

# Statliga myndigheters bemyndiganderedovisning

ISBN 91 7086 053 X

RiR 2005:20

Tryck: Riksdagstryckeriet, Stockholm 2005

---

Till Regeringen

Datum 2005-06-03

Dnr 39-2005-0225

## Statliga myndigheters bemyndiganderedovisning

Riksrevisionen har granskat hur de statliga myndigheterna redovisar sina bemyndiganden och om denna redovisning är i enlighet med regelverket. Granskningen berör delvis även regeringens styrning inom området. Resultatet av granskningen redovisas i denna granskningsrapport.

Rapporten överlämnas till regeringen i enlighet med 9 § lagen (2002:1022) om revision av statlig verksamhet m.m. Rapporten överlämnas samtidigt till Riksrevisionens styrelse.

Rapporten innehåller slutsatser som även avser Ekonomistyrningsverket och överlämnas därför också till Ekonomistyrningsverket.

Revisionschef Curt Öberg har beslutat i detta ärende. Revisionsdirektör Per Flodman har varit föredragande. Revisionsledarna Jan Ståhl och Birthe Östman har medverkat i granskningen.

Curt Öberg

Per Flodman

*För kännedom*

Ekonomistyrningsverket



## Innehåll

Sammanfattning	7
1 Inledning	9
2 Syfte	10
3 Revisionsfrågor	10
4 Genomförande/datainsamling	10
5 Iakttagelser	11
6 Särskilda iakttagelser av principiellt intresse	17
7 Slutsatser	21
Bilaga 1	23
Bilaga 2	27
Bilaga 3	29



# Sammanfattning

Riksrevisionen har granskat hur myndigheterna redovisar sina bemyndiganden.

Den sammanfattande bedömningen av granskningen är att de flesta myndigheter har god kontroll över bemyndiganderedovisningen och de åtaganden som ingåtts. För ett antal myndigheter har dock revisionen gjort iakttagelser som avrapporterats i revisionsberättelse, revisionsrapport och/eller revisionspromemoria. Granskningen visar att det finns ett antal områden där vissa myndigheters rutiner och redovisning bör förbättras. Bland annat brister den löpande uppföljningen av utestående bemyndiganden vid flera myndigheter.

Riksrevisionen har konstaterat att regeringens generella frysning av 2004 års anslagssparande fått negativa effekter på bemyndigandehantering vid vissa myndigheter.

Riksrevisionen konstaterar att riksdagen i budgetpropositionen fått en ofullständig bild av hur mycket Vägverkets framtida anslag kommer att påverkas av bemyndigandet. Därutöver anser Riksrevisionen att regeringen inte har gett Vägverket korrekta förutsättningar att hantera sin bemyndiganderam.

Granskningen har påvisat att det finns gjorda åtaganden där bemyndiganden saknas. Omfattningen av denna typ av åtaganden har inte varit föremål för någon riktad granskning, men indikationer finns på att omfattningen inte är försumbar. Detta område kommer Riksrevisionen att granska under 2005 med avrapportering i 2006 års årliga rapport.





# 1 Inledning

Riksdagen anvisar anslag till den statliga verksamheten på årsbasis. För att myndigheterna ska kunna ingå ekonomiska förpliktelser som rör flera år krävs bemyndiganden. Riksdagen ger regeringen bemyndiganden för varje berört anslag. Utifrån riksdagens beslut delegerar regeringen rätten att göra utfästelser på längre sikt än ett år till myndigheterna genom regleringsbrev eller annat regeringsbeslut.

Riksdagens finansutskott har vid flera tillfällen påpekat att det är oacceptabelt att myndigheterna gör åtaganden som är mer omfattande än riksdagens bemyndigande. Av utskottets betänkande över tilläggsbudget 1, 2004 framgår bland annat följande.;

Finansutskottet vidhåller sin uppfattning om det oacceptabla i att en myndighet gör åtaganden som är mer omfattande än riksdagens bemyndigande. Som regeringsformen anger får statens medel inte användas på annat sätt än vad riksdagen har bestämt (9 kap. 2 § regeringsformen). Vidare får regeringen "icke utan riksdagens bemyndigande taga upp lån eller i övrigt ikläda staten ekonomisk förpliktelse" (9 kap. 10 § RF).

Utskottet framhåller också att det är lika allvarligt om ett av riksdagen givet bemyndigande överskrids som om ett anslag överskrids.

Riksrevisionen har vid flera myndighetsgranskningar under senare år noterat brister i myndigheternas redovisning av bemyndiganden.

Denna granskning som är uppdelad i två delar har genomförts för att ge en samlad bild av myndigheternas bemyndigandehantering. I föreliggande rapport avrapporteras del 1, som syftar till att kontrollera hur bemyndiganden redovisas vid myndigheter där regeringen tilldelat bemyndiganderamar. Del 2 kommer att avse fullständigheten i regeringens tilldelning av bemyndiganderamar samt principiella frågeställningar avseende bemyndiganderedovisning.

Av det totala antalet myndigheter (ca 260) har 60 stycken erhållit bemyndiganderamar av regeringen. Sammantaget uppgår dessa bemyndiganden till en totalsumma av 210,5 mdkr. Utnyttjade bemyndiganden vid utgången av år 2004 uppgår till 168,6 mdkr. Bemyndigandebeloppen varierar i betydande grad mellan olika myndigheter/verksamheter, från 2,5 mnkr (Expertgruppen för EU-frågor) till 68,5 mdkr (Försvarsmakten).

