

Rapport

Säkerställd intern styrning och kontroll 2015

Myndighetsledningarnas bedömning av intern styrning och kontroll i årsredovisningen för 2014



EKONOMISTYRNINGSVERKET

**ESV:s rapporter innehåller regeringsuppdrag,
uppdrag från myndigheter och andra instanser
eller egeninitierade utredningar.**

Publikationen kan laddas ner som pdf-fil
eller beställas från www.esv.se

Datum: 2015-04-14

Dnr: 3.2-187/2015

ESV-nr: 2015:22

Copyright: ESV

Rapportansvarig: Tomas Kjerf

Förord

Som en del i utvecklingen av intern styrning och kontroll och internrevision inom staten har ESV genomfört en regelförenkling som ökar möjligheten till verksamhetsanpassning. Det ställer större krav på tillämpning av god sed och mindre på att förlita sig på ekonomiadministrativa bestämmelser. Det är också myndighetsledningen och inte bestämmelserna som definierar vad som är en betryggande intern styrning och kontroll.

ESV har följt bedömningarna sedan bestämmelserna tillkom och publicerar resultatet av uppföljningen årligen i en rapport.

I detta ärende har enhetschef Tina J Nilsson beslutat. Utredare Tomas Kjerf har varit föredragande. I den slutgiltiga handläggningen har också utredare Patrick Freedman deltagit.

Innehåll

Förord	3
1 Sammanfattning	5
2 Inledning – ESV följer upp tillämpningen av bestämmelserna	6
2.1 Det finns höga förväntningarna på intern styrning och kontroll.....	6
2.2 ESV följer upp bestämmelser om bedömningen av intern styrning och kontroll.....	7
2.3 Hur vi följer tillämpningen av bestämmelserna.....	8
3 Myndigheternas tillämpning av bestämmelserna	9
3.1 Myndigheterna lämnar en bedömning.....	9
3.2 Den interna styrningen och kontrollen är betryggande, i de flesta fall	10
3.3 Det finns brister inom intern styrning och kontroll.....	11
3.4 De flesta myndigheter redovisar sitt interna styrnings- och kontrollarbete	14
3.5 Hälften av myndigheterna redovisar risker	15
4 Fortsatt utveckling av föreskrifter och stöd	16
4.1 Det finns behov av fortsatt utveckling av bestämmelser och stöd om bedömningen	16
4.2 Förvaltningsansvaret kan utredas vidare men inga nya krav på bedömning.....	16
Referenser	19
Publikationer	19
Lagar och förordningar	19
Bilaga 1 Myndigheter som omfattas	20
Bilaga 2 Redovisade brister inom processen för intern styrning och kontroll .	22
Bilaga 3 Trender och utveckling	23
Bilaga 4 Tillämpning av bestämmelserna	24
Ordlista	25

1 Sammanfattning

Ekonomistyrningsverket (ESV) har följt upp tillämpningen av bestämmelserna om att lämna en bedömning av intern styrning och kontroll i årsredovisningen.

Antalet myndigheter som omfattas av bestämmelserna är oförändrat de senaste åren. Nästan alla myndigheter som omfattas av bestämmelserna lämnar också en bedömning av sin interna styrning och kontroll i årsredovisningen för 2014. En myndighet lämnar dock ingen bedömning enligt bestämmelserna och en myndighet har undantag från att lämna en bedömning.

I stort sett alla myndigheter har bedömt att den interna styrningen och kontrollen är betryggande. Det är något fler än föregående år. Det är fortsatt få och nu även färre myndigheter som anser att de har brister i den interna styrningen och kontrollen som är väsentliga för regeringens uppföljning och prövning av verksamheten.

Fler myndigheter än tidigare år och nästan alla lämnar en sammanfattande redovisning av de omständigheter som legat till grund för ledningens bedömning. Drygt hälften av myndigheterna lämnar dessutom en redovisning av väsentligare risker och vilka åtgärder som vidtas, vilket bestämmelserna säger att myndigheten kan göra. Det är fler än föregående år. De myndigheter som redovisar brister har också redovisat åtgärder.

Det finns ett behov att utveckla bestämmelserna om bedömningen av intern styrning och kontroll när det gäller vad som ligger till grund för bedömningen. Det är den löpande uppföljningen och bedömningen snarare än dokumentationen som ligger till grund för bedömningen. Bestämmelserna bör dock inte utvecklas till att omfatta förvaltningsansvaret eller begränsa bedömningen till att åtgärderna ska vara vidtagna för att ingå i bedömningen. Inte heller behövs ytterligare bestämmelser om att redovisa hur bristerna påverkat årsredovisningen. Bestämmelserna bör inte heller ändras till att också redovisa bedömningen av om myndighetsledningen *inte* har säkerställt en betryggande intern styrning och kontroll.

2 Inledning – ESV följer upp tillämpningen av bestämmelserna

Vi redogör i detta kapitel för vårt syfte med att följa redovisningen av de bedömningar av intern styrning och kontroll som myndighetsledningarna lämnat i årsredovisningarna. Vi beskriver också hur vi gått tillväga för att följa upp.

2.1 Det finns höga förväntningarna på intern styrning och kontroll

Syftet med intern styrning och kontroll är att hjälpa myndighetsledningen att fullgöra de krav som ingår i ansvaret för verksamheten. Inte minst handlar det om att motverka otillbörlig påverkan, bedrägeri eller annan oegentlighet.

Det framgår av bestämmelserna om intern styrning och kontroll att myndighetsledningen ska säkerställa en betryggande intern styrning och kontroll. Det sker genom att besluta om föreskrifter för organisation, arbetsfördelning, delegering av beslutanderätt, handläggning av ärenden och former i övrigt för verksamheten. Det sker också genom riskhantering och internrevision för att slutligen i årsredovisningen kunna redovisa en bedömning av om det finns en betryggande intern styrning och kontroll.¹

ESV har tidigare genomfört en utredning av hur bestämmelserna om intern styrning och kontroll fungerar.²

ESV bedömde i utredningen att bestämmelserna om dokumentation av processen och myndighetsledningens bedömning hade medfört en ökad transparens. Regeringens möjlighet att få information om myndigheters interna styrning och kontroll hade ökat. ESV bedömde också att bestämmelserna ger myndigheterna handlingsfrihet och möjlighet till verksamhetsanpassning.

