en ökad arbetsbelastning bedömer ESV att förslaget kommer att ge riksdagen mer information om statens utestående åtaganden, vilket innebär att riksdagen kan fatta mer välgrundade beslut.

Om ESV:s förslag om att se över definitionen av ett åtagande beslutas, behöver ESV ta fram förslag på förändrade föreskrifter och allmänna råd där definitionen idag återfinns, dvs. i ESV:s föreskrifter till 17 § anslagsförordningen (2011:223) och i ESV:s allmänna råd till 2 kap. 4 § förordning (2000:605) om årsredovisning och budgetunderlag. Eventuella ändringar kommer att hanteras inom ramen för ESV:s årliga regelgivningsprocess.

Om regeringen beslutar att utgångspunkten för fördelningen av kommande års infrianden ska vara indikativ, i enlighet med ESV:s förslag, behöver ESV ta fram förslag på hur detta kan regleras i ESV:s föreskrifter och allmänna råd till 17 § anslagsförordningen (2011:223). Arbetsinsatsen för att ta fram ett sådant förslag bedömer ESV som mindre omfattande.

Förslaget om att ESV ska utveckla stödet till myndigheterna samt göra en översyn av kursutbudet kommer initialt innebära en ökad arbetsinsats kopplat till ESV:s utbildningsverksamhet. ESV bedömer dock att detta i förlängningen kommer att öka förståelsen för samt effektivisera hanteringen av beställningsbemyndiganden.

### 6.5.3 Konsekvenser för Riksrevisionen

Om ESV:s förslag att utöka informationen som myndigheterna lämnar om beställningsbemyndiganden i sina årsredovisningar beslutas, kommer Riksrevisionen att behöva utöka sin granskningsinsats av myndigheternas årsredovisningar så att även dessa nya uppgifter ingår. Myndigheternas grad av intern styrning och kontroll kommer att påverka hur stor Riksrevisionens granskningsinsats av de nya uppgifterna blir.

### 6.5.4 Konsekvenser för myndigheterna

Om ESV:s förslag att ändra uppställningsformen för beställningsbemyndiganden i budgetunderlaget beslutas av regeringen kommer myndigheterna att behöva lämna utökad information. ESV bedömer att avlämnandet av de nya uppgifterna inte nödvändigtvis behöver innebära ökad arbetsbelastning. Anslagsnivåerna lämnas exempelvis redan idag i en annan tabell i budgetunderlaget. Konsekvensen av förslaget handlar snarare om att myndigheterna behöver göra tätare uppföljningar av myndighetens åtaganden. Är myndighetens interna styrning och kontroll god bedömer ESV att den utökade uppgiftslämningen inte behöver leda till någon ökad arbetsbelastning.

ESV:s förslag om att myndigheterna ska rapportera äldre beställningsbemyndiganden i budgetunderlaget kommer inte innebära några större förändringar eftersom den informationen redan lämnas i myndighetens årsredovisning idag.

Om regeringen beslutar att tabellerna för beställningsbemyndiganden i myndigheternas årsredovisning ska ändras, enligt ESV:s förslag, kommer myndigheterna att behöva lämna fler uppgifter i samband med upprättandet av årsredovisningen. Uppgifterna lämnas sedan tidigare i samband med budgetunderlaget. Därmed ser ESV inte att förslaget kommer att innebära en ökad arbetsbelastning för myndigheten.

## Referenser

### Lagar, förordningar och föreskrifter

SFS 1974:152, *Kungörelse om beslutad ny regeringsform*, Justitiedepartementet.

SFS 2000:605, *Förordning om årsredovisning och budgetunderlag*, Finansdepartementet.

SFS 2000:606, *Förordning om myndigheters bokföring*, Finansdepartementet.

SFS 2002:1022, *Lag om revision av statlig verksamhet m.m.*, Finansdepartementet.

SFS 2011:203, *Budgetlag*, Finansdepartementet.

SFS 2011:223, *Anslagsförordningen*, Finansdepartementet.

SFS 2011:231, *Förordning om underlag för årsredovisning för staten*, Finansdepartementet.

SFS 2014:801, *Riksdagsordning*, Justitiedepartementet.

SFS 2016:1023, *Förordning med instruktion för Ekonomistyrningsverket*, Finansdepartementet.

### Offentligt tryck

Bet. 2021/22:KU10, *Granskning av statsrådets tjänsteutövning och regeringsärendenas handläggning*, Konstitutionsutskottet, 2021.

Prop. 2021/22:1, *Budgetpropositionen för 2022*, avsnitt 9.5  
Beställningsbemyndiganden, tabell 9.9.

### Rapporter och andra handlingar från myndigheter

ESV 2012:34, *Generella beställningsbemyndigandet i anslagsförordningen*, Ekonomistyrningsverket, 2012.

ESV 2013:52, *Beställningsbemyndiganden och åtaganden i den löpande verksamheten*, Ekonomistyrningsverket, 2014.

ESV 2017:75, *Ekonomiska bindningar på statens budget*, Ekonomistyrningsverket, 2017.

ESV 2021:19, *Ekonomisk styrning i staten*, Ekonomistyrningsverket, 2021.