Vid sidan av Försvarsmaktens bemyndigande för att beställa materiel och FoU är ändamålet med bemyndigandet vanligtvis *allmänna regionalpolitiska åtgärder* samt *bidragsgivning*. Av annan karaktär är exempelvis Statens bostadsnämnds bemyndigande (150 mnkr) avsett för *Omstrukturering av kommunala bostadsbolag* (bidrag) samt Arbetsmiljöverkets bemyndigande (18,5 mnkr), *Bidrag till arbetsmarknadens parter*.

## 2 Syfte

Granskningen har omfattat samtliga myndigheter inom statsförvaltningen, ca 260 stycken. Granskningen har syftat till att ge en översiktlig bild av hur myndigheterna tillämpar de regelverk som gäller för bemyndiganden.

Tillämpliga regelverk utgörs främst av

- Regeringsformen
- Lag om statsbudgeten (budgetlagen)
- Anslagsförordningen (AF) 19–20 §§
- Förordning om årsredovisning och budgetunderlag (FÅB) 6 kap. 1 § samt 9 kap. 3 §
- Kapitalförsörjningsförordningens 12 §

## 3 Revisionsfrågor

De revisionsfrågor som ställts i den nu genomförda granskningen av bemyndiganden (del 1) är följande;

- Följer myndigheterna regelverket avseende bemyndiganderedovisning (anslagsförordningen, förordningen om årsredovisning och budgetunderlag, regleringsbrev och andra regeringsbeslut)?
- Har myndigheterna fungerande rutiner och godtagbart systemstöd för bemyndiganderedovisningen?
- Finns oreglerade frågor avseende bemyndiganderedovisningen vid myndigheterna?
- Finns indikationer på att myndigheterna borde ha bemyndiganden för verksamhet som i nuläget bedrivs utan sådana?

## 4 Genomförande/datainsamling

Granskningen har genomförts i form av en enkät (granskningsprogram) som samtliga revisionsteam besvarat i samband med granskningen av myndigheternas årsredovisningar. Därefter har resultatet av enkäterna sammanställts och analyserats. Resultatet redovisas i denna rapport.

## 5 Iakttagelser

Genomförd granskning baseras huvudsakligen på det gällande regelverket för bemyndiganden. Utifrån detta regelverk har 14 frågor ställts (bilaga 1). I bilaga 2 framgår samtliga myndigheter med bemyndiganden samt tilldelat och utnyttjat belopp. Antalsmässigt är det Finans- och Näringsdepartementen som har flest myndigheter med bemyndiganden. Beloppsmässigt är Försvarsmakten den myndighet som har det största tilldelade bemyndigandet med 68,5 mdkr med Vägverket respektive Banverket på andra och tredje plats. Expertgruppen för EU-frågor har det minsta bemyndigandet med 2,5 mnkr.

Nedan återfinns en sammanställning över hur antalet myndigheter och bemyndigandebeloppen i kronor är fördelade mellan olika departementsområden.

Departement	Myndigheter med bemyndiganden	Myndigheter utan Bemyndiganden	Av regeringen tilldelat belopp (tkr)
Näring	14	22	79 506 565
Försvar	3	8	70 820 600
Utrikes	3	8	20 527 000
Jordbruk	2	13	11 833 000
Regeringskansliet*)	1	0	9 568 100
Utbildning o Kultur	5	84	6 597 068
Finans	21	20	6 348 000
Miljö- o samhälls-byggnad	6	11	4 459 000
Social	5	12	789 000
Statsrådsberedningen	1	2	2 500
Justitie	0	16	0

\*) Regeringskansliet tillhör inget departement men redovisas här för att tabellen ska bli fullständig.

Redovisar myndigheterna stora utnyttjade bemyndiganden kan det bero på brister i prognosers kvalitet eller andra brister i underlaget för riksdagens ställningstagande till bemyndiganderamarna. Riksrevisionen avser att göra en uppföljning av orsaken till stora utnyttjade bemyndiganden i den fortsatta granskningen av bemyndiganden. I denna rapport lämnas endast uppgifter om storleken på utnyttjade bemyndiganden. De myndigheter som har beloppsmässigt stora utnyttjade bemyndiganden är nio till antalet. Nedanstående uppställning visar i kolumn 1 ej utnyttjade bemyndiganden överstigande 1 mdkr. Av kolumn 2 framgår ej utnyttjade bemyndiganden i procent av myndighetens totala bemyndiganderam.

Myndighet	Ej utnyttjade bemyndiganden (mdkr)	Ej utnyttjade bemyndiganden i % av tilldelad ram
Försvarsmakten	9,8	14 %
Sida	6,9	34 %
Banverket	5,7	26 %
Arbetsmarknadsverket	3,6	40 %
Krisberedskapsmyndigheten *)	2,2	97 %
Vägverket	2,1	6 %
Rikstrafiken	2,0	50 %
Regeringskansliet	1,4	15 %
Boverket	1,1	92 %

\*) Huvuddelen av Krisberedskapsmyndighetens ej utnyttjade bemyndigande förklaras av ett överklagande av ett upphandlingsbeslut.

Det noteras att Statens bostadsnämnd inte utnyttjat någon del av sitt tilldelade bemyndigande. Övriga myndigheter som inte använt sig av möjligheten att ingå åtaganden inom ramen för sitt tilldelade bemyndigande är Länsstyrelsen i Gotlands län, Migrationsverket och Socialstyrelsen. Bemyndigandet utgörs i dessa fall främst av bidragsgivning för specifika ändamål.

