

Utredning

Rapport

Intern styrning och kontroll på myndigheter som inte omfattas av internrevisionsförordningen



EKONOMISTYRNINGSVERKET

Publikationen kan laddas ner
från ESV:s webbplats esv.se.

Datum: 2022-12-15

Dnr: 2022-00024

ESV-nr: 2022:53

Copyright: ESV

Rapportansvarig: Karolina Larfors

Förord

Regeringen ställer i myndighetsförordningen (2007:515) respektive högskoleförordningen (1993:100) krav på att det i myndigheterna ska finnas en intern styrning och kontroll som fungerar på ett betryggande sätt. Det ansvar som myndighetens ledning har för den interna styrningen och kontrollen är detsamma, oavsett om myndigheten ska ha internrevision eller inte.

De myndigheter som enligt regeringens beslut ska följa internrevisionsförordningen (2006:1228) ska också följa förordningen (2007:603) om intern styrning och kontroll. Förordningen definierar intern styrning och kontroll och reglerar arbetet med verksamhetens risker samt uppföljning och dokumentation av intern styrning och kontroll på dessa myndigheter.

För de myndigheter som inte har krav på internrevision finns inte någon liknande reglering som anger vad som ingår i en intern styrning och kontroll som fungerar betryggande. Ekonomistyrningsverket (ESV) redovisar i denna rapport en sammanställning av hur dessa myndigheter arbetar för att säkerställa en betryggande intern styrning och kontroll.

ESV vill tacka de myndigheter som på olika sätt bidragit med underlag till rapporten. Ett särskilt tack riktas till de nio myndigheter som deltagit i den referensgrupp som följt ESV:s arbete.

Annika Alexandersson, Karolina Larfors och Patrick Freedman har tagit fram denna rapport.

Stockholm
2022-12-15

Peter Kvist

Avdelningschef

Karolina Larfors

Utredare

Innehåll

Sammanfattning	6
1 Inledning	8
1.1 Syftet med ESV:s projekt.....	8
1.2 Utredningens genomförande	9
1.2.1 Enkätundersökning.....	9
1.2.2 Intervjuer med ett urval myndigheter	9
1.2.3 Referensgrupp.....	10
1.3 Avgränsningar	10
2 Vad kännetecknar myndigheter som inte omfattas av internrevisionsförordningen?	12
2.1 Myndigheter utan krav på internrevision leds oftast av en myndighetschef	12
2.2 Myndigheternas fördelning mellan departementen	13
2.3 Myndigheter utan krav på internrevision varierar i storlek men är ofta mindre	15
2.4 Sammanfattande avsnitt	16
3 Ansvar och organisering av arbetet med intern styrning och kontroll	18
3.1 Myndighetsledningens engagemang i arbetet med intern styrning och kontroll.....	18
3.1.1 Ledningsform tycks påverka ledningens engagemang... ..	19
3.1.2 ... liksom myndighetens storlek	20
3.2 Synen på intern styrning och kontroll.....	21
3.3 Hur håller myndigheterna samman arbetet med intern styrning och kontroll?	22
3.4 Funktioner med ansvar för att genomföra arbetet med intern styrning och kontroll ..	24
3.5 Myndigheterna använder ofta ledningssystem för att styra och leda verksamheten .	28
3.5.1 Varför saknar vissa myndigheter ledningssystem?	29
3.5.2 Intern styrning och kontroll beaktas i ledningssystemet.....	30
3.6 Integrering av arbetet med intern styrning och kontroll	30
3.7 Sammanfattande avsnitt	31
4 Myndigheternas arbete med intern styrning och kontroll i praktiken	33
4.1 Har myndigheterna dokument och arbetsmetoder för intern styrning och kontroll? ..	33
4.2 Vad inspirerar myndigheterna i arbetet med intern styrning och kontroll?	34
4.3 Vad ingår i myndighetens arbete med intern styrning och kontroll?	35
4.3.1 Vissa beståndsdelar förekommer hos de flesta myndigheter.....	36
4.3.2 ... medan andra beståndsdelar är mindre vanliga	37
4.3.3 Oftast många beståndsdelar och flera likheter med förordningen om intern styrning och kontroll.....	37
4.3.4 Jämförelser med förarbetena indikerar utvecklingsbehov	37
4.3.5 Anpassat språkbruk är en strategi	38
4.4 Myndigheternas arbete med den interna miljön	38
4.4.1 Innehållet i myndigheternas arbetsordningar.....	39
4.4.2 Att fastställa och upprätthålla en väl fungerande värdegrund.....	40

4.4.3 Intern miljö är okänt som begrepp men ingår i arbetet	41
4.5 Myndigheternas arbete med riskanalys	42
4.5.1 När och var genomförs riskanalysen?	42
4.5.2 Myndigheternas väsentliga risker	44
4.6 Ovanligt med egeninrättad internrevision	45
4.6.1 Det är skillnad på intern revision och internrevision	46
4.7 Utmaningar i myndigheternas interna styrning och kontroll	48
4.7.1 Hur finner myndigheterna en lagom nivå?	49
4.8 Sammanfattande avsnitt	50
5 Fungerar myndigheternas interna styrning och kontroll betryggande?	52
5.1 Hur bedömer myndigheterna sin interna styrning och kontroll?	52
5.2 Vad skulle underlätta myndigheternas arbete med intern styrning och kontroll?	53
5.3 Hur kommunicerar myndigheterna med regeringen?	55
5.4 Sammanfattande avsnitt	56
Referenser	57
Skriftliga	57
Intervjuer	57
Lagar och förordningar	57
Bilaga 1 Förteckning över myndigheterna i ESV:s urval	58
Bilaga 2 Enkät om intern styrning och kontroll	61
Vad är intern styrning och kontroll?	61
Ansvar och organisering av arbetet med intern styrning och kontroll	61
Myndighetens arbete med intern styrning och kontroll	62
Intern miljö	64
Riskanalys	64
Avslutande frågor	65

Sammanfattning

Myndighetens ledning ska säkerställa att det vid myndigheten finns en intern styrning och kontroll som fungerar på ett betryggande sätt. Det gäller oavsett om en myndighet har skyldighet att följa internrevisionsförordningen (2006:1228), och därmed tillämpa förordningen (2007:603) om intern styrning och kontroll, eller om en myndighet inte har krav på internrevision.

ESV har genomfört en utredning i syfte att sammanställa hur myndigheter som inte omfattas av internrevisionsförordningen arbetar med intern styrning och kontroll. ESV:s utredning visar att de undersökta myndigheterna i stor utsträckning har inrättat en intern styrning och kontroll som de bedömer fungerar betryggande. Flera av myndigheterna lyfter samtidigt fram att det finns utrymme för att utveckla och förfinas den interna styrningen och kontrollen.

Utredningen visar vidare att den interna styrningen och kontrollen på myndigheter utan krav på internrevision i stor omfattning omfattar de moment som beskrivs i förarbetena till myndighetensförordningen (2007:515), och som också föreskrivs i förordningen om intern styrning och kontroll. Det finns således enligt ESV stora likheter i hur myndigheter med respektive utan internrevision har inrättat den interna styrningen och kontrollen på sina respektive myndigheter. Utredningen visar dock att myndigheterna utan krav på internrevision är väl medvetna om att de inte omfattas av förordningen om intern styrning och kontroll.

ESV:s utredning visar också att arbetet med intern styrning och kontroll på myndigheter utan krav på internrevision i stor utsträckning är integrerat med myndighetens ledningssystem. Myndigheterna har således strävat efter att integrera arbetet med den interna styrningen och kontrollen i övriga styr- och ledningsprocesser, något som ESV rekommenderar också för internrevisionsmyndigheter.

Utredningen visar också att det finns ett antal utmaningar i myndigheternas arbete med intern styrning och kontroll, bl.a. att hitta en lagom nivå på arbetet. ESV ser ett antal framgångsfaktorer för arbetet. Exempelvis är myndighetsledningens engagemang viktigt för att lyckas upprätta en intern styrning och kontroll som är tillräcklig för att den ska ge ledningen det stöd som systemet syftar till.

Det är vanligt att myndigheterna hämtar inspiration från bl.a. andra myndigheters arbetssätt, internationella ramverk eller förordningen om intern styrning och kontroll. Det är en framgångsfaktor om myndigheten anpassar inspirationen till de förutsättningar som finns på den enskilda myndigheten. Det kan göras på flera sätt,

t.ex. genom en integrering i övriga styr- och ledningssystem eller genom att myndigheten använder en terminologi för arbetet med intern styrning och kontroll som passar verksamheten.

En tredje framgångsfaktor är att anlägga ett brett perspektiv på intern styrning och kontroll. Ett sådant synsätt bidrar till att myndigheten arbetar både med att upprätthålla en god intern miljö samt ha kontroll över myndighetens väsentliga risker. Arbetet med den statliga värdegrunden är exempelvis ofta en central del i myndigheternas arbete med att upprätthålla en god intern miljö.

1 Inledning

ESV har till uppgift att utveckla och förvalta den ekonomiska styrningen av den statliga verksamheten och ska bl.a. utveckla och förvalta den interna styrningen och kontrollen i staten.

1.1 Syftet med ESV:s projekt

Regeringen ställer i myndighetsförordningen respektive högskoleförordningen krav på att det i myndigheterna ska finnas en intern styrning och kontroll som fungerar på ett betryggande sätt.¹ Ansvaret är detsamma oavsett om en myndighet har internrevision eller inte.

De myndigheter som enligt regeringens beslut ska följa internrevisionsförordningen ska också följa förordningen om intern styrning och kontroll. Förordningen definierar intern styrning och kontroll och reglerar arbetet med verksamhetens risker samt uppföljning och dokumentation av intern styrning och kontroll på dessa myndigheter.

För de myndigheter som inte har krav på internrevisionen finns inte någon liknande reglering som anger vad som ingår i en intern styrning och kontroll som fungerar betryggande.

Det har funnits begränsad information om hur myndigheter utan krav på internrevision har arbetat med intern styrning och kontroll.² Mot den bakgrunden har ESV beslutat att under 2022 genomföra en utredning i syfte att

- sammanställa kunskap om hur den interna styrningen och kontrollen fungerar på myndigheter som inte omfattas av internrevisionsförordningen samt hur den relaterar till myndigheternas ledningssystem i övrigt
- identifiera exempel på hur berörda myndigheter (inom olika myndighetskategorier) arbetar med intern styrning och kontroll
- ta fram ett underlag för att utveckla stödet till myndigheterna om hur de kan inrätta en intern styrning och kontroll som fungerar betryggande.

En redogörelse för regelverket för intern styrning och kontroll i staten och hur det har vuxit fram finns i ESV:s rapport *Ekonomisk styrning i staten* (ESV 2021:19).

¹ 4 § 4 myndighetsförordningen (2007:515) och 2 kap. 2 § högskoleförordningen (1993:100).

² ESV 2021:19, *Ekonomisk styrning i staten*, kapitel 6.

1.2 Utredningens genomförande

ESV:s utredning bygger på dokumentstudier samt ytterligare material som vi redogör för nedan.

1.2.1 Enkätundersökning

ESV har skickat en enkät till förvaltningsmyndigheter under regeringen i ESV:s myndighetsregister över den statliga redovisningsorganisationen³ som inte omfattas av internrevisionsförordningen (se avsnitt 1.3 för ytterligare information om avgränsningar). Enkätundersökningen är en totalundersökning i den gruppen och skickades till 130 myndigheter. Totalt 118 myndigheter besvarade enkäten, vilket ger en svarsfrekvens på 91 procent. Vår analys av de 118 myndigheter som besvarat enkäten visar att dessa liknar populationen i stort när vi tittar på faktorer som ledningsform, storlek och departementstillhörighet. Enkätundersökningen ger därmed en översikt över hur gruppen myndigheter utan krav på internrevision arbetar med intern styrning och kontroll.

Enkäten skickades ut den 31 mars 2022 och sista svarsdag var den 17 maj 2022. En påminnelse skickades den 10 maj 2022. I arbetet med att utforma enkäten har vi utgått från de moment i den interna styrningen och kontrollen som framgår av förarbetena till myndighetsförordningen, internationella ramverk för intern styrning och kontroll samt förordningen om intern styrning och kontroll. Enkäten omfattade 19 frågor fördelade i kategorierna ansvar och organisering av arbetet med intern styrning och kontroll, myndighetens arbete med intern styrning och kontroll (inklusive intern miljö och riskanalys) samt avslutande frågor (inklusive frågor om vad som skulle underlätta myndighetens arbete framöver). Enkäten finns i bilaga 2.

1.2.2 Intervjuer med ett urval myndigheter

I syfte att fördjupa den information som enkätundersökningen har gett har vi också genomfört intervjuer med ett urval myndigheter. Syftet har inte varit att granska eller på annat sätt värdera myndighetens arbete med intern styrning och kontroll, utan att öka och fördjupa förståelsen för myndigheternas arbete.

Vi har valt ut följande åtta myndigheter bland dem som besvarat ESV:s enkät: Högskolan i Skövde, Kungl. Konsthögskolan, Länsstyrelsen i Hallands län, Länsstyrelsen i Södermanlands län, Naturhistoriska riksmuseet, Rättsmedicinalverket, Sjöfartsverket och Statens konstråd.

I vårt urval har vi tagit hänsyn till storlek (antal årsarbetskrafter), ledningsform, geografisk spridning och verksamhetstyp (fördelat på högskola, länsstyrelse,

³ Information om ESV:s myndighetsregister över den statliga redovisningsorganisationen finns på webbadressen <https://www.esv.se/myndigheter/>. Under 2022 omfattade ESV:s myndighetsregister 215 statliga myndigheter, som antingen är internrevisionsmyndigheter eller myndigheter utan krav på internrevision.

kulturmyndighet samt övrig myndighet). Vi har också låtit information från inkomna enkätsvar spela in, då det har gett oss signaler om sådant vi särskilt vill fördjupa vår förståelse om. Målet med urvalet har varit att välja ut en blandad grupp myndigheter som kan bidra med olika perspektiv.

Intervjuerna har genomförts digitalt under september och oktober 2022. Vid intervjuerna har vi diskuterat frågor som handlat om myndighetens syn på intern styrning och kontroll, myndighetens arbete med intern styrning och kontroll, myndighetens önskemål och behov framöver samt sådant som myndigheten önskat ta upp.

1.2.3 Referensgrupp

ESV har haft en referensgrupp bestående av nio myndigheter⁴ knuten till utredningen. Referensgruppen har återkommande träffats digitalt under 2022 och bl.a. diskuterat utformningen av enkäten, upplägget på myndighetsintervjuerna samt tolkningar av det material som ESV har samlat in. Dessutom har referensgruppen deltagit i diskussioner om hur ESV:s stöd kan utvecklas.

1.3 Avgränsningar

Rapporten omfattar förvaltningsmyndigheter under regeringen som inte omfattas av internrevisionsförordningen (även kallade myndigheter utan krav på internrevision) och som självständigt bedriver verksamhet. I arbetet har ESV därför valt att inte följa upp den interna styrningen och kontrollen på följande myndigheter:

- riksdagens myndigheter⁵
- kommunala myndigheter⁶
- regioners myndigheter⁷
- Regeringskansliet⁸
- myndigheter som omfattas av internrevisionsförordningen⁹
- AP-fonderna¹⁰
- myndigheter där verksamheten bedrivs av en värmyndighet¹¹

⁴ Följande myndigheter har ingått i ESV:s referensgrupp: Bolagsverket, Diskrimineringsombudsmannen, Ekobrottsmyndigheten, Folkhälsomyndigheten, Myndigheten för familjerätt och föräldraskapsstöd, Revisorsinspektionen, Rättsmedicinalverket, SMHI och Statens geotekniska institut. Myndigheterna har själva anmält sitt intresse att delta i referensgruppen.

⁵ Riksdagens myndigheter lyder under riksdagen och omfattas inte av myndighetsförordningen.

⁶ De kommunala myndigheterna omfattas inte av myndighetsförordningen.

⁷ De regionala myndigheterna omfattas inte av myndighetsförordningen.

⁸ Enligt 1 § 2 st. förordning (1996:1515) med instruktion för Regeringskansliet lyder Regeringskansliet inte under myndighetsförordningen.

⁹ Myndigheter som omfattas av internrevisionsförordningen följer ESV årligen upp utifrån ett instruktionsenligt uppdrag att årligen lämna en redovisning av den statliga internrevisionen och myndigheternas interna styrning och kontroll.

¹⁰ AP-fonderna är statliga myndigheter som styrs genom lag. I propositionen *AP-fonden i det reformerade pensionssystemet* (prop. 1999/2000:46, s. 136) anfördes att verksförordningen inte avses bli tillämplig för AP-fonderna. I analogi med detta har vi exkluderat AP-fonderna från vår utredning.

¹¹ Ansvar för att upprätthålla en betryggande intern styrning och kontroll ligger på värmyndighetens ledning.

– domstolarna.¹²

I bilaga 1 finns en förteckning över de myndigheter som omfattas av ESV:s utredning.

¹² Domstolsverket, som är internrevisionsmyndighet, är ansvarig för att domstolarna har en intern styrning och kontroll som fungerar betryggande. Domstolarna är enligt Regeringsformen inte förvaltningsmyndigheter.

