

# Rapport

## Intern styrning under kontroll?

En studie av ramverket för intern styrning och kontroll  
och dess påverkan på styrningen i staten



EKONOMISTYRNINGSVERKET

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

Publikationen kan laddas ner som PDF och beställas från [www.esv.se](http://www.esv.se). Word-format kan tillhandahållas via Publikationsservice.

**Beställningar kan även göras via:**  
Ekonomistyrningsverket, Publikationsservice  
Box 45316, 104 30 Stockholm  
[publikationsservice@esv.se](mailto:publikationsservice@esv.se)  
Fax: 08-690 45 10

**Datum:** 2010-12-30

**Dnr:** 49-74/2010

**ISBN:** 978-91-7249-315-5

**Copyright:** ESV

**Rapportansvarig:** Johan Brandt

**Layout:** Elisabeth Hermansson-Zamani

**Tryckeri:** Elanders, Vällingby 2011

## Förord

Denna rapport är ett resultat av ett projekt som Ekonomistyrningsverket (ESV) har initierat för att öka kunskapen om vilken påverkan regelverket för intern styrning och kontroll har på styrningen i staten. Projektet har bedrivits i samverkan mellan Avdelningen för statsmakternas styrning och Funktionen för intern styrning och kontroll.

I detta ärende har generaldirektör Mats Wikström beslutat. Utredare Johan Brandt har varit föredragande. I den slutgiltiga handläggningen har också utredare Martina Lindberg, avdelningschef Pia Heyman, tf. avdelningschef Nils Eklund och funktionsansvarig Anne-Marie Ögren deltagit.

Mats Wikström  
Generaldirektör

Johan Brandt  
Utredare



# Innehåll

<b>1 Sammanfattning</b>	<b>7</b>
<b>2 Inledning</b>	<b>9</b>
2.1 Utgångspunkten för studien	9
2.2 Avgränsningar och begrepp	10
2.3 Metoder	10
2.3.1 Fallstudie på myndigheter, regeringskansli och riksrevision	10
2.3.2 Enkätstudie	11
<b>3 Bakgrund</b>	<b>13</b>
3.1 Motiven för införandet av ett regelverk för intern styrning och kontroll	13
3.2 COSO – en internationell standard för intern styrning och kontroll	14
3.3 Ambitioner för regeringens styrning	15
3.4 ISK-regelverket – förenligt med handlingsfrihet och verksamhetsanpassning?	16
<b>4 Myndigheternas arbete med intern styrning och kontroll</b>	<b>19</b>
4.1 ESV:s enkätundersökning om FISK	19
4.2 ISK-regelverkets påverkan på myndigheterna i fallstudien	19
4.2.1 Riskarbete med tydligare koppling till myndighetens uppdrag	20
4.2.2 Tydligare struktur och högre grad av systematik i riskarbetet	20
4.2.3 Intern styrning och kontroll på ledningens dagordning	22
4.2.4 Omfattande arbete	22
4.2.5 Utmaning att hitta rätt ambitionsnivå	23
4.2.6 Möjlighet till handlingsfrihet och verksamhetsanpassning	24
4.2.7 Olika utvecklingsbehov enligt myndigheterna	24
4.2.8 Intern styrning och kontroll kan vara en pedagogisk utmaning	25
<b>5 Regeringens uppföljning av intern styrning och kontroll</b>	<b>27</b>
5.1 ISK-regelverket och regeringens uppföljning	27
5.2 Reglering av information till regeringen	27
5.3 Ingen större påverkan på kommunikationen	28
5.4 Dokumentationen av indirekt betydelse för regeringen	29
5.5 Bedömningsmeningen fyller olika funktioner	29
5.6 Intern styrning och kontroll – på en armlängds avstånd från Regeringskansliet	30
<b>6 Sammanfattande iakttagelser och bedömningar</b>	<b>33</b>
6.1 Utgångspunkter	33
6.2 Myndigheternas interna styrning	33
6.2.1 En positiv påverkan på styrningen	33
6.2.2 Några framgångsfaktorer av betydelse	34
6.2.3 Ett ramverk möjligt att anpassa efter verksamhetens behov	34
6.3 Regeringens uppföljning av intern styrning och kontroll	35
6.3.1 Regeringens uppföljning har inte påverkats i stort	35

6.3.2 Användningen av bedömningsmeningen och dokumentationen	35
6.3.3 Behov av tryck från utomstående	36
6.4 Avslutning	37
6.4.1 Studiens möjligheter och begränsningar	37
6.4.2 Vikten av ett stöd för myndigheterna	38
<b>Referenser</b>	<b>39</b>
<b>Bilaga 1</b>	<b>45</b>
<b>Bilaga 2</b>	<b>47</b>

# 1 Sammanfattning

I studien har Ekonomistyrningsverket (ESV) utrett vilken påverkan regelverket för intern styrning och kontroll har haft på styrningen inom de myndigheter som omfattas av internrevisionsförordningen (2006:1228). ESV har även utrett hur regeringens uppföljning av myndigheternas arbete har påverkats. Undersökningen bygger i huvudsak på intervjuer med tjänstemän och dokumentation från åtta utvalda myndigheter, Regeringskansliet och Riksrevisionen.

Studien visar att regelverkets inverkan på myndigheternas interna styrning i huvudsak varit positiv. Myndigheterna har även tidigare hanterat risker i sin verksamhet men med införandet av regelverket har systematiken ökat och riskanalyserna har fått en starkare koppling till de grundläggande krav som regeringen ställer på verksamheten. Intern styrning och kontroll har även fått en tydligare plats på ledningarnas dagordning, framförallt som en konsekvens av kravet på ledningens bedömning i samband med årsredovisningens undertecknande. ESV har heller inte funnit några tecken på att regelverket har minskat möjligheterna för myndigheterna att hitta verksamhetsanpassade interna styrmodeller.

När det gäller regeringens uppföljning av den interna styrningen och kontrollen har regelverkets påverkan varit mer begränsad. Studien visar att dessa frågor redan tidigare utgjort en del av informationsutbytet mellan myndigheter och Regeringskansliet, om än inte med en enhetlig terminologi. Departementstjänstemännen använder sig av en rad olika informationskanaler för att skapa sig en bild av myndigheternas arbete. Myndighetsledningens bedömning kan utgöra en utgångspunkt för diskussion, men är endast ett av flera underlag i detta sammanhang. Riksrevisionens iakttagelser och återkommande kontakter med myndighetstjänstemän har visat sig vara av stor betydelse.

Med utgångspunkt i dessa iakttagelser, ser ESV i nuläget inga behov av genomgripande förändringar av hur regeringen reglerar intern styrning och kontroll. Idag finns det möjlighet för regeringen att ställa särskilda krav, t.ex. på ytterligare information från myndigheterna, i de fall det är motiverat. ESV kan dock se en möjlighet att utveckla vissa delar av arbetet. Det gäller bland annat frågan om huruvida begrepp som betryggande intern styrning och kontroll kan tydliggöras på ett bättre sätt. Det finns sannolikt också behov av att öka Regeringskansliets förståelse för området för att departementstjänstemännen på ett ännu bättre sätt ska kunna följa upp myndigheternas arbete.



## 2 Inledning

### 2.1 Utgångspunkten för studien

I statliga myndigheter ansvarar myndighetens ledning inför regeringen för verksamheten. Av de så kallade verksamhetskraven i myndighetsförordningen (2007:515) framgår att det är ledningens ansvar att se till att verksamheten bedrivs effektivt, enligt gällande rätt och de förpliktelser som följer av Sveriges medlemskap i Europeiska unionen, att den redovisas på ett tillförlitligt och rättvisande sätt samt att myndigheten hushållar väl med statens medel.<sup>1</sup>

Av myndighetsförordningen framgår även att myndighetens ledning är ansvarig för att det vid myndigheten finns en intern styrning och kontroll som fungerar på ett betryggande sätt.<sup>2</sup> Detta är, enligt regeringen, avgörande för att statens verksamhet ska kunna möta de förväntningar som medborgarna, näringslivet, de förtroendevalda och andra har på verksamhetens effektivitet och ändamålsenlighet.<sup>3</sup>

Genom att införa ett nytt regelverk ställer regeringen sedan den 1 januari 2008 specifika krav på hur processen för myndigheternas interna styrning och kontroll ska se ut för ett antal myndigheter. Ambitionen är att krav på särskilda aktiviteter ska bidra till en ökad styrning och kontroll över risker som kan hota myndigheternas möjligheter att nå de resultat som riksdagen och regeringen har beslutat för verksamheten med beaktande av verksamhetskraven. Regelverket för intern styrning och kontroll består av fyra samverkande förordningar: myndighetsförordningen, internrevisionsförordningen (2006:1228), förordning (2007:603) om intern styrning och kontroll samt förordningen (2000:605) om årsredovisning och budgetunderlag. Förordningen om intern styrning och kontroll (FISK) gäller för de myndigheter som även omfattas av internrevisionsförordningen, det vill säga över 60 av de största statliga myndigheterna. Dessa myndigheter står i sin tur för omkring 90 procent av utgifterna på statsbudgeten.<sup>4</sup> Processen för intern styrning och kontroll, enligt FISK, ställer tydligare krav på att myndigheterna analyserar och hanterar sina risker, att processen följs upp och att arbetet dokumenteras.

Regeringens styrning och uppföljning av myndigheterna och myndigheternas interna styrning är på olika sätt ett uttryck för en och samma ambition, att på bästa möjliga sätt förverkliga regeringens politik. En generell fråga som är av intresse för Ekonomistyrningsverket (ESV) att beröra i denna studie är hur regeringens krav på myndigheternas interna arbete med intern styrning och kontroll hänger samman med de ambitioner som regeringen har för utvecklingen av styrningen i staten i stort, bland annat vad avser utvecklingen av resultatstyrningen.

1 Verksamhetskraven framgår av 3 § myndighetsförordningen (2007:515).

2 4 § fjärde stycket myndighetsförordningen (2007:515).

3 Prop. 2007/08:1, s. 242.

4 Ds 2006:15, "Intern styrning och kontroll i staten", s. 54.

Det mer avgränsade syftet med studien är att öka kunskapen om hur regeringens uppföljning och myndigheternas styrning förändrats efter införandet av FISK och de övriga samverkande förordningarna och bedöma om det finns fortsatta utvecklingsbehov.

Mer specifikt kan studien brytas ner i följande frågeområden:

- Vad har införandet av regelverket för intern styrning och kontroll haft för inverkan på myndigheternas interna styrning?
- Vilken påverkan har införandet av regelverket haft på regeringens uppföljning av myndigheternas interna styrning och kontroll?
- Finns det behov av att förändra regelverket eller att vidta andra åtgärder för att utveckla arbetet med intern styrning och kontroll?

## 2.2 Avgränsningar och begrepp

Studien har begränsats till att i första hand behandla myndigheter som har att följa internrevisionsförordningen. Utöver FISK och internrevisionsförordningen berör studien berörda delar av myndighetsförordningen (2007:515) samt förordningen (2000:605) om budgetunderlag och årsredovisning.<sup>5</sup> När vi härnäst talar om ”ISK-ramverket” eller ”ISK-regelverket” är det dessa samverkande förordningar vi syftar på.

## 2.3 Metoder

### 2.3.1 Fallstudie på myndigheter, regeringskansli och riksrevision

Studien bygger i huvudsak på intervjuer och dokumentation från åtta myndigheter, sju departement på Regeringskansliet samt från Riksrevisionen. Totalt har 71 personer intervjuats. Därutöver har kommentarer och synpunkter inhämtats från deltagarna i Statens controllerutbildning år 2010 samt ESV:s ekonomichefs- och kontrollerråd. Intervjuerna har genomförts med stöd av intervjuguider.

*Myndigheterna i intervjustudien* valdes ut i syfte att fånga en viss variation inom gruppen interrevisionsmyndigheter, bland annat med avseende på skillnader i verksamhetsinriktning, storlek och departementstillhörighet.

Följande myndigheter har ingått i studien:

- Centrala studiestödsnämnden (CSN)
- Försvarets materielverk
- Kriminalvården
- Länsstyrelsen i Stockholms län
- Skatteverket
- Statens kulturråd
- Rådet för europeiska socialfonden i Sverige (ESF-rådet)
- Umeå universitet

<sup>5</sup> Se bilaga 1 för en närmare beskrivning av hur förordning (2007:603) om intern styrning och kontroll och de övriga förordningarna samverkar.

ESV:s ambition har varit att intervjua personer på olika nivåer och med olika roller i myndigheterna för att få ta del av olika erfarenheter och perspektiv på arbetet enligt ISK-regelverket. Myndigheterna har i sin tur utifrån ESV:s önskemål föreslagit vilka personer ESV bör intervjua. Gemensamt för i stort sätt samtliga intervjuade har varit att deras arbete medfört en insyn i myndighetens styrning. På flertalet myndigheter har intervjupersonerna haft följande roller: myndighetschef eller ledamot i ledningsgrupp, person med delegerat ansvar för arbetet med intern styrning och kontroll, controller, internrevisionschef, övrig linjefach samt i något enstaka fall övriga medarbetare. I praktiken har myndighetscheferna varit svåra att nå. Endast på en av de åtta myndigheterna har myndighetschefen intervjuats. I övriga fall har myndighetsledningen representerats av en ledamot i myndighetens ledningsgrupp, vilket generellt inneburit ekonomichefen, den administrativa chefen eller motsvarande.

