

Utredning

Rapport



EKONOMISTYRNINGSVERKET

Säkerställd intern styrning och kontroll

Myndighetsledningens bedömning av intern styrning och kontroll

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

Publikationen kan laddas ner som pdf-fil.

Datum: 2012-05-07

Dnr: 49-559/2012

ESV-nr: 2012:30

Copyright: ESV

Rapportansvarig: Patrick Freedman

Förord

I detta ärende har t.f. avdelningschef Ann-Sofie Löth beslutat. Utredaren Patrick Freedman har varit föredragande. I den slutgiltiga handläggningen har också utredaren Tomas Kjerf deltagit.

Innehåll

Förord	3
1 Sammanfattning	5
2 Inledning	6
2.1 Bakgrunden till uppdraget	6
2.2 Genomförande	6
2.3 Avgränsningar	6
2.4 Utgångspunkter.....	6
3 Myndighetsledningarnas bedömning av den interna styrningen och kontrollen	7
3.1 Myndigheter som bedömer den interna styrningen och kontrollen	7
3.2 Tilläggsupplysningar och annan information	8
3.3 Brister i den interna styrningen och kontrollen	9
4 Förändring över tid	11
4.1 Andel myndigheter som bedömer den interna styrningen och kontrollen som betryggande.....	11
4.2 Andel styrelsemyndigheter som bedömer den interna styrningen och kontrollen som betryggande.....	12
4.3 Andel enrådgighetsmyndigheter som bedömer den interna styrningen och kontrollen som betryggande.....	13
4.4 Skillnader i bedömningen om en betryggande intern styrning och kontroll mellan styrelse och enrådgighetsmyndigheter.....	13
4.5 Myndigheter som har lämnat ytterligare information i årsredovisningen om intern styrning och kontroll.....	14
Referenser	16
Bilaga 1 Arbetsprogram	17
Bilaga 2 Myndigheter som omfattas av denna utredning	18
Ordlista	19

1 Sammanfattning

Myndigheterna lämnar bedömningar i årsredovisningen om den interna styrningen och kontrollen. ESV kan även konstatera:

- Tre myndigheter lämnar en från föreskrifterna avvikande bedömningsmening. Det framgår dock ändå av bedömningsmeningen att den avser brister i den interna styrningen och kontrollen.
- De flesta av myndigheterna lämnar även information utöver bedömningsmeningen om intern styrning och kontroll. Av informationen framgår i några fall att det finns brister som inte har påverkat bedömningen.
- Bland de redovisade bristerna finns brister som är generella för verksamheten men också brister som avser delar av verksamheten.
- Det finns en svag tendens att andelen myndigheter som bedömer att den interna styrningen och kontrollen är betryggande ökar.
- Det går inte att dra någon slutsats av förändringen över tiden vad gäller en betryggande process för intern styrning och kontroll för styrelsemyndigheter.
- Det går att utläsa att enrådgivningsmyndigheterna under den tid förordningen har gällt i ökande utsträckning har bedömt att den interna styrningen och kontrollen är betryggande.
- Det finns anledning att utreda om ledningsformen påverkar en betryggande intern styrning och kontroll inom en myndighet.
- Myndigheternas möjlighet att lämna ytterligare information i årsredovisningen om den interna styrningen och kontrollen bör kunna utredas vidare. Regeringens synpunkt på den lämnade informationen och om den utifrån dess perspektiv utgör information om andra förhållanden av väsentlig betydelse bör då inhämtas.

2 Inledning

2.1 Bakgrunden till uppdraget

Ekonomistyrningsverket (ESV) har till uppgift att utveckla och förvalta intern styrning och kontroll i staten. Med denna utredning följer ESV sådana förhållanden som har betydelse för denna verksamhet. Den information som ESV hämtar in från myndigheterna använder ESV för att utveckla och förvalta de föreskrifter ESV meddelar och det stöd ESV ger till myndigheterna.