2 Vad kännetecknar myndigheter som inte omfattas av internrevisionsförordningen?

Det är regeringen som efter en sammanvägd bedömning beslutar om att en myndighet ska följa internrevisionsförordningen.¹³ Det kan i så fall exempelvis framgå av myndighetens instruktion eller (för universitet och högskolor) i högskoleförordningen. Om regeringen inte har fattat ett sådant beslut för en myndighet räknas myndigheten till gruppen myndigheter som inte omfattas av internrevisionsförordningen.

Myndigheterna som inte omfattas av internrevisionsförordningen är en blandad grupp myndigheter. I detta kapitel redogör vi för myndigheternas ledningsform, vilka departement de sorterar under samt hur stora de är vad gäller antal årsarbetare. I vår redovisning i detta kapitel ingår de 130 myndigheterna i ESV:s urval.

2.1 Myndigheter utan krav på internrevision leds oftast av en myndighetschef

En myndighet leds enligt myndighetsförordningen av en myndighetschef (enrådighetsmyndighet), styrelse (styrelsemyndighet) eller nämnd (nämndmyndighet). Vi redogör i tabell 2.1 för ledningsformen för myndigheter som inte omfattas av internrevisionsförordningen.

Tabell 2.1 Ledningsform hos myndigheter som inte omfattas av internrevisionsförordningen

Ledningsform	Antal	Andel
Enrådighet	99	76 %
Styrelse	27	21 %
Nämnd	2	1,5 %
Övriga	2	1,5 %
Summa	130	100 %

Källa: ESV:s myndighetsregister. Uppgifterna i tabellen utgår från de 130 myndigheter i ESV:s urval.

Av tabell 2.1 framgår att majoriteten av myndigheterna utan krav på internrevision är enrådighetsmyndigheter (76 procent), drygt en femtedel (21 procent) leds av en styrelse och 1,5 procent av en nämnd. I gruppen Övriga finner vi Arbetsgivarverket och Sametinget som har en annan ledningsform.

¹³ Se ESV 2021:4 *Behovet av internrevision - en ändamålsenlig och samordnad statlig internrevision* för en sammanställning av skäl som kan ligga till grund för regeringens beslut att en myndighet ska tillämpa internrevisionsförordningen.

Vi kan jämföra detta med ledningsformen för internrevisionsmyndigheterna. Bland internrevisionsmyndigheterna är något fler än hälften (58 procent) styrelsemyndigheter och övriga (42 procent) enrådighetsmyndigheter. Fördelningen mellan andelen styrelsemyndigheter och andelen enrådighetsmyndigheter skiljer sig därmed mellan grupperna. En orsak till denna skillnad är att skälen för när regeringen beslutar om att myndigheter ska ledas av en styrelse i viss utsträckning korrelerar med grunderna för när de ska omfattas av internrevisionsförordningen, och därmed också av förordningen om intern styrning och kontroll. Grunder för att en myndighet ska inrätta internrevision kan vara omfattningen av myndighetens medelsflöden¹⁴, antal anställda, att myndighetens verksamhet och beslut har stor påverkan på samhället, att myndigheten betalar ut många olika bidrag, att myndigheten ska tillämpa komplicerade regelverk eller att myndigheten ska hantera EU-medel.¹⁵

När det gäller högskolor och universitet leds de alla av en styrelse. Lärosäten med universitetsstatus ska också inrätta internrevision. Vilka dessa är framgår av högskoleförordningen.¹⁶ Drygt hälften (15 av 27) av de myndigheter som inte omfattas av det utökade regelverket men som leds av styrelser är högskolor. Av internrevisionsmyndigheterna är drygt en tredjedel av styrelsemyndigheterna (16 av 42) universitet.

2.2 Myndigheternas fördelning mellan departementen

Myndigheter som inte omfattas av internrevisionsförordningen tillhör olika departement¹⁷, se tabell 2.2.

¹⁴ Prop. 1994/95:100, *Förslag till statsbudget för budgetåret 1995/96*, bilaga 1, kapitel 5.

¹⁵ ESV 2021:4, *Behovet av internrevision – En ändamålsenlig och samordnad statlig internrevision*.

¹⁶ 1 kap. 5 a § högskoleförordningen (1993:100). Universitet och högskolors namn återspeglar inte alltid om de är universitet eller en högskola. T.ex. är Kungl. Tekniska högskolan ett universitet.

¹⁷ Indelningen har utgått från de departement som fanns 2022 då ESV genomförde sin undersökning. Regeringen har oktober 2022 informerat om att ansvaret för klimat- och näringslivsfrågor respektive landsbygds- och infrastrukturfrågor kommer att samlas i två nya departement från 2023.

Tabell 2.2 Departementstillhörighet hos myndigheter som inte omfattas av internrevisionsförordningen

Departement	Antal	Andel
Arbetsmarknadsdepartementet	8	6 %
Finansdepartementet	24	19 %
Försvarsdepartementet	3	2 %
Infrastrukturdepartementet	7	5 %
Justitiedepartementet	11	8 %
Kulturdepartementet	22	17 %
Miljödepartementet	5	4 %
Näringsdepartementet	8	6 %
Socialdepartementet	9	7 %
Statsrådsberedningen	1	1 %
Utbildningsdepartementet	26	20 %
Utrikesdepartementet	6	5 %
Summa	130	100 %

Källa: Uppgifterna i tabellen utgår från de 130 myndigheterna i ESV:s urval.

Flest myndigheter utan krav på internrevision finner vi under Utbildnings- och Finansdepartementen (26 respektive 24 stycken), se tabell 2.2. Även Kulturdepartementet ansvarar för relativt många myndigheter som inte ska följa internrevisionsförordningen (22 stycken). Det betyder att drygt hälften av myndigheterna utan krav på internrevision finns under dessa tre departement. En förklaring kan vara att dessa tre departement ansvarar för vissa myndighetsgrupper som i sig omfattar många myndigheter. Till exempel sorterar länsstyrelser under Finansdepartementet, muséer under Kulturdepartementet och högskolor under Utbildningsdepartementet.

Vi kan jämföra detta med departementstillhörigheten för internrevisionsmyndigheterna, se tabell 2.3.

Tabell 2.3 Departementstillhörighet hos myndigheter som omfattas av internrevisionsförordningen

Departement	Antal	Andel
Arbetsmarknadsdepartementet	2	3 %
Finansdepartementet	19	26 %
Försvarsdepartementet	3	4 %
Infrastrukturdepartementet	5	7 %
Justitiedepartementet	8	11 %
Kulturdepartementet	1	1 %
Miljödepartementet	2	3 %
Näringsdepartementet	4	6 %
Socialdepartementet	7	10 %
Statsrådsberedningen	0	0 %
Utbildningsdepartementet	20	28 %
Utrikesdepartementet	1	1 %
Summa	72	100 %

Källa: ESV:s myndighetsregister.

Vid en jämförelse mellan andelen myndigheter utifrån departementstillhörighet för de två myndighetsgrupperna landar fördelningen på liknande nivåer för de flesta departementen. Det finns dock en skillnad. Av de myndigheter som inte omfattas av internrevisionsförordningen är det 17 procent som sorterar under Kulturdepartementet. Av internrevisionsmyndigheterna är det endast 1 procent som gör det.

2.3 Myndigheter utan krav på internrevision varierar i storlek men är ofta mindre

Myndigheter som inte ska följa internrevisionsförordningen har en stor variation i antal årsarbetare. I tabell 2.4 redovisar vi antal årsarbetare som myndigheterna har.

Tabell 2.4 Antal årsarbetare på myndigheter som inte omfattas av internrevisionsförordningen

Antal årsarbetare	Antal	Andel
Upp till och med 30 årsarbetare	19	15 %
Fler än 30 och upp till och med 100 årsarbetare	40	31 %
Fler än 100 och upp till och med 200 årsarbetare	25	19 %
Fler än 200 och upp till och med 300 årsarbetare	20	15 %
Fler än 300 årsarbetare	26	20 %
Summa	130	100 %

Källa: Uppgifterna i tabellen utgår från de 130 myndigheterna i ESV:s urval.

Den myndighet som har flest antal årsarbetare är Sjöfartsverket med 1 119 årsarbetare, medan myndigheten med minst antal årsarbetare är Myndigheten för stöd

till trossamfund med 9 årsarbetare. Medianvärdet för gruppen som helhet är 122 årsarbetare och medelvärdet är 190 årsarbetare.

När vi grupperar myndigheterna i storleksgrupper (se tabell 2.4) ser vi att nästan hälften av myndigheterna (59 stycken eller 46 procent) har 100 årsarbetare eller färre. Övriga storleksgrupper med fler årsarbetare är ungefär lika stora med mellan 20 och 26 myndigheter i varje grupp. Förvaltningsmyndigheter utan krav på internrevision kan således variera mycket i storlek.

Samtidigt visar vår sammanställning att myndigheter utan krav på internrevision inte tillhör de myndigheter som är riktigt stora sett till antal anställda, dvs. de som har flera tusen årsarbetskrafter. Dessa är i princip alla internrevisionsmyndigheter. Den internrevisionsmyndighet med flest antal årsarbetare är Polismyndigheten med drygt 32 000 årsarbetare. Den internrevisionsmyndighet som har minst antal årsarbetare är Statens kulturråd, med 105 årsarbetare. Medianvärdet för internrevisionsmyndigheterna är 1 098 årsarbetare och medelvärdet är 2 990 årsarbetare.¹⁸

Vid en jämförelse mellan de två grupperna av myndigheter kan vi konstatera att myndigheter utan krav på internrevision i huvudsak utgörs av myndigheter med färre årsarbetare än vad internrevisionsmyndigheterna normalt har. De flesta av dem kan kategoriseras som små myndigheter i jämförelse med internrevisionsmyndigheterna.

2.4 Sammanfattande avsnitt

När vi analyserar gruppen myndigheter utan krav på internrevision utifrån deras ledningsform, departementstillhörighet och storlek framkommer vissa mönster eller kännetecken för dessa myndigheter. Den vanligaste ledningsformen hos myndigheter som inte omfattas av internrevisionsförordningen är enrådighetsmyndighet. Det gäller för tre av fyra myndigheter. I gruppen är det en av fem myndigheter som leds av en styrelse.

Vi ser också att myndigheterna i denna grupp varierar i storlek men också att de flesta är mindre myndigheter, sett till antal årsarbetskrafter. Knappt hälften av myndigheterna har upp till 100 årsarbetskrafter. Att vi finner de mindre myndigheterna bland dem som inte har krav på internrevision är i linje med att storlek är en av flera parametrar för att myndigheter ska inrätta internrevision.

Flest myndigheter utan krav på internrevision finner vi på Utbildnings-, Finans- och Kulturdepartementens områden (26, 24 respektive 22 myndigheter). Det betyder att drygt hälften av myndigheterna utan krav på internrevision sorterar under de här tre

¹⁸ Antalet årsarbetare är hämtade från ESV:s register över myndigheterna i den statliga redovisningsorganisationen. Uppgifter om årsarbetare saknas för Säkerhetspolisen, myndigheten ingår därför inte i underlaget för beräkningarna.

departementen. Under dessa departement återfinns vi myndighetsgrupperna länsstyrelser, högskolor och muséer, där det finns många myndigheter som inte omfattas av kriterierna för att inrätta internrevision.

3 Ansvar och organisering av arbetet med intern styrning och kontroll

Det är myndighetens ledning¹⁹ som ansvarar för verksamheten inför regeringen. Ansvaret innefattar att verksamheten bedrivs effektivt och enligt gällande rätt, att den redovisas på ett tillförlitligt och rättvisande sätt samt att myndigheten hushållar väl med statens medel. Därför behöver myndighetens ledning säkerställa att det finns en intern styrning och kontroll i myndigheten som fungerar på ett betryggande sätt. Hur myndigheten organiserar arbetet med intern styrning och kontroll är något som myndigheten själv väljer. I detta kapitel redogör vi för myndighetsledningens engagemang i dessa frågor, vilka funktioner inom myndigheterna som arbetar med intern styrning och kontroll och om myndigheterna använder sig av ledningssystem.

3.1 Myndighetsledningens engagemang i arbetet med intern styrning och kontroll

Vi har i enkäten bitt myndigheterna ange vilken roll som myndighetens ledning har i myndighetens arbete med intern styrning och kontroll. I tabell 3.1 redovisar vi myndigheternas svar.

Tabell 3.1 Myndighetsledningens roll i myndighetens arbete med intern styrning och kontroll

Vilken roll har myndighetens ledning i myndighetens arbete med intern styrning och kontroll?	Antal myndigheter	Andel
Myndighetens ledning har en drivande roll, med ett stort engagemang för frågor som rör intern styrning och kontroll	69	59 %
Myndighetens ledning har en mindre aktiv roll, framför allt som beställare och mottagare av rapportering om den interna styrningen och kontrollen	45	38 %
Myndighetens ledning arbetar mycket litet med frågor kopplade till den interna styrningen och kontrollen	3	3 %
Myndighetens ledning är inte alls engagerad i frågor om intern styrning och kontroll	0	0 %
Summa	117	100 %

Källa: Enkät till myndigheterna om intern styrning och kontroll, fråga 1. En myndighet har inte besvarat frågan.

En majoritet av myndigheterna (59 procent) har svarat att myndighetens ledning har en drivande roll och ett stort engagemang när det gäller frågor om intern styrning och kontroll. Den näst största svarsgruppen (38 procent) anger att myndighetens ledning har en mindre aktiv roll och främst agerar beställare och mottagare av rapportering av den interna styrningen och kontrollen. Tre myndigheter anger att ledningen

¹⁹ En myndighet leds normalt av en styrelse, en myndighetschef eller en nämnd, se 2 § myndighetsförordningen (2007:515).

arbetar mycket litet med frågor kopplade till den interna styrningen och kontrollen (tre procent). Även våra intervjuer med ett urval myndigheter ber bilden av att myndighetsledningen ofta är engagerad i arbetet med intern styrning och kontroll.

Totalt sett indikerar materialet en hög aktivitet från myndighetens ledning, antingen med en drivande roll i arbetet eller som en tydlig beställare och mottagare av rapportering om den interna styrningen och kontrollen. De svar som har lämnats i ESV:s enkät tyder på att myndighetsledningar generellt sett tar ansvar för att säkerställa att det på myndigheterna finns en intern styrning och kontroll som fungerar betryggande. ESV menar att det är möjligt att uppfylla de krav som regleringen ställer på en myndighetsledning antingen genom att agera på det mer drivande sättet eller genom att agera som en tydlig beställare. En intresserad ledning kan också fungera som ambassadör för frågorna i organisationen.

3.1.1 Ledningsform tycks påverka ledningens engagemang...

Vi har analyserat om myndighetens ledningsform²⁰ skulle kunna ha en påverkan på hur drivande myndighetsledningen är (se tabell 3.2 och 3.3).

Tabell 3.2 Myndighetslednings roll i styrelsemyndigheter

Styrelsemyndigheter	Antal myndigheter	Andel
Myndighetsledningen har en drivande roll	7	30 %
Myndighetsledningen har en mindre aktiv roll	15	66 %
Myndighetsledningen arbetar mycket litet med ISK frågor	1	4 %
Summa	23	100 %

Källa: Enkät till myndigheterna om intern styrning och kontroll, fråga 1.

²⁰ Enligt 2 § myndighetsförordningen (2007:515) leds en myndighet normalt av en styrelse, en myndighetschef eller en nämnd. I analysen av ledningsformer hos myndigheter utan krav på internrevision har vi inkluderat styrelse- och enrådgivningsmyndigheter, men inte tagit med nämndmyndigheter m.fl. eftersom de är en så liten grupp, bara 4 myndigheter, i vårt urval.

Tabell 3.3 Myndighetsledningens roll i enrådighetsmyndigheter

Enrådighetsmyndigheter	Antal myndigheter	Andel
Myndighetsledningen har en drivande roll	59	65 %
Myndighetsledningen har en mindre aktiv roll	29	32 %
Myndighetsledningen arbetar mycket litet med ISK frågor	2	2 %
Myndighetsledningen arbetar inte med ISK frågor	1	1 %
Summa	91	100 %

Källa: Enkät till myndigheterna om intern styrning och kontroll, fråga 1.

Vårt material indikerar att myndighetsledningen i en enrådighetsmyndighet verkar ha en mer aktiv roll än i en styrelsemyndighet. På en styrelsemyndighet ansvarar myndighetschefen inför styrelsen och har till uppgift att sköta den löpande verksamheten. Myndighetschefen ska hålla styrelsen informerad om verksamheten och förse styrelsen med underlag för beslut och verkställa styrelsens beslut.²¹ En myndighetsledning på en enrådighetsmyndighet kan därför utifrån den reglering som finns ta en mer operativ roll i att genomföra den löpande verksamheten än vad en ledning på en styrelsemyndighet kan. Det medför att en styrelse behöver arbeta mer strategiskt genom att efter föredragning fatta beslut om arbetet med intern styrning och kontroll på en mer övergripande nivå medan en ledning på en enrådighetsmyndighet också kan vara delaktig i genomförandet. ESV menar att det därför är rimligt att myndighetens ledning på en enrådighetsmyndighet har en mer aktiv roll i arbetet med intern styrning och kontroll än myndighetens ledning på en styrelsemyndighet.