Dokumentationen har bestått av bland annat interna handledningar och processbeskrivningar för intern styrning och kontrollarbetet, riskanalyser, underlag för myndighetsledningens bedömning av intern styrning och kontroll, verksamhetsplaner, uppföljningar och arbetsordningar.

På *Regeringskansliet* har ESV intervjuat myndighetshandläggare och huvudmän med ansvar för myndighetsstyrningen på olika enheter samt ytterligare några personer med ansvar för styrningsfrågor. På *Riksrevisionen* har ESV intervjuat en grupp revisorer som arbetar med den årliga revisionen.<sup>6</sup>

### 2.3.2 Enkätstudie

För att få en generell bild av hur flertalet myndigheter uppfattar styrningen av sina verksamheter under de två senaste åren genomförde ESV under våren 2010 en enkätundersökning i samband med regeringens uppdrag att följa upp regeringens mål- och resultatstyrning.<sup>7</sup> Till enkätundersökningen fogades även frågor om intern styrning och kontroll som här används som komplement till fallstudien.<sup>8</sup> Enkäten skickades till 201 myndigheter som alla är myndigheter i redovisningsorganisationen. Myndigheter som undantogs var, förutom små myndigheter med mindre än 10 miljoner kronor i omsättning, sådana myndigheter som är helt nybildade. Av de 201 myndigheterna besvarade 175 enkäten.

6 I källförteckningen framgår intervjupersonernas befattningar på myndigheterna, Regeringskansliet och Riksrevisionen.

7 ESV 2010:24, "Resultatstyrning i rätt riktning".

8 Enkätundersökningen framgår av bilaga 2. En kort sammanfattning redovisas i avsnitt 4.1.



## 3 Bakgrund

### 3.1 Motiven för införandet av ett regelverk för intern styrning och kontroll

Regeringen uttryckte i budgetpropositionen 2006 att en väl fungerande intern styrning och kontroll vid statliga myndigheter är avgörande för att statens verksamhet ska kunna möta de förväntningar som medborgare, näringslivet, de förtroendevalda och andra har på verksamheten. Det är grundläggande för legitimiteten och förtroendet för den statliga verksamheten att myndigheterna fullgör sitt förvaltningsansvar.<sup>9</sup> Regeringen menade också att det är rimligt att samma krav på ordning och reda ska gälla i staten som inom exempelvis det svenska näringslivet, EU-kommissionen och statsförvaltningen inom andra EU-länder. Andra motiv till att införa ett regelverk kring detta var att det ansågs kunna stärka internrevisionens roll genom att förtydliga professionen.

För att regeringen skulle kunna lämna ett nationellt intygande avseende förvaltningen av EU-medel i Sverige ville man också införa ett krav på att myndighetens ledning i årsredovisningen uttalar sig om den interna styrningen och kontrollen. Tanken med det nationella intygandet var att visa för riksdagen och för EU att det finns ett ramverk för staten som syftar till att säkerställa en betryggande intern styrning och kontroll av EU-medel. Den interna styrningen och kontrollen skulle på så sätt stärkas kring de EU-medel som förvaltas i Sverige och riksdagen skulle få en ökad insyn i hur Sverige fullgör sitt förvaltnings- och kontrollansvar. Regeringen menade även att det skulle inspirera andra medlemsstater i unionen att också förbättra sin kontroll över EU-medel.<sup>10</sup>

I syfte att stärka regeringens styrning av statliga myndigheter och förtydliga kraven på myndigheterna när det gäller att fullgöra sitt förvaltningsansvar tillsattes en arbetsgrupp inom Finansdepartementet med uppgift att utarbeta ett förslag för att författningsreglera den interna styrningen och kontrollen i myndigheterna.<sup>11</sup> Arbetsgruppens förslag publicerades 2006 i en departementsskrivelse. Införandet av ett regelverk för intern styrning och kontroll ansåg arbetsgruppen skulle medföra:

- en förstärkt möjlighet att bibehålla ett högt förtroende för statlig verksamhet
- en samlad bild av hur den interna styrningen och kontrollen fungerar i staten
- att det underlättade hanteringen av EU-kommissionens krav att det ska finnas systematiska metoder för intern styrning och kontroll avseende hantering av EU-medel, samt att regeringen ska kunna försäkra att så är fallet
- en förstärkning av internrevisionen och ett förtydligande av professionen

<sup>9</sup> Prop. 2006/07:1, s.267.

<sup>10</sup> Prop. 2008/09:1, s.290.

<sup>11</sup> Prop. 2006/07:1, s.268.

- att en gemensam terminologi inom området intern styrning och kontroll skapades som en plattform för erfarenhetsutbyte
- att svenska statsförvaltningen också skulle kunna följa den internationella utvecklingen inom intern styrning och kontrollområdet.<sup>12</sup>

Efter beaktan av synpunkter från remissinstanserna, beslutade regeringen om införandet av en ny förordning om intern styrning och kontroll samt om en författningsändring i förordning om årsredovisning och budgetunderlag för myndigheter under regeringen med skyldighet att följa internrevisionsförordningen.

I budgetpropositionen 2010 har regeringen tydliggjort ytterligare ett bakomliggande motiv, nämligen att det skulle skapa förutsättningar för ökad transparens i myndigheternas arbete inom området.<sup>13</sup>

### 3.2 COSO – en internationell standard för intern styrning och kontroll

Regeringens beslut om att införa ISK-regelverket för internrevisionsmyndigheterna har inneburit att svensk statsförvaltning i likhet med en rad andra länder, såväl inom privat som inom offentlig sektor, tillämpar ett regelverk med inspiration från COSO:s ramverk för intern styrning och kontroll (internal control).<sup>14</sup> COSO är förkortningen för Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission och är ett samarbetsorgan med företrädare både från offentliga och privata organisationer som verkar i syfte att förbättra redovisning och återrapportering. I kölvattnet av ett antal uppmärksammade skandaler i det amerikanska näringslivet utvecklade COSO under 90- och 00-talet standarder för bättre riskhantering som nu fått stor internationell spridning.<sup>15</sup>

COSO framhåller fem komponenter som ska kunna ge en rimlig försäkran om att kraven på verksamhetens effektivitet, författningsenlighet och tillförlitliga finansiella rapportering tillgodoses:

- Kontrollmiljö
- Riskanalys
- Kontrollåtgärder
- Information och kommunikation
- Uppföljning och utvärdering<sup>16</sup>

FISK reglerar – med dess krav på riskanalys, kontrollåtgärder, uppföljning och dokumentation – en del av den omfattande standard som COSO utvecklat. I departementsskrivelsen framhöll arbetsgruppen att det inte var lämpligt att

<sup>12</sup> Se COSO, 2007 "Intern styrning och kontroll – sammanhållet ramverk" och Ds 2006:15, "Intern styrning och kontroll i staten".

<sup>13</sup> Prop. 2010/11, s.278

<sup>14</sup> COSO, 2007, "Intern styrning och kontroll – sammanhållet ramverk".

<sup>15</sup> Den första beskrivningen av ett integrerat ramverk presenterades av COSO 1992. 2004 publicerades ett vidareutvecklat ramverk, COSO Enterprise Risk Management, förkortat COSO ERM (Ds 2006:15, "Intern styrning och kontroll i staten").

<sup>16</sup> COSO, "Intern styrning och kontroll – sammanhållet ramverk".

reglera komponenter som en välfungerande information/kommunikation och kontrollmiljö, men att det vanligtvis finns behov för myndigheter att även beakta dessa aspekter i sitt arbete.<sup>17</sup> Kontrollmiljön – eller den interna miljön som ESV benämner det – ger uttryck för hur organisationen ser på intern styrning och kontroll. Den interna miljön är beroende av formella och informella strukturer som till exempel ledningens engagemang, synen på ansvar och befogenheter, grad av öppenhet samt interna regler och riktlinjer.<sup>18</sup>

### 3.3 Ambitioner för regeringens styrning

Flera ibland motstridiga värden framhålls av statsmakterna som kriterier för vad som utgör ändamålsenliga styrformer i staten. I utvecklingen av styrningen bör dessa värden balanseras.

En grundläggande ambition som regeringen uttalat för utvecklingen av styrningen i staten under de senaste årtiondena har varit att *förstärka myndigheternas handlingsfrihet* inom en rad olika områden.<sup>19</sup> Med olika reformer har regeringen avsett att minska detaljstyrningen och, genom att i ökad utsträckning utnyttja myndigheternas verksamhetskunskap, göra styrningen mer effektiv och ändamålsenlig. För att balansera denna handlingsfrihet har regeringen istället betonat behovet av att utveckla uppföljning, utvärdering och analys av verksamheternas resultat. Denna ambition förenar ett antal styrreformer som genomförts under de senare decennierna i såväl Sverige som en rad andra länder.<sup>20</sup> I 2010 års förvaltningsproposition framhåller regeringen fortsatt handlingsfrihet som en av flera grundläggande principer.<sup>21</sup>

En annan näraliggande ambition, som ingalunda är ny, men som framhålls med emfas av regeringen är betoningen på en ökad verksamhetsanpassning.<sup>22</sup> Brist på hänsyn till specifika verksamheters förutsättningar och till regeringens särskilda styrbehov har lyfts fram som ett av de grundläggande problemen med hur resultatstyrningen har kommit tillämpas i staten.<sup>23</sup>

I det förändringsarbete som inleddes efter den så kallade Styretredningen<sup>24</sup> prioriterade Regeringskansliet arbetet med att se över regleringsbrev och instruktioner. Detta medförde bland annat att ett stort antal mål och återrapporteringskrav togs bort ur regleringsbreven. Genom förändringar i förordningen (2000:605) om årsredovisning och budgetunderlag fick många myndigheter också större

17 Ds 2006:15, "Intern styrning och kontroll i staten", s. 56.

18 ESV 2009:38, "Handledning – Intern styrning och kontroll", s. 31.

19 Se till exempel prop. 1987/88:150.

20 Det gäller bland annat införandet av resultatstyrningen, en ökad ekonomisk ramstyrning, ramlagstiftningen och den delegerade arbetsgivarpolitiken som introducerades inom statsförvaltningen i stort under 80- och 90-talen. I den internationella debatten har flera av dessa reformidéer samlats under begreppet New public management (NPM). För en genomgång av den internationella utvecklingen på området se till exempel Pollitt och Bouckaert, 2004, "Public Management Reform".

21 Prop. 2009/10:175, s. 35.

22 Se till exempel prop. 2008/09:1, s. 293 och prop. 2009/10:175, s. 96.

23 Se till exempel SOU 2007:75, ESV 2007:23 och Verva 2007:12.

24 SOU 2007:75, "Att styra staten".

möjligheter att avgöra vad som utgör en relevant resultatredovisning. Istället för att som tidigare låta mål angivna i regleringsbrev utgöra en utgångspunkt för resultatredovisningen, skulle resultatet som huvudregel redovisas i förhållande till de uppgifter som framgår av myndighetens instruktion. Vidare avskaffade regeringen den gemensamma verksamhetsstruktur genom vilken statsmakterna angav mål för de statliga myndigheterna. I ett regeringsuppdrag 2010 med syfte att följa upp regeringens arbete har ESV konstaterat att graden av förändringar varierar mellan olika myndigheter men att många myndigheter upplever att regeringens styrning blivit tydligare, mer långsiktig och relevant.<sup>25</sup>

### 3.4 ISK-regelverket – förenligt med handlingsfrihet och verksamhetsanpassning?

När det gäller införandet av det nya regelverket för intern styrning och kontroll förefaller just myndigheternas handlingsfrihet och möjligheterna till verksamhetsanpassning vara av särskilt intresse för studien, och det av två anledningar:

För det första har införandet av regelverket inneburit att regeringen *nu reglerar myndigheternas interna styrning* på ett sätt som av vissa bedömare har uppfattats som ett avsteg från principen om att myndigheterna själva avgör frågor som berör hur myndigheternas styr sin interna verksamhet.<sup>26</sup> Bland annat har ett antal remissinstanser framfört kritik på denna punkt.<sup>27</sup> Arbetsgivarverket anförde till exempel följande i remissvaret till departementsskrivelsen:

”Enligt den svenska förvaltningsmodellen beslutar regering och riksdag om vad en myndighet ska göra och om medel för detta. Myndigheten ansvarar i sin tur för den interna resursfördelningen och för hur uppdraget ska genomföras. Under 1990-talet har denna ansvarsfördelning stärkts genom lag och förordning. [...] Den nu föreslagna förordningen skulle innebära ett steg tillbaka mot att regeringen i författning ska reglera hur myndigheterna ska bedriva sitt interna ledningsarbete. Arbetsgivarverket ställer sig frågande till om detta avsteg från grundmodellen är motiverat.”<sup>28</sup>

För det andra består FISK och de övriga förordningarna av *generella krav för utformningen av den interna styrningen för ett stort antal myndigheter*. Ett argument som tidigare framhållits mot ytterligare reglering på detta område har varit att generella regleringar av området inte kan ta tillräcklig hänsyn till myndigheternas skilda förutsättningar. Så resonerade bland annat den så kallade Verksförordningsutredningen,<sup>29</sup> som utarbetade förslaget till den nya myndighetsförordningen.

25 ESV 2010:24, ”Resultatstyrning i rätt riktning”.

26 Det finns exempel på steg i denna riktning även tidigare, bland annat införandet av krav på arbetsordning och verksamhetsplan i myndighetsförordningen (2007:515).

