

Bestämmelser om
intern styrning och kontroll
för riksdagens myndigheter

ISSN 1651-6885
ISBN 978-91-85943-62-3
Riksdagstryckeriet, Stockholm, 2009

Till riksdagsstyrelsen

Riksdagsstyrelsen gav den 22 oktober 2008 riksdagsförvaltningen i uppdrag att göra en översyn av lagen (2006:999) med ekonomiadministrativa bestämmelser för riksdagsförvaltningen, Riksdagens ombudsmän och Riksrevisionen. Uppdraget omfattade även Riksbankens verksamhet.

Utredningsarbetet har bedrivits i en expertgrupp bestående av ekonomichef Katrin Gramenius, riksdagsförvaltningen, kanslichef Kjell Swanström, Riksdagens ombudsmän, stabschef Dag Levin Sparr, Riksrevisionen, enhetschef Henrik Gardholm, Riksbanken, ämnesråden Thomas Küchen och Nebil Aho, Finansdepartementet, samt utredarna Anne-Marie Ögren och Elisabeth Perntz, Ekonomistyrningsverket.

Administrative direktören i riksdagsförvaltningen Per Bengtsson har varit ordförande i gruppen. Sekreterare har varit föredragande i finansutskottet Kristina Padrón.

Expertgruppen påbörjade sitt arbete den 13 februari 2009.

Expertgruppen får härmed överlämna sitt betänkande Bestämmelser om intern styrning och kontroll för riksdagens myndigheter.

Uppdraget är härmed slutfört.

Stockholm den 13 maj 2009

Per Bengtsson

/Kristina Padrón

Innehållsförteckning

Innehållsförteckning.....	5
Sammanfattning	7
Författningsförslag	10
1. Förslag till lag om ändring i lagen (2006:999) med ekonomiadministrativa bestämmelser m.m. för riksdagsförvaltningen, Riksdagens ombudsmän och Riksrevisionen	10
2. Förslag till lag om ändring i lagen (1988:1385) om Sveriges riksbank	12
3. Förslag till lag om ändring i lagen (2000:419) med instruktion för riksdagsförvaltningen	15
4. Förslag till lag om ändring i lagen (2002:1023) med instruktion för Riksrevisionen	19
5. Förslag till lag om ändring i lagen (1986:765) med instruktion för Riksdagens ombudsmän	20
1 Inledning	21
1.1 Utredningsuppdraget	21
1.2 Expertgruppens arbete	21
1.3 Samordning med Riksrevisionsutredningens förslag	21
2 Behov av en översyn	23
2.1 Ändrade krav på intern styrning och kontroll för regeringens myndigheter.....	23
2.2 Behov av nya bestämmelser för riksdagens myndigheter	23
3 Tydliggörande av ledningens ansvar i enlighet med myndighetsförordningen.....	26
3.1 Myndighetens ledning	26
3.2 Ledningens övergripande verksamhetsansvar	28
3.3 Ledningens ansvar.....	30
4 Anpassningar till internrevisionsförordningen	38
4.1 Krav på internrevision	38
4.2 Ledningens ansvar gentemot internrevisionen	41
4.3 Internrevisionens uppgifter.....	44
5 Anpassningar till förordningen om intern styrning och kontroll	47
5.1 Bakgrund till förordningen om intern styrning och kontroll	47
5.2 Processen intern styrning och kontroll	48
5.3 Ledningens bedömning av att den interna styrningen och kontrollen vid myndigheten är betryggande.....	52
6 Övriga ändringar av rea-lagen.....	54
6.1 Krav på finansieringsanalys tas bort.....	54
6.2 Överlåtelse av lös egendom.....	55

7 Författningskommentarer	57
7.1 Förslaget till lag om ändring i lagen (2006:999) med ekonomiadministrativa bestämmelser m.m. för riksdagsförvaltningen, Riksdagens ombudsmän och Riksrevisionen	57
7.2 Förslaget till lag om ändring i lagen (1988:1385) om Sveriges riksbank	59
7.3 Förslaget till lag om ändring i lagen (2000:419) med instruktion för riksdagsförvaltningen.....	61
7.4 Förslaget till lag om ändring i lagen (2002:1023) med instruktion för Riksrevisionen	62
7.5 Förslaget till lag om ändring i lagen (1986:765) med instruktion för Riksdagens ombudsmän	63
<i>Bilaga</i>	
Utredningsuppdraget	64

Sammanfattning

Bakgrund

Regeringen har under 2007 och 2008 skärpt kraven på intern styrning och kontroll hos sina myndigheter. De nya kraven återfinns i flera olika författningar, vilka samspelar med varandra. Myndighetsförordningen (2007:515) har klarlagt myndighetsledningens verksamhetsansvar och vad detta ansvar omfattar. Bland annat ska myndighetens ledning säkerställa att det vid myndigheten finns en intern styrning och kontroll som fungerar på ett betryggande sätt. Internrevisionens ansvarsområde har förtydligats, och dess ställning har stärkts genom internrevisionsförordningen (2006:1228). Regeringen beslutar särskilt vilka myndigheter som ska omfattas av internrevisionsförordningen genom föreskrift i myndighetens instruktion. De myndigheter som är skyldiga att följa internrevisionsförordningen är även skyldiga att följa förordningen (2007:603) om intern styrning och kontroll där processen för intern styrning och kontroll regleras. Bestämmelserna om internrevisionens inriktning och tillämpningsområdet för intern styrning och kontroll hänvisar till myndighetsförordningen om ledningens övergripande verksamhetsansvar. Myndighetsledningens ansvar för den interna styrningen och kontrollen markeras genom att ledningen, i anslutning till underskriften i årsredovisningen, ska lämna en bedömning av huruvida den interna styrningen och kontrollen är betryggande. Det sammanhängande regelverk om intern styrning och kontroll som numera finns på regeringsområdet har ingen motsvarighet inom riksdagens område.

De förslag som lämnas i betänkandet innebär att det i allt väsentligt ställs samma krav på intern styrning och kontroll för riksdagens myndigheter som för myndigheterna under regeringen. Det innebär ett tydliggörande av ledningens ansvar inför riksdagen i enlighet med bestämmelserna i myndighetsförordningen. Vad som avses med myndighetens ledning framgår av gällande regelverk och dess förarbeten. I riksdagsordningen regleras att riksdagsstyrelsen leder riksdagsförvaltningen och att Riksdagens ombudsmän ska vara fyra, en chefsjustitieombudsman (chefs-JO) och tre justitieombudsmän. Av förarbetena framgår att chefs-JO ska ha det övergripande ansvaret för verksamheten. I regeringsformen regleras att Riksrevisionen leds av tre riksrevisorer och att Riksbanken leds av en direktion.

Ledningens verksamhetsansvar

Expertgruppen föreslår att ledningens övergripande verksamhetsansvar regleras för riksdagens myndigheter. Därmed klargörs att ledningen ansvarar för verksamheten inför riksdagen och ska se till att den bedrivs effektivt och enligt gällande rätt, att den redovisas på ett tillförlitligt och rättvisande sätt och att myndigheten hushållar väl med statens medel. Med det övergripande verksamhetsansvaret följer ett ansvar för myndighetens ledning att besluta om arbetsordning, verksamhetsplan, budget, årsredovisning och föreskrifter samt

ett ansvar för att säkerställa att det finns en väl fungerande intern styrning och kontroll vid myndigheten. Detta innebär följande ändringar i regelverken. När det gäller beslutsdokumenten finns det i huvudsak redan ett regelverk på plats. Det som tillkommer är krav på beslut om verksamhetsplan för respektive myndighet. För JO tillkommer att chefsjustitieombudsmannen utöver beslut om verksamhetsplan även ska besluta om årsredovisning och förslag till anslag på statsbudgeten för Riksdagens ombudsmän. Besluten ska fattas efter samråd med övriga ombudsmän. Chefs-JO:s beslut om årsredovisning överensstämmer med praxis. Beslutet om förslag till anslag innebär att riksdagsförvaltningens skyldighet att upprätta förslag till anslag på statsbudgeten för JO upphör. Någon ändring av Riksrevisionens styrelses grundlagsfästa rätt att besluta om årsredovisning och förslag till anslag föreslås inte, då denna ordning är under övervägande i samband med Riksrevisionsutredningens arbete. Vidare föreslås inte någon ändring av riksbanksfullmäktiges rätt att besluta om arbetsordning.

Internrevision

Enligt nuvarande regelverk ska riksdagsförvaltningen, Riksrevisionen och chefs-JO ”svara för att intern revision sker” av respektive myndighet. Enligt riksbankslagen ska det vid huvudkontoret finnas en revisionsenhet. Samtliga myndigheter har således krav på sig att ha internrevision. Denna ordning föreslås gälla även framöver, men bestämmelserna anpassas till internrevisionsförordningen. Internrevisionens uppgifter klargörs. Internrevisionen ska, utifrån en analys av verksamhetens risker, självständigt granska om ledningens interna styrning och kontroll är utformad så att myndigheten med rimlig säkerhet fullgör sitt verksamhetsansvar. En myndighet får rätt att samordna sin internrevision med en annan myndighet, vilket innebär att JO:s samverkan med riksdagsförvaltningen om internrevision kan bestå. Till skillnad från internrevisionsförordningen ställs inga krav på anställd internrevisor. Riksbankslagen innehåller bestämmelser om fullmäktiges revisionsenhet, medan bestämmelser om direktions internrevisionsavdelning saknas. Expertgruppen föreslår att det i lagen införs krav på internrevision som lyder under direktionen och att det klargörs att fullmäktiges revisionsenhet ska vara inriktad på frågor som ligger inom fullmäktiges ansvarsområde. För samtliga myndigheter regleras att ledningen ska besluta om riktlinjer och revisionsplan för internrevisionen samt åtgärder med anledning av internrevisionens iakttagelser och rekommendationer.

Intern styrning och kontroll

Intern styrning och kontroll definieras i enlighet med förordningen om intern styrning och kontroll. Således avses den process som syftar till att myndigheten med rimlig säkerhet fullgör sitt verksamhetsansvar. I denna process ska ingå momenten riskanalys, kontrollåtgärder, uppföljning och dokumentation. I motivtexten betonas att processen ska vara ändamålsenlig och anpassad efter myndighetens behov. Därtill ställs krav på att ledningen i årsredovisningen

ska lämna en bedömning av om den interna styrningen och kontrollen vid myndigheten är betryggande.

Övriga förslag

Expertgruppen föreslår även ändringar i lagen (2006:999) med ekonomiadministrativa bestämmelser m.m. för riksdagsförvaltningen, Riksdagens ombudsmän och Riksrevisionen (rea-lagen) som innebär att kravet på riksdagsförvaltningen och Riksrevisionen att upprätta finansieringsanalys tas bort och att bestämmelsen om rätten att sälja lös egendom ändras till en rätt att överlåta lös egendom. Den senare ändringen är föranledd av Riksrevisionens biståndsverksamhet. För Riksbankens del föreslår expertgruppen en ändring av datumet för årsredovisningen från den 15 februari till den 22 februari. Därmed erhålls överensstämmelse med vad som gäller för övriga myndigheter under riksdagen.

Reglering och ikraftträdande

Expertgruppen föreslår att bestämmelser om ledningens övergripande verksamhetsansvar och ledningens ansvar för arbetsordning, verksamhetsplan m.m. regleras i myndigheternas instruktioner, medan bestämmelser om internrevision och processen intern styrning och kontroll förs in i rea-lagen. Därmed erhålls ett i huvudsak sammanhållet och överskådligt regelverk som gäller för riksdagsförvaltningen, JO och Riksrevisionen och där gemensamma föreskrifter kan tas fram. För Riksbankens del samlas alla bestämmelser i riksbankslagen, och dessa har i huvudsak sina förebilder i rea-lagen. För riksdagens myndigheter kommer det därmed att finnas en logisk, tydlig och sammanhängande ordning för myndighetsledningarnas instruktionsenliga ansvar och kraven på intern styrning och kontroll. De nya bestämmelserna föreslås träda i kraft den 1 januari 2010.

Författningsförslag

Expertgruppen har följande författningsförslag.

1 Förslag till lag om ändring i lagen (2006:999) med ekonomiadministrativa bestämmelser m.m. för riksdagsförvaltningen, Riksdagens ombudsmän och Riksrevisionen

Härigenom föreskrivs i fråga om lagen (2006:999) med ekonomiadministrativa bestämmelser m.m. för riksdagsförvaltningen, Riksdagens ombudsmän och Riksrevisionen

dels att nuvarande 39–41 §§ ska betecknas 44–46 §§,

dels att 28 och 37 §§ ska ha följande lydelse,

dels att det i lagen ska införas fem nya paragrafer, 39–43 §§, samt närmast före 39 och 40 §§ nya rubriker av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

28 §

Myndigheten får besluta att *sälja* annan lös egendom än sådan som anges i 25 och 27 §§, om egendomen inte längre behövs för myndighetens verksamhet eller blivit obrukbar eller om den inte anskaffats med statens medel.

Myndigheten får besluta att *överlåta* annan lös egendom än sådan som anges i 25 och 27 §§, om egendomen inte längre behövs för myndighetens verksamhet eller blivit obrukbar eller om den inte anskaffats med statens medel.

37 §

Myndigheten *skall* varje år senast den 22 februari lämna en årsredovisning till riksdagen för det senast avslutade räkenskapsåret.

Årsredovisningen *skall* bestå av resultatredovisning, resultaträkning, balansräkning, anslagsredovisning samt noter.

Riksdagsförvaltningen och Riksrevisionen skall även upprätta en finansieringsanalys.

Myndigheten *ska* varje år senast den 22 februari lämna en årsredovisning till riksdagen för det senast avslutade räkenskapsåret.

Årsredovisningen *ska* bestå av resultatredovisning, resultaträkning, balansräkning, anslagsredovisning samt noter.

I årsredovisningen ska ledningen lämna en bedömning av om den interna styrningen och kontrollen vid myndigheten är betryggande.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

Intern styrning och kontroll

39 §

Myndighetens ledning ska säkerställa att det vid myndigheten finns en intern styrning och kontroll som fungerar på ett betryggande sätt.

40 §

Med intern styrning och kontroll avses den process som syftar till att myndigheten med rimlig säkerhet fullgör sitt verksamhetsansvar. I denna process ska ingå momenten riskanalys, kontrollåtgärder, uppföljning och dokumentation.

Internrevision

41 §

Vid myndigheten ska det finnas en internrevision.

En myndighet får samordna sin internrevision med en annan myndighet.

42 §

Myndighetens internrevision ska utifrån en analys av verksamhetens risker självständigt granska om ledningens interna styrning och kontroll är utformad så att myndigheten med rimlig säkerhet fullgör sitt verksamhetsansvar.

Internrevisionen ska bedrivas enligt god sed för internrevision och internrevisorer.

43 §

Myndighetens ledning ska besluta om riktlinjer och revisionsplan för internrevisionen samt åtgärder med anledning av internrevisionens iakttagelser och rekommendationer.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2010. Bestämmelsen i 37 § tredje stycket tillämpas första gången för räkenskapsåret 2010.

2 Förslag till lag om ändring i lagen (1988:1385) om Sveriges riksbank

Härigenom föreskrivs i fråga om lagen (1988:1385) om Sveriges riksbank
dels att 9 kap. 2, 2 a och 4 §§ samt 10 kap. 3 § ska ha följande lydelse,
dels att det i lagen ska införas en ny paragraf, 9 kap. 1 a §, av följande lydelse,
dels att 10 kap. 1 a § ska upphöra att gälla.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

9 kap.

1 a §

Direktionen ansvarar för verksamheten och ska se till att den bedrivs effektivt och enligt gällande rätt, att den redovisas på ett tillförlitligt och rättvisande sätt samt att Riksbanken hushållar väl med statens medel.

Direktionen ska säkerställa att det vid Riksbanken finns en intern styrning och kontroll som fungerar på ett betryggande sätt.

Med intern styrning och kontroll avses den process som syftar till att Riksbanken med rimlig säkerhet fullgör de krav som framgår av första stycket. I denna process ska ingå momenten riskanalys, kontrollåtgärder, uppföljning och dokumentation.

2 §

Vid huvudkontoret skall det finnas en revisionsenhet samt de övriga enheter som Riksbanken beslutar.

Verksamheten vid revisionsenheten leds av fullmäktige.

Fördelningen av ärenden mellan enheterna skall framgå av den arbetsordning som avses i 4 §.

I Riksbanken ska det finnas en revisionsenhet som leds av fullmäktige.

Fullmäktiges revision ska vara inriktad på frågor som ligger inom fullmäktiges ansvarsområde.

I Riksbanken ska det också finnas en internrevision. Direktionen ska besluta om riktlinjer och revisionsplan för internrevisionen samt åtgärder med anledning av internrevisionens iakttagelser och rekommendationer.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

2 a §

Verksamhet vid revisionsenheten skall avse självständig granskning av Riksbankens interna styrning och kontroll och hur Riksbanken fullgör sina ekonomiska redovisningsskyldigheter. Revisionen skall bedrivas i enlighet med god sed för internrevision.

Riksbanken fastställer revisionsplan för sin verksamhet efter samråd med Riksrevisionen.

Internrevisionen ska utifrån en analys av verksamhetens risker självständigt granska om direktionens interna styrning och kontroll är utformad så att Riksbanken med rimlig säkerhet fullgör de krav som framgår av 9 kap. 1 a § första stycket.

Internrevisionen ska bedrivas enligt god sed för internrevision och internrevisorer.

4 §

Fullmäktige beslutar om arbetsordning i Riksbanken.

Direktionen ska besluta om verksamhetsplan för Riksbanken.

Riksbanken beslutar i övrigt i enskilda fall i frågor som rör anställda och uppdragstagare hos banken, om inte annat följer av lag eller beslut av riksdagen eller av riksdagsförvaltningen.

10 kap.

3 §

Riksbanken är bokföringsskyldig. Bokföringsskyldigheten skall fullgöras i enlighet med god redovisningssed. Därvid skall i tillämpliga delar Europeiska centralbankens riktlinje om den rättsliga ramen för redovisning och finansiell rapportering inom europeiska centralbankssystemet tillämpas.

Varje år före den 15 februari skall direktionen till riksdagen, Riksrevisionen och fullmäktige avge redovisning för det föregående räkenskapsåret. Fullmäktige skall till riksdagen och Riksrevisionen lämna förslag till disposition av Riksbankens vinst.

Redovisningen skall omfatta resultaträkning, balansräkning, förvaltningsberättelse och en redogörelse för penning- och valutapolitiken samt för hur Riksbanken har främjat ett säkert och effektivt betalningsväsende.

Riksbanken är bokföringsskyldig. Bokföringsskyldigheten ska fullgöras i enlighet med god redovisningssed. Därvid ska i tillämpliga delar Europeiska centralbankens riktlinje om den rättsliga ramen för redovisning och finansiell rapportering inom europeiska centralbankssystemet tillämpas.

Varje år före den 22 februari ska direktionen till riksdagen, Riksrevisionen och fullmäktige lämna en årsredovisning för det föregående räkenskapsåret. Fullmäktige ska till riksdagen och Riksrevisionen lämna förslag till disposition av Riksbankens vinst.