3.1.2 ... liksom myndighetens storlek

Vi har även övervägt om det kan vara fler kriterier som påverkar myndighetsledningens roll och har därför genomfört en analys utifrån hur många årsarbetskrafter en myndighet har (se tabell 3.4 och 3.5).

²¹ 13 § myndighetsförordningen (2007:515).

Tabell 3.4 Myndighetsledningens roll i myndigheter med fler än 100 årsarbetskrafter

Myndigheter med fler än 100 årsarbetskrafter	Antal myndigheter	Andel
Myndighetsledningen har en drivande roll	28	45 %
Myndighetsledningen har en mindre aktiv roll	31	50 %
Myndighetsledningen arbetar mycket litet med ISK frågor	3	5 %
Myndighetsledningen arbetar inte med ISK frågor	0	0 %
Summa	62	100 %

Källa: Enkät till myndigheterna om intern styrning och kontroll, fråga 1.

Tabell 3.5 Myndighetsledningens roll i myndigheter med upp till 100 årsarbetskrafter

Myndigheter med maximalt 100 årsarbetskrafter	Antal myndigheter	Andel
Myndighetsledningen har en drivande roll	41	73 %
Myndighetsledningen har en mindre aktiv roll	14	25 %
Myndighetsledningen arbetar mycket litet med ISK frågor	0	0 %
Myndighetsledningen arbetar inte med ISK frågor	1	2 %
Summa	56	100 %

Källa: Enkät till myndigheterna om intern styrning och kontroll, fråga 1.

Av materialet kan vi dra slutsatsen att myndighetsledningens roll tycks vara mer drivande i myndigheter med färre än 100 årsarbetskrafter. Tendensen blir än mer tydlig när vi utöver den information som framgår av tabellerna 3.4 och 3.5 förfinar analysen utifrån myndighetens storlek och tittar på de minsta myndigheterna. När vi tittar på gruppen myndigheter som har 30 årsarbetskrafter eller färre (19 myndigheter) ser vi att det i den gruppen är 15 myndigheter (79 procent) som väljer alternativet att myndighetsledningen har en drivande roll. En förklaring kan vara att ledningen i en myndighet med relativt få anställda kan vara närvarande i såväl det operativa som det strategiska och ha en mer löpande kontakt med organisationen i exempelvis arbetet med intern styrning och kontroll. En annan förklaring kan vara att myndighetsledningen involveras mer när antalet tillgängliga resurser är mindre.

3.2 Synen på intern styrning och kontroll

I våra intervjuer med myndigheter har vi också bett myndigheterna beskriva hur man ser på den interna styrningen och kontrollen. Bilden som förmedlas i intervjuerna är positiv. En väl fungerande intern styrning och kontroll ses som något grundläggande som är nödvändigt i en skattefinansierad verksamhet som ska bedrivas enligt ett regelverk. Att den interna styrningen och kontrollen fungerar beskrivs också som viktigt för myndighetens anseende och för förtroendet för statsförvaltningen i stort.

Nära anknutet till synen på den interna styrningen och kontrollen är frågor som rör vilken nytta som myndigheten har av att arbeta med dessa frågor. För den enskilda myndigheten är nyttan med en fungerande intern styrning och kontroll, enligt våra intervjuer, att det bidrar till att undvika överraskningar och problem, eller till att identifiera problem på ett tidigare stadium än vad som annars hade varit möjligt. Det ger myndigheten och dess ledning kontroll över verksamheten, något som i sin tur ger arbetsro.

Vi kan inte utifrån våra relativt få intervjuer säga hur vanlig denna positiva syn på den interna styrningen och kontrollen är i myndighetsgruppen i stort. ESV:s tolkning är dock att en positiv syn på dessa frågor troligen samvarierar med en förståelse för varför kravet på en betryggande intern styrning och kontroll finns i regelverket.²² Det ger i sin tur en god grund för arbetet med att utforma den interna styrningen och kontrollen på ett sätt som passar den enskilda myndigheten och som bidrar till att nå syftet med regleringen.

3.3 Hur håller myndigheterna samman arbetet med intern styrning och kontroll?

Även om myndighetens ledning ansvarar för att det finns en intern styrning och kontroll som fungerar betryggande finns det även andra på en myndighet som bidrar till arbetet. Ett sätt att organisera arbetet är att inordna en funktion som håller samman myndighetens arbete med intern styrning och kontroll.

Tabell 3.6 Sammanhållande funktion för arbetet med intern styrning och kontroll

Finns det någon funktion som på myndighetsledningens uppdrag har ett särskilt ansvar för att hålla samman arbetet med intern styrning och kontroll?	Antal myndigheter	Andel
Ja det finns en funktion vid myndigheten som håller samman arbetet med intern styrning och kontroll	82	69 %
Nej myndigheten har inte någon sådan funktion	36	31 %
Summa	118	100 %

Källa: Enkät till myndigheterna om intern styrning och kontroll, fråga 2.

En majoritet av myndigheterna som svarat (knappt 70 procent) har angivit att deras myndighet har en funktion som håller samman arbetet med intern styrning och kontroll (se tabell 3.6). Den återstående delen av myndigheterna (31 procent) har svarat att de inte har en sådan funktion.

²² Förordningskravet på en intern styrning och kontroll som fungerar på ett betryggande sätt infördes när regeringen såg behov av att förtydliga kraven på myndigheter att fullgöra sitt förvaltningsansvar. I ESV 2021:19, *Ekonomisk styrning i staten*, finns en redogörelse för hur regleringen av intern styrning och kontroll har utvecklats och motiven bakom.

I de öppna svaren från de 82 myndigheterna som angett att det finns en sammanhållande funktion har knappt 70 procent av de 82 myndigheterna svarat att hela eller en del av det sammanhållande ansvaret ligger på en administrativ funktion som avdelningen för verksamhetsstöd eller administrativa avdelningen. Drygt 30 procent av svaren hänvisar till att det är myndighetsledning, biträdande myndighetsledning, myndighetsledningens stab eller motsvarande som är den sammanhållande funktionen.

Enkätsvaren visar att en sammanhållande funktion oftast finns placerad vid myndighetens centrala stödfunktioner eller i myndighetsledningens stabsfunktioner. I samtalen som ESV har haft med åtta myndigheter ges en liknande bild. På mindre myndigheter har ofta sådana stödfunktioner flera andra uppgifter utanför rollen att vara ett stöd i frågor som berör intern styrning och kontroll. På större myndigheter kan arbetet med att ge stöd i arbetet med intern styrning och kontroll vara en större eller en huvudsaklig arbetsuppgift.

Vi har även undersökt vilken påverkan antalet årsarbetskrafter har på om myndigheterna har en sammanhållande funktion för intern styrning och kontroll (se tabell 3.7 och 3.8). Detta utifrån antagandet att större myndigheter kan ha ett större behov av en sammanhållande funktion.

Tabell 3.7 Sammanhållande funktion på myndigheter med fler än 100 årsarbetskrafter

Myndigheter med fler än 100 årsarbetskrafter	Antal myndigheter	Andel
Ja det finns en funktion vid myndigheten som håller samman arbetet med intern styrning och kontroll	39	63 %
Nej myndigheten har inte någon sådan funktion	23	37 %
Summa	62	100 %

Källa: Enkät till myndigheterna om intern styrning och kontroll, fråga 2.

Tabell 3.8 Sammanhållande funktion på myndigheter med maximalt 100 årsarbetskrafter

Myndigheter med maximalt 100 årsarbetskrafter	Antal myndigheter	Andel
Ja det finns en funktion vid myndigheten som håller samman arbetet med intern styrning och kontroll	43	77 %
Nej myndigheten har inte någon sådan funktion	13	23 %
Summa	56	100 %

Källa: Enkät till myndigheterna om intern styrning och kontroll, fråga 2.

Vår analys visar dock att en sammanhållande funktion för intern styrning och kontroll är vanligare på myndigheter med maximalt 100 årsarbetskrafter än på myndigheter med fler än 100 årsarbetskrafter. Detta är ett resultat som går emot vårt antagande att större myndigheter har större behov av en sammanhållande funktion än mindre myndigheter. Samtidigt kan en sammanhållande funktion på en mindre myndighet ansvara även för flera andra frågor, varför förekomsten av en sammanhållande funktion inte behöver säga något om tillgängliga resurser för samordningen.

3.4 Funktioner med ansvar för att genomföra arbetet med intern styrning och kontroll

Vid sidan av det sammanhållande ansvaret för arbetet med myndighetens interna styrning och kontroll är själva genomförandet av arbetet ofta fördelat på flera olika funktioner (se tabell 3.9). De fyra vanligaste svaren är att avdelningschefer, ekonomichefen, controllerfunktionen på myndighetsnivå och chefen för myndighetens stödfunktion har ansvar att genomföra delar av myndigheternas arbete med intern styrning och kontroll.

Tabell 3.9 Funktioner med ansvar att genomföra arbetet med intern styrning och kontroll

Vilka övriga funktioner på myndigheten har ansvar att genomföra delar av myndighetens arbete med intern styrning och kontroll?	Antal svar	Andel svar per funktion
Avdelningschefer	71	62 %
Ekonomichefen	63	55 %
Controllerfunktionen på myndighetsnivå	62	54 %
Chefen för myndighetens stödfunktion	60	53 %
Enhetschefer	43	38 %
Personalchefen	42	37 %
Chefen för myndighetens stabsfunktion	39	34 %
Rättschefen	27	24 %
Redovisningschefen	13	11 %
Controllerfunktioner på avdelningsnivå	13	11 %
Samordnare intern styrning och kontroll	9	8 %
Projektledare	9	8 %
Controllerfunktioner på enhetsnivå	5	4 %
Compliancefunktion	3	3 %
Andra funktioner	37	33 %

Källa: Enkät till myndigheterna om intern styrning och kontroll, fråga 3. Myndigheterna kunde ange flera svarsalternativ. Fyra myndigheter har inte besvarat frågan.

Vi har även strukturerat de 37 fritextsvar som myndigheter som svarade ”Andra funktioner” angett. Svaren visar en stor variation av funktioner

- vanligaste svaret är avdelningschef, enhetschef samt diverse andra chefer (8 svar)
- näst vanligast är myndighetschef, ställföreträdande myndighetschef (7 svar)
- på tredje plats kommer verksjurist, rättschef m.fl. (6 svar)
- säkerhetschef (4 svar)
- informationssäkerhetschef och informationssäkerhetssamordnare (4 svar)
- kanslichef, kanslisamordnare (4 svar)
- kommunikationsansvarig (3 svar)
- HR, ekonomi (3 svar)
- inköp, fakturahantering, upphandling (3 svar)
- övriga svar som inte går att gruppera: kvalificerad utredare, strateg för planering och uppföljning, registrator, gd-sekreterare, resurskonsult (6 svar).

Den slutsats vi kan dra är att myndigheterna under ”Andra funktioner” till huvudsaklig del har refererat till chefsfunktioner och chefer på olika nivåer i myndigheten samt att vissa av svaren dubblar de svar som angetts genom de fasta svarsalternativen.

Vi har även i denna del analyserat utifrån ledningsform för att se om det påverkar vilka inom myndigheternas som arbetar med den interna styrningen och kontrollen (se tabell 3.10 och 3.11).

Tabell 3.10 Funktioner på styrelsemyndigheter

Styrelsemyndigheter: Funktioner med ansvar att genomföra delar av myndighetens arbete med intern styrning och kontroll	Antal svar	Andel svar per funktion
Avdelningschefer	14	61 %
Ekonomichefen	16	70 %
Controllerfunktionen på myndighetsnivå	10	44 %
Chefen för myndighetens stödfunktion	10	44 %
Enhetschefer	7	30 %
Personalchefen	8	35 %
Chefen för myndighetens stabsfunktion	10	43 %
Rättschefen	3	13 %
Redovisningschefen	4	17 %
Controllerfunktioner på avdelningsnivå	8	35 %
Samordnare intern styrning och kontroll	1	4 %
Projektledare	2	9 %
Controllerfunktioner på enhetsnivå	2	9 %
Compliancefunktion	1	4 %

Källa: Enkät till myndigheterna om intern styrning och kontroll, fråga 3. Myndigheterna kunde ange flera svarsalternativ.

Tabell 3.11 Funktioner på enrådighetsmyndigheter

Enrådighetsmyndigheter: Funktioner med ansvar att genomföra delar av myndighetens arbete med intern styrning och kontroll	Antal svar	Andel svar per funktion
Avdelningschefer	17	20 %
Ekonomichefen	46	53 %
Controllerfunktionen på myndighetsnivå	48	55 %
Chefen för myndighetens stödfunktion	46	53 %
Enhetschefer	35	40 %
Personalchefen	33	38 %
Chefen för myndighetens stabsfunktion	25	29 %
Rättschefen	24	28 %
Redovisningschefen	9	10 %
Controllerfunktioner på avdelningsnivå	5	6 %
Samordnare intern styrning och kontroll	7	8 %
Projektleddare	7	8 %
Controllerfunktioner på enhetsnivå	3	3 %
Compliancefunktion	2	2 %

Källa: Enkät till myndigheterna om intern styrning och kontroll, fråga 3. Myndigheterna kunde ange flera svarsalternativ. Fyra myndigheter har inte besvarat frågan.

Vår analys visar att svaren skiljer sig mellan styrelse- och enrådighetsmyndigheterna. Styrelsemyndigheterna ger i högre grad avdelningschef och ekonomichef ansvar för att genomföra myndighetens arbete med intern styrning och kontroll.

Enrådighetsmyndigheter ger i större utsträckning controllerfunktionen på myndighetsledningsnivå eller chefen för myndighetens stöd- eller stabsfunktion en roll i arbetet.

ESV anser inte att denna skillnad är särskilt anmärkningsvärd. För att det ska vara relevant att dela in en myndighet i avdelningar behöver myndigheten normalt sett vara mer omfattande både sett till antalet uppgifter den är satt att hantera och till antalet medarbetare. Eftersom det bland enrådighetsmyndigheterna i vårt material finns fler myndigheter med mindre antal instruktionsenliga uppgifter och med få medarbetare är utfallet rimligt. Motsvarande gäller också för att enrådighetsmyndigheterna i större utsträckning lägger uppgiften på chefen för myndighetens stöd- eller stabsfunktion eller en central controllerfunktion. Sådana funktioner kan på mindre myndigheter ha en bredare ansvarsportfölj och fylla flera roller som i en större organisation kan hanteras av olika personer. Det svaren dock visar på är att flera olika funktioner på en och samma myndighet har roller kopplade till arbetet med intern styrning och kontroll och att det finns en bredd i ansvarsområden och kompetens bland dem som har en roll i arbetet. Det indikerar i sin tur att arbetet med intern styrning och kontroll är integrerat i myndigheternas olika processer, något som vi återkommer till i avsnitt 3.6.

3.5 Myndigheterna använder ofta ledningssystem för att styra och leda verksamheten

För en myndighet kan ledningssystem vara ett sätt att uppfylla kravet på en betryggande intern styrning och kontroll. Ett ledningssystem kan definieras som de strukturer och processer som myndighetsledningen eller myndighetschefen fastställer och använder för att leda myndigheten så att den fullgör sina uppgifter och når verksamhetens mål. En myndighet som använder ledningssystem kan ha system för ett eller flera områden. Ett vanligt förekommande ledningssystem är ett för planering och uppföljning (verksamhetsstyrning).²³

Myndigheter utan krav på internrevision har i relativt stor omfattning angivit att de har ledningssystem för att styra och leda verksamhet, se tabell 3.12. Av samtliga 118 myndigheter är det 81 procent som har angivit att de har ett eller flera ledningssystem.

Tabell 3.12 Myndigheternas användning av ledningssystem för styrning och ledning av verksamheten

Har myndigheten upprättat ett eller flera ledningssystem för styrning och ledning av verksamheten?	Antal myndigheter	Andel
Ja myndigheten har ett eller flera ledningssystem	95	81 %
Nej myndigheten saknar ledningssystem	23	19 %
Summa	118	100 %

Källa: Enkät till myndigheterna om intern styrning och kontroll, fråga 4.

När vi ytterligare analyserar materialet med utgångspunkt i myndigheternas ledningsform ser vi att både styrelsemyndigheter och enrådighetsmyndigheter i stor utsträckning har angivit att de använder sig av ledningssystem. Av styrelsemyndigheterna har 87 procent (20 styrelsemyndigheter av 23) uppgivit att de har ett eller flera ledningssystem. Motsvarande för enrådighetsmyndigheter är 80 procent (73 myndigheter av 91).

Myndigheterna har i fritextsvar fått ange vilka ledningssystem de har och det är stor spridning mellan svaren. Svaren visar att ledningssystemen kan utgå från processer eller från styrdokument. Några myndigheter hänvisar till de system som används för styrningen eller till de certifieringar man har.