ESV kunde inte se att det fanns behov av att utveckla nya generella krav för redovisningen av intern styrning och kontroll. ESV har också tagit bort bestämmelser, bland annat om riskanalysens form, vilket ger större möjlighet till verksamhetsanpassning. Det har även tillkommit bestämmelser om att myndigheten kan lämna en redovisning av risker och hur de hanterar dem. Det finns också nya bestämmelser om hur eventuella brister ska åtgärdas samt att myndigheten bör lämna en sammanfattande redovisning av de omständigheter som har legat till grund för bedömningen.

¹ I skriften Systematiserat sunt förnuft från ESV diskuteras bedömningen inom processen för intern styrning och kontroll och i skriften Att få rätt saker att hända framgår att intern styrning och kontroll är integrerat i hur verksamheten styrs.

² Sid 14, 34 ff. Intern styrning under kontroll? 2010-12-30. Dnr 49-74/2010. ESV 2010:13.

ESV såg i utredningen att stödet vi tagit fram till myndigheterna kunde tolkas på ett alltför ambitiöst sätt. Det handlade till exempel om hur processen borde dokumenteras. Vi har tagit fram nya metoder och riktlinjer som ger vägledning för att verksamhetsanpassa tillämpningen av bland annat bestämmelserna om dokumentation och bedömning.

ESV konstaterade även att det behövs ett utomstående tryck för att intresset för intern styrning och kontroll inte ska svalna. Ett sätt att bidra till detta är att publicera resultatet av den här uppföljningen.

2.2 **ESV följer upp bestämmelser om bedömningen av intern styrning och kontroll**

ESV ska utveckla och förvalta intern styrning och kontroll.³ Genom att följa tillämpningen av bestämmelserna om intern styrning och kontroll får vi underlag för att utveckla de föreskrifter vi meddelar och det stöd vi ger. De myndigheter som redovisar en brist i den interna styrningen och kontrollen kan få stöd från ESV. Vi ger stöd genom metoder och riktlinjer, utredningar, utbildning och rådgivning. Om avvikelserna från bestämmelserna är återkommande bland myndigheterna behöver vi se över de föreskrifter vi meddelar och det stöd vi ger.

Vi har även till uppgift att bistå regeringen med det underlag regeringen behöver för att säkerställa att den interna styrningen och kontrollen är betryggande.⁴ Myndigheternas bedömning av intern styrning och kontroll har betydelse för regeringens intygande i årsredovisningen för staten när det gäller medel med delat ansvar mellan EU och medlemsstaten Sverige.⁵

Vi följer tillämpningen av bestämmelserna i 2 kap. 8 § tredje stycket och föreskrifter och allmänna råd till 2 kap. 8 § tredje stycket förordningen (2000:605) om årsredovisning och budgetunderlag.⁶ Det är bestämmelser om den bedömning av intern styrning och kontroll som myndighetsledningen lämnar i årsredovisningen.⁷ Övriga bestämmelser om intern styrning och kontroll i myndighetsförordningen (2007:515), förordningen (2007:603) om intern styrning och kontroll samt internrevisionsförordningen (2006:1228) följer vi inte upp här.

³ 3 § 5 förordning (2010:1764) med instruktion för Ekonomistyrningsverket.

⁴ 2 § 1 förordning (2010:1764) med instruktion för Ekonomistyrningsverket.

⁵ Sid 10, 254, 260 Årsredovisning för staten 2014.

⁶ Bilaga 4 redovisar att uppföljning av bestämmelserna sker med frågor om de tillämpas eller inte.

⁷ Tidigare år ingick förordningen om intern styrning och kontroll och myndighetsförordningen i EA-värderingen men ingår inte i den EA-värdering som genomförs 2015.

2.3 Hur vi följer tillämpningen av bestämmelserna

Det främsta underlaget för den här uppföljningen är de årsredovisningar som myndigheter har lämnat till regeringen. Vi hämtar dock inte in de allmänna handlingar som ligger till grund för bedömningen.

Vi hämtar även in information om hur Riksrevisionen har bedömt den interna styrningen och kontrollen och hur ESV har bedömt förvaltnings- och kontrollsystemet samt om Riksrevisionen och ESV samverkar med internrevisionen i granskningen av den interna styrningen och kontrollen.

Vi gör uppföljningen i förhållande till de bestämmelser som gäller för myndigheters bedömning av intern styrning och kontroll i årsredovisningen. Vi mäter följsamhet till och avsteg från bestämmelserna. Ett avsteg från bestämmelserna behöver dock inte vara en avvikelse från gällande rätt. Myndigheterna kan göra avsteg från allmänna råd och kan av regeringen få undantag från förordningen och av ESV från föreskrifter⁸.

⁸ ESV har inte fått någon begäran om undantag från föreskrifter.

3 Myndigheternas tillämpning av bestämmelserna

Vi redovisar i detta kapitel hur myndigheterna tillämpar bestämmelserna om att lämna en bedömning av intern styrning och kontroll i årsredovisningen. Men först en övergripande slutsats.

ESV finner att myndighetsledningarna med få undantag har lämnat en bedömning som säger att de har säkerställt en intern styrning och kontroll som fungerar betryggande. Det är en bild som inte heller motsägs av de uttalanden och yttranden som lämnas vid revision av myndigheterna.

Myndigheterna förväntas ha en säkerställd intern styrning och kontroll. Den redovisade bedömningen innebär att myndighetsledningarna med rimlig säkerhet fullgör de krav som ingår i ansvaret för verksamheten inför regeringen. Vi kan se att allt fler myndigheter bedömer att de har en betryggande intern styrning och kontroll.⁹

Bilden motsägs inte av Riksrevisionen (i uppgiften att utföra årlig revision) eller av ESV (i uppgiften som revisionsmyndighet¹⁰ eller motsvarande). Riksrevisionen har inte lämnat något uttalande över årsredovisningarna för 2014 som säger att det har framkommit något som tyder på att myndighetsledningen inte har följt förordningen om intern styrning och kontroll. ESV har, med ett undantag¹¹, yttrat att förvaltnings- och kontrollsystemet fungerat ändamålsenligt och effektivt för de myndigheter som förvaltar medel från EU.