Mot bakgrund av den vikt som riksdagen lägger vid att bemyndiganderamar inte överskrids konstaterar Riksrevisionen att fyra myndigheter har överskridit sina bemyndiganden för 2004. Totalt uppgår överskridandena till 285 mnkr. Orsakerna till gjorda överskridanden varierar. Länsstyrelsen i Gävleborgs län har inte uppmärksammat sänkningen av bemyndiganderamen och för Talboks- och punktskriftsbiblioteket finns en lag som medfört att man varit tvingad att ingå sina förpliktelser och därmed saknat möjlighet att påverka utfallet trots insikten om att bemyndiganderamen kommer att överskridas. För Naturvårdsverket är orsaken bemyndiganderamens fördelning mellan två anslagposter medan det för Djurskyddsmyndigheten rör sig om brister i den interna kommunikationen. För Talboks- och punktskriftsbiblioteket och Naturvårdsverket har Riksrevisionen bedömt att överskridandena inte skett till följd av väsentliga fel i myndighetens redovisning eller förvaltning och därmed har ingen invändning i revisionsberättelsen lämnats för dessa myndigheter.

## 5.1 Myndigheternas tillämpning av FÅB 6 kap. 1 §

Frågeställningen har här avsett myndigheternas tillämpning av FÅB 6 kap. 1 §.

- a) Har myndigheten redovisat bemyndigande per ändamål

- b) Har myndigheten redovisat framtida utgifter till följd av åtagande med stöd av bemyndigandet
- c) Har myndigheten redovisat de framtida utgifternas beräknade fördelning per år
- d) Har myndigheten redovisat de anslag som därvid kommer att avräknas.

lakttagelserna från denna granskning liksom berörda myndigheter framgår av nedanstående tabell. Kryss i tabellen innebär att myndigheten inte uppfyllt förordningens krav på denna punkt.

Myndighet	Fråga 4a	Fråga 4b	Fråga 4c	Fråga 4d
Statens jordbruksverk	X			
Statens folkhälsoinstitut	X			
Post- och telestyrelsen*)	X	X	X	X
Försvarsmakten	X			X
Statens strålskyddsinstitut			X	
Vägverket	X			
Talboks- och punktskrifts- biblioteket			X	

\*) Avser anslag 6:6:5.2 (Civilt försvar, åtgärder för att skydda telekommunikationer mot allvarliga hot och påfrestningar).

## 5.2 Myndigheternas rapportering och dess överensstämmelse med den indelning av bemyndiganden som tilldelats av regeringen

Fyra myndigheter har här noterats för avvikande rapportering. De aktuella myndigheterna är *Statens jordbruksverk*, *Post- och telestyrelsen*, *Banverket* och *Vägverket*.

Orsakerna till avvikelserna varierar för denna fråga. Statens jordbruksverk och Vägverket har inte tidigare haft bemyndiganden fördelade på anslagsposter och missat de nya kraven i regleringsbrevet. Post- och telestyrelsen har en avvikande återredovisning avseende ett anslag medan de i övrigt följt regelverket. Banverket särredovisar utöver de krav som finns i regleringsbrevet.

### 5.3 Har myndigheterna i bemyndiganderedovisningen felaktigt redovisade utestående åtaganden som täcks av redan tilldelade anslag

Sex myndigheter har felaktigt redovisade utestående åtaganden. Felaktigheterna är inte av väsentlig omfattning, men noteras kan att Statens jordbruksverk inte korrigerar för utgående anslagssparande utom avseende två anslag där korrigering delvis görs eftersom bemyndiganderamen i annat fall överskridits för dessa anslag. Korrigeringen är dock inte fullständig utan uppgår endast till det belopp som behövs för att undvika att ramen överskrids. Myndigheterna med felaktigheter i redovisningen är *Statens jordbruksverk, Länsstyrelsen i Hallands län, Länsstyrelsen i Östergötlands län, Arbetsmiljöverket, FORMAS och Banverket*.

### 5.4 Finns åtaganden som täcks av redan tilldelade anslag redovisade i not till bemyndiganderedovisningen enligt FÅB bilaga 3:2

Det noteras att antalet myndigheter som inte följt regelverket i det här avseendet uppgår till 12 st. För flera myndigheter gäller dock att denna information lämnats på annan plats i årsredovisningen (t.ex. i anslagsredovisningen) och inte i anslutning till bemyndiganderedovisningen. Av granskningen framgår inte orsakerna till myndigheternas underlåtenhet att formulera en not till bemyndiganderedovisningen. Ett antagande kan vara att eftersom kravet på not endast anges i bilagan till FÅB är detta lätt att förbise.

### 5.5 Är bemyndiganderedovisningen verifierbar i enlighet med AF 20§

Verifiering med avseende på existens, ändamål, belopp och bemyndigande. Iakttagelser av brister i detta hänseende har gjorts vid fem myndigheter. Den bedömning som kan göras är att myndigheternas bemyndiganderedovisning i stort sett går bra att verifiera.

Gjorda iakttagelser är följande;

*Riksantikvarieämbetet* har brister i systemet för bemyndiganderedovisningen.

*Statens strålskyddsinstiut* har redovisat felaktiga belopp som borde uppgå till 10 608 tkr i stället för uppgivna 6 800 tkr. Av redovisningen borde även framgått att dessa åtaganden sträcker sig fram till år 2009.

För *Djurskyddsmyndigheten* finns en mindre differens mellan redovisning och granskat underlag som uppgår till 50 tkr.

För *Krisberedskapsmyndigheten* noteras brister i dokumentationen.

*Länsstyrelsen i Skåne* har erhållit anmärkning genom att uppgifterna endast till viss del varit verifierbara.