Årsredovisningen ska omfatta resultaträkning, balansräkning och en förvaltningsberättelse. Förvaltningsberättelsen ska innehålla en redogörelse för penning- och valutapolitiken samt för hur Riksbanken har främjat ett säkert och effektivt betalningsväsende.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

I årsredovisningen ska direktionen lämna en bedömning av om den interna styrningen och kontrollen vid Riksbanken är betryggande.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2010. Bestämmelsen i 10 kap. 3 § fjärde stycket tillämpas första gången för räkenskapsåret 2010.

3 Förslag till lag om ändring i lagen (2000:419) med instruktion för riksdagsförvaltningen

Härigenom föreskrivs i fråga om lagen (2000:419) med instruktion för riksdagsförvaltningen att 2, 8, 15 och 18 §§ ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

2 §

Riksdagsförvaltningen *skall* om annat inte är särskilt föreskrivet

1. upprätta förslag till anslag på statsbudgeten avseende riksdagen och dess myndigheter m.m., dock inte för Riksrevisionen,

2. meddela föreskrifter för utarbetandet av förslag till anslag på statsbudgeten för riksdagen och dess myndigheter utom Riksbanken samt meddela sådana ekonomiska administrativa föreskrifter i övrigt för riksdagen och dess myndigheter utom Riksbanken och Riksrevisionen som inte *skall* meddelas av riksdagsstyrelsen enligt 41 § lagen (2006:999) med ekonomiska administrativa bestämmelser m.m. för riksdagsförvaltningen, Riksdagens ombudsmän och Riksrevisionen,

3. yttra sig över Riksrevisionens förslag till anslag på statsbudgeten och upprätta en sammanställning för var och en av riksdagens myndigheter, utom Riksbanken, över de finansiella villkor som gäller för respektive myndighet med anledning av riksdagens beslut om statsbudgeten,

4. handlägga frågor dels om arvoden och ersättningar till riksdagens ledamöter och till Sveriges företrädare i Europaparlamentet, dels om pensioner och andra förmåner till ledamöterna och deras efterlevande samt till företrädarna och deras efterlevande,

5. svara för frågor om löner och ersättningar till arbetstagare hos riksdagen och dess myndigheter utom Riksbanken, Riksrevisionen och Riksdagens ombudsmän samt svara för frågor angående pensioner och andra förmåner till dessa arbetstagare och deras efterlevande,

6. ingå centrala kollektivavtal samt i övrigt utöva arbetsgivarens befogenheter enligt dessa när det gäller riksdagen och dess myndigheter samt företräda riksdagen och dess myndigheter som arbetsgivare i arbetstvister rörande kollektivavtal som har slutits av riksdagsförvaltningen samt

7. meddela de föreskrifter som behövs för tillämpningen av centrala kollektivavtal som riksdagsförvaltningen ingått, samt personaladministrativa föreskrifter i övrigt för riksdagen och dess myndigheter utom Riksrevisionen.

Riksdagsförvaltningen *skall* bereda riksdagens myndigheter tillfälle att framföra sina synpunkter på förhandlingsfrågor som direkt berör respektive myndighet.

Riksdagsförvaltningen *ska* om annat inte är särskilt föreskrivet

1. upprätta förslag till anslag på statsbudgeten avseende riksdagen och riksdagsförvaltningen,

2. meddela föreskrifter för utarbetandet av förslag till anslag på statsbudgeten för riksdagen och dess myndigheter utom Riksbanken samt meddela sådana ekonomiska administrativa föreskrifter i övrigt för riksdagen och dess myndigheter utom Riksbanken och Riksrevisionen som inte *ska* meddelas av riksdagsstyrelsen enligt 41 § lagen (2006:999) med ekonomiska administrativa bestämmelser m.m. för riksdagsförvaltningen, Riksdagens ombudsmän och Riksrevisionen,

Nuvarande lydelse

Riksdagsförvaltningen får till envar av riksdagens myndigheter överlämna handläggningen av en avtalsfråga som är av betydelse för myndigheten.

Riksdagsförvaltningen svarar för att intern revision sker av förvaltningen. Internrevisionen skall avse självständig granskning av riksdagsförvaltningens interna styrning och kontroll och hur förvaltningen fullgör sina ekonomiska redovisningskyldigheter. Revisionen skall bedrivas i enlighet med god sed för internrevision.

Riksdagsförvaltningen fastställer revisionsplan för sin verksamhet efter samråd med Riksrevisionen.

Styrelsen skall pröva om förvaltningens verksamhet bedrivs effektivt och i överensstämmelse med syftet för verksamheten.

Styrelsen beslutar om

1. framställningar till riksdagen,
2. målen för förvaltningens verksamhet,
3. förvaltningens årsredovisning, och
4. åtgärder med anledning av Riksrevisionens rapporter över förvaltningens verksamhet och den redovisning som styrelsen skall lämna till riksdagen enligt 7 §,
5. åtgärder med anledning av internrevisionens redovisning samt revisionsplan,
6. föreskrifter som enligt denna lag eller andra författningar får meddelas av riksdagsförvaltningen,
7. riksdagsförvaltningens arbetsordning,
8. slutande av kollektivavtal med arbetstagarnas huvudorganisationer, avbrytande av annan förhandling än förhandling i tvist om avtal, lockout eller annan stridsåtgärd samt andra förhandlingsfrågor som är av principiell natur eller har större ekonomisk betydelse eller är gemensamma för riksdagen och dess myndigheter,

Föreslagen lydelse

8 §
Bestämmelser om internrevision finns i lagen (2006:999) med ekonomiadministrativa bestämmelser m.m. för riksdagsförvaltningen, Riksdagens ombudsmän och Riksrevisionen.

15 §
Styrelsen ansvarar inför riksdagen för verksamheten och ska se till att den bedrivs effektivt och enligt gällande rätt, att den redovisas på ett tillförlitligt och rättvisande sätt samt att riksdagsförvaltningen hushållar väl med statens medel.

4. åtgärder med anledning av Riksrevisionens rapporter över förvaltningens verksamhet och den redovisning som styrelsen ska lämna till riksdagen enligt 7 §,
5. föreskrifter som enligt denna lag eller andra författningar får meddelas av riksdagsförvaltningen,
6. riksdagsförvaltningens arbetsordning och verksamhetsplan,
7. slutande av kollektivavtal med arbetstagarnas huvudorganisationer, avbrytande av annan förhandling än förhandling i tvist om avtal, lockout eller annan stridsåtgärd samt andra förhandlingsfrågor som är av principiell natur eller har större ekonomisk betydelse eller är gemensamma för riksdagen och dess myndigheter,

Nuvarande lydelse

9. anställning av biträdande riksdagsdirektör och chef för kammarkansliet, chef för utskottskansli, chef för EU-nämndens kansli, chef för administrativa avdelningen, chef för kommunikationsavdelningen, chef för riksdagens internationella kansli, säkerhetschef och chef för riksdagens utredningstjänst,

10. frågor som avses i 4 §,

11. frågor som hänskjuts till styrelsen från rådet för ledamotsnära frågor samt

12. frågor som är av större vikt eller principiell betydelse eller som riksdagsdirektören hänskjuter till styrelsen.

Föreslagen lydelse

8. anställning av biträdande riksdagsdirektör och chef för kammarkansliet, chef för utskottskansli, chef för EU-nämndens kansli, chef för administrativa avdelningen, chef för kommunikationsavdelningen, chef för riksdagens internationella kansli, säkerhetschef och chef för riksdagens utredningstjänst,

9. frågor som avses i 4 §,

10. frågor som hänskjuts till styrelsen från rådet för ledamotsnära frågor samt

11. frågor som är av större vikt eller principiell betydelse eller som riksdagsdirektören hänskjuter till styrelsen.

18 §

Riksdagsdirektören skall se till att verksamheten bedrivs författningssligt och effektivt.

Det åligger riksdagsdirektören att

1. se till att riksdagsledamöternas, allmänhetens och andras kontakter med riksdagsförvaltningen underlättas genom en god service och tillgänglighet, genom information och genom ett klart och begripligt språk i förvaltningens skrivelser och beslut,

2. hushålla väl med de medel som ställs till förfogande för riksdagsförvaltningens verksamhet,

3. verka för att riksdagsförvaltningen genom samarbete med andra statliga myndigheter och på annat sätt tar till vara de fördelar som kan vinnas för staten som helhet,

4. fortlöpande följa upp och pröva förvaltningens verksamhet och konsekvenserna av de författningsföreskrifter och särskilda beslut som rör verksamheten samt vidta de åtgärder som behövs,

5. beakta de krav som ställs på verksamheten när det gäller totalförsvaret, en ekologiskt hållbar utveckling, jämställdheten mellan kvinnor och män samt etnisk mångfald i arbetslivet,

2. verka för att riksdagsförvaltningen genom samarbete med andra statliga myndigheter och på annat sätt tar till vara de fördelar som kan vinnas för staten som helhet,

3. fortlöpande följa upp och pröva förvaltningens verksamhet och konsekvenserna av de författningsföreskrifter och särskilda beslut som rör verksamheten samt vidta de åtgärder som behövs,

4. beakta de krav som ställs på verksamheten när det gäller totalförsvaret, en ekologiskt hållbar utveckling, jämställdheten mellan kvinnor och män samt etnisk mångfald i arbetslivet.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

6. verka för att förvaltningens organisation är utformad så att redovisningen, medelsförvaltningen och förvaltningen av övriga tillgångar samt förvaltningens verksamhet i övrigt kontrolleras på ett betryggande sätt.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2010.

4 Förslag till lag om ändring i lagen (2002:1023) med instruktion för Riksrevisionen

Härigenom föreskrivs i fråga om lagen (2002:1023) med instruktion för Riksrevisionen

dels att 5 och 18 §§ ska ha följande lydelse,

dels att det i lagen ska införas en ny paragraf, 4 a § med följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

4 a §

Riksrevisorerna ansvarar gemensamt inför riksdagen för verksamheten och ska se till att den bedrivs effektivt och enligt gällande rätt, att den redovisas på ett tillförlitligt och rättvisande sätt samt att Riksrevisionen hushållar väl med statens medel.

5 §

Riksrevisorerna beslutar gemensamt om *verksamhetens organisation*, arbetsordning samt de ekonomi- och personaladministrativa föreskrifter som *skall* gälla för den egna verksamheten och som inte *skall* beslutas av riksdagsförvaltningen enligt 2 § första stycket 2 och 7 lagen (2000:419) med instruktion för riksdagsförvaltningen eller av riksdagsstyrelsen enligt 41 § lagen (2006:999) med ekonomiadministrativa bestämmelser m.m. för riksdagsförvaltningen, Riksdagens ombudsmän och Riksrevisionen.

Riksrevisorerna beslutar gemensamt om arbetsordning *och verksamhetsplan* samt de ekonomi- och personaladministrativa föreskrifter som *ska* gälla för den egna verksamheten och som inte *ska* beslutas av riksdagsförvaltningen enligt 2 § första stycket 2 och 7 lagen (2000:419) med instruktion för riksdagsförvaltningen eller av riksdagsstyrelsen enligt 41 § lagen (2006:999) med ekonomiadministrativa bestämmelser m.m. för riksdagsförvaltningen, Riksdagens ombudsmän och Riksrevisionen.

Enligt förutsättningar som anges i 6 § första stycket 2 och 3 lagen (1994:260) om offentlig anställning får riksrevisorerna gemensamt i särskilda fall besluta att endast svenska medborgare får vara anställda inom Riksrevisionen.

18 §

Riksrevisionen svarar för att internrevision sker av myndigheten.

Bestämmelser om internrevision finns i lagen (2006:999) med ekonomiadministrativa bestämmelser m.m. för riksdagsförvaltningen, Riksdagens ombudsmän och Riksrevisionen.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2010.

5 Förslag till lag om ändring i lagen (1986:765) med instruktion för Riksdagens ombudsmän

Härigenom föreskrivs i fråga om lagen (1986:765) med instruktion för Riksdagens ombudsmän att 12 § ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

12 §

Enligt 8 kap. 11 § riksdagsordningen är chefsjustitieombudsmannen administrativ chef och bestämmer inriktningen i stort av verksamheten. *Han skall i arbetsordning meddela bestämmelser om organisationen av verksamheten och fördelningen av ärendena mellan ombudsmännen.*

Chefsjustitieombudsmannen svarar för att intern revision av myndigheten sker. Internrevisionen skall avse självständig granskning av myndighetens interna styrning och kontroll och hur myndigheten fullgör sina ekonomiska redovisningsskyldigheter. Revisionen skall bedrivas i enlighet med god sed för internrevision.

Riksdagens ombudsmän fastställer revisionsplan för sin verksamhet efter samråd med Riksrevisionen.

Enligt 8 kap. 11 § riksdagsordningen är chefsjustitieombudsmannen administrativ chef och bestämmer inriktningen i stort av verksamheten. *Chefsjustitieombudsmannen ansvarar inför riksdagen för verksamheten och ska se till att den bedrivs effektivt och enligt gällande rätt, att den redovisas på ett tillförlitligt och rättvisande sätt samt att Riksdagens ombudsmän hushållar väl med statens medel.*

Chefsjustitieombudsmannen ska i arbetsordning meddela bestämmelser om organisationen av verksamheten och om ansvarsområden för var och en av ombudsmännen. Chefsjustitieombudsmannen ska även, efter samråd med övriga ombudsmän, besluta en verksamhetsplan för myndigheten samt om årsredovisning och förslag till anslag på statsbudgeten för Riksdagens ombudsmän.

Bestämmelser om internrevision finns i lagen (2006:999) med ekonomiadministrativa bestämmelser m.m. för riksdagsförvaltningen, Riksdagens ombudsmän och Riksrevisionen.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2010.

1 Inledning

1.1 Utredningsuppdraget

Riksdagsstyrelsen gav den 22 oktober 2009 riksdagsförvaltningen i uppdrag att göra en översyn av de ekonomiadministrativa bestämmelserna på riksdagsområdet. Bakgrunden till översynen var nya och ändrade bestämmelser på regeringsområdet. Några av de större förändringarna var en ny internrevisionsförordning (2006:1228) fr.o.m. den 1 januari 2007 samt en ny myndighetsförordning (2007:515) och en ny förordning om intern styrning och kontroll (2007:603), vilka båda trädde i kraft den 1 januari 2008.

I uppdraget har ingått att genomföra en översyn av lagen (2006:999) med ekonomiadministrativa bestämmelser för riksdagsförvaltningen, Riksdagens ombudsmän och Riksrevisionen (rea-lagen) med tillhörande föreskrifter med anledning av nya och ändrade förordningar för regeringens myndigheter samt de erfarenheter som vunnits hos riksdagens myndigheter av rea-lagens tillämpning. I uppdraget har även ingått att se över myndigheternas instruktioner och andra relevanta bestämmelser i tillämpliga delar.

1.2 Expertgruppens arbete

Utredningsarbetet har bedrivits i en expertgrupp med representanter för riksdagsförvaltningen, Riksdagens ombudsmän, Riksrevisionen, Riksbanken, Ekonomistyrningsverket och Finansdepartementet. Utredningen har letts av riksdagsförvaltningen. Expertgruppen har sammanträtt fyra gånger. En lägesrapport lämnades till riksdagsstyrelsen vid dess sammanträde den 15 april 2009.

1.3 Samordning med Riksrevisionsutredningens förslag

Utredningen omfattar huvudsakligen bestämmelser om intern styrning och kontroll vid riksdagens myndigheter. Arbetet omfattar därmed frågor om bl.a. myndighetsledningarnas ansvar för intern styrning och kontroll, vad detta ansvar innebär och vem eller vilka som utgör myndighetens ledning. Utredningen har därmed kommit att behandla delvis samma frågor som behandlas av Riksrevisionsutredningen när det gäller Riksrevisionens ledning och dess ansvar. Denna utredning har utgått från de nu gällande bestämmelserna i regeringsformen som anger att Riksrevisionen leds av tre riksrevisorer. De tre riksrevisorerna utgör således myndighetens ledning. I denna utredning lämnas förslag om ledningens ansvar för intern styrning och kontroll, vilket även inkluderar ett tydligt definierat verksamhetsansvar. Expertgruppen betonar i

avsnitt 3.3 vikten av att myndighetsledningens verksamhetsansvar innebär ett ansvar för myndighetens verksamhet i sin helhet och att ledningsuppgifterna inte bör fördelas på olika funktioner inom en myndighet. Riksrevisionsutredningen har lämnat förslag som innebär att beslutanderätten över verksamhetens organisation, arbetsordning, ekonomi- och personaladministrativa föreskrifter samt myndighetens anslagsframställning förs över till riksrevisorn med administrativt ansvar, medan myndighetens årsredovisning skulle beslutas av riksrevisorerna gemensamt. Expertgruppen anser att en sådan tudelning av ledningsuppgifterna medför oklarheter om var verksamhetsansvaret ligger. En samordning av förslagen i denna utredning respektive Riksrevisionsutredningens förslag borde enligt expertgruppens mening genomföras så att grundlagen behålls oförändrad avseende att de tre riksrevisorerna leder Riksrevisionen och att alla ledningsuppgifter beslutas gemensamt av dessa tre. Ett alternativ är att genomföra Riksrevisionsutredningens förslag och införa en riksrevisor med administrativt ansvar med tydliga ledningsuppgifter. Expertgruppen anser då att denna riksrevisor bör ges ett tydligt verksamhetsansvar och att samtliga ledningsuppgifter ska samlas hos denne, dvs. även beslutet om årsredovisningen.

2 Behov av en översyn

2.1 Ändrade krav på intern styrning och kontroll för regeringens myndigheter

Regeringen har under 2007 och 2008 väsentligt skärpt kraven på intern styrning och kontroll hos myndigheter under regeringen. De nya kraven återfinns i flera olika författningar, vilka kompletterar varandra. Myndighetsledningarnas ansvar för intern styrning och kontroll har klarlagts i myndighetsförordningen (2007:515). Där anges vem eller vilka som avses med myndighetens ledning (2 §), det övergripande verksamhetsansvaret för ledningen (3 §) och att myndighetens ledning ska säkerställa att det vid myndigheten finns en intern styrning och kontroll som fungerar på ett betryggande sätt (4 § 4). Myndighetsförordningen trädde i kraft den 1 januari 2008 och gäller för samtliga förvaltningsmyndigheter under regeringen. Internrevisionens ansvarsområde har förtydligats och dess ställning har stärkts genom internrevisionsförordningen (2006:1228), vilken trädde i kraft den 1 januari 2007. Bestämmelsen om internrevisionens inriktning hänvisar till 3 § myndighetsförordningen om ledningens övergripande verksamhetsansvar. Regeringen beslutar särskilt, genom föreskrift i myndighetens instruktion, vilka myndigheter som ska omfattas av internrevisionsförordningen, och för närvarande omfattas 61 myndigheter. Vidare har begreppet intern styrning och kontroll getts en tydlig definition, och tillämpningsbestämmelser har utformats i förordningen (2007:603) om intern styrning och kontroll. Definitionen av och tillämpningsområdet för intern styrning och kontroll har hängts upp på 3 § myndighetsförordningen om ledningens övergripande verksamhetsansvar. Förordningen trädde i kraft den 1 januari 2008. De myndigheter som är skyldiga att följa internrevisionsförordningen är även skyldiga att följa denna förordning. Myndighetsledningens ansvar för den interna styrningen och kontrollen har förtydligats ytterligare, genom att ledningen i anslutning till underskriften i årsredovisningen ska lämna en bedömning av huruvida den interna styrningen och kontrollen är betryggande. Bestämmelsen om detta finns i 2 kap. 8 § förordningen (2000:605) om årsredovisning och budgetunderlag. Bestämmelsen gäller för de myndigheter som omfattas av förordningen om intern styrning och kontroll och tillämpas första gången för räkenskapsåret 2008.