3.1 Myndigheterna lämnar en bedömning

Bestämmelserna anger att myndighetsledningen vid de myndigheter som omfattas av förordningen om intern styrning och kontroll i anslutning till underskriften i årsredovisningen ska lämna en bedömning av om den interna styrningen och kontrollen är betryggande.¹² Har en avvikande mening antecknats till ledningens beslutsprotokoll, ska den återges i anslutning till underskrifterna i årsredovisningen.¹³

⁹ Bilaga 3, tabell 1.

¹⁰ Yttrandet avser medel från EU med delat ansvar mellan EU och Sverige. Berörda myndigheter framgår av bilaga 1.

¹¹ Sid 4, Yttrande. Yttrande. Årligt yttrande 2014. Europeiska regionala utvecklingsfonden (ERUF) – Interreg IV A Sverige Norge. 2014-12-17. Dnr 6.1-1373/2014. ESV

¹² 2 kap. 8 § 2:a stycket förordning (2000:605) om årsredovisning och budgetunderlag.

¹³ Föreskrifter till 2 kap. 8 § 3:e stycket förordning (2000:605) om årsredovisning och budgetunderlag.

Myndigheter under regeringen som	2014	2013	2012
omfattas av förordningen om intern styrning och kontroll ¹⁴	66	66	66
har undantag från förordning eller föreskrift ¹⁵	1	1	0
<i>ska lämna en bedömning av intern styrning och kontroll</i>	65	65	66
lämnar en bedömning i årsredovisningen i anslutning till underskriften ¹⁶	64	65	65
upplysning om avvikande mening ¹⁷	0	0	0

Antalet myndigheter som omfattas av bestämmelserna om processen för intern styrning och kontroll är oförändrat.¹⁸ För vissa myndigheter omfattar bedömningen även kansligöromål som utförs åt nämndmyndigheter.¹⁹

E-hälsomyndigheten har av regeringen fått undantag från bestämmelserna om att med ledning av genomförd riskanalys vidta nödvändiga åtgärder, följa upp och bedöma risker och åtgärder samt dokumentera detta. Myndigheten behöver inte heller lämna en bedömning av den interna styrningen och kontrollen. Riskhantering framgår dock även av andra förordningar och ansvaret att säkerställa en intern styrning och kontroll som fungerar betryggande framgår av myndighetsförordningen.

En myndighet, Statens institutionsstyrelse, lämnar en formulering som inte har den innebörd som bedömningsmeningen ska visa. Bedömningen vare sig uttrycker att det är en betryggande intern styrning och kontroll eller att det finns brister.²⁰

Ingen myndighet redovisar en avvikande mening från de som deltar i beslutet i anslutning till underskrifterna²¹.

3.2 Den interna styrningen och kontrollen är betryggande, i de flesta fall

Bestämmelserna anger att för de myndigheter som omfattas av förordningen om intern styrning och kontroll ska underskriftsmeningen kompletteras med en bedömning av om den interna styrningen och kontrollen vid myndigheten är betryggande.²²

¹⁴ Bilaga 4, fråga 1a.

¹⁵ Bilaga 4, fråga 1b.

¹⁶ Bilaga 4, fråga 2.

¹⁷ Bilaga 4, fråga 5.

¹⁸ De myndigheter som omfattas av förordningen (2007:603) om intern styrning och kontroll samt ska lämna en bedömning i årsredovisningen anges i bilaga 1.

¹⁹ 18 § myndighetsförordning (2007:515).

²⁰ Sid 86. Årsredovisning 2014 för Statens institutionsstyrelse.

²¹ Inom ramen för denna uppföljning har vi inte hämtat in information från beslutsprotokollen från myndigheterna.

²² Föreskrifter till 2 kap. 8 § 3:e stycket förordning (2000:605) om årsredovisning och budgetunderlag.

Myndighetsledningen förväntas säkerställa en betryggande intern styrning och kontroll enligt bestämmelserna i myndighetsförordningen.

Myndighetsledningens bedömning	2014	2013	2012
betryggande intern styrning och kontroll ²³	59	58	57

Ytterligare en myndighet bedömer den interna styrningen och kontrollen som betryggande jämfört med föregående år. Bedömningen har lämnats i anslutning till underskriften av årsredovisningen. De flesta myndigheterna använder dock fortsatt det numera borttagna ordet ”vidare” i bedömningsmeningen.

Länsstyrelsen i Jämtlands län har bedömt den interna styrningen och kontrollen som betryggande. ESV, som revisionsmyndighet, har dock gjort en annan bedömning av om myndighetens förvaltnings- och kontrollsystem fungerat tillräckligt effektivt.²⁴ Det framgår dock inte av den sammanfattande redovisningen av de omständigheter som legat till grund för bedömningen hur detta har påverkat bedömningen.

Läkemedelsverket har inte angett i sin bedömning att det är en brist att de inte har inrättat internrevision. En brist avser processen för intern styrning och kontroll och i processen ingår att bedöma intern styrning och kontroll bland annat med underlag från internrevision²⁵. Myndigheten har dock upplyst om förhållandet.

Ett fåtal myndigheter lämnar missvisande information om den interna styrningen och kontrollen. Lunds universitet anger utanför bedömningsmeningen att det finns brister och förbättringspotential inom vissa delar av verksamheten och att den interna styrningen och kontrollen i viss verksamhet inte anses vara betryggande.

Kammarkollegiet anger på annan plats i årsredovisningen att den interna styrningen och kontrollen i huvudsak är betryggande men att det finns kvarvarande brister i viss verksamhet. Länsstyrelsen i Västerbottens län anger utanför bedömningsmeningen att det finns brister.

3.3 Det finns brister inom intern styrning och kontroll

Av bestämmelserna framgår att om myndighetsledningen bedömer att det föreligger brister avseende den interna styrningen och kontrollen vid myndigheten²⁶ ska aktuella brister kortfattat och i punktform framgå av underskriftsmeningen²⁷. Myndigheten kan lämna en redovisning av hur eventuella brister ska åtgärdas²⁸ och om myn-

²³ Bilaga 4, fråga 3a.