## 5.6 Har myndigheten en löpande bemyndiganderedovisning

lakttagelserna är här relativt omfattande och antalet myndigheter som inte redovisar löpande uppgår till 22 stycken (37 %). Det bör i sammanhanget noteras att flera myndigheter – t.ex. Statens folkhälsoinstitut – har en liten omfattning på sitt bemyndigande och att en löpande redovisning därvid knappast kan anses som relevant. Dock finns det även myndigheter med stora beloppsmässiga bemyndiganden där det är uppenbart att redovisningen borde ske löpande, t.ex. vissa länsstyrelser. Det har dock inte konstaterats något samband mellan de myndigheter som överskridit sina bemyndiganderamar och avsaknaden av löpande bemyndiganderedovisning.

## 5.7 Har myndigheten tilldelat bemyndigandet till annan statlig myndighet eller är myndigheten på annat sätt beroende av annan myndighets uppgifter för sin bemyndiganderedovisning

Sju myndigheter tillhör denna grupp.

De aktuella myndigheterna förlitar sig i stort sett på de uppgifter de får från de myndigheter som de tilldelat bemyndigande. Någon mer utförlig verifiering av erhållna uppgifter förefaller inte göras. Riksantikvarieämbetet har exempelvis hanterat sin "delegering" på sådant sätt att man medvetet håller sig på en lägre nivå än bemyndiganderamen.

Det vore här av intresse att få veta vilka krav den mottagande myndigheten ställer på uppgifternas verifiering liksom eventuella problemställningar mellan myndigheterna. Denna problematik kommer eventuellt att ingå i del 2 av granskningen. Erhållna svar indikerar dock inte att området skulle vara alltför problematiskt. De sju myndigheterna är *Statens Jordbruksverk*, *Riksantikvarieämbetet*, *Arbetsmarknadsverket*, *Krisberedskapsmyndigheten*, *Statens strålskyddsinstitut*, *Regeringskansliet* och *NUTEK*.

## 5.8 Har regeringen i sina beslut ställt ytterligare krav på bemyndiganderedovisningen, t.ex. avseende ändamål eller specificering, än vad som framgår av de grundläggande förordningarna

Specifika krav på bemyndiganderedovisningen är ovanliga. Däremot kräver regeringen ofta ytterligare specificering (prognoser) av framtida anslagsutfall.

## 5.9 Finns andra synpunkter/iakttagelser avseende myndighetens rutiner och/eller redovisning av bemyndiganden

För 19 myndigheter har Riksrevisionen gjort iakttagelser av olika slag.

En uppdelning av iakttagelserna i olika typer av områden ser ut som följer (totalsumman är större än 19 beroende på att flera olika iakttagelser förekommer vid samma myndighet):

Väsentliga iakttagelser/brister	Antal myndigheter
Bristande dokumentation av utestående bemyndiganden/åtaganden	2
Bristande dokumentation av rutiner	2
Bristande rutiner	8
Utbildningsbehov vid myndigheten	1
Bristar i redovisning av utestående åtaganden	1
Bristar i presentationen	4
Bristfälliga beräkningar (valutakursproblem etc.)	2
Bristar i regeringens styrning	2
UB-IB problematik	1
Kolliderande regelverk (lag – förordning)	1
Bristar i beräkningen av utestående åtaganden	1
Bristar i systemstöd (undermåligt eller saknas)	4

Av sammanställningen kan konstateras att det vid 13 % av de myndigheter som har bemyndiganden finns brister i rutinerna.

Granskningen visar att systemstödet är av varierande kvalitet. Mycket vanligt är att Excel används som enda systemstöd. Vid vissa myndigheter är detta systemstöd tillräckligt medan andra myndigheter har problem med kvalitetssäkringen av Excelinformationen.



Vid en av myndigheterna finns iakttagelse om att bemyndiganderedovisningen inte enbart baseras på av myndigheten fattade beslut utan även på prognoser om kommande åtaganden.

### **5.10 Har bemyndiganderedovisningen i myndighetens ÅR 2004 föranlett skriftlig avrapportering i revisionsberättelse, revisionsrapport eller revisionspromemoria**

Av de granskade myndigheterna har 17 stycken erhållit skriftlig rapportering avseende bemyndiganderedovisningen (bilaga 3). En myndighet (Länsstyrelsen i Gävleborgs län) har erhållit invändning beroende på gjorda åtaganden som överskrider den av regeringen lämnade bemyndiganderamen med 162 842 tkr. Två myndigheter (Djurskyddsmyndigheten och Högskoleverket) har fått invändning i revisionsberättelsen beroende på att de ej haft bemyndigande för de åtaganden som myndigheterna gjort. Avseende Djurskyddsmyndigheten gäller det gjorda åtaganden för åren 2006 och 2007 där inte bemyndigande funnits. Högskoleverket har helt saknat bemyndigande för gjorda åtaganden. De åtaganden som gjorts är för båda myndigheterna beslut om bidrag. Avseende de tre invändningsfallen har revisionsrapporter bifogats revisionsberättelserna. Vägverkets revisionsberättelse innehåller en upplysning om de förhållanden som redovisas nedan i avsnittet om "Särskilda iakttagelser av principiellt intresse".

Revisionsrapporter med iakttagelser om bemyndiganderedovisningen har lämnats för sju myndigheter (inklusive de tre med invändning). Revisionspromemorior har lämnats till nio stycken myndigheter. Därutöver har enbart muntlig avrapportering skett i några fall.