27 Se till exempel Statskontoret 2006-09-25, Arbetsgivarverket 2006-09-25 och CSN 2006-09-28.

28 Arbetsgivarverket 2006-09-25.

29 SOU 2004:23, ”Från verksförordning till myndighetsförordning”.

I betänkandet föreslog utredaren en generell reglering av myndighetsledningens ansvar för intern styrning och kontroll.<sup>30</sup> Utredaren menade bland annat att det ”uppenbarligen inte är möjligt att generellt närmare reglera hur den interna styrningen och kontrollen skall vara utformad”.<sup>31</sup> Även bland remissvaren till förslaget till FISK betonade några instanser att det skulle vara mer effektivt att särskilt fokusera på åtgärder för myndigheter som påvisade problem med sin interna styrning och kontroll än att skapa en generell lösning för alla.<sup>32</sup>

En specifik aspekt handlar om hur ISK-regelverket förhåller sig till mål- och resultatstyrningen (ofta benämnt enbart resultatstyrning). I föreskrifterna till 3 § i FISK betonas att riskanalysen ska utgå från att verksamhetens ”mål” inte uppnås och att målen i sin tur ska relateras till de verksamhetskrav som framgår av 3 § myndighetsförordningen.<sup>33</sup> Detta ligger i linje med det språkbruk som används i COSO-ramverket. Sett ur ett utvecklingsperspektiv på styrning i svensk statsförvaltning kan en generell betoning på mål i styrningen dock te sig motsägelsefull. Flera utredningar som berör regeringens styrning av myndigheterna har under senare år betonat vikten av att verksamheter måste kunna styras på olika sätt och med kombinationer av olika styrmedel.<sup>34</sup> ”Allt kan och bör inte mål- och resultatstyras”,<sup>35</sup> framhåller till exempel ESV i en utredning på området från 2007. Regeringen har i linje med detta ökat betoningen på instruktionen och de uppgifter som där anges som en generell utgångspunkt för styrning och åiterrapportering.<sup>36</sup>

I kontrast till farhågorna framhöll arbetsgruppen, som utarbetade förslaget till FISK, att författningstexten skulle innebära en tydlig reglering som dock var ”öppen avseende genomförandet”<sup>37</sup> och således skulle ge förutsättningar att anpassa kraven till de olika verksamheternas behov. I departementskrivelsen framhåller arbetsgruppen att det är:

”... angeläget att vid den närmare utformningen av ett system för intern styrning och kontroll beakta att det inte kan vara detsamma i alla myndigheter, men det kan vila på samma referensram och metodik.”<sup>38</sup>

För studien ter det sig naturligt att undra huruvida införandet av det nya regelverket verkligen påverkat myndigheternas handlingsfrihet eller möjligheter till att verksamhetsanpassa sin interna styrning i praktiken bland annat med avseende

30 Utredarens förslag föranledde regeringen att besluta om en övergripande reglering i 4 § fjärde punkten i myndighetsförordningen, där det framgår att myndighetens ledning ska ”säkerställa att det vid myndigheten finns en intern styrning och kontroll som fungerar på ett betryggande sätt”.

31 SOU 2004:23, ”Från verksförordning till myndighetsförordning”, s. 143.

32 Se till exempel Statskontoret 2006-09-25 och Arbetsgivarverket 2006-09-25.

33 Från och med den 1 januari 2011 kommer föreskrifterna till 3 § FISK att ange att myndighetens ”uppgifter” och ”mål” ska utgöra en utgångspunkt för riskanalyserna.

34 Se till exempel SOU 2007:75, ESV 2007:23.

35 ESV 2007:23, ”Resultat och styrning i statsförvaltningen”, s. 13.

36 Prop. 2009/10:1, s. 339.

37 Ds 2006:15, ”Intern styrning och kontroll i staten”, s. 49.

38 Ibid. s. 10.

på om regelverket medför ett tryck på myndigheterna att styra med hjälp av en utvecklad mål- och resultatstyrning. Detta återstår att belysa. I studien har därför en rad frågor ställts som behandlar vilka konsekvenser ISK-regelverket har inneburit för styrningen av myndigheterna och hur det uppfattas av berörda i myndigheter och departement.

## 4 Myndigheternas arbete med intern styrning och kontroll

### 4.1 ESV:s enkätundersökning om FISK

För att få en generell bild av hur myndigheterna uppfattar FISK har ESV ställt ett antal enkätfrågor till samtliga myndigheter.<sup>39</sup> De två första frågorna var riktade till internrevisionsmyndigheterna och besvarades av 50 av dessa myndigheter.<sup>40</sup>

Den första enkätfrågan berörde huruvida FISK hade påverkat styrningen av myndigheten. I princip samtliga (98 procent) av de myndigheter som besvarat frågan uppgav att förordningen hade påverkat styrningen i någon omfattning. Flertalet, ca 75 procent, uppgav att förordningen haft *ganska stor påverkan* (60 procent) eller *mycket stor påverkan* (14 procent). Den andra frågan handlade om myndigheten upplevt att förordningens inverkan varit positiv eller negativ. Majoriteten, 80 procent, upplevde att påverkan varit *klart positiv* (26 procent) eller *mestadels positiv* (54 procent).

Den tredje frågan berörde i vilken utsträckning övriga myndigheter som inte var ålagda att följa FISK, valt att arbeta i enlighet med kraven i förordningen på frivillig basis. Frågan besvarades av 129 myndigheter och av dessa uppgav flertalet, ca 80 procent, att de valt att bedriva ett arbete som i *någon del* (70 procent) motsvarar förordningens krav eller i *alla delar* (9 procent) motsvarar förordningens krav.

Sammantaget ger enkätsvaren en generell bild av förordningens påverkan på myndigheternas styrning. Av svaren att döma upplever flertalet av de 50 internrevisionsmyndigheter som besvarade enkäten att förordningen har haft en påverkan och denna påverkan i sin tur varit huvudsakligen positiv.

### 4.2 ISK-regelverkets påverkan på myndigheterna i fallstudien

För att få en djupare kunskap om vilken påverkan FISK haft inom de myndigheter som tillämpar regelverket har ESV gjort en närmare studie av åtta myndigheter. Studien bygger i huvudsak på intervjuer och dokumentation från dessa myndigheter, från sju departementet på Regeringskansliet samt från Riksrevisionen. Myndigheterna i intervjustudien valdes ut i syfte att fånga viss variation inom gruppen interrevisionsmyndigheter, bland annat med avseende på skillnader i verksamhetsinriktning, storlek och departementstillhörighet.<sup>41</sup>

39 Frågorna ställdes i samband med den enkät som ESV genomförde i samband med uppföljningen av resultatstyrningen våren 2010 (ESV 2010:24). Av de totalt 201 myndigheterna svarade 175 på enkäten.

En mer fullständig redogörelse av enkätundersökningen framgår av bilaga 2.

40 2010 är internrevisionsmyndigheterna 64 till antalet.

41 Dessa myndigheter har studerats: Centrala studiestödsnämnden (CSN), Försvarets Materielverk, Kriminalvården, Länsstyrelsen i Stockholms län, Skatteverket, Statens kulturråd, Rådet för europeiska socialfonden i Sverige (ESF-rådet) samt Umeå universitet.

#### 4.2.1 Riskarbete med tydligare koppling till myndighetens uppdrag

Även före införandet av regelverket för intern styrning och kontroll visar intervjuaren att myndigheterna i fallstudien har hanterat risker på olika sätt i sin interna styrning. Flera av dessa myndigheter har arbetat med riskhantering som en naturlig och vanligtvis outtalad del av den interna styrningen av verksamheten. Riskanalyser har ofta genomförts men utan den särskilda systematik som kraven i FISK medför. Enligt några av de intervjuade kunde arbetssätten tidigare variera betydligt i organisationen. ESV:s bild är också att några myndigheter i studien har haft större erfarenhet av att arbeta mer systematiskt med riskanalyser än andra. För myndigheter som arbetat systematiskt med riskhantering har arbetet i allmänhet varit avgränsat till delar av verksamheten eller till särskilda perspektiv. Ett exempel är CSN som redan innan regelverket infördes har bedrivit ett systematiskt riskarbete mot ett mål som avsett felaktiga utbetalningar. Skatteverket har bedrivit ett riskanalyserarbete på central nivå som var inriktat mot händelser i omvärlden som har riskerat att påverka skattebasen.

Flera myndigheter arbetar idag precis som tidigare med riskhantering kopplad till andra förordningar, som till exempel förordningen (1995:1300) om myndigheters riskhantering och förordningen (2006:942) om krisberedskap och höjd beredskap. Utgångspunkterna för dessa riskanalyser skiljer sig något från dem som är kopplade till FISK. De två första förordningarna koncentrerar sig på risker som kan hänföras till skador eller förluster på egendom eller till förmågan att upprätthålla verksamhet i en krissituation. Graden av samordning av riskarbetet enligt de olika förordningskraven varierar mellan myndigheterna.

ISK-regelverket har medfört att riskanalyser på ett tydligare sätt har lyfts fram som en del av styrningen av myndigheterna i fallstudien. Regleringarna har dessutom inneburit att *riskarbetet nu har en tydligare koppling till myndighetens uppdrag och verksamhetskrav*.<sup>42</sup> På så sätt har utgångspunkten för ett mer systematiskt riskarbete breddats för många av myndigheterna. Att riskerna handlar om myndighetens grundläggande uppdrag i samhället och att fokus, som en intervjuad uttrycker det, ”inte enbart ligger på finansiella bitar och kontrollsystem” framstår också som en viktig faktor för att motivera medarbetare och chefer i arbetet med intern styrning och kontroll.

#### 4.2.2 Tydligare struktur och högre grad av systematik i riskarbetet

Den stora skillnaden i riskarbetet efter införandet av regelverket handlar om i vilken utsträckning och på vilket sätt risker hanteras och kommuniceras i organisationen. Det genomgående intrycket från myndighetsstudierna är att arbetet nu sker på ett mer strukturerat och genomtänkt sätt. Det innebär dock inte att riskerna som nu identifieras varit okända för organisationen tidigare. En intervjuad sammanfattar:

<sup>42</sup> Med verksamhetskraven avses vad som anges i 3 § myndighetsförordningen (2007:515).

”Vi har haft ganska god koll på risker tidigare och det innebär inga nya aha-upplevelser. Däremot innebär det ett systematiskt sätt att se alla myndighetens risker och värdera dem mot varandra.”

Kraven på de fyra momenten i processen för intern styrning och kontroll – riskanalys, kontrollåtgärder, uppföljning och dokumentation – medför bland annat ett starkare tryck på att ansvar för kontrollåtgärder utpekats inom organisationen och att vidtagna åtgärder följs upp. De intervjuade beskriver att den ökade systematiken bland annat ger följande fördelar:

- Ökade möjligheter för ledningen att få överblick samt att jämföra och prioritera risker och kontrollåtgärder
- Att samband mellan risker och åtgärder tydliggörs: med hänvisning till riskanalysarbetet har ledningen i vissa fall lättare att motivera varför man valt att prioritera vissa åtgärder i verksamhetsplaneringen.
- Det har blivit lättare att lyfta risker och problem uppåt i myndigheten. Riskanalysen förefaller ibland ha blivit ett verktyg för chefer att motivera myndighetsledningen att vidta åtgärder inom det egna verksamhetsområdet.
- Några nämner att det skapats en ökad medvetenhet och förståelse för risker i myndigheten, i synnerhet bland involverade chefer och nyckelpersoner.

Sammantaget uppger flertalet personer att risker idag hanteras på ett bättre sätt än tidigare. Något som underlättar riskhanteringsarbetet ute på myndigheterna är att ISK-regelverket har medfört att man tagit till sig en *gemensam terminologi* hos de personer som arbetar mer operativt med intern styrning och kontroll. Det har inneburit att kommunikationen avseende riskarbetet har underlättats såväl inom myndigheterna i studien som mellan myndigheterna. En av de intervjuade menar att det nu går att diskutera risker och hot med andra avdelningar på myndigheten. Tidigare var det svårare att förstå hur andra avdelningars risker påverkade målen och hur väsentliga de var i förhållande till riskerna på den egna avdelningen.

I intervjuerna har vi slagits av den stora enigheten hos de intervjuade om att regelverket har haft en positiv inverkan på styrningen av verksamheten. Några förklarar att de ändrat inställning när de efterhand upplevt att det finns möjligheter att förbättra verksamheten genom det förändrade arbetssättet. Värderingen har inte skilt sig på något tydligt sätt mellan de personer som vi har intervjuat, till exempel personer som varit ansvariga för att driva arbetet med att införa processen för intern styrning och kontroll i organisationen, linjechefer eller andra medarbetare. Vissa intervjuade personer påtalar samtidigt att det finns medarbetare som ser ISK-regelverket som ytterligare en administrativ pålaga eller ställer sig frågande till arbetet. Enligt de intervjuade tycks det i huvudsak handla om personer som inte arbetar operativt med frågor som berör styrningen av verksamheten.

I sammanhanget är det värt att betona att flera myndigheter, av naturliga skäl, valt att se över och utveckla andra aspekter av den interna styrningen i samband

med införandet av regelverket för intern styrning och kontroll. Detta gör det givetvis svårt att i vissa fall särskilja om de upplevda förbättringarna i huvudsak är kopplade till ISK-regelverkets införande eller till utveckling av andra aspekter av styrningen. Detta begränsar dock inte vår huvudsakliga iakttagelse, nämligen att personer som arbetar med styrning på olika nivåer generellt tycks ha en positiv inställning till ISK-regelverkets införande.