Av de 91²⁴ öppna svaren är det 44 som nämner ledningssystem, system för verksamhetsplanering/verksamhetsplan, system för verksamhetsplanering och

²³ ESV 2019:46, *Ledningssystem inom statlig ekonomisk styrning – Hur använder myndigheterna systematiserat arbete för att styra verksamheten?*

²⁴ Myndigheterna har kunnat referera till flera ledningssystem i det öppna svaren, varför antalet svar är fler än de svarande myndigheterna.

uppföljning eller liknande. Sannolikt är det ett liknande ledningssystem som avses i de olika svaren.

Det finns även referenser till andra ledningssystem som exempelvis för miljöledning (9 svar). Sju myndigheter uppger att de arbetar med ISO²⁵ och två med LIS²⁶.

Vissa myndigheter gör i sammanhanget också referenser till olika styrdokument, som arbetsordning och delegationsordning. Några av myndigheterna har också angett vilket systemstöd de använder för sitt arbete med ledningssystem.

3.5.1 Varför saknar vissa myndigheter ledningssystem?

I enkäten har ESV definierat ledningssystem som ”de strukturer och processer som myndighetsledningen eller myndighetschefen fastställer och använder för leda myndigheten (i syfte att den ska fullgöra sina uppgifter och nå verksamhetens mål)”.

En femtedel av myndigheterna har i sina enkätsvar angivit att de saknar ledningssystem. Det kan ses som en stor grupp. ESV menar dock att i en liten organisation skulle ett mer direkt ledarskap kunna utövas som ersätter behoven av strukturer och processer för att leda verksamheten. Ledarskapet skulle då kunna utövas genom en dialog mellan myndighetsledning och medarbetare som möjliggör för att ledningen att följa verksamhetens utveckling utan stöd av ett ledningssystem.

När en organisation blir större menar dock ESV att ledningen av verksamheten behöver organiseras genom strukturer och processer, dvs. ledningssystem. Det kan noteras att 5 av de 23 myndigheter som har angivit att de saknar ledningssystem har färre än 20 årsarbetare och att 7 av dem har fler än 100 medarbetare.²⁷ Många av myndigheterna bör nog därför betraktas som så pass stora att de bör ha någon form av ledningssystem för att myndighetsledningen ska kunna antas ha kontroll över verksamheten.

En annan förklaring till att en femtedel av myndigheterna har angett att de saknar ledningssystem kan höra samman med begreppet och vad man tolkar in i det. Det framgår när vi har diskuterat ledningssystem i några av våra samtal med ett urval myndigheter. I ett samtal framkom att myndigheten i fråga endast använder begreppet ledningssystem kopplat till de ledningssystem som det finns förordningsreglering om, t.ex. miljöledning och ledningssystem för informationssäkerhet. De övriga strukturer och processer som myndighetsledningen

²⁵ ISO är förkortningen för the International Organization for Standardization. Organisationen ger ut standarder inom olika områden, de ger bl.a. ut standarder för ledningssystem och riskhantering.

²⁶ LIS står för Ledningssystem för informationssäkerhet. Myndigheten för samhällsskydd och beredskap ger stöd till hur ett sådant system kan utformas.

²⁷ ESV:s enkät till myndigheterna om intern styrning och kontroll, fråga 4.

eller myndighetschefen fastställer och använder för att leda myndigheten betraktade inte myndigheten som ett ledningssystem när enkäten besvarades.

Mot denna bakgrund ser vi skäl att reflektera över om fler myndigheter har gjort en liknande tolkning av begreppet ledningssystem. Eftersom vårt samlade material inte indikerar att myndigheterna som har besvarat enkäten saknar strukturer och processer som myndighetsledningen eller myndighetschefen fastställer och använder sig av för att leda myndigheten drar vi slutsatsen att enkätsvaren i denna fråga snarare handlar om att begreppet ledningssystem är mångtydigt än att ett visst antal myndigheter helt saknar sådana system för styrning och ledning av verksamheten.

3.5.2 Intern styrning och kontroll beaktas i ledningssystemet

Några av de myndigheter vi har intervjuat anger att de genom sitt ledningssystem för verksamhetsstyrning integrerar de aspekter som ska beaktas i ett system för intern styrning och kontroll. De redovisar att vid organiseringen av verksamheten och vid delegeringen av ansvar och befogenheter beaktas perspektiv som berör den interna miljön och som handlar om struktur och organisation. Genom ett värdegrundsarbete beaktas ytterligare perspektiv av den interna miljön som berör ledarskap och medarbetarskap eller etik och moral. Riskhanteringen har integrerats i myndighetens processer för planering och uppföljning där myndigheten väver in ett riskarbete i planeringen, genomförandet och återrapporteringen av verksamheten.

Begreppen som internationella ramverk för och förordningen om intern styrning och kontroll använder, t.ex. intern miljö och kontrollåtgärder, används inte alltid i myndighetens ledningssystem. Myndigheten kan istället använda andra begrepp för dessa företeelser som medarbetarna i myndigheten är mer bekväma med. Att ett system för intern styrning och kontroll har omsatts i myndighetens ledningssystem är i dessa fall framförallt en fråga för myndighetens controllerverksamhet och myndighetens ledning.

3.6 Integrering av arbetet med intern styrning och kontroll

Ett sätt att minska risken för att arbetet med intern styrning och kontroll upplevs som betungande för myndigheten är att integrera arbetet med planering, uppföljning och förbättring av myndighetens verksamhet i övrigt. Som referens kan vi hänvisa till ESV:s allmänna råd till förordningen om intern styrning och kontroll som tillämpas av internrevisionsmyndigheterna. Där framgår att myndigheten i den utsträckning den bedömer det vara lämpligt bör integrera processen för intern styrning och kontroll med övrig styrning av verksamheten.²⁸

²⁸ ESV:s allmänna råd till 2 § förordningen (2007:603) om intern styrning och kontroll i Ekonomistyrningsverkets föreskrifter och allmänna råd (ESVFA 2022:8) om intern styrning och kontroll.

Tabell 3.13 visar i vilken utsträckning som myndigheter utan krav på internrevision anger att de integrerar arbetet med intern styrning och kontroll med myndighetens processer för planering och uppföljning av verksamhet och ekonomi.

Tabell 3.13 Integrering av arbetet med intern styrning och kontroll

I vilken utsträckning är myndighetens arbete med intern styrning och kontroll integrerat med myndighetens processer för planering och uppföljning av verksamhet och ekonomi?	Antal myndigheter	Andel
Till mycket stor del	49	41 %
Till stor del	40	34 %
Till viss del	28	24 %
Inte alls	0	0 %
Vet inte	1	1 %
Summa	118	100 %

Källa: Enkät till myndigheterna om intern styrning och kontroll, fråga 8.

Majoriteten av myndigheterna (75 procent) uppger att man har integrerat arbetet med intern styrning och kontroll med myndighetens processer till stor eller mycket stor del. När vi tittar på myndigheternas svar utifrån ledningstyp kan vi se att det inte är någon större skillnad i hur integrerat arbetet med intern styrning och kontroll är.

ESV anser att ett angreppssätt som innebär att upprätta intern styrning och kontroll genom att integrera den i myndighetens övergripande styrprocesser kan uppfylla kravet att upprätta en intern styrning och kontroll som fungerar betryggande. Mot bakgrund av att myndighetens ledning också ska säkerställa att verksamheten bedrivs effektivt och att myndigheten ska hushålla väl med statens medel kan en sådan integrering dessutom vara eftersträfvansvärd. Det gäller dock under förutsättning att integrationen genomförs på ett sådant sätt att den interna styrningen och kontrollen ger myndighetsledningen en bekräftelse på att verksamheten bedrivs i enlighet med deras direktiv och riktlinjer så att de kan ta sitt ansvar för verksamheten inför regeringen.

3.7 Sammanfattande avsnitt

Totalt sett indikerar vårt material en hög aktivitet från myndighetens ledning, antingen i en drivande roll i arbetet eller som en tydlig beställare och mottagare av rapportering om den interna styrningen och kontrollen. Svaren i ESV:s enkätundersökning tyder på att myndighetsledningar tar ansvar för att säkerställa att det på myndigheterna finns en intern styrning och kontroll som fungerar betryggande.

Myndighetsledningen på enrådgivningsmyndigheter har generellt sett en mer aktiv roll i arbetet med intern styrning och kontroll än vad ledningen på styrelsemyndigheter har. Detta är förväntat utifrån att myndighetschefen har en mer operativ roll jämfört

med styrelsens. Det är rimligt att denna skillnad också påverkar arbetet med intern styrning och kontroll.

Det går också att ur materialet utläsa att myndighetsledningarna på de mindre myndigheterna tenderar att ha en mer aktiv och operativ roll än myndighetsledningar på större myndigheter. Detta kan också förklaras av att rollen för en myndighetsledning på en mindre myndighet normalt är mer operativ än ledningen på en större myndighet.

Vår utredning tyder på att myndigheterna generellt sett har en positiv syn på arbetet med intern styrning och kontroll. Det ger en god grund för arbetet med att utforma den interna styrningen och kontrollen på ett sätt som passar den enskilda myndigheten och som ger nytta i genomförandet av verksamheten och bidrar till att nå syftet med regleringen.

De flesta myndigheterna har någon funktion som har till uppgift att hålla samman arbetet med intern styrning och kontroll. Denna sammanhållande funktion finns oftast placerad vid myndighetens centrala stödfunktioner eller i myndighetsledningens stabsfunktioner. Utöver denna funktion finns det ofta flera andra funktioner på myndigheten som har roller kopplade till arbetet med intern styrning och kontroll. Bland dem finns en bredd i ansvarsområden och kompetens, något som indikerar att arbetet med intern styrning och kontroll är integrerat. Flertalet myndigheter (75 procent) anger också att de till stor eller mycket stor del har integrerat arbetet med intern styrning och kontroll med myndighetens processer.

Huvuddelen av myndigheterna redovisar att de använder sig av någon form av ledningssystem för styrning och ledningen av verksamheten, något som också stödjer slutsatsen att den interna styrningen och kontrollen är integrerat på många myndigheter utan krav på internrevision.

4 Myndigheternas arbete med intern styrning och kontroll i praktiken

I detta kapitel redogör vi för hur myndigheter utan krav på internrevision arbetar i praktiken med att uppfylla kravet på en betryggande intern styrning och kontroll. Vår analys omfattar bl.a. vad som ingår i myndigheternas arbete med intern styrning och kontroll och var de hämtar inspiration för den fortsatta utvecklingen.

4.1 Har myndigheterna dokument och arbetsmetoder för intern styrning och kontroll?

Vissa myndigheter har beslutat om en policy, riktlinjer eller arbetsmetoder för den interna styrningen och kontrollen, se tabell 4.1.

Tabell 4.1 Förekomsten av myndighetsinterna policier, riktlinjer och arbetsmetoder för intern styrning och kontroll

Har myndigheten en policy, riktlinje eller vedertagna arbetsmetoder för intern styrning och kontroll?	Antal myndigheter	Andel
Ja myndigheten har en policy, riktlinje eller vedertagna arbetsmetoder för intern styrning och kontroll.	93	79 %
Nej myndigheten saknar en policy, riktlinje eller vedertagna arbetsmetoder för intern styrning och kontroll	25	21 %
Summa	118	100 %

Källa: Enkät till myndigheterna om intern styrning och kontroll, fråga 5.

Det är 79 procent av myndigheterna (93 stycken) som har svarat ja på frågan om de har en policy, riktlinje eller vedertagna arbetsmetoder för intern styrning och kontroll. Flera myndigheter har utvecklat sitt svar i fritext och dessa visar på både spridning och likheter i vad dokumenten och arbetsmetoder kallas. Bland de exempel som nämns i fritextsvaren finns såväl policy eller riktlinjer för intern styrning och kontroll som olika former av policy, riktlinjer eller metoder för riskanalys och riskhantering. Andra exempel på svar som myndigheterna angett är arbetsordningen samt riktlinjer för styrning och uppföljning av verksamheten.

Det är enligt ESV positivt när ledningen på olika sätt ger uttryck för hur den interna styrningen och kontrollen ska utformas på myndigheten. Det kan, som vi ser i materialet, ske både genom beslutade dokument eller fastlagda arbetsmetoder. Samtidigt är den viktigaste framgångsfaktorn att organisationen arbetar aktivt med frågorna.

4.2 Vad inspirerar myndigheterna i arbetet med intern styrning och kontroll?

Det är vanligt att myndigheter utan krav på internrevision hämtar inspiration till sitt arbete med intern styrning och kontroll. Varifrån inspirationen hämtas redovisar vi i tabell 4.2.

Tabell 4.2 Inspirationskällor i arbetet med intern styrning och kontroll

Har myndighetens arbete med intern styrning och kontroll hämtat inspiration från någon standard eller liknande?	Antal	Andel
Inspirationen kommer från standards	15	13 %
Inspiration hämtas från förordning om intern styrning och kontroll	69	59 %
Hämtar inspiration från annat	32	27 %
Har inte hämtat inspiration	31	26 %

Källa: Enkät till myndigheterna om intern styrning och kontroll, fråga 7. Myndigheterna kunde ange flera svarsalternativ.

Av tabell 4.2 framgår att det är vanligast att myndigheterna hämtar inspiration från förordningen om intern styrning och kontroll (59 procent av myndigheterna svarar det). I våra intervjuer med ett urval myndigheter anger myndigheter att förordningen ger myndigheten struktur i arbetet, samtidigt som man söker vägar att anpassa ambitionsnivån till myndighetens storlek. Flera av våra intervjuade myndigheter anger också att de har chefer som rekryterats från internrevisionsmyndigheter och därmed har tagit med sig erfarenheter av att arbeta utifrån förordningen om intern styrning och kontroll. Det kan också förklara varför många myndigheter inspireras av en förordning de inte omfattas av.

Det finns flera inspirationskällor för myndigheterna. Av myndigheterna är det 15 stycken som svarat att de hämtat inspiration från en eller flera internationella standarder. Elva av dem hänvisar till ISO, två till COSO²⁹, en till IAS³⁰ (en finansiell redovisningsstandard), en till The Standards and guidelines for quality assurance in the European Higher Education Area³¹ och en till ESG (en standard för hållbarhet). Den sista myndigheten har angett standard för informationssäkerhet och miljöarbete, vilket sannolikt avser ISO standarder.

Av myndigheterna är det 32 stycken som inspirerats av annat i sitt arbete med intern styrning och kontroll. Den främsta inspirationskällan för dessa myndigheter är andra myndigheter och det erfarenhetsutbyte och samverkan som sker mellan myndigheter. Inspiration hämtas även från de lagar och förordningar som gäller inom området, liksom från ESV:s handledningar. Även Myndigheten för samhällsskydd och

²⁹ COSO är en förkortning av the Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission. COSO har tagit fram ramverk för arbetet med intern styrning och kontroll. Kommittén är understödd av ett antal amerikanska yrkesorganisationer inom områdena ekonomi, bokföring och revision.

³⁰ IAS står för International Accounting Standards.

³¹ Ges ut av European Network for Quality Assurance in Higher Education (ENQA).

beredskaps (MSB) stöd för informationssäkerhet och Kammarkollegiets stöd för riskhantering används som inspirationskällor, liksom Statskontorets myndighetsanalyser och myndighetsnätverk mot korruption.

Trots att det är vanligt att myndigheterna hämtar inspiration från olika källor kan vi också notera att ungefär en fjärdedel av myndigheterna (31 stycken) anger att de inte har hämtat inspiration i arbetet med intern styrning och kontroll.

Det är enligt ESV positivt att myndigheter hämtar inspiration från olika håll när de ska utforma den interna styrning och kontroll som behövs för att myndigheten ska motsvara kravet i myndighetsförordningen och högskoleförordningen. Det är dock viktigt att varje myndighet anpassar moment och arbetssätt till de egna förhållandena i syfte att finna arbetssätt som motsvarar de behov som den enskilda myndigheten och dess ledning har.

4.3 Vad ingår i myndighetens arbete med intern styrning och kontroll?

I syfte att ge en överblick över vad myndigheter utan krav på internrevision räknar som del i den interna styrningen och kontrollen har vi i enkäten bett myndigheterna ange vad som ingår i arbetet (se tabell 4.3).

Tabell 4.3 Beståndsdelar i myndigheternas interna styrning och kontroll

Ingår något av följande i myndighetens arbete med intern styrning och kontroll?	Antal svar	Andel svar per svarsalternativ
En ordning för organisering av myndighetens verksamhet, inklusive delegering av uppgifter och befogenheter (arbetsordning)	117	99 %
En ordning för att planera, styra och följa upp myndighetens verksamhet	109	92 %
En ordning för att planera, styra och följa upp myndighetens ekonomi	110	93 %
Etiska riktlinjer (värdegrund eller liknande) och hur dessa omsätts av medarbetare och chefer	83	70 %
Beslutade processer för att hantera myndighetens ärenden	98	83 %
Risakanalys	94	80 %
Åtgärder till identifierade risker som inte accepteras	70	59 %
Åtgärder för att förebygga korruption och oegentligheter	93	79 %
Åtgärder för att göra myndighetens mål kända för medarbetarna	99	84 %
Åtgärder för att ta till vara de anställdas kompetens och erfarenhet	81	69 %
Process för uppföljning av myndighetens interna styrning och kontroll	54	46 %
En bedömning av myndighetens interna styrning och kontroll	43	36 %
Annat	11	9 %

Källa: Enkät till myndigheterna om intern styrning och kontroll, fråga 6. Myndigheterna kunde ange flera svarsalternativ.