²⁴ Yttrande 2014. Europeiska regionala utvecklingsfonden (ERUF) – Interreg IV A Sverige-Norge. 2014-12-17. Dnr 6.1-1373/2014.

²⁵ Allmänna råd till 2 kap. 8 § tredje stycket förordning (2000:605) om årsredovisning och budgetunderlag.

²⁶ Föreskrifter till 2 kap. 8 § 3:e stycket förordning (2000:605) om årsredovisning och budgetunderlag.

²⁷ Föreskrifter till 2 kap. 8 § 3:e stycket förordning (2000:605) om årsredovisning och budgetunderlag.

²⁸ Allmänna råd till 2 kap. 8 § 3:e stycket förordning (2000:605) om årsredovisning och budgetunderlag.

digheten redovisar åtgärder bör myndigheten i underskriftsmeningen hänvisa till var dessa åtgärder redovisas.²⁹

En brist är det när:

- Riskanalys inte är genomförd eller aktuell för hela verksamheten myndigheten ansvarar för eller bedriver oavsett hur den är finansierad.
- Nödvändiga åtgärder inte vidtas. Om myndigheten vidtar åtgärder som ännu inte är helt införda behöver det inte vara en brist.
- Genomförd riskanalys och vidtagna åtgärder inte följs upp eller bedöms systematiskt och regelbundet.
- Riskanalys, åtgärder eller uppföljning och bedömning inte är dokumenterad.

Det är också en brist om myndighetsledningen inte har beslutat en verksamhetsplan och arbetsordning för myndigheten³⁰ eller inte beslutat om direktiv och riktlinjer till myndighetschefen att leda verksamheten. Myndighetsledningen ska också besluta om revisionsplan och riktlinjer för internrevision av den interna styrningen och kontrollen och om det inte sker är det också en brist. Arbetsordning samt direktiv och riktlinjer till myndighetschefen formar myndighetens kontrollmiljö, innehållet i verksamhetsplanen omfattas av riskhantering samt riktlinjer och revisionsplan för internrevision ingår i uppföljning och bedömning.

I föreskrifterna står att bristerna ska framgå kortfattat. Det betyder att myndigheten ska ange vad som är en brist men behöver inte ange varför det är en brist. Att bristerna ska beskrivas i punktform betyder att de ska anges var för sig för att avgränsa dem från varandra.

Myndigheterna kan välja att lämna en redovisning av och hur brister ska åtgärdas och en hänvisning till var den informationen lämnas kan ske med not till underskriftsmeningen utan att det förändrar meningens innebörd.

Myndigheter med brister	2014	2013	2012
myndigheter med brister i den interna styrningen och kontrollen ³¹	5	7	10
brister anges i punktform och kortfattat ³²	5	7	9
redovisning av hur brister åtgärdas ³³	5	2	8
hänvisning i underskriftsmeningen till hur brister åtgärdas ³⁴	2	-	2

²⁹ Föreskrifter till 2 kap. 8 § 3:e stycket förordning (2000:605) om årsredovisning och budgetunderlag.

³⁰ 4 § myndighetsförordning (2007:515).

³¹ Bilaga 4, fråga 3b.

³² Bilaga 4, fråga 4.

³³ Bilaga 4, fråga 9c.

³⁴ Bilaga 4, fråga 10.

Det är fortsatt få myndigheter som har bedömt att det finns brister i den interna styrningen och kontrollen. Bristerna är redovisade kortfattat i punktform och avser processen för intern styrning och kontroll.³⁵

De myndigheter som redovisat brister är Arbetsförmedlingen, Försäkringskassan, Kriminalvården, Polismyndigheten och Specialpedagogiska skolmyndigheten. Två av myndigheterna har dock avvikelser i bedömningsmeningen men utan att det ändrar innebörden av att det är en brist.

Myndigheterna anser att följande brister i den interna styrningen och kontrollen är väsentliga för regeringens uppföljning och prövning av verksamheten:

- Det förebyggande arbetet och uppföljningen av verksamheten för att säkerställa korrekt tillämpning av lagar och förordningar, förhindra felaktiga utbetalningar och kvalitetssäkra de tjänster som levereras av kompletterande aktörer.
- Styrningen av utvecklingsverksamheten.
- Beredskapen för att hantera störningar i myndighetens kritiska it-system.
- Förmåga att göra en heltäckande redovisning av kvaliteten i enlighet med fastställd kvalitetsdefinition.
- Förmågan att samlat och systematiskt utvärdera att beslutade nyckelkontroller genomförs.
- Ett sammanhållet systemstöd för uppföljning och beslutsstöd saknas.
- Samordningen av myndighetens riskhantering är för svag.
- Myndighetens interna tillsyn sker inte samordnat.
- Egenkontrollen sker inte metodiskt med hjälp av kontrollprogram.
- Hanteringen av bemyndiganden.
- Intern styrning och kontroll inom del av organisationen.

Bristerna avser i de allra flesta fall att nödvändiga åtgärder inte vidtas. Bristen intern styrning och kontroll inom del av organisationen kan tolkas som att den avser hela processen inom en viss verksamhet, vilket kan vara missvisande. Riskhantering följer även av andra bestämmelser och om de tillämpas är det också inom processen för intern styrning och kontroll.

Myndigheterna som redovisar brister redovisar också åtgärder i årsredovisningen men inte alla hänvisar till beskrivningen av hur bristerna ska åtgärdas.³⁶

³⁵ Bilaga 2.

³⁶ En hänvisning kan ske med not. Det ändrar inte underskriftsmeningens formulering.