#### 4.2.3 Intern styrning och kontroll på ledningens dagordning

Flertalet av de intervjuade uttrycker att ISK-regelverkets införande medfört att frågor om intern styrning och kontroll har lyfts upp på ledningens dagordning. En helt avgörande förklaring som framhålls till detta är kravet på ledningens bedömning av den interna styrningen och kontrollen i årsredovisningen.<sup>43</sup>

Ytterligare en orsak, av mer övergående natur, är det faktum att regelverket nyligen införts och att det av denna anledning blivit en ökad fokusering på området både inom myndigheten och externt, bland annat från Riksrevisionen.<sup>44</sup> Flera framhåller betydelsen av att ett yttre tryck på myndighetens ledning fortsatt upprätthålls, bland annat från regeringen och externa granskare, för att arbetet inte ska prioriteras ner med tiden.

Studien visar dock även exempel på undantag från den generella bilden. I ett enstaka fall beskriver intervjupersoner att ledningens engagemang kring intern styrning och kontrollfrågorna är lågt, vilket anses medföra problem med att förankra processen i organisationen. Några intervjupersoner framhåller också att det finns brister i arbetsklimatet och öppenheten med problem av olika slag inom det egna ansvarsområdet, bland annat hos högre chefer i organisationen. Att offentligt framhålla problem till exempel med att leva upp till krav på effektivitet ”uppfattas som ett nederlag” säger en intervjuad.

#### 4.2.4 Omfattande arbete

Ambitionen med studien har inte varit att uppskatta resursåtgången för själva implementeringen av regelverket eller det merarbete som förändringar i processen för intern styrning och kontroll kan ha medfört. När det gäller resursåtgången ger de intervjuade från de studerade myndigheterna samma beskrivning. Den största nackdelen med införandet av regelverket har varit att processen för intern styrning och kontroll tar lång tid att implementera och förankra i organisationen. Det nya arbetssättet i sig innebär även ett visst administrativt merarbete. Myndigheterna förefaller ofta ha lagt ner betydande energi på att bygga upp och dokumentera en passande struktur för riskarbetet samt att förankra förändringar i arbetssättet i organisationen. Flertalet av de intervjuade menar dock att arbetet efter cirka två eller tre års erfarenhet och rutin börjar fungera effektivare och att resursinsatserna

43 2 kap. 8 § förordning (2000:605) om årsredovisning och budgetunderlag.

44 Jämför med ”Riksrevisorernas årliga rapport 2009”, s. 26.

efterhand kan komma att minska ytterligare. Någon enstaka myndighet avviker från de övriga och förefaller ha behov av ytterligare personalresurser för det nya arbetssättet. Då ESV har bett de intervjuade att bedöma huruvida nyttan av det nya arbetssättet motiverar resursinsatsen betonar de intervjuade i princip samstämmigt att nyttan överväger.

#### 4.2.5 Utmaning att hitta rätt ambitionsnivå

Flera av myndigheterna i fallstudien uppger att de vid införandet av regelverket var sökande och saknade råd och stöd om hur processen för intern styrning och kontroll skulle implementeras i myndigheten. I samband med detta bildade några av myndigheterna ett nätverk för att tillsammans bistå varandra med erfarenheter.

En generell utmaning för flertalet myndigheter tycks ha varit att hitta en ambitionsnivå och en struktur som passar myndigheten och som inte tar omotiverat mycket resurser i anspråk. Flera intervjupersoner betonar att det inledningsvis funnits en tendens till överambition. Ett antal myndigheter förefaller till en början ha tillämpat en ”nerifrån-upp-inriktat” arbetssätt vilket involverar ett större antal medarbetare i riskanalysarbetet. Under seminarier har händelser och risker identifierats och möjliga kontrollåtgärder tagits fram. Informationen från dessa seminarier har sedan förmedlats uppåt i organisationen. Flera myndigheter har dock upplevt likartade nackdelar med detta arbetssätt, bland annat att tidsåtgången för personalen lätt blir omfattande, men också att processen för intern styrning och kontroll tillförs en stor mängd information utan tillräckligt värde. Informationen har i många fall varit administrativt betungande att hantera. Många av de hundratals händelser och risker som identifieras sällas bort eller läggs i efterhand ihop av utsedda samordnare eller chefer då de bedöms vara mindre relevanta sett ur ett övergripande perspektiv.

Myndigheterna i studien har efterhand hittat olika sätt att hantera svårigheter med att få in för mycket och ostrukturerad information av detta slag. Ett exempel är en myndighet som försökt att begränsa det omfattande antalet delmål som myndigheten lägger till grund för riskanalysen. Andra myndigheter har som ramar för riskarbetet bestämt riskområden under vilka händelserna/riskerna ska placeras. Detta kan ske genom att ledningen bedömer vilka riskområden (till exempel särskilda, verksamheter, perspektiv eller personalgrupper) som är särskilt viktiga eller risktyngda och som bör utgöra utgångspunkt för en vidare analys. Som en intervjuperson uttrycker det:

”Det är viktigt att ringa in de stora sjoken och sedan borra sig ner där. För tar man över hela området då kommer man att drunkna.”

Myndigheter har också varierat mellan att arbeta med ett uppifrån- och ner- respektive ett nerifrån- och upp-perspektiv. Till exempel planerar CSN att vart tredje år

genomföra fördjupande analyser med hjälp av bredare personalgrupper i regionerna. Övriga år fokuserar CSN istället på att uppdatera riskanalyserna med hjälp av utvalda nyckelpersoner på central nivå. Intervjuerna ger sammantaget bilden av att myndigheterna har anpassat strukturen för arbetet efter verksamhetens förutsättningar och behov. Flera betonar vikten av att hitta ett arbetssätt som är funktionellt och enkelt. ”Det viktiga är att inte överjobba det”, poängterar en intervjuperson.

Trots att medvetenheten om risker har ökat enligt några av de intervjuade har ESV inte fått intrycket att det direkta arbetet med riskanalyser enligt FISK inbegriper flertalet medarbetare i myndigheterna som studerats. Istället tycks det vara en uppgift som i huvudsak hanteras av chefer och personer med särskilt ansvar på olika nivåer. Flest personer berörs vid särskilda tillfällen i anknytning till det löpande verksamhetsplaneringsarbetet.

#### 4.2.6 Möjlighet till handlingsfrihet och verksamhetsanpassning

Myndigheterna i studien styrs på olika sätt. Några myndigheter tillämpar en relativt heltäckande mål- och resultatstyrning i kombination med annan styrning. Andra myndigheter styr sina verksamheter i högre utsträckning genom regler, uppgifter och uppdrag och i mindre utsträckning genom en utvecklad mål- och resultatstyrning.

Av föreskrifterna till FISK framgår att riskanalysen ska utgå från att verksamhetens ”mål” inte uppnås och att målen i sin tur ska relateras till verksamhetskraven i myndighetsförordningen.<sup>45</sup> ESV har med anledning av detta frågat om myndigheterna upplevt ett ökat tryck av att tillämpa mål- och resultatstyrning som styrmodell.

I intervjuerna framgår att frågan inte är särskilt problematisk i praktiken. Nästan samtliga vi talat med menar att ISK-regelverket inte ställer krav på en särskild styrmodell utan i praktiken fungerar som *en ram* för arbetet med intern styrning och kontroll. I en av de myndigheter som använder sig av en utvecklad målstyrning, får dock tanken visst medhåll. Myndigheten har, med anledning av att regeringen tagit bort ett stort antal mål från regleringsbrevet, valt att utveckla dessa mål i interna styrdokument i stället. Dessa mål utgör i sin tur utgångspunkt för arbetet i enlighet med FISK. Samtidigt visar intervjuerna att andra myndigheter, som saknar en tydlig målstyrning, har valt att hantera arbetet annorlunda. I de fall verksamheten är starkt regelstyrd, faller det sig till exempel naturligt att lägga större vikt vid risker som är kopplade till att regler inte efterlevs.

#### 4.2.7 Olika utvecklingsbehov enligt myndigheterna

Trots den generellt positiva bilden framhåller intervjuade att det finns vissa behov av att se över normeringen generellt och stödet för att tillämpa densamma. Några

<sup>45</sup> Från och med den 1 januari 2011 kommer föreskrifterna till 3 § förordning (2007:603) om intern styrning och kontroll att ange att myndighetens ”uppgifter” och ”mål” ska utgöra en utgångspunkt för riskanalyserna.

av behoven förefaller vara särskilt viktiga för specifika verksamheter. Andra behov är mer generella.

Ett generellt behov som framgått av intervjuerna är behovet av att klargöra innebörden av begreppet betryggande intern styrning och kontroll. I studien har det framkommit att myndigheterna, i avsaknad av en tydlig norm för vad en betryggande intern styrning och kontroll innebär, skapar egna normer för ledningens bedömning i årsredovisningen. Ytterligare ett behov som förefaller finnas är ett utökat stöd för myndigheternas arbete med dokumentation och uppföljning. Några myndigheter betonar att myndigheterna hanterar de övriga momenten i processen väl.

Något som återkommer i några av fallstudierna är behovet av råd och stöd för hur myndigheterna bättre ska kunna samordna arbetet enligt FISK med andra externa krav på riskanalyser i verksamheten<sup>46</sup>. Flera myndigheter upplever att kraven överlappar varandra och att det är oklart på vilket sätt samordning bör ske.

Några personer upplever att handledningen om intern styrning och kontroll i vissa avseenden kan skapa ett tryck mot ett alltför omfattande arbete på myndigheterna. Det gäller bland annat i fråga om hur myndigheterna bör dokumentera processen, men även med avseende på vissa formuleringar.<sup>47</sup> I sammanhanget har även Riksrevisionens granskningsarbete betydelse då Riksrevisionen, med dess tolkning av regelverket, i praktiken har stark påverkan på hur myndigheterna väljer att inrikta sitt arbete med intern styrning och kontroll. Av intervjuerna framgår att det i första hand är Riksrevisionens årliga revision, inte Regeringskansliet, som uttrycker synpunkter på myndigheternas arbete i enlighet med FISK. Det finns också en påtaglig lyhördhet inför eventuella invändningar och påpekanden från revisionen. Några personer betonar dock att revisionen kan ha ett alltför formbundet perspektiv på hur arbetet med intern styrning och kontroll ska bedrivas på myndigheterna.

#### 4.2.8 Intern styrning och kontroll kan vara en pedagogisk utmaning

En utmaning som några av de intervjuade uppmärksammar är regelverkets språkbruk. Att FISK fokuserar på negativa händelser, i termer av ”risker” och inte möjligheter och att förordningen använder begrepp som ”kontroll” snarare än att lyfta fram vikten av förtroende. Som en tjänsteman uttrycker det: ”intern styrning och kontroll låter ekonomiskt tråkigt och gör att man tröttnar innan man har börjat”. En annan intervjuperson utvecklar:

”De begrepp som regelverket och handledningen använder sig av är allt för revisionsbaserade. Istället för riskanalys bör det vara risk- och framgångsanalys. Första gången man läste handledningen trodde man att det var ett nytt kontrollverktyg.”

<sup>46</sup> Det avser bland annat förordningen (1995:1300) om statliga myndigheters riskhantering och förordningen (2006:942) om krisberedskap och höjd beredskap.

<sup>47</sup> ESV 2009:38, ”Handledning – intern styrning och kontroll”.

Som citatet indikerar kan införandet av regelverket bli en pedagogisk utmaning. Begreppen riskerar att förstärka uppfattningen att ISK-regelverket utgör ett ”nytt kontrollverktyg”, inte – vilket skulle vara en gångbar och mer positiv tolkning – ett ramverk till myndigheternas förfogande som syftar till att öka förutsättningarna för att myndigheten ska kunna utföra sitt uppdrag i enlighet med verksamhetskraven.

För vissa av myndigheterna i studien förefaller terminologin som används i ISK-regelverket inte vara något problem, då den inte avviker från vad som är brukligt i organisationen. Övriga förefaller hantera språkliga motsättningar genom att anpassa hur de använder begreppen. I ett flertal myndigheter är begrepp som ”intern styrning och kontroll” eller ”Fisken” något som enbart används och förstås av direkt involverade tjänstemän och chefer på central nivå. En intervjuad tillägger:

”Om man ska arbeta med Fisken längre ner i organisationen är det viktigt att växla på form och språk. [...] Man måste paketera det som något annat.”

Bland de personer ESV talat med framgår med tydlighet att det framförallt är riskarbetets koppling till verksamhetens samhällliga uppdrag som kan skapa engagemang för arbetssättet. Flera personer betonar av samma anledning vikten av att integrera arbetet med risker i det löpande verksamhetsplanerings- och uppföljningsarbetet. En intervjuad framhåller att det är detta som skiljer arbetet med FISK från att bli ytterligare en skrivbordsprodukt.

”Enhetscheferna börjar se nyttan med Fisken, med tanke på att man kör ihop det med verksamhetsplaneringen. Man har mycket att vinna på det. Verksamhetsplaneringen är ju i sig mycket mer intressant än Fisken för cheferna.”

Flera av de studerade myndigheterna undviker också att, i ord och handling, särskilja ”riskarbetet” eller ”intern styrning och kontroll” från det ordinarie arbetet med verksamhetsplanering och uppföljning.