4.3.1 Vissa beståndsdelar förekommer hos de flesta myndigheter...

Av tabell 4.3 framgår att det finns några beståndsdelar som är gemensamma för de flesta. I princip alla myndigheter (99 procent) ser arbetsordningen, som organiserar verksamheten och delegerar uppgifter och befogenheter, som en beståndsdel. Även interna ordningar för att planera, styra och följa upp myndighetens ekonomi (93 procent) respektive verksamhet (92 procent) räknas av de flesta myndigheter till deras interna styrning och kontroll.

Därutöver finns det några beståndsdelar som fler än 80 procent av myndigheterna anser ingår i myndighetens arbete med intern styrning och kontroll. Det handlar om åtgärder för att göra myndighetens mål kända för medarbetarna (84 procent), beslutade processer för att hantera myndighetens ärenden (83 procent) och risakanalys (80 procent). I samma storleksordning ligger även åtgärder för att förebygga korruption och oegentligheter, som 79 procent av myndigheterna anger ingår i den interna styrningen och kontrollen.

I stor, men likväl något mindre, omfattning räknar myndigheterna etiska riktlinjer, som värdegrund och liknande, och hur dessa omsätts av medarbetare och chefer (70 procent) samt åtgärder för att ta till vara de anställdas kompetens och erfarenhet (69 procent) till arbetet med intern styrning och kontroll.

4.3.2 ... medan andra beståndsdelar är mindre vanliga

Som framgått av avsnitt 4.3.1 räknas riskanalys av en majoritet av myndigheterna till arbetet med intern styrning och kontroll. Vi kan däremot notera att arbetet med att vidta åtgärder för risker som myndigheten inte kan acceptera är mindre vanligt förekommande (59 procent). Att ha en process för att följa upp myndighetens interna styrning och kontroll är ännu mindre vanligt (46 procent), medan en bedömning av myndighetens interna styrning och kontroll är det som är ovanligast (36 procent).

Dessa utfall kan ha flera förklaringar. Momenten som förekommer i mindre utsträckning i myndigheternas svar kan handla om att det är moment som är svårare att få till eller att ansvaret för t.ex. åtgärder ligger ute i organisationen och därmed inte ses som del av den interna styrningen och kontrollen. Andra förklaringar kan vara att den interna styrningen och kontrollen är under uppbyggnad (t.ex. för att myndigheten är nystartad), att uppföljningen av den interna styrningen och kontrollen sker utan en dokumenterad process eller att det är ont om resurser.

4.3.3 Oftast många beståndsdelar och flera likheter med förordningen om intern styrning och kontroll

Vi kan också se att det är vanligt att myndigheterna anger att den interna styrningen och kontrollen på myndigheten består av flera olika beståndsdelar. T.ex. anger 99 av de 118 myndigheterna att minst sju av de listade aktiviteterna ingår i myndighetens arbete med intern styrning och kontroll. Det är 61 myndigheter som anger att de har tio eller fler aktiviteter.

Om vi jämför myndigheternas svar i tabell 4.3 med de moment som framgår av förordningen om intern styrning och kontroll kan vi konstatera att många myndigheter angett beståndsdelar i sin interna styrning och kontroll som också framgår av förordningen. Det är inte konstigt eftersom nästan 60 procent av myndigheterna angett att de hämtar inspiration från den förordningen (jämför avsnitt 4.2).

4.3.4 Jämförelser med förarbetena indikerar utvecklingsbehov

Vad som är en intern styrning och kontroll som fungerar betryggande är inte definierat i myndighetsförordningen eller högskoleförordningen. I förarbetet till myndighetsförordningen beskrivs intern styrning och kontroll som ett system för att kontrollera att verksamheten bedrivs i enlighet med de mål som är uppställda och de regler som gäller för verksamheten. Där anges även att myndighetens ledning ska ha ansvaret för att utforma den interna styrning och kontroll som krävs vid myndigheten för att den ska kunna styra och följa upp verksamheten och kunna kontrollera att målen uppnås, att verksamheten bedrivs författningsenligt och effektivt samt att det finns en tillförlitlig rapportering av verksamhetens resultat. Det framgår också att i

arbetet med att utforma en effektiv intern styrning och kontroll ska ledningen bl.a. göra en bedömning av riskerna i verksamheten, utforma kontroller för att täcka dessa risker samt följa upp och utvärdera den interna styrningen och kontrollen för att kunna utveckla och förbättra den.³²

Mot den bakgrunden kan ESV konstatera att moment som nämns i förarbetena men som i dag ingår i mindre omfattning i myndigheternas arbete med intern styrning och kontroll utgör utvecklingsområden för myndigheternas arbete med intern styrning och kontroll. Det handlar särskilt om att komma längre i arbetet med att vidta åtgärder till de identifierade risker som myndigheten inte kan acceptera, men också om sätt att följa upp processen för intern styrning och kontroll i syfte att se hur den kan förbättras.

4.3.5 Anpassat språkbruk är en strategi

I den interna styrningen och kontrollen finns många begrepp och termer som kan uppfattas som abstrakta eller svåra att förstå. Det kan medföra problem i myndighetens arbete med intern styrning och kontroll i relation till verksamheten och medarbetarna. Utifrån våra intervjuer med ett urval myndigheter kan vi konstatera att flera myndigheter tillämpar ett för den egna verksamheten anpassat språkbruk som medveten strategi för att konkretisera och få med sig organisationen på vad som ska göras i syfte att uppfylla kravet på en betryggande intern styrning och kontroll. Det kan exempelvis handla om att diskutera vad som kan hindra en myndighets verksamhet istället för att prata om risker eller om att arbeta med ansvarsfördelning, befogenheter och den statliga värdegrunden istället för att använda begreppet intern miljö.

Det finns inget som hindrar en myndighet från att använda de begrepp som man anser fungerar väl i arbetet med intern styrning och kontroll. Det räcker med att det finns någon eller några i myndigheten som vet hur myndighetens arbetssätt motsvarar de moment som finns i den interna styrningen och kontrollen, så att myndighetens ledning kan säkerställa att det finns en betryggande intern styrning och kontroll på myndigheten.

4.4 Myndigheternas arbete med den interna miljön

Den interna miljön utgör grunden för myndighetens interna styrning och kontroll. Myndighetens interna miljö består dels av hur myndigheten är organiserad, dels av den kultur som råder inom myndigheten. I detta avsnitt redogör vi för vad myndigheternas arbetsordningar innehåller och hur myndigheterna arbetar med kulturen.

³² SOU 2004:23, *Från verksamhetsförordning till myndighetsförordning*.

4.4.1 Innehållet i myndigheternas arbetsordningar

Myndighetens ledning ska enligt myndighetsförordningen besluta om en arbetsordning.³³ Arbetsordningen innehåller närmare bestämmelser om myndighetens organisation och formerna för myndighetens verksamhet. Det gör arbetsordningen till en viktig del i den interna styrningen och kontrollen. I tabell 4.4 redogör vi för innehållet i myndigheternas arbetsordningar.

Tabell 4.4 Innehållet i myndigheternas arbetsordningar

Vad innehåller myndighetens arbetsordning?	Antal	Andel
Myndighetens arbetsordning innehåller en fördelning av ansvar och befogenheter	116	98 %
Myndighetens arbetsordning innehåller en fördelning av arbetsuppgifter	96	81 %
Myndighetens arbetsordning innehåller en beskrivning av arbetet med intern styrning och kontroll	21	18 %
Myndighetens arbetsordning innehåller annat	9	8 %

Källa: Enkät till myndigheterna om intern styrning och kontroll, fråga 11. Myndigheterna kunde ange flera svarsalternativ.

Utifrån svaren i tabell 4.4 kan vi konstatera att i princip alla (116 myndigheter eller 98 procent) myndigheters arbetsordningar fördelar ansvar och befogenheter i organisationen. Det är också mycket vanligt att arbetsordningen innehåller en fördelning av arbetsuppgifter (96 myndigheter eller 81 procent).

Av de 21 myndigheterna som har angivit att arbetsordningen innehåller en beskrivning av deras arbete med intern styrning och kontroll är 18 enrådighetsmyndigheter, 2 styrelsemyndigheter och 1 har annan ledningsform. Vi kan också se att 13 av de 21 myndigheterna har fler än 100 årsarbetskrafter.

De öppna svaren under ”Myndighetens arbetsordning innehåller annat” innehåller bl.a. följande:

- Två myndigheter har svarat att det i arbetsordningen finns beskrivet ansvar och organisation kring arbetet med intern styrning och kontroll.
- En myndighet anger att arbetsordningen tydliggör administrativa enhetens ansvar att tillhandahålla stöd för ledning och medarbetare om intern styrning.
- En myndighet har svarat att den beskriver myndighetens modell för planering, redovisning och uppföljning.
- Två myndigheter uppger att arbetsordningen omfattar regler för handläggning av ärenden.

³³ 4 § 1 p. myndighetsförordningen (2007:515).

- Två myndigheter har svarat att arbetsordningen innehåller beskrivning av ansvar och uppgifter. Ytterligare en myndighet har en beskrivning av vad som förväntas av den enskilda medarbetaren i sin arbetsordning.

4.4.2 Att fastställa och upprätthålla en väl fungerande värdegrund

Vid sidan av hur myndigheten är organiserad är den kultur som råder inom myndigheten en del av myndighetens interna miljö. Den värdegrund som råder är sin tur en del av kulturen. Att arbeta med värdegrunden är därför en viktig del för att bibehålla och utveckla en god intern miljö.

Tabell 4.5 Tillvägagångssätt att fastställa och upprätthålla myndighetens värdegrund

Hur fastställer och upprätthåller myndigheten sin värdegrund?	Antal svar	Andel svar per svarsalternativ
Genom en löpande dialog mellan ledning, chefer och medarbetare	77	65 %
Genom en policy eller ett liknande dokument	73	62 %
Genom återkommande utbildningar	56	48 %
Genom utbildning vid ett tillfälle	26	22 %
Genom en avslutad dialog mellan ledning och medarbetare	10	9 %
Myndigheten saknar en uttalad värdegrund	8	7 %
Genom annat	25	21 %

Källa: Enkät till myndigheterna om intern styrning och kontroll, fråga 12. Myndigheterna kunde ange flera svarsalternativ.

Som vi kan se av tabell 4.5 är det vanligaste att upprätthålla en väl fungerande värdegrund inom myndigheten genom att upprätthålla en löpande dialog mellan ledning, chefer och medarbetare (77 myndigheter anger detta). Nästan lika vanligt är att använda sig av en policy eller liknande (73 myndigheter). På tredjeplats kommer återkommande utbildningar, något som 56 myndigheter använder sig av. Det är också vanligt att myndigheterna genomför flera aktiviteter för att fastställa och upprätthålla värdegrunden. Av myndigheternas svar kan vi dock se att 30 av de 118 myndigheterna endast genomför en aktivitet för att fastställa och upprätthålla sin värdegrund.

Åtta myndigheter har i sina enkätsvar angett att de saknar en uttalad värdegrund. En möjlig förklaring kan vara att myndigheterna använder andra begrepp (t.ex. värdeord eller kärnvärden) för liknande fenomen eller att myndigheten istället utgår ifrån den statliga värdegrunden.

Det är 25 av myndigheterna som har utvecklat sina svar i fritext under ”annat”:

- 16 av de 25 myndigheter som lämnat ett öppet svar anger att de arbetar utifrån den statliga värdegrunden.

- 7 av myndigheterna har uppgivit att de har en introduktionsutbildning för nyanställda.
- 6 myndigheter använder sig av återkommande grupputvecklingsinsatser och en av de myndigheterna använder sig även av veckobrev.
- 2 av myndigheterna nämner policys och spelregler som något de använder sig av.

I de intervjuer vi genomfört med 8 myndigheter återkommer värdegrund och särskilt den statliga värdegrunden vid ett flertal tillfällen:

- 2 myndigheter berättade att de använder värdegrund som ett av underlagen för verksamhetsplaneringen.
- 1 myndighet använde värdegrunden som tema för risk- och sårbarhetsanalys.
- 1 myndighet kopplar värdegrunden till sin utvecklingsplan.
- 1 myndighet framhöll den statliga tjänstemannarollen som en utgångspunkt för den interna kulturen.
- 2 myndigheter framhöll arbetet mot oegentligheter, bl.a. kopplat till ekonomiområden, jäv, bisysslor och upphandlingar.

Ett samlat intryck av samtalen om myndigheternas värdegrundsarbete är att den statliga värdegrunden och vad statstjänstemannarollen innebär har ett stort genomslag i myndigheternas arbete med att utveckla och upprätthålla en god intern miljö. Myndigheterna genomför i de flesta fall ett flertal aktiviteter som en del av värdegrundsarbetet. Som vi sett i tabell 4.5 är det bl.a. vanligt med löpande dialoger mellan ledning, chefer och medarbetare i dessa frågor och att myndigheten har en policy eller liknande som stöd i arbetet (t.ex. regler eller policyer om bisysslor och jäv).

Av intervjuerna framkommer att det också förekommer att information om myndighetens interna miljö och specifikt värdegrunden förmedlas och diskuteras i introduktionsutbildningar, via intranät, i dilemmaövningar och i sammanhang där hela eller delar av myndigheten samlas. Det finns också exempel på myndigheter som använder värdegrunden som ett underlag för bland annat riskanalysarbetet. Vidare framgår det av vårt material att flera myndigheter kopplar samman sitt arbete med värdegrunden och den interna miljön med åtgärder som vidtas för att motverka oegentligheter. I sammanhanget nämns ofta att myndigheterna har nytta av Statskontorets stöd i arbetet att motverka oegentligheter.³⁴

4.4.3 Intern miljö är okänt som begrepp men ingår i arbetet

Av vårt material framgår att begreppet intern miljö är relativt okänt bland myndigheter utan krav på internrevision. Trots detta omfattar myndigheternas arbete

³⁴ Statskontoret ska enligt sin instruktion (2007:827) främja och samordna arbetet för en god förvaltningskultur i staten. I det ingår också att motverka korruption och oegentligheter.

med intern styrning och kontroll ofta sådant som kan hänföras till begreppet intern miljö. Det menar ESV är en framgångsfaktor, eftersom den interna miljön ofta beskrivs som en grund för övriga delar i den interna styrningen och kontrollen. Det är också en viktig del för att minska risken för oegentligheter, upprätthålla en god förvaltningskultur i staten och därmed bidra till förtroendet för statsförvaltningen.³⁵

4.5 Myndigheternas arbete med riskanalys

Som framgått av avsnitt 4.3.4 framgår det av förarbetena till myndighetsförordningen att en effektiv intern styrning och kontroll omfattar att ledningen bl.a. ska göra en bedömning av riskerna i verksamheten och utforma kontroller för att täcka dessa. När vi talar om risker i termer av intern styrning och kontroll handlar det om att identifiera och hantera de risker som gör att myndigheten inte kan fullgöra sin uppgift, nå verksamhetens mål eller uppfylla kraven om legalitet, hushållning, effektivitet samt rättvisande redovisning, alltså de s.k. verksamhetskraven. I vilken utsträckning myndigheterna genomför denna typ av riskanalys redovisar vi i tabell 4.6 nedan.

Tabell 4.6 Riskanalys för att identifiera risker att inte fullgöra uppgift, nå mål eller uppfylla verksamhetskraven

Genomför myndigheten en riskanalys för att identifiera risker för att myndigheten inte ska fullgöra sin uppgift, nå verksamhetens mål eller uppfylla kraven om legalitet, hushållning, effektivitet samt rättvisande redovisning?	Antal myndigheter	Andel
Ja myndigheten genomför en sådan riskanalys	80	68 %
Nej myndigheten genomför inte en sådan riskanalys	38	32 %
Summa	118	100 %

Källa: Enkät till myndigheterna om intern styrning och kontroll, fråga 13.

Av tabell 4.6 framgår att ungefär två tredjedelar av myndigheterna (80 stycken) genomför en riskanalys för att identifiera risker för att myndigheten inte ska fullgöra sin uppgift, nå verksamhetens mål eller uppfylla verksamhetskraven. Resterande myndigheter, 38 stycken eller ungefär en tredjedel, gör det inte. Av vår fördjupade analys framgår att av de 38 som inte genomför en sådan riskanalys är det hälften (19 myndigheter) som har fler än 100 årsarbetskrafter.

4.5.1 När och var genomförs riskanalysen?

Myndigheternas analys i syfte att identifiera risker för att myndigheten inte ska fullgöra sin uppgift, nå verksamhetens mål eller uppfylla verksamhetskraven kan genomföras vid olika tillfällen. I tabell 4.7 redogör vi för myndigheternas svar.

³⁵ ESV 2018:20, *Utvecklad intern styrning och kontroll. Förslag till förordningsändringar om intern styrning och kontroll* och Statskontoret (2018), *En kultur mot korruption*.