ESV 2021:42, *Prisnivå för samhällsinvesteringar i myndigheternas budgetunderlag*, Ekonomistyrningsverket, 2021.

Naturvårdsverket, *Granskningsrapport: Bemyndiganderedovisning*, NV-06428-21, 2021.

Riksrevisionen, *Riksrevisorns årliga rapport 2017*, DNR: 1.2.2-2017-0728, 2017.

Riksrevisionen, *Riksrevisorns årliga rapport 2018*, DNR: 1.2.2-2018-0854, 2018.

Riksrevisionen, *Riksrevisorns årliga rapport 2019*, DNR: 1.2.2-2019-0048, 2019.

Riksrevisionen, *Riksrevisorns årliga rapport 2020*, DNR: 1.2.2-2019-1168, 2020.

Riksrevisionen, *Riksrevisorns årliga rapport 2021*, DNR: 1.2.2-2020-0786, 2021.

Riksrevisionen, *Riksrevisorns årliga rapport 2022*, DNR: 1.2.2-2021-1056, 2022.

### **Regeringshandlingar**

Regeringens skrivelse, 2021/22:101, *Årsredovisning för staten 2021*, Finansdepartementet, 2022-04-13.

### **Webbsidor**

<https://nypscentralen.tillvaxtverket.se/vara-tjanster/nyps-2020> .

## Bilaga 1 Uppdragsbeskrivning

### Uppdragsbeskrivningen i ESV:s regleringsbrev för budgetåret 2022 (Fi2021/04004)

#### Beställningsbemyndiganden - Stödsystem, prognoser och användning

Myndigheten ska genomföra en kartläggning och analys av

- de systemstöd som myndigheter använder sig av och som ligger till grund för redovisning av ekonomiska åtaganden och infrianden av dessa i förhållande till tilldelade beställningsbemyndiganden
- hur dessa systemstöd är kopplade till andra relevanta systemstöd såsom investeringsplaner, bidragssystem och den ekonomiska redovisningen
- orsaker till de överskridanden av beställningsbemyndiganden som skett under 2016–2021
- förutsättningarna för att inhämta en prognos från myndigheterna om åtaganden och infrianden för beslutade beställningsbemyndiganden så att budgetpropositionen kan baseras på ett mer aktuellt underlag än myndigheternas budgetunderlag.

Myndigheten ska analysera om det går att skapa förebilder för utformning av systemstöd för beställningsbemyndiganden, och i så fall lämna förslag om hur sådana bör spridas till myndigheterna samt vilken roll Ekonomistyrningsverket skulle kunna ha i det fortsatta arbetet. Myndigheten ska vidare analysera om förståelsen för systemet med beställningsbemyndiganden kan ökas genom att förändra begrepp eller uppställningsformer och i så fall lämna förslag om detta. Slutligen ska förslag lämnas om vilka prognoskrav som bör ställas och hur prognoser för beställningsbemyndiganden skulle kunna inhämtas från myndigheterna inför budgetpropositionen.

Avstämning ska ske med Regeringskansliet (Finansdepartementet) under arbetets gång. Myndigheten ska redovisa prognosdelen av uppdraget till Regeringskansliet (Finansdepartementet) senast den 31 maj 2022. Uppdraget ska i övrigt rapporteras senast den 30 september 2022.

## Bilaga 2 – ESV:s delrapportering Prognoser för beställningsbemyndigande inför budgetpropositionen

### Uppdraget

Regeringen har i regleringsbrevet för Ekonomistyrningsverket (ESV) för 2022 gett myndigheten ett uppdrag om beställningsbemyndiganden, ”Beställningsbemyndiganden - Stödsystem, prognoser och användning”.<sup>28</sup> En del av uppdraget består i att ESV ska genomföra en kartläggning och analys av förutsättningarna för att inhämta en prognos från myndigheterna om åtaganden och infrianden för beslutade beställningsbemyndiganden. Detta för att budgetpropositionen ska kunna baseras på ett mer aktuellt underlag än myndigheternas budgetunderlag. Vidare ska ESV lämna förslag om vilka prognoskrav som bör ställas och hur prognoser för beställningsbemyndiganden skulle kunna inhämtas från myndigheterna inför budgetpropositionen. Denna del av uppdraget ska redovisas senast 31 maj 2022. Uppdraget i övrigt ska redovisas senast 30 september 2022. ESV lämnar i enlighet med överenskommelse med Finansdepartementet denna delrapportering i form av en promemoria.

### Befintliga prognoser

#### Beställningsbemyndiganden i budgetunderlaget

En myndighet ska senast den 1 mars lämna förslag i budgetunderlaget om behov av beställningsbemyndigande.<sup>29</sup> För varje slag av åtagande och ändamål ska myndigheten ange det begärda bemyndigandebeloppet. Myndigheten ska även ange berört anslag och till vilket årligt belopp de framtida utgifterna beräknas uppgå. Vidare ska myndigheten ange ett slutår för åtagandenas infriande. Om myndigheten tidigare tilldelats ett bemyndigande för samma ändamål ska utfallet redovisas respektive prognosticeras för År -1 och År 0.<sup>30</sup> Riksdagen beslutar om beställningsbemyndiganden per anslag efter förslag från regeringen i budgetpropositionen. Regeringen fördelar sedan ut beställningsbemyndigandet på aktuella anslagsposter.