2.2 Behov av nya bestämmelser för riksdagens myndigheter

Myndighetsledningarnas ansvar

Vid en genomgång av bestämmelserna om verksamhetsansvar, internrevision och ansvar för intern styrning och kontroll för riksdagens myndigheter visar

det sig tydligt att ledningsformerna och ledningens ansvar inte är lika renodlade hos riksdagens myndigheter som de numera är hos regeringens myndigheter. Vidare har inte ledningarna getts ett uttryckligt övergripande ansvar för att den interna styrningen och kontrollen är betryggande.

Beträffande riksdagsförvaltningen leder riksdagsstyrelsen riksdagsförvaltningens verksamhet och skriver under årsredovisningen. Samtidigt är det riksdagsdirektören som är ansvarig för verksamhetens effektivitet och att den kontrolleras på ett betryggande sätt. Riksdagsdirektören verkar dock enligt styrelsens direktiv och riktlinjer. Det yttersta verksamhetsansvaret och ansvaret för intern styrning och kontroll torde därmed vila på riksdagsstyrelsen, vilket behöver klargöras.

Vad gäller Riksrevisionen leder de tre riksrevisorerna Riksrevisionens verksamhet. En av riksrevisorerna svarar för den administrativa ledningen av myndigheten. Riksrevisionens styrelse ska följa granskningsverksamheten. Samtidigt är det Riksrevisionens styrelse som beslutar om budgetförslaget och skriver under årsredovisningen. Var verksamhetsansvaret och ansvaret för intern styrning och kontroll ligger är därmed otydligt och behöver klargöras.

För JO:s del finns det fyra justitieombudsmän, men det är chefsjustitieombudsmannen som är administrativ chef och beslutar om arbetsordningen samt ansvarar för att intern revision sker. Vem som ska besluta om årsredovisning och budgetförslag är inte reglerat. Verksamhetsansvarets innehåll och ansvaret för intern styrning och kontroll behöver klargöras.

För Riksbankens del är direktionen verksamhetsansvarig och skriver under årsredovisningen, medan arbetsordningen beslutas av fullmäktige. Vidare är endast fullmäktiges revisionsenhet reglerad i riksbankslagen och inte den betydligt mer omfattande internrevisionen som lyder under direktionen. Direktionens verksamhetsansvar, ansvaret för internrevision och ansvaret för intern styrning och kontroll behöver klargöras.

Internrevision

Alla riksdagens myndigheter har krav på sig att ha en internrevision. I förhållande till internrevisionsförordningens bestämmelser är regleringen av denna internrevision mycket begränsad. Flera områden behöver analyseras närmare, såsom krav på internrevision för alla myndigheter, krav på anställd internrevisor, internrevisionens uppgifter och vilken funktion som ska vara internrevisionens uppdragsgivare samt vad denna funktion ska besluta om. För samtliga myndigheter gäller att bestämmelserna om internrevision behöver ändras i större eller mindre utsträckning för att tydliggöra uppdragsgivare, ansvarsområde, krav på god sed m.m.

Intern styrning och kontroll

Det finns inga bestämmelser för riksdagens myndigheter som motsvarar bestämmelserna i förordningen om intern styrning och kontroll. En analys be-

höver göras av om förordningens krav är relevanta för riksdagens myndigheter och om kraven i så fall är hanterbara för alla myndigheterna.

3 Tydliggörande av ledningens ansvar i enlighet med myndighetsförordningen

3.1 Myndighetens ledning

Expertgruppens bedömning

Med myndighetens ledning avses

- riksdagsstyrelsen för Riksdagsförvaltningen
- riksrevisorerna för Riksrevisionen
- chefsjustitieombudsmannen för JO
- direktionen i Riksbanken.

Myndighetsförordningens bestämmelser

Myndighetsförordningen (2007:515) föregicks av en utredning med uppdrag att utarbeta förslag till en ny verksförordning (1995:1322). Utredningen redovisade sitt betänkande Från verksförordning till myndighetsförordning (SOU 2004:23) i februari 2004. Utredningens förslag remitterades, och därefter vidtog en beredning i Regeringskansliet. Samtidigt med denna beredning pågick beredningen av en ny internrevisionsförordning respektive en ny förordning om intern styrning och kontroll.

En viktig utgångspunkt för arbetet med myndighetsförordningen var att tydligt reglera vem vid myndigheten som ansvarar för myndighetens verksamhet inför regeringen och vad det ansvaret innebär.

Av 2 § myndighetsförordningen framgår att med myndighetens ledning avses myndighetschefen i de fall det är fråga om enrådgivningsmyndigheter, myndighetens styrelse i de fall det är fråga om styrelsemyndigheter och en nämnd i de fall det är fråga om nämndmyndigheter. Ledningsformen ”styrelse med begränsat ansvar” togs bort i och med införandet av myndighetsförordningen. Vilken ledningsform myndigheten har anges i dess instruktion. Därmed är det tydligt vem eller vilka som är ansvariga för verksamheten inför regeringen.

Ledningen för riksdagens myndigheter

Enligt 1 kap. 5 § andra stycket riksdagsordningen leder riksdagsstyrelsen *riksdagsförvaltningen*. Riksdagsstyrelsen består av talmannen som ordförande och tio andra ledamöter som riksdagen utser inom sig för riksdagens valperiod. Vidare regleras i riksdagsordningen att kammaren utser en riksdagsdirektör. Riksdagsdirektören låter föra protokollet vid sammanträden med kammaren. Han eller hon expedierar riksdagens beslut och biträder i övrigt talmannen i riksdagsarbetet. Riksdagsdirektören är också chef för riksdagsförvaltningen och sekreterare i krigsdelegationen (RO 9 kap. 1 §). Av lagen (2000:419) med instruktion för riksdagsförvaltningen framgår att riksdagsför-

valtningen leds av en styrelse som ansvarar för verksamheten (11 §). Riksdagsdirektören är chef för förvaltningen och ansvarar för och leder verksamheten enligt styrelsens direktiv och riktlinjer (12 §).

I 12 kap. 7 § regeringsformen anges att *Riksrevisionen* leds av tre riksrevisorer, som väljs av riksdagen, och att det vid myndigheten också ska finnas en styrelse som utses av riksdagen. Styrelsens uppgifter är grundlagsfästa och består i att följa granskningsverksamheten, lämna förslag och redogörelser till riksdagen med anledning av Riksrevisionens granskningar samt att besluta om förslag till anslag på statsbudgeten och om årsredovisning för myndigheten. Av 8 kap. 12 § riksdagsordningen framgår att en av riksrevisorerna ska svara för myndighetens administrativa ledning. Riksdagen bestämmer vem som ska ha denna uppgift.

Riksrevisionsutredningen har i sin första rapport, Uppföljning av Riksrevisionsreformen, Riksrevisionens styrelse, ledning och hanteringen av effektivitetsgranskningar (2008/09:URF1), föreslagit att Riksrevisionens styrelse ska avskaffas och ersättas med ett insynsråd benämnt Riksrevisionens parlamentariska råd. Rådet får inte några beslutande uppgifter. Vidare föreslår utredningen att den av riksrevisorerna som ska svara för den administrativa ledningen bör få ett utökat administrativt ansvar och benämnas riksrevisor med administrativt ansvar. Bestämmelsen i regeringsformen om att Riksrevisionen leds av tre riksrevisorer ändras inte.

I 8 kap. 11 § riksdagsordningen anges att *riksdagens ombudsmän* ska vara fyra: en chefsjustitieombudsman (i det följande kallad chefs-JO) och tre justitieombudsmän. Chefs-JO är administrativ chef och bestämmer inriktningen i stort av verksamheten. Av konstitutionsutskottets uttalanden i samband med 1986 års JO-reform framgår att chefs-JO ska ha det övergripande ansvaret för verksamheten och för ämbetets organisation (SOU 1985:26, bet. KU 1986/87:2).

I 10 kap. 13 § regeringsformen anges att *Riksbanken* har elva fullmäktige, som väljs av riksdagen. Riksbanken leds av en direktion som utses av fullmäktige. Riksdagen prövar om ledamöterna i fullmäktige och direktionen ska beviljas ansvarsfrihet. Av lagen (1988:1385) om Sveriges riksbank framgår att direktionen består av riksbankschefen och fem vice riksbankschefer (1 kap. 4 § första stycket) samt att riksdagen beslutar om ansvarsfrihet för fullmäktige för dess verksamhet och för direktionen för förvaltningen av Riksbanken (10 kap. 4 § andra stycket).

Expertgruppens bedömning

För tre av riksdagens myndigheter är det tydligt uttryckt i författningarna var ledningsansvaret ligger. Det gäller för riksdagsförvaltningen, som leds av riksdagsstyrelsen, Riksrevisionen, som leds av de tre riksrevisorerna, och Riksbanken, som leds av direktionen. För JO:s del finns inte någon sådan tydlig reglering. Först vid en närmare analys av förarbetena till inrättandet av chefs-JO och de ansvarsområden chefs-JO har framgår det tydligare att chefs-

JO bör betraktas som myndighetens ledning i myndighetsförordningens mening. En genomgång av ledningens ansvar görs i det följande.

3.2 Ledningens övergripande verksamhetsansvar

Expertgruppens förslag

I respektive myndighets instruktion och i riksbankslagen regleras att Riksdagsstyrelsen, riksrevisorerna, chefsjustitieombudsmannen respektive Riksbankens direktion ansvarar inför riksdagen för verksamheten och ska se till att den bedrivs effektivt och enligt gällande rätt, att den redovisas på ett tillförlitligt och rättvisande sätt samt att myndigheten hushållar väl med statens medel.

Myndighetsförordningens bestämmelser

Den övergripande innebörden av ledningens verksamhetsansvar har regeringen uttryckt i 3 § myndighetsförordningen (2007:515). Där anges att myndighetens ledning ansvarar inför regeringen för verksamheten och ska se till att den bedrivs effektivt och enligt gällande rätt och de förpliktelser som följer av Sveriges medlemskap i Europeiska unionen, att den redovisas på ett tillförlitligt och rättvisande sätt samt att myndigheten hushållar väl med statens medel. Bestämmelsen är av grundläggande betydelse för den närmare regleringen av verksamhetsansvaret i 4 §. Såväl internrevisionsförordningen (2006:1228) som förordningen om intern styrning och kontroll (2007:603) hänvisar till bestämmelsen i 3 §. Ledningens ansvar för intern styrning och kontroll regleras i 4 § 4, i vilken anges att myndighetens ledning ska säkerställa att det vid myndigheten finns en intern styrning och kontroll som fungerar på ett tillfredsställande sätt.

Det övergripande verksamhetsansvaret vid riksdagens myndigheter

För riksdagsförvaltningen, Riksdagens ombudsmän (JO) och Riksrevisionen gäller lagen (2006:999) med ekonomiadministrativa bestämmelser m.m. för riksdagsförvaltningen, Riksdagens ombudsmän och Riksrevisionen (realagen). I 2 § anges att hög effektivitet ska eftersträvas i myndighetens verksamhet och att god hushållning ska iakttas. I 36 § andra stycket regleras att redovisningen ska ge en rättvisande bild av verksamheten, det ekonomiska resultatet och ställningen samt av förvaltningen av statens medel och övriga tillgångar. Bestämmelserna har utformats med 1 och 45 §§ lagen (1996:1059) om statsbudgeten (budgetlagen) som förebild och gäller därmed för myndigheterna. Det anges inte uttryckligen i bestämmelserna att det är ledningarnas ansvar. Någon motsvarighet till 4 § 4 myndighetsförordningen, om ansvaret för intern styrning och kontroll, finns inte i rea-lagen.

Riksdagsstyrelsens ansvar och uppgifter regleras i 15 § riksdagsförvaltningens instruktion (2000:419). Där anges att styrelsen ska pröva om förvalt-

ningens verksamhet bedrivs effektivt och i överensstämmelse med syftet för verksamheten. Riksdagsdirektörens ansvar och uppgifter regleras i 18 §, i vilken bl.a. anges att riksdagsdirektören ska se till att verksamheten bedrivs författningensligt och effektivt, hushålla väl med de medel som ställs till förfogande för riksdagsförvaltningens verksamhet samt verka för att förvaltningens organisation är utformad så att redovisningen, medelsförvaltningen och förvaltningen av övriga tillgångar samt förvaltningens verksamhet i övrigt kontrolleras på ett betryggande sätt.

I *Riksrevisionens* och *JO:s* instruktioner finns inte några bestämmelser som motsvarar myndighetsförordningens 3 § och inga bestämmelser om ansvaret för intern styrning och kontroll.

Riksbankslagen innehåller en bestämmelse om att i *Riksbankens* verksamhet ska hög effektivitet eftersträvas och god hushållning iakttas (10 kap. 1 a §). Denna bestämmelse infördes samtidigt med rea-lagen och har, på samma sätt som rea-lagen, budgetlagen som förebild. Någon bestämmelse som uttryckligen anger ledningens ansvar för intern styrning och kontroll finns inte i riksbankslagen.

Expertgruppens överväganden och förslag

Bestämmelser motsvarande 3 § myndighetsförordningen finns i huvudsak för riksdagens myndigheter genom rea-lagen och i viss mån i riksbankslagen. Som framgår ovan anges det dock inte uttryckligen i dessa bestämmelser att det är myndighetsledningarnas ansvar. En av de väsentligaste uppgifterna i arbetet med att ta fram en ny myndighetsförordning var att tydliggöra ansvarsförhållandena och vem inom myndigheten som bär det yttersta ansvaret inför regeringen. På motsvarande sätt som för regeringens myndigheter bör det för riksdagens myndigheter vara centralt att tydliggöra myndighetsledningens ansvar inför riksdagen. Det övergripande ansvar som anges i 3 § myndighetsförordningen är relevant även för riksdagens myndigheter och ger en grund för regleringen av ledningens ansvar för intern styrning och kontroll.

I enlighet med förarbetena till myndighetsförordningen innebär kravet på effektivitet att myndigheten ska åstadkomma avsedda resultat och uppnå de mål som fastställts av statsmakterna på ett så kostnadseffektivt sätt som möjligt utan att för den skull göra avkall på en hög kvalitet i arbetet. Gällande rätt innebär att myndigheten ska fatta materiellt riktiga beslut på grundval av gällande lagar och föreskrifter och att riksdagsbeslut ska efterlevas. För att kunna följa upp och kontrollera att verksamheten bedrivs på detta sätt krävs att redovisning och rapportering av myndighetens resultat sker på ett betryggande sätt. Härmed avses såväl rapporteringen inom myndigheten som den externa rapporteringen. Kravet på att hushålla väl med statens medel ger uttryck för den sparsamma användning av statens medel som är påkallad i skattefinansierad verksamhet, vilket bl.a. innebär att onödiga utgifter ska undvikas, att verksamheten ska bedrivas med hög produktivitet och att statens medel ska hanteras säkert. Begreppet innefattar även att statens fordringar och tillgångar i övrigt samt statens skulder förvaltas väl.

I 3 § myndighetsförordningen anges att verksamheten ska bedrivas enligt de förpliktelser som följer av Sveriges medlemskap i Europeiska unionen. Riksdagens myndigheter är för sin egen verksamhet inte direkt berörda av förpliktelser till följd av EU-medlemskapet. Myndigheterna verkar dock på olika sätt inom EU och såväl JO som Riksrevisionen granskar att andra myndigheter uppfyller EU:s förpliktelser. Riksrevisionen följer även vissa riktlinjer som har sina rötter i Romfördragen. Riksbanken följer i tillämpliga delar de riktlinjer som ges ut av Europiska centralbanken (ECB), bl.a. avseende redovisning och finansiell rapportering. Enligt expertgruppens bedömning ska myndigheterna uppfylla en rad olika förpliktelser och riktlinjer från t.ex. International organization of supreme audit institutions (Intosai), för Riksrevisionens del, eller från ECB, för Riksbankens del. Skyldigheten att uppfylla sådana förpliktelser följer, enligt expertgruppens mening, av kravet på att bedriva verksamheten enligt gällande rätt. Med gällande rätt avses lagar, föreskrifter, riksdagsbeslut och andra förpliktelser som myndigheten har. Något särskilt utpekande av att följa EU:s förpliktelser behövs därmed inte.

Bestämmelser om det ansvar myndighetens ledning har bör regleras i myndigheternas instruktioner. Expertgruppen föreslår att bestämmelser införs i enlighet med 3 § myndighetsförordningen, vilket innebär att det i respektive myndighets instruktion regleras att riksdagsstyrelsen, riksrevisorerna och chefsjustiteombudsmannen ansvarar inför riksdagen för verksamheten och ska se till att den bedrivs effektivt och enligt gällande rätt, att den redovisas på ett tillförlitligt och rättvisande sätt samt att myndigheten hushållar väl med statens medel. Den föreslagna regleringen innebär följdändringar i 18 § riksdagsförvaltningens instruktion för att undvika dubbelreglering. För Riksbankens del föreslår expertgruppen motsvarande reglering i riksbankslagen avseende Riksbankens direktion.

I och med en sådan reglering placeras det övergripande verksamhetsansvaret på ett tydligt sätt hos riksdagsstyrelsen, de tre riksrevisorerna, chefs-JO respektive hos Riksbankens direktion.

3.3 Ledningens ansvar

Expertgruppens förslag

I myndigheternas instruktioner och i riksbankslagen regleras ledningens ansvar. I detta ska ingå beslut om arbetsordning, verksamhetsplan, budget, årsredovisning och föreskrifter. Riksbanksfullmäktiges rätt att besluta om arbetsordningen kvarstår dock.

I rea-lagen respektive i riksbankslagen regleras att myndighetens ledning eller direktionen ska säkerställa att det vid myndigheten finns en intern styrning och kontroll som fungerar på ett betryggande sätt.

Expertgruppens bedömning

Expertgruppen avstår från att föreslå en ändring av Riksrevisionens styrelses grundlagsfästa rätt att besluta om förslag till anslag på statsbudgeten och årsredovisning då det finns ett förslag från Riksrevisionsutredningen om att avskaffa Riksrevisionens styrelse.