## **6 Särskilda iakttagelser av principiellt intresse**

### **6.1 Länsstyrelsernas anslag 37:7 IT-infrastruktur**

#### **Bakgrund/typ av stöd**

För att främja utbyggnad av infrastruktur för informationsteknik (IT) som prioriteras av regional- och näringspolitiska skäl lämnas stöd till kommuner för projekt för att anlägga, förvärva eller hyra orts- och områdessammanbin-

dande telenät samt för att upprätta IT-infrastrukturprogram. Villkoren för aktuella stöd framgår av förordning (2001:349) om stöd till kommuner för upprättande av IT-infrastrukturprogram samt förordning (2001:350) om stöd till kommuner för anläggande av ortssammanbindande telenät m.m.

Länsstyrelsen (eller de regionala självstyrelseorganen i förekommande fall) ansvarar i enlighet med aktuella förordningar för handläggningen av ansökningar avseende stödet samt företar utbetalningar. Länsstyrelsen beslutar vidare om stödets storlek. De maximala stödbeloppen per kommun framgår av nyssnämnda förordningar.

#### **Beslut om anslag samt disposition av utgående överföringsbelopp år 2004**

I enlighet med vårpropositionen för 2004 beslutades om en omfördelning av medel om 250 mnkr för 2004 och 250 mnkr för 2005 att användas av kommunerna för att anlägga IT-infrastruktur med hög överföringskapacitet, dvs. insatser som finansieras av IT-infrastrukturanslaget. Enligt aktuell proposition föreslog regeringen vidare att satsningen förlängs till utgången av 2006 för att ge kommunerna tid att fullfölja bredbandsutbyggnaden, vilket sedermera beslutades.

Länsstyrelserna har under hösten 2004 erhållit flera skrivelser från Finansdepartementet. Finansdepartementet har i dessa skrivelser redogjort för att anslagssparandet för anslag 37:7 IT-infrastruktur: Regionala transportnät m.m. troligen kommer att frysas under 2005. Länsövervakningen Bredband som är länsstyrelsernas och de regionala självstyrelseorganens gemensamma bredbandsprojekt med administrativ hemvist vid länsstyrelsen i Uppsala län har i skrivelse till regeringen tagit upp vilka konsekvenser en frysning av aktuellt anslag skulle innebära. Statssekreteraren på Näringsdepartementet har sedermera i skrivelse till länsstyrelserna den 22 december 2004 angivit att "Regleringsbrevsbeslutet innebär att anslagssparandet från 2004 inte kan användas vid ingången av 2005 utan i stället bli tillgängligt senast 2006". Vidare anges att orsaken till att anslagssparandet inte får nyttjas trots att det föreligger utestående åtaganden är det statsfinansiella läget.

Samtliga länsstyrelser utgående överföringsbelopp avseende anslag 37:7 IT-infrastruktur: Regionala transportnät m.m. om totalt ca 594 mnkr per 2004-12-31 har enligt regleringsbrev för nyssnämnt anslag ställts till regeringens disposition. Myndigheterna har vidare inte tilldelats något anslag för verksamheten under år 2005. Hela det utgående överföringsbeloppet är förvisso inte in-tecknat av beslut. Beloppet som är in-tecknat är dock betydande.

### Konsekvens

På grund av att länsstyrelserna inte får disponera utgående överföringsbelopp för berört anslag och inte heller tilldelas anslag enligt regleringsbrev år 2005 för att täcka åtaganden innebär detta att myndigheten inte kan fullgöra utestående åtaganden gentemot kommunerna. Detta kommer att innebära såväl verksamhetsmässiga som finansiella konsekvenser för berörda kommuner och genomförandet av IT-infrastrukturinvesteringarna.

Det kan diskuteras i vilken mån länsstyrelsen som statens representant kan vägra att företa utbetalningar. Några regler om inskränkningar i utbetalningen av medel finns inte i de förordningar som reglerar det statliga stödet. I länsstyrelsernas och de regionala självstyrelseorganens beslut om stöd till kommunerna finns vidare inte några förbehåll för att inte betala ut medlen till kommunerna när dessa har slutredovisat och slutredovisningen godkänts.

Ovanstående är ett exempel på problem som uppkommer när regeringens styrning brister i kontinuitet. I det här fallet uppstår en konflikt mellan lagen om statsbudgeten 42 § ("Finns det risk för att ett beslutat tak för statens utgifter eller använda utgiftsramar kommer att överskridas, skall regeringen för att undvika detta vidta sådana åtgärder som den har befogenhet till eller föreslå riksdagen nödvändiga åtgärder") och Anslagsförordningen 11 § (disposition av anslagssparande). Myndigheterna upplever det som besvärande när finansiella resurser som avsatts för redan gjorda åtaganden med kort varsel dras in beroende på regeringens bristande kostnadskontroll.

## 6.2 Vägverket – räntekostnader exkluderade i bemyndiganderamen

Vägverkets verksamhet finansieras huvudsakligen med anslag, men även med lån och förskotteringar, såsom temporär finansiering i avvaktan på slutlig finansiering, samt med offentligrättsliga avgifter och slutligen också med externa intäkter i uppdragsverksamheten. Vägverkets verksamhet är till sin karaktär sådan att beslut om verksamheten under ett år innebär finansiella bindningar på anslag kommande år. Upphandling av entreprenader innebär exempelvis fleråriga avtal. Vidare går ofta en tid mellan beslut om beviljande av ett bidrag till andra huvudmän och utbetalning av detsamma.