<sup>28</sup> Regleringsbrev för budgetåret 2022 avseende Ekonomistyrningsverket, Fi2021/04004 (delvis), 2021-12-22

<sup>29</sup> 9 kap. 3 § förordningen (2000:605) om årsredovisning och budgetunderlag (FAB)

<sup>30</sup> ESV:s föreskrifter till 9 kap. 3 § FAB

För respektive ändamål och anslag ska myndigheten lämna uppgifter enligt följande struktur.

	År -1 Utfall	År 0 Utfall	År 1 Beräkn.	År 2 Beräkn.	År 3 Beräkn.	År 4-XX (5) Beräkn.
<b>Ingående åtaganden (1)</b>				-	-	-
+ Nya åtaganden (2)				-	-	-
- Infriade åtaganden (3)						
<b>Utestående åtaganden vid årets slut (4)</b>				-	-	-
Tilldelad/föreslagen bemyndiganderam				-	-	-

- 1. Ingående åtaganden:** Åtaganden som gjorts tidigare år med stöd i bemyndigande.
- 2. Nya åtaganden:** Åtaganden som beräknas göras under året och som medför utgifter under följande budgetår.
- 3. Infriade åtaganden:** Infriande av åtaganden gjorda under tidigare år med stöd i bemyndiganden.
- 4. Utestående åtaganden:** Summan av alla åtaganden vid årets slut som gjorts eller beräknas göras med stöd av ett tilldelat bemyndigande under innevarande eller tidigare år och som kommer att leda till utgifter under följande budgetår.
- 5. Slutår:** Myndigheten ska här ange ett slutår för åtagandenas infrianden, exempelvis 20152018.

När budgetunderlaget lämnas finns beslutade bemyndiganderamar för utfallsåret (Utfall, År-1) samt för innevarande år (Prognos, År 0). Det görs inte någon särredovisning i budgetunderlaget av hur prognosticerade utestående åtaganden år 0 kommer att infrias kommande år utan dessa redovisas tillsammans med åtaganden som beräknas ingå under år 1.

Den information som myndigheterna lämnar i budgetunderlaget ligger till grund för, men behöver inte överensstämma med, de beställningsbemyndiganden som regeringen föreslår till riksdagen i budgetpropositionen (Beräkn., År 1). De bemyndiganderamar som slutligen föreslås i budgetpropositionen kan också ha påverkats av ramberedningen inom Regeringskansliet.

Information om beställningsbemyndiganden behöver bara lämnas i budgetunderlaget om myndigheten behöver en ny bemyndiganderam eller för att föreslå belopp för kommande år för en existerande ram. Informationen lämnas inte i informationssystemet Hermes, utan framgår endast i budgetunderlaget som myndigheten lämnar in till regeringen via e-post. Det finns inte något krav på att lämna information i budgetunderlaget om utestående åtaganden och prognos för infrianden för äldre beställningsbemyndiganden.

### Andra prognoser under löpande år

Det finns inga krav i regelverk på att myndigheterna ska lämna någon form av prognoser till regeringen under året. Så gott som alla myndigheter har dock krav på att lämna anslagsprognoser. I respektive myndighets regleringsbrev regleras årligen att anslagsprognoser ska lämnas vid angivna datum för innevarande samt tre ytterligare år. Dessa prognoser lämnas i Hermes.

Det förekommer också andra krav på prognoser i enskilda myndigheters regleringsbrev. Tillväxtverket lämnar t.ex. prognoser för beställningsbemyndiganden vid tre tillfällen under året. Det förekommer också att myndigheter lämnar prognoser för avgiftsbelagda verksamheter.

### Behovet av uppdaterade prognoser

När riksdagen beslutar om ett beställningsbemyndigande innebär det samtidigt att riksdagen åtar sig att anvisa anslagsmedel som ska täcka åtaganden som ska infrias i framtiden. Det finns alltså ingen möjlighet för riksdagen att inte anvisa anslag för det aktuella ändamålet. Utestående åtaganden i slutet av ett år utgör en lägsta nivå för hur stort anslag riksdagen måste anvisa för det ändamål som ett tidigare lämnat beställningsbemyndigande avser. Åtagandena fördelas dock vanligtvis på flera år och anslag behöver anvisas för samtliga perioder.

I likhet med tabellstrukturen i budgetunderlaget, saknar tabellerna för beställningsbemyndiganden i budgetpropositionen information om hur prognosticerade utestående åtaganden år 0 kommer att infrias kommande år. Dessa redovisas, precis som i budgetunderlaget, tillsammans med infrianden av beräknade nya åtaganden för det år budgeten avser.

När budgetpropositionen lämnas i september är prognosuppgifterna från budgetunderlagen runt ett halvår gamla. Det finns därför skäl att tro att myndigheterna har tillgång till ny information om innevarande års åtaganden som kan innebära att budgetpropositionen avseende kommande år kan baseras på mer aktuella underlag. Med en prognos, specifik för innevarande års utestående åtaganden och hur de beräknas infrias framöver, har regeringen dels en möjlighet att beakta förändrad prognosinformation i budgetarbetet, dels lämna mer aktuell information till riksdagen om hur mycket av framtida anslag som är uppbundet.

