

Regeringsuppdrag

Rapport

Analys av Sametinget

- Finansiering och intern styrning och kontroll

The logo consists of the lowercase letters 'esv' in a green, sans-serif font. The 'e' and 's' are connected, and the 'v' is separate.

EKONOMISTYRNINGSVRKET

Publikationen kan laddas ner eller beställas
från ESV:s webbplats esv.se.

Datum: 2017-02-14

Dnr: 1.1-1068/2016

ESV-nr: 2017:6

Copyright: ESV

Rapportansvarig: Karolina Larfors

Förord

I den här rapporten redovisar Ekonomistyrningsverket (ESV) regeringsuppdraget att analysera Sametingets arbete med intern styrning och kontroll och hur myndigheten använder statliga medel. Analysen har även omfattat förutsättningarna för att verksamheten bedrivs effektivt utifrån gällande reglering och hur verksamheten kan effektiviseras.

Ekonomistyrningsverket överlämnar härmed rapporten *Analys av Sametinget – finansiering och intern styrning och kontroll (ESV 2017:6)* och uppdraget är därmed avslutat.

I detta ärende har vikarierande generaldirektör Pia Heyman beslutat. Utredare Karolina Larfors har varit föredragande. I den slutgiltiga handläggningen har också utredare Tomas Kjerf, expert Anne-Marie Ögren, enhetschef Tina J Nilsson och avdelningschef Eva Lindblom deltagit.

Stockholm 14 februari 2017

Pia Heyman

Karolina Larfors

Innehåll

Förord	3
1 Sammanfattning	6
1.1 Iakttagelser	6
1.2 Slutsatser.....	6
1.3 Förslag.....	7
2 Inledning	9
2.1 Bakgrund	9
2.2 Genomförande.....	9
2.3 Utgångspunkter	10
3 Sametingets förutsättningar	11
3.1 Sametinget – en unik konstruktion.....	11
3.1.1 Sametinget är både en särskild myndighet och en förvaltningsmyndighet under regeringen	11
3.1.2 En organisation med både folkvalda ledamöter och tjänstemän	12
3.1.3 Sametingets ledningsform är ovanlig.....	16
3.1.4 Fördelning av ansvar och befogenheter inom Sametinget	17
3.2 Ansvarsfördelningen – vem beslutar om vad i praktiken?.....	19
3.2.1 Beslut om övergripande mål och prioriteringar	19
3.2.2 Myndighetsutövningen delas av styrelsen och nämnderna	20
3.2.3 Budget och budgetunderlag beslutas av två instanser	20
3.2.4 Statskontoret har analyserat ansvarsförhållandena inom Sametinget.....	21
3.3 Förutsättningarna för de folkvalda ledamöterna	21
3.3.1 De folkvalda ledamöterna är främst fritidspolitiker	22
3.3.2 Behov av utbildning om statsförvaltningen för folkvalda ledamöter	22
3.4 Sametingets uppgifter och verksamhet har successivt utökats	22
3.4.1 Bredd i verksamheten.....	23
4 Sametingets arbete med intern styrning och kontroll	25
4.1 Intern styrning och kontroll tryggar ansvaret för verksamheten	25
4.2 Sametingets ledningsform är logisk om än komplex och komplicerad	26
4.2.1 Sametingets arbete med intern styrning och kontroll tar form i ledningssystemen.....	27
4.3 Tidigare analyser av Sametingets interna styrning och kontroll	28
4.4 Identifierade områden för effektivare intern styrning och kontroll	29
4.4.1 Sametingets redovisning av insatser som säkerställer en effektiv intern styrning och kontroll.....	29
4.4.2 Ekonomisk förvaltning och utgiftskontroll inom Sametinget.....	30
4.4.3 Verksamhetsplan och fördelning av medel.....	31
4.4.4 Arbetsordning för förvaltningen	32
4.4.5 Att styra med mål i verksamheten	33