3.4 De flesta myndigheter redovisar sitt interna styrnings- och kontrollarbete

Det framgår av bestämmelserna att som grund för underskriftsmeningen bör myndigheten lämna en sammanfattande redovisning av de omständigheter som har legat till grund för ledningens bedömning av den interna styrningen och kontrollen.³⁷

Det som legat till grund för bedömningen följer av systematisk och regelbunden uppföljning och bedömning av risker och åtgärder. Till hjälp för bedömningen finns även granskning och förslag från internrevision och iakttagelser från externrevision.³⁸

Sammanfattande redovisning	2014	2013	2012
omständigheter som ligger till grund för bedömningen ³⁹	60	54	55

Det flesta myndigheterna har lämnat en sammanfattande redovisning av de omständigheter som legat till grund för bedömningen. Fortfarande har dock inte det allmänna rådet fått fullt genomslag, men vi ser en positiv trend över tiden.⁴⁰

Det går dock inte att se av de sammanfattande redovisningarna om internrevisionens granskning och förslag till förbättringar av myndighetsledningens interna styrning och kontroll används vid bedömningen i någon större omfattning.⁴¹ Myndigheterna beslutar dock om åtgärder som ligger i linje med internrevisionens iakttagelser och rekommendationer.⁴²

Vi kan som jämförelse se att i ESV:s granskning av förvaltnings- och kontrollsystem eller Riksrevisionens⁴³ granskning av intern styrning och kontroll förekommer inte samverkan med myndighetens internrevision i någon större omfattning.⁴⁴

I vårt fortsatta arbete med att utveckla intern styrning och kontroll är det av intresse att följa hur internrevisionens iakttagelser beaktas i bedömningen.

³⁷ Allmänna råd till 2 kap. 8 § 3:e stycket förordning (2000:605) om årsredovisning och budgetunderlag.

³⁸ 5 § förordning (2007:603) om intern styrning och kontroll.

³⁹ Bilaga 4, fråga 8.

⁴⁰ Bilaga 3, tabell 2.

⁴¹ 3 § internrevisionsförordning (2006:1228).

⁴² Sid 24 5.1 Internrevisionens rekommendationer accepteras av ledningen. Redovisning av den statliga internrevisionen 2015.

⁴³ 8 § Lag (2002:1022) om revision av statlig verksamhet m.m.

⁴⁴ I Riksrevisionens årliga revision ingår ett granskningsprogram för bedömning av samverkan med internrevisionen.

3.5 Hälften av myndigheterna redovisar risker

Myndigheten kan lämna en redovisning av risker och hur dessa ska hanteras.⁴⁵

Myndigheterna behöver dock inte redovisa sina risker. Det är ett sätt för myndigheten att informera om vilka risker som finns i verksamheten och även om de inträffar är det inte en brist i den interna styrningen och kontrollen.

Redovisning av hur risker hanteras	2014	2013	2012
redovisning av risker ⁴⁶	38	31	36
redovisning av hur risker hanteras ⁴⁷	31	26	26

Knappt hälften av myndigheterna redovisar risker och hur de hanteras. Det är en ökning jämfört med föregående år.

Det kan vara väsentlig information att redovisa risker för vilka åtgärder vidtas men som ännu inte är vidtagna. Särskilt skulle det vara fallet för risker om otillbörlig påverkan, bedrägeri eller annan oegentlighet. En redovisning av risker kan också vara väsentlig när det handlar om systemövergripande risker där myndigheten själv inte kan vidta nödvändig åtgärd.⁴⁸

⁴⁵ Allmänna råd till 2 kap. 8 § 3:e stycket förordning (2000:605) om årsredovisning och budgetunderlag.

⁴⁶ Bilaga 4, fråga 9a.

⁴⁷ Bilaga 4, fråga 9b.

⁴⁸ Sid 14 Samarbete om risker i verksamheten. 2012-02-22. Dnr 10-152/2009. ESV 2012:17

4 Fortsatt utveckling av föreskrifter och stöd

Vi kommenterar i detta kapitel hur vi menar att bedömningen av intern styrning och kontroll i årsredovisningen kan utvecklas. Vi tar utgångspunkt i tillämpningen av bestämmelserna⁴⁹ och riksrevisorernas bedömning⁵⁰ till riksdagen av ESV:s arbete med att utveckla och förvalta intern styrning och kontroll.

4.1 Det finns behov av fortsatt utveckling av bestämmelser och stöd om bedömningen

Alla myndigheter har inte observerat de ändringar som skett i bestämmelserna. De flesta myndigheter använder en tidigare bedömningsmening som innehåller ordet ”vidare” som numera är borttaget från föreskriften. Ett fåtal myndigheter lämnar fortfarande inte en sammanfattande beskrivning av de omständigheter som legat till grund för bedömningen. För att fler myndigheter ska tillämpa bestämmelserna behöver ESV fortsätta att informera om dem.

Vi ser anledning att ändra det allmänna rådet till 2 kap. 8 § förordningen om årsredovisning och budgetunderlag. I beskrivningen av de omständigheter som ligger till grund för bedömningen kan myndigheterna hänvisa till den regelbundna och systematiska uppföljning och bedömning som sker av riskanalysen och de åtgärder man vidtagit. Enligt det allmänna rådet ska bedömningen utgå från den dokumentation som upprättas enligt 6 § förordningen om intern styrning och kontroll. I dokumentationen ingår systematisk och regelbunden uppföljning och bedömning av riskanalys och kontrollåtgärder enligt 5 §. För att förenkla reglerna kan det allmänna rådet hänvisa till 5 § istället för 6 §. Vi kommer att bereda detta vidare inom vår uppgift att utveckla och förvalta de föreskrifter som ESV meddelar.

4.2 Förvaltningsansvaret kan utredas vidare men inga nya krav på bedömning

Riksrevisorerna har till riksdagen lämnat sin bedömning av bestämmelserna om att redovisa bedömningen om intern styrning och kontroll i årsredovisningen. Deras bedömning har betydelse för vårt arbete med att utveckla och förvalta våra föreskrifter och vårt stöd till myndigheterna.

Riksrevisorerna bedömer att det bör bli tydligare hur myndighetsledningen arbetar med och lever upp till sitt samlade förvaltningsansvar. Förvaltningsansvaret återfinns bland annat i regeringsformen, förvaltningslagen och myndighetsförordningen. Det finns idag inga bestämmelser om att myndighetsledningen i årsredovisningen ska

⁴⁹ Bilaga 3 visar utvecklingen av tillämpningen av bestämmelserna.