## 5 Regeringens uppföljning av intern styrning och kontroll

### 5.1 ISK-regelverket och regeringens uppföljning

FISK och de samverkande förordningarnas påverkan på de berörda myndigheternas interna styrning och kontroll är uppenbar, då det är just detta som är i fokus för regleringarna. När det gäller frågan om vilken påverkan regelverket har fått för regeringen handlar det framförallt om i vilken utsträckning det påverkat regeringens beslutsunderlag. Med införandet av regelverket har bland annat två regleringar tillkommit som skulle kunna ha en betydelse i detta avseende. Det ena är kravet på myndighetsledningarnas bedömning av den interna styrningen och kontrollen i samband med årsredovisningens undertecknande.<sup>48</sup> Det andra är kravet på dokumentation av myndigheternas arbete med intern styrning och kontroll.<sup>49</sup> Även om dokumentationen inte är tänkt att redovisas till regeringen skulle den vid behov kunna efterfrågas av Regeringskansliets tjänstemän som underlag för styrning av myndigheterna.

I departementsskrivelsen som ligger till grund för ISK-regelverket, framförde arbetsgruppen att det underlag som skulle bli resultatet av ett införande skulle utgöra ett viktigt underlag för regeringens styrning av myndigheterna.<sup>50</sup> Arbetsgruppen beskrev dock inte närmare vilka underlag som åsyftades i dessa fall eller hur det i så fall skulle användas. Dessutom menade de att regelverket skulle kunna tillfredsställa regeringens behov av att få en bild av den interna styrningen och kontrollen ”ur ett samlat statligt perspektiv”.<sup>51</sup> När det gäller bedömningsmeningarnas tillkomst var ett avgörande motiv för regeringen att, inför riksdagen och EU-kommissionen, kunna intyga att det för de myndigheter som hanterar EU-medel finns ett system för intern styrning och kontroll.<sup>52</sup>

### 5.2 Reglering av information till regeringen

En utgångspunkt för Regeringskansliets arbete med uppföljning av intern styrning och kontroll är hur regeringens och myndigheternas arbete är reglerat i detta avseende. Regeringskansliets skyldigheter att inhämta information från myndigheterna regleras på en övergripande nivå i regeringsformen (RF). Av RF 7:2 framgår till exempel att regeringen vid beredningen av regeringsärenden är skyldig att inhämta behövliga upplysningar från berörda myndigheter.

Myndigheternas informationsskyldighet gentemot regeringen regleras, utöver ISK-regelverket, på ett grundläggande sätt i ett antal förordningar. Några

48 Förordning (2000:605) om årsredovisning och budgetunderlag.

49 Förordning (2007:603) om intern styrning och kontroll.

50 Ds 2006:15, ”Intern styrning och kontroll i staten”, s. 10.

51 Ibid. s. 46.

52 Prop. 2008/09:1, s. 290.

av dessa regler berör delvis krav på information som kan uppstå i samband med analyser av verksamhetens risker, i enlighet med FISK. Det gäller bland annat regleringen av budgetunderlaget i förordning (2000:605) om årsredovisning och budgetunderlag. Här framgår att myndigheten ska pröva ändamålsenligheten i reglerna som styr verksamheten och vid behov föreslå regelförändringar samt att myndigheten ska ge förslag till finansiering av verksamheten under en kommande treårsperiod.<sup>53</sup> I samma förordning regleras dessutom att myndigheten i årsredovisningen ska lämna information ”om andra förhållanden av väsentlig betydelse för regeringens uppföljning och prövning av verksamheten”<sup>54</sup>. I myndighetsförordningen (2007:515) anges vidare att myndigheten ”skall tillhandahålla information om myndighetens verksamhet och följa sådana förhållanden utanför myndigheten som har betydelse för verksamheten”<sup>55</sup>. Reglerna om myndigheters informationsskyldighet saknar direkta hänvisningar till FISK och gäller för samtliga myndigheter.

### 5.3 Ingen större påverkan på kommunikationen

Intervjuerna visar att frågor om myndigheters arbete för att hantera risker redan tidigare utgjort *en* del av den löpande kommunikationen mellan myndigheterna och Regeringskansliet. Med utgångspunkt i de intervjusvar vi har fått tycks inte införandet av ISK-regelverket ha förändrat detta förhållande på något avgörande sätt. Informationsutbytet gällande risker och myndigheternas interna styrning och kontroll sker idag precis som tidigare såväl genom formella kontakter inom ramen för budgetprocessen – till exempel i budgetunderlaget, särskilda skrivelser eller myndighetsdialogen<sup>56</sup> – som genom informella kontakter som tas löpande under året. Vår studie visar också att formerna för kommunikationen mellan myndigheter och enheter på departementen varierar. Hur och vad som kommuniceras avgörs i stor utsträckning av vad de olika parterna för tillfället efterfrågar och vad de ser som väsentligt att uppmärksamma mottagaren på. Det innebär att kommunikationen många gånger kan vara fokuserad på särskilda risker eller riskområden som upplevs som intressanta för endera parten.

Som vägledning till myndighetsdialogen finns ett cirkulär utgivet av Finansdepartementet som bland annat ger förslag till struktur och innehåll i dialogen. Cirkuläret berör frågor om intern styrning och kontroll, men utan explicit koppling till FISK. I cirkuläret poängteras även behovet av att dialogen verksamhetsanpassas.<sup>57</sup> Som några tjänstemän poängterar i intervjuerna skiljer sig dialogens utformning mellan olika delar av Regeringskansliet beroende på vilka förutsättningar och behov som finns. Frågor som berör risker och intern styrning och

53 9 kap. förordning (2000:605) om årsredovisning och budgetunderlag. Utöver budgetunderlaget reglerar 9 kap. även underlag för fördjupad prövning, men det är sällan bestämmelserna för fördjupad prövning används i praktiken.

54 2 kap 4 § fjärde stycket förordning (2000:605) om årsredovisning och budgetunderlag.

55 6 § andra stycket myndighetsförordningen (2007:515).

56 Tidigare mål- och resultatdialog.

57 Finansdepartementet, cirkulär Fi 2010:2.

kontroll kan också diskuteras i andra termer och utan tydlig hänvisning till FISK. Flera framhåller att de ofta pratar om problem eller framgångsfaktorer snarare än risker.

Regeringens bild av den interna styrningen och kontrollen i myndigheten bygger inte enbart på information som förmedlas från myndigheten själv. Av intervjuerna framkommer bland annat att tjänstemännen ser Riksrevisionens årliga revisionsrapporter som ett viktigt komplement till hur myndigheterna själva hanterar frågan. Vidare tar enskilda berörda tjänstemän med intresse del av granskningsrapporter och externa utvärderingar som på olika sätt berör myndigheternas interna styrning och kontroll. Därutöver hämtar tjänstemännen in information från en mängd olika kanaler som kan forma regeringens bild av myndigheternas risker och intern styrning och kontroll av verksamheten, bland annat massmedia.

#### 5.4 Dokumentation av indirekt betydelse för regeringen

Dokumentationen enligt kraven i FISK kan sägas ha en indirekt betydelse för Regeringskansliet, då det bland annat utgör ett underlag för Riksrevisionens granskningar. Enligt intervjuerna har tjänstemännen däremot inget direkt behov av att ta del av dokumentationen. En myndighetshandläggare betonar att "...[d]et skulle vara udda att begära in information på den detaljeringsnivån". Några framhåller att det saknas tid för djupare analyser av myndighetens verksamhet. Bristen på efterfrågan kan möjligen även ha att göra med en farhåga att uppfattas som styrande från departementets sida sett. En handläggare betonar att det råder olika syn på hur tjänstemännen på Regeringskansliet bör hantera frågan, men att det kan vara känsligt att "fråga för mycket" om myndigheternas interna processer. Några tjänstemän har dock – och ofta på myndigheternas eget initiativ – informerat sig särskilt om myndigheternas arbete med intern styrning och kontroll på annat sätt, till exempel genom muntliga föredragningar. Departementstjänstemännens intresse hänger i sin tur ihop med vilken bild tjänstemannen har av myndigheternas arbete med dessa frågor och kontakten med myndigheten. Efterfrågan är naturligtvis större om det framkommit brister i myndighetens arbete och om det politiska intresset för frågan finns.

#### 5.5 Bedömningsmeningen fyller olika funktioner

Införandet av ett krav på myndighetsledningarnas bedömning av den interna styrningen och kontrollen i årsredovisningen uppskattas av de flesta departementstjänstemän vi talat med. Flertalet betonar att de är positiva till att ett krav på en bedömningsmening finns, bland annat för att det ger tyngd åt bedömningen. Ytterligare en positiv aspekt som framkommer är att kravet på bedömning tydliggör att det är myndighetsledningen som ansvarar för den interna styrningen och kontrollen. Följande citat från en tjänsteman överensstämmer med vad flera andra intervjuade framfört.

”Bedömningsmeningen är väl bra för att vi har fått en garanti av att allt är ok, eller ledningen bedömer i alla fall att det är så. Det blir en viss trygghet. Man binder ju upp chefen. Det är klart att internkontrollen kan brista ändå, men det är bättre med en bedömning än utan.”

I sammanhanget betonar tjänstemännen att det är den samlade informationen som skapar en bild av den interna styrningen och kontrollen i myndigheten. Bedömningsmeningen utgör en av flera källor och den kan i sin tur utgöra en utgångspunkt för diskussion med myndigheten i fråga. Flera betonar vikten av att ta del av Riksrevisionens iakttagelser, men löpande kontakter med olika aktörer och information som på annat sätt kommer departementstjänstemännen till del under året är också av stor betydelse.

Bedömningsmeningarna har minst ett ytterligare användningsområde. På basis av bedömningarna från de myndighetsledningar som ansvarar för hantering av EU-medel lämnar regeringen numera i årsredovisningen för staten ett intygande om att det finns ett system för intern styrning och kontroll för hanteringen av EU-medel.<sup>58</sup>

I övrigt har vi inte studerat hur bedömningsmeningarna kan utnyttjas för att ge en samlad bild av den interna styrningen och kontrollen i staten, något som arbetsgruppen framförde som ett motiv till införandet.<sup>59</sup> De flesta departementstjänstemän som intervjuats i studien fokuserar i huvudsak på frågor som berör mer avgränsade verksamheter och styrning av enskilda myndigheter.

## **5.6 Intern styrning och kontroll – på en armlängds avstånd från Regeringskansliet**

De intervjuade departementstjänstemännen är i princip samstämmigt positiva till att regelverket för intern styrning och kontroll infördes. Men de positiva omdömena grundar sig framförallt på att ramverket av tjänstemännen uppfattas ha haft en gynnsam påverkan på myndigheternas styrning, inte regeringens uppföljning och styrning av arbetet med intern styrning och kontroll.

”Det revolutionerade inte styrningen. Det var i så fall inom myndigheten själv. Hur det kopplade till vår styrning, det var inte ett lika stort steg.”

Myndigheternas arbete i enlighet med FISK hanterar Regeringskansliet i likhet med andra frågor som är delegerade till myndigheterna, på en ”armlängds avstånd”. Det innebär att myndigheterna i normalfallet tillåts sköta frågorna själva, men att Regeringskansliet vid behov kan lyfta frågorna till sig för att få mer information och påverka utvecklingen. Flera tjänstemän betonar också det fortsatta

<sup>58</sup> Intygandet lämnar regeringen till riksdagen. Kopior lämnas för kännedom till kommissionen och till europeiska revisionsrätten (prop. 2008/09, s. 290).

<sup>59</sup> Ds 2006:15, ”Intern styrning och kontroll i staten”

behovet av flexibilitet gällande regeringens informationskrav och styrning inom området intern styrning och kontroll. Intervjuade påpekar också att det är av stor betydelse vid vilken tidpunkt och i vilket sammanhang information kommer in i Regeringskansliets arbete.

Idag hanteras myndigheterna på olika sätt, bland annat med utgångspunkt i vilka erfarenheter som tjänstemännen har av myndigheternas förmåga att hantera risker. Brister i den interna styrningen och kontrollen kan till exempel föranleda att departementet ställer särskilda krav på återrapportering av myndigheternas arbete med intern styrning och kontroll. I enstaka exempel framkommer att så varit fallet. I flertalet fall förefaller dock tjänstemännen förlita sig på myndigheternas eget omdöme och på att befintliga informationskanaler kan fånga upp eventuella problem. Eller som två tjänstemän uttrycker det:

”Vi litar på myndigheterna själva. Vi har inte haft ett skäl att gå in och rota i det. Det har mer varit Riksrevisionens roll. Vi har följt arbetet på håll, och sett att det är ett välfungerande arbete”

”Vad det handlar om är att det ska finnas rätt människor på myndigheterna som flaggar för att saker inte står rätt till. Och Riksrevisionen har också stor betydelse.”

Huruvida det finns behov av ytterligare information gällande intern styrning och kontroll från myndigheternas årsredovisningar råder det delade uppfattningar om. Flertalet menar att bedömningen från myndighetsledningen räcker och att ett generellt krav skulle generera onödigt information, andra menar att det framförallt är myndigheternas beskrivningar av arbetet med intern styrning och kontroll, inte bedömningsmeningen, som är av störst intresse i deras fall.



## 6 Sammanfattande iakttagelser och bedömningar

### 6.1 Utgångspunkter

Syftet med studien har varit att öka kunskapen om hur regeringens uppföljning och myndigheternas interna styrning förändrats efter införandet av ISK-regelverket och bedöma om det finns fortsatta utvecklingsbehov. Följande tre frågeställningar har utgjort en utgångspunkt för studien:

- Vad har införandet av regelverket för intern styrning och kontroll haft för inverkan på myndigheternas interna styrning?
- Vilken påverkan har införandet av regelverket haft på regeringens uppföljning av myndigheternas interna styrning och kontroll?
- Finns det behov av att förändra regelverket eller att vidta andra åtgärder för att utveckla arbetet med intern styrning och kontroll?