4.4.6	Regeringens utnämningmakt över Sametinget.....	34
4.4.7	Styrelsen är i praktiken myndighetsledning för Sametinget.....	35
4.4.8	Kanslichefen är i praktiken myndighetschef	36
4.4.9	Sametingets internrevision	37
5	Sametingets användning av statliga medel	38
5.1	Förvaltningsanslag och sakanslag.....	38
5.2	Sametingets anslag	38
5.2.1	Sametingets interna riktlinjer för förvaltningskostnader	39
5.2.2	Sametingets sammanlagda förvaltningskostnader	40
5.2.3	Alternativa förbättringsförslag för problematiken med förvaltningskostnader på sakanslagen	42
5.3	Sametingets sakanslag.....	43
5.3.1	Anslaget Främjande av rennärigen	43
5.3.2	Anslaget Bidrag till allmän kulturverksamhet, utveckling samt internationellt kulturutbyte och samarbete	44
5.3.3	Alternativa förbättringsförslag för främjandeanslaget	45
6	Slutsatser och förslag	47
6.1	Sametinget är en myndighet, inte flera	47
6.2	Behov av förtydligade ansvarsförhållanden	47
6.3	Förslag för en förbättrad intern styrning och kontroll.....	48
6.3.1	Styrelsen bör vara myndighetsledning och kanslichefen bör vara myndighetschef	48
6.3.2	Styrelsen, inte kanslichefen, bör ansvara för verksamheten	49
6.3.3	Styrelsen bör ansvara för den ekonomiska förvaltningen	49
6.3.4	Kanslichefen bör sköta den löpande förvaltningen	49
6.3.5	Styrelsen bör besluta om arbetsordning och verksamhetsplan för förvaltningen 50	
6.3.6	Regeringen bör utse Sametingets kanslichef som myndighetens chef	50
6.3.7	Sametinget bör redovisa insatser som säkerställer en effektiv intern styrning och kontroll	51
6.3.8	Sametingets internrevision bör vara del av styrelsens arbete	52
6.4	Förslag om Sametingets förvaltningskostnader och sakanslag	52
6.4.1	Förvaltningskostnaderna påverkar utrymmet för sakverksamheten	52
6.4.2	Förvaltningskostnaderna kan renodlas på två sätt	52
6.5	Långsiktig lösning för främjandeanslaget.....	53
6.6	Utveckla de folkvalda ledamöternas roll inom Sametinget.....	54
	Referenser	56
	Bilaga 1 Förslag till författningsändringar	60
	Bilaga 2 Förslag till Redovisning och redogörelse med särskild belysning	66
	Ordlista.....	67

1 Sammanfattning

Ekonomistyrningsverket (ESV) har haft regeringens uppdrag att analysera Sametingets arbete med intern styrning och kontroll och hur myndigheten använder statliga medel. Analysen har även omfattat förutsättningarna för att verksamheten bedrivs effektivt utifrån gällande reglering och hur verksamheten kan effektiviseras. En bakgrund till uppdraget har varit att Sametinget redovisat anslagsöverskridanden och att Riksrevisionen lämnat en revisionsberättelse med reservation för verksamhetsåret 2015.

1.1 Iakttagelser

Sametinget är en unik konstruktion som både är ett folkvalt parlament och en förvaltningsmyndighet inom rennäringens område och för samisk kultur. Myndighetens ledningsform är ovanlig och påverkar Sametingets arbete med intern styrning och kontroll. ESV:s analys visar att ansvaret för att fatta beslut i för myndigheten centrala frågor är uppdelat på Sametingets olika funktioner, sametinget (plenium)¹, styrelse, nämnder och kansli. Den fördelning av ansvar och befogenheter som görs i sametingslagen (1992:1433), Sametingets instruktion och interna arbetsordningar följs dessutom inte alltid i praktiken. Av analysen framgår att det finns områden där arbetet med intern styrning och kontroll kan effektiviseras.

Sametingets uppgifter och verksamheter har successivt utökats sedan myndigheten bildades 1993. I dag disponerar Sametinget fyra anslag med totalt åtta anslagsposter under tre olika utgiftsområden (totalt knappt 200 miljoner kronor). Myndighetens sammanlagda förvaltningskostnader är större än myndighetens förvaltningsanslag och det största av Sametingets sakanslag, Främjande av rennäringen, påverkas av externa faktorer som myndigheten har små möjligheter att påverka.

1.2 Slutsatser

Det delade ansvaret och de ibland oklara ansvarsförhållandena inom Sametinget bidrar till att myndigheten har svårt att uppnå en tillfredsställande intern styrning och kontroll. ESV:s slutsats är därför att det finns grund för ändringar i ansvarsfördelningen. ESV:s övergripande bedömning är att myndighetsförordningen (2007:515) i större utsträckning bör tillämpas för Sametinget. Det är ESV:s bedömning att styrelsen bör vara myndighetens ledning och att kanslichefen bör vara myndighetens chef. Vidare bör styrelsen ansvara för verksamheten, medan kanslichefen bör sköta den löpande förvaltningen. ESV gör vidare bedömningen att styrelsen ensam bör ansvara för den ekonomiska förvaltningen, medan sametinget

¹ ESV använder begreppen "sameting (plenium)" eller "plenium" om den folkvalda församlingen för att särskilja det från Sametinget som myndighet. Sametinget som myndighet skrivs med versal, sametinget (plenium) med gemen.

(plenum) involveras i beslut om mål och övergripande prioriteringar. I styrelsens uppgifter bör även ingå att besluta om arbetsordning och verksamhetsplan för förvaltningen, liksom att fatta beslut som rör Sametingets internrevision. ESV bedömer också att regeringen i likhet med förvaltningsmyndigheterna med ledningsformen styrelse bör anställa myndighetschefen inom Sametinget. ESV drar vidare slutsatsen att ett titelbyte på sametingets (plenums) ordförande till talman kan underlätta för styrelsen i sitt arbete med intern styrning och kontroll.