2.2 Genomförande

Utredningen genomförs genom granskning av de årsredovisningar som myndigheterna lämnar till regeringen, Riksrevisionens revisionsberättelser och i förekommande fall revisionsrapporter. Information hämtas också från ESV:s ekonomiadministrativa värdering och redovisningen av den statliga internrevisionen.

Utredningen syftar till att ta reda på om myndigheterna gör en bedömning och:

- om den följer den formulering som framgår av bestämmelserna
- lämnar annan information i form av tilläggsupplysningar eller annan väsentlig information
- om det föreligger brister vilka de då är

2.3 Avgränsningar

Granskningen resulterar inte i något uttalande om enskilda myndigheter.

2.4 Utgångspunkter

Detta arbete tar sin utgångspunkt i myndigheternas årsredovisningar för 2011. Information om bedömningsmeningarna har ESV samlat in sedan 2008.

3 Myndighetsledningarnas bedömning

3.1 Myndigheter som bedömer den interna styrningen och kontrollen

ESV konstaterar att tre myndigheter lämnar en från föreskrifterna avvikande bedömningsmening. Det framgår dock ändå av bedömningsmeningen att den avser brister i den interna styrningen och kontrollen.

Det är 66 myndigheter som omfattas av förordningen om intern styrning och kontroll och där myndighetsledningarna ska bedöma den interna styrningen och kontrollen. Bedömningen ska lämnas med årsredovisningen tillsammans med bedömningen av att redovisningen är rättvisande och tillfredsställande. Samtliga myndighetsledningar som omfattas har lämnat en bedömning till regeringen. Tre myndigheter har dock lämnat en från föreskrifterna avvikande bedömningsmening. ESV har inte meddelat undantag från föreskriften om bedömningsmeningen.

De avvikande (*kursiv*) bedömningsmeningarna är:

”Jag bedömer *därvid* att brister *med hög riskfaktor* avseende den interna styrningen och kontrollen vid myndigheten *finns på ett antal områden vilka framgår under avsnittet intern styrning och kontroll.*”¹

”*därvid* är en mindre avvikelse som inte förändrar innebörden. Det hänvisar dock till en extra bedömningsmening. ”*med hög riskfaktor*” kan ses som ett förtydligande av att det är risker som påverkar bedömningen. ”*finns på ett antal områden vilka framgår under avsnittet intern styrning och kontroll*” innebär att bristerna inte framgår av underskriftsmeningen.

”Jag bedömer att processen för intern styrning och kontroll inte har fått genomslag i myndigheten. Ett systematiskt arbetssätt för att genomföra riskanalyser, kontrollåtgärder och uppföljning har inte implementerats i tillräcklig omfattning. Det innebär att väsentliga verksamhetsrisker inte fångas upp och omhändertas, liksom att beslutade kontrollåtgärder inte genomförs, prövas och följs upp. Utifrån detta bedömer jag att den interna styrningen och kontrollen *brister på ett flertal punkter.*”²

¹ Missiv till Försvarmaktens årsredovisning för 2011.

² Årsredovisning för Kriminalvården 2011 sid 3.

Bedömningsmeningen inleds med en sammanfattning av bristernas betydelse; inte genomslag, inte implementerats, inte fångas och omhändertas samt inte genomförs. Bedömningsmeningen blir därigenom längre.

”Jag bedömer *dock* att brister avseende den interna styrningen och kontrollen vid myndigheten föreligger på följande punkter *till dess att effekterna av vidtagna åtgärder ger resultat*.”³

”*dock*” syftar på en extra bedömningsmening om att myndigheten följer myndighetsförordningen. ”*till dess att effekterna av vidtagna åtgärder ger resultat*” är en upplysning om att åtgärder är vidtagna.

Bedömningarna omfattar hela verksamheten. Ingen myndighet har begränsat sin bedömning till del av verksamheten.