Tabell 4.7 Tillfällen då myndigheterna genomför riskanalys

När genomförs en sådan riskanalys?	Antal svar	Andel svar per svarsalternativ
Risicanalys genomförs en gång om året	39	49 %
Risicanalys genomförs vid ny eller förändrad verksamhet	37	46 %
Risicanalys genomförs när uppföljningen visar på behov	31	39 %
Risicanalys genomförs löpande	21	26 %
Risicanalys genomförs vid andra tillfällen	20	25 %

Källa: Enkät till myndigheterna om intern styrning och kontroll, fråga 14. Myndigheterna kunde ange flera svarsalternativ. 80 myndigheter har besvarat frågan, något som motsvarar de som svarat ja på fråga 13.

Enligt myndigheternas svar är det vanligast att riskanalys utifrån intern styrning och kontroll genomförs en gång om året eller när verksamheten förändras. Av våra samtal med ett urval myndigheter framkommer att detta i praktiken ofta innebär i samband med verksamhetsplaneringen eller vid organisationsförändringar. Av enkätsvaren från de 20 myndigheter som genomför riskanalysen vid andra tillfällen framgår att den kan genomföras:

- per tertial (6 myndigheter)
- per kvartal (1 myndighet)
- i samband med EA-värderingen (1 myndighet)
- i samband med den årliga verksamhetsplanen (1 myndighet)
- vart tredje år (2 myndigheter)
- vartannat år (1 myndighet)
- Kammarkollegiets riskanalys vartannat år (1 myndighet).

Myndigheterna kan också genomföra riskanalysen i syfte att identifiera risker för att myndigheten inte ska fullgöra sin uppgift, nå verksamhetens mål eller uppfylla verksamhetskraven på olika organisatoriska nivåer. Vi redovisar detta i tabell 4.8.

Tabell 4.8 Organisatorisk nivå för riskanalysen

På vilka organisatoriska nivåer genomförs en sådan riskanalys?	Antal svar	Andel svar per svarsalternativ
Risicanalysen genomförs på myndighetsövergripande nivå	77	96 %
Risicanalysen genomförs på avdelningsnivå	44	55 %
Risicanalysen genomförs på enhetsnivå	34	43 %
Risicanalysen genomförs på projektnivå	23	29 %
Risicanalysen genomförs på arbetsgruppsnivå	8	10 %
Risicanalysen genomförs på annan nivå	9	11 %

Källa: Enkät till myndigheterna om intern styrning och kontroll, fråga 15. Myndigheterna kunde ange flera svarsalternativ. 80 myndigheter har besvarat frågan, något som motsvarar de som svarat ja på fråga 13.

Som framgår av tabell 4.8 är det vanligaste svaret att myndigheterna genomför riskanalysen på övergripande nivå (96 procent). Andra vanligt förekommande svar är

att riskanalysen genomförs på avdelningsnivå (55 procent) och på enhetsnivå (43 procent).

Av de nio svaren som anger att riskanalys genomförs på en annan nivå än de fasta svarsalternativen är det sju svar som kan tolkas som att riskanalysen genomförs på verksamhetsnivå. En av myndigheterna har svarat att var riskanalysen genomförs beror på verksamheten och vad risken avser. En annan myndighet hänvisar till processer samt förvaltningsstyrningen. En tredje myndighet anger att den genomför riskanalys i samband med vissa upphandlingar. En fjärde myndighet svarar att den genomför riskanalys i samband med central samverkan med fackliga representanter och arbetsmiljöombud.

På vilken organisatorisk nivå som riskanalysen genomförs har också nära sammanhang med *hur* myndigheterna gör sin riskanalys. Av våra intervjuer med åtta myndigheter framgår att det varierar men också att det finns likheter i arbetssätten. Vissa myndigheter använder workshop-format. Ett annat arbetssätt som förekommer är att risker identifieras decentraliserat i organisationen för att sedan lyftas upp i ett slags eskaleringssystem. Andra sätt som har nämnts handlar om att inventera risker på olika sätt beroende på omvärldsläget: på ett sätt när myndigheten är i ett normalläge och på annat sätt när myndigheten på grund av yttre faktorer befinner sig i ett slags krisläge (t.ex. flyktingkris, pandemin, krig i närområdet).

4.5.2 Myndigheternas väsentliga risker

Vi har även i enkäten ställt frågan om vad myndigheterna uppfattar som sina väsentliga risker. Med väsentliga risker menas sådana risker som myndigheten bedömer kan påverka ledningens ansvar för verksamheten inför regeringen.

Ett brett urval av väsentliga risker har angivits. Tre områden framträder särskilt. Det största är it-informationssäkerhet (32 myndigheter). Det andra är kompetensförsörjning (29 myndigheter) och det tredje är finansiering av verksamheten (21 myndigheter).³⁶

Några myndigheter har även angivit risker med koppling till att myndigheten inte kan uppfylla målen för verksamheten (9 myndigheter). Det är dock inte säkert att den här riskgruppen är självständig i förhållande till de tre största riskområdena utan den kan helt eller delvis vara en konsekvens av dem.³⁷

Myndigheternas väsentliga risker har också diskuterats vid våra intervjuer med ett urval myndigheter. Även i intervjuerna lyfts risker kopplade till kompetensförsörjning, finansieringen av verksamheterna och säkerhet. Dessutom har

³⁶ Enkät till myndigheterna om intern styrning och kontroll, fråga 16 (fritextsvar).

³⁷ Enkät till myndigheterna om intern styrning och kontroll, fråga 16.

risker som rör arbetsmiljö, samlingar av föremål eller liknande och ekonomiska transaktioner nämnts. Ökade kostnader med anledning av omvärldsfaktorer har också tagits som exempel i våra intervjuer, något som kan förklaras av att intervjuerna genomfördes under en period med stora ekonomiska försämringar.

Vi kan jämföra dessa riskområden med de väsentliga risker som internrevisionsmyndigheterna ser. De områden där flest internrevisionsmyndigheter ser väsentliga risker rör effektivitet, kompetensförsörjning, dataskydd och arbetsmiljö. Internrevisionsmyndigheterna ser även väsentliga risker på områden som korruption och oegentligheter, trakasserier/hot/våld mot personal, utvecklingen av verksamheten, bristande systemstöd, lokalkostnader och rättsutvecklingen.³⁸

ESV kan konstatera att det finns vissa likheter mellan internrevisionsmyndigheter och myndigheter utan krav på internrevision när det gäller vilka områden där myndigheterna identifierar väsentliga risker. Det är i sig inte förvånande, givet de områden som det handlar om. ESV noterar också att många myndigheter utan krav på internrevision ser risker kopplade till finansieringen av myndighetens verksamhet. En tolkning är att upplevd knapphet i myndighetens finansiering medför risker att omfattningen av eller kvaliteten på verksamheten påverkas. Finansieringen av en verksamhet är dock ett resultat av riksdagens budgetbeslut och regeringens styrning, och därmed en given förutsättning som sätter ramarna för den verksamhet som myndigheten kan bedriva.

4.6 Ovanligt med egeninrättad internrevision

För internrevisionsmyndigheterna har regeringen beslutat att myndigheten ska inrätta internrevision enligt internrevisionsförordningen. En myndighet utan krav på internrevision kan om den vill välja att inrätta en internrevisionsfunktion även utan beslut från regeringen. Internrevisionen granskar på myndighetsledningens uppdrag myndighetens interna styrning och kontroll och lämnar förslag till förbättringar.

Tabell 4.9 Antal myndigheter som på eget initiativ inrättat internrevision

Har myndigheten inrättat en internrevisionsfunktion i myndigheten?	Antal myndigheter	Andel
Myndigheten har på eget initiativ inrättat internrevision	6	5 %
Myndigheten saknar internrevision	112	95 %
Summa	118	100 %

Källa: Enkät till myndigheterna om intern styrning och kontroll, fråga 10.

Av tabell 4.9 framgår att det är ovanligt att myndigheter på eget initiativ inrättar internrevision. Sex av de 118 myndigheterna (5 procent) har svarat att de på eget

³⁸ ESV 2022:24, *Internrevision och intern styrning och kontroll 2022. En redovisning över den statliga internrevisionen och myndigheternas interna styrning och kontroll under 2021*, s. 18-19.

initiativ har inrättat en internrevision. Av de sex myndigheterna är det tre som har angivit att de har internrevisionsfunktion på grund av att de arbetar utifrån ISO standard. För övriga tre myndigheter anges skäl som liknar varandra. I ett fall anger myndigheten att den har internrevisionen för utvärdering av verksamheten. För en annan myndighet har styrelsen beslutat att inrätta internrevision på eget initiativ, medan den tredje myndigheten har inrättat internrevision då man anser att det är ett bra stöd till ledning och verksamhet i det systematiska löpande arbetet.

4.6.1 Det är skillnad på intern revision och internrevision

Att döma av de skäl som har uppgivits för varför myndigheterna har inrättat internrevision kan det finnas anledning att tolka svaren som att de speglar två olika typer av intern revision.

Den ena typen av internrevision är den internrevision som internrevisionsförordningen beskriver. Där är internrevisionen ledningens instrument för att granska och lämna förslag till förbättringar av myndighetens process för intern styrning och kontroll.³⁹ Internrevisionen uppfyller detta genom att utifrån en analys av verksamhetens risker självständigt granska om ledningens interna styrning och kontroll är utformad så att myndigheten med rimlig säkerhet fullgör sina uppgifter, uppnår verksamhetens mål och uppfyller verksamhetskraven i 3 § myndighetsförordningen.⁴⁰ Resultatet av internrevisionens granskningar ska rapporteras till myndighetens ledning som iakttagelser och rekommendationer och internrevisionen ska bedrivas i enlighet med god internrevisionssed såväl som enligt god internrevisorssed.⁴¹

Den andra typen av intern revision är den som beskrivs i t.ex. förordningen (2009:907) om miljöledning i statliga myndigheter. Där framgår att myndigheter ska ha ett miljöledningssystem som ska innebära att myndigheten årligen genomför interna miljörevisioner som innebär att myndigheten ska kontrollera att myndigheten följer gällande miljöregler och andra styrande dokument för myndighetens miljöledning och miljöarbete.⁴² Den typen av revision är inriktad på att granska om verksamheten följer ett visst utpekat regelverk och att ta fram underlag för beslut om det framtida arbetet som berör detta regelverk. Sådan revision kan också handla om att myndigheten uppfyller vissa krav i standarder som myndigheten ska eller har valt att följa.

³⁹ 3 § internrevisionsförordningen (2006:1228).

⁴⁰ 4 § internrevisionsförordningen (2006:1228).

⁴¹ 7 och 9 § internrevisionsförordningen (2006:1228).

⁴² 17 § förordningen (2009:907) om miljöledning i statliga myndigheter.

Verksamheten kan delas upp i ansvarslinjer

Inom internrevisionen används ibland begreppet ansvarslinjer. ESV har beskrivit modellen i handledningen *En introduktion till den statliga internrevisionen*. Modellen kan användas för att beskriva roller och ansvar i organisationens styrning och kontroll. Av modellen framgår de tre ansvarslinjerna inom myndigheten. Ansvarslinjerna kan användas för att beskriva vilka som ansvarar för vad inom riskhantering och intern styrning och kontroll.

Den första ansvarslinjen är myndighetens dagliga verksamhet och processer. I myndigheten ska det finnas en god intern kontroll i samtliga delar av den operativa verksamheten. Ansvar och befogenheter ska vara tydliga. Någon tar fram beslutsunderlaget och någon annan kontrollerar. Den interna kontrollen ska förebygga fel, avsiktliga eller oavsiktliga, i det som myndigheten gör. Bl.a. handläggare och chefer i linjeverksamheten är en del i den här ansvarslinjen.

I den andra ansvarslinjen ligger myndighetens regelbundet återkommande uppföljning och efterkontroller. Det kan vara manuella eller maskinella efterkontroller. Det kan t.ex. vara att någon kontrollerar att månadsavstämningarna är gjorda eller att utfallet ser rimligt ut. Chefer, controllers och funktioner som arbetar med risker är en del i den här ansvarslinjen. Uppföljning och efterkontroller görs även av andra funktioner och i olika sammanhang – med andra ord kan många personer ingå i andra ansvarslinjen. Exempelvis personer i stödverksamheten som arbetar med uppföljningar och utvärderingar i ett bredare perspektiv.

Den tredje ansvarslinjen är internrevisionen och finns således endast i myndigheter som inrättat internrevision. Internrevisionen har ingen del i myndighetens dagliga arbete, uppföljning eller efterkontroller. Internrevisionen ska fungera oberoende i förhållande till de två första ansvarslinjerna. Internrevisionen granskar och gör en bedömning av om de första två ansvarslinjerna har fungerat som det var tänkt att de skulle fungera. Om internrevisionen upptäcker att det finns områden som inte fungerar på ett optimalt sätt, och att det kan medföra risker för myndigheten, rapporterar internrevision det till myndighetens ledning och kommer med förslag till hur myndigheten kan förbättra sin verksamhet.⁴³

Den första typen av internrevision som vi har beskrivit i avsnitt 4.6.1 utgör enligt den beskrivna modellen den tredje ansvarslinjen. Den andra typen av intern revision som vi har beskrivit räknas normalt in i den andra ansvarslinjen och kan ses som en controller eller en compliancefunktion. Båda typerna av intern revision kan utgöra ett väsentligt stöd för en myndighet och dess ledning att säkerställa att verksamheten bedrivs effektivt och enligt gällande rätt, men granskningen utförs med olika

⁴³ ESV 2015:30, *En introduktion till den statliga internrevisionen*, s. 7 f.

metodologi och med olika syfte. Det är endast den förra som utgör internrevision i enlighet med internrevisionsförordningen.

4.7 Utmaningar i myndigheternas interna styrning och kontroll

Som framgår av vår rapport består den interna styrningen och kontrollen på myndigheter utan krav på internrevision av många beståndsdelar. Den beskrivning som framgår av vårt material ger också en positiv bild av hur arbetet fungerar. Samtidigt finns det utmaningar i myndigheternas arbete, något som har diskuterats i våra intervjuer med de åtta myndigheterna.

En utmaning har lyfts fram av myndigheter med en komplex extern styrning, som exempelvis har ett omfattande uppdrag, många tillfälliga uppdrag eller komplicerad finansiering både direkt till myndigheten och via andra myndigheter. Företrädare för denna typ av myndigheter beskriver utmaningen att samla den externa styrningen i en gemensam intern styrning och därmed bidra till en fungerande intern styrning och kontroll.

Andra utmaningar som lyfts fram finns i verksamheter med starka professioner och yrkeskårer som också har en arbetsmarknad utanför den statliga. Det kan ibland medföra svårigheter att få alla medarbetare i myndigheten, och särskilt de nyanställda, att förstå den statliga kontexten och de krav som följer med den. En annan utmaning som till viss del tangerar detta är diskussionen om en tillitsbaserad styrning, som i några fall blir en utmaning för myndigheternas arbete med den interna styrningen och kontrollen. Detta eftersom många medarbetare uppfattar att en tillitsbaserad styrning skulle stå i motsats till en fungerande intern styrning och kontroll.

Gruppen små myndigheter är en myndighetsgrupp som enligt våra samtal står för särskilda utmaningar. En liten myndighet kan t.ex. inte alltid avsätta stående resurser för arbetet med intern styrning och kontroll, och det finns en risk att arbetet blir personberoende i en liten organisation. Med få medarbetare är det ibland en utmaning att ha kunskap om och kunna tillämpa alla regelverk som gäller för statliga myndigheter oavsett storlek. Omfattningen på tillgängliga resurser påverkar också bl.a. antalet kontroller som myndigheten kan ha på plats och hur många åtgärder som kan genomföras under ett år. Det kan också påverka möjligheten att köpa in eller på egen hand utveckla systemstöd i arbetet.

Samtidigt medför den lilla storleken fördelar. I en mindre myndighet känner ledningen sin personal på ett annat sätt, t.ex. då hela myndigheten samlas på kafferaster. Dessa tillfällen kan vara ett sätt att löpande fånga upp problem eller diskussioner som indikerar problem i kultur eller organisation. Samma personer kan

vidare ingå i olika konstellationer inom myndigheten och på vis automatiskt föra över kunskap om risker mellan olika delar av organisationen. Våra samtal visar också att små myndigheter söker pragmatiska lösningar som att hantera resursknapphet genom att över tid skifta fokus i arbetet med intern styrning och kontroll. Det kan medföra att myndigheten genomför vissa kontroller eller arbetar med vissa aspekter av den interna styrningen och kontrollen under ett år för att under nästa år arbeta med annat.