ESV:s analys visar även att stora delar av Sametingets förvaltningskostnader redovisas mot sakanslagsposter. Det har inneburit att de fem sakanslagsposter där det redovisas förvaltningskostnader med tiden inte kompenseras. En slutsats är att Sametinget under den senaste tioårsperioden i praktiken successivt fått en minskad anslagstilldelning på de fem sakanslagsposterna. Det finns också otydligheter i Sametingets regleringsbrev kring vilka, och hur stora, förvaltningskostnader som får belasta myndighetens olika sakanslag. ESV redovisar två olika alternativ till hur redovisningen av förvaltningskostnader kan renodlas.

ESV konstaterar också att det finns behov av en långsiktig lösning för att ge Sametinget bättre förutsättningar att planera och genomföra verksamheten när det gäller anslagsposten *Främjande av rennäringen*. ESV har identifierat fyra alternativa lösningar för att förbättra situationen:

- Anslagskredit som motsvarar osäkerheten i omvärldsfaktorer och de sena underlagen
- Mindre verksamhet genomförs under anslaget
- Rovdjurersättningar betalas ut tidig nästföljande år för att möjliggöra att åtgärder kan vidtas under året
- Anslaget utökas

ESV gör bedömningen att alternativet med en tillräckligt stor anslagskredit är det alternativ som borde vara enklast att genomföra.

1.3 Förslag

EVS föreslår regeländringar som innebär:

- att myndigheten leds av en styrelse och att kanslichefen är myndighetens chef
- att det är styrelsen som ansvarar för verksamheten och ser till att kraven på verksamheten uppfylls
- att kanslichefen ska sköta den löpande förvaltningen enligt de direktiv och riktlinjer som styrelsen beslutar, och att kanslichefen och/eller den som denne utser deltar i styrelsens och nämndernas möten utan rösträtt

- att styrelsen beslutar om arbetsordning för förvaltningen och om verksamhetsplan för förvaltningen
- att sametingets (plenums) ordförande benämns talman, att regeringen upphör med att förordna sametingets (plenums) ordförande (talman), samt att regeringen, efter förslag från Sametingets styrelse, anställer Sametingets kanslichef
- att Sametinget ska fastställa riktlinjer för arbetet med att verka för och främja en levande samisk kultur

ESV föreslår även:

- att Sametinget, när ledamöterna sammanträder till sameting (plenum), beslutar om prioritering av medel inom verksamhetens finansiering. Därefter bör styrelsen, utifrån plenums ramar och regeringens regleringsbrev, besluta om detaljbudget
- att Sametinget utvecklar sin redovisning av insatser för att säkerställa en effektiv intern styrning och kontroll genom att inkludera fler uppgifter i redovisningen
- att styrelsen börjar besluta riktlinjer och revisionsplan för internrevisionen samt om åtgärder med anledning av iakttagelser och rekommendationer från internrevisionen
- att förtroendevalda i Sametingets plenum, styrelse och nämnder erbjuds anpassade utbildningar.

2 Inledning

Ekonomistyrningsverket (ESV) fick den 21 oktober 2016 i uppdrag av regeringen att analysera Sametinget. I uppdraget ingår att analysera Sametingets arbete med intern styrning och kontroll samt användningen av statliga medel. Vidare ingår att ESV ska analysera förutsättningarna för att verksamheten bedrivs effektivt utifrån gällande reglering samt hur verksamheten kan effektiviseras. Uppdraget ska redovisas till Regeringskansliet (Kulturdepartementet) senast den 15 februari 2017.²

Denna rapport är ESV:s rapportering av uppdraget.

2.1 Bakgrund

I regeringsbeslutet anges flera skäl till regeringens uppdrag till ESV. Regeringen arbetar för att främja det samiska folkets möjligheter att behålla och utveckla ett eget kultur- och samfundsliv och stärka samernas rätt till självbestämmande. Sametinget har en viktig roll i detta arbete.

Sametinget har redovisat anslagsöverskridanden av utgiftsområde 23 anslag 1:22 Främjande av rennäringen m.m. (tidigare anslag 1:23) samt äskat ytterligare medel till såväl förvaltningsanslaget som sakanslagen. Vidare har Riksrevisionen vid årliga granskningar uppmärksammat brister avseende den ekonomiska hanteringen. För årsredovisningen för 2015 har Riksrevisionen lämnat en revisionsberättelse med reservation och framfört att årsredovisningen inte är upprättad i enlighet med gällande regelverk, inte ger en rättvisande bild av det ekonomiska resultatet, finansiering och finansiella ställning samt att ledningen inte har efterlevt de föreskrifter som är tillämpliga för användning av anslag och inkomster.³

2.2 Genomförande

Av uppdraget framgår att ESV ska analysera

- Sametingets arbete med intern styrning och kontroll
- Sametingets användning av statliga medel
- förutsättningarna för myndigheten att säkerställa att verksamheten bedrivs effektivt utifrån gällande reglering, samt
- hur verksamheten kan effektiviseras.