3.2 Tilläggsupplysningar och annan information

ESV konstaterar att de flesta av myndigheterna även lämnar information utöver bedömningsmeningen om intern styrning och kontroll. Av informationen framgår i flera fall att det finns brister som inte har påverkat bedömningen.

Förordningen om årsredovisning och budgetunderlag ger möjligheter att lämna information till regeringen som kan avse intern styrning och kontroll:

- Myndigheten ska lämna information om andra förhållande av väsentlig betydelse för regeringens uppföljning och prövning av verksamheten. Det kan vara information om förhållanden och händelser av väsentlig betydelse som har inträffat under räkenskapsåret eller efter dess slut.⁴
- Myndigheten ska redovisa och kommentera verksamhetens resultat i förhållande till de uppgifter som framgår av myndigheternas instruktion och till vad som regeringen, i förekommande fall, har angett i regleringsbrev eller i något annat beslut. Information om intern styrning och kontroll kan lämnas om det behövs för att ge en rättvisande bild av den genomförda verksamheten och resultatet av denna. Det kan vara att kommentera måluppfyllelse.⁵
- En upplysning av allmän karaktär kan lämnas som tilläggsupplysning. Det kan vara avvikelser från generella ekonomiadministrativa bestämmelser.⁶

³ Årsredovisning för Statens Institutionsstyrelse sid 72.

⁴ 2 kap 4 § med föreskrifter och allmänna råd till förordningen (2000:605) om årsredovisning och budgetunderlag

⁵ 3 kap 1 § med föreskrifter och allmänna råd till förordningen (2000:605) om årsredovisning och budgetunderlag

⁶ 7 kap 1 § med föreskrifter och allmänna råd till förordningen (2000:605) om årsredovisning och budgetunderlag

Förordningen ger stöd för att lämna information om andra förhållanden av väsentlig betydelse för regeringens uppföljning och prövning av verksamheten. Det ska då vara information om sådana förhållanden eller händelser som är av väsentlig betydelse. Det är 54 myndigheter som har bedömt att denna information är väsentlig för regeringens uppföljning, prövning och beslut om myndigheten. Myndigheterna lämnar information i samband med bedömningsmeningen eller i resultatredovisningen.

En myndighet har lämnat en tilläggsupplysning till angiven brist.

Ingen myndighet har kommenterat resultat med anledning av brister i den interna styrningen och kontrollen.

Det är fyra myndigheter som med information om andra förhållanden av väsentlig betydelse anger att det finns brister i den interna styrningen och kontrollen. När bristerna inte återfinns i punktform till bedömningsmeningen får regeringen information av olika innebörd för uppföljning och prövning av verksamheten.

3.3 Brister i den interna styrningen och kontrollen

ESV konstaterar att det finns brister som är generella för verksamheten men också brister som avser delar av verksamheten.

Det är 55 myndigheter som bedömer att de har en betryggande intern styrning och kontroll. Resterande 11 myndigheter bedömer att det finns brister. Av de myndigheter som har brister är det 10 som redovisar dessa i punktform. En myndighet lämnar inte en sådan redovisning av bristerna.

Brister som är generella för processen för intern styrning och kontroll:

- Brister i implementeringen av förordning om intern styrning och kontroll i verksamhet och processer.
- Om styrdokumentet för den interna styrningen och kontrollen är tillräckliga och om de efterlevs har ännu inte prövats.
- Brister i uppföljning av kontrollåtgärder under året med rutiner för dokumentation och uppföljning av kontrollåtgärderna och dess effekter.
- Brister för verksamhet lagd hos extern part i vad gäller användning av, risk analyser, kontrollåtgärder, uppföljning och dokumentation samt revision som kontrollmetod.
- Det har inte tillräckligt prövats om uppföljning av kontrollåtgärder har fungerat på avsett sätt.