Som tidigare nämnts lämnar myndigheterna prognoser under året för anslag, men inte för beställningsbemyndiganden. Anslag och beställningsbemyndiganden påverkas i stor utsträckning av samma faktorer. Ökade anslag till följd av nya beslut och reformer kan påverka behovet av ökade bemyndiganderamar. Om myndigheternas anslagsprognoser kompletteras med en prognos för

beställningsbemyndiganden får regeringen tillgång till mer aktuell information om anslagsbehoven kommande år.

I nedanstående tabell har vi jämfört de beräknade ingående åtagandena 2022 per utgiftsområde enligt budgetpropositionen<sup>31</sup> med faktiska ingående åtaganden 2022 enligt utfallet i årsredovisningen för staten 2021<sup>32</sup>. Tabellen visar att för vissa utgiftsområden avviker faktiska åtaganden relativt mycket från beräknade. Generellt är de faktiska åtagandena lägre än vad som beräknats i budgetpropositionen. Om en uppdaterad prognos hade gett en bättre överensstämmelse, eller om avvikelser beror på händelser som myndigheten inte hade kunnat förutse innan budgetpropositionen, går inte att veta med säkerhet. Tabellen indikerar dock att det borde finnas utrymme att förbättra kvaliteten i uppgifterna om ingående åtaganden för det år budgeten avser.

Utgiftsområde	Beräknade ingående åtaganden 2022 i BP 2022 (mnkr)	Faktiska ingående åtaganden 2022 (mnkr)	Faktiska i förhållande till förväntade
1 Rikets styrelse	315	262	83 %
2 Samhällsekonomi och finansförvaltning	140	84	60 %
4 Rättsväsendet	139	97	70 %
5 Internationell samverkan	157	164	104 %
6 Försvar och samhällets krisberedskap	84 949	79 931	94 %
7 Internationellt bistånd	116 655	99 328	85 %
8 Migration	826	147	18 %
9 Hälsovård, sjukvård och social omsorg	4 800	4 850	101 %
13 Jämställdhet och nyanlända invandras etablering	367	82	22 %
14 Arbetsmarknad och arbetsliv	21 512	17 988	84 %
15 Studiestöd	4	0	0 %
16 Utbildning och universitetsforskning	55 579	52 733	95 %
17 Kultur, medier, trossamfund och fritid	889	787	89 %
18 Samhällsplanering, bostadsförsörjning och byggande samt konsumentpolitik	9 620	9 275	96 %
19 Regional utveckling	4 837	4 373	90 %
20 Allmän miljö- och naturvård	10 466	9 130	87 %
21 Energi	5 365	4 476	83 %

<sup>31</sup> Regeringens proposition 2021/22:1, Budgetpropositionen för 2022, 16 september 2021, s. 161

<sup>32</sup> Regeringens skrivelse 2021/22:101, Årsredovisning för staten 2021, 13 april 2022, s. 193

Utgiftsområde	Beräknade ingående åtaganden 2022 i BP 2022 (mnkr)	Faktiska ingående åtaganden 2022 (mnkr)	Faktiska i förhållande till förväntade
22 Kommunikationer	201 286	181 182	90 %
23 Areella näringar, landsbygd och livsmedel	7 880	7 998	101 %
24 Näringsliv	3 926	3 837	98 %
25 Allmänna bidrag till kommuner	0	0	-
	<b>529 712</b>	<b>476 724</b>	<b>90 %</b>

### Kan myndigheterna lämna uppdaterade prognoser?

Inom ramen för uppdraget har ESV i en enkät frågat samtliga myndigheter, som har tilldelats ett beställningsbemyndigande för 2022, om möjligheter och eventuella hinder för att lämna uppdaterade uppgifter om beställningsbemyndiganden inför budgetpropositionen, till exempel i samband med att de lämnar anslagsprognos i juli.

ESV:s sammantagna bedömning är att merparten av myndigheterna kan lämna en prognos i juli utan större problem. Några myndigheter anger dock att skillnaden mellan den information som finns tillgänglig i mars respektive i juli inte är så stor eftersom tyngdpunkten för verksamheten, t.ex. bidragsutbetalningar som kan påverka utestående åtaganden vid årsskiftet, ligger under senare delen av året. En uppdaterad prognos innebär alltså inte per automatik en större prognosprecision för dessa myndigheter. Ett antal myndigheter nämner att framtagandet av prognoser skulle innebära ett visst merarbete samt att arbetsuppgiften behöver utföras under semesterperioden. I vissa fall nämns semesterperioden som ett väsentligt problem, framför allt när sammanställning av information kräver manuellt framtagna underlag från flera delar av myndigheten och andra organisationer. Några få bedömer att det finns svårigheter med att göra prognoser för den verksamhet som bemyndigandet avser, bl.a. beroende på avsaknad av systemstöd.