En projektgrupp på ESV med tre personer (Tomas Kjerf, Karolina Larfors, projektledare, och Anne-Marie Ögren) har arbetat med uppdraget. Inom ramen för

² Regeringsbeslut 5, Ku2016/02297/DISK, *Uppdrag till Ekonomistyrningsverket att analysera Sametinget*, Kulturdepartementet, 2016-10-13.

³ Regeringsbeslut 5, Ku2016/02297/DISK, *Uppdrag till Ekonomistyrningsverket att analysera Sametinget*, Kulturdepartementet, 2016-10-13.

uppdraget har vi tagit del av dokument som bland annat beskriver Sametingets uppgift och konstruktion, arbete med intern styrning och kontroll, rapportering och användning av anslag. Underlag till ESV:s analys har också samlats in genom intervjuer med företrädare på Sametinget. Intervjuerna har genomförts med centrala funktioner på Sametinget såsom styrelsens ordförande, styrelsen, kanslichefen, ekonomichefen, avdelningscheferna, verksjuristen och kontrollern. Några av intervjuerna har genomförts vid projektgruppens besök på Sametingets huvudkansli den 14–15 december 2016, medan andra har genomförts i Stockholm. Vi har också haft kontakt med Riksrevisionens revisionsteam för Sametinget samt med Jordbruksverket som genomför internrevision av den del av Sametinget som hanterar EU-medel. Underlag till analysen har främst samlats in under november och december 2016.

Under arbetets gång har vi haft avstämningar med företrädare för Regeringskansliet (Kulturdepartementet och Näringsdepartementet). Vid dessa kontakter har såväl uppdraget som sakuppgifter diskuterats.

Arbetet har kvalitetssäkrats internt på ESV. Företrädare för Sametinget och Regeringskansliet har också fått faktagranska ett utkast till rapport.

2.3 Utgångspunkter

Utgångspunkter för ESV:s analys har varit bestämmelserna i sametingslagen (1992:1433), förordningen (2009:1395) med instruktion för Sametinget och myndighetens regleringsbrev.

I uppdraget ingår bland annat att analysera förutsättningarna för Sametinget att säkerställa att verksamheten bedrivs ”effektivt utifrån gällande reglering”. Innebörden av att en verksamhet bedrivs *effektivt* är i allmänhet att den ofta eller snabbt når sitt resultat ändamålsenligt och resurssnålt. Att verksamheten bedrivs *utifrån gällande reglering* handlar om att den offentliga makten utövas under lagarna och förordningarna. Det framgår även av förvaltningslagen (1986:223) att säkerheten inte ska eftersättas. Vanligen innebär det att rättssäkerhet är överordnat i styrningen.⁴

En ytterligare utgångspunkt har varit att ESV:s förslag inte ska påverka omfattningen av det samiska självbestämmandet som finns i dag. Samtidigt syftar analysen och förslagen till att möta de problem kring Sametingets ekonomi och styrning som är grunden till ESV:s uppdrag.

⁴ ESV 2012:46, *Handledning. Ansvar för intern styrning och kontroll. Ansvar enligt myndighetsförordningen och förordningen om årsredovisning och budgetunderlag*, Stockholm.

3 Sametingets förutsättningar

Sametinget är både ett folkvalt parlament och en förvaltningsmyndighet inom rennäringens område och för samisk kultur. På myndigheten arbetar ett femtiotal statliga tjänstemän fördelade på kontor i Jokkmokk, Kiruna (huvudkansli), Tärnaby och Östersund. Verksamhetens totala kostnader uppgick 2015 till knappt 200 miljoner kronor.⁵

I detta kapitel analyserar vi förutsättningarna för Sametinget att säkerställa att verksamheten bedrivs effektivt utifrån gällande reglering. Med förutsättningar avser vi till exempel den externa och interna styrningen av myndigheten samt Sametingets konstruktion med folkvalda ledamöter.

3.1 Sametinget – en unik konstruktion

Sametinget inrättades 1993 som en särskild statlig myndighet med uppgift främst att bevaka frågor som rör samisk kultur. Ledamöterna i sametinget (plenium) utses genom val bland den samiska befolkningen. Grundläggande uppgifter och bestämmelser om hur Sametinget utses och organiseras regleras i en särskild lag, sametingslagen. I propositionen till riksdagen förde regeringen fram att Sametinget som myndighet borde göras annorlunda än ett traditionellt statligt verk bland annat för att ge en grund till ett engagemang från den samiska befolkningen. Ett annat skäl var att modellen framgångsrikt hade introducerats i Norge. Samtidigt var regeringen tydlig med att det inte handlade om ett organ för självstyre, som ska verka i stället för eller i konkurrens med riksdag eller kommun.⁶

Efter inrättandet har Sametinget fått ytterligare uppgifter, bland annat som central förvaltningsmyndighet för rennäringen och med uppgifter inom minoritetspolitiken.⁷ Längre fram i detta kapitel beskriver vi mer utförligt bredden i Sametingets uppgifter och verksamhet.