Brister som inom delar av verksamheten:

- Styrningen och kontrollen har brustit vad gäller lokalförsörjningsprocessen.
- Den interna kontrollen inom arbetsdriften har visat sig var otillräcklig.
- Kontrollåtgärder vid upphandling och betalning har inte varit relevant och tillräcklig.
- Brister i arbetet med strategisk kompetensförsörjning.
- Ofullständig riskanalys om upphandling
- Tillförlitligheten i statistik och uppföljningsunderlag brister. Det leder till felaktiga beslutsunderlag som kan få konsekvenser för dels styrningen av verksamheten och dels för redovisningen av densamma.
- Förmågan att upprätthålla en tillfredsställande nivå avseende handläggningstiderna inom processen återkrav.
- Styrning av den interna IT-verksamheten
- Kvalitetssäkring av indata och i överföring mellan olika it-system, där några system och då särskilt system för tidredovisning, resursplanering och löner, i dagsläget inte uppfyller tillfredsställande krav på enhetlighet och kvalitet.
- Riktlinjer för kvalitativ uppföljning saknas.
- Brister i krav på uppföljning av externt fördelade medel.
- Brister i process för att hantera interna oegentligheter.
- Rutiner för uppföljning och kontroll av mutor och jäv bör ses över.
- Otydligheter i styrning och ansvarsfördelning mellan centrala och lokala myndigheter.

4 Förändring över tid

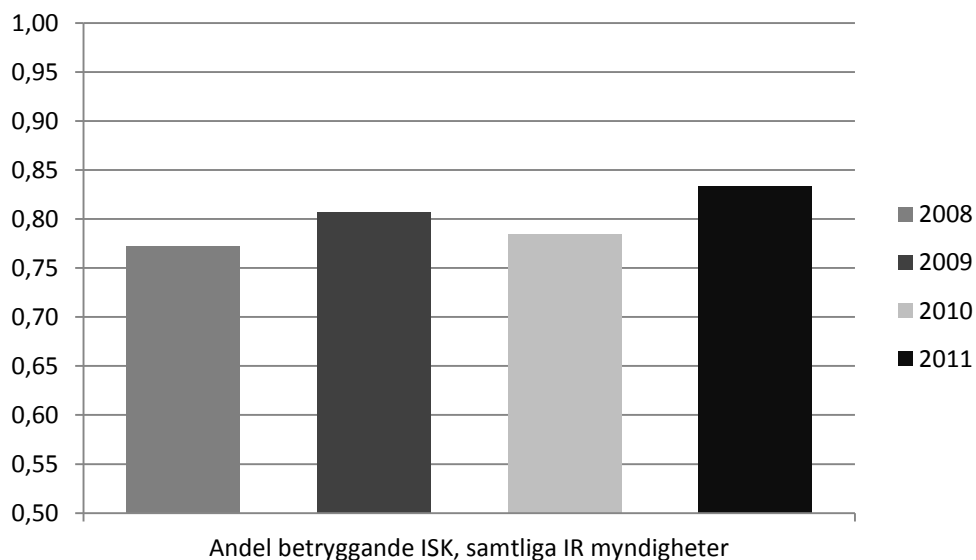
4.1 Andel myndigheter som bedömer den interna styrningen och kontrollen som betryggande

ESV konstaterar att det finns en svag tendens att andelen myndigheter som bedömer att den interna styrningen och kontrollen är betryggande ökar.

En bedömning av den interna styrningen och kontrollen har lämnats i årsredovisningarna för åren 2008 till och med 2011. Vid en jämförelse av andelen myndigheter som bedömer att den interna styrningen och kontrollen är betryggande kan endast en begränsad förändring utläsas. År 2008 angav 77 procent av myndigheterna att den interna styrningen och kontrollen var betryggande och år 2011 var det 83 procent av myndigheterna som angav att den interna styrningen och kontrollen var betryggande.