Beaktat de svårigheter som ett antal myndigheter nämnt när det kommer till att ta fram aktuella uppgifter kan kvaliteten i prognoserna sannolikt variera mellan myndigheterna. ESV ser dock inte det som ett skäl till att avstå från att begära in prognoser. För vissa verksamheter kommer uppgifter som lämnas i juli avseende beställningsbemyndiganden av olika anledningar inte ha förändrats i någon större utsträckning sedan budgetunderlaget lämnades i mars. Detta kan vara ett skäl att inte begära in en prognos eftersom det då enbart innebär en administrativ börda för både myndigheten och Regeringskansliet.

## Förslag

### Vilka prognoskrav bör ställas på myndigheterna

Om regeringen anser sig ha behov av uppdaterade prognoser för beslutade beställningsbemyndiganden inför budgetpropositionen, föreslår ESV att dessa lämnas samtidigt som anslagsprognosen i juli, vilket för de flesta myndigheter är det sista prognostillfället innan budgetpropositionen ska lämnas.<sup>33</sup> ESV anser att prognosen för beställningsbemyndiganden bör lämnas vid samma tillfälle som en anslagsprognos eftersom beställningsbemyndiganden i huvudsak påverkas av samma faktorer som anslag.

Av uppdraget till ESV framgår att prognosen ska avse åtaganden och infrianden för beslutade beställningsbemyndiganden, dvs. en prognos för innevarande år. Det medger dock inte att myndigheterna kan föreslå ändringar av ramar för beställningsbemyndigande, varken för innevarande eller kommande år. För detta finns andra processer. En förändrad prognos för utestående åtaganden för innevarande år får dock följd effekter på prognosen avseende kommande år och sådana konsekvensändringar ska inkluderas i prognosen.

ESV föreslår att prognosen i huvudsak lämnas enligt samma struktur som i budgetunderlaget. Förändringar jämfört med beloppen i budgetunderlaget ska myndigheten kommentera och förklara. Utöver den information som framgår av tabellen enligt budgetunderlaget behöver regeringen, som framgår av avsnitt 3, också information om hur utestående åtaganden innevarande år beräknas infrias efterföljande år, dvs. någon form av särredovisning av hur prognosticerade utestående åtaganden år 0 kommer att infrias kommande år. Ett sätt att lämna sådan information skulle kunna vara att utöka tabellen med en ny rad där myndigheten specificerar när utestående åtaganden för år 0 beräknas infrias.

---

<sup>33</sup> En av de berörda myndigheterna, Myndigheten för press, radio och tv, lämnar inte någon anslagsprognos i juli, i alla fall inte under 2022, utan senast i april innan budgetpropositionen

**Exempeltabell prognosuppdatering**

	År 0 Prognos	År 1 Beräkn.	År 2 Beräkn.	År 3 Beräkn.	År 4 Beräkn.
<b>Ingående åtaganden</b>			-	-	-
+ Nya åtaganden			-	-	-
- Infriade åtaganden					
<i>Varav infrianden av utestående åtaganden år 0</i>	-				
<b>Utestående åtaganden vid årets slut</b>			-	-	-
Tilldelad/föreslagen bemyndiganderam			-	-	-

Uppdatering av prognos för innevarande år och konsekvensändringar efterföljande år, enbart vitmarkerade celler uppdateras. Gråmarkerade celler utan streck ska fyllas i med de uppgifter som lämnades i budgetunderlaget.

Prognoskravet kan förslagsvis anges under en egen rubrik i regleringsbrevet, i anslutning till kravet på anslagsprognoser, t.ex. ”Prognoser för myndighetens beställningsbemyndiganden”. Följande bör framgå:

- att myndigheten ska lämna en uppdatering av den eller de tabeller för beställningsbemyndiganden som lämnades i budgetunderlaget, kompletterat med information om hur utestående åtaganden för innevarande år (År 0) beräknas infrias. För beräkningar avseende år 1 och framåt ska enbart konsekvensändringar till följd av ändrad prognos för år 0 göras. Tilldelade/föreslagna bemyndiganderamar ska vara oförändrade, vilket innebär att utestående åtaganden inte får överskrida tilldelad/föreslagen bemyndiganderam.
- att prognosen ska kommenteras i förhållande till uppgifterna i budgetunderlaget
- hur prognosen ska lämnas
- när prognosen ska lämnas

För att alla prognoser ska rapporteras på ett enhetligt sätt bör även en exempeltabell kommuniceras till myndigheterna i särskild ordning. En kortsiktig lösning skulle exempelvis kunna vara genom ett särskilt regeringsbeslut eller som en bilaga till regleringsbrevet. På sikt ser ESV att prognosen bör rapporteras i Hermes enligt förslagen i avsnitt 5.2.

ESV gör ingen bedömning om det är nödvändigt att begära uppdaterade prognoser från samtliga myndigheter och för samtliga anslag som har ramar för beställningsbemyndiganden.

Eftersom prognoser för äldre beställningsbemyndigande inte ingår i budgetunderlaget eller budgetpropositionen lämnar ESV inget förslag om prognos för dessa i nuläget.

### *ESV:s iakttagelser avseende förslaget*

ESV noterar vissa utmaningar med förslaget om att inhämta en uppdaterad prognos för beställningsbemyndiganden och som vi anser att regeringen bör ha i åtanke vid utformningen av ett prognoskrav.