Vägverket har i sitt budgetunderlag för 2005–2007 redovisat två alternativa beräkningar av utestående åtaganden. I den ena redovisar Vägverket sina åtaganden exklusive den framtida räntebelastningen. Denna uppställning överensstämmer med hur Vägverket redovisat i bemyndiganderedovisningen. I den andra presenterar Vägverket sina åtaganden inklusive de

framtida räntekostnader som beräknas komma att belasta Vägverkets anslag. Enligt Vägverkets budgetunderlag beräknar Vägverket för 2005 att de utestående åtagandena blir ca 42 respektive ca 52 mdkr. De framtida räntekostnaderna på lån beräknas således uppgå till ca 10 mdkr.

I budgetpropositionen 2005 skrivs om Vägverket: "Regeringen föreslår att bemyndigandet avser det totalbelopp som regeringen får ha bundit upp i avtal vid budgetårets utgång. Beräkningarna omfattar dock inte framtida räntekostnader på upptagna lån." En liknande skrivning fanns i budgetpropositionen 2004. Vägverket har i regleringsbrevet för 2004 en bemyndiganderam på totalt 37,6 mdkr. I Vägverkets regleringsbrev för år 2004 skrivs ingenting om att räntor ska exkluderas i beräkningen av framtida åtaganden. I Vägverkets regleringsbrev för 2005 har uppgiften om de exkluderade räntekostnaderna införts.

Vägverket har alltså fått en bemyndiganderam som inte inkluderar räntor på de aktuella lånen. Vägverkets ekonomiska åtagande inkluderar dock ränteutgifter för lån som uppgår till väsentliga belopp och som kommer att finansieras via anslag.

Riksrevisionen anser att riksdagen i budgetpropositionen får en ofullständig bild av hur mycket Vägverkets framtida anslag kommer att påverkas av bemyndigandet. Med tanke på att det rör sig om väsentliga belopp enligt myndighetens årsredovisning för 2004 anges de beräknade räntekostnaderna för framtida åtaganden till ca 10 mdkr anser Riksrevisionen att regeringen i budgetpropositionen bör förtydliga beskrivningen av Vägverkets bemyndiganderam.

Riksrevisionen anser vidare att regeringen inte har gett Vägverket korrekta förutsättningar att hantera sin bemyndiganderam. I myndighetens regleringsbrev för 2004 där bemyndiganderamen på 37,6 mdkr anges framgår inget om att de framtida räntekostnaderna skulle vara undantagna. Rent formellt betyder detta att myndigheten har att hålla sig till en total ram på 37,6 mdkr, trots att regeringen i budgetpropositionen givit riksdagen till känna att lånen löper med ränta.

I Vägverkets årsredovisning redovisas i bemyndiganderedovisningen på en rad benämnd "Summa exkl räntor" 35,5 mdkr. Om framtida räntekostnader inkluderades skulle Vägverket ha överskridit sin bemyndiganderam om 37,6 mdkr. Under raden "Summa exkl räntor" har bemyndiganderedovisningen utökats med ett avsnitt, "Räntor", där "räntor externa åtaganden" uppgår till 10,2 mdkr. Summa åtaganden anges därmed till 45,7 mdkr. Detta belopp ställs dock ej mot bemyndiganderamens 37,6 mdkr. Direkt under bemyndiganderedovisningen lämnas upplysning om att bemyndiganderamen ej inkluderar räntor på lån.

Riksrevisionen konstaterar att Vägverket redovisat räntekostnaderna i bemyndiganderedovisningen. Detta är enligt Riksrevisionen riktigt och

skapar transparens i redovisningen. Att utelämna räntan i bemyndiganderedovisningen skulle innebära att samtliga kända utgifter som i framtiden kommer att finansieras över anslaget inte redovisas, vilket skulle innebära en felaktig återrapportering av åtagandenas storlek.

## 7 Slutsatser

Den sammanfattande bedömningen av den genomförda granskningen är att myndigheterna till övervägande del följt gällande regelverk. Iakttagelser av väsentlig karaktär hänför sig till brister i rutiner och dokumentation samt brister i systemstöd för bemyndiganderedovisningen. Dessa iakttagelser har dock gjorts för ett mindre antal av de myndigheter som tilldelats bemyndiganden.

Enligt regelverket behöver myndigheterna inte bemyndiganden för verksamhet där finansiering i form av anslagsmedel redan erhållits. Granskningen har i några fall (länsstyrelserna) påvisat problem som uppkommer när regeringens styrning blir alltför ryckig och myndigheterna inte kan förlita sig på att tilldelade anslagsmedel får behållas i enlighet med anslagsförordningens regler för anslagssparande.

I exemplet Vägverket ovan framgår det av budgetpropositionerna 2004 och 2005 att regeringen exkluderar räntekostnader i de bemyndiganderamar som föreslås. Riksrevisionen anser härigenom att riksdagen i budgetpropositionen får en ofullständig bild av hur mycket Vägverkets framtida anslag kommer att påverkas av bemyndigandet. Därutöver anser Riksrevisionen att regeringen inte har gett Vägverket korrekta förutsättningar att hantera sin bemyndiganderam genom att det inte framgått av regleringsbrevet (före 2005) att bemyndiganderamen exkluderar ränta. Vägverket har dock valt att i sin återredovisning till regeringen som ett alternativ redovisa gjorda åtaganden inklusive framtida räntekostnader. Härigenom synliggörs myndighetens samtliga framtida åtaganden i redovisningen.