Mot bakgrund av den begränsade skillnaden mellan de bedömda åren är det svårt att dra någon slutsats om förändringar vad gäller bedömningen om den interna styrningen och kontrollen är betryggande. Det finns dock en svag tendens att andelen myndigheter som bedömer att den interna styrningen och kontrollen är betryggande ökar.

Andel myndigheter som bedömer den interna styrningen och kontrollen som betryggande



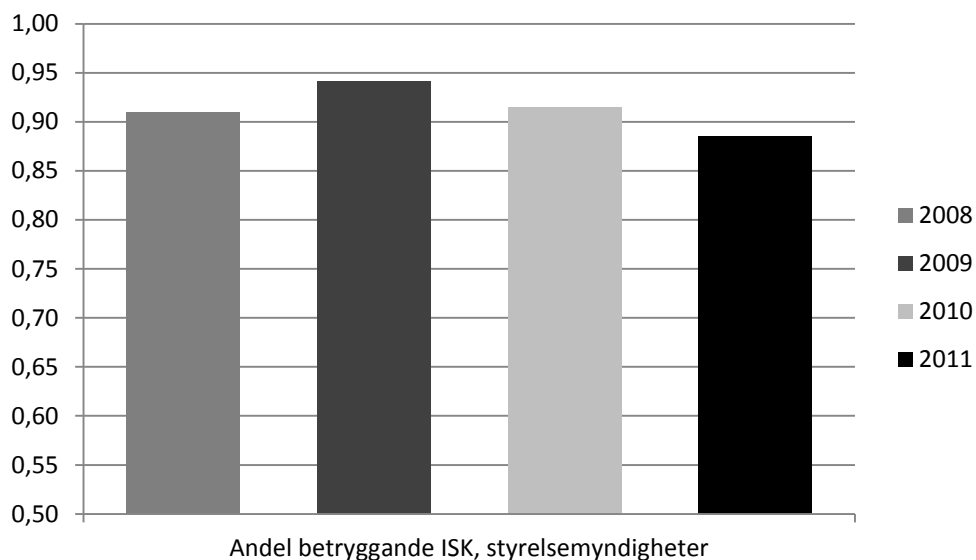
4.2 Andel styrelsemyndigheter som bedömer den interna styrningen och kontrollen som betryggande

ESV konstaterar att det inte går att dra någon slutsats av förändringen över tiden vad gäller en betryggande process för intern styrning och kontroll för styrelsemyndigheter, det kan dock vara av intresse att följa den vidare.

En bedömning av den interna styrningen och kontrollen har lämnats i årsredovisningarna för åren 2008 till och med 2011. Vid en jämförelse av andelen styrelsemyndigheter som bedömer att den interna styrningen och kontrollen är betryggande kan en begränsad förändring utläsas. År 2008 angav 91 procent av myndigheterna att den interna styrningen och kontrollen var betryggande och år 2011 var det 89 procent av myndigheterna som angav att den interna styrningen och kontrollen var betryggande.

Förändringen mellan år 2008 och år 2011 är väldigt begränsad. Följs utvecklingen istället år från år kan en svag tendens utläsas från och med år 2009 där 94 procent bedömde att den interna styrningen och kontrollen var betryggande till år 2011 där 89 procent bedömde att den interna styrningen var betryggande. Förändringen är dock så liten att några egentliga slutsatser inte kan dras. Det kan dock vara av intresse att följa den vidare utvecklingen.