3.1.1 Sametinget är både en särskild myndighet och en förvaltningsmyndighet under regeringen

Sametingets konstruktion framkommer i de lagar och förordningar som styr myndigheten. Sametinget är enligt sametingslagen en *särskild myndighet* med uppgift att främst bevaka frågor som rör samisk kultur i Sverige. Enligt myndighetens instruktion är Sametinget en *förvaltningsmyndighet* under regeringen

⁵ Sametinget *Årsredovisning 2015*, Kiruna, 2016.

⁶ Proposition 1992/93:32 *om samerna och samisk kultur m.m.*, Stockholm: Utbildnings-, Jordbruks- och Kulturdepartementen.

⁷ Proposition 2005/06:86 *Ett ökat samiskt inflytande*, Stockholm: Jordbruksdepartementet och proposition 2008/09:158 *Från erkännande till egenmakt. Regeringens strategi för de nationella minoriteterna*, Stockholm: Integrations- och jämställdhetsdepartementet.

som har uppgifter inom rennäringens område och för samisk kultur.⁸ Sametinget beskrivs med andra ord på två olika sätt. Av intervjuuppgifter framgår att vissa förklarar ställningen som särskild myndighet med det faktum att Sametinget har en folkvald del med ledamöter som utses i val i den samiska befolkningen. Enligt andra intervjuuppgifter har begreppet särskild myndighet ingen speciell betydelse, annat än som en formulering som pekar ut att det handlar om en myndighet med vissa ansvarsområden och inte ett organ för självstyre.

Inte unikt att förvaltningsmyndigheter rymmer beslutande organ

Sametingets konstruktion innebär att det är en statlig myndighet med ett folkvalt organ. Det är inte unikt att en förvaltningsmyndighet rymmer ett så kallat särskilt beslutsorgan eller utför handläggande och administrativa uppgifter åt en så kallad nämndmyndighet. Både beslutsorgan och nämnd beslutar i dessa fall självständigt i sina ärenden. Kammarkollegiet är kanske det främsta exemplet på en sådan förvaltningsmyndighet som är värd för nämndmyndigheter och särskilda beslutsorgan. Det är inte heller unikt med politiker i styrelsen för förvaltningsmyndigheter, eftersom politiker utsedda av regeringen återfinns i styrelsen för flera myndigheter. Dessa är dock inte direktvalda som Sametingets ledamöter.

Även Arbetsgivarverket kan tas som exempel på en myndighet som har en särskild ledningsform. Arbetsgivarverket är en förvaltningsmyndighet och en sammanslutning av statliga arbetsgivare med både kollegium och styrelse. Det finns dock skillnader jämfört med Sametinget, där kollegiet är Arbetsgivarverkets myndighetsledning.

Sametinget, när ledamöterna sammanträder till sameting (plenium), fungerar som ett beslutsorgan eller nämnd med de uppgifter som ankommer på dem enligt lag eller annan författning. Sametingets kansli fungerar då som en värdmyndighet som utför handläggande och administrativa uppgifter.

3.1.2 En organisation med både folkvalda ledamöter och tjänstemän
Sametinget är således både samernas folkvalda församling och en förvaltningsmyndighet under regeringen. Inslaget med folkvalda ledamöter ger Sametinget likheter med en kommun, där folkvalda ledamöter i kommunfullmäktige, styrelse och nämnder beslutar om verksamhetens inriktning. Regeringen har också angett att Sametingets struktur i grunden har den kommunala organisationen som förebild.⁹ En stor skillnad mellan Sametinget och en kommun är dock att Sametinget

⁸ 1 kap 1 §, *Sametingslag (1992:1433)* och 1 §, *Förordning (2009:1395) med instruktion för Sametinget*.

⁹ Proposition 2005/06:86 *Ett ökat samiskt inflytande*, Stockholm: Jordbruksdepartementet, s. 27.

saknar beskattningsrätt. Sametingets finansiering kommer huvudsakligen från tilldelade medel från riksdag och regering.

I Sametingets organisation finns olika beslutande organ (plenium, styrelse och nämnder) samt ett kansli. Nedan redogör vi för de olika delarna i Sametingets organisation.

Plenum är Sametingets direktvalda organ

Sametingets organisation utgår från Sametingets 31 folkvalda ledamöter som väljs för fyra år (sameting eller plenum¹⁰). I och med val till Sametinget finns också möjlighet för de röstberättigade att utkräva ansvar av de folkvalda ledamöterna. Under mandatperioden 2013–2017 finns åtta partier representerade i plenum. Ledamöterna träffas för plenum tre gånger per år och har enligt våra intervjuer däremellan begränsad kontakt. I maj 2017 är det val till en ny mandatperiod.¹¹

Plenum utser bland tingets ledamöter en styrelse om högst sju ledamöter och lika många ersättare. Plenum utser också ett presidium, samt tillsätter en valnämnd och de andra nämnder som behövs för beredning, förvaltning och verkställighet. Det finns även ett ungdomsråd. Sametingets ordförande förordnas enligt sametingslagen av regeringen efter förslag av Sametinget.¹² Skälet till att regeringen utser plenums ordförande är att Sametinget är organiserat som en förvaltningsmyndighet under regeringen och att den allmänna regeln är att chefen för en förvaltningsmyndighet under regeringen förordnas av regeringen.¹³