Vårt samlade intryck är att de myndigheter vi samtalat med har en realistisk syn på de utmaningar de möter och söker olika pragmatiska lösningar. När det gäller den ibland framförda uppfattningen att tillitsbaserad styrning skulle stå i ett motsatsförhållande till en fungerade intern styrning och kontroll så delar inte ESV den uppfattningen. Det är också en ståndpunkt som får stöd av andra.⁴⁴

4.7.1 Hur finner myndigheterna en lagom nivå?

En av de utmaningar som flera myndigheter har angett i våra samtal är utmaningen att finna arbetssätt som innebär en lagom eller tillräcklig nivå för arbetet med den interna styrningen och kontrollen. Det är utmaning som ESV också konstaterat i andra sammanhang.⁴⁵

I våra samtal kan vi se att myndigheter utan krav på internrevision har olika sätt att möta denna utmaning. Några myndigheter har exempelvis framfört att deras arbete med intern styrning och kontroll genomförs på en som myndigheterna beskriver som ”good enough”-nivå av det enkla skälet att myndigheternas resurser för detta arbete är mycket begränsade. Det kan också handla om att myndigheter aktivt söker arbetssätt för moment i den interna styrningen och kontrollen som inte är för administrativt betungande i syfte att öka acceptansen hos medarbetarna som ska utföra momenten i fråga. Andra tillvägagångssätt som används är att myndigheten återkommande omvärderar det som görs inom ramen för den interna styrningen och kontrollen och justerar arbetssätt när sådana behov uppstår.

Att avgöra när den interna styrningen och kontrollen är tillräckligt bra är en återkommande fråga inte bara för myndigheter utan krav på internrevision utan för alla myndigheter. Det handlar här i stor utsträckning om att få ut en så hög grad av säkerhet som möjligt med de resurser man har att tillgå. Enligt ESV kan en framgångsfaktor vara att tillämpa ett synsätt där arbetssätt omprövas och förändras när behov och förutsättningar förändras. I sammanhanget är det bra om myndighetens ledning är engagerad i arbetet och är tydlig med vad den ser behov av.

⁴⁴ SOU 2018:38, *Styra och leda med tillit – Forskning och praktik*.

⁴⁵ ESV 2021:19, *Ekonomisk styrning i staten*, kapitel 6.

4.8 Sammanfattande avsnitt

Myndigheter utan krav på internrevision strukturerar i stor utsträckning arbetet med intern styrning och kontroll på olika sätt. Närmare 80 procent av myndigheterna har angett att de har en policy, riktlinje eller vedertagna arbetsmetoder för intern styrning och kontroll. De fritextsvar som myndigheterna lämnat visar på en stor bredd och ger exempel på vedertagna arbetsmetoder, policys och riktlinjer. ESV kan konstatera att utformningen av den interna styrningen och kontrollen på myndigheten kan komma till uttryck både genom beslutade dokument eller fastlagda arbetsmetoder. Den viktigaste framgångsfaktorn är dock alltid att organisationen arbetar aktivt med frågorna.

Myndigheterna hämtar också inspiration i sitt arbete med intern styrning och kontroll från olika håll, som internationella standarder och erfarenhetsutbyte med andra myndigheter. Den främsta inspirationskällan är dock förordningen om intern styrning och kontroll. Av vårt material framgår att förordningen ger myndighetens arbete struktur, samtidigt som man strävar efter metoder att anpassa ambitionsnivån till myndighetens storlek. Förordningen påverkar också genom de erfarenheter som nya medarbetare som rekryterats från internrevisionsmyndigheter har tagit med sig.

ESV ser det som positivt att myndigheter hämtar inspiration från olika håll när de ska utforma den interna styrning och kontroll som behövs för att myndigheten ska motsvara kravet i myndighetsförordningen och högskoleförordningen. Det är samtidigt viktigt att varje myndighet anpassar moment och arbetssätt till de egna förhållandena och de behov som ledningen har. Av vårt material får vi intrycket att en sådan anpassning sker.

I vårt material har vi kunnat se att det är vanligt att myndigheterna anger att den interna styrning och kontroll består av många olika delar. I princip alla myndigheter har organiserat verksamheten och fördelat ansvar och befogenheter. Det är också mycket vanligt att myndigheterna har sätt för att planera, styra och följa upp verksamhet och ekonomi.

En majoritet av myndigheterna räknar riskanalys till arbetet med intern styrning och kontroll. Däremot ser färre myndigheter det som en del i arbetet att vidta åtgärder för risker som myndigheten inte kan acceptera. ESV konstatera att de moment som nämns i förarbetena till myndighetsförordningen, men som i dag ingår i mindre omfattning i myndigheternas arbete med intern styrning och kontroll, är utvecklingsområden för myndigheternas arbete med intern styrning och kontroll.

Den interna miljön är en viktig del i myndighetens interna styrning och kontroll, då det handlar både om hur myndigheten är organiserad och den kultur som råder. Vid sidan av att fördela ansvar och befogenheter kan vi i vårt material se att det

genomförs ett flertal aktiviteter för att upprätthålla en väl fungerande värdegrund inom myndigheterna. Ett samlat intryck av värdegrundsarbetet är att den statliga värdegrunden har ett stort genomslag i myndigheternas arbete med att utveckla och vidmakthålla en god intern miljö.

Vi kan slutligen konstatera att det finns utmaningar i myndigheternas arbete med intern styrning och kontroll. I flera fall handlar det om att finna en lagom nivå på arbetet. Att avgöra när den interna styrningen och kontrollen är tillräckligt bra är en återkommande fråga för alla myndigheter. I den praktiska situationen handlar det om att få ut en så hög grad av säkerhet som möjligt med de resurser man har att tillgå.

5 Fungerar myndigheternas interna styrning och kontroll betryggande?

Myndighetens ledning har inför regeringen ansvar för att säkerställa att det vid myndigheten finns en intern styrning och kontroll som fungerar på ett betryggande sätt. I detta kapitel redovisar vi hur myndigheter utan krav på internrevision anser att den interna styrningen och kontrollen fungerar, hur myndigheterna kommunicerar med regeringen i dessa frågor och i vilken mån myndigheterna har identifierat sådant som skulle kunna underlätta arbetet med intern styrning och kontroll.

5.1 Hur bedömer myndigheterna sin interna styrning och kontroll?

Våra enkätresultat visar att nästan alla myndigheter, 96 procent eller 114 stycken, anger att den interna styrningen och kontrollen fungerar betryggande (se tabell 5.1). Av dessa anser 69 myndigheter att det finns ett visst utvecklingsbehov trots bedömningen att den interna styrningen och kontrollen är betryggande. Ett fåtal myndigheter (4 stycken) anser inte att deras interna styrning och kontroll är betryggande, men att det pågår ett arbete för att utveckla den.

Tabell 5.1 Myndigheternas bedömning av den interna styrningen och kontrollen

Anser myndigheten att det på myndigheten finns en intern styrning och kontroll som fungerar på ett betryggande sätt?	Antal myndigheter	Andel
Ja den interna styrningen och kontrollen fungerar betryggande	45	38 %
Ja men det finns ett visst utvecklingsbehov	69	58 %
Nej men vi håller på att utveckla den interna styrningen och kontrollen	4	3 %
Nej den interna styrningen och kontrollen fungerar inte betryggande	0	0 %
Vet inte	0	0 %
Summa	118	100 %

Källa: Enkät till myndigheterna om intern styrning och kontroll, fråga 17. Ej redovisade decimaler ger 100 procent.

Andelen myndigheter som bedömer att den interna styrningen och kontrollen är betryggande är på samma nivå för gruppen myndigheter som inte omfattas av internrevisionsförordningen som för gruppen som omfattas av förordningen. I ESV:s årliga uppföljning av internrevisionsmyndigheterna för år 2021⁴⁶ framgår att 67 av 70 myndigheter⁴⁷ i sina årsredovisningar bedömt att deras interna styrning och kontroll

⁴⁶ ESV 2022:24, *Internrevision och intern styrning och kontroll 2022 – En redovisning över den statliga internrevisionen och myndigheternas interna styrning och kontroll under 2021*, s. 11 f.

⁴⁷ Säkerhetspolisen, som är internrevisionsmyndighet, ingår inte i uppföljningen.

har varit betryggande, vilket motsvarar 96 procent.⁴⁸ Det finns dock en skillnad i hur myndigheterna har lämnat bedömningen av den interna styrningen och kontrollen. Internrevisionsmyndigheterna har i sin bedömning antingen kunna redovisa att den interna styrningen och kontrollen har varit betryggande eller att det har funnits brister i den under den period som årsredovisningen avser. De har således inte kunnat redovisa att den interna styrningen och kontrollen har varit betryggande men att det finns ett visst utvecklingsbehov.⁴⁹ Oaktat detta så menar ESV att redovisningen visar på att de två olika myndighetsgrupperna i liknande omfattning har bedömt att deras interna styrning och kontroll är betryggande. Det synes således inte medföra någon skillnad i hur myndighetsgrupperna bedömer sin interna styrning och kontroll om de omfattas av förordningen om intern styrning och kontroll eller ej.

De undersökta myndigheterna har i enkätens fritextsvar bl.a. angivit följande utvecklingsbehov:

- systematisera myndighetens interna styrning och kontroll, exempelvis med avseende på riskanalyser
- inkludera intern kontroll och styrning i processer för planering och uppföljning av verksamhet
- förbättra strukturen på uppföljningen
- förbättra ledningens kontinuerliga uppföljning
- förbättra dokumentationen kring intern styrning och kontroll
- integrera arbetet med intern styrning och kontroll så att det upplevs som värdeskapande för organisationen
- uppdatera styrande dokument
- ta fram en rutin för en visselblåsarfunktion.⁵⁰

Vi kan konstatera att de utvecklingsbehov som myndigheterna lyfter fram till stor del handlar om att förbättra moment i den interna styrningen och kontrollen, men också om att integrera dessa i processer för planering och uppföljning. Därmed finns det likheter med utvecklingsområden som ESV konstaterade i avsnitt 4.3.4.

5.2 Vad skulle underlätta myndigheternas arbete med intern styrning och kontroll?

Myndigheterna har i enkäten fått ta ställning till hur deras arbete med intern styrning och kontroll skulle kunna underlättas. Sammantaget fördelar sig myndigheternas svar på vad som kan underlätta deras arbete relativt jämnt över de olika svarsalternativen

⁴⁸ Myndigheterna har lämnat bedömningen i sina respektive årsredovisningar i enlighet med regleringen i 2 kap. 8 § förordningen (2000:605) om årsredovisning och budgetunderlag.

⁴⁹ ESV:s föreskrifter till 2 kap. 8 § förordningen (2000:605) om årsredovisning och budgetunderlag i Ekonomistyrningsverkets föreskrifter och allmänna råd (ESVFA 2022:1) om årsredovisning och budgetunderlag.

⁵⁰ ESV:s enkät till myndigheterna om intern styrning och kontroll, fråga 17.

(se tabell 5.2). Vi noterar också att tjugo av de svarande myndigheterna (17 procent) angett att de inte har några särskilda önskemål eller behov.

Tabell 5.2 Vad underlättar myndigheternas arbete med intern styrning och kontroll

Vad skulle underlätta myndighetens arbete med intern styrning och kontroll?	Antal myndigheter	Andel
Lärande genom utbildningar	28	24 %
Skriftligt stöd, t.ex. handledningar eller webbtexter	21	18 %
Lärande av andra myndigheter, nätverk och mötesplatser	20	17 %
Myndigheten har inga särskilda önskemål eller behov	20	17 %
Rådgivning till den enskilda myndigheten	19	16 %
Ändrad reglering	0	0 %
Annat	9	8 %
Summa	117	100 %

Källa: Enkät till myndigheterna om intern styrning och kontroll, fråga 18. Myndigheterna fick i enkäten endast ange ett svar. En myndighet har inte besvarat frågan.

Av de myndigheter som anger att det finns behov av stöd är det flest myndigheter som anser att deras arbete med intern styrning och kontroll skulle underlättas av utbildningar (24 procent). Därefter finns önskemål om olika former av skriftligt stöd (18 procent), att få möjlighet att lära sig av andra myndigheter exempelvis genom nätverk (17 procent) samt att den enskilda myndigheten får möjlighet till rådgivning (16 procent). Några av myndigheterna har även lämnat förslag under "Annat".

Av myndigheternas fritextsvar ser vi att stödet kan delas upp i skriftligt stöd och övrigt stöd. Skriftligt stöd som önskas av myndigheterna är:

- handledningar
- vägledning med olika förslag på handlings- och tankesätt och praktiska omständigheter att ta hänsyn till
- tydliga definitioner av intern styrning och kontroll
- mallar som passar myndighetens verksamhet
- goda exempel.

Övrigt stöd som önskas av myndigheterna är:

- rådgivning och stöd till mindre myndigheter som inte är internrevisionsmyndigheter.

Vi har i våra samtal med ett urval myndigheter också diskuterat hur ett stöd skulle kunna utformas i syfte att underlätta myndigheternas arbete med intern styrning och kontroll. Där har bl.a. framförts önskemål att få ta del av andra myndigheters arbetssätt, antingen som goda exempel eller i nätverksform. Vissa myndigheter har

också framfört önskemål om forum för att diskutera det egna arbetssättet, utmaningar och liknande med andra myndigheter. Samtidigt kan myndigheterna se svårigheter hur sådant mer praktiskt inriktat stöd skulle utformas vid sidan av myndigheternas egna bilaterala kontakter. När det kommer till skriftligt stöd ser myndigheterna också att det är något som underlättar, särskilt om det är utformat så att det visar på den flexibilitet som finns i regelverket.

5.3 Hur kommunicerar myndigheterna med regeringen?

För internrevisionsmyndigheterna finns det krav på att i årsredovisningen redovisa en bedömning av om den interna styrningen och kontrollen har varit betryggande.⁵¹ För myndigheter utan krav på internrevision finns inte samma krav. Vår enkätundersökning visar dock att de flesta myndigheter utan krav på internrevision ändå kommunicerar detta på ett eller flera sätt (se tabell 5.3).

Tabell 5.3 Myndigheternas kommunikation med regeringen om den interna styrningen och kontrollen

Kommunicerar myndigheten med regeringen om huruvida den interna styrningen och kontrollen på myndigheten är betryggande?	Antal svar	Andel svar per svarsalternativ
Ja, i myndighetsdialogen	82	70 %
Ja, i ett avsnitt i årsredovisningen	29	25 %
Ja, på annat sätt	32	27 %
Nej	17	14 %

Källa: Enkät till myndigheterna om intern styrning och kontroll, fråga 9. Det var möjligt att svara på flera svarsalternativ.

Det vanligaste sättet för myndigheterna att kommunicera med regeringen om den interna styrningen och kontrollen är via myndighetsdialogen. Det har 70 procent av myndigheterna (82 stycken) svarat att man gör (se tabell 5.3). En fjärdedel av myndigheterna (29 stycken) anger att de har ett avsnitt i sin årsredovisning. Det är ett resultat som också framgår i andra studier som ESV har gjort.⁵² Av de 32 myndigheterna som svarat att de kommunicerar på annat sätt med regeringen om den interna styrningen och kontrollen är betryggande är det 31 myndigheter som i fritext har angivit hur. Av svaren framgår bl.a. att:

- 13 myndigheter uppger att de kommunicerar detta med regeringen via Riksrevisionen i samband med Riksrevisionens granskning.
- Lika många, 13 myndigheter, anger att det görs i löpande dialog med departementet.

⁵¹ 2 kap. 8 § förordningen (2000:605) om årsredovisning och budgetunderlag.

⁵² ESV 2022:48 *En enhetlig struktur för resultatredovisningen? Sondering av förutsättningar. ESV 2022:24, Internrevision och intern styrning och kontroll 2022 - En redovisning över den statliga internrevisionen och myndigheternas interna styrning och kontroll under 2021.*

- 4 myndigheter kommunicerar med regeringen i samband med myndighetsdialogen, presentation av årsredovisningen eller vid annan dialog med regeringen.
- 6 myndigheter kommunicerar med regeringen om den interna styrningen och kontrollen är betryggande i den årsredovisning som de lämnar till regeringen.

När en myndighet informerar regeringen om sin bedömning av den interna styrningen och kontrollen får regeringen information om sådant som kan vara av betydelse för regeringens uppföljning och prövning av verksamheten. Mot den bakgrunden är det enligt ESV positivt att även myndigheter utan krav på internrevision informerar regeringen om sin interna styrning och kontroll, även om det inte finns någon reglering av att detta ska ske. Informationen kan som framgår också lämnas på olika sätt. I sammanhanget är det bra att mottagande departement i dialogen med myndigheten är tydlig med om man önskar någon särskild information om myndighetens interna styrning och kontroll.

5.4 Sammanfattande avsnitt

Myndigheterna som inte omfattas av internrevisionsförordningen bedömer i stor utsträckning (96 procent) att den interna styrningen och kontrollen är betryggande. Det är samma andel som för internrevisionsmyndigheterna. De utvecklingsbehov som har redovisats handlar om att öka integrationen med processer för planering och uppföljning, samt att förbättra dokumentation och uppföljning av den interna styrningen och kontrollen. Man pekar också på att öka systematiken i arbetet med risker.

Myndigheterna har angett vad som kan underlätta deras arbete med intern styrning och kontroll. Där har knappt hälften av myndigheterna lyft fram möjligheten till lärande genom utbildningar, nätverk och mötesplatser. En femtedel önskade helst få tillgång till ett skriftligt stöd. Ett antal myndigheter skulle föredra rådgivning direkt till den enskilda myndigheten.