Andel styrelsemyndigheter som bedömer den interna styrningen och kontrollen som betryggande



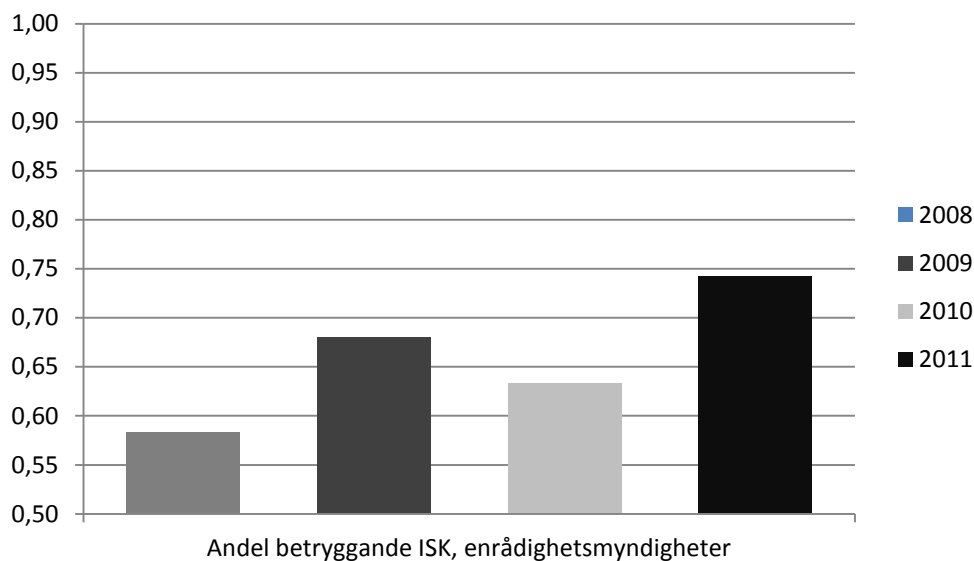
4.3 Andel enrådighetsmyndigheter som bedömer den interna styrningen och kontrollen som betryggande

ESV konstaterar att enrådighetsmyndigheterna under den tid förordningen har gällt i ökande utsträckning har bedömt att den interna styrningen och kontrollen är betryggande.

En bedömning av den interna styrningen och kontrollen har lämnats i årsredovisningarna för åren 2008 till och med 2011. Vid en jämförelse av andelen enrådighetsmyndigheter som bedömer att den interna styrningen och kontrollen är betryggande kan en förändring utläsas. År 2008 angav 58 procent av myndigheterna att den interna styrningen och kontrollen var betryggande och år 2011 var det 74 procent av myndigheterna som angav att den interna styrningen och kontrollen var betryggande.

Förändringen av de enrådighetsmyndigheter där den interna styrningen och kontrollen har bedömts vara betryggande har ökat med 16 procent sedan förordningen om intern styrning och kontroll trädde i kraft.

Andel enrådighetsmyndigheter som bedömer den interna styrningen och kontrollen som betryggande



4.4 Skillnader i bedömningen om en betryggande intern styrning och kontroll mellan styrelse och enrådighetsmyndigheter

- **ESV konstaterar** att det kan finnas anledning att utreda om ledningsformen påverkar en betryggande intern styrning och kontroll inom en myndighet.

Trots att allt fler enrådgivningsmyndigheter bedömer att den interna styrningen och kontrollen är betryggande på myndigheterna 2011 än 2008 finns en skillnad mellan andelen styrelsemyndigheter som bedömer att den interna styrningen och kontrollen är betryggande. För 2011 bedömde 74 procent av enrådgivningsmyndigheterna att den interna styrningen och kontrollen är betryggande jämfört med 89 procent av styrelsemyndigheterna.

Utifrån tillgänglig data är det svårt att dra några slutsatser över vad skillnaden i bedömning beror på. För att kunna göra en sådan bedömning behövs ytterligare utredning genomföras. Med tillgängliga data som utgångspunkt kan en hypotes för fortsatt utredning ställas; utgör relationen mellan styrelse och myndighetschef en omständighet som positivt påverkar en betryggande intern styrning och kontroll i en myndighet?