En väsentlig aspekt av den första frågan har varit om regelverket påverkat myndigheternas handlingsfrihet och möjligheter att hitta verksamhetsanpassade interna styrmetoder.

### 6.2 Myndigheternas interna styrning

#### 6.2.1 En positiv påverkan på styrningen

ESV:s fallstudie av åtta myndigheter visar att medarbetare och chefer som arbetar mer operativt med styrning på olika nivåer upplever att FISK samt tillhörande regelverk haft en positiv inverkan på styrningen av verksamheten. Detta bekräftas i sin tur av enkätsvaren från 50 av internrevisionsmyndigheterna. Samtidigt är det väsentligt att påpeka att intern styrning och kontroll inte är någonting nytt för de myndigheter som ingår i ESV:s studie.

Införandet av regelverket för intern styrning och kontroll tycks framförallt ha inneburit att strukturen för den interna styrningen och kontrollen inom myndigheterna har blivit tydligare och att graden av systematik med vilken myndigheterna arbetar med risker har ökat generellt. Utgångspunkten för ett mer systematiskt riskarbete har också breddats för myndigheterna genom att riskanalyserna, enligt FISK, nu har en direkt koppling till myndighetens grundläggande uppgifter och de verksamhetskrav som regeringen ställer. I flertalet av myndigheterna förefaller riskhanteringen ha integrerats i myndigheternas modell för verksamhetsstyrning och uppföljning. Förändringarna har i sin tur inneburit ett antal fördelar, till exempel ökad möjlighet till överblick över risker och prioritering mellan risker och åtgärder inom olika delar av myndigheten. Myndigheterna har fram tills idag successivt utvecklat och anpassat sina tillvägagångssätt och med det har nyttan också blivit tydligare för de inblandade. Fallstudierna visar att myndigheterna

behövt tid på sig att finna formerna för arbetet, men att arbetsätten har mognat efterhand som myndigheterna fått erfarenhet av arbetet.<sup>60</sup>

Myndighetsledningens engagemang för den interna styrningen och kontrollen förefaller också ha ökat på flera av myndigheterna. En avgörande orsak tycks vara det nya kravet på att myndighetsledningen i samband med årsredovisningens undertecknande ska göra en bedömning huruvida den interna styrningen och kontroll är betryggande.

Bland nackdelarna med införandet av regelverket framför de intervjuade att införandet har följts av en resurskrävande implementering och att processen för intern styrning och kontroll kan innebära visst administrativt merarbete. De intervjuade gör dock själva bedömningen att kostnaden motiveras av de fördelar som arbetssättet ger.

### 6.2.2 Några framgångsfaktorer av betydelse

ESV kan se några möjliga förklaringar till att de intervjuade generellt är positiva till införandet av det nya regelverket. Inte helt oväntat visar studien att ledningens inställning och engagemang är av betydelse för att arbetet ska upplevas som lyckat. Bland myndigheterna ESV undersökt förefaller det finnas flera goda exempel där en *engagerad ledning* har gett stöd åt arbetet. I ett enstaka fall har studien visat att ett bristande stöd från ledningen medfört svårigheter att få det förändrade arbetssättet att vinna gehör i organisationen.

En annan viktig faktor förefaller vara att personerna upplever en tydligare *koppling mellan riskarbetet och det övriga arbetet med planering styrning och uppföljning* av verksamheten. Flera betonar i sammanhanget att det är den tydliga kopplingen till myndighetens mål och uppgifter som motiverar medarbetare och chefer att arbeta i enlighet med regelverket.

Dessutom tycks inställningen att *arbetet kan och bör genomföras på ett pragmatiskt sätt*, med fokus på att hitta en balans mellan kostnad och nytta, vara av betydelse. Studien indikerar också att myndigheterna valt olika lösningar för arbetet för att det ska passa verksamhetens förutsättningar och behov.

### 6.2.3 Ett ramverk möjligt att anpassa efter verksamhetens behov

I stort sett samtliga intervjuade är eniga om att regelverket i praktiken utgör en ram för arbetet, och inte upplevs som onödigt detaljstyrande. ESV:s bedömning är också att ISK-regelverket i praktiken ger myndigheterna fortsatt stor handlingsfrihet och möjligheter till verksamhetsanpassning, och inte innebär något hinder i detta avseende. Farhågorna, som en del remissinstanser gett uttryck för, om att regelverket skulle innebära ett hinder för verksamhetsanpassad intern styrning har därför inte bekräftats av studien.<sup>61</sup> Tilläggas bör dock att några personer i studien

60 Även Riksrevisionen har noterat att internrevisionsmyndigheterna kommit längre i sitt arbete med intern styrning och kontroll 2009 än föregående år (Riksrevisorernas årliga rapport 2010, s. 13)

61 Ds 2006:15, "Intern styrning och kontroll i staten".

betonat att normeringen av hur vissa moment av processen bör tillämpas, till exempel i form av ESV:s handledning, kan komma att tolkas på ett alltför ambitiöst sätt. Det gäller bland annat frågan om hur och i vilken omfattning arbetet ska dokumenteras. I detta sammanhang är även Riksrevisionens roll betydelsefull, då studien visar att den årliga revisionens iakttagelser och bedömningar, som baseras på normeringen inom området, i praktiken kan bli styrande för hur myndigheterna väljer att bedriva sitt arbete med intern styrning och kontroll.

### 6.3 Regeringens uppföljning av intern styrning och kontroll

#### 6.3.1 Regeringens uppföljning har inte påverkats i stort

När det gäller regeringens arbete har ramverket inte haft samma direkta effekt som för myndigheterna. Intervjuade tjänstemän på Regeringskansliet är dock generellt positiva till införandet av regelverket och menar, precis som myndigheterna i studien, att det haft en gynnsam effekt på myndigheternas interna arbete.

Enligt iakttagelserna i studien hanteras regeringens informationsförsörjning avseende frågor som berör intern styrning och kontroll i hög utsträckning som tidigare. Från myndigheterna har information av detta slag förmedlats till exempel genom budgetunderlag och myndighetsdialoger (tidigare mål- och resultatdialoger), men även i informella kontakter som tas mellan tjänstemän på myndigheter och Regeringskansliet under årets gång. Detta är en kommunikation som i hög utsträckning överlåter åt myndigheterna och departementet att bedöma om det finns information av väsentlig betydelse att delge eller efterfråga från motparten.<sup>62</sup> Kommunikationen varierar dessutom mellan myndigheter och olika delar av departementet och sker utan någon enhetlig terminologi. Av intervjuerna framkommer också att det är av stor betydelse för departementstjänstemän att få kompletterande information från andra aktörer än myndigheten. Flera betonar till exempel den årliga revisionens roll, men utvärderingar och granskningsrapporter som berör i myndighetens verksamhet kan också vara av intresse.

#### 6.3.2 Användningen av bedömningsmeningen och dokumentationen

Enligt ESV:s bedömning har ISK-regelverket, med dess krav på bland annat dokumentation av processen och myndighetsledningens bedömning, medfört en ökad transparens inom området. Regeringens möjligheter att ta del av information som berör myndigheters interna styrning och kontroll har därmed blivit större.

ESV kan konstatera att dokumentationen enligt kraven i FISK framförallt är av indirekt betydelse för Regeringskansliets tjänstemän i deras uppföljning av myndigheternas arbete med intern styrning och kontroll. Dokumentationen används bland annat som underlag för den externa revisionens granskningar. Bedömningsmeningarna förefaller i sin tur fylla olika funktioner i regeringens arbete.

<sup>62</sup> De övergripande regleringarna återfinns bland annat i förordning (2000:605) om årsredovisning och budgetunderlag samt myndighetsförordningen (2007:515).

Bland annat ligger de till grund för ett nationellt intygande av Sveriges hantering av EU-medel. En direkt funktion som bedömningsmeningen har är att den bidrar till departementstjänstemännens bild av respektive myndighetens interna styrning och kontroll. Att det är myndighetsledningens bedömning ger tyngd åt informationen. Bedömningen kan utgöra en utgångspunkt för kommunikationen med myndigheten men stäms av mot information som kommer från annat håll. Av betydelse är bland annat revisionens årliga granskningar av årsredovisningen och löpande myndighetskontakter under året.

I sammanhanget är det värt att betona att enskilda bedömningar inte går att jämföra eller aggregera på ett enkelt sätt, då tolkningarna av vad som utgör en betryggande intern styrning och kontroll, enligt studiens iakttagelser, kan skilja sig åt mellan myndigheter.

Det finns också anledning att vara uppmärksam på ledningens möjlighet att bedöma verksamhetens interna styrning och kontroll i enskilda fall. Ett exempel kan vara risker att den interna kommunikationen inte fungerar tillräckligt väl trots att en formell struktur finns på plats. Att information kan omtolkas genom olika nivåer i en organisation är ett känt fenomen inom organisationsforskningen.<sup>63</sup> Av ett av studiens fall framkommer till exempel att det rådande arbetsklimatet inom myndigheten kan hämma enskilda individer att påtala problem inför överordnade chefer. I detta ligger en potentiell motsättning. Samtidigt som ett system motsvarande det som byggs upp genom införandet av ISK-regelverket, på goda grunder, kan skapa ett större förtroende för myndigheternas förmåga att hantera sin interna styrning och kontroll, kan systemet, om viktiga förutsättningar saknas, förmedla en bild av en betryggande intern styrning och kontroll som inte fullständigt återspeglar verkligheten. Bland annat den årliga revisionens möjligheter att fånga dessa problem är därför av stor betydelse för att komplettera myndigheternas bilder. Det är dock oklart i vilken utsträckning den årliga revisionen kan eller bör motsvara förväntningarna i detta hänseende.

### 6.3.3 Behov av tryck från utomstående

Med utgångspunkt i intervjuerna på såväl myndigheter som departement bedömer ESV också att det behövs ett utomstående tryck för att intresset kring intern styrning och kontroll inte ska svalna. Det faktum att regelverket nyligen införts har medfört en ökad fokusering på området, men efterhand kan intresset riskera att minska.

Ett sätt att behålla ett tryck är att förmå regeringen att mer aktivt utöva en sorts ”tillsynsroll” när det gäller riskhanteringen enligt ISK-regelverket. Studien indikerar att denna roll skulle kunna utvecklas i vissa avseenden. Bland annat anser ESV att en ökad förståelse för vad arbetet i enlighet med ISK-regelverket

<sup>63</sup> Se Stefan Holgerssons (2005) avhandling om Polisen för ett empiriskt exempel.

innebär kan förstärka Regeringskansliets roll. Det handlar i stor utsträckning om en utvecklad förmåga att begära in rätt typ av information från myndigheterna. Det berör bland annat hur Regeringskansliet kan hantera frågor om intern styrning och kontroll i myndighetsdialogen. I dagsläget tas vissa aspekter upp i den vägledning som ges ut av Finansdepartementet. Regeringskansliets förmåga att ställa rätt frågor i denna dialog skulle dock sannolikt kunna stärkas.

Ytterligare ett sätt att skapa ett fortsatt tryck är att normera inom området. Med utgångspunkt i intervjuerna har ESV inte fått indikationer på att det finns behov av att utveckla nya generella krav avseende redovisningen av intern styrning och kontroll. Informationsbehovet varierar från fall till fall och regeringen kan också begära in särskild information som berör myndigheternas arbete med intern styrning och kontroll. Med hänsyn till behovet av att verksamhetsanpassa styrningen är det väsentligt att regeringen vid behov av ytterligare normering överväger om inte specifika krav kan utgöra ett alternativ till generella regleringar.

## **6.4 Avslutning**

### **6.4.1 Studiens möjligheter och begränsningar**

Studien bygger i huvudsak på intervjuer med tjänstemän, som på olika sätt är involverade i styrningen av myndigheterna, samt genomläsning av dokumentation kring myndigheternas interna styrning och kontroll. För läsaren är det dock relevant att förstå vilka begränsningar angreppssättet ger för att få svar på frågeställningarna.

Vad studien visar framförallt är att ett antal myndigheter med olika typer av verksamheter och styrmodeller har kommit långt i fråga om att skapa ett arbetsätt för intern styrning och kontroll, enligt FISK, som de själva upplever är positivt för styrningen. Införandet av regelverket tycks bland annat ha satt frågor om intern styrning och kontroll på dagordningen hos ett antal myndighetsledningar, bland annat som en konsekvens av kravet på myndighetsledningens bedömning av den interna styrningen och kontrollen i årsredovisningen. Studien indikerar därmed att införandet av ramverket ökat förutsättningarna för internrevisionsmyndigheterna att kunna skapa en god intern styrning och kontroll i verksamheterna. Med utgångspunkt i dessa iakttagelser, ser ESV i nuläget inga behov av genomgripande förändringar av hur regeringen reglerar intern styrning och kontroll. I enlighet med vad vi beskrivit ovan finns det däremot motiv att utveckla vissa delar av arbetet, till exempel att se huruvida begrepp som betryggande intern styrning och kontroll kan tydliggöras på ett bättre sätt. Det finns sannolikt också behov av att öka Regeringskansliets förståelse för området och stärka dess förmåga att utöva en form av tillsyn över myndigheternas arbete med intern styrning och kontroll.

