



Naturvårdsverket

Revisionsrapport – Årsredovisning 2015

Riksrevisionen har granskat Naturvårdsverkets (NV) årsredovisning, daterad 2016-02-18. Syftet har varit att bedöma om:

- årsredovisningen i allt väsentligt är upprättad i enlighet med gällande regelverk,
- den ger en rättvisande bild av det ekonomiska resultatet, finansiering och finansiella ställning,
- resultatredovisningen är förenlig med övriga delar, samt om
- ledningen efterlevt de föreskrifter som är tillämpliga för användning av anslag och inkomster, samt
- om det framkommit något som tyder på att ledningen inte följt förordningen om intern styrning och kontroll i sin bedömning av intern styrning och kontroll

Riksrevisionen har lämnat en upplysning av särskild betydelse i anslutning till uttalandet om ledningens efterlevnad av de föreskrifter som är tillämpliga för användning av anslag och inkomster. Vi vill därför fästa ledningens uppmärksamhet på nedanstående samt andra iakttagelser från revisionen.

Riksrevisionen önskar information senast 2016-05-02 med anledning av våra iakttagelser i denna rapport.

Sammanfattning

NV har ingått framtida åtaganden avseende Uo 20, anslag 1:2, ap. 6 *Bidrag till ideella miljöorganisationer* utan befogenhet. Under år 2013 fattade NV beslut om fleråriga framtida åtaganden varav tre fortfarande är aktuella t.o.m. år 2016. Totalt utestående åtagande per 2015-12-31 uppgår till 6,4 mnkr. Riksrevisionen bedömer att NV måste ha ett bemyndigande för att fatta beslut om bidrag för efterföljande år. Det finns ett beställningsbemyndigande enligt 17 § första stycket anslagsförordningen (AF) (2011:223) för anslaget, men ingen del av detta gäller ap. 6. Därmed gäller inte undantagsregeln i 17 § andra stycket AF för anslagsposten.

NV behöver förbättra kvalitetssäkringen avseende bemyndiganderedovisningen. Dels behöver NV gå igenom de underliggande avtalen som tillsammans utgör de redovisade

beloppen som finns i bemyndiganderedovisningen. Riksrevisionen har funnit att vissa underlag avser avtal som myndigheten inte behöver särskilt bemyndigande för att teckna. Dels bör NV visa en större noggrannhet avseende redovisningen av slutår för respektive bemyndiganderam.

1 Beslut om framtida bidrag har fattats utan befogenhet

NV disponerar anslagsposten Uo 20, anslag 1:2, ap. 6 *Bidrag till ideella miljöorganisationer*. Tilldelade medel på anslagsposten för år 2015 var 12,5 mnkr. Det finns ett beställningsbemyndigande enligt bestämmelserna i 17 § första stycket AF kopplat till anslaget, men ingen del av detta är kopplad till ap. 6. Därmed finns inget beställningsbemyndigande för anslagsposten.

Riksrevisionens granskning visar att NV under år 2013 fattade beslut om fleråriga framtida åtaganden, varav tre fortfarande är aktuella t.o.m. år 2016. Besluten har kommunicerats externt till respektive mottagare. Totalt utestående åtagande per 2015-12-31 uppgår till 6,4 mnkr.

Av 17 § första stycket AF framgår att ett beställningsbemyndigande krävs när myndighet under budgetåret fattar beslut om t.ex. bidrag för följande budgetår. I Ekonomistyrningsverkets handledning (2013:52) *Beställningsbemyndiganden och åtaganden i den löpande verksamheten* beskrivs de förhållanden som leder till att en myndighet behöver ett bemyndigande.

Riksrevisionen bedömer att NV enligt dessa kriterier måste ha ett bemyndigande för att fatta beslut om bidrag för efterföljande år. Riksrevisionen bedömer vidare att de beslut om framtida bidrag som har fattats är bindande, då besluten har kommunicerats externt.