4.5 Myndigheter som har lämnat ytterligare information i årsredovisningen om intern styrning och kontroll

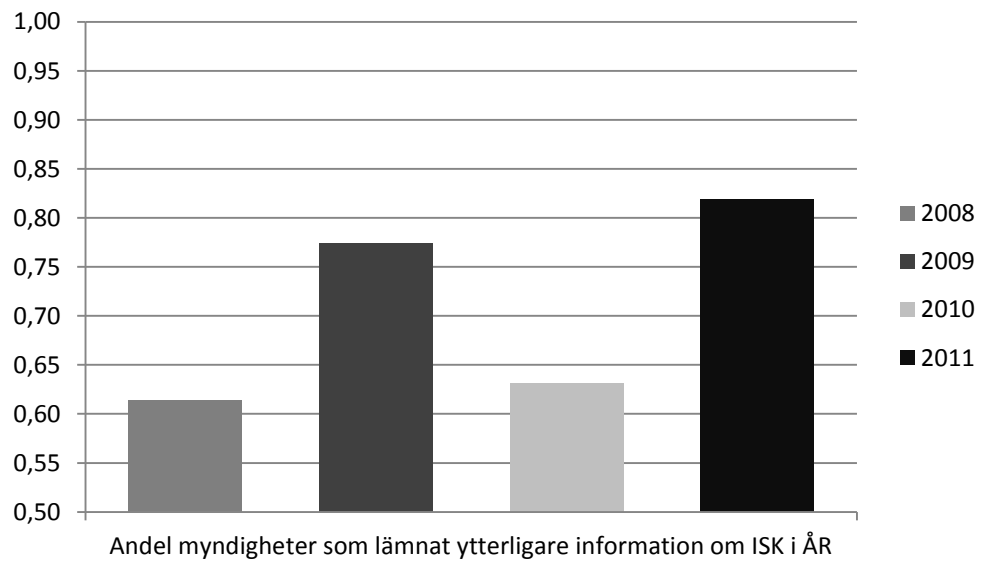
ESV konstaterar av att myndigheternas möjlighet att lämna ytterligare information i årsredovisningen om den interna styrningen och kontrollen bör utredas vidare. Regeringens synpunkt på den lämnade informationen och om den utifrån dess perspektiv utgör information om andra förhållanden av väsentlig betydelse bör då inhämtas.

En majoritet (54 av 66) av myndigheterna som omfattas av förordningen om intern styrning och kontroll har i sina årsredovisningar lämnat information om myndighetens arbete med intern styrning och kontroll. Någon enhetlighet i utformning och omfattning av denna information finns inte i årsredovisningarna. ESV kan utifrån den lämnade informationen konstatera att myndigheterna inte anser att den information som lämnas i bedömningsmeningarna är tillräcklig för att täcka det informationsbehov som myndigheterna bedömer finnas.

Det är dock fyra myndigheter som lämnar information som kan tolkas som att det finns brister i den interna styrningen och kontrollen trots att de i bedömningsmeningen har angivit att den interna styrningen och kontrollen är betryggande. Bristerna har inte påverkat bedömningsmeningen men bristerna är ändå väsentlig information till regeringen när de återfinns i årsredovisningen.

ESV kan dock inte utifrån dessa uppgifter ta ställning till om möjligheten till att lämna information i årsredovisningen rörande det interna styr- och kontrollarbetet behöver ses över. För att kunna göra ett sådant ställningstagande måste regeringens inställning till den lämnade informationen och om den utifrån dess perspektiv utgör information om andra förhållanden av väsentlig betydelse inhämtas.