Den information som myndigheterna lämnar i budgetunderlaget ligger till grund för, men behöver inte överensstämja med, de beställningsbemyndiganden som regeringen föreslår till riksdagen i budgetpropositionen till följd av budget/ramberedningsprocessen. Tabellerna till budgetpropositionen avseende beställningsbemyndiganden för respektive anslag är därmed, till stor del, låsta vid föreslaget prognostillfälle. Det är därför viktigt att det tydliggörs inom Regeringskansliet hur tabellerna till budgetpropositionen ska uppdateras baserat på prognoserna.

Om myndigheterna lämnar uppdaterade prognoser avseende beställningsbemyndiganden i samband med anslagsprognosen i juli påverkas de utestående åtagandena innevarande år och följaktligen ingående åtaganden nästföljande år. Det innebär att det finns en risk för att tilldelad och föreslagen bemyndiganderam skulle kunna överskridas i prognosen. Om så är fallet måste myndigheten justera nya åtaganden år 1 så att den föreslagna ramen enligt budgetunderlaget inte överskrids. Eftersom prognosen enbart syftar till att regeringen ska kunna lämna mer aktuell information till riksdagen avseende framtida anslagsbelastning till följd av ingångna avtal år 0, är det viktigt att myndigheterna inte uppfattar kravet på en uppdaterad prognos som en möjlighet att äska nya bemyndiganderamar. Det innebär att i kravet på prognos i regleringsbrevet behöver det tydligt framgå att tilldelade/föreslagna bemyndiganderamar i tabellen för prognosen ska vara oförändrade.

Även befintliga tabeller i budgetunderlaget och i budgetpropositionen kan på sikt behöva utökas med en ny rad där myndigheten specificerar när utestående åtaganden för år 0 beräknas infrias.

Om regeringen genomför förändringar som påverkar t.ex. begrepp och uppställningsformer avseende beställningsbemyndiganden, behöver den information som begärs in i prognoser anpassas efter det. Om det ställs krav på prognoser i regleringsbrevet för 2023 kommer det troligen inte ha skett några sådana förändringar.

## Hur bör prognoserna inhämtas från myndigheterna

### *Långsiktigt*

Den fortsatta digitaliseringen av budgetprocessen innefattar bland annat utveckling av hanteringen av finansiella befogenheter. ESV ser det därför som naturligt att myndigheterna på sikt ska rapportera in information om beställningsbemyndiganden i Hermes. När informationen om beställningsbemyndiganden i budgetunderlaget lämnas i Hermes bör även prognoser lämnas i Hermes med möjlighet att kommentera eventuella förändringar jämfört med budgetunderlaget. Det blir då också möjligt för regeringen att på ett enklare sätt styra hur uppställningen av prognoserna ska se ut och vilken information som ska vara förfylld t.ex. utifrån myndighetens budgetunderlag eller utifrån ramberedningsprocessen. Informationen behöver även kunna tas emot och hanteras i Hermes av Regeringskansliet. En komplett sådan lösning är sannolikt inte på plats till ett prognostillfälle sommaren 2023, men bör enligt ESV vara den långsiktiga inriktningen.

### *Prognoser 2023*

Om ingen systemutveckling genomförs behöver prognoserna, precis som budgetunderlaget, lämnas till regeringen med e-post. I dagsläget finns i praktiken ingen möjlighet att lämna och ta emot prognoser för beställningsbemyndiganden i Hermes. Det enda potentiella alternativ som finns är att bifoga filer till kommentarer till anslagsprognoser på enskilda anslag. Att lägga in information om beställningsbemyndiganden på det sättet innebär, på samma sätt som idag, att informationen blir ostrukturerad och därmed svår för Regeringskansliet att överblicka och bearbeta.

Tekniskt sett skulle myndigheterna kunna lämna prognoser i Hermes redan 2023 förutsatt att viss systemutveckling genomförs. Det kan t.ex. vara möjligt att utveckla ett enkelt formulär i Myndighets-Hermes där myndigheterna kan lämna sina prognoser. Nyttan med att utveckla någon form av enkel inrapportering är att Regeringskansliet får informationen samlad och strukturerad på ett enhetligt sätt. Det gör det även möjligt för Regeringskansliet att ta ut informationen för vidare bearbetning. En nackdel är att systemutvecklingen kommer behöva göras om i närtid vilket innebär högre utvecklingskostnader och försenad utveckling av helhetslösningen för hanteringen av beställningsbemyndiganden i Hermes.

ESV gör ingen bedömning huruvida en sådan systemutveckling är praktiskt genomförbar till 2023 eftersom det behöver vara en del i prioriteringen av samtliga systemutvecklingsbehov.

## **Konsekvenser**

Ett krav på att lämna prognoser innebär ett merarbete som behöver utföras under semesterperioden för de myndigheter som har beställningsbemyndigande. Hur omfattande det merarbetet blir varierar stort mellan olika myndigheter, både beroende på omfattningen av bemyndiganden men också på vilka systemstöd och rutiner myndigheten har för löpande uppföljning under året. Hur prognoserna ska lämnas in med de lösningar som är möjliga 2023 påverkar sannolikt inte myndigheterna i någon större utsträckning.

