

Intern styrning och kontroll i staten, Förslag till ett gemensamt ramverk (Ds 2006:15)

Sammanfattning

Riksgäldskontoret är positiv till att regeringen skapar ett bättre styrinstrument för att utvärdera myndigheternas interna kontroll och styrning. Vi är dock tveksamma till om den föreslagna regleringen ger regeringen det stöd som efterfrågas. Riksgäldskontoret ifrågasätter om det föreslagna ramverket ger goda förutsättningar för regeringen att försäkra sig om att myndigheterna fullgör sitt förvaltningsansvar. Riksgäldskontoret anser att förslaget hade behövt en djupare analys av motiv och följder för att bedöma huruvida förslaget är det bästa sättet att uppnå det uttalade syftet. Vi efterlyser också framförallt en ökad samordning av de regelverk som styr myndigheterna.

1 Övergripande synpunkter

Arbetsgruppen anger att motivet för en reglering är att regeringen ska försäkra sig om att myndigheterna fullgör sitt förvaltningsansvar d v s bedriver en effektiv verksamhet, följer lagar, förordningar och andra regler samt lämnar en tillförlitlig redovisning och rättvisande rapportering. Det är därför av betydelse för regeringen att myndigheternas interna styrning och kontroll fungerar väl. Regeringen har ett behov av att ur ett samlat statligt perspektiv skaffa sig en bild av om så är fallet.

Riksgäldskontoret är positiv till att regeringen kan få ett bättre styrinstrument och helhetssyn över myndigheterna men är tveksam till om den föreslagna regleringen ger regeringen det stöd som efterfrågas för att regeringen ska kunna göra en utvärdering av myndigheten och skaffa sig en helhetsbild. Det pågår f n genomsyn inom olika områden exempelvis via verksförordningen, internrevisionsförordning och riskförordning. Riksgäldskontoret anser att det är olycklig att inte hela styrsystemet beaktas och vår uppfattning är att förslaget till förordning om intern styrning och kontroll inte ska sjasättas innan översynen är avslutad. Riksgäldskontoret efterlyser ett helhetsgrepp av

styrssystemen och inte separata lösningar levererade innan utvärdering hunnit göras. Det är också enligt vår uppfattning viktigt att om det framöver ska finnas olika regelverk en tydlig gränsdragning finns mellan dessa regelverk.

Såsom anges i förslaget utvecklas bolagsstyrning ständigt och inom organisationer, enskilda länder eller branscher ökas eller förändras kraven på en betryggande intern styrning och kontroll fortlöpande. I förslaget nämns en del av de uppmärksammade händelser där ledningens agerande och tillståndet i organisationen ifrågasatts. I deras kölvatten kom internationellt Sarbanes-Oxley Act (SOX) och i Sverige tillsattes en kommission som la fram ett förslag till Svensk kod för bolagsstyrning (Koden). Såväl SOX som Koden omfattar stora börsföretag där en av de viktigaste bitarna är den finansiella rapporteringen. Koden uttrycker också att styrelsens övergripande uppgift är att för ägarnas räkning förvalta bolaget angelägenheter på ett sådant sätt att ägarnas intresse av långsiktigt god kapitalavkastning tillgodoses på bästa möjliga sätt. Dessa två akter, vilka uttryckligen riktar sig till det privata näringslivet och därmed har ett annat mål har dock mindre relevans vid framtagandet av en förordning för intern styrning och kontroll inom staten. Någon utvärdering/analys av SOX och Koden och vad dessa medfört är heller inte gjord.

I förordningsförslaget anges att en verksamhetsanalys ska göras med utgångspunkt från det uppdrag som respektive myndighet erhållit från sin huvudman. Riksgäldskontoret noterat att för att en sådan utvärdering ska nå ett bra resultat ställs större krav på att uppdragsformuleringarna är tydliga än vad som gäller idag.

Arbetsgruppen gör en jämförelse med hur Finland har byggt upp sin organisation med en Finanscontrollerfunktion inom Finansdepartementet samt en delegation som spänner över samtliga ministerier och som är centralt placerad inom Finansministeriet. Arbetsgruppen konstaterar att det i Sverige inte finns någon motsvarande organisation inom Regeringskansliet och gör bedömningen att det inte heller är aktuellt att införa en sådan organisation. Riksgäldskontoret saknar en analys över varför det inte är relevant för Sverige att införa en liknande organisation.

Riksgäldskontoret är positiv till att regeringen preciserar vad som avses med intern styrning och kontroll och att definitionen utgår från den definition som arbetats fram av COSO (Committee of Sponsoring Organization of the Treadway Commission.).

Enligt vår uppfattning bör inte tillämpningsområdet för förordningen begränsas till att omfatta de myndigheter som har skyldighet att inrätta revision (vilka står för 90 % av statsbudgeten). En bristande intern styrning och kontroll kan få allvarliga konsekvenser även om myndighetens anslag endast utgör en liten del av statsbudgeten.