⁵⁰ Sid 18 f Riksrevisorernas årliga rapport 2014.

redovisa hur man uppfyller det samlade förvaltningsansvaret. ESV anser att en redovisning av det samlade förvaltningsansvaret kan utredas vidare men det skulle då även avse fler bestämmelser än de som ESV meddelar föreskrifter till. Det samlade förvaltningsansvaret inom staten sträcker sig utanför uppgiften att utveckla och förvalta intern styrning och kontroll.

Riksrevisorerna bedömer också att det bör finnas en tydlig koppling mellan uttalandet om intern styrning och kontroll och de åtgärder myndigheten vidtagit under det år som årsredovisningen avser. Enligt 4 § förordningen om intern styrning och kontroll vidtas åtgärder med anledning av riskerna. I bedömningen ingår då dessa åtgärder, antingen vidtagna eller planerade. Om bedömningen skulle begränsas till de åtgärder som myndigheten vidtagit inom det år årsredovisningen avser, är det en ändring av innehållet i 2 kap. 8 § i förordningen om årsredovisning och budgetunderlag som inte kan meddelas med föreskrifter. Myndigheten kan dock lämna en redovisning av risker och hur dessa ska hanteras enligt allmänna råd till 2 kap. 8 § förordningen om årsredovisning och budgetunderlag. ESV anser inte att uttalandet ska kopplas till att åtgärderna är vidtagna.

Riksrevisorerna bedömer även att det behövs krav på att myndighetsledningen tar ställning till hur de redovisade bristerna påverkat årsredovisningen. När en brist har orsakat att myndighetsledningen inte fullgjort ansvaret för verksamheten inför regeringen är det information om förhållanden av väsentlig betydelse för regeringens uppföljning och prövning av verksamheten.⁵¹ Det är information som ska framgå av årsredovisningen. Det finns dock inga bestämmelser om att redovisa att bristerna inte har påverkat årsredovisningen. ESV anser inte att det behövs ytterligare bestämmelser om hur brister har påverkat årsredovisningen.

Riksrevisorerna bedömer slutligen att det behövs krav på myndighetsledningen att uttala sig även om att den interna styrningen och kontrollen *inte* är betryggande. Bestämmelserna i 2 kap. 8 § 2:a stycket förordningen om årsredovisning och budgetunderlag anger att redovisningen ska innehålla en skrivning om den interna styrningen och kontrollen är betryggande. Föreskrifterna till förordningen anger att myndighetsledningen ska redovisa när det finns brister i den interna styrningen och kontrollen. ESV kan inte meddela ett krav på ett negativt uttalande om betryggandet av intern styrning och kontroll som föreskrift till 2 kap. 8 § förordningen om årsredovisning och budgetunderlag. Det skulle ändra innebörden av ”huruvida” från att redovisa ”om” till att även redovisa ”om inte”. Att införa ett negativt uttalande skulle innebära ett avsteg från vad som är allmänt vedertagen praxis i statlig ekonomistyrning, till exempel att myndighetsledningen ska intyga en rättvisande bild, inte att den inte är

⁵¹ 2 kap. 4 § fjärde stycket förordningen om årsredovisning och budgetunderlag

rättvisande. ESV anser därmed inte att det behövs bestämmelser om att myndighetsledningen även ska uttala sig om att den interna styrningen och kontrollen *inte* är betryggande.

Referenser

Publikationer

- Att få rätt saker att hända. ISBN: 978-91-7249-358-2. ESV 2014:49.
- Att hantera verksamhetsrisker. Dnr 49-906/2012. ESV 2012:47
- Ansvar för intern styrning och kontroll. Dnr 49-906/2012. ESV 2012:46
- Intern styrning under kontroll? 2010-12-30. Dnr 49-74/2010. ESV 2010:13.
- Redovisning av den statliga internrevisionen 2015. Dnr 3.2-1034/2014. ESV 2015:23.
- Riksrevisorernas årliga rapport 2014. 2014-05-08. Dnr 30-2014-0630
- Samarbete om risker i verksamheten. 2012-02-22. Dnr 10-152/2009. ESV 2012:17
- Systematiserat sunt förnuft. ISBN 978-91-7249-316-2. ESV 2011:2.
- Årsredovisning för staten 2014.

Lagar och förordningar

- Förordning (2007:603) om intern styrning och kontroll.
- Förordning (2000:605) om årsredovisning och budgetunderlag.
- Förvaltningslag (1986:223).
- Internrevisionsförordning (2006:1228).
- Myndighetsförordning (2007:515).
- 1 kap, Regeringsformen.

Bilaga 1 Myndigheter som omfattas

Affärsverket svenska kraftnät
Arbetsförmedlingen
Boverket
Centrala studiestödsnämnden
Domstolsverket
E-hälsomyndigheten⁵²
Finansinspektionen
Försvarets materielverk
Försvarmakten
Försäkringskassan
Göteborgs universitet⁵³
Havs- och vattenmyndigheten
Inspektionen för vård och omsorg⁵⁴
Kammarkollegiet
Karlstads universitet
Karolinska institutet⁵⁵
Kriminalvården
Kronofogdemyndigheten
Kungliga tekniska högskolan
Lantmäteriverket
Linköpings universitet⁵⁶
Linnéuniversitetet
Luffartsverket
Luleå tekniska universitet
Lunds universitet⁵⁷
Läkemedelsverket
Länsstyrelsen i Jämtlands län⁵⁸
Länsstyrelsen i Norrbottens län⁵⁹
Länsstyrelsen i Skåne län
Länsstyrelsen i Stockholms län
Länsstyrelsen i Västerbottens län⁶⁰

⁵² Undantag från 4, 5-6 §§ förordningen (2007:603) om intern styrning och kontroll samt 2 kap. 8 § andra (tredje?) stycket förordningen (2000:605) om årsredovisning och budgetunderlag.

⁵³ Ansvarar för lokaler och administrativa eller handläggande uppgifter åt regionala etikprövningsnämnden i Göteborg.

⁵⁴ Undantaget har upphört 4, 5-6 §§ förordningen (2007:603) om intern styrning och kontroll samt 2 kap. 8 § tredje stycket förordningen (2000:605) om årsredovisning och budgetunderlag.