Nyttan för regeringen och Regeringskansliet är på kort sikt främst att få mer aktuella uppgifter. Det kan dock behöva klargöras vilka uppgifter i budgetpropositionen som är möjliga att justera med stöd av prognosen och hur det ska ske. Det innebär ett visst merarbete för Regeringskansliet att hantera prognosuppgifterna.

## Bilaga 3 Enkätfrågor till myndigheter

### Enkätfrågor till myndigheter

I anslutning till varje fråga fanns möjlighet att i fritext lämna kommentarer och utökad information.

1. Vad använder ni för att hantera myndighetens beställningsbemyndiganden, t.ex. för att följa upp och redovisa åtaganden och infrianden?
2. Om ni har ett systemstöd, beskriv systemet, till exempel vad det är för system, vilka funktioner som finns, m.m.
3. Om ni har ett systemstöd, har det någon koppling till andra systemstöd som till exempel ert bokföringssystem eller ett ärendehanteringssystem?
4. Bedömer ni att ert systemstöd är ändamålsenligt för att säkerställa en god intern styrning och kontroll för hanteringen av myndighetens beställningsbemyndiganden?
5. Bedömer ni att ert systemstöd skulle kunna vara en förebild, eller en utgångspunkt för att ta fram en förebild, för systemstöd för beställningsbemyndiganden som fler myndigheter kan använda?
6. Har myndigheten en bemyndiganderam som andra myndigheter ingår åtaganden mot? Hur får ni i så fall information från den beslutande myndigheten om gjorda åtaganden och hur säkerställer ni att bemyndiganderamen inte överskrids?
7. Beskriv kort hur ni arbetar löpande under året med att följa upp planerade åtaganden, utestående åtaganden och infrianden, upprättande av prognoser, m.m.
8. Redogör för möjligheter och eventuella hinder för att lämna uppdaterade uppgifter om beställningsbemyndiganden inför budgetpropositionen, till exempel i samband med att ni lämnar anslagsprognos i juli.
9. Begrepp som används är till exempel ”beställningsbemyndigande”, ”infriande”, ”åtagande” och ”omvärdering”. Tror ni att förändringar av begrepp skulle underlätta förståelsen för och hanteringen av beställningsbemyndiganden?
10. Tror ni att förändringar av uppställningsformer, till exempel i regleringsbrev, budgetunderlag och årsredovisning, när det gäller beställningsbemyndiganden skulle underlätta förståelsen för och hanteringen av bemyndiganden?

11. Vad tror ni skulle kunna minska risken för överskridanden?
12. Ni har fått en modifierad revisionsberättelse på grund av överskridande av er bemyndiganderam eller att åtaganden gjorts utan ram under perioden 2016-2020. Vad bedömer ni var orsaken till att överskridandet skedde?
13. Vilka åtgärder har ni eller någon annan aktör vidtagit för att det inte ska ske nya överskridanden?
14. Får vi kontakta er om vi har följdfrågor? Vem kontaktar vi i så fall? Ange namn och e-post:
15. Som en del av uppdraget kommer vi eventuellt att genomföra seminarier senare i vår för att diskutera hur hanteringen av beställningsbemyndiganden kan utvecklas. Är ni intresserade av att delta i en sådan diskussion?

## Bilaga 4 Enkätfrågor till Regeringskansliet

### Enkätfrågor till Regeringskansliet

1. Vilka arbetsuppgifter i din roll på Regeringskansliet är kopplade till beställningsbemyndiganden? Beskriv så detaljerat som möjligt och ge gärna exempel hur du arbetar med beställningsbemyndiganden kopplat till t.ex. budgetunderlaget, budgetpropositionen, regleringsbrev och i årsredovisningen.
2. Ser du några utmaningar med hanteringen av beställningsbemyndiganden ur ett RK-perspektiv, exempelvis kopplat till processen för hanteringen av beställningsbemyndiganden, begrepp, uppställningsformer eller systemstöd? Beskriv så detaljerat som möjligt och ge gärna exempel.
3. Är kopplingen mellan beställningsbemyndigande och framtida anslagsbelastning tydlig ur ett RK-perspektiv eller är detta något som orsakar svårigheter i hanteringen av anslag och beställningsbemyndiganden? Finns det behov av att tydliggöra denna koppling och i så fall på vilket sätt?
4. Begrepp som används i processen för beställningsbemyndiganden är exempelvis ”beställningsbemyndigande”, ”infriande”, ”åtagande” och ”omvärdering”. Tror du att förändringar av begrepp skulle underlätta förståelsen för och hanteringen av beställningsbemyndiganden? Om ja, ange vilka begrepp du anser skulle behöva förändras och ge gärna förslag på nya benämningar.
5. Tror du att förändringar av uppställningsformer (ex. nya/ändrade rader, summeringar) i regleringsbrev, budgetunderlag, budgetpropositionen och årsredovisning, när det gäller beställningsbemyndiganden skulle underlätta förståelsen för och hanteringen av beställningsbemyndiganden? Om ja, beskriv så detaljerat som möjligt hur en sådan förändring skulle se ut och hur den skulle underlätta hanteringen av beställningsbemyndiganden.

