



# Riksrevisionens styrelses redogörelse angående hanteringen av bemyndiganden

---

## Sammanfattning

Riksrevisionen har granskat hur de statliga myndigheterna har redovisat sina bemyndiganden och om denna redovisning är i enlighet med regelverket. Granskningen berör också regeringens styrning inom området samt det beslutsunderlag som regeringen förelagt riksdagen.

Granskningen visar att det finns brister i redovisningen av bemyndiganden vid flera myndigheter men att de flesta myndigheter har en god kontroll över de åtaganden som ingåtts. Av granskningen framgår också att regeringen lagt fram ett ofullständigt underlag för riksdagens beslut när det gäller Vägverkets bemyndiganderam. Styrelsen anser i likhet med Riksrevisionen att bemyndiganderamarna bör avse samtliga ekonomiska förpliktelser som myndigheterna har för statens räkning. Det är enligt styrelsens mening inte acceptabelt att som i det aktuella fallet exkludera framtida räntekostnader i storleksordningen 10 miljarder kronor. Det innebär att riksdagen fått en missvisande bild av utestående ekonomiska förpliktelser och därmed också av framtida tillgängligt resursutrymme.

## Innehållsförteckning

Sammanfattning.....	1
Innehållsförteckning .....	2
Styrelsens redogörelse.....	3
Riksrevisionens granskning.....	4
Styrelsens överväganden .....	7

# Styrelsens redogörelse

Riksrevisionens styrelse överlämnar denna redogörelse till riksdagen.

Stockholm den 9 november 2005

På Riksrevisionens styrelses vägnar

*Sören Lekberg*

*Jörgen Nilsson*

Följande ledamöter har deltagit i beslutet: Sören Lekberg (s), Gunnar Axén (m), Eva Flyborg (fp), Rose-Marie Frebran (kd), Per Rosengren (v), Rolf Kenneryd (c), Per Lager (mp), Laila Bjurling (s), Per Erik Granström (s), Anne-Marie Pålsson (m) och Gunnar Andrén (fp).

# Riksrevisionens granskning

Riksrevisionen har granskat hur de statliga myndigheterna har redovisat sina bemyndiganden och om denna redovisning är i enlighet med regelverket. Granskningen har bedrivits inom verksamhetsgrenen Årlig revision. Resultaten har redovisats i rapporten *Statliga myndigheters bemyndiganderedovisning* (dnr 39–2005–0225) som beslutades i början av juni 2005.

Rapporten ingår inte i Riksrevisionens ordinarie serie av granskningsrapporter. Beslut om rapporten har delegerats av riksrevisor till en av avdelningscheferna.

## Granskningens syfte och resultat

### Bakgrund

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

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

### Relativt god kontroll

Bemyndigandebeloppen varierar i betydande grad mellan olika myndigheter. Störst är Försvarsmaktens ram på 68 miljarder kronor följt av Vägverkets och Banverkets ramar. Den lägsta ramen har Expertgruppen för EU-frågor med 2,5 miljoner kronor.

Riksrevisionens sammanfattande bedömning är att de flesta myndigheter har god kontroll över bemyndiganderedovisningen och de åtaganden som ingåtts. Samtidigt visar granskningen att det finns ett antal områden där vissa myndigheters rutiner och redovisning bör förbättras. Bland annat brister den löpande uppföljningen av utestående bemyndiganden vid flera myndigheter.

### Ryckig styrning

Enligt regelverket behöver myndigheterna inte några särskilda bemyndiganden för åtaganden i den löpande verksamheten och där man redan tilldelats anslagsmedel. Granskningen har i några fall visat på problem som uppkommer när regeringens styrning blir alltför ryckig och myndigheterna inte

kan förlita sig på att tilldelade anslagsmedel får behållas. Riksrevisionen konstaterar att den generella frysningen av 2004 års anslagssparande har fått negativa effekter på bemyndigandehantering vid vissa myndigheter.

### **Ramen bör avse samtliga förpliktelser**

Riksrevisionen konstaterar också att riksdagen i budgetpropositionerna för 2004 och 2005 fått en ofullständig bild av hur mycket Vägverkets framtida anslag kommer att påverkas av bemyndigandet, eftersom regeringen exkluderar räntekostnader i den ram som föreslås. I Vägverkets årsredovisning för 2004 anges de beräknade räntekostnaderna för framtida åtaganden till ca 10 miljarder kronor. Riksrevisionen anser att regeringen i fortsättningen bör förtydliga beskrivningen av Vägverkets bemyndiganderam i budgetpropositionen.