⁵⁵ Ansvarar för lokaler och administrativa eller handläggande uppgifter åt regionala etikprövningsnämnden i Stockholm.

⁵⁶ Ansvarar för lokaler och administrativa eller handläggande uppgifter åt regionala etikprövningsnämnden i Linköping.

⁵⁷ Ansvarar för lokaler och administrativa eller handläggande uppgifter åt regionala etikprövningsnämnden i Lund.

⁵⁸ Attesterande och förvaltande myndighet för medel med delat ansvar mellan EU och medlemsstaten Sverige.

⁵⁹ Attesterande och förvaltande myndighet för medel med delat ansvar mellan EU och medlemsstaten Sverige.

Länsstyrelsen Västra Götalands län
 Malmö högskola
 Migrationsverket⁶¹
 Mittuniversitetet
 Myndigheten för samhällsskydd och beredskap
 Myndigheten för yrkeshögskolan
 Naturvårdsverket
 Pensionsmyndigheten
 Polismyndigheten⁶² (f.d. Rikspolisstyrelsen och polismyndigheterna)
 Riksgäldskontoret
 Rådet för Europeiska socialfonden i Sverige⁶³ (ESF-rådet)
 Skatteverket
 Skogsstyrelsen
 Specialpedagogiska skolmyndigheten
 Statens energimyndighet
 Statens institutionsstyrelse
 Statens jordbruksverk⁶⁴
 Statens kulturråd
 Statens servicecenter
 Statens skolverk
 Statens tjänstepensionsverk
 Statistiska centralbyrån
 Stockholms universitet
 Styrelsen för internationellt utvecklingsarbete (Sida)
 Sveriges lantbruksuniversitet
 Tillväxtverket⁶⁵
 Totalförsvarets forskningsinstitut
 Trafikverket
 Transportstyrelsen
 Tullverket
 Umeå universitet⁶⁶
 Universitets- och högskolerådet
 Uppsala universitet⁶⁷
 Åklagarmyndigheten
 Örebro universitet

⁶⁰ Attesterande och förvaltande myndighet för medel med delat ansvar mellan EU och medlemsstaten Sverige.

⁶¹ Attesterande och förvaltande myndighet för medel med delat ansvar mellan EU och medlemsstaten Sverige.

⁶² Attesterande och förvaltande myndighet för medel med delat ansvar mellan EU och medlemsstaten Sverige.

⁶³ Attesterande och förvaltande myndighet för medel med delat ansvar mellan EU och medlemsstaten Sverige.

⁶⁴ Attesterande och förvaltande myndighet för medel med delat ansvar mellan EU och medlemsstaten Sverige.

⁶⁵ Attesterande och förvaltande myndighet för medel med delat ansvar mellan EU och medlemsstaten Sverige.

⁶⁶ Ansvarar för lokaler och administrativa eller handläggande uppgifter åt regionala etikprövningsnämnden i Umeå.

⁶⁷ Ansvarar för lokaler och administrativa eller handläggande uppgifter åt regionala etikprövningsnämnden i Uppsala.

Bilaga 2 Redovisade brister inom processen för intern styrning och kontroll

En brist i processen för intern styrning och kontroll omfattar något av följande:

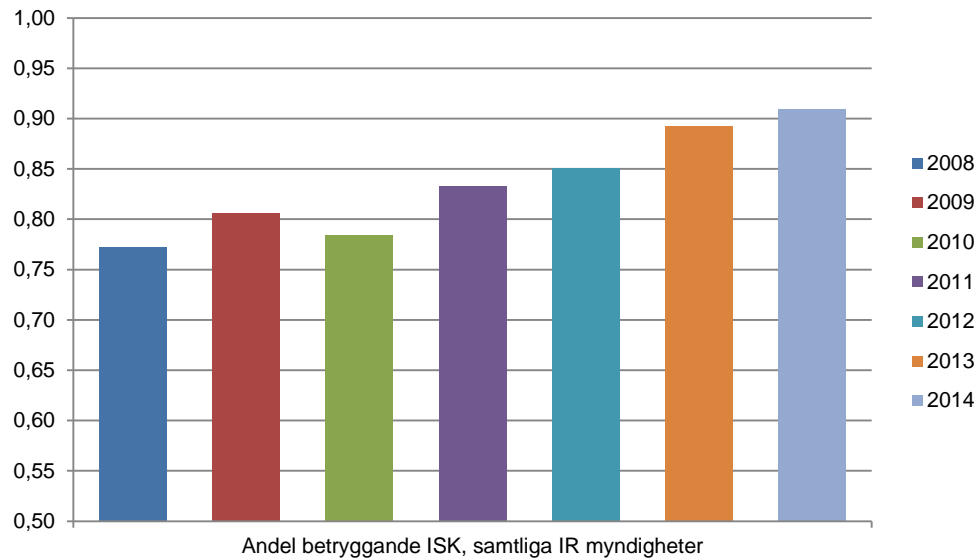
1. identifiera omständigheter som utgör risk
2. åtgärder vidtas som är nödvändiga
3. systematiskt och regelbundet följas upp och bedömas
4. dokumentationen av ovanstående

Brister i	1	2	3	4
Arbetsförmedlingen				
förebyggande arbetet och uppföljningen av verksamheten för att säkerställa korrekt tillämpning av lagar och förordningar, förhindra felaktiga utbetalningar och kvalitetssäkra de tjänster som levereras av kompletterande aktörer		X		
styrningen av utvecklingsverksamheten		X		
beredskapen för att hantera störningar i myndighetens kritiska IT-system		X		
Försäkringskassan				
förmåga att göra en heltäckande redovisning av kvaliteten i enlighet med fastställd kvalitetsdefinition		X		
förmågan att samlat och systematiskt utvärdera att beslutade nyckelkontroller genomförs			X	
Kriminalvården				
ett sammanhållet systemstöd för uppföljning och beslutsstöd saknas		X		
samordningen av myndighetens riskhantering är för svag		X		
myndighetens interna tillsyn sker inte samordnat		X		
egenkontrollen sker inte metodiskt med hjälp av kontrollprogram		X		
<i>Specialpedagogiska skolmyndigheten</i>				
hanteringen av bemyndiganden avseende anslag 16:1:6 ap.1 Omvårdnadsinsatser		X		
Polismyndigheten				
Intern styrning och kontroll vid Polismyndigheten i Skåne	X	X	X	X