Myndighetsförordningens bestämmelser

Utgångspunkten för myndighetsförordningens reglering av ledningens uppgifter i 4 § är att en myndighets ledning måste vidta en mängd åtgärder för att säkerställa att den uppfyller verksamhetsansvaret inför regeringen. Alla dessa uppgifter kan inte regleras i myndighetsförordningen och vissa uppgifter som ankommer på ledningen följer av andra författningar, t.ex. förordningen (2000:605) om årsredovisning och budgetunderlag. Regleringen i 4 § omfattar vissa grundläggande uppgifter som det kan krävas att i stort sett alla myndigheters ledningar vidtar och som inte bör kunna delegeras. I 4 § myndighetsförordningen regleras således att myndighetens ledning ska besluta en arbetsordning och en verksamhetsplan. Arbetsordningen ska innehålla beslut om de närmare föreskrifterna om myndighetens organisation, arbetsfördelningen mellan styrelse och myndighetschef, delegeringen av beslutanderätt inom myndigheten, handläggningen av ärenden och formerna i övrigt för verksamheten. Myndighetens ledning ska vidare säkerställa att det vid myndigheten finns en intern styrning och kontroll som fungerar på ett betryggande sätt. Den eller de vid myndigheten som ansvarar för verksamheten inför regeringen har därmed också fått ansvaret för att utforma den interna styrning och kontroll som krävs vid myndigheten för att kontrollera verksamheten. Slutligen ska myndighetens ledning avgöra andra ärenden av principiell karaktär eller större betydelse eller som avser föreskrifter, om ärendena inte ska avgöras av personalansvarsnämnden.

Enligt förarbetena ska arbetsordningen innehålla interna bestämmelser om organisation och arbetsfördelning inom en myndighet. Det är en förutsättning för effektiv styrning och kontroll att fördelningen av uppgifter och beslutanderätt är helt klar. I de fall myndigheten leds av en styrelse bör fördelningen av uppgifter och beslutanderätt mellan styrelsen och myndighetschefen regleras i arbetsordningen. Verksamhetsplanen ska innehålla en plan för att uppnå de mål som regeringen har satt upp för myndigheten. Verksamhetsplanen är även en förutsättning för det fortlöpande uppföljningsarbetet. Säkerställandet av den interna styrningen och kontrollen innefattar att utforma en sådan intern styrning och kontroll att myndigheten kan leva upp till verksamhetsansvaret enligt 3 § myndighetsförordningen. Med ärenden av principiell karaktär eller större betydelse avses t.ex. ärenden om årsredovisning, delårsrapport och budgetunderlag. Även beslut som har större ekonomisk betydelse eller som rör exempelvis den strategiska och långsiktiga planeringen, omprövning och effektivisering av verksamheten och långsiktig kompetensförsörjning avses.

Ledningens uppgifter hos riksdagens myndigheter

Riksdagsstyrelsen vid riksdagsförvaltningen ska, enligt 15 § instruktionen, besluta om bl.a. framställningar till riksdagen, målen för förvaltningens verksamhet, årsredovisning och förslag till anslag på statsbudgeten för riksdagen, åtgärder med anledning av Riksrevisionens rapporter om förvaltningens verksamhet respektive internrevisionens redovisning, föreskrifter och arbetsordning.

I *Riksrevisionens* instruktion anges i 5 § att riksrevisorerna beslutar gemensamt om verksamhetens organisation, arbetsordning samt de ekonomi- och personaladministrativa föreskrifter som ska gälla för den egna verksamheten och som inte ska beslutas av riksdagsförvaltningen. Riksrevisionens styrelses uppgifter är grundlagsfästa och består i att följa granskningsverksamheten, lämna förslag och redogörelser till riksdagen med anledning av Riksrevisionens granskningar samt att besluta om förslag till anslag på statsbudgeten och om årsredovisning för myndigheten (RF 12 kap. 7 §).

I 12 § lagen (1986:765) med instruktion för *Riksdagens ombudsmän* anges att chefs-JO i arbetsordningen ska meddela bestämmelser om organisationen av verksamheten och fördelningen av ärendena mellan ombudsmännen. Det är chefs-JO som beslutar om årsredovisningen för Riksdagens ombudsmän och budgetunderlaget som lämnas till riksdagsstyrelsen, vilket dock inte framgår av instruktionen.

Enligt 9 kap. 4 § riksbankslagen är det fullmäktige som beslutar om arbetsordning i *Riksbanken*. I 10 kap. 2 § regleras att direktionen, varje år före december månad, ska fastställa en budget för Riksbankens förvaltningsverksamhet under det följande räkenskapsåret. Direktionen ska vidare, före den 15 februari, avge redovisning för det föregående räkenskapsåret till riksdagen, Riksrevisionen och fullmäktige. Redovisningen ska omfatta resultaträkning, balansräkning, förvaltningsberättelse och en redogörelse för penning- och valutapolitiken samt för hur Riksbanken har främjat ett säkert och effektivt betalningsväsende (10 kap. 3 § andra stycket).

I riksdagsordningen finns bestämmelser om framställningar och redogörelser från riksdagsorgan. Där anges att riksdagsstyrelsen, fullmäktige och direktionen i Riksbanken, Riksdagens ombudsmän, styrelsen i Riksrevisionen samt riksrevisorerna får göra framställningar hos riksdagen i frågor som rör organets kompetens, organisation, personal eller verksamhetsformer (RO 3 kap. 8 §).

Expertgruppens överväganden och förslag

Som tydligt framgår ovan är ledningsformerna och ledningens ansvar inte lika renodlade hos riksdagens myndigheter som de numera är hos regeringens myndigheter. Vidare har inte ledningarna givits ett uttryckligt övergripande ansvar för att den interna styrningen och kontrollen är betryggande. Ledningens olika uppgifter analyseras närmare nedan.

Arbetsordning

Tre av myndigheternas ledningar, nämligen riksdagsstyrelsen, riksrevisorerna och chefs JO, ska besluta en arbetsordning för respektive myndighet, i enlighet med myndighetsförordningen. För Riksbankens del är det fullmäktige som ska besluta arbetsordningen. Förhållandet att det är fullmäktige och inte direktionen som ska besluta arbetsordningen har sin bakgrund i fempartiöverenskommelsen från 1998 i samband med lagändringen om en oberoende riksbank. I propositionen 1997/98:40 om Riksbankens ställning framförde regeringen att man kan hävda att direktionen självständigt ska kunna besluta hur den vill att bankens arbete ska organiseras. Å andra sidan, menade regeringen, kan man anse att det i fullmäktiges roll som kontrollorgan också ligger att på förslag av direktionen godkänna huvuddragen i bankens organisation, inklusive de övergripande regler som fastställs i arbetsordningen. Den senare lösningen kan knappast påverka direktions självständighet i ECBS-relaterade frågor. Den torde heller inte vara oförenlig med praxis inom statliga myndigheter. Regeringen beslutade att fullmäktige skulle ha kvar ett övergripande ansvar för Riksbankens organisation. Detta tillgodoses genom att fullmäktige beslutar om arbetsordning. Regeringen ansåg dock att det fanns starka skäl för att direktionen skulle bestämma om organisationen mer i detalj och vilka personer som bör anställas i ledande funktioner. Regeringen ansåg därför att direktionen borde besluta om närmare föreskrifter som behövs för arbetet inom banken samt tillsätta vissa högre tjänster. I praktiken har Riksbanken löst denna ansvarsfördelning mellan fullmäktige och direktionen så att fullmäktige beslutar om en arbetsordning som innehåller övergripande bestämmelser om Riksbankens organisation medan direktionen beslutar om en instruktion som innehåller mer detaljerade bestämmelser om organisationen. Instruktionen är till sitt innehåll mer lik en arbetsordning enligt myndighetsförordningens definition. Expertgruppen gör bedömningen att ansvarsfördelningen mellan fullmäktige och direktionen inte bör ändras med anledning av föreliggande utredning då den baseras på en parlamentarisk överenskommelse och då Riksbanken har funnit en ordning som fungerar väl i praktiken. Det är dock värt att notera att den ordning som gäller för Riksbanken beträffande beslut om arbetsordning inte längre överensstämmer med praxis för övriga statliga myndigheter. Expertgruppen gör dock bedömningen att nuvarande bestämmelser om beslut om arbetsordning kan kvarstå.

Någon uttömmande reglering av arbetsordningens innehåll så som i myndighetsförordningen finns inte för riksdagens myndigheter. I 22 § riksdagsförvaltningens instruktion regleras att de bestämmelser som behövs om förvaltningens organisation och om formerna för dess verksamhet ska meddelas i arbetsordningen eller i särskilda beslut. Delegering av beslutanderätt regleras i 17, 25 och 27 §§ och där framgår att rätten att delegera ska framgå av arbetsordningen eller särskilda beslut. Vidare regleras i 29 § att det i arbetsordningen eller i särskilda beslut ska bestämmas vem som får begära in förklaringar, upplysningar eller yttranden i ärendena.

I Riksrevisionens instruktion finns viss reglering av arbetsordningens innehåll i 7 §. Där anges att riksrevisorerna genom arbetsordningen eller särskilda beslut får föreskriva att administrativa ärenden som inte behöver beslutas av dem gemensamt får avgöras av den riksrevisor som svarar för den administrativa ledningen av myndigheten eller av någon annan tjänsteman vid myndigheten. I övrigt finns ingen reglering av arbetsordningens innehåll.

Enligt JO:s instruktion ska chefs-JO i arbetsordningen meddela bestämmelser om organisationen av verksamheten och fördelningen av ärendena mellan ombudsmännen (12 §). I 15 § finns bestämmelser om delegering av beslutanderätt och där anges att sådana bemyndiganden ska ges i arbetsordningen eller genom särskilda beslut.

I riksbankslagen regleras att fördelningen av ärenden mellan enheterna vid Riksbanken ska framgå av arbetsordningen (9 kap. 2 § tredje stycket). Vidare regleras att ärenden som inte ska avgöras av fullmäktige avgörs av direktionen. Direktionen kan besluta att ärenden får avgöras av riksbankschefen eller någon annan tjänsteman i Riksbanken.

Det finns således ingen enhetlig reglering av vad en arbetsordning ska innehålla för riksdagens myndigheter. Däremot är det i huvudsak, redan med gällande bestämmelser, tydligt att arbetsordningen ska innehålla närmare föreskrifter om myndighetens organisation och fördelningen av ärenden mellan olika enheter. Detta följer även av myndigheternas instruktioner och av riksbankslagen. Expertgruppen anser därmed inte att det är nödvändigt att reglera arbetsordningens innehåll för riksdagens myndigheter. Det är dessutom inte möjligt att finna en enhetlig reglering då hänsyn måste tas till den ansvarsfördelning som finns mellan fullmäktige och direktionen på Riksbankens område respektive den ansvarsfördelning som finns mellan chefs-JO och övriga JO. Expertgruppen föreslår en mindre ändring i 5 § Riksrevisionens instruktion som innebär att riksrevisorernas beslut om verksamhetens organisation inte längre anges i lagen, utan att detta följer av deras beslut om arbetsordningen. Därmed erhålls större överensstämmelse i regleringen av riksdagens myndigheter.

Verksamhetsplan

Ingen av riksdagens myndigheter har någon lagfäst bestämmelse om verksamhetsplan. Riksdagsförvaltningen, Riksrevisionen och Riksbanken upprättar verksamhetsplaner. Riksrevisionens verksamhetsplan för 2009 innehåller målen för verksamheten och strategier för att nå målen. Dokumentet omfattar 49 sidor. De tre riksrevisorerna beslutar årligen gemensamt om Riksrevisionens verksamhetsplan. Därtill beslutar riksrevisorerna om den strategiska inriktningen för verksamheten och om en granskningsplan där den övergripande inriktningen för granskningen under det kommande året redovisas. På motsvarande sätt innehåller Riksbankens verksamhetsplan strategiska mål och prioriterade handlingsplaner för olika målområden. Riksbankens verksamhetsplan för 2009 omfattar elva sidor. Beslut om Riksbankens verksam-

hetsplan är reglerat i instruktionen för Sveriges riksbank. Där framgår att direktionen ska besluta om årlig verksamhetsplan.

I riksdagsförvaltningen finns dels en strategisk plan, dels en verksamhetsplan. Den strategiska planen beslutas årligen av riksdagsstyrelsen och omfattar de kommande tre åren. Den strategiska planen för 2009 innehåller bl.a. riksdagsförvaltningens uppdrag, prioriterade områden för 2009 och interna myndighetsuppdrag. Det är planeringsförutsättningarna för 2009 som anges i den strategiska planen. Planen omfattar 12 sidor. Verksamhetsplanen beslutas av riksdagsdirektören, och den verksamhetsplan som gäller för 2009 innehåller en detaljerad planering av riksdagens olika verksamheter. Dokumentet omfattar 178 sidor.

JO upprättar inte någon verksamhetsplan. En förklaring som nämns till detta är att det skulle kunna inkräkta på den oberoende ställning som respektive JO har i sin tillsynsverksamhet. Ett annat skäl kan vara att JO:s verksamhet till övervägande del styrs av klagomål från allmänheten. I det avseendet är skillnaden mellan JO och Riksrevisionen markant.

Expertgruppen anser att verksamhetsplanen är ett centralt och viktigt dokument som bör upprättas vid myndigheterna och som bör beslutas av myndighetens ledning, i enlighet med vad som gäller för samtliga myndigheter under regeringen. Verksamhetsplanen bör vara ett sätt att få en tydligare och mer målinriktad planering av verksamheten som bl.a. syftar till att få en effektivare verksamhet. Verksamhetsplanen bör därmed innehålla de centrala målen för verksamheten och en plan för att uppnå dessa mål. Riksdagsförvaltningens nuvarande verksamhetsplan har mer karaktären av en detaljerad aktivitetsplan än av en verksamhetsplan, varför förvaltningen bör överväga att komprimera denna detaljerade plan till en nivå som är lämplig för riksdagsstyrelsen att ta ställning till och riksdagsdirektören därefter kan ta ställning till ett mer detaljerat dokument, motsvarande nuvarande verksamhetsplan.

Verksamhetsplaner finns vid alla myndigheter utom vid JO. Expertgruppen anser, i enlighet med vad som framförts ovan, att det finns skäl även för JO att upprätta en verksamhetsplan som är ändamålsenlig och motsvarar behoven vid JO. Expertgruppen anser vidare att beslut om en sådan verksamhetsplan ska ingå i chefs-JO:s ansvar. Chefs-JO:s beslut om en verksamhetsplan får naturligtvis inte inkräkta på den oberoende ställning som respektive JO har i sin tillsynsverksamhet. Detta markeras i lagförslaget genom att samråd krävs med övriga JO före beslut om verksamhetsplanen.

Expertgruppen föreslår att en reglering i enlighet med ovanstående bör införas i myndigheternas instruktioner respektive i riksbankslagen.

Årsredovisning och budget

Riksdagsstyrelsen beslutar om årsredovisning och förslag till budget för riksdagen i enlighet med instruktionen. Riksrevisionens styrelse beslutar om årsredovisning och förslag till anslag på statsbudgeten i enlighet med bestämmelser i regeringsformen. För JO:s del finns det ingen reglering av vem som ska besluta om årsredovisning och budget. I praktiken är det chefs-JO

som beslutar om årsredovisningen och budgetunderlaget som lämnas till riksdagsstyrelsen. Riksbankens direktion beslutar om budget och årsredovisning för Riksbanken.

Med undantag för Riksrevisionen är det myndigheternas ledningar som beslutar om årsredovisning och budget. På Riksrevisionens område pågår en översyn av bl.a. ansvarsområden i samband med Riksrevisionsutredningens arbete. Då ändringar av regeringsformen inte kan anses ligga inom ramen för föreliggande utredning avstår expertgruppen från att föreslå några sådana, men vill ändå påtala att den rådande ordningen innebär att ledningens (riksrevisorernas) verksamhetsansvar begränsas och blir ottydligt genom den fördelning av ansvar som föreligger mellan riksrevisorerna och styrelsen. Expertgruppen betonar vikten av att myndighetsledningens verksamhetsansvar innebär ett ansvar för myndighetens verksamhet i sin helhet. De ledningsuppgifter som regleras i myndighetsförordningens 4 §, och som ledningen därmed inte kan delegera, definierar ett sådant helhetsansvar. Dessa uppgifter har dessutom ett nära samband med varandra. De bör därmed inte fördelas på olika funktioner inom en myndighet. Riksrevisionsutredningen föreslår att väsentliga delar av ledningsansvaret, så som det definieras i myndighetsförordningen, läggs på en riksrevisor (riksrevisorn med administrativt ansvar) medan andra delar läggs på alla tre riksrevisorerna, vilka tillsammans utgör myndighetens ledning. Sålunda skulle beslutanderätten över verksamhetens organisation, arbetsordning, ekonomi- och personaladministrativa föreskrifter samt myndighetens anslagsframställning föras över till riksrevisorn med administrativt ansvar medan myndighetens årsredovisning skulle beslutas av riksrevisorerna gemensamt. De oklarheter kring verksamhetsansvaret som med nuvarande ordning finns mellan styrelsen och riksrevisorerna skulle med utredningens förslag i stället föreligga mellan riksrevisorn med administrativt ansvar och övriga riksrevisorer.

För JO:s del bör bestämmelser föras in i instruktionen som anger att chefs-JO, efter samråd med övriga ombudsmän, ska besluta om årsredovisning och förslag till anslag på statsbudgeten för Riksdagens ombudsmän. Detta innebär att chefs-JO:s budgetförslag lämnas till riksdagen, i form av ett förslag till riksdagsbeslut från chefsjustitieombudsmannen. Den nuvarande ordningen som innebär att chefs-JO lämnar ett budgetunderlag till riksdagsstyrelsen, som fattar beslut om förslag till anslag för JO, skulle därmed upphöra. Denna ordning har under senare år mest haft en praktisk betydelse. Om denna ordning skulle kvarstå skulle den dock innebära att Riksrevisionen och JO behandlas olika och att verksamhetsansvaret för myndighetsledningarna skulle få olika innebörd. Expertgruppen förordar därför att chefs-JO ges ett uttryckligt ansvar för årsredovisningen och förslag till anslag på statsbudgeten.

Föreskrifter

Enligt myndighetsförordningen ska myndighetens ledning besluta om de föreskrifter som utfärdas av myndigheten.

Av riksdagsförvaltningens instruktion framgår att förvaltningen ska meddela föreskrifter om utarbetande av förslag till anslag på statsbudgeten, ekonomiadministrativa föreskrifter, tillämpningen av kollektivavtal, personaladministrativa föreskrifter samt de föreskrifter i övrigt som behövs inom varje område. Det framgår även av instruktionen att det är riksdagsstyrelsen som ska besluta om föreskrifterna. Styrelsen får dock överlåta till riksdagsdirektören att besluta om sådana föreskrifter som inte är av större vikt eller principiell betydelse.

I Riksrevisionens instruktion regleras att riksrevisorerna gemensamt beslutar om de ekonomi- och personaladministrativa föreskrifter som ska gälla för den egna verksamheten och som inte ska beslutas av riksdagsförvaltningen eller av riksdagsstyrelsen.

I JO:s instruktion finns inga bestämmelser om beslut om föreskrifter, vilket beror på att JO inte meddelar några föreskrifter. Något behov av reglering har därmed inte förelegat.