NV har beskrivit den föreliggande situationen i direkt anslutning till bemyndiganderedovisningen (s. 147) i årsredovisningen. Riksrevisionen konstaterar att befogenhetsöverträdelsen inte har begåtts under det räkenskapsår som revisionsberättelsen omfattar. Med hänvisning till NV:s beskrivning i årsredovisningen, har dock Riksrevisionen valt att i revisionsberättelsen särskilt upplysa läsaren av revisionsberättelsen om förhållandet.

Rekommendation

Om NV bedömer att det ur verksamhetssynpunkt är motiverat att kunna ingå mer långsiktiga utfästelser om stöd till ideella miljöorganisationer, rekommenderar Riksrevisionen NV att verka för att myndigheten tilldelas ett beställningsbemyndigande till anslagsposten enligt 17 § 1 stycket AF.

2 Redovisningen av framtida åtaganden kan förbättras

Regeringen har i regleringsbrev tilldelat NV bemyndiganden att ingå framtida åtaganden avseende sju olika anslagsposter. Totalt uppgick den tilldelade bemyndiganderamen för år 2015 till 1 899 mnkr, varav den största delen (1 020 mnkr) avsåg åtaganden för sanering och efterbehandling av förorenade områden. Bemyndiganderamarnas längd är olika för de skilda anslagsposterna, varför slutåren för tillåtna åtaganden varierar mellan år 2018 och år 2064. Den längsta bemyndigandeperioden gäller skydd av värdefull natur.

Riksrevisionen har i år särskilt granskat redovisade bemyndiganden avseende Uo20, anslag 1:3, ap. 2 *Kostnader för skötsel av skyddade områden, artbevarande, friluftsliv m.m.* Tilldelad bemyndiganderam för anslagsposten är 350 mnkr, varav 226 mnkr hade utnyttjats vid årsskiftet. Regeringen har beslutat att slutåret för ramen ska vara 2021.

Under granskningen har vi påträffat vissa brister i den interna styrningen och kontrollen avseende dessa åtaganden, som vi bedömer att NV bör åtgärda.

2.1 Bemyndiganderamens sluttidpunkt ska respekteras

NV:s utestående åtaganden för Uo20, anslag 1:3, ap. 2 *Kostnader för skötsel av skyddade områden, artbevarande, friluftsliv m.m.* ryms beloppsmässigt inom den tilldelade bemyndiganderamen, då bara 65 % av ramen har utnyttjats.

Enligt bilaga 3:2 till förordning (2000:605) om årsredovisning och budgetunderlag ska de utestående åtagandena redovisas uppdelade på de år när infrianden (redovisning mot anslag) beräknas ske. Av NV:s bemyndiganderedovisning framgår inte de av regeringen beslutade sluttidpunkterna för de olika anslagens bemyndiganderamar. I den sista kolumnen framgår bara att det finns åtaganden som förväntas infrias under perioden från år 2018 och framåt ("2018 –"). Av NV:s underlag till bemyndiganderedovisningen framstår det dock som om åtaganden till ett mindre belopp (0,4 mnkr) avser tid efter bemyndigandeperiodens slut, vilket inte är tillåtet. Beloppet är i sammanhanget marginellt (0,12 %) i förhållande till den tilldelade ramen för anslagsposten.

I regleringsbrevet anges att "beloppen avseende infriade förpliktelser i bemyndigandetabellen är indikativa". Detta innebär dock inte att även slutåret är indikativt. Riksdagen har i beslut om budgetpropositionen fattat beslut om bemyndiganderamens längd och slutåret är i detta fall bestämt till år 2021.

Rekommendation

Riksrevisionen rekommenderar NV att notera att inga framtida åtaganden får ingås för en längre period än regeringen har beslutat. Riksrevisionen rekommenderar också NV att till kommande år redovisa utestående åtaganden per år de beräknas infrias. Om detta av

layoutmässiga skäl blir svårt att hantera p.g.a. olika och/eller långa bemyndigandeperioder, bör åtminstone även slutåret redovisas i den sista kolumnen.

