



Naturvårdsverket
106 48 Stockholm

Datum 2010-01-29
Dnr 32-2009-0586

Löpande granskning 2009

Rikskontrollen har som ett led i den årliga revisionen av Naturvårdsverket (NV) bl.a. granskat avräkning av kostnader på sakanslag och skötsel av skyddade områden.

Granskningen har resulterat i iakttagelser som Rikskontrollen vill fästa NV:s uppmärksamhet på i denna revisionsrapport.

Rikskontrollen önskar information senast 2010-03-15 med anledning av våra iakttagelser i denna rapport.

Sammanfattning

Rikskontrollen anser inte att NV på ett korrekt sätt avräknar kostnader på sakanslag. För att kostnader för verksamheten ska få finansieras med sakanslag ska regeringen särskilt ha beslutat om detta i t.ex. villkor i regleringsbrevet.

Rikskontrollen anser inte att NV försäkrat sig om att bidrag för skötsel av skyddade områden används till avsett ändamål. NV bör även prioritera arbetet med tillsynsvägledning för de operativa tillsynsmyndigheterna.

1. Avräkning av kostnader på sakanslag

Huvuddelen av de medel som NV disponerar erhålls i form av s.k. sakanslag. Anslagsförordningen (1996:1189) reglerar hur tilldelade anslag får användas. Av 5 § framgår att: *"En myndighet som tilldelats ett anslag eller en post har rätt att enligt gällande villkor och bestämmelser använda statens medel för de ändamål som anslaget avser"*.

Av ESV:s föreskrifter till 5 § framgår vidare att: *"Om regeringen inte har beslutat annat, skall en myndighets samtliga utgifter för verksamheten, inklusive utgifter för hantering av utbetalning av transfereringar, belasta myndighetens förvaltningsanslag"*.



1.1 Förvaltningskostnader på sakanslag

Regeringen har i NV:s regleringsbrev för 2009 formulerat ett stort antal villkor som reglerar för vilka ändamål som olika anslag får användas.

För att förtydliga dessa har NV internt i ett s.k. Verksprotokoll (Nr 105-08, daterat 2008-06-05) fastställt en verksövergripande princip. Enligt denna princip ska kostnader för egen personal, lokaler, löpande administration och hantering av sakanslag finansieras med förvaltningsanslag *om inte annat framgår av regleringsbrevet*.

Enligt samma princip får däremot konsultkostnader, resekostnader, kostnader för informationsinsatser och avskrivningar och räntor med *direkt koppling* till ett sakanslag finansieras med sakanslag.

Tillämpning av NV:s princip innebär t.ex. att om en viss arbetsuppgift utförs av fast anställd personal finansieras lönekostnaderna av förvaltningsanslaget men om samma arbetsuppgift utförs av en konsult kan konsultkostnaden finansieras med sakanslag.

Ett annat exempel är att när fast anställd personal åker på en tjänsteresa föranledd av arbete inom ett sakanslag så finansieras lönekostnaderna med förvaltningsanslaget medan resekostnaderna finansieras med sakanslag.

Riksrevisionens granskning visar att NV har avräknat sakanslag med kostnader för egen verksamhet (förvaltningskostnader). Granskningen har dock inte omfattat hur stor del av dessa kostnader som NV avräknat med stöd av villkor i regleringsbrev och hur stor del som har avräknats med stöd av att verksamheten har bedömts ha en direkt koppling till sakanslaget.

För att kostnader för verksamheten ska få finansieras med sakanslag ska regeringen ha beslutat om detta, t.ex. som villkor i regleringsbrevet. Det räcker inte med att det finns en *direkt koppling* till ett sakanslag för att kostnader ska få finansieras med sakanslaget. Detta gäller alla typer av kostnader. Riksrevisionen anser därför inte att NV:s tolkning och tillämpning av reglerna i anslagsförordningen är korrekt.

Rekommendation

NV bör ändra sina interna principer kring vilka kostnader som får finansieras med sakanslag, så att dessa blir i överensstämmelse med bestämmelserna i anslagsförordningen.

En sådan förändring kommer medföra en ökad belastning på NV:s förvaltningsanslag. Om NV inte anser det möjligt att finansiera dessa ökade kostnader med förvaltningsanslaget bör NV kontakta regeringen för att få tillstånd en ändring av regleringsbrevet, som tillåter NV att i större utsträckning använda sakanslag för förvaltningskostnader.



1.2 Administrationsersättning till länsstyrelser

Ett av NV:s sakanslag är anslag 1:3, Åtgärder för biologisk mångfald. Här ingår arbete med skötsel av skyddade områden. För 2009 fördelade NV bidrag på ca 300 mnkr till länsstyrelserna som utför det mesta av arbetet.

NV har, i samband med beslut om fördelningen av bidragsmedel, beslutat att länsstyrelserna får använda högst 5 % av tilldelat schablonbelopp för administrationskostnader.