Riksrevisionen anser vidare att regeringen inte gett Vägverket korrekta förutsättningar att hantera sin bemyndiganderam. I myndighetens regleringsbrev för 2004 anges bemyndiganderamen till 37,6 miljarder kronor. Det framgår inte om de framtida räntekostnaderna skulle vara undantagna. I årsredovisningen för 2004 anges utestående förpliktelser till såväl 35,5 miljarder kronor exklusive räntor som 45,7 miljarder kronor inklusive räntor. Det betyder att Vägverket inte hållit sig inom den ram på 37,6 miljarder kronor som regeringen angivit i regleringsbrevet och som riksdagen beslutat om.

Riksrevisionen konstaterar att Vägverket redovisat räntekostnaderna i sin bemyndiganderedovisning. Att utelämna räntan i bemyndiganderedovisningen skulle innebära att samtliga kända utgifter som i framtiden kommer att finansieras över anslaget inte redovisas, vilket skulle innebära en felaktig återrapportering av åtagandets storlek.

### **Slutsatser**

Enligt Riksrevisionen bör bemyndiganderamarna avse samtliga framtida ekonomiska förpliktelser som myndigheterna får göra för statens räkning. Regeringen bör därför i framtiden inte exkludera räntekostnader i bemyndiganderamarna.

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

## **Riksrevisionens årliga rapport 2005**

Frågan om myndigheternas hantering av bemyndiganden tas även upp i Riksrevisionens årliga rapport bland viktigare iakttagelser från det gångna årets granskningsverksamhet. Det framgår där att det sammanlagt är 60 myndigheter som tilldelats särskilda bemyndiganderamar. Iakttagelserna i den årliga rapporten bygger i allt väsentlig på resultatet av den nu aktuella granskningen.

På motsvarande sätt som i granskningsrapporten gör Riksrevisionen den övergripande bedömningen att myndigheterna har en relativt god kontroll över de åtaganden som ingåtts. Samtidigt noteras vissa brister. För 17 myndigheter har Riksrevisionen inom ramen för den årliga revisionen gjort iakttagelser som föranlett avrapportering till myndigheterna.

Den årliga rapporten beslutades den 8 juni 2005 av riksrevisorerna. Riksrevisionens styrelse beslöt den 14 september 2005 att överlämna den årliga rapporten i form av en redogörelse till riksdagen (redog. 2005/06:RRS1).

## Styrelsens överväganden

Styrelsen har funnit att slutsatserna av den granskning som Riksrevisionen har genomfört av hur statliga myndigheter har redovisat sina bemyndiganden bör överlämnas till riksdagen i form av en redogörelse. Styrelsen vill i anslutning därtill anföra följande.

Den nu aktuella granskningen har som en av sina utgångspunkter haft uttalanden som finansutskottet gjorde våren 2004 i samband med beredningen av regeringens förslag på tilläggsbudget 1 i den ekonomiska vårpropositionen (bet. 2003/04:FiU21). Utskottet framhöll då, i likhet med vid flera tidigare tillfällen, att det är oacceptabelt att myndigheterna gör åtaganden som är mer omfattande än riksdagens bemyndigande (s. 67). I sammanhanget underströk utskottet också att det är lika allvarligt om ett av riksdagen givet bemyndigande överskrids som om ett anslag överskrids.

Granskningen har varit fokuserad på myndighetsnivån och huvudsakligen gällt tillämpningen av gällande regelverk. Delvis berörs även regeringens styrning inom området samt det beslutsunderlag som regeringen presenterat för riksdagen. I en fortsatt granskning avser Riksrevisionen även att undersöka hur riksdagens och regeringens intentioner med bemyndigandena har omsatts i den operativa verksamheten. Riksrevisionens sammanfattande bedömning av den granskning som hittills genomförts är att det finns brister i redovisningen av bemyndiganden vid flera myndigheter men att de flesta myndigheter har en god kontroll över de åtaganden som ingåtts.

Styrelsen konstaterar att regeringen i budgetpropositionen för 2006 – i anslutning till sin behandling av 2005 års årliga rapport – anför att den ser allvarligt på de brister i myndigheternas hantering av bemyndiganden som påtalats av Riksrevisionen. I ett inledande skede avser regeringen att i dialog med företrädare för Ekonomistyrningsverket se över regleringen inom området.

Styrelsen vill däremot lyfta fram en viktig slutsats av granskningen som inte behandlas i Riksrevisionens årliga rapport och inte heller i regeringens redovisning, nämligen Vägverkets bemyndiganderam. Styrelsen ställer sig bakom Riksrevisionens rekommendation att bemyndiganderamar bör avse samtliga ekonomiska förpliktelser som myndigheterna får göra för statens räkning. Det är enligt styrelsens mening givetvis inte acceptabelt att som i det aktuella fallet exkludera framtida räntekostnader i storleksordningen 10 miljarder kronor. Det innebär att riksdagen fått en missvisande bild av utestående ekonomiska förpliktelser och därmed också av framtida tillgängligt resursutrymme.