Av riksbankslagen framgår att Riksbanken får meddela föreskrifter inom ramen för sitt ansvar för penningpolitiken. Riksbanken får även meddela föreskrifter för verksamheter med anknytning till Riksbankens betalningssystem eller kontantförsörjningsuppdrag. Vidare får Riksbanken utfärda närmare föreskrifter om den uppgiftsskyldighet som finansinstitut eller andra företag som står under tillsyn av Finansinspektionen har gentemot Riksbanken. Det följer av 1 kap. 5 § riksbankslagen att ärenden som inte ska avgöras av fullmäktige avgörs av direktionen. Detta innebär att när det i riksbankslagen anges att Riksbanken får meddela föreskrifter är det direktionen som beslutar om dessa.

Expertgruppen gör bedömningen att regleringen av beslut om föreskriftsrätten är tydlig beträffande riksdagsförvaltningen, Riksrevisionen och Riksbanken samt att det inte föreligger något behov av reglering för JO:s del. Någon ändring av rådande ordning föreslås därmed inte.

Intern styrning och kontroll

Genom att tydliggöra vem eller vilka som är myndighetens ledning, vilket verksamhetsansvar ledningen har och vilka uppgifter som åligger ledningen finns en grund för att utkräva ansvar för att det finns en fungerande intern styrning och kontroll. Expertgruppen föreslår att det i rea-lagen respektive i riksbankslagen regleras att myndighetens ledning eller direktionen ska säkerställa att det vid myndigheten finns en intern styrning och kontroll som fungerar på ett betryggande sätt. En sådan ordning överensstämmer med vad som gäller för alla myndighetsledning under regeringen i enlighet med myndighetsförordningen.

4 Anpassningar till internrevisionsförordningen

4.1 Krav på internrevision

Expertgruppens förslag

I rea-lagen ställs krav på att det vid myndigheten ska finnas en internrevision. En myndighet får samordna sin internrevision med en annan myndighet. Inget krav ställs på anställda internrevisorer. Hänvisning till rea-lagen görs i myndigheternas instruktioner.

I Riksbankslagen förtydligas att fullmäktiges revisionsenhet ska vara inriktad på frågor som ligger inom fullmäktiges ansvarsområde. Därtill införs krav på internrevision som lyder under direktionen.

Bakgrund

Internrevisionsförordningen (2006:1228) ersatte den tidigare förordningen (1995:686) om intern revision vid statliga myndigheter m.fl. Den nya förordningen föregicks av en utredning, Internrevisionsutredningen, som lämnade sitt betänkande Internrevision i staten (SOU 2003:93) i oktober 2003. Utredningen tillsattes eftersom iakttagelser från bl.a. Riksrevisionsverket och Riksdagens revisorer visat att det fanns ett behov av att stärka den statliga internrevisionen som profession och att se över internrevisionens institutionella grund. Ansvaret för intern styrning och kontroll samt internrevision i staten var otydligt. Utredningen menade att en förklaring till denna otydlighet var att ansvaret för intern styrning och kontroll inte var tydligt reglerat. En annan förklaring var att internrevisionens uppdragsgivare i myndigheterna inte alltid var den som ansvarade för intern styrning och kontroll i myndigheten. Utöver att det inte var reglerat vem som hade ansvaret för intern styrning och kontroll var det också otydligt på vilket sätt ledningen skulle redovisa för regeringen hur den uppfyllt sitt ansvar. Efter remissomgång och beredning av internrevisionsutredningens förslag beslutade regeringen om internrevisionsförordningen.

Internrevisionsförordningens bestämmelser

Internrevisionsförordningen (2006:1228) gäller för de förvaltningsmyndigheter under regeringen som regeringen föreskriver (1 §). För närvarande omfattas 61 myndigheter av denna förordning. Förordningen anger att det ska finnas en internrevision vid myndigheten och att den ska ledas av en chef som ska vara anställd i myndigheten (2 §). Internrevisionsutredningen ansåg att regeringen inte borde ställa krav på myndigheten att ha anställda internrevisorer. Flera remissinstanser var kritiska till utredningens förslag i denna del och menade att minst en anställd internrevisor krävs för att få nödvändigt verk-

samhetskunnande, kontinuitet, närvaro och trovärdighet. Regeringen beslutade i enlighet med remissynpunkterna. Enligt ESV:s föreskrifter till 2 § ska internrevisionen bedriva en organisatoriskt och, i förhållande till den verksamhet som granskas, även en i övrigt oberoende och objektiv gransknings- och rådgivningsverksamhet. För att säkra kraven på objektivitet, oberoende och integritet ska internrevisionen vara fristående från den operativa verksamheten och administrativt placerad direkt under myndighetens chef.

I 8 § anges att en myndighet får samordna sin internrevision med en annan myndighet. Kravet som följer av 2 § om minst en anställd internrevisor innebär att samordningsmöjligheten avser behovet av ytterligare internrevisorer.

Krav på internrevision vid riksdagens myndigheter

Enligt sin instruktion ska *riksdagsförvaltningen* svara för att intern revision sker av förvaltningen (8 §). Riksdagsförvaltningen har inga anställda internrevisorer utan tjänsten har upphandlats och för närvarande sköts internrevisionen av Öhrlings PricewaterhouseCoopers. För *JO* gäller att chefsjustitieombudsmannen svarar för att intern revision av myndigheten sker (12 § *JO:s* instruktion). Det avtal riksdagsförvaltningen har med Öhrlings om internrevision omfattar även *JO*. Enligt sin instruktion svarar *Riksrevisionen* för att intern revision sker av myndigheten (18 §). En anställd internrevisor finns på myndigheten.

Enligt 9 kap. 2 § riksbankslagen ska det vid huvudkontoret finnas en revisionsenhet och de övriga enheter som *Riksbanken* beslutar. Fullmäktige upphandlar internrevision externt för revision inom sitt ansvarsområde. Under direktionen finns det en internrevisionsavdelning med flera anställda internrevisorer. Bestämmelserna om fullmäktiges revisionsenhet sågs över i samband med propositionen om Riksbankens ställning (prop. 1997/98:40). Regeringen framförde då att det i och för sig kunde hävdas att internrevisionen är ett viktigt instrument i den operativa ledningens händer. Regeringen stannade ändå för att förorda att ansvaret för internrevisionen borde ligga på fullmäktige, såsom bankens kontrollorgan. Av Riksbankens arbetsordning framgår att de granskningar som fullmäktiges revisionsenhet utför ska vara inriktade på efterlevnad av arbetsordningen inom Riksbanken, direktionsledamöternas utövande av tjänsten, granskning och analys som grund för fullmäktiges förslag till riksdagen om vinstdisposition samt övriga frågor som ligger inom fullmäktiges ansvarsområde. Vidare regleras i arbetsordningen att det vid sidan av den revision som utförs av revisionsenheten görs intern revision av internrevisionsavdelningen på uppdrag av direktionen och i enlighet med en plan som fastställs av direktionen.

Expertgruppens överväganden och förslag

Riksdagsförvaltningen, Riksrevisionen och *JO* har alla krav på sig att ha en internrevision. Expertgruppen har funnit att detta är en fungerande ordning som myndigheterna anser är viktig att ha kvar. Riksrevisionen och *JO* omfattas förvisso inte av de kriterier som Regeringskansliet har som vägledning för

att ta ställning till om en myndighet bör ha krav på sig att ha en internrevision. Som exempel på kriterier kan nämnas att myndighetens totala kostnader (verksamhetskostnader och transfereringar) uppgår till minst 1 miljard kronor, att totalt antal årsarbetskrafter uppgår till minst 1 000 årsanställda eller att balansomslutningen uppgår till minst 5 miljarder kronor. Riksrevisionens och JO:s verksamheter består av granskningar och i JO:s fall tillsyn av andra statliga myndigheter. I den rollen är det av största vikt att det finns en väl fungerande intern kontroll av den egna verksamheten, och internrevisionen ses som ett viktigt medel för att få en sådan kontroll. Expertgruppen finner således att det enligt nuvarande ordning finns krav på riksdagsförvaltningen, Riksrevisionen och JO att ha internrevision och att denna ordning anses viktig att ha kvar. Expertgruppen föreslår därför att denna ordning alltså ska gälla. Något krav på att ha en anställd internrevisor bör dock inte ställas för riksdagens myndigheter då det finns goda erfarenheter av att köpa tjänsten externt för riksdagsförvaltningen och JO. Vidare finns det ett värde i att ha ett enhetligt regelverk som tar hänsyn till att myndigheterna är av varierande storlek, och det är inte rimligt att ställa krav på JO att ha en anställd internrevisor. Expertgruppen vill dock framhålla att de skäl som framförts inom regeringsområdet för att ställa krav på en anställd internrevisor även torde vara giltiga för riksdagens myndigheter. Expertgruppen föreslår även att det i lag regleras att en myndighet får samordna sin internrevision med en annan myndighet, i enlighet med vad som gäller för regeringens myndigheter. Därmed kan JO:s samverkan med riksdagsförvaltningen om internrevision bestå.

För Riksbankens del är det bara fullmäktiges revisionsenhet som är reglerad i riksbankslagen medan den väsentligt mer omfattande internrevision som lyder under direktionen inte är reglerad. Expertgruppen föreslår att bestämmelserna om fullmäktiges revisionsenhet kvarstår i riksbankslagen då fullmäktige ska ha en kontrollerande funktion. Nya bestämmelser bör dock införas som även reglerar direktions internrevision i enlighet med den ordning som råder vid Riksbanken. För att tydliggöra skillnaden anges att fullmäktiges revision ska vara inriktad på frågor som ligger inom fullmäktiges ansvarsområde.

I enlighet med ESV:s föreskrifter till 2 § internrevisionsförordningen ska internrevisionen bedrivas organisatoriskt och, i förhållande till den verksamhet som granskas, även en i övrigt oberoende och objektiv gransknings- och rådgivningsverksamhet. För att säkra kraven på objektivitet, oberoende och integritet ska internrevisionen vara fristående från den operativa verksamheten och administrativt placerad direkt under myndighetens chef. Med det sistnämnda avses att internrevisionen måste ha en plats i organisationen och placeras under den högste chefen. För riksdagens myndigheter betyder detta att internrevisionen ska vara placerad direkt under riksdagsdirektören i riksdagsförvaltningen, under riksrevisorerna i Riksrevisionen, under chefs-JO hos JO samt direkt under direktionen i Riksbanken. I de fall internrevisionen upphandlas ska upphandlingen genomföras direkt under myndighetens chef.

Som närmare framgår nedan ska internrevisionen rapportera direkt till myndighetens ledning.

Expertgruppens förslag innebär att nuvarande bestämmelser om internrevision i riksdagsförvaltningens, Riksrevisionens och JO:s instruktioner utgår och att det i stället görs en hänvisning till rea-lagen. En sådan hänvisning kan förefalla överflödigt men bedöms av expertgruppen som viktig då instruktionerna därmed även fortsättningsvis innehåller uppgifter om internrevision.

4.2 Ledningens ansvar gentemot internrevisionen

Expertgruppens förslag

Myndighetens ledning ska besluta om riktlinjer och revisionsplan för internrevisionen samt åtgärder med anledning av internrevisionens iakttagelser och rekommendationer.

Bestämmelser om detta förs in i rea-lagen respektive riksbankslagen.

Kravet på att samråd ska ske med Riksrevisionen om revisionsplanen tas bort.

Internrevisionsförordningens bestämmelser

I 10 § internrevisionsförordningen föreskrivs vad som gäller för internrevisionens uppdragsgivare. Bestämmelsen anger att myndighetens styrelse ska besluta om 1) riktlinjer för internrevisionen, 2) revisionsplan för internrevisionen, och 3) åtgärder med anledning av internrevisionens iakttagelser och rekommendationer. Flera remissinstanser var kritiska till internrevisionsutredningens förslag att internrevisionens uppdragsgivare i myndigheter med styrelser med begränsat ansvar skulle vara generaldirektören. Remissinstanserna (bl.a. Finansinspektionen, Skatteverket, Statskontoret och CSN) ansåg att styrelsen alltid skulle vara uppdragsgivare. Motiven för detta var att säkerställa internrevisionens självständighet, oberoende och objektivitet gentemot myndighetens operativa ledning. CSN ansåg att utsatthet, beroende och ökad risk för otillbörlig styrning skulle bli följderna om endast generaldirektören utsåg internrevisor, beslutade om revisionsplan, fattade beslut med anledning av revisionsrapporter etc. Man skulle riskera att den interna revisionen övergick till att bli den verkställande ledningens utredningsresurs. CSN menade att styrelsen utgör en garant för internrevisionens ställning och att dess slutsatser tas till vara. Regeringen beslutade i enlighet med remissynpunkterna. I och med den nya myndighetsförordningen togs sedan ledningsformen ”styrelser med begränsat ansvar” bort. Till skillnad från internrevisionsutredningens förslag anges det inte i förordningen att styrelsen ska besluta om internrevisionens budget. Detta beslut kan således fattas på lägre nivå i organisationen.

Av ESV:s allmänna råd till 10 § framgår att riktlinjer för internrevisionen bl.a. kan innehålla

- syfte, befogenhet, ansvar, roll och arbetssätt för internrevisionen
- internrevisionschefens ansvar och roll

- ansvar, roller och samarbetsformer mellan internrevisionen och styrelsen
- former för tillsättning av internrevisionschef
- formerna för rapportering till styrelsen
- riktlinjer för rådgivningsuppdrag
- riktlinjer för kompetensutveckling
- riktlinjer för kvalitetssäkring.

Enligt ESV:s föreskrifter till 8 § om samordning med annan myndighet måste varje myndighet upprätta en egen revisionsplan och lämna en egen rapportering om internrevisionens resultat.

Enligt 9 § ska resultatet av internrevisionens granskning redovisas i form av iakttagelser och rekommendationer. Dessa ska rapporteras till styrelsen. Enligt ESV:s föreskrifter till 9 § ska formerna för internrevisionens rapportering beslutas av styrelsen och tas in i riktlinjerna för internrevisionen. Av beslutet ska framgå när och hur myndighetens styrelse ska informeras om pågående och avslutade granskningar. Minst en gång per år ska internrevisionen avge en revisionsrapport över revisionsårets iakttagelser och rekommendationer ställd till myndighetens styrelse. I denna rapportering ska också ingå en åiterrapportering av hur åtgärder avseende internrevisionens tidigare års iakttagelser och rekommendationer har utförts.

Internrevisionens uppdragsgivare och dess ansvar vid riksdagens myndigheter

I *riksdagsförvaltningens* instruktion finns inga bestämmelser som anger vem som ska vara uppdragsgivare till internrevisionen. Avseende styrdokument för internrevisionen anges i 8 § att riksdagsförvaltningen ska fastställa en revisionsplan för sin verksamhet efter samråd med Riksrevisionen. I praktiken är det riksdagsstyrelsen som årligen beslutar om internrevisionsplan för riksdagsförvaltningen. Samrådsförfarandet med Riksrevisionen har upphört i och med att kravet på samråd togs bort för regeringens myndigheter när internrevisionsförordningen infördes. I internrevisionsplanen står vilka granskningsinsatser som ska genomföras. En löpande rapportering av granskningsresultaten sker till kontrollern och till de ansvariga som berörs av ärendet. Iakttagelser av väsentlig karaktär avrapporteras även löpande till riksdagsdirektören och till riksdagsstyrelsen. Det samlade resultatet av internrevisionens arbete rapporteras till riksdagsstyrelsen årligen i en sammanfattande rapport. Beslut om åtgärder av väsentlig karaktär fattas av styrelsen. År 2005 tog styrelsen ett inriktningsbeslut för internrevisionen motsvarande ett riktlinjebeslut. Organisationsmässigt har ansvaret för internrevisionen legat på kontrollern som har varit placerad under riksdagsdirektören. Den organisatoriska placeringen av ansvaret för internrevisionen bereds för närvarande.

Av *Riksrevisionens* instruktion framgår inte vem som ska vara internrevisionens uppdragsgivare eller vem internrevisionen ska rapportera till. Riksrevisorerna har beslutat att internrevisionen ska vara placerad under riksrevisorerna och att den ska rapportera till dessa. Riksrevisorerna fattar beslut om

riktlinjer för internrevisionen och om internrevisionsplan. Riktlinjerna innehåller de olika delar som framgår av ESV:s allmänna råd. Revisionsplanen innehåller bl.a. revisionsmål och granskningsinsatser för det kommande året.

I JO:s instruktion regleras att Riksdagens ombudsmän fastställer revisionsplan för sin verksamhet efter samråd med Riksrevisionen. I praktiken är det chefs-JO som beslutar om revisionsplanen. Av internrevisionsplanen framgår att Riksrevisionen har informerats om denna. Revisionsplanen innehåller granskningsinsatserna för det kommande året. Resultatet av internrevisionens granskningar avrapporteras till kanslichefen och administrativ direktören samt till den som har verksamhetsansvaret. Iakttagelser av väsentlig karaktär avrapporteras även till chefs-JO.

För *Riksbankens* del är det, som tidigare redovisats, endast fullmäktiges revisionsenhet som är reglerad i riksbankslagen. Det finns även en bestämmelse som säger att Riksbanken fastställer revisionsplan för sin verksamhet efter samråd med Riksrevisionen. I arbetsordningen föreskrivs att fullmäktige fastställer revisionsplan för revisionsenheten och att direktionen fastställer en plan för den internrevision som bedrivs av internrevisionsavdelningen. Där framgår även att internrevisionen ska bedrivas enligt god sed på området och vara oberoende från operativ verksamhet i banken. Av instruktionen för Riksbanken framgår att direktionen vid behov ska besluta om åtgärder med anledning av internrevisionens förslag och rekommendationer. Direktionen har fastställt riktlinjer för den internrevision som bedrivs av internrevisionsavdelningen. De nu gällande riktlinjerna, som dock håller på att uppdateras, är från januari 2007 och innehåller internrevisionens uppdrag, ansvar och befogenheter samt krav på objektivitet och oberoende. Den revisionsplan för 2009 som direktionen fastställde omfattar beskrivning och prioritering av internrevisionsavdelningens revisionsverksamhet. Internrevisionsavdelningen lämnar årligen en sammanfattande årsrapport över sitt arbete till direktionen.

Expertgruppens överväganden och förslag

Den ordning som föreskrivs i internrevisionsförordningen om att myndighetens ledning ska vara internrevisionens uppdragsgivare, vad ledningen ska besluta om och att internrevisionen ska rapportera till ledningen tillämpas redan av riksdagens myndigheter. En reglering av denna ordning innebär därmed en kodifiering av praxis. Expertgruppen anser att det är viktigt att ordningen regleras på i huvudsak motsvarande sätt som för regeringens myndigheter för att klargöra ansvarsförhållandena. En ny bestämmelse föreslås därmed som anger att myndighetens ledning ska besluta om riktlinjer och revisionsplan för internrevisionen samt åtgärder med anledning av internrevisionens iakttagelser och rekommendationer. En sådan bestämmelse har förts in i förslagen till ändrade bestämmelser i rea-lagen respektive riksbankslagen. För att inte tynga rea-lagen eller riksbankslagen alltför mycket med bestämmelser om internrevision har expertgruppen valt att inte i lag reglera det förhållandet att internrevisionen ska rapportera sina granskningsresultat till myndighetens ledning. Att så ska vara fallet är naturligt då ledningen tydligt

utpekas som internrevisionens uppdragsgivare och då formerna för rapporteringen bör framgå av de riktlinjer som beslutas av ledningen.