## Bilaga 5 Exempeltabell budgetunderlaget

Beställningsbemyndigande för anslag X:X						
Tusental kronor	År -1 Utfall	År 0 Prognos	År 1 Beräkn.	År 2 Beräkn.	År 3 Beräkn.	År 4-XX (9) Beräkn.
Ingående åtaganden (1)	0	1 500 000	1 800 000			
+ Nya åtaganden (2)	0	1 100 000	1 200 000			
- Infriade åtaganden (3)	0	-750 000	-900 000	-750 000	-650 000	-700 000
<i>Varav infriade åtaganden av utestående åtaganden år 0 (4)</i>			-900 000	0	0	0
Övriga förändringar av åtaganden (5)	0	-50 000				
Utestående åtaganden vid årets slut (6)	1 500 000	1 800 000	2 100 000			
<b>Tilldelad/föreslagen bemyndiganderam (7)</b>	<b>2 300 000</b>	<b>2 300 000</b>	<b>2 200 000</b>			
<b>Beräknad anslagsnivå (8)</b>			<b>1 300 000</b>	<b>1 200 000</b>	<b>1 200 000</b>	
<p><b>1. Ingående åtaganden:</b> Åtaganden som gjorts tidigare år med stöd i bemyndigande.</p> <p><b>2. Nya åtaganden:</b> Åtaganden som beräknas göras under året och som medför utgifter under följande budgetår.</p> <p><b>3. Infriade åtaganden:</b> Infriande av åtaganden gjorda under tidigare år med stöd i bemyndiganden. <i>Endast de infrianden som har belastat eller förväntas belasta anslag.</i></p> <p><b>4. Varav infriade åtaganden av utestående åtaganden år 0:</b> <i>Specifikation av den del av infriade åtaganden som avser utestående åtaganden år 0.</i></p> <p><b>5. Övriga förändringar av åtaganden:</b> <i>Den del av infriade åtaganden som inte har belastat anslaget, exempelvis åtaganden som ställs in, omvärderingar etc.</i></p> <p><b>6. Utestående åtaganden vid årets slut:</b> <i>Summan av alla åtaganden vid årets slut som gjorts eller beräknas göras med stöd av ett tilldelat bemyndigande under innevarande eller tidigare år och som kommer att leda till utgifter under följande budgetår.</i></p> <p><b>7. Tilldelad/föreslagen bemyndiganderam:</b> <i>Tilldelade ramar (År -1 och År 0) ska överensstämma med beslutade ramar i regleringsbrev inklusive eventuella ändringsbeslut.</i></p> <p><b>8. Beräknad anslagsnivå:</b> <i>Beräknade anslagsnivåer anges per anslagspost och ska överensstämma med anslagsprognos i budgetunderlaget.</i></p> <p><b>9. Slutår:</b> <i>Myndigheten ska här ange ett slutår för åtagandenas infrianden, exempelvis 2015-2018.</i></p>						

Förändringar jämfört med befintlig tabell presenteras i rött.

## Bilaga 6 Exempeltabell årsredovisning

Redovisning av beställningsbemyndigande (1)

Anslag (2) / Anslagsbenämning	Tilldelat bemyndigande	Ingående åtaganden	Nya åtaganden (3)	Infriade åtaganden (4)	Övriga förändringar (5)	Utestående åtaganden	Utestående åtagandenas fördelning per år (6)					
							År 1	År 2	År 3	År 4	Etc.	

Redovisning av äldre beställningsbemyndigande (7)

Anslag (8) / Anslagsbenämning	Ingående åtaganden	Infriade åtaganden (9)	Övriga förändringar (10)	Utestående åtaganden	Utestående åtagandenas fördelning per år (11)					
					År 1	År 2	År 3	År 4	Etc.	

1. Enbart åtaganden som görs med stöd av bemyndiganden enligt 17 § första stycket anslagsförordningen.
2. Anslag eller anslagspost eller delpost.
3. Åtaganden som beräknas göras under året och som medför utgifter under följande budgetår.
4. Infriande av åtaganden gjorda under tidigare år med stöd i bemyndiganden. Endast de infrianden som har belastat eller förväntas belasta anslag.
5. Den del av infriade åtaganden som inte har belastat anslaget, exempelvis åtaganden som ställs in, omvärderingar etc.
6. Fördelningen avser utestående åtaganden uppdelade på de år när infrianden (redovisning mot anslag) beräknas ske.
7. Enbart åtaganden som har gjorts med stöd av tidigare års bemyndigande enligt 17 § första stycket anslagsförordningen.
8. Anslag, anslagspost eller delpost. Det bör anges i not vilket budgetår som bemyndigandet tilldelades.
9. Infriande av åtaganden gjorda under tidigare år med stöd i bemyndiganden. Endast de infrianden som har belastat eller förväntas belasta anslag.
10. Den del av infriade åtaganden som inte har belastat anslaget, exempelvis åtaganden som ställs in, omvärderingar etc.
11. Fördelningen avser utestående åtaganden uppdelade på de år när infrianden (redovisning mot anslag) beräknas ske.

Förändringar jämfört med befintliga tabeller presenteras i rött.

### **ESV gör Sverige rikare**

- Vi har kontroll på statens finanser, utvecklar ekonomistyrningen och granskar Sveriges EU-medel.
- Vi arbetar i nära samverkan med Regeringskansliet och myndigheterna.