Angreppssättet medför dock svårigheter att visa hur myndigheterna i fallstudien konkret hanterat risker i verksamheten (framförallt på lägre nivå i myndig-

heten) samt om den interna styrningen och kontrollen uppvisar brister i detta hänseende. Detta kan vara brister som inte nödvändigtvis framgår efter en genomläsning av myndighetens dokumentation, eller av ledningens bedömning. I en sådan studie skulle sannolikt undersökningsområdet behöva avgränsas betydligt, till exempel till att inbegripa hur ett urval av risker inom en eller ett fåtal verksamheter hanteras.

#### 6.4.2 Vikten av ett stöd för myndigheterna

En ständig utmaning för styrsystemet i stort – regelverket samt ESV och den externa revisionens roll inräknade – är att ge myndigheterna rätt förutsättningar och incitament att uppnå samtliga relevanta aspekter av en betryggande intern styrning och kontroll. Med andra ord är det väsentligt att systemet inte enbart fokuserar på delar som regleras och kan utgöra en utgångspunkt för årlig revision utan även på andra grundläggande förutsättningar som behövs för en betryggande intern styrning och kontroll, såsom en god intern miljö samt en välfungerande information och kommunikation. Enligt ESV ligger sannolikt den stora utvecklingspotentialen inte i att reglera dessa ”mjukare” aspekter av den interna styrningen och kontrollen, utan snarare att fortsätta utveckla metoder för att ge myndigheterna incitament och förutsättningar att hantera dessa aspekter på motsvarande sätt som för de delar som kan vara föremål för reglering och revision.

ESV och andra myndigheter arbetar idag på olika sätt för att skapa en väl välfungerande intern styrning och kontroll inom myndigheterna. För ESV:s del sker det bland annat genom publikationer, utbildningar, skapande av nätverk men även genom uppdrag att utreda specifika myndigheters interna styrning och kontroll. Studien indikerar vikten av att detta arbete fortsätter och vidareutvecklas.

## Referenser

### Litteratur

- Arbetsgivarverket, 2006-09-25, *Remissvar: Intern styrning och kontroll i staten – förslag till ett gemensamt ramverk* (DS 2006:15).
- COSO, 2007, *Intern styrning och kontroll – sammanhållet ramverk*.  
Nr1 Internrevisorernas skriftserie med översatta COSO-dokument.
- CSN, 2006-09-28, *Intern styrning och kontroll i staten – förslag till ett gemensamt ramverk*.
- Ds 2006:15, Finansdepartementet, *Intern styrning och kontroll i staten – förslag till ett gemensamt ramverk*.
- ESV 2007:23, *Resultat och styrning i statsförvaltningen*.
- ESV 2009:38 *Handledning, Intern styrning och kontroll – ett stöd vid tillämpningen av förordningen om intern styrning och kontroll*.
- ESV 2010:24, *Resultatstyrning i rätt riktning*.
- Finansdepartementet, Cirkulär nr Fi 2010:2, *Vägledning inför mål- och resultatdialogen mellan departementsledning och myndighetschef*.
- Holgersson, Stefan, 2005, *Yrke: POLIS. Yrkeskunskap, motivation, IT-system och andra förutsättningar för polisarbete*. Linköping Studies in Arts and Science, Linköpings universitet.
- Pollitt, Christopher och Bouckaert, Geert, 2004, *Public Management Reform. A Comparative Analysis*. 2<sup>nd</sup> edition, Oxford University Press.
- Regeringens proposition 1987/88:150 med förslag till slutlig reglering av statsbudgeten för budgetåret 1988/89, m. m. (kompletteringsproposition)
- Regeringens proposition 2006/07:1. *Budgetpropositionen för 2007. Förslag till statsbudget för 2007, finansplan, skattefrågor och tilläggsbudget m. m.*
- Regeringens proposition 2007/08:1. *Budgetpropositionen för 2009. Förslag till statsbudget för 2009, finansplan och skattefrågor m. m.*
- Regeringens proposition 2008/09:1. *Budgetpropositionen för 2009. Förslag till statsbudget för 2009, finansplan och skattefrågor m. m.*
- Regeringens proposition 2009/10:1 *Budgetpropositionen för 2010. Förslag till statsbudget för 2010, finansplan och skattefrågor m. m.*
- Regeringens proposition 2009/10:175 *Offentlig förvaltning för demokrati, delaktighet och tillväxt*.
- Regeringens proposition 2010/11:1. *Budgetpropositionen för 2011. Förslag till statsbudget för 2011, finansplan och skattefrågor m. m.*
- Riksrevisionen, *Riksrevisorernas årliga rapport 2009*.
- Riksrevisionen, *Riksrevisorernas årliga rapport 2010*.
- Statskontoret, 2006-09-25, *Intern styrning och kontroll i staten – förslag till ett gemensamt ramverk* (Ds 2006:15).

SOU 2004:23, *Från verksförordning till myndighetsförordning*. Betänkande från Verksförordningsutredningen.

SOU 2007:75, *Att styra staten – regeringens styrning av sin förvaltning*. Betänkande från Styretredningen

Verva 2007:12, *Styrning för ökad effektivitet*.

### Lagar och förordningar

Förordning (1995:1300) om statliga myndigheters riskhantering

Förordning (2000:605) om årsredovisning och budgetunderlag

Förordning (2006:942) om krisberedskap och höjd beredskap

Förordning (2007:603) om intern styrning och kontroll

Internrevisionsförordning (2006:1228)

Myndighetsförordning (2007:515)

Regeringsformen (RF)

### Intervjupersoner

#### Myndigheterna

##### *Centrala studiestödsnämnden (CSN)*

Jan Söderholm, ekonomichef

Mats Löjdahl, chef för internrevisionen

Margareta Holmlund, avdelningschef

Patrik Strid, controller

Jon Larsson, processutvecklare

##### *Försvarets Materielverk*

Anders Sjöborg, chefsjurist

Johan Weidenberg, verkscontroller

Bengt Verlestam, chef för internrevisionen

Annette Andersson, internrevisor

Bo Romedahl, internrevisor

Per Lundin, Chief Risk Officer

Lars Falk stf. enhetschef

Christina Nilsson, ekonom

##### *Kriminalvården*

Marie Heiborn, enhetschef

Johan Modin, tf. chef för internrevisionen

Elisabeth Hoffrén, internrevisor

Josefin Barajas, controller

Catarina Fredriksson, utredare

Geir Varlid, gruppchef  
Jenny Nehlin, planeringsexpert

#### *Länsstyrelsen i Stockholms län*

Gitte Karlsson, avdelningschef  
Åsa Rydin, avdelningschef  
Staffan Ivarsson, chefscontroller  
Per Kjellberg, controller  
Håkan Larsson, enhetschef för kundtjänst  
Fredrik Jones, handläggare  
Susann, Sass-Jonsson, handläggare

#### *Skatteverket*

Christina Gellerbrandt Hagberg, regionskattechef Stockholm  
Lena Majlard, verksamhetscontroller  
Maria Rydbeck, chef för controllerenheten, Produktionsavdelningen  
Chatrine Wallin, chef för analys- planeringssektionen, region Stockholm  
Maria Modin, kvalitetssamordnare, region Stockholm

#### *Statens kulturråd*

Kennet Johansson, generaldirektör  
Annica Schölund Storm, administrativ chef  
Kjell Nilsson, internrevisor  
Anita Jonsson, avdelningschef  
Signe Westin, enhetschef  
Jelena Jesic, handläggare  
Elin Jakobsson, handläggare  
Roger Andersson, IT-tekniker

#### *Svenska ESF-rådet*

Ingemar Paulsson, regionchef Stockholm  
Bertil Persson, chef för internrevisionen  
Ulla Karin Kinell, verksamhetskoordinator  
Mattias Holmetun, chefscontroller

#### *Umeå universitet*

Lars Lustig, universitetsdirektör  
Per Ragnarsson budgetchef  
Eva Blomqvist, internrevisor  
Peder Tjäderborn, enhetschef

Peder Aléx, kanslichef  
Maria Hanell, administrativ chef

#### **Regeringskansliet**

##### *Arbetsmarknadsdepartementet*

###### *Arbetsmarknadsenheten*

Inger Wijkström, kansliråd  
Kristina Lindström, kansliråd

##### *Finansdepartementet*

Thomas Küchen, ämnesråd

###### *Enheten för skatteadministration, skatteavtal och tullfrågor*

Fredrik Löfstedt, departementsråd

Richard Halltell, kansliråd

###### *Enheten för statlig förvaltning*

Thomas Pålsson, departementsråd

##### *Försvarsdepartementet*

###### *Sekretariatet för ekonomisk styrning och internationell samordning*

Charlotta Eriksson, departementssekreterare

###### *Enheten för materiel, forskning och utveckling*

Karl Wesslau, departementssekreterare

##### *Förvaltningsavdelningen*

Torbjörn Wikland, ämnesråd

##### *Justitiedepartementet*

Nils Öberg, expeditionschef

##### *Kulturdepartementet*

###### *Enheten för kultur och kulturskapares villkor*

Ulrika Lindblad, kansliråd

Ari Niemelä, kansliråd

##### *Utbildningsdepartementet*

###### *Enheten för studiefinansiering och vuxenutbildning*

Geoff Erics, departementsråd

Peter Edman, departementssekreterare

###### *Universitets- och högskoleenheten*

Per Magnusson, departementssekreterare

Riksrevisionen

*Årlig revision*

Karin Holmerin, processägare årlig revision

Stefan Gollbo, revisionsdirektör

Lars Nordstrand, revisionsdirektör

Charlotta Lindgren, revisor

Ulrika Meyer, revisor



## Bilaga 1

### Reglering av intern styrning och kontroll för internrevisionsmyndigheterna

Myndigheternas ansvar för och arbete med intern styrning och kontroll regleras i dag i fyra samverkande förordningar: myndighetsförordningen (2007:515), förordningen (2006:1228) om myndigheternas internrevision, förordningen (2007:603) om myndigheternas interna styrning och kontroll samt i förordningen (2000:605) om budgetunderlag och årsredovisning.

*Myndighetsförordningen* trädde i kraft den 1 januari 2008 och *gäller för samtliga förvaltningsmyndigheter* under regeringen. I förordningen har ledningens ansvar för intern styrning och kontroll tydliggjorts ytterligare. Av förordningen framgår bland annat vem eller vilka som avses med myndighetens ledning (2 §), det övergripande verksamhetsansvaret för ledningen (3 §) och att myndighetens ledning ska säkerställa att det vid myndigheten finns en intern styrning och kontroll som fungerar på ett betryggande sätt (4 § 4). Myndighetsledningens verksamhetsansvar<sup>64</sup> innebär krav på att verksamheten genomförs enligt instruktion, regleringsbrev eller motsvarande beslut och att den utförs:

- Effektivt
- Enligt gällande rätt och andra förpliktelser som följer av medlemskapet i Europeiska unionen
- Med tillförlitlig och rättvisande redovisning, och
- Med god hushållning med statens medel

Genom *internrevisionsförordningen* som trädde i kraft den 1 januari 2007 har internrevisionens ansvarsområde förtydligats och dess ställning stärkts. Bestämelsen om internrevisionens inriktning hänvisar till 3 § i myndighetsförordningen om ledningens övergripande verksamhetsansvar. Regeringen beslutar särskilt vilka myndigheter som ska omfattas av internrevisionsförordningen. Om en myndighet omfattas av internrevisionsförordningen framgår det av myndighetens instruktion. För närvarande är det 64 förvaltningsmyndigheter, som omfattas av internrevisionsförordningen. Dessa myndigheter står för drygt 90 procent av utgifterna på statsbudgeten.<sup>65</sup>

*Förordningen om intern styrning och kontroll* (FISK) trädde i kraft den 1 januari 2008 och *omfattar de myndigheter som är skyldiga att följa internrevisionsförordningen*. I FISK definieras begreppet intern styrning och kontroll och i samma förordning har tillämpningsbestämmelser utformats.<sup>66</sup> Av förordningen framgår

64 Benämns också som "verksamhetskraven" och "förvaltningsansvaret".

65 Ds 2006:15, "Intern styrning och kontroll i staten".

66 "2 § Med intern styrning och kontroll avses den process som syftar till att myndigheten med rimlig säkerhet fullgör de krav som framgår av 3 § myndighetsförordningen (2007:515). I 3–6 §§ anges de moment som skall ingå i denna process." (Förordning om intern styrning och kontroll)

bland annat krav på de fyra obligatoriska momenten: riskanalys, kontrollåtgärder, uppföljning, dokumentation. Definitionen av och tillämpningsområdet för intern styrning och kontroll tar sin utgångspunkt i 3 § myndighetsförordningen om ledningens övergripande verksamhetsansvar.

I 2 kap. 8 § *förordningen om årsredovisning och budgetunderlag* stärktes ledningens ansvar för den interna styrningen och kontrollen ytterligare genom att ledningen i anslutning till underskriften i årsredovisningen fick krav på sig att lämna en bedömning av huruvida den interna styrningen och kontrollen vid myndigheten är betryggande. Bestämmelsen tillämpades första gången för räkenskapsåret 2008.