Kravet på samråd med Riksrevisionen om revisionsplanen har tagits bort för regeringens myndigheter och därmed anser expertgruppen att detta krav kan tas bort även för riksdagens myndigheter.

4.3 Internrevisionens uppgifter

Expertgruppens förslag

Internrevisionen ska utifrån en analys av verksamhetens risker självständigt granska om ledningens interna styrning och kontroll är utformad så att myndigheten med rimlig säkerhet fullgör sitt verksamhetsansvar.

Internrevisionen ska bedrivas enligt god sed för internrevision och internrevisorer.

Bestämmelser om detta förs in i rea-lagen respektive riksbankslagen.

Internrevisionsförordningens bestämmelser

Som allmänna uppgifter för internrevisionen anges i 3 § internrevisionsförordningen att internrevisionen ska granska och lämna förslag till förbättringar av myndighetens process för intern styrning och kontroll. Bestämmelsen följer internationell standard för internrevision (Institute of Internal Auditors [IIA] Standards, där det i Practice Advisories ges vägledning om hur bestämmelserna ska tillämpas och tolkas). Enligt ESV:s föreskrifter till 3 § ska internrevisionen stödja myndigheten genom att ur ett risk- och väsentlighetsperspektiv granska och lämna förslag till förbättringar av myndighetens process för intern styrning och kontroll.

Beträffande granskningens inriktning anges i 4 § att internrevisionen utifrån en analys av verksamhetens risker självständigt ska granska om ledningens interna styrning och kontroll är utformad så att myndigheten med rimlig säkerhet fullgör de krav som framgår av 3 § myndighetsförordningen. Granskningen omfattar därmed om verksamheten bedrivs effektivt och enligt gällande rätt och de förpliktelser som följer av Sveriges medlemskap i Europeiska unionen, att den redovisas på ett tillförlitligt och rättvisande sätt samt att myndigheten hushållar väl med statens medel. Bestämmelsen överensstämmer med internationella normer avseende intern styrning och kontroll samt med IIA:s Standards och Practice Advisories. Enligt ESV:s föreskrifter till 4 § ska riskanalysen upprättas årligen och omfatta all verksamhet som myndigheten bedriver eller ansvarar för. Riskanalysen ska utgå både från internrevisionens egen riskbedömning och från myndighetsledningens identifiering, värdering och hantering av risk enligt ESV:s föreskrifter till 3 § förordningen (2007:603) om intern styrning och kontroll. Utifrån riskanalysen upprättas en revisionsplan.

Enligt 5 § ska internrevisionen ge råd och stöd till styrelsen och chefen för myndigheten. Av 6 § framgår att internrevisionen ska omfatta den verksamhet som myndigheten bedriver eller ansvarar för.

Enligt 7 § ska internrevision bedrivas enligt såväl god internrevisionsledning som god internrevisorssed. Internrevisionsutredningen anger att med god sed åsyftas bl.a. de obligatoriska bestämmelserna i IIA:s Standards och Code of Ethics. Dessa bestämmelser innehåller krav som ställs på internrevisionschefer och andra internrevisorer (god internrevisorssed) och internrevisionsarbetet (god internrevisionsledning). Vidare gäller de kompletteringar och anpassningar av kraven till svenska myndigheter som anges i lagar, förordningar, föreskrifter eller allmänna råd samt i särskilda regeringsbeslut. ESV föreskriver att det ingår i begreppet god internrevisions- och internrevisorssed att internrevisionen ska vara oberoende och objektiv i utförandet av sitt arbete.

Internrevisionens tillgång till uppgifter regleras i 11 §. Där anges att styrelsen, i den utsträckning det inte möter hinder på grund av bestämmelser om sekretess, ska se till att internrevisionen får tillgång till de uppgifter och upplysningar som den behöver för att fullgöra sitt uppdrag. Bestämmelsen innebär att internrevisionen inte får hindras att fullgöra sitt uppdrag.

Internrevisionens uppgifter vid riksdagens myndigheter

I *riksdagsförvaltningens* instruktion regleras att internrevisionen ska avse självständig granskning av riksdagsförvaltningens interna styrning och kontroll och av hur förvaltningen fullgör sina ekonomiska redovisningsskyldigheter. Revisionen ska bedrivas i enlighet med god sed för internrevision. JO har motsvarande reglering av internrevisionen i sin instruktion.

Av *Riksrevisionens* instruktion framgår inte vilka uppgifter internrevisionen ska ha eller vilken inriktning granskningen ska ha. Inga krav ställs på att god internrevisionsledning eller god internrevisorssed ska följas. Riksrevisorerna har dock fattat beslut om att internrevisionen vid Riksrevisionen ska följa internrevisionsförordningen med ESV:s föreskrifter och allmänna råd.

I *riksbankslagen* regleras att verksamheten vid fullmäktiges revisionsenhet ska avse självständig granskning av *Riksbankens* interna styrning och kontroll och av hur Riksbanken fullgör sina ekonomiska redovisningsskyldigheter. Revisionen ska bedrivas i enlighet med god sed för internrevision. Internrevisionsavdelningens arbete är inte reglerat i *riksbankslagen*. Avdelningen ansvarar för att oberoende utvärdera Riksbankens verksamhet. Avdelningen ska granska och bedöma om bankens riskhantering samt styrnings- och ledningsprocesser är ändamålsenliga med hänsyn till de mål som lagts fast för Riksbankens verksamhet. Avdelningen ska även medverka till att effektivisera och förbättra dessa delar av verksamheten. Internrevisionsavdelningen utför även internrevision på uppdrag av Internal Auditors' Committee, IAC, inom Europeiska centralbankssystemet, ECBS. Internrevisionen bedrivs enligt god sed på området, vilket bl.a. innebär att revisionen följer standarder upprättade av Institute of Internal Auditors, IIA, och Information Systems Audit and Control Association, Isaca.

Expertgruppens överväganden och förslag

Den reglering av internrevisionens uppgifter som finns i riksdagsförvaltningens respektive JO:s instruktion samt i riksbankslagen har vissa likheter med 4 och 7 §§ internrevisionsförordningen. En väsentlig skillnad är att det i internrevisionsförordningen finns en hänvisning till 3 § myndighetsförordningen där det är tydligt att det är utformningen av ledningens interna styrning och kontroll som ska granskas, dvs. hur processerna ser ut och huruvida det övergripande verksamhetsansvaret uppfylls i och med dessa. I och med hänvisningen till 3 § myndighetsförordningen är det tydligt att internrevisionen ska omfatta all den verksamhet som myndigheten bedriver eller ansvarar för. Beträffande god sed regleras det inte för riksdagens myndigheter att även god sed för internrevisorer ska följas. Expertgruppens förslag innebär en ändring i detta avseende.

Vid en anpassning av internrevisionsförordningens bestämmelser till riksdagsområdet bedömer expertgruppen att 4 och 7 §§ i internrevisionsförordningen är centrala och bör föreskrivas i lag för riksdagens myndigheter. Det innebär att det i rea-lagen respektive riksbankslagen bör regleras att internrevisionen utifrån en analys av verksamhetens risker självständigt ska granska om ledningens interna styrning och kontroll är utformad så att myndigheten med rimlig säkerhet fullgör sitt verksamhetsansvar. Med verksamhetsansvar avses den föreslagna regleringen av myndighetsledningens övergripande verksamhetsansvar i 15 § första stycket lagen (2000:419) med instruktion för riksdagsförvaltningen, i 4 a § lagen (2002:1023) med instruktion för Riksrevisionen och i 12 § första stycket lagen (1986:765) med instruktion för Riksdagens ombudsmän. Internrevisionen ska bedrivas enligt god sed för internrevision och internrevisorer.

Tillsammans med den övriga reglering i lag av internrevisionen som föreslagits i avsnitten 4.1 och 4.2 erhålls därmed en enhetlig och tydlig reglering av internrevisionen vid riksdagens myndigheter. De bestämmelser i övrigt som finns i internrevisionsförordningen och i ESV:s föreskrifter och allmänna råd bör vid behov regleras i riksdagsstyrelsens föreskrifter till rea-lagen respektive i arbetsordningen eller instruktionen för Riksbanken.

5 Anpassningar till förordningen om intern styrning och kontroll

5.1 Bakgrund till förordningen om intern styrning och kontroll

Förordningen om intern styrning och kontroll togs fram av en arbetsgrupp vid Finansdepartementet i samarbete med Ekonomistyrningsverket. Arbetet resulterade i rapporten Intern styrning och kontroll i staten, förslag till ett gemensamt ramverk (Ds 2006:15), vilken presenterades 2006. Rapporten remitterades, och efter bearbetning av remissynpunkterna beslutade regeringen om den nya förordningen.

Bakgrunden till förordningen var bl.a. oklarheter kring tolkningen av begreppet intern styrning och kontroll och internrevisionsutredningens synpunkter om att ansvaret för intern styrning och kontroll inte var tydligt reglerat och att det var otydligt på vilket sätt ledningen skulle redovisa hur den uppfyllt sitt ansvar. Avsaknaden av en fastlagd innebörd av begreppet och ett tydligt regelverk gjorde det svårt för vissa myndighetsledningar att upprätta och vidmakthålla ett system för intern styrning och kontroll. Vidare redovisade Riksrevisionsverket (RRV) årligen brister i myndigheternas interna styrning och kontroll. RRV redovisade också, i rapporten Internrevision i staten (RRV 2002:12), brister i beslutsfattarens kunskaper om intern styrning och kontroll samt om sitt eget och andras ansvar.

Utgångspunkten var att regleringen skulle avse de myndigheter som hade skyldighet att inrätta intern revision och att den skulle följa det ramverk inom området som utvecklades 1992 av the Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission (Coso). Ett argument för detta var att Cosomodellen var det internationellt mest accepterade ramverket inom området. Ett annat argument var att intern- och externrevisorerna i den svenska statsförvaltningen redan tillämpade Cosomodellen. Därmed skulle myndighetsledningarna, Riksrevisionen och internrevisionen använda sig av samma terminologi och ha en gemensam syn på innebörden av intern styrning och kontroll. Därtill skulle svensk statsförvaltning ansluta sig till det utvecklingsarbete som pågår på området.

Flertalet remissinstanser delade arbetsgruppens bedömning att behov fanns av en författningsreglering av innebörden av begreppet intern styrning och kontroll. Det fanns dock även kritiska röster mot en sådan reglering. Bland annat Arbetsgivarverket, Arbetsmarknadsstyrelsen, CSN, Jordbruksverket, Kammarkollegiet, Statskontoret, Tullverket och några universitet ifrågasatte behovet av en reglering. Man menade att regleringen redan finns i eller bör lösas inom ramen för bestämmelserna i den nya myndighetsförordningen, förordningen om internrevision och bestämmelserna om myndigheternas årsredovisningar. Arbetsgivarverket och CSN menade att förslaget innebar en

reglering av hur myndigheterna ska bedriva sitt interna ledningsarbete, vilket skulle innebära ett steg tillbaka i den svenska förvaltningsmodellen. Statskontoret ansåg att förslaget skulle leda till en onödig och kostsam pappersexercis utan egentligt samband med effektivitet. Några universitet och högskolor befarade att en ökad kontroll av processfrågorna riskerade att ta fokus från resultatuppfyllelsen.

Flera remissinstanser ansåg att de föreslagna bestämmelserna om intern styrning och kontroll borde inarbetas i förslaget till myndighetsförordning, medan universitet och högskolor förordade att bestämmelserna inarbetades i högskolelagen eller högskoleförordningen.

Enligt 1 § gäller förordningen för de förvaltningsmyndigheter under regeringen som har skyldighet att följa internrevisionsförordningen, dvs. i nuläget 61 myndigheter. Vissa remissinstanser riktade kritik mot denna avgränsning. Bland annat Riksrevisionen och Riksgäldskontoret ansåg att bristande intern styrning och kontroll kan få allvarliga konsekvenser även för mindre myndigheter. ESV föreslog att samtliga myndigheter skulle omfattas av bestämmelserna om ledningens ansvar för intern styrning och kontroll och definitionen av intern styrning och kontroll (se 2 § nedan). ESV tillmötesgicks såtillvida att ansvarsfrågan regleras i myndighetsförordningen och därmed omfattar samtliga myndigheter under regeringen.

5.2 Processen intern styrning och kontroll

Expertgruppens förslag

Med intern styrning och kontroll avses den process som syftar till att myndigheten med rimlig säkerhet fullgör sitt verksamhetsansvar. I denna process ska ingå momenten riskanalys, kontrollåtgärder, uppföljning och dokumentation.

Bestämmelser om detta förs in i rea-lagen respektive riksbankslagen.

Regeringens reglering

Definitionen av intern styrning och kontroll regleras i 2 § internrevisionsförordningen. Där anges att med intern styrning och kontroll avses den process som syftar till att myndigheten med rimlig säkerhet fullgör de krav som framgår av 3 § myndighetsförordningen, dvs. effektivt och enligt gällande rätt m.m. samt redovisas på ett tillförlitligt och rättvisande sätt. I definitionen ingår också hänvisningen i andra stycket som säger att i 3–6 §§ anges de moment som ska ingå i denna process, dvs. riskanalys, kontrollåtgärder, uppföljning och dokumentation.

Definitionen utgår från den definition som tagits fram av Coso med anpassning till förhållandena i svensk statsförvaltning. Det finns dock inget uttalat krav i förordningen att myndigheterna ska använda Cosos ramverk. Bland de kritiska remissynpunkter som framfördes mot förslaget till definition kan nämnas Arbetsgivarverket som bl.a. menade att regleringen huvudsakligen inriktas på att kontrollera processen för riskhantering och inte på

åtgärder för riskminimering som sådan. Karlstad universitet ansåg att verksamhetens måluppfyllelse borde mätas och värderas i jämförelse med ställda resultatmål, inte utifrån hur det interna arbetet i sig bedrivs.

I 3–6 §§ regleras vilka obligatoriska moment som ska ingå i den process som utgör den interna styrningen och kontrollen. Riksrevisionen ansåg att Cosos ramverk i sin helhet borde utgöra grunden för intern styrning och kontroll i staten och att detta borde författningsregleras. Riksrevisionen avstyrkte därmed från förslaget att författningsreglera hur vissa komponenter av den interna styrningen och kontrollen ska genomföras.

I 3 § regleras att en riskanalys ska göras i syfte att identifiera omständigheter som utgör risk för att de krav som framgår av 3 § myndighetsförordningen inte fullgörs. Enligt författningskommentaren i Ds 2006:15 avses väsentliga risker. Vidare anges att riskanalysen ska innefatta ledningens riskstrategi samt att identifiera, analyser och prioritera risker. Enligt ESV:s föreskrifter ska myndigheten genomföra en riskanalys som är ändamålsenlig och anpassad efter myndighetens behov. Riskanalysen innebär att identifiera, värdera och besluta om hantering av riskerna för att verksamhetens mål inte uppnås. I riskanalysen relateras målen till de krav som framgår av 3 § myndighetsförordningen. I ESV:s allmänna råd till 3 § definieras begreppen identifiera, värdera och hantera ytterligare, dvs. de olika stegen i riskanalysen. Banverket ansåg att riskanalysen även borde innefatta åtgärder för framtida krishantering och höjd beredskap. Av ESV:s allmänna råd till 3 § framgår att riskanalysen inte avser den risk- och sårbarhetsanalys som ska göras enligt förordningen (2006:942) om krisberedskap och höjd beredskap eller den riskanalys som ska göras enligt förordningen (1995:1300) om riskhantering i staten.

Vilka krav regeringen ställer på kontrollåtgärder regleras i 4 §. Där anges att med ledning av riskanalysen ska åtgärder vidtas som är nödvändiga för att de krav som framgår av 3 § myndighetsförordningen ska fullgöras med rimlig säkerhet. Av förarbetena framgår att med kontrollåtgärder avses de åtgärder myndighetens ledning beslutar om i syfte att hålla riskerna under kontroll. Den kvarvarande risken i myndigheten efter att kontrollåtgärder vidtagits kommer att beskriva den risknivå ledningen är beredd att acceptera. Enligt ESV:s allmänna råd till 4 § bör myndighetens ledning göra en avvägning mellan den kostnad en viss åtgärd för med sig och den förväntade nyttan av åtgärden.

I 5 § ställs krav på att den interna styrningen och kontrollen systematiskt och regelbundet ska följas upp och bedömas. Vid bedömningen ska iakttagelser som lämnas vid extern revision och internrevision beaktas. Enligt författningskommentaren är syftet med uppföljningen att dels avgöra om identifierade åtgärder verkligen genomförts, dels avgöra om de haft avsedd effekt. Med systematiskt avses att uppföljningarna sker efter framtagna rutinbeskrivningar eller på annat sätt följer en dokumenterad metod. Regelbundet innebär att uppföljningar sker med jämna intervall. Myndigheten bör årligen göra en översyn av riskanalysen. Med bedömning av den interna styrningen och kon-

trollen avses att uppföljningsresultat och revisionens iakttagelser analyseras och värderas.

Slutligen anges i 6 § att riskanalysen enligt 3 §, kontrollåtgärderna enligt 4 § samt uppföljningen och bedömningen enligt 5 § ska dokumenteras. Enligt ESV:s föreskrifter till 6 § ska dokumentationen upprättas så att det går att följa myndighetens process för intern styrning och kontroll från riskanalys till beslut om kontrollåtgärder och till uppföljning och bedömning. Dokumentationen ska ligga till grund för ledningens bedömning av den interna styrning och kontroll som ska göras i anslutning till underskriften i årsredovisningen enligt 2 kap. 8 § förordningen (2000:605) om årsredovisning och budgetunderlag. Om myndighetens ledning gjort bedömningen att det föreligger brister i den interna styrningen och kontrollen, ska skälen för denna bedömning beskrivas i dokumentationen.

ESV meddelar föreskrifter till förordningen och ger ut handledningar, ordnar seminarier, leder nätverk och bevakar frågorna inom EU.

Processen intern styrning och kontroll vid riksdagens myndigheter

Det finns inga bestämmelser på riksdagsområdet som definierar intern styrning och kontroll eller hur denna process ska se ut. *Riksdagsförvaltningen* har i samband med verksamhetsplaneringen för 2009, som en del av arbetet med intern styrning och kontroll, genomfört riskanalyser för att identifiera områden där åtgärder måste prioriteras. Målsättningen är att följa den process som föreskrivs i förordningen om intern styrning och kontroll. En analys har gjorts av verksamhetsriskerna, och därefter har en uppföljning gjorts av vilka åtgärder som vidtagits.