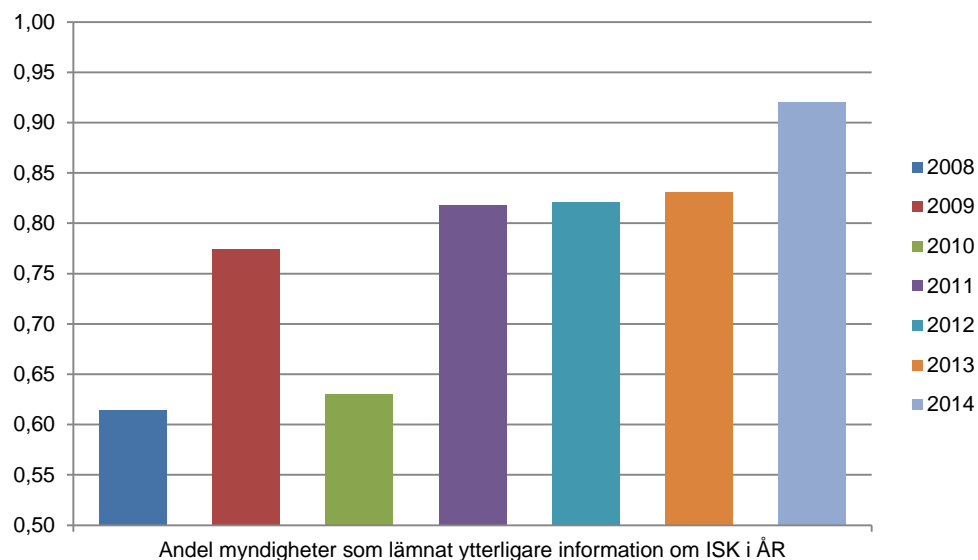
Bristerna avser nästan uteslutande att nödvändiga åtgärder inte vidtas. Undantaget är en brist som anger att allt är bristande samt en brist att uppföljning och bedömning inte sker systematiskt och regelbundet.

Bilaga 3 Trender och utveckling

Tabell 1, andel myndigheter som bedömer den interna styrningen och kontrollen som betryggande



Tabell 2, andel myndigheter som i årsredovisningen har lämnat ytterligare information om den interna styrningen och kontrollen



Bilaga 4 Tillämpning av bestämmelserna

Frågorna mäter följsamhet till (Ja) eller avsteg från (Nej) förordning, föreskrifter och allmänna råd. Om omständigheten som frågan mäter inte gäller är svaret ET (Ej Tillämpligt).

Tillämpas bestämmelserna	Ja	Nej	ET
<i>2 kap. 8 § tredje stycket</i>			
1. Omfattas myndigheten:			
a. av förordningen (2007:603) om intern styrning och kontroll?	66	0	0
b. utan undantag från förordning eller föreskrift?	65	1	0
2. Lämnar myndighetsledningen i anslutning till underskriftsmeningen en bedömning huruvida den interna styrningen och kontrollen är betryggande?	64	1	1
<i>Föreskrifter till 2 kapitlet 8 § tredje stycket</i>			
3. Är underskriftsmeningen kompletterad med rätt lydelse av någon av följande lydelse?			
a. "Jag/Vi bedömer att den interna styrningen och kontrollen vid myndigheten är betryggande."	59	0	7
b. "Jag/Vi bedömer att brister avseende den interna styrningen och kontrollen vid myndigheten föreligger på följande punkter;"	5	0	61
4. I det fall ledningen bedömer att det finns brister inom den interna styrningen och kontrollen framgår aktuella brister kortfattat och i punktform av underskriftsmeningen?	5	0	61
5. Om det finns en avvikande mening i beslutsprotokoll, återges den i anslutning till underskrifterna i årsredovisningen?	0	0	66
<i>Allmänna råd till 2 kap. tredje stycket</i>			
6. Utgår bedömningen från dokumentationen enligt 6 § förordningen (2007:803) om intern styrning och kontroll?	-	-	-
7. Om myndigheten bedömer att det föreligger brister inom den interna styrningen och kontrollen, framgår skälen för bedömningen i dokumentationen?	-	-	-
8. Finns en sammanfattande redovisning av de omständigheter som har legat till grund för myndighetsledningens bedömning?	60	5	1
9. Finns en redovisning av:			
a. risker?	38	27	1
b. hur risker ska hanteras?	31	34	1
c. om det finns brister, hur de ska åtgärdas?	5	0	61
10. I det fall myndigheten redovisar åtgärder som har vidtagits eller planeras vidtas med anledning av redovisade brister finns i underskriftsmeningen en hänvisning ⁶⁸ till var dessa åtgärder redovisas?	2	3	61

Fråga 5 avser om det finns en avvikande mening i årsredovisningen, inte om den finns i beslutsprotokollet. Fråga 6 och 7 ingår inte i uppföljningen.

⁶⁸ Hänvisning kan till exempel ske med en not eller genom inom parentes.

Ordlista

bedömningsmening

(inom statlig intern styrning och kontroll) myndighetsledningens (som ska inrätta internrevision) uttalande i årsredovisningen om den interna styrningen och kontrollen är betryggande

brist i intern styrning och kontroll

(inom statlig intern styrning och kontroll) ett förhållande som innebär att processen för intern styrning och kontroll inte fungerar på ett betryggande sätt

intern styrning och kontroll

(inom statlig intern styrning och kontroll) en process som syftar till att en statlig myndighet, med rimlig säkerhet, fullgör av regeringen uppställda uppgifter, mål och uppdrag enligt de krav som ingår i ansvaret för verksamheten

kontrollåtgärd

(inom statlig intern styrning och kontroll) aktiviteter för att hantera risker i verksamheten

risk i verksamheten

(inom statlig intern styrning och kontroll) en omständighet som innebär att myndighetsledningen inte (med rimlig säkerhet) kan fullgöra sitt ansvar

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.