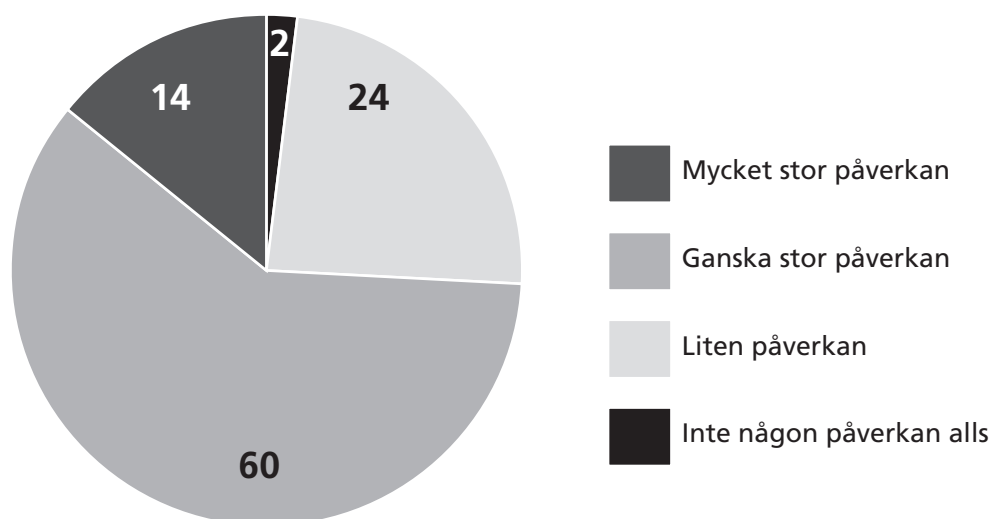
Regeringens reglering av förvaltningsmyndigheternas interna styrning och kontroll skiljer sig därmed åt beroende på om myndigheterna omfattas av internrevisionsförordningen eller inte. Genom införandet av FISK har regeringen för internrevisionsmyndigheterna fastställt vad man benämner ”en referensram” och ett tillvägagångssätt som arbetet för intern styrning och kontroll ska vila på för att kunna åstadkomma en enhetlig struktur. Ramverket anses vara övergripande men innehåller vissa obligatoriska moment som myndigheten ska genomföra för att med rimlig säkerhet ska kunna genomföra verksamheten med beaktande av verksamhetskraven. Hur myndigheten utöver detta organiserar sin verksamhet för att uppfylla kraven enligt förordningen är det upp till myndighetsledningen att besluta om.

## Bilaga 2

### ESV:s enkätundersökning om FISK

För att få en generell bild av hur flertalet myndigheter uppfattar styrningen av sina verksamheter under de två senaste åren genomförde ESV våren 2010 en enkätundersökning i samband med regeringens uppdrag att följa upp regeringens mål- och resultatstyrning. Enkäten skickades till samtliga myndigheter i den statliga redovisningsorganisationen med undantag för helt nybildade myndigheter och myndigheter med en omsättning på mindre än cirka 10 miljoner kronor. Av de totalt 201 myndigheterna svarade 175 på enkäten. Till denna enkätundersökning fogades även ett antal frågor om intern styrning och kontroll. Frågorna riktades till samtliga myndigheter som ingick i enkätstudien, oavsett om myndigheterna utgjorde internrevisionsmyndigheter, det vill säga myndigheter som även är underställda kraven i FISK, eller inte. Den första frågan inriktades mot förordningens påverkan på internrevisionsmyndigheternas styrning (se figur 1):

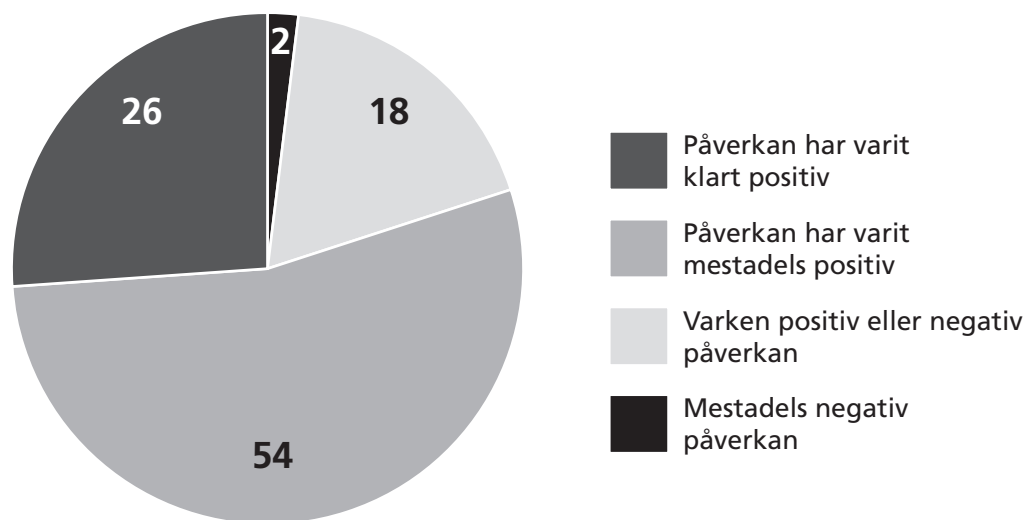
**Figur 1. Har förordningen om intern styrning och kontroll påverkat styrningen av myndighetens verksamhet? (procent)**



50 myndigheter besvarade frågan

Av svaren från de 50 internrevisionsmyndigheterna kan vi konstatera att förordningen om intern styrning och kontroll upplevs ha påverkat styrningen av myndigheten i någon omfattning av nästan samtliga dessa (98 %) myndigheter. För majoriteten, ca 75 procent av de myndigheter som svarat, har förordningen haft ganska stor påverkan (60 %) eller mycket stor påverkan (14 %). Den andra frågan inriktades på myndighetens värdering av förordningens påverkan (se figur 2).

**Figur 2. Upplever ni att förordningens påverkan på myndighetens styrning har varit positiv eller negativ? (procent)**



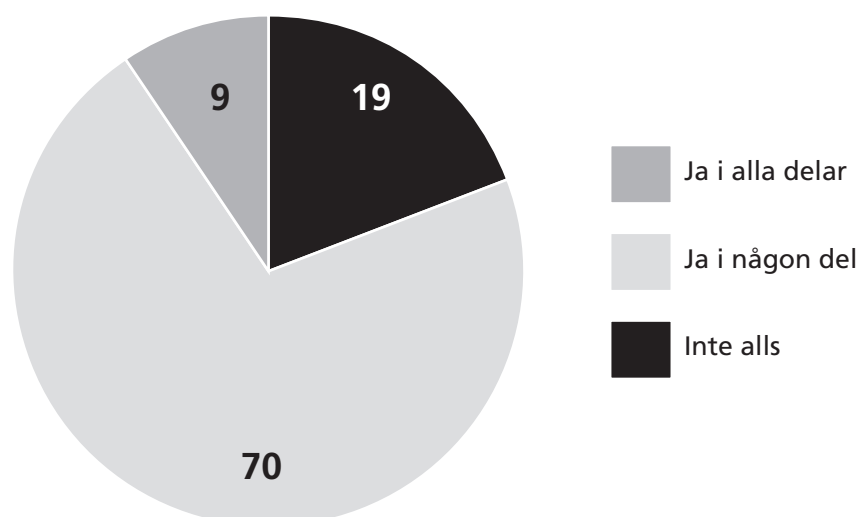
50 myndigheter besvarade frågan

Av dessa svar kan vi konstatera att 80 procent av de myndigheter som har svarat uppfattar att förordningen om intern styrning och kontroll har påverkat myndighetens styrning i huvudsakligen positiv riktning. Av dessa uppfattar omkring en fjärdedel av myndigheterna (26 %) att påverkan har varit *klart positivt*. För strax över hälften (54 %) av de myndigheter som svarat, har förordningens påverkan på styrningen varit *mestadels positiv*. För en knapp femtedel (18 %) har förordningens påverkan på myndighetens styrning varken varit positiv eller negativ. Det torde innebära att FISK har påverkat styrningen av myndighetens verksamhet men att denna påverkan inte upplevs som den förändrat styrningen i någon vare sig positiv eller negativ riktning. En myndighet har svarat att förordningens påverkan har varit negativ.

I enkätundersökningen bedömde vi även att det var viktigt att fånga upp om myndigheter som inte omfattas av FISK bedrivit ett arbete i enlighet med förord-

ningen. Vi kompletterade därför undersökningen genom att fråga om myndigheten trots detta bedrivit ett arbete i enlighet med förordningen (se figur 3):

**Figur 3. Om förordningen inte gäller er myndighet, har ni ändå bedrivit ett arbete i enlighet med de krav förordningen ställer? (procent)**



129 myndigheter besvarade frågan

Av de 129 övriga myndigheter som svarade uppger det stora flertalet (70 %) att de valt att bedriva ett arbete som i *någon del* motsvarar förordningens krav. Det är också intressant att notera att nästan en tiondel (9 %) av myndigheterna uppger att de valt att bedriva ett arbete som i *alla delar* är i enlighet med förordningen.

För att kunna ge en första indikation på vad påverkan av FISK innebär mer konkret gav ESV myndigheterna även en möjlighet att öppet kommentera förordningens påverkan i enkäten. Ett antal kommentarer lämnades från såväl internrevisionsmyndigheter som övriga myndigheter. Bland internrevisionsmyndigheterna framkommer ett antal positiva aspekter av förordningens införande. Bland kommentarerna framgår bland annat att förordningen för enskilda myndigheter har:

- skapat en ökad medvetenhet om risker och om vikten av en god intern styrning och kontroll bland ledningen, chefer och personal
- medfört en bättre struktur för myndighetens riskhantering och utgör ett viktigt underlag för att utveckla den interna styrningen
- inneburit att riskerna hanteras mer samlat och transparent än tidigare
- satt fokus på kvalitetsarbetet i styrningen

Ytterligare en myndighet betonar att arbetet med intern styrning och kontroll har integrerats som en del av myndighetens verksamhetsstyrningsmodell. Bland kommentarerna framkom dock även ett antal negativa aspekter som enskilda myndigheter upplevt av införandet. Några myndigheter framhåller till exempel att arbetet upplevts som betungade men också att det externa fokuset på frågan har upplevts vara alltför formbundet och att resultatet inte sätts i centrum. En myndighet framhåller följande.

”Vi arbetade redan innan vi hamnade under Fiskerislagets riskanalyser. Tyvärr har vi behövt lägga mycket tid på att paketera om befintligt arbete så att Riksrevisionen skulle bli nöjd.”

I en i övrigt positiv kommentar framhålls just kravet på dokumentation som ett problem

”Förändringsarbetet har varit omfattande och inneburit stora positiva saker. Förordningen är tydlig, men det vore bra om dokumentationskraven inte dominerar så som de gör. Allt är viktigt och myndigheterna bör ges rimlig tid att ändra sig i alla delar. Det tar en del tid och resurser vilket är viktigt för oss att förmedla till er.”

En annan myndighet framhåller att det behövs ökad tydlighet kring vilken dokumentation som verkligen behövs. Vidare problematiserar ytterligare en myndighet språkbruket i förordningen:

”Riskanalys ger en negativ inriktning på samtalet. Vi behöver få mer fokus på möjligheter i statlig förvaltning!”

Bland de övriga myndigheterna, som inte har som krav att följa förordningen, menar en myndighet att det är väsentligt för att tydliggöra att kraven på intern styrning och kontroll inte är lägre än för internrevisionsmyndigheterna.

## ESV:s publikationer 2010

- 2010:1 Prognosmetod för kommunal fastighetsavgift och statlig fastighetsskatt på bostäder
- 2010:2 Ekonomiadministrativa värden (EA-värden) avseende 2009
- 2010:3 EA 2010
- 2010:4 Statlig internrevision
- 2010:5 Inkomstliggaren 2009
- 2010:6 Årsredovisning 2009
- 2010:7 Samverkansuppdrag mot felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen 2009
- 2010:8 Införande av e-beställningar i staten – statusrapport
- 2010:9 Statsbudgetens utfall 2009
- 2010:10 Underlag till årsredovisning för staten
- 2010:11 Avgifter 2009
- 2010:12 Kontrollutvärderingsinstrument, Slutredovisning
- 2010:13 Prognos Statsbudgeten och de offentliga finanserna Mars 2010
- 2010:14 Sidas lägesrapport 1
- 2010:15 Introduktion till stödpaketet
- 2010:16 Prognos Statsbudgeten och de offentliga finanserna Juni 2010
- 2010:17 Prognosutvärdering 2009
- 2010:18 Översyn av försvarsprisindex för materiel
- 2010:19 Förslag till förordningsändringar med anledning av ny budgetlag
- 2010:20 Tidsserier Statsbudgeten 2009
- 2010:21 Statens finanser 2009
- 2010:22 Tidsserier för Årsredovisning för staten
- 2010:23 ESV:s baskontoplan för statliga myndigheter
- 2010:24 Resultatstyrning i rätt riktning
- 2010:25 SFTI Handledning för Svefaktura
- 2010:26 Svenskt deltagande i PEPPOL, statsrapport – juni 2010
- 2010:27 Prognos Statsbudgeten och de offentliga finanserna December 2010
- 2010:31 Säkerhet i statens betalningar
- 2010:32 Basbok i statlig redovisning
- 2010:33 Intern styrning under kontroll?

**ESV ansvarar för en ändamålsenlig ekonomisk styrning av staten.**

- Vi utvecklar och förvaltar en effektiv ekonomisk styrning av statlig verksamhet.
- Vi tar fram bra besluts- och diskussionsunderlag för den ekonomiska politiken.
- Vi bidrar till en korrekt hantering av Sveriges EU-medel.

**ESV har bred och djup kompetens och arbetar i nära samverkan med Regeringskansliet och myndigheterna.**