Till sametingets (plenums) uppgifter hör att verka för en levande samisk kultur och ta initiativ till verksamheter och åtgärder som främjar denna kultur. Vid sidan av sametingslagen regleras plenums arbete också av den av plenum antagna sametingsordningen.¹⁴

Styrelsen ansvarar för den löpande verksamheten och ekonomin

Sedan valet 2013 har Sametingets styrelse varit proportionellt vald. Styrelsen har bestått av sju ledamöter, där inget eller inga partier har haft egen majoritet. Under plenum i oktober 2015 valde tre partier att lämna styrelsen. Under den senare delen av 2015 och 2016 har styrelsen bestått av fyra ledamöter.¹⁵

¹⁰ ESV använder begreppen "sameting (plenium)" eller "plenium" om den folkvalda församlingen för att särskilja det från Sametinget som myndighet. Sametinget som myndighet skrivs med versal, sametinget (plenium) med gemen.

¹¹ Sametingets webbplats "Plenum", <https://www.sametinget.se/plenum> (hämtad 2017-01-11).

¹² 2 kap 2-5 §§, *Sametingslag (1992:1433)*.

¹³ Proposition 2005/06:86 *Ett ökat samiskt inflytande*, Stockholm: Jordbruksdepartementet, avsnitt 7.2.4.

¹⁴ Sametinget, *Sametingsordningen. Regler för arbetet i plenum*. Senast antagen av plenum den 17–19 februari 2015, Kiruna.

¹⁵ Sametinget, *Årsredovisning 2015*, Kiruna, 2016 och Sametingets webbplats "Sametingets politiker", https://www.sametinget.se/1046?group_id=47 (hämtade 2016-12-20).

Styrelsen ska enligt sametingslagen sköta den löpande verksamheten för Sametinget. Styrelsen ska

1. bereda och yttra sig i ärenden som skall handhas av Sametinget,
2. handha den ekonomiska förvaltningen,
3. verkställa Sametingets beslut om verkställigheten inte uppdragits åt någon annan,
4. fullgöra de uppdrag som Sametinget överlämnat till styrelsen.

Av Sametingets instruktion framgår att styrelsen också prövar om myndighetens verksamhet bedrivs effektivt och i överensstämmelse med syftet med verksamheten. Styrelsen beslutar om

1. myndighetens årsredovisning, delårsrapport och budgetunderlag samt säkerställer att det vid myndigheten finns en intern styrning och kontroll som fungerar på ett betryggande sätt,
2. riktlinjer och revisionsplan för internrevisionen samt åtgärder med anledning av internrevisionens iakttagelser och rekommendationer enligt internrevisionsförordningen
3. sådana föreskrifter som riktar sig till enskilda, kommuner eller landsting.

Styrelsen beslutar också om åtgärder med anledning av Riksrevisionens revisionsrapporter.¹⁶

Styrelsens arbete regleras vidare av den arbetsordning för Sametingets styrelse och nämnder som plenum beslutat. Där upprepas de uppgifter som styrelsen ansvarar för enligt sametingslagen. Vidare framgår att styrelsen ska besluta om en delegationsordning för nämnderna och kanslichefen samt att Sametingets kansli är styrelsens beredningsorgan.¹⁷

Delar av myndighetsförordningen (2007:515) gäller för Sametinget. Av Sametingets instruktion framgår det vilka bestämmelser som inte ska tillämpas på Sametinget.¹⁸

Nämnder ansvarar för olika sakfrågor

Enligt sametingslagen ska Sametinget ha en valnämnd som ansvarar för Sametingets uppgifter vid val till Sametinget. Därutöver kan Sametinget tillsätta de nämnder som i övrigt behövs för beredning, förvaltning och verkställighet. Sedan 2012 har Sametinget vid sidan av valnämnden en nämndorganisation med fyra nämnder: en

¹⁶ 8 och 9 §§, *Förordning (2009:1395) med instruktion för Sametinget.*

¹⁷ Sametinget, *Arbetsordning för Sametingets styrelse och nämnder, beslutad av plenum den 23-26 oktober 2012, Kiruna.*

¹⁸ Följande bestämmelser i myndighetsförordningen (2007:515) ska enligt instruktionen inte tillämpas på Sametinget: 2-4 §§ om myndighetens ledning, 5 § om delegering, 9-18 §§ om enrådgighetsmyndigheter, styrelsemyndigheter och nämndmyndigheter, 20 § om föredragning, 22-24 §§ om anställningar och uppdrag och 28 § om åtgärder med anledning av Riksrevisionens revisionsberättelser, och 29 § om ärendeförteckning.

kultur-, en närings-, en rennärings- och en språknämnd.¹⁹ Sametinget har under 2016 beslutat om en intern översyn av nämndorganisationen.