Riksrevisorerna har under 2008 beslutat att Riksrevisionen i sin verksamhet ska tillämpa förordningen om intern styrning och kontroll i avvaktan på reglering för riksdagens myndigheter. Detta framgår både av årsredovisningen för 2008 och av verksamhetsplanen för 2009. Vid Riksrevisionen upprättades under 2008 en första riskanalys, och kontrollåtgärder för de mest centrala riskerna identifierades, fastställdes och arbetades in i verksamhetsplanen. Den riskanalys som gjordes under 2008 är preliminär, och analysen ska fördjupas och följas upp under första kvartalet 2009. Riksrevisorerna har även fastställt organisationen och tidsplanen för 2009 som omfattar riskanalysarbetet, system för uppföljning och kontroll samt regler om dokumentation.

Av *Riksbankens* verksamhetsplan för 2009 framgår att Riksbanken prioriterar en utveckling av den interna styrningen och kontrollen, vilket bl.a. innefattar utveckling av arbetet med riskanalyser. Riksbanken ska, enligt verksamhetsplanen, följa förordningen om intern styrning och kontroll. Som ett resultat av detta har en arbetsplan för intern styrning och kontroll redovisats för direktionen.

Expertgruppens överväganden och förslag

Riksdagsförvaltningen, Riksrevisionen och Riksbanken har var för sig beslutat att följa förordningen om intern styrning och kontroll. Det innebär att

dessa myndigheter redan tillämpar förordningens definition av intern styrning och kontroll samt de olika moment som ska ingå i processen, dvs. riskanalys, kontrollåtgärder, uppföljning och dokumentation. En reglering för dessa tre myndigheter av intern styrning och kontroll motsvarande förordningens bestämmelser skulle därmed innebära en kodifiering av gällande ordning. En reglering skulle också innebära att riksdagen tydligt markerar att dessa myndigheter har samma krav på sig om intern styrning och kontroll som regeringens myndigheter.

För JO:s del finns ännu ingen tydlig process för intern styrning och kontroll motsvarande den som regleras i förordningen. JO är en liten myndighet och skulle troligen inte haft krav på sig att ha vare sig internrevision eller följa förordningen om intern styrning och kontroll om den legat under regeringen. Expertgruppen anser dock att det faktum att en myndighet är liten inte i sig är skäl för att den ska undantas från att ha en process för intern styrning och kontroll. Expertgruppen vill här peka på ESV:s föreskrifter till 3 § som anger att riskanalysen ska vara ändamålsenlig och anpassad efter myndighetens behov. Även vid en mindre myndighet finns det risker som behöver identifieras och åtgärdas. Detta görs oftast på olika sätt vid alla myndigheter. Förordningens bestämmelser innebär att denna process behöver vara något mer strukturerad och att den ska dokumenteras. Om detta hanteras på ett sätt som är ändamålsenligt och anpassat efter myndighetens behov bör processen kunna tillämpas även vid JO. Väsentligt är således att processen utformas så att den är relevant, hanterbar och anpassad till myndighetens storlek.

Expertgruppen föreslår därmed att regleringen blir enhetlig för de fyra myndigheterna under riksdagen genom att det i rea-lagen respektive riksbankslagen regleras att med intern styrning och kontroll avses den process som syftar till att myndigheten med rimlig säkerhet fullgör sitt verksamhetsansvar. I denna process ska ingå momenten riskanalys, kontrollåtgärder, uppföljning och dokumentation. En sådan reglering överensstämmer med 2 § förordningen. Med verksamhetsansvar avses regleringen av myndighetsledningens övergripande verksamhetsansvar, enligt vad som föreslagits i avsnitt 3.2. Detta regleras i 15 § första stycket lagen (2000:419) med instruktion för riksdagsförvaltningen, i 4 a § lagen (2002:1023) med instruktion för Riksrevisionen och i 12 § första stycket lagen (1986:765) med instruktion för Riksdagens ombudsmän.

De bestämmelser i övrigt som finns i förordningen om intern styrning och kontroll samt i ESV:s föreskrifter och allmänna råd bör vid behov regleras i riksdagsstyrelsens föreskrifter till rea-lagen respektive i arbetsordningen eller instruktionen för Riksbanken.

5.3 Ledningens bedömning av att den interna styrningen och kontrollen vid myndigheten är betryggande

Expertgruppens förslag

I myndighetens årsredovisning ska ledningen lämna en bedömning av huruvida den interna styrningen och kontrollen vid myndigheten är betryggande. Bestämmelser om detta förs in i rea-lagen respektive riksbankslagen.

Riksbanken ska lämna sin årsredovisning senast den 22 februari i enlighet med den ordning som gäller för riksdagens övriga myndigheter.

Bestämmelserna om årsredovisningens undertecknande

I 2 kap. 8 § förordningen (2000:605) om årsredovisning och budgetunderlag finns bestämmelser om årsredovisningens undertecknande. I samband med införandet av myndighetsförordningen och förordningen om intern styrning och kontroll gjordes bestämmelserna om. I första stycket anges att årsredovisningen ska skrivas under av myndighetens ledning. I andra stycket förtydligas innebörden av undertecknandet. Där anges att "Underskriften innebär att ledningen intygar att årsredovisningen ger en rättvisande bild av verksamhetens resultat och av kostnader, intäkter och myndighetens ekonomiska ställning". Av tredje stycket framgår att ledningen vid de förvaltningsmyndigheter under regeringen som omfattas av förordningen om intern styrning och kontroll ska, i anslutning till underskriften i årsredovisningen, lämna en bedömning av huruvida den interna styrningen och kontrollen är betryggande. Enligt ESV:s föreskrifter är följande underskriftsmening obligatorisk för alla myndighetsledningar: "Jag/Vi intygar att årsredovisningen ger en rättvisande bild av verksamhetens resultat samt av kostnader, intäkter och myndighetens ekonomiska ställning." För de myndigheter som omfattas av förordningen om intern styrning och kontroll ska denna underskriftsmening kompletteras med någon av följande lydelse: "Jag/Vi bedömer vidare att den interna styrningen och kontrollen vid myndigheten är betryggande." alternativt "Jag/Vi bedömer att brister avseende den interna styrningen och kontrollen vid myndigheten föreligger på följande punkter". Enligt ESV:s allmänna råd bör ledningens bedömning av den interna styrningen och kontrollen utgå från den dokumentation som upprättas i processen intern styrning och kontroll. I de fall ledningen bedömer att den interna styrningen och kontrollen vid myndigheten inte är betryggade ska aktuella brister kortfattat och i punktform framgå av underskriftsmeningen.

Tillämpningen vid riksdagens myndigheter

Bestämmelserna om årsredovisningens undertecknande gäller för riksdagsförvaltningen, Riksrevisionen och JO i enlighet med riksdagsstyrelsens föreskrifter (RFS 2006:10) om tillämpning av rea-lagen. I 7 kap. 5 § regleras bl.a. att bestämmelsen i 2 kap. 8 § förordningen (2000:605) om årsredovisning och

budgetunderlag med därtill hörande föreskrifter och allmänna råd ska gälla i tillämpliga delar. I enlighet med detta har i riksdagsförvaltningens, Riksrevisionens och JO:s årsredovisningar för 2008 införts underskriftsmeningen ”Vi/Jag intygar att årsredovisningen ger en rättvisande bild av verksamhetens resultat samt av kostnader, intäkter och myndighetens ekonomiska ställning”.

Expertgruppens överväganden och förslag

Expertgruppen anser att en bestämmelse som anger att ledningen i anslutning till underskrifterna av årsredovisningen ska lämna en bedömning av huruvida den interna styrningen och kontrollen är betryggande, på ett mycket tydligt sätt klargör hos vem eller vilka ansvaret för intern styrning och kontroll ligger. Bestämmelsen är därmed central utifrån myndighetsförordningens krav på ledningen och tydliggörandet av ansvar. Expertgruppen föreslår därför att en sådan bestämmelse förs in i rea-lagen respektive riksbankslagen. Därmed finns det även för riksdagens myndigheter en logisk, tydlig och sammanhängande ordning kring myndighetsledningarnas ansvar och kraven på intern styrning och kontroll. På motsvarande sätt som för regeringens myndigheter bör bedömningen göras i anslutning till ledningens undertecknande av årsredovisningen.

För Riksrevisionens del förutsätter bestämmelsen att styrelsen vid Riksrevisionen avskaffas fr.o.m. den 1 januari 2011 i enlighet med Riksrevisionsutredningens förslag och att det därmed är myndighetens ledning som skriver under årsredovisningen. I det fall styrelsen inte avskaffas bör Riksrevisionen undantas från 37 § tredje stycket.

Riksbanken har krav på sig att lämna en årsredovisning senast den 15 februari. För övriga myndigheter under riksdagen, samt för myndigheterna under regeringen, gäller att årsredovisning ska lämnas senast den 22 februari. Expertgruppen föreslår att även Riksbankens årsredovisning ska lämnas den 22 februari för att få en enhetlig ordning på riksdagens område. Förslaget innebär att Riksbanken får ytterligare en vecka till förfogande för att ta fram och kvalitetssäkra årsredovisningen.

6 Övriga ändringar av rea-lagen

6.1 Krav på finansieringsanalys tas bort

Expertgruppens förslag

Kravet på riksdagsförvaltningen och Riksrevisionen att upprätta finansieringsanalys tas bort.

Gällande regelverk

Sedan rea-lagen skrevs har kraven på upprättande av finansieringsanalys i årsredovisningen ändrats för regeringens myndigheter. Från att det tidigare var obligatoriskt med finansieringsanalys gäller kravet nu endast för en myndighet som under vart och ett av de två senaste räkenskapsåren har haft både en balansslutning och kostnader om minst 1 miljard kronor. Bestämmelsen finns i 2 kap. 4 § andra stycket förordningen (2000:605) om årsredovisning och budgetunderlag.

Enligt 37 § rea-lagen ska riksdagsförvaltningen och Riksrevisionen upprätta finansieringsanalys i årsredovisningen.

Expertgruppens överväganden och förslag

De överväganden som gjordes i samband med det nuvarande kravet på finansieringsanalys i rea-lagen handlade i huvudsak om undantag för små myndigheter att upprätta finansieringsanalys, då ett sådant förslag hade framförts av ESV till regeringen 2004. Med ESV:s förslag som grund ansåg utredningen om rea-lagen att det fanns skäl att undanta JO från kravet på finansieringsanalys. Den bestämmelse som nu finns på regeringens område innebär att inte bara små myndigheter utan majoriteten av myndigheterna undantas från kravet på finansieringsanalys. Behovet av att upprätta finansieringsanalys för riksdagsförvaltningen och Riksrevisionen bör därmed övervägas igen.

Med de nya bestämmelser som finns på regeringens område skulle riksdagsförvaltningen vara den myndighet där kravet på finansieringsanalys skulle kvarstå. De nya bestämmelserna skulle därmed vara ett skäl att undanta Riksrevisionen från kravet på finansieringsanalys. Överväganden bör dock göras för båda myndigheterna. Ett skäl som talar för ett slopande av kravet på finansieringsanalys för båda myndigheterna är att de till huvudsak är anslagsfinansierade. De har därmed en förhållandevis enkel finansieringsbild, och kunskapen om kassaflöden och förändringen av likvida medel tillför inte någon värdefull information i förhållande till den information som finns i resultaträkningen, balansräkningen och anslagsredovisningen.

Ett skäl som talar för att riksdagsförvaltningen alltså bör ha krav på sig att upprätta finansieringsanalys är att myndigheten vissa år har relativt omfattande fastighetsinvesteringar. Finansieringsanalysen ger i det sammanhanget information om investeringsutgifternas storlek. Sådan information finns dock

i noter till balansräkningen om materiella anläggningstillgångar. Vidare finns uppgifter om lån som tagits upp under året och årets amorteringar i noter till balansräkningen. Dessutom är de omfattande investeringar som syftar till att bevara riksbyggnaderna anslagsfinansierade, i enlighet med 12 § rea-lagen.

Expertgruppen anser att finansieringsanalysen ger en god överblick över kassaflödena och hur myndigheten finansierat drift, investeringar och transfereringar. Samtidigt kan expertgruppen konstatera att det lagstadgade kravet på att upprätta finansieringsanalys är ifrågasatt både hos riksdagsförvaltningen och Riksrevisionen. Myndigheterna anser inte själva att finansieringsanalysen fyller något större behov hos riksdagen. Vidare ägnar inte de externa revisorerna finansieringsanalysen någon uppmärksamhet. Den information som efterfrågas finns i stället i resultaträkningen och balansräkningen med tillhörande noter samt i anslagsredovisningen. Mot bakgrund av den mycket begränsade användning som finansieringsanalysen därmed i praktiken har anser expertgruppen att ett lagstadgat krav på finansieringsanalys starkt kan ifrågasättas för de berörda myndigheterna. Expertgruppen föreslår därmed att detta krav tas bort. Förslaget innebär en ändring av 37 § andra stycket rea-lagen och innebär att det blir enhetliga bestämmelser för de tre myndigheter som lyder under rea-lagen.

6.2 Överlåtelse av lös egendom

Expertgruppens förslag

Bestämmelsen om att *sälja* annan lös egendom ändras till att *överlåta* annan lös egendom.

Behov av ändrad bestämmelse om överlåtelse av lös egendom

Enligt 28 § rea-lagen får myndigheten besluta att sälja annan lös egendom än sådan som anges i 25 § (bostadsrätt) och 27 § (aktier och andelar), om egendomen inte längre behövs för myndighetens verksamhet eller blivit obrukbar eller om den inte anskaffats med statens medel. Utredningen om rea-lagen föreslog att bestämmelsen skulle avse överlåtelse av egendom i enlighet med budgetlagens 28 §. Efter remissomgången ändrades dock bestämmelsen till att avse försäljning i överensstämmelse med vad som gäller för myndigheter under regeringen, enligt förordningen (1996:1191) om överlåtelse av statens lösa egendom. Vid tillämpningen av rea-lagen har det dock visat sig att bestämmelsens krav på försäljning av egendom orsakar problem för Riksrevisionen. Inom ramen för Riksrevisionens biståndsverksamhet förvärvar myndigheten lös egendom, såsom kontorsutrustning och bilar, som används i biståndslandet i Riksrevisionens egen verksamhet. När denna verksamhet sedermera upphör överlåts egendomen på bidragsmottagaren utan att Riksrevisionen kräver någon ersättning i gengäld. I stället är detta att betrakta som en transferering av egendomen. En sådan överlåtelse utan ersättning skulle

dock kunna anses stå i strid mot bestämmelsen om försäljning av egendom i rea-lagen.

Expertgruppens överväganden och förslag

Mot bakgrund av Riksrevisionens biståndsverksamhet och de transfereringar av varor och tjänster som sker inom ramen för denna verksamhet anser expertgruppen att det finns skäl att ändra lydelsen i 28 § rea-lagen från "sälja" till "överlåta".

7 Författningskommentarer

7.1 Förslaget till lag om ändring i lagen (2006:999) med ekonomiadministrativa bestämmelser m.m. för riksdagsförvaltningen, Riksdagens ombudsmän och Riksrevisionen

28 §

I paragrafen finns bestämmelser om överlåtelse av viss lös egendom. Den nya lydelsen innebär att myndighetens rätt att överlåta egendom har utvidgats till alla överlåtelseformer och inte, som tidigare, enbart försäljning. Den nya bestämmelsen medför att myndigheterna kan överlåta egendom utan ersättning och har kommit till med anledning av Riksrevisionens biståndsverksamhet. Bestämmelsen behandlas i avsnitt 6.3.

37 §

I paragrafen finns bestämmelser om att myndigheten ska lämna en årsredovisning varje år till riksdagen. Ett nytt tredje stycke har införts i paragrafen. I den nya bestämmelsen föreskrivs att myndighetens ledning i årsredovisningen ska lämna en bedömning av om den interna styrningen och kontrollen vid myndigheten är betryggande. Ledningens bedömning ska omfatta all verksamhet som myndigheten ansvarar för och utgå från den dokumentation som upprättats i processen intern styrning och kontroll. Närmare bestämmelser om denna process finns i 40 §. Bestämmelsen överensstämmer med vad som gäller för myndigheter under regeringen. Bestämmelsen behandlas i avsnitt 5.3.

39 §

Bestämmelsen är ny och innebär att myndighetens ledning ansvarar för att det vid myndigheten finns en intern styrning och kontroll som fungerar på ett betryggande sätt. Bestämmelsen överensstämmer med vad som gäller för myndigheter under regeringen. Vad som avses med intern styrning och kontroll anges i 40 §. Bestämmelsen behandlas i avsnitt 5.3.

40 §

Bestämmelsen, som är ny, innehåller en definition av begreppet intern styrning och kontroll. Bestämmelsen behandlas i avsnitt 5.2.

Med verksamhetsansvar avses myndighetsledningens övergripande verksamhetsansvar enligt 15 § första stycket lagen (2000:419) med instruktion för

riksdagsförvaltningen, 4 a § lagen (2002:1023) med instruktion för Riksrevisionen respektive 12 § första stycket lagen (1986:765) med instruktion för Riksdagens ombudsmän.

Myndighetens ledning ansvarar för processen intern styrning och kontroll. Processen ska utformas så att den är ändamålsenlig och anpassad efter myndighetens behov. Att myndigheten ska göra en riskanalys innebär att den ska identifiera, värdera och besluta om hantering av riskerna för att verksamhetens mål inte uppnås. Uppföljningen omfattar myndighetens process för intern styrning och kontroll för att bedöma om den fungerar på ett betryggande sätt. En myndighet ska också dokumentera de åtgärder som vidtagits i den interna styrningen och kontrollen. Dokumentationen ska ligga till grund för ledningens bedömning av den interna styrningen och kontrollen enligt 37 §. Bestämmelsen överensstämmer med vad som gäller för myndigheter under regeringen.

41 §

I paragrafen finns bestämmelser om att det vid myndigheten ska finnas en internrevision. Bestämmelsen, som är ny, ersätter de tidigare bestämmelserna i 8 § lagen (2000:419) med instruktion för riksdagsförvaltningen, 18 § lagen (2002:1023) med instruktion för Riksrevisionen och 12 § lagen (1986:765) med instruktion för Riksdagens ombudsmän. Bestämmelsen behandlas i avsnitt 4.1.

Enligt bestämmelsen i *första stycket* ska det vid myndigheten finnas en internrevision. Internrevisionen kan utföras av anställda eller inhyrda internrevisorer. Internrevisionen ska bedriva en organisatoriskt och, i förhållande till den verksamhet som granskas, även i övrigt oberoende och objektiv gransknings- och rådgivningsverksamhet. Internrevisionen ska vara fristående från den operativa verksamheten och administrativt placerad direkt under myndighetens chef.

I *andra stycket* anges att en myndighet får samordna sin internrevision med en annan myndighet. En myndighet kan därmed använda internrevisorer som är anställda vid eller arbetar på uppdrag av annan myndighet för att utföra internrevisionsuppdrag. Bestämmelsen överensstämmer med vad som gäller för myndigheter under regeringen.

