

Finansdepartementet
Budgetavdelningen

Remiss av ESV:s rapport Utvecklad intern styrning och kontroll (ESV 2018:20)

Fi2018/00677/BATOT

Skatteverket har ombetts lämna remissynpunkter på förslagen i ESV:s rapport ”Utvecklad intern styrning och kontroll” (ESV 2018:20). Förslaget på förändringar avser förordningen (2007:603) om intern styrning och kontroll, förordningen (2000:605) om årsredovisning och budgetunderlag, samt internrevisionsförordningen (2006:1228).

Skatteverket ställer sig i huvudsak positivt till förslagen på ändringar i berörda förordningar och lämnar följande kommentarer avseende de paragrafer och på de punkter där vi specifikt har synpunkter.

Förordning om intern styrning och kontroll

En generell kommentar om översynen av förordningen är att den pågående diskussionen om tillitsbaserad styrning påverkar synen på förordningen om intern styrning och kontroll. Det krävs en dialog inom myndigheterna och i relation till uppdragsgivaren om hur dessa samt andra styrperspektiv tillsammans ska bidra till bättre verksamhet. Större utrymme för myndigheterna att själva utforma metoden för intern styrning och kontroll inom sin myndighet inom ramen för regelverket ligger i linje med en tillitsbaserad styrning. Uppdragsgivarens och i sin tur myndighetens styrning kan likväl vara tydlig och specifik i vad myndigheten ska uppnå med utgångspunkt i uppgifter och mål för verksamheten.

En annan generell kommentar är att flera av de ändringar som föreslås har ett pedagogiskt syfte och handlar om förståelsen för behovet av och mognadsgraden avseende intern styrning och kontroll. Det är viktigt att föreslagna förändringar följs av ett fortsatt arbete, bl.a. av Ekonomistyrningsverket, att genom vägledning stödja en bredare förståelse för intern styrning och kontroll. Det är därmed också viktigt hur föreskrifter och allmänna råd samt stödmaterial utformas.

2 § Intern styrning och kontroll

Skatteverket ställer sig positivt till kompletteringen och förtydligandet med ”myndighetsledningens process”.

Hänvisningen till verksamhetskraven i myndighetsförordningens 3 § föreslås tas bort, och lydelsen föreslås ändras till "...fullgör sina uppgifter och når verksamhetens mål."

Förslaget till ändrad formulering har utförligt motiverats i rapporten. Skatteverket välkomnar tillägget om uppgifter och mål, som tydliggör kopplingen till myndighetens uppdrag. Skatteverket ser dock ett behov av att behålla en tydlig hänvisning till gällande generella krav enligt myndighetsförordningen. Därför föreslår Skatteverket att kopplingen till myndighetsförordningen behålls, vilket kan ske med följande formulering:

... fullgör sina uppgifter och når verksamhetens mål med avseende på verksamhetskraven i myndighetsförordningen.

Intern miljö

Som tillägg i 2 § föreslås formuleringen "I processen ingår att myndighetsledningen ska upprätthålla en god intern miljö."

Skatteverket ser att introduktionen av begreppet "intern miljö" görs i syfte att bredda förståelsen för processen intern styrning och kontroll. Skatteverket kan se en fördel i att bilden av ingående komponenter i intern styrning och kontroll breddas. Samtidigt är det viktigt med tydlighet och begriplighet i hur man på ett systematiskt sätt kan öka förutsättningarna att fullgöra sina uppgifter och nå verksamhetens mål. Begreppet riskerar att uppfattas som abstrakt och kan komma att få olika uttolkningar. Förslaget förutsätter enligt Skatteverkets uppfattning omfattande arbete genom vägledning i föreskrifter och allmänna råd samt i stödmaterial för att pedagogiskt förankra, förklara och ensa innebörden i begreppet. Frågan är om nytta med detta tillägg i förordningstexten kommer att överstiga resursen som behöver tas i anspråk.

Korruption, otillbörlig påverkan, bedrägeri eller annan oegentlighet

Som tillägg i 2 § föreslås även formuleringen "Processen ska bedrivas så att verksamheten skyddas mot korruption, otillbörlig påverkan, bedrägeri eller annan oegentlighet."