Varje nämnd ska enligt arbetsordningen se till att verksamheten inom nämndens ansvarsområde bedrivs i enlighet med de mål och riktlinjer som sametinget (plenium) har bestämt samt de föreskrifter som gäller för verksamheten. Nämnden ska också se till att den interna kontrollen är tillräcklig samt att verksamheten bedrivs på ett i övrigt tillfredsställande sätt. En nämnd beslutar, inom sitt verksamhetsområde och i enlighet med fastställd delegationsordning och politiskt handlingsprogram, i frågor som rör förvaltningen och Sametingets myndighetsutövning samt i andra frågor som den enligt lag eller annan författning ska ha hand om.²⁰ Det innebär till exempel att kulturnämnden fattar beslut om fördelningen av statliga bidrag och av medel ur Samefonden till samisk kultur och samiska organisation, medan språknämnden fastställer mål för och leder det samiska språkarbetet. I såväl näringsnämndens som rennäringsnämndens uppgifter ingår att medverka i samhällsplaneringen. Nämnderna har också ansvar för att inom sina områden ta fram politiska handlingsprogram som ska underställas plenium för beslut.²¹

Kansliets organisation

Sametingets kansli med tjänstemän är organiserat i tre avdelningar och en stab:

- Kanslichefens stab
- Ekonomi & administration
- Språk & kultur - med informationscentrum (SIC) och det minoritetspolitiska uppdraget
- Samiska näringar, miljö & samhällsplanering²².

Sametingets verksamhet bedrivs på fyra orter: Jokkmokk, Kiruna (huvudkansli), Tärnaby och Östersund.

Kanslichefen ansvarar för myndighetens verksamhet

Sametingets kansli hade 53 medarbetare den 31 december 2015²³ och leds av kanslichefen. Det finns också en ordning för vem som är ställföreträdande kanslichef.²⁴ Kanslichefens uppgifter framgår av såväl instruktionen och myndighetsförordningen (2007:515) som av den myndighetsinterna kansliordningen.

¹⁹ Sametinget, *Årsredovisning 2015*, Kiruna, 2016.

²⁰ Sametinget, *Arbetsordning för Sametingets styrelse och nämnder, beslutad den 23-26 oktober 2012*, Kiruna.

²¹ Sametinget, *Arbetsordning för Sametingets styrelse och nämnder, beslutad den 23-26 oktober 2012*, Kiruna.

²² Sametinget, *Årsredovisning 2015*, Kiruna, 2016.

²³ Sametinget, *Årsredovisning 2015*, Kiruna, 2016.

²⁴ Sametinget, *Arbetsordning för Sametingets styrelse och nämnder, beslutad den 23-26 oktober 2012*, Kiruna.

Kanslichefen ansvarar för myndighetens verksamhet och ska se till att den bedrivs effektivt och enligt gällande rätt och de förpliktelser som följer av EU-medlemskapet, att den redovisas på ett tillförlitligt och rättvisande sätt samt att myndigheten hushållar väl med statens medel. Kanslichefen ska också se till att regeringen får det underlag som den behöver för att ta ställning till omfattningen och inriktningen av myndighetens verksamhet. Kanslichefen ska vidare hålla styrelsen informerad om myndighetens verksamhet, förse styrelsen med underlag och verkställa styrelsens beslut. Genom kansliets avdelningar ska kanslichefen säkerställa att styrelse och nämnder har tillgång till det kanslistöd som krävs för verksamheten enligt de handlingsprogram som Sametinget beslutat om. Kanslichefen beslutar vidare om frågor som enligt författning ska avgöras av kanslichefen eller som överlämnats till kanslichefen. Kanslichefen beslutar också bland annat i frågor som rör anställning, resultatkontrakt, planer och åtgärder enligt författningar inom arbetsgivarpolitiken. Kanslichefen ansvarar vidare för de delar av myndighetsförordningen som gäller för Sametinget.²⁵

Sametingets ekonomiavdelning består av en ekonomichef, en verksamhetscontroller och en ekonomiassistent. Myndigheten har ett avtal med Statens servicecenter om administrativ service. Av intervjuuppgifter framgår att det finns problem i det administrativa stödet, som medfört att avtalet med Statens servicecenter inte har lett till den avlastning som beräknats.

3.1.3 Sametingets ledningsform är ovanlig

I myndighetsförordningen (2007:515) finns tre uppräknade ledningsformer för statliga förvaltningsmyndigheter: styrelsemyndighet, enrådighetsmyndighet och nämndmyndighet.²⁶ Med *styrelsemyndighet* menas att styrelsen är myndighetens ledning och att generaldirektören är myndighetens chef. Båda utses av regeringen. I styrelsemyndigheter ansvarar myndighetschefen inför styrelsen och ska sköta den löpande verksamheten enligt de direktiv och riktlinjer som styrelsen beslutar. Myndighetschefen ska vidare hålla styrelsen informerad om verksamheten, förse styrelsen med underlag för beslut och verkställa styrelsens beslut. Dessutom ska myndighetschefen under styrelsen svara för myndighetens arbetsgivarpolitik enligt 8 § och företräda myndigheten som arbetsgivare.