2 Verksamhetsanalys

Enligt förordningsförslaget skall myndigheten genomföra en verksamhetsanalys. Analysen ska utgå från myndighetens uppdrag, såsom de är beskrivna i instruktion och regleringsbrev. Enligt arbetsgruppen åsyftas härmed en analys som särskilt betonar riskhanteringen ur ett verksamhetsperspektiv. Är det en riskanalys som åsyftas bör detta anges och inte ges begreppet verksamhetsanalys som enligt vår uppfattning är ett vidare begrepp och leder tankarna till en mer övergripande analys där riskanalysen är en del.

Arbetsgruppen anger också att den av ledningen fastställda riskstrategin skall vara lättillgänglig för och välkänd av samtliga anställda vid myndigheten. En riskstrategi anger bl.a. de olika risker som finns i verksamheten. Detta är enligt vår uppfattning inte något som bör vara allmänt känt, inte heller på myndigheten som sådan. En sådan kunskap hos alla medarbetare är snarast olämplig. Även viss intern sekretess gäller exempelvis mellan olika avdelningar eller till och med inom avdelningar.

3 Dokumentation, föreskriftsrätt m m

Arbetsgruppen har föreslagit att myndigheten skall dokumentera såväl genomförd verksamhetsanalys och vidtagna kontrollåtgärder samt genomförd uppföljning och bedömning. Riksgäldskontoret delar arbetsgruppens uppfattning att en god dokumentation ger förutsättningar för uppföljning och hög kvalitet. Däremot saknas enligt vår uppfattning tydlighet vad gäller vilken typ av dokumentation, nivån på denna samt mängd etc. Om det material som levereras in till regeringen är av olika karaktär blir en utvärdering samt en jämförelse näst intill omöjlig. En tydlig samordning vad gäller form är nödvändig för att nå målet. Det är enligt vår uppfattning viktigt att återrapporteringen inte endast blir till formalia då syftet i sådant fall inte kommer att uppnås.

Riksgäldskontoret vill också påtala vikten av att tydliga handböcker eller riktlinjer, föreskrifter måste arbetas fram för att syftet ska kunna uppnås.

4 Sekretess

Riksgäldskontoret konstaterar att arbetsgruppen ansett att någon komplettering i sekretessregleringen inte behövs bl.a. med anledning av att det dokument som verksamhetsanalysen utmynnar i inte ska utgå från detaljer utan bör vara av övergripande karaktär. Den fråga vi ställer oss är att om verksamhetsanalysen ska vara väldigt övergripande vilken möjlighet ger den då regeringen att utvärdera den interna styrningen och kontrollen på ett korrekt sätt.

Riksgäldskontoret delar inte arbetsgruppen inställning till att någon ändring i sekretessregleringen inte behövs. Enligt vår uppfattning bör en ny bestämmelse införas i sekretesslagen som ger myndigheterna möjlighet att sekretessbelägga i alla fall viss del av den redovisade verksamhetsanalysen. Syftet med analysen skulle då också på ett bättre sätt redovisas.

5 Försäkran

Riksgäldskontoret har inget emot en försäkran i sak men efterlyser en djupare analys av bakgrund och framförallt syfte. Vad ska försäkran användas till? Arbetsgruppen anger att motivet till att införa en försäkran främst är pedagogiska vilket enligt gruppens uppfattning endast innebär att underskriften tydliggör ansvaret i organisationen. Om det i en organisation råder osäkerhet om roller och ansvar är det ett allvarligt problem som inte löses genom en dylik försäkran.

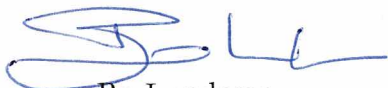
Vi saknar också en tydligare analys av i vilka fall en reservering skall göras och vilka konsekvenser en sådan reservering medför.

Vi kan också konstatera att det finns en liknande försäkran medtagen i Koden (regel 3.7.2) vilken efter diskussioner inte ska tillämpas fullt ut bl.a. beroende på att informationsvärdet av ett värderande omdöme från styrelsens sida om den interna kontrollens effektivitet har ifrågasatts.

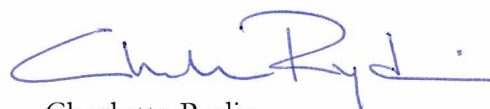
6 Konsekvenser för myndigheterna m m

Arbetsgruppens bedömning är att de flesta myndigheter redan idag har en betryggande intern styrning och kontroll och att de skärpta kraven medför behov av en relativt begränsad ökning av insatserna. Riksgäldskontoret delar inte arbetsgruppens bedömning vad gäller frågan om insatserna utan anser att initialt kommer främst dokumentationskraven att kräva ganska stora sådana. Men inte bara det material som skall arbetas fram och avlämnas kräver insatser utan även allt bakgrundsarbete tar tid och resurser från myndigheterna. Som exempel kan nämnas en ökad belastning för de myndigheter som idag inte har kartlagt sina nyckelprocesser vilka arbetsgruppen menar ligger till grund bl.a. för kontrollåtgärder. Om inga extra resurser tillförs kommer förslaget under ett par år verka hämmande på effektiviteten inom myndigheterna.

Beslut i detta ärende har fattats av Riksgäldskontorets styrelse. Föredragande har varit chefsjuristen Charlotte Rydin. I den slutliga handläggningen har även Anna Blondell, Gunilla Nordlöf och Inger Rost deltagit.



Bo Lundgren



Charlotte Rydin