Skatteverket uppfattar att tillägget har ett vällovligt fokus på ett välkänt problemområde, vilket kan vara av godo för att säkerställa en ändamålsenlig process och att erforderlig inventering av risker genomförs inom dessa områden. På samma gång är förordningen generell och bestående över tid och bör som sådan ta sikte på helheten inom verksamhetsstyrningen, det vill säga på ett balanserat sätt behandla process och väsentliga risker oberoende av område eller art. Detta skulle kunna göra att särskild skrivning enligt uppräkningsen inte är fullt motiverad.

3 § Riskanalys

Riskanalys utgör ett centralt och viktigt inslag i processen för intern styrning och kontroll. För stort fokus på risker speglar emellertid ett synsätt att hinder för myndigheten att fullgöra sina uppgifter och nå sina mål i huvudsak elimineras genom riskhantering. Skatteverket ser

gärna att Ekonomistyrningsverket ännu tydligare stöder myndigheterna i att inte fastna i ett sådant synsätt. Det är viktigt att myndighetsledningen tar stöd av samtliga komponenter inom processen för intern styrning och kontroll för att säkerställa att myndigheten fullgör sina uppgifter och når sina mål. Skatteverket ser en viktig poäng i att myndigheten själv utformar processen för intern styrning och kontroll och tar ställning till hur man ska hantera positiva och negativa omständigheter eller händelser som påverkar fullgörandet av uppdraget.

Skatteverket vill framhålla att det är önskvärt att underlätta integrering av riskanalys med ordinarie planeringsprocess. Riskhantering är en del av verksamhetsstyrningens flera delar som bidrar till att myndigheten fullgör sitt uppdrag.

6 § Dokumentation

Enligt Skatteverkets uppfattning innebär inte nuvarande lydelse i 6 § någon tydlig normering av omfattningen på dokumentationen, eller tydlig utgångspunkt för att enhetlighet ska kunna uppnås. Skatteverket har dock för egen del inte upplevt problem med tillämpningen. Skatteverket anser att formuleringen tydligt bör fokusera på syftet att dokumentationen ska utgöra underlag för bedömningen av om det finns en betryggande intern styrning och kontroll.

Det har i rapporten lyfts fram synpunkter från bl.a. Riksrevisionen att en förändring av dokumentationskravet som syftar till minskad dokumentation och ökad frihet att välja skulle kunna leda till bristande dokumentation och bristande konsistens.

Samtidigt har revisionen att granska och bedöma den interna styrningen och kontrollen vilket även omfattar dokumentationen. Skatteverket ser inte att utrymmet för myndigheterna att välja hur den interna styrningen och kontrollen ska dokumenteras innebär någon avgörande risk för bristande dokumentation eller att revisionen inte ska ha förutsättningar att fullgöra sin granskning som underlag för bedömning. Kravet i 5 § att den interna styrningen och kontrollen systematiskt och regelbundet skall följas upp och bedömas kvarstår dessutom.

Eftersom processen för intern styrning och kontroll är myndighetsledningens process så förefaller det enligt Skatteverkets uppfattning rimligt att bedömningen av i vilken utsträckning riskanalys och åtgärder ska dokumenteras ytterst ligger hos myndighetsledningen. Det kan även ge möjligheter till att dokumentationen sker mer integrerat med dokumentation av planering och uppföljning i stort inom myndigheten.

Internrevisionsförelrdningen

4 § Granskningens inriktning

Hänvisningen till verksamhetskraven i myndighetsförelrdningens 3 § förelslås tas bort, och lydelsen förelslås ändras till "...fullgör sina uppgifter och når verksamhetens mål."

Skatteverket ser i likhet med förslaget vad gäller 2 § i förelrdning om intern styrning och kontroll en problematik i att kopplingen till myndighetsförelrdningens krav försvinner. Skatteverket välkomnar tillägget om uppgifter och verksamhetens mål, men förordar att kopplingen till myndighetsförelrdningen behålls i förelrdningstexten, vilket kan ske med följande formulering:

...fullgör sina uppgifter och når verksamhetens mål med avseende på verksamhetskraven i myndighetsförelrdningen.