**Det är Riksrevisionens uppfattning att bemyndiganderamar bör avse samtliga framtida ekonomiska förpliktelser som myndigheterna får göra för statens räkning. Regeringen bör därför framdeles ej exkludera vissa kostnader i dessa ramar. Om detta i undantagsfall ändå görs bör förhållandet framgå av myndighetens regleringsbrev.**

Ett antal myndigheter har problem med att uppfylla regelverkets krav. Rutinerna avseende bemyndiganderedovisning kan förbättras. För flertalet myndigheter med iakttagelser avseende redovisningen är det dock endast i

undantagsfall fråga om allvarliga brister. I några fall har myndigheterna inte uppfattat/förstått de krav som ställs på redovisningen.

Myndigheterna skiljer sig tydligt åt när det gäller huruvida bemyndiganderedovisningen sker löpande eller endast i samband med årsredovisningen. Här förekommer alla varianter, från löpande (dag för dag) till enbart i samband med årsredovisningen. Ett mellanting som förekommer på flera myndigheter är månadsvis uppföljning. Det kan för myndigheter med mindre bemyndiganden och ett fåtal åtaganden säkert vara tillräckligt att följa upp utfallet mot bemyndigandet månadsvis, men för andra där antalet åtaganden är omfattande bör redovisningen i princip ske mera frekvent. För att en löpande redovisning ska ha något syfte är det viktigt att rutiner för uppföljningen finns och är dokumenterade.

**Ekonomistyrningsverket bör i regelverket överväga att tydliggöra kravet på att myndigheterna i normalfallet ska ha en löpande bemyndiganderedovisning.**

Granskningen har haft som huvudsakligt syfte att granska tillämpningen av gällande regelverk. Den har därför inte fokuserat på om bemyndiganden använts för avsett ändamål eller ifrågasatt myndighetens tolkning av regeringens beslut. Vid en mera detaljerad och djupgående granskning (del 2) är det därför av intresse att kontrollera hur riksdagens och regeringens intentioner med bemyndigandet har omsatts i "operativa termer". Perspektivet i en utökad granskningsinsats bör vidare inriktas på om flera myndigheter bör ha bemyndiganden för sina åtaganden. Flera myndigheter inom bl.a. kulturområdet har framtida åtaganden utan att motsvarande bemyndiganden erhållits från regeringen.

# Bilaga 1

## Temagranskning bemyndiganden

Vid flera myndighetsgranskningar har brister i redovisningen av bemyndiganden noterats. För att få ett helhetsgrepp på problematiken genomförs denna granskning. Granskningen är uppdelad i två delar. Den nu aktuella enkäten är en del i den första delen av granskningen och kommer att avrapporteras i Riksrevisionens årliga rapport 2005. Andra delen genomförs senare och avrapporteras i Riksrevisionens årliga rapport 2006.

Den granskning som krävs för att besvara nedanstående frågor ska ses som en del av uttalandegranskningen för respektive myndighet och därmed tidrapporteras som slutlig granskning avseende aktuell myndighet.

Besvarad enkät skall skickas elektroniskt till Per Flodman, Birthe Östman eller Jan Ståhl snarast möjligt efter att granskningen är genomförd dock **senast tisdagen den 29/3**. Även eventuella frågor rörande enkäten besvaras av ovanstående personer.

**För att granskningen ska bli heltäckande ber vi dig att skicka in ditt svar oavsett om första frågan besvaras med ja eller nej.** Om första frågan besvaras med ja besvaras hela enkäten.

### *Inledande uppgifter*

Myndighet (som enkäten avser):
Departement:
Namn på den i teamet som har besvarat enkäten:

1. Har myndigheten erhållit bemyndiganden enligt regleringsbrev och/eller regeringsbeslut ?	Ja	Nej
2. Uppge tilldelade bemyndiganden och utnyttjade bemyndiganden per ändamål i tkr. (om fler än 5 bifoga bilaga) T.ex. beställning av varor och tjänster, bidragsgivning etc. Se RB eller annat regeringsbeslut	Tilldelat	Utnyttjat
(Ändamål 1 anges)		
(Ändamål 2 anges)		

(Ändamål 3 anges)		
(Ändamål 4 anges)		
(Ändamål 5 anges)		
3. Om något ändamål enligt fråga 2 överskridits, ange orsaken till detta: .....		
4. Har myndigheten i årsredovisningen redovisat enligt FÅB 6 kap. 1 § och föreskrifterna till denna samt enligt bilaga till denna förordning?	Ja	Nej
a. Bemyndigande per ändamål		
b. Framtida utgifter till följd av åtagande med stöd av bemyndigandet		
c. De framtida utgifternas beräknade fördelning per år		
d. Anslag som därvid kommer att avräknas		
5. Om svaret är nej på någon av ovanstående delfrågor (a-d). Ange orsak.		
6. Har återrapportering gjorts enligt samma indelning som bemyndiganden har tilldelats av regeringen? Om svaret är nej, ange avvikelse samt orsak:	Ja	Nej
7. Finns det i bemyndiganderedovisningen felaktigt redovisade utestående åtaganden som täcks av redan tilldelade anslag (ex anslagssparande)?	Ja	Nej
8. Är åtaganden som täckts av redan tilldelade anslag, och därmed inte finns med i bemyndigande redovisningen, redovisade i	Ja	Nej