42 §

Bestämmelsen är ny. I *första stycket* definieras vilken inriktning internrevisionens granskningar ska ha. Internrevisionens ansvarsområde omfattar all den verksamhet som myndigheten bedriver eller ansvarar för. Granskningen tar sin utgångspunkt i en risk- och väsentlighetsanalys och avser utformningen av myndighetens process för intern styrning och kontroll. Med verksamhetsansvar avses regleringen av myndighetsledningens övergripande verksamhetsansvar enligt 15 § första stycket lagen (2000:419) med instruktion för riksdagsförvaltningen, 4 a § lagen (2002:1023) med instruktion för Riksrevi-

sionen respektive 12 § första stycket lagen (1986:765) med instruktion för Riksdagens ombudsmän.

Enligt *andra stycket* ska internrevisionen bedrivas enligt god sed för internrevision och internrevisorer. Med god sed avses detsamma som gäller för myndigheter under regeringen. Bestämmelsen överensstämmer med vad som gäller för myndigheter under regeringen. Bestämmelsen behandlas i avsnitt 4.3.

43 §

Bestämmelsen är ny och ersätter de tidigare bestämmelserna i 8 § lagen (2000:419) med instruktion för riksdagsförvaltningen och 12 § lagen (1986:765) med instruktion för Riksdagens ombudsmän.

I paragrafen anges att myndighetens ledning ska besluta om riktlinjer och revisionsplan för internrevisionen samt åtgärder med anledning av internrevisionens iakttagelser och rekommendationer. Myndighetens ledning är därmed internrevisionens uppdragsgivare och ska se till att internrevisionen får tillgång till de uppgifter och upplysningar den behöver för att fullgöra sitt uppdrag. Av detta följer också att internrevisionen ska rapportera sina granskningsresultat till uppdragsgivaren, dvs. myndighetens ledning. Bestämmelsen överensstämmer med vad som gäller för myndigheter under regeringen. Bestämmelsen behandlas i avsnitt 4.2.

7.2 Förslaget till lag om ändring i lagen (1988:1385) om Sveriges riksbank

9 kap. 1 a §

Bestämmelsen är ny och reglerar det ansvar Riksbankens direktion har för verksamheten i banken. Bestämmelsen behandlas i avsnitt 3.2.

I *första stycket* finns en övergripande bestämmelse om direktionens verksamhetsansvar. Kravet på effektivitet innebär att Riksbanken ska åstadkomma avsedda resultat och uppnå verksamhetens mål på ett så kostnadseffektivt sätt som möjligt utan att för den skull göra avkall på en hög kvalitet i arbetet. Att Riksbanken ska hushålla väl med statens medel innebär att onödiga utgifter ska undvikas, att verksamheten ska bedrivas med hög produktivitet och att statens medel ska hanteras säkert. Begreppet innefattar även att statens fordringar och tillgångar i övrigt samt statens skulder förvaltas väl. Bestämmelsen överensstämmer med vad som gäller för övriga myndigheter under riksdagen enligt förslag till ändringar av instruktioner för riksdagsförvaltningen, Riksdagens ombudsmän och Riksrevisionen.

I *andra stycket* anges att det åligger direktionen att säkerställa att det vid Riksbanken finns en intern styrning och kontroll som fungerar på ett betryggande sätt. Bestämmelsen överensstämmer med vad som gäller för övriga myndigheter under riksdagen enligt 39 § lagen med ekonomiadministrativa

bestämmelser för riksdagsförvaltningen, Riksdagens ombudsmän och Riksrevisionen, se författningskommentaren till den bestämmelsen.

I *tredje stycket* definieras intern styrning och kontroll. Bestämmelsen överensstämmer med vad som gäller för övriga myndigheter under riksdagen enligt förslaget till 40 § i lagen med ekonomiadministrativa bestämmelser för riksdagsförvaltningen, Riksdagens ombudsmän och Riksrevisionen, se författningskommentaren till den bestämmelsen.

9 kap. 2 §

I paragrafen finns bestämmelser om internrevision. I *första stycket* anges att det i Riksbanken ska finnas en revisionsenhet som leds av fullmäktige. Bestämmelsen överensstämmer med de tidigare första och andra styckena i paragrafen.

Genom bestämmelsen i *andra stycket*, som är ny, avgränsas fullmäktiges revision till frågor som ligger inom fullmäktiges ansvarsområde.

Även i *tredje stycket* har införts en ny bestämmelse. Denna innebär att det vid Riksbanken ska finnas en internrevision och att direktionen ska besluta om revisionsplan och åtgärder med anledning av internrevisionens iakttagelser. Bestämmelsen innebär en reglering av gällande ordning och ersätter den tidigare bestämmelsen 2 a § andra stycket riksbankslagen.

Bestämmelsen överensstämmer med vad som gäller för övriga myndigheter under riksdagen enligt 41 och 43 §§ lagen med ekonomiadministrativa bestämmelser för riksdagsförvaltningen, Riksdagens ombudsmän och Riksrevisionen, se författningskommentarerna till de bestämmelserna.

Paragrafen har avgränsats till att avse fullmäktiges revisionsenhet och direktionens internrevision. Den tidigare bestämmelsen i första stycket om Riksbankens beslut om övriga enheter och bestämmelsen i tredje stycket om arbetsordningen har tagits bort. Dessa bestämmelser följer av fullmäktiges beslut om arbetsordning enligt 9 kap. 4 § första stycket.

9 kap. 2 a §

I paragrafen regleras inriktningen av internrevisionens granskning. Ändringen medför att granskningens inriktning tydligt definieras utifrån direktionens övergripande verksamhetsansvar.

Enligt *andra stycket* ska internrevisionen bedrivas enligt god sed för internrevision och internrevisorer. Bestämmelsen överensstämmer i huvudsak med vad som tidigare föreskrivits i första stycket sista meningen. Ny är dock bestämmelsen att internrevisionen ska bedrivas enligt god sed för internrevisorer.

Den tidigare bestämmelsen i andra stycket har tagits bort. Motsvarande bestämmelse återfinns nu i 9 kap. 2 § tredje stycket. Bestämmelsen överensstämmer med vad som gäller för övriga myndigheter under riksdagen enligt förslaget till 42 § i lagen med ekonomiadministrativa bestämmelser för riks-

dagsförvaltningen, Riksdagens ombudsmän och Riksrevisionen, se författningss kommentaren till den bestämmelsen.

9 kap. 4 §

I paragrafen har införts ett nytt andra stycke som anger att direktionen ska besluta om verksamhetsplan för Riksbanken. Bestämmelsen är ny. Bestämmelsen behandlas i avsnitt 3.3 och överensstämmer med vad som gäller för övriga myndigheter under riksdagen enligt förslag till ändringar av instruktionerna för riksdagsförvaltningen, Riksrevisionen och Riksdagens ombudsmän.

10 kap. 3 §

I paragrafen finns bestämmelser om Riksbankens bokföringsskyldighet och redovisning för det föregående räkenskapsåret. I *andra stycket* har införts en uttrycklig bestämmelse om att Riksbanken ska lämna en årsredovisning till riksdagen, Riksrevisionen och fullmäktige. Det är en anpassning till den faktiska tillämpningen av bestämmelsen om redovisning. En ändring har gjorts som innebär att årsredovisningen ska lämnas den 22 februari och inte som tidigare den 15 februari.

I *tredje stycket* regleras årsredovisningens innehåll. Den nya lydelsen är en anpassning till vad som tidigare har gällt.

Ett nytt *fjärde stycke* har införts i paragrafen. I den nya bestämmelsen föreskrivs att direktionen i årsredovisningen ska lämna en bedömning av om den interna styrningen och kontrollen vid Riksbanken är betryggande. Bestämmelsen överensstämmer med vad som gäller för övriga myndigheter under riksdagen enligt förslaget till 37 § i lagen med ekonomiadministrativa bestämmelser för riksdagsförvaltningen, Riksdagens ombudsmän och Riksrevisionen, se författningss kommentaren till den bestämmelsen.

7.3 Förslaget till lag om ändring i lagen (2000:419) med instruktion för riksdagsförvaltningen

2 §

I paragrafen finns bestämmelser om vissa uppgifter som riksdagsförvaltningen har. I *första stycket* 1 anges att riksdagsförvaltningen ska upprätta förslag till anslag på statsbudgeten för riksdagen och riksdagsförvaltningen. Härmed avses endast de anslag som genom beslut av riksdagsstyrelsen disponeras av riksdagsförvaltningen. Denna ändring innebär att riksdagsförvaltningen inte längre upprättar förslag till anslag för Riksdagens ombudsmän. Bestämmelsen behandlas i avsnitt 3.3.

8 §

I paragrafen finns en informationsbestämmelse om att det finns bestämmelser om internrevision i lagen med ekonomiadministrativa bestämmelser för riksdagsförvaltningen, Riksdagens ombudsmän och Riksrevisionen. Bestämmelserna i den lagen ersätter den tidigare bestämmelsen i denna paragraf.

15 §

I paragrafen finns bestämmelser om styrelsens ansvar inför riksdagen för genomförandet av myndighetens verksamhet.

Sedan tidigare gäller att verksamheten ska bedrivas effektivt. Att styrelsen ansvarar för att verksamheten bedrivs enligt gällande rätt innebär att riksdagsförvaltningen ska fatta materiellt riktiga beslut på grundval av gällande lagar och föreskrifter och att riksdagsbeslut ska efterlevas. För att kunna följa upp och kontrollera att verksamheten bedrivs på ett effektivt sätt och enligt gällande rätt krävs att redovisning och rapportering av myndighetens resultat sker på ett betryggande sätt. Genom ändringen i bestämmelsen anges detta uttryckligen i lagen. Med rapporteringen avses såväl rapporteringen inom myndigheten som den externa rapporteringen.

I *andra stycket* 7 har ett tillägg gjorts enligt vilket styrelsen ska besluta om riksdagsförvaltningens verksamhetsplan. Punkten 5 har tagits bort då denna reglering återfinns i 43 § lagen (2006:999) med ekonomiadministrativa bestämmelser m.m. för riksdagsförvaltningen, Riksdagens ombudsmän och Riksrevisionen.

Bestämmelserna behandlas i avsnitten 3.2 och 3.3 och överensstämmer med vad som gäller för övriga myndigheter under riksdagen enligt förslag till ändring av instruktionerna för Riksrevisionen och Riksdagens ombudsmän samt ändring av riksbankslagen.

7.4 Förslaget till lag om ändring i lagen (2002:1023) med instruktion för Riksrevisionen

4 a §

Bestämmelsen är ny och reglerar riksrevisorernas övergripande verksamhetsansvar. Bestämmelsen avser de allmänna krav som ställs på riksrevisorerna vid genomförandet av myndighetens verksamhet. Bestämmelserna behandlas i avsnitt 3.2 och överensstämmer med vad som gäller för övriga myndigheter under riksdagen enligt förslag till ändring av instruktionerna för riksdagsförvaltningen och Riksdagens ombudsmän samt ändring av riksbankslagen, se författningskommentar till 15 § lagen (2000:419) med instruktion för riksdagsförvaltningen.

5 §

I paragrafen finns bestämmelser om att riksrevisorerna gemensamt ska fatta beslut i vissa verksamhetsfrågor. I paragrafen har ett tillägg gjorts enligt vilket riksrevisorerna ska besluta om Riksrevisionens verksamhetsplan. Vidare anges inte riksrevisorernas beslut om verksamhetens organisation i lag, utan detta beslut följer av deras beslut om arbetsordningen. Bestämmelsen behandlas i avsnitt 3.3 och överensstämmer med vad som gäller för övriga myndigheter under riksdagen enligt förslag till ändring av instruktionerna för riksdagsförvaltningen och Riksdagens ombudsmän samt ändring av riksbankslagen.

18 §

I paragrafen lämnas en upplysning om att bestämmelser om internrevision finns i lagen med ekonomiadministrativa bestämmelser för riksdagsförvaltningen, Riksdagens ombudsmän och Riksrevisionen. Bestämmelserna i den lagen ersätter den tidigare regleringen av internrevision i förevarande lag.

7.5 Förslaget till lag om ändring i lagen (1986:765) med instruktion för Riksdagens ombudsmän

12 §

I paragrafen finns bestämmelser om chefsjustitieombudsmannens ansvar i verksamheten. I *första stycket* har en bestämmelse införts som reglerar chefsjustitieombudsmannens övergripande verksamhetsansvar. Bestämmelsen avser de allmänna krav som ställs på chefsjustitieombudsmannen vid genomförandet av myndighetens verksamhet. Bestämmelserna behandlas i avsnitt 3.2 och överensstämmer med vad som gäller för övriga myndigheter under riksdagen enligt förslag till ändring av instruktionerna för riksdagsförvaltningen och Riksrevisionen samt ändring av riksbankslagen, se författningskommentar till 15 § lagen (2000:419) med instruktion för riksdagsförvaltningen.

I *andra stycket* har en ändring gjorts angående arbetsordningens innehåll som bättre överensstämmer med den rådande ordningen. Därtill har en bestämmelse införts enligt vilken chefsjustitieombudsmannen, efter samråd med övriga ombudsmän, ska besluta om verksamhetsplan, årsredovisning och förslag till anslag på statsbudgeten för Riksdagens ombudsmän. Bestämmelsen behandlas i avsnitt 3.3 och överensstämmer med vad som gäller för övriga myndigheter under riksdagen, instruktionerna för riksdagsförvaltningen och Riksdagens ombudsmän samt riksbankslagen.

I *tredje stycket* lämnas en upplysning om att det i lagen med ekonomiadministrativa bestämmelser för riksdagsförvaltningen, Riksdagens ombudsmän och Riksrevisionen finns bestämmelser om internrevision. Bestämmelserna i den lagen ersätter de tidigare bestämmelserna i andra och tredje styckena i förevarande paragraf.

BILAGA

Utredningsuppdraget

2008-10-13

Dnr 049-333-2008/09

Direktiv till utredning om översyn av Lagen (2006:999) om ekonomiadministrativa bestämmelser för riksdagsförvaltningen, Riksdagens ombudsmän samt Riksrevisionen, med tillhörande föreskrifter*Bakgrund*

Lagen (2006:999) med ekonomiadministrativa bestämmelser m.m. för riksdagsförvaltningen, Riksdagens ombudsmän och Riksrevisionen (Rea-lagen), och till denna lag hörande föreskrifter reglerar ekonomiadministrationen m.m. inom riksdagsområdet. Rea-lagen och föreskrifterna trädde i kraft den 1 januari 2007. Bestämmelserna är utformade med budgetlagen och regeringens ekonomiadministrativa bestämmelser som förebild. Strävan var att riksdagens myndigheter så långt möjligt skulle följa samma bestämmelser som regeringens myndigheter. Rea-lagens och föreskrifternas utformning baserar sig främst på de förhållanden som rådde under 2005.

Sedan Rea-lagen trädde i kraft har regeringen genomfört några större förändringar av de ekonomiadministrativa bestämmelser som rör regeringens myndigheter. Från och med den 1 januari 2008 finns en ny myndighetsförordning (2007:515) och en ny förordning om intern styrning och kontroll (2007:603). Därtill har regeringen beslutat om ändrade krav på myndigheternas resultatredovisningar från och med 2009. Sedan den 1 januari 2007 finns det dessutom en internrevisionsförordning (2006:1228). Dessa förändringar medför att det nu finns ett behov av en översyn av Rea-lagen och tillhörande föreskrifter.

Vidare finns det hos riksdagens myndigheter ett par års erfarenheter av Rea-lagen och en efterfrågan på att lagen och dess föreskrifter ses över i vissa avseenden. Exempelvis gäller detta reglering av Riksrevisionens hantering och redovisning av biståndsverksamheten. Det finns även en efterfrågan på bestämmelser om myndigheternas möjlighet att ta emot och disponera icke-statliga medel, bl.a. sponsring i form av varor eller tjänster. Bestämmelser om sponsring infördes i kapitalförsörjningsförordningen (1996:1188) den 1 januari 2007.

Nya bestämmelser på regeringens område

Behovet av en översyn är främst påkallad av de helt nya bestämmelserna om intern styrning och kontroll i förordningen (2007:603) om intern styrning och kontroll. Förordningen gäller de förvaltningsmyndigheter under regeringen

som har ålagts att inrätta en internrevision. Enligt förordningen ska riskanalyser göras, åtgärder vidtas och en regelbunden uppföljning och bedömning ske av intern styrning och kontroll. Arbetet ska dokumenteras. I förordningen (2000:605) om årsredovisning och budgetunderlag regleras att myndighetens ledning, i anslutning till underskriften i årsredovisningen, ska lämna en bedömning av huruvida den interna styrningen och kontrollen är betryggande. Några motsvarande bestämmelser finns inte på riksdagens område.

Vidare har regeringen beslutat om ändringar i förordningen (2000:605) om årsredovisning och budgetunderlag som innebär ändrade krav på årsredovisningens resultatredovisningsdel. Bland annat är det myndighetens instruktion som huvudsakligen ska ligga till grund för anslagsredovisningen snarare än mål och återrapporteringskrav. Kravet på att redovisa intäkter och kvalitet per prestation har tagits bort. Ändringarna gäller fr.o.m. räkenskapsåret 2009. De bestämmelser som gäller för riksdagens myndigheter baserar sig på de tidigare bestämmelserna i förordningen om årsredovisning och budgetunderlag, varför en översyn nu behöver göras.

Myndighetsförordningen (2007:515), som trädde i kraft den 1 januari 2008, har ersatt den tidigare verksförordningen. I förordningen finns bestämmelser om myndighetsledningens ansvar m.m. Internrevisionsförordningen (2006:1228), som trädde i kraft den 1 januari 2007, reglerar internrevisionens uppgifter. En översyn bör göras av vilka effekter de nya bestämmelserna får på utformningen av Rea-lagen och tillhörande föreskrifter. För att få en helhetsbild över regleringen på området bör en sådan översyn även, i tillämpliga delar, innefatta myndigheternas instruktioner.

Regeringen har i kapitalförsörjningsförordningen (1996:1188) infört bestämmelser om när myndigheter får ta emot och disponera icke-statliga medel. Detta får ske endast om inkomsten är av tillfällig natur eller mindre omfattning, och inkomsten inte rubbar förtroendet för myndighetens opartiskhet i myndighetsutövningen eller annars skadar myndighetens anseende. I Rea-lagen finns liknande bestämmelser avseende mottagande av donationer. En översyn bör göras av behovet att utvidga dessa bestämmelser till att omfatta mottagande av icke-statliga medel.

Uppdrag

En utredning tillsätts med uppdrag att genomföra en översyn av Rea-lagen och tillhörande föreskrifter med anledning av nya och ändrade förordningar för regeringens myndigheter samt de erfarenheter som vunnits hos riksdagens myndigheter av Rea-lagens tillämpning. I uppdraget ingår även att se över myndigheternas instruktioner och andra relevanta bestämmelser i tillämpliga delar.

Arbetet ska bedrivas i en expertgrupp med representanter för riksdagsförvaltningen, Riksdagens ombudsmän, Riksrevisionen, Riksbanken, Ekonomistyrningsverket och Finansdepartementet. Utredningen ska ledas av riksdagsförvaltningen.

Utredningens förslag ska lämnas i form av ett särskilt betänkande med lagförslag och tillhörande föreskrifter. Förslagen ska tas fram i samråd med berörda myndigheter.

Betänkandet ska överlämnas till riksdagsstyrelsen senast den 31 mars 2009.