Vi kan också konstatera att det förekommer en dialog eller redovisning från myndigheterna till regeringen som berör deras interna styrning och kontroll. Vanligast är att myndigheterna kommunicerar med regeringen om den interna styrningen och kontrollen i samband med myndighetsdialogen. Drygt två tredjedelar av myndigheterna gör det. En av fyra myndigheter lämnar någon form av redovisning i årsredovisningen som berör den interna styrningen och kontrollen. En lika stor andel kommunicerar med regeringen på annat sätt. Det är endast knappt en sjättedel av myndigheterna som inte kommunicerar med regeringen om dess interna styrning och kontroll.

Referenser

Skriftliga

- ESV 2015:30, *En introduktion till den statliga internrevisionen*
 ESV 2018:20, *Utvecklad intern styrning och kontroll. Förslag till förordningsändringar om intern styrning och kontroll*
 ESV 2019:46, *Ledningssystem inom statlig ekonomisk styrning*
 ESV 2021:4, *Behovet av internrevision - en ändamålsenlig och samordnad statlig internrevision*
 ESV 2021:19, *Ekonomisk styrning i staten*
 ESV 2022:24, *Internrevision och intern styrning och kontroll 2022 – En redovisning över den statliga internrevisionen och myndigheternas interna styrning och kontroll under 2021*
 ESV 2022:48, *En enhetlig struktur för resultatredovisningen?*
 Prop. 1994/95:100, *Förslag till statsbudget för budgetåret 1995/96*
 Prop. 1999/2000:46, *AP-fonden i det reformerade pensionssystemet*
 SOU 2004:23, *Från verksförordning till myndighetsförordning*
 SOU 2018:38, *Styra och leda med tillit – Forskning och praktik*
 Statskontoret 2018, *En kultur mot korruption*

Intervjuer

- Högskolan i Skövde* den 31 oktober 2022
Kungl. Konsthögskolan den 12 oktober 2022
Länsstyrelsen i Hallands län den 19 september 2022
Länsstyrelsen i Södermanlands län den 6 oktober 2022
Naturhistoriska riksmuseet den 10 oktober 2022
Rättsmedicinalverket den 30 september 2020
Sjöfartsverket den 5 oktober 2022
Statens konstråd den 11 oktober 2022

Lagar och förordningar

- Förordningen (2000:605) om årsredovisning och budgetunderlag
 Förordningen (2007:603) om intern styrning och kontroll
 Förordningen (2009:907) om miljöledning i statliga myndigheter
 Förordning (1996:1515) med instruktion för Regeringskansliet
 Förordning (2007:827) med instruktion för Statskontoret
 Högskoleförordningen (1993:100)
 Internrevisionsförordningen (2006:1228)
 Myndighetsförordningen (2007:515)

Bilaga 1 Förteckning över myndigheterna i ESV:s urval

- Allmänna reklamationsnämnden
- Arbetsgivarverket
- Arbetsmiljöverket
- Barnombudsmannen
- Blekinge Tekniska Högskola
- Bolagsverket
- Brottsförebyggande rådet
- Brottsoffermyndigheten
- Delegationen mot segregation
- Diskrimineringsombudsmannen
- Ekobrottsmyndigheten
- Ekonomistyrningsverket
- Elsäkerhetsverket*
- Energimarknadsinspektionen
- Etikprövningsmyndigheten
- Exportkreditnämnden*
- Fastighetsmäklarinspektionen
- Folke Bernadotteakademin
- Folkhälsomyndigheten*
- Forskningsrådet för hälsa, arbetsliv och välfärd
- Forskningsrådet för miljö, areella näringar och samhällsbyggande (Formas)
- Forum för levande historia
- Försvarets radioanstalt
- Försvarshögskolan*
- Gymnastik och idrottshögskolan
- Högskolan Dalarna*
- Högskolan i Borås*
- Högskolan i Gävle
- Högskolan i Halmstad
- Högskolan i Skövde
- Högskolan Kristianstad
- Högskolan Väst
- Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen
- Inspektionen för socialförsäkringen
- Inspektionen för strategiska produkter
- Institutet för arbetsmarknads- och utbildningspolitisk utvärdering (IFAU)
- Institutet för mänskliga rättigheter
- Institutet för rymdfysik
- Institutet för språk och folkminnen
- Integritetsskyddsmyndigheten
- Justitiekanslern
- Jämställdhetsmyndigheten
- Kemikalieinspektionen
- Kommerskollegium
- Konjunkturinstitutet
- Konkurrensverket
- Konstfack
- Konstnärsnämnden
- Konsumentverket
- Kungl. Biblioteket
- Kungl. Konsthögskolan
- Kungl. Musikhögskolan i Stockholm
- Livsmedelsverket
- Länsstyrelsen i Blekinge län
- Länsstyrelsen i Dalarnas län
- Länsstyrelsen i Gotlands län
- Länsstyrelsen i Gävleborgs län*
- Länsstyrelsen i Hallands län
- Länsstyrelsen i Jönköpings län
- Länsstyrelsen i Kalmar län
- Länsstyrelsen i Kronobergs län
- Länsstyrelsen i Södermanlands län
- Länsstyrelsen i Uppsala län

- Länsstyrelsen i Värmlands län
- Länsstyrelsen i Västernorrlands län
- Länsstyrelsen i Västmanlands län*
- Länsstyrelsen i Örebro län
- Länsstyrelsen i Östergötlands län
- Medlingsinstitutet
- Moderna museet
- Myndigheten för arbetsmiljökunskap
- Myndigheten för delaktighet
- Myndigheten för digital förvaltning
- Myndigheten för familjerätt och föräldraskapsstöd
- Myndigheten för kulturanalys
- Myndigheten för press, radio och tv
- Myndigheten för psykologiskt försvar
- Myndigheten för stöd till trossamfund
- Myndigheten för tillgängliga medier
- Myndigheten för tillväxtpolitiska utvärderingar och analyser, Tillväxtanalys
- Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor
- Myndigheten för vård- och omsorgsanalys
- Nationalmuseum
- Naturhistoriska Riksmuseet
- Nordiska Afrikainstitutet
- Patent- och registreringsverket*
- Polarforskningssekretariatet
- Post- och telestyrelsen
- Revisorsinspektionen
- Riksantikvarieämbetet
- Riksarkivet*
- Rymdstyrelsen
- Rättsmedicinalverket
- Sameskolstyrelsen
- Sametinget
- Sjöfartsverket
- Skolforskningsinstitutet
- Spelinspektionen
- Statens beredning för medicinsk och social utvärdering
- Statens centrum för arkitektur och design*
- Statens försvarshistoriska museer*
- Statens geotekniska institut
- Statens haverikommission
- Statens historiska museer
- Statens konstråd
- Statens maritima och transporthistoriska museer
- Statens medieråd
- Statens museer för världskultur
- Statens musikverk
- Statens skolinspektion
- Statens veterinärmedicinska anstalt
- Statens väg- och transportforskningsinstitut
- Statskontoret
- Stockholms konstnärliga högskola
- Strålsäkerhetsmyndigheten
- Styrelsen för ackreditering och kontroll (Swedac)
- Svenska Institutet
- Svenska institutet för europeiska studier
- Sveriges geologiska undersökning
- Sveriges meteorologiska och hydrologiska institut (SMHI)
- Säkerhets- och integrationsnämnden
- Södertörns högskola

- Tandvårds- och läkemedelsförmånsverket
- Totalförsvarets plikt- och prövningsverk
- Trafikanalys
- Universitetskanslersämbetet
- Upphandlingsmyndigheten
- Verket för innovationssystem (Vinnova)
- Vetenskapsrådet
- Överklagandenämnden för studiestöd

* Myndigheten har inte besvarat ESV:s enkät om intern styrning och kontroll.

Bilaga 2 Enkät om intern styrning och kontroll

Vad är intern styrning och kontroll?

I myndighetsförordningen och i högskoleförordningen saknas en definition av vad som menas med intern styrning och kontroll. I förarbetet till myndighetsförordningen (SOU 2004:23) beskrivs intern styrning och kontroll som ett system för att kontrollera att verksamheten bedrivs i enlighet med de mål som är uppställda och de regler som gäller för verksamheten.

I betänkandet anges även att myndighetens ledning ska ha ansvaret för att utforma den interna styrning och kontroll som krävs vid myndigheten för att den ska kunna styra och följa upp verksamheten och kunna kontrollera att målen uppnås, att verksamheten bedrivs författningsenligt och effektivt samt att det finns en tillförlitlig rapportering av verksamhetens resultat. Det framgår också att i arbetet med att utforma en effektiv intern styrning och kontroll ska ledningen bland annat göra en bedömning av riskerna i verksamheten, utforma kontroller för att täcka dessa risker samt följa upp och utvärdera den interna styrningen och kontrollen för att kunna utveckla och förbättra den.

I förordningen (2007:603) om intern styrning och kontroll, som endast gäller för de så kallade internrevisionsmyndigheterna, anges att det är myndighetsledningens ansvar att det finns en process för intern styrning och kontroll vid myndigheten som fungerar på ett betryggande sätt. Processen ska säkerställa att myndigheten med rimlig säkerhet fullgör sina uppgifter, uppnår verksamhetens mål och uppfyller kraven i 3 § myndighetsförordningen. Förordningen tar också upp ett antal moment som ska ingå i processen.

Ansvar och organisering av arbetet med intern styrning och kontroll

– Ange myndighetens namn: [fritext]

1. Enligt regleringen ska myndighetens ledning säkerställa att det vid myndigheten finns en intern styrning och kontroll som fungerar på ett betryggande sätt. Vilken roll har myndighetens ledning i myndighetens arbete med intern styrning och kontroll?

Förklarande text: Myndighetens ledning är enligt 2 § myndighetsförordningen styrelsen på en styrelsemyndighet, nämnden på en nämndmyndighet och myndighetens chef på en enrådig myndighet.

- Myndighetens ledning har en drivande roll, med ett stort engagemang för frågor som rör intern styrning och kontroll
 - Myndighetens ledning har en mindre aktiv roll, framför allt som beställare och mottagare av rapportering om den interna styrningen och kontrollen
 - Myndighetens ledning arbetar mycket litet med frågor kopplade till den interna styrningen och kontrollen
 - Myndighetens ledning är inte alls engagerad i frågor om intern styrning och kontroll
2. Finns det någon funktion som på myndighetsledningens uppdrag har ett särskilt ansvar för att hålla samman myndighetens arbete med intern styrning och kontroll?
- Ja, ange funktionens organisatoriska placering [fritext]
 - Nej
3. Vilka övriga funktioner på myndigheten har ansvar att genomföra delar av myndighetens arbete med intern styrning och kontroll? Flera svar kan anges.
- Chefen för myndighetschefens stabsfunktion
 - Chefen för myndighetens stödfunktion
 - Ekonomichefen
 - Redovisningschefen
 - Rättschefen
 - Personalchefen
 - Avdelningschefer (chefer i linjeverksamheten direkt underställd myndighetens chef)
 - Enhetschefer (chefer direkt ansvariga för operativ verksamhet)
 - Controllerfunktion på myndighetsnivå
 - Controllerfunktion på avdelningsnivå
 - Controllerfunktion på enhetsnivå
 - Compliancefunktion
 - Särskild funktion med roll som samordnare för intern styrning och kontroll
 - Projektledare
 - Andra, nämligen [fritext]

Myndighetens arbete med intern styrning och kontroll

4. Har myndigheten upprättat ett eller flera ledningssystem för styrning och ledning av verksamheten
- Ja, ange vilka [fritext]
 - Nej

Förklarande text: Med ledningssystem menas de strukturer och processer som myndighetsledningen eller myndighetschefen fastställer och använder för leda myndigheten (i syfte att den ska fullgöra sina uppgifter och nå verksamhetens mål).

5. Har myndigheten en policy, riktlinje eller vedertagna arbetsmetoder för intern styrning och kontroll?
 - Ja, ange vad [fritext]
 - Nej

6. Ingår något av följande i myndighetens arbete med intern styrning och kontroll? Flera svar kan anges.
 - En ordning för organisering av myndighetens verksamhet, inklusive delegering av uppgifter och befogenheter (arbetsordning)
 - En ordning för att planera, styra och följa upp myndighetens verksamhet
 - En ordning för att planera, styra och följa upp myndighetens ekonomi
 - Etiska riktlinjer (värdegrund eller liknande) och hur dessa omsätts av medarbetare och chefer
 - Beslutade processer för att hantera myndighetens ärenden
 - Riskanalys
 - Åtgärder till identifierade risker som inte accepteras
 - Åtgärder för att förebygga korruption och oegentligheter
 - Åtgärder för att göra myndighetens mål kända för medarbetarna
 - Åtgärder för att ta till vara de anställdas kompetens och erfarenhet
 - Process för uppföljning av myndighetens interna styrning och kontroll
 - En bedömning av myndighetens interna styrning och kontroll
 - Annat [fritext]

7. Har myndighetens arbete med intern styrning och kontroll hämtat inspiration från någon standard eller liknande? Flera svar kan anges.
 - Ja, från internationella standarder/ange vilken [fritext]
 - Ja, från förordningen (2007:603) om intern styrning och kontroll
 - Ja, annat [fritext]
 - Nej

8. I vilken utsträckning är myndighetens arbete med intern styrning och kontroll integrerat med myndighetens processer för planering och uppföljning av verksamhet och ekonomi?
 - Till mycket stor del
 - Till stor del
 - Till viss del
 - Inte alls

– Vet inte

9. Kommunicerar myndigheten med regeringen om huruvida den interna styrningen och kontrollen på myndigheten är betryggande? Flera svar kan anges.

- Ja, i myndighetsdialogen
- Ja, i ett avsnitt i årsredovisningen
- Ja, på annat sätt [fritext]
- Nej

10. Har myndighetsledningen inrättat en internrevisionsfunktion i myndigheten?

Förklarande text: Myndigheter utan krav på internrevision kan välja att inrätta en internrevisionsfunktion även utan beslut från regeringen.

- Ja, varför [fritext]
- Nej

Intern miljö

11. Vad innehåller myndighetens arbetsordning? Flera svar kan anges.

- En fördelning av arbetsuppgifter inom organisationen
- En fördelning av ansvar och befogenheter inom organisationen
- En beskrivning av hur arbetet med intern styrning och kontroll ska bedrivas
- Annat [fritext]

12. Hur fastställer och upprätthåller myndigheten sin värdegrund? Flera svar kan anges.

- Genom en policy eller ett liknande dokument
- Genom en utbildning som genomförs vid ett tillfälle
- Genom återkommande utbildningsinsatser
- Genom en avslutad dialog mellan ledning, chefer och medarbetare i myndigheten
- Genom en löpande dialog mellan ledning, chefer och medarbetare i myndigheten
- Vi saknar en uttalad värdegrund för myndigheten
- Annat [fritext]

Risikanalys

13. Genomför myndigheten en riskanalys för att identifiera risker för att myndigheten inte ska fullgöra sin uppgift, nå verksamhetens mål eller uppfylla kraven om legalitet, hushållning, effektivitet samt rättvisande redovisning?

Om myndigheten svarar nej på fråga 13, är fråga 17 nästa fråga.

- Ja
- Nej

14. När genomför myndigheten en sådan riskanalys. Flera svar kan anges.

- En gång om året
- Vid ny eller förändrad verksamhet
- När uppföljningen visar på behov
- Löpande
- Vid andra tillfällen, ange vilka [fritext]

15. På vilka organisatoriska nivåer genomförs en sådan riskanalys? Flera svar kan anges. (Frågan besvaras inte av de myndigheter som svarat nej på fråga 13.)

- På myndighetsövergripande nivå
- På avdelningsnivån
- På enhetsnivå
- På projektnivå
- På arbetsgruppsnivå
- På annan nivå [fritext]

16. Myndighetens väsentliga risker avser ... [fritext] (Frågan besvaras inte av de myndigheter som svarat nej på fråga 13.)

Förklarande text: Med väsentliga risker menas sådana risker som myndigheten bedömer kan påverka ledningens ansvar för verksamheten inför regeringen. Ange i punktform och utelämna risker som omfattas av sekretess.

Avslutande frågor

17. Anser myndigheten att det på myndigheten finns en intern styrning och kontroll som fungerar på ett betryggande sätt?

- Ja
- Ja, men ett visst utvecklingsbehov föreligger [fritext]
- Nej, men vi håller på att utveckla myndighetens interna styrning och kontroll [fritext]
- Nej [fritext]
- Vet ej, vi har inte bedömt om det finns en intern styrning och kontroll som fungerar betryggande [fritext]

18. Vad skulle underlätta myndighetens arbete med intern styrning och kontroll? Välj ett av svaren.

- Vi har inga önskemål eller behov
- Ändrad reglering, ange hur [fritext]

- Skriftligt stöd, t.ex. handledningar eller webbtexter, ange vad [fritext]
- Rådgivning till den enskilda myndigheten i arbetet med intern styrning och kontroll
- Lärande genom utbildningar och seminarier om regelverket och tillämpning
- Lärande av andra myndigheter via till exempel nätverk och mötesplatser
- Annat, nämligen [fritext]

19. Övriga synpunkter som myndigheten vill lämna till ESV. [fritext]

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.