Riksrevisionen har inte funnit att NV har stöd i anslagsförordningen eller i regleringsbrevet för ovan nämnda beslut. Dessa kostnader bör istället belasta respektive länsstyrelses förvaltningsanslag.

Rekommendation

NV bör ändra sitt beslut om att medge länsstyrelserna rätt att använda högst 5 % av tilldelat schablonbelopp för administrationskostnader. Alternativt bör NV kontakta regeringen för att få till stånd en ändring av regleringsbrevet där denna användning av anslagsposten medges.

2. Skötsel av skyddade områden

Riksrevisionen har granskat NV:s rutiner för fördelning och uppföljning av medel för skötsel av skyddade områden samt NV:s roll som tillsyns- vägledande myndighet för skyddade områden.

2.1 Medel för skötsel av skyddade områden

Under 2009 fördelade NV sammanlagt ca 300 mnkr till länsstyrelserna för deras arbete med skötsel av skyddade områden.

Länsstyrelsernas arbete återrapporteras till NV i februari för medel som erhållits året innan. Återrapporteringen innehåller en skriftlig verksamhetsberättelse samt en redovisning av intäkter och kostnader enligt en förutbestämd mall.

Riksrevisionen granskade i november 2009 den återrapportering som länsstyrelserna lämnat i februari och som avsåg utbetalda medel under 2008.

Vid granskningen noterades följande iakttagelser:

- Dokumentation saknas som visar att NV har granskat länsstyrelsernas återrapportering.
- Två länsstyrelser har lämnat sin återrapportering drygt två månader försent.
- Två länsstyrelser har inte lämnat någon verksamhetsberättelse.
- I ett antal fall stämde inte de belopp som länsstyrelserna återrapporterade med av NV beslutade bidrag, vilket enligt NV bl.a. förklaras av att redovisning av vissa åtgärder skett till annan enhet inom NV. Detta innebär att ingen person på NV har den samlade bilden över att samtliga utbetalda medel blir redovisade.



- NV har inte uppmärksammat att länsstyrelser använt mer än, av NV tillåtna, 5 % av beviljade medel till planering, administration m.m.
- NV har inte uppmärksammat att länsstyrelserna redovisar stora belopp under olika ”övrigt poster”, vilket innebär minskad förmåga för NV att ta ställning till redovisade kostnader.
- De flesta verksamhetsberättelser är en allmän beskrivning över bedriven verksamhet, utan någon koppling till den ekonomiska redovisningen. En konsekvens av detta är att det inte går att se vad olika åtgärder egentligen har kostat.
- I den ekonomiska redovisningen från flertalet länsstyrelser förekommer belopp under posten ”tillsyn”. Av mallen framgår att denna verksamhet ska finansieras av länsstyrelsernas förvaltningsanslag men om finansiering ändå sker med skötselmedel ska länsstyrelserna ange kostnaderna under denna post. NV har inte vidtagit åtgärder med anledning av denna information.

Riksrevisionen anser inte att NV, med hänsyn till ovanstående iakttagelser, på ett tillfredsställande sätt har försäkrat sig om att utbetalda bidrag använts till avsett ändamål.

Rekommendation

NV bör vidta åtgärder för att försäkra sig om att utbetalda bidrag för skötsel av skyddade områden används till avsett ändamål.

2.2 Tillsyn av skyddade områden

Enligt förordning (1998:900) om tillsyn enligt miljöbalken, har NV det centrala ansvaret för tillsynsvägledning av de operativa tillsynsmyndigheterna, vad gäller viktiga delar av miljöbalkens (1998:808) tillämpning, vari ingår tillsyn av skyddade områden. Länsstyrelserna är enligt samma förordning operativ tillsynsmyndighet för skyddade områden.

Riksrevisionen rekommenderade NV, efter avslutad granskning 2005, att systematiskt följa upp hur den faktiska tillsynen av skyddade områden utförs inom olika län. Riksrevisionen rekommenderade också att NV bör utveckla riktlinjer för tillsyn av skyddade områden.

NV har utfört en kartläggning av den tillsyn som bedrivs inom de skyddade områdena. Denna kartläggning presenterades i en delrapport i juni 2007. I rapporten konstateras att länsstyrelserna gör olika tolkningar av vad tillsyn inom skyddade områden omfattar och att bra vägledning och bra verktyg för arbetet saknas. Trots detta har NV inte gått vidare och utfört någon systematisk uppföljning av hur tillsynen bedrivs inom de olika länen eller utvecklat några riktlinjer för tillsynen.



Rekommendation

För att förstärka tillsynen i skyddade områden bör NV prioritera arbetet med tillsynsvägledning för de operativa tillsynsmyndigheterna.

Ansvarig revisor Anne Bryne har beslutat i detta ärende. Uppdragsledare Anders Lexner har varit föredragande.

Anne Bryne

Anders Lexner

Kopia för kännedom:

Regeringen