Andel myndigheter som i årsredovisningen har lämnat ytterligare information om den interna styrningen och kontrollen



Referenser

Lagar och förordningar

Förordning (2000:605) om årsredovisning och budgetunderlag

Internrevisionsförordning (2006:1228)

Förordning (2007:603) om intern styrning och kontroll

Bilaga 1 Arbetsprogram

Följande frågor är besvarade med utredningen

1. Har myndighetsledningen har lämnat en bedömning av huruvida den interna styrningen och kontrollen är betryggande?
2. Är bedömningsmeningen formulerad enligt föreskriften nedan?
 - 2.1. Jag/vi bedömer vidare att den interna styrningen och kontrollen är betryggande.
 - 2.2. Jag/vi bedömer vidare att de brister avseende den interna styrningen och kontrollen vid myndigheten föreligger på följande punkter;
3. Framgår det av underskriftsmeningen att bristerna är beskrivna enligt föreskriften nedan?
 - 3.1. Bristerna beskrivs i punktform?
 - 3.2. Bristerna är aktuella?
 - 3.3. Bristerna är kortfattat beskrivna?
4. Omfattar bedömningen av intern styrning och kontroll all verksamhet som myndigheten ansvarar för, oavsett finansieringsform och inkluderar därför verksamhet som helt eller delvis finansieras med EU-medel?
5. Har myndigheten i resultatredovisningen kommenterat resultatet om riskerna har inträffat för att ge en rättvisande bild?
6. Har myndigheten i årsredovisningen lämnat information om andra förhållanden om intern styrning och kontroll av väsentlig betydelse för regeringens uppföljning och prövning av verksamheten?
7. Har myndigheten lämnat en tilläggsupplysning om ett beslut eller frånvaron av ett beslut har medfört en brist i den interna styrningen och kontrollen.

Bilaga 2 Myndigheter som omfattas av denna utredning

De myndigheter som lämnar en bedömning av den interna styrningen och kontrollen i årsredovisningen för 2011 och därigenom omfattas av denna utredning är:

Affärsverket svenska kraftnät	Mittuniversitetet
Arbetsförmedlingen	Myndigheten för samhällsskydd och beredskap
Boverket	Myndigheten för yrkeshögskolan
Centrala studiestödsnämnden	Mälardalens högskola
Domstolsverket	Naturvårdsverket
Finansinspektionen	Pensionsmyndigheten
Fortifikationsverket	Riksgäldskontoret
Försvarets materielverk	Rikspolisstyrelsen
Försvarmakten	Rådet för Europeiska socialfonden i Sverige
Försäkringskassan	Skatteverket
Göteborgs universitet	Skogsstyrelsen
Havs- och vattenmyndigheten	Socialstyrelsen
Internationella programkontoret	Specialpedagogiska skolmyndigheten
Kammarkollegiet	Statens energimyndighet
Karlstads universitet	Statens institutionsstyrelse
Karolinska institutet	Statens jordbruksverk
Kriminalvården	Statens kulturråd
Kronofogdemyndigheten	Statens skolverk
Kungliga tekniska högskolan	Statens tjänstepensionsverk
Lantmäteriverket	Statistiska centralbyrån
Linköpings universitet	Stockholms universitet
Linnéuniversitetet	Styrelsen för internationellt utvecklingsarbete
Luftfartsverket	Sveriges lantbruksuniversitet
Luleå tekniska universitet	Tillväxtverket
Lunds universitet	Totalförsvarets forskningsinstitut
Läkemedelsverket	Trafikverket
Länsstyrelsen i Jämtlands län	Transportstyrelsen
Länsstyrelsen i Norrbottens län	Tullverket
Länsstyrelsen i Skåne län	Umeå universitet
Länsstyrelsen i Stockholms län	Uppsala universitet
Länsstyrelsen i Västerbottens län	Åklagarmyndigheten
Länsstyrelsen Västra Götalands län	Örebro universitet
Malmö högskola	
Migrationsverket	

Ordlista

Bedömningsmening

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

Brist i intern styrning och kontroll

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

Intern styrning och kontroll

(inom statlig intern styrning och kontroll) process som syftar till att en statlig myndighet med rimlig säkerhet fullgör av regeringen uppställda uppgifter och mål enligt verksamhetskraven

Begrepp finns också definierade i ESV ordbok om ekonomisk styrning i staten 2011:9 dnr 29-34/2010

ESV gör Sverige rikare

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