2.2 Alla avtal kräver inte bemyndigande

Enligt NV:s underlag till bemyndiganderedovisningen, har NV ingått åtaganden (0,4 mnkr) som gäller efter år 2021, d.v.s. efter den av regeringen beslutade sluttidpunkten för anslagspostens (ap. 2 *Kostnader för skötsel av skyddade områden, artbevarande, friluftsliv m.m.*) bemyndiganderam. (Beloppet framgår inte av bemyndiganderedovisningen, men utgör en del av beloppet 68,6 mnkr som anges i den sista kolumnen för anslagsposten.)

Riksrevisionen har granskat de underliggande avtalen för dessa åtaganden. Granskningen visar att en stor del av beloppen avser avtal som är av sådan karaktär att vi bedömer att de inte kräver bemyndiganden enligt 17 § första eller andra stycket AF.

Ett exempel är ett avtal som länsstyrelsen i Västra Götalands län har tecknat med en markägare om fördelning av kostnader för vägunderhåll i fastigheterna inom ett natur- och friluftsområde. Avtalet gäller fr.o.m. 2014-01-01 "tills vidare". I bemyndiganderedovisningen har åtagandet avseende detta avtal redovisats till 86 tkr/år t.o.m. år 2024. Beloppet har beräknats utifrån medelkostnaden för vägunderhållet de senaste fem åren. Sluttidpunkten (år 2024) har inte övervägts närmare, utan är helt enkelt den sista kolumnen i den mall för sammanställning av framtida åtaganden som NV använder.

Ett annat exempel är ett nyttjanderättsavtal som länsstyrelsen i Östergötland har tecknat med en vägsamfällighet. Nyttjanderätten avser rätten att använda väg för allmänhetens tillträde samt för länsstyrelsens drift och skötsel av ett naturreservat. Nyttjanderätt av vägen erhålls mot en årlig ersättning för drift och underhåll med 1 tkr årligen med uppräkningsindex enligt konsumentprisindex. Avtalet gäller fr.o.m. 2013-02-01 – 2063-01-31. Ingen uppsägningstid har reglerats. Däremot anges att omförhandling om ersättning kan ske vart tionde år, om motparten informeras senast sex månader innan tioårsperiodens slut. I bemyndiganderedovisningen har åtagandet avseende detta avtal redovisats till 1 tkr/år t.o.m. år 2024. Beloppet har beräknats utifrån det avtalade beloppet utan indexuppräkningsindex. Inte heller i detta fall har sluttidpunkten (år 2024) övervägts närmare, utan är helt enkelt den sista kolumnen i den mall för sammanställning av framtida åtaganden som NV använder.

Med hänsyn tagen till karaktären på NV:s instruktionsenliga uppgifter, bedömer Riksrevisionen att ovanstående exempel utgör sådana avtal som en myndighet har rätt att teckna med stöd av det generella bemyndigandet i 17 § tredje stycket AF.

Riksrevisionen bedömer därmed att de redovisade utestående åtagandena avseende

anslagsposten dels är upptagna med för höga belopp i externredovisningen och dels redovisas för en för lång tidsperiod i underlagen till bemyndiganderedovisningen.

Rekommendation

Riksrevisionen rekommenderar NV att gå igenom underlagen till bemyndiganderedovisningen för alla anslagsposter, för att säkerställa att redovisningen bara innehåller sådana utestående åtaganden som ska redovisas mot bemyndiganderamarna. Riksrevisionen bedömer att en sådan genomgång kan identifiera olika typer av felkällor, som myndigheten kan dra framtida lärdom av. Efter genomgången rekommenderar Riksrevisionen NV att ge ut kompletterande riktlinjer till länsstyrelserna för att ge dem bättre förutsättningar för att avgöra vilka åtaganden som ska redovisas mot bemyndiganderamar och vilka som inte kräver särskilt bemyndigande.

Ansvarig revisor Marie Örtengren har beslutat i detta ärende. Uppdragsledare Anders Lexner har varit föredragande

Marie Örtengren

Anders Lexner

Kopia för kännedom:

Regeringen

Miljö- och energidepartementet

Finansdepartementet, budgetavdelningen