not till bemyndiganderedovisningen? (FÅB bilaga 3:2)		
9. Har du kunnat verifiera uppgifterna i bemyndiganderedovisningen med avseende på (AF 20 §):	Ja	Nej
- Existens?		
- Ändamål?		
- Belopp?		
- Bemyndigande?		
10. Har myndigheten löpande bemyndiganderedovisning eller görs denna enbart i samband med periodavslut (delår, ÅR) (AF 20 §). Om löpande ange Ja. I annat fall Nej.	Ja	Nej
11. Om en annan statlig myndighet gör åtaganden på uppdrag av den myndighet som tilldelats bemyndigandet bör sådana uppgifter lämnas myndigheterna emellan att det kan säkerställas att förpliktelserna ligger inom ramen för bemyndigandet och att de kan redovisas av den myndighet som tilldelats bemyndigandet.		
a. Har myndigheten tilldelat bemyndigandet till annan statlig myndighet eller är myndigheten på annat sätt beroende av annan myndighets uppgifter för sin bemyndiganderedovisning?	Ja	Nej
b. Om svar ja enligt a. Har sådana uppgifter lämnats mellan myndigheterna att det kan säkerställas att förpliktelserna ligger inom ramen för bemyndigandet?		
12. Har regeringen i sina beslut ställt ytterligare krav på bemyndiganderedovisningen t.ex. avseende ändamål eller specificering än vad som framgår av de grundläggande förordningarna? Om ja, specificera:	Ja	Nej
13. Finns andra synpunkter/iakttagelser avseende myndighetens rutiner och/eller redovisning av bemyndiganden? Om ja specificera:	Ja	Nej

	Ja	Nej
14. Har bemyndiganderedovisningen i myndighetens ÅR 2004 föranlett skriftlig avrapportering i berättelse, rapport eller pm. Ange i så fall avrapporteringsform och rapporterad iakttagelse (kopia av rapport/pm biläggs):		

## Bilaga 2

Myndighet	Tilldelat (Tkr)	Utnyttjat (Tkr)	Utnyttjat i %
Statens jordbruksverk	11823000	11772504	100%
Statens folkhälsoinstitut	25000	20200	81%
Lst Södermanland	14000	13898	99%
Lst Gotland	4000	0	0%
Post- och telestyrelsen	285000	77449	27%
Lst Dalarna	85000	65335	77%
Lst Västerbotten	382000	229289	60%
Vetenskapsrådet	4927000	4628000	94%
Lst Halland	8500	1066	13%
Boverket	1229000	63213	5%
Migrationsverket	14000	0	0%
Lst Kronoberg	28500	11125	39%
Lst Jönköping	455000	321092	71%
Lst Östergötland	19000	15115	80%
Arbetsmiljöverket	18450	18411	100%
Rymdstyrelsen	2012000	1236000	61%
Lst U-län	56000	36052	64%
Statens bostadsnämnd	150000	0	0%
Riksantikvarieämbetet	100000	82830	83%
Lst Värmland	158000	88558	56%
Arbetsmarknadsverket	8945000	5340000	60%
Lst Gävleborg	680000	820337	121%
Rådet för Europeiska socialfonden i Sverige	3600	2459	68%
Statens energimyndighet	1396000	679634	49%
Lst Stockholm	13500	3184	24%
Lst Örebro	405000	314138	78%
Lst Uppsala	7500	6202	83%
Talboks- o punktskrifts-biblioteket	4000	4328	108%
Svenska institutet	41000	24784	60%
Socialstyrelsen	14000	0	0%
Statens konstråd	10000	8989	90%
Försvarsmakten	68500000	58714604	86%
Myndigheten för kvalificerad yrkesutbildning	1556068	1321084	85%
Institutet för arbetsmarknadspolitik	7000	4712	67%
Forskningsrådet för arbetsliv och socialvetenskap	640000	456000	71%
Lst Västernorrland	255000	231000	91%
Sida	20472000	13543713	66%
Naturvårdsverket	2039000	1119243	55%
Arbetslivsinstitutet	133000	68539	52%
Lst Norrbotten	2019000	1340398	66%
Krisberedskapsmyndigheten	2305600	71900	3%

Regeringskansliet	9568100	8137392	85%
Statens strålskyddsinstitut	21000	6800	32%
Institutet för arbetsmarknadspolitisk utvärdering	7000	4712	67%
Expertgruppen för EU-frågor	2500	2446	98%
Lst i Jämtland	1700000	1380280	81%
NUTEK	1215500	898028	74%

## Bilaga 3

### Skriftlig avrapportering till myndigheter

Myndighet	Typ av rapport	Diariennr	Datum
Statens jordbruksverk	Revisionsrapport	32-2004-0660	2005-03-23
Lst Södermanland	Revisions-PM	32-2004-0525	2005-05-24
Post- och telestyrelsen	Revisionsrapport	32-2004-0642	2005-04-04
Lst Halland	Revisionsrapport	32-2004-0478	2005-03-23
Lst Östergötland	Revisions-PM	32-2004-0484	2005-04-20
Rymdstyrelsen	Revisions-PM	32-2004-0644	2005-04-15
Lst Gävleborg	Revisionsrapport	32-2004-0521	2005-03-17
Talboks- o punktskrifts- biblioteket	Revisionsrapport	32-2004-0434	2005-03-22
Svenska institutet	Revisions-PM	32-2004-0461	2005-04-12
Naturvårdsverket	Revisions-PM	32-2004-0661	2005-06-02
Krisberedskapsmyndigheten	Revisions-PM	32-2004-0468	2005-05-10
Statens strålskyddsinstitut	Revisions-PM	32-2004-0657	2005-05-04
Lst Skåne	Revisions-PM	32-2004-0482	2005-04-27
Banverket	Revisions-PM	32-2004-0676	2005-04-15
Djurskyddsmyndigheten	Revisionsrapport	32-2004-0685	2005-03-21
Vägverket	Uppllysning	32-2004-0679	2005-03-21
Högskoleverket	Revisionsrapport	32-2004-0568	2005-03-22