I en *enrådighetsmyndighet* är myndighetens chef också dess ledning. Myndighetschefen utses av regeringen. I en *nämndmyndighet* leds myndigheten av nämnden, som utses av regeringen.

²⁵ 11 och 12 §§, *Förordning (2009:1395) med instruktion för Sametinget och Sametinget, Kansliordning. Kansliets organisation, ansvar och befogenheter, beslutad den 19 december 2013, Kiruna.*

²⁶ 2 §, *Myndighetsförordning (2007:515).*

Av myndighetsförordningen framgår också bland annat 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. Myndighetens ledning ska också se till att verksamheten redovisas på ett tillförlitligt och rättvisande sätt samt att myndigheten hushållar väl med statens medel.²⁷ I och med att regeringen utser myndighetens ledning finns det också en möjlighet för regeringen att byta ut en myndighets ledning om regeringen anser att myndighetens ledning missköter myndigheten.

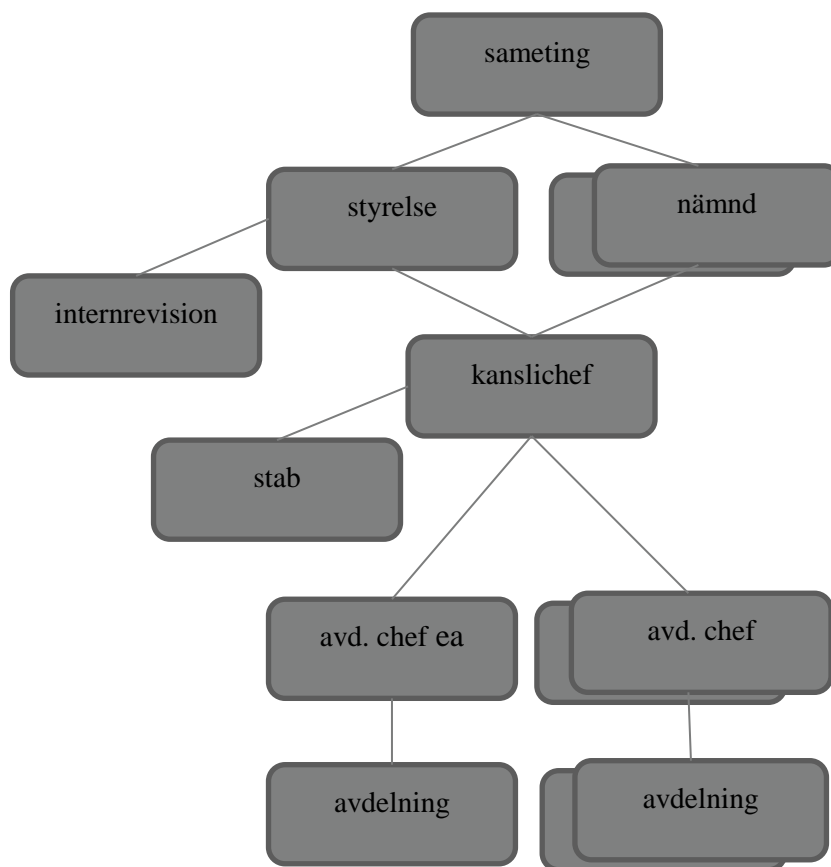
Detta gäller inte för Sametinget eftersom Sametingets konstruktion ger myndigheten en annan ledningsform. Regeringen utser, efter förslag från sametinget (plenum), ordförande för Sametinget. Det gör regeringen, som vi redogjort för ovan, med motiv att det är den normala regeln att regeringen förordnar en myndighets chef. Sametingets ledningsform utgår alltså från att plenums ordförande är myndighetens chef. Vem som är myndighetens ledning är däremot inte uttryckt.

3.1.4 Fördelning av ansvar och befogenheter inom Sametinget

Sametingets hierarki kan beskrivas som en linje/stabsorganisation utifrån myndighetsförordningen men med undantag. Det gäller framförallt fördelningen av beslutanderätten som istället regleras av sametingslagen. I figur 1 nedan beskriver vi den hierarki som finns inom Sametinget och som ger grunden för hur ansvar och befogenheter fördelas inom Sametinget. Den fördelningen är i sin tur utgångspunkt för myndighetens ledningssystem och arbete med intern styrning och kontroll, som vi återkommer till i kapitel 4.

²⁷ 3 §, Myndighetsförordning (2007:515).

Figur 1. Sametingets organisation



Källa: ESV

Sametinget, när ledamöterna sammanträder till sameting (plenum), har en begränsad beslutanderätt i Sametingets ärenden. Sametinget (plenum) utser ledamöter i styrelse och nämnder för att utöva den offentliga makten.

Sametinget (plenum) kan med en arbetsordning²⁸ besluta de föreskrifter som behövs om organisation och formerna för plenums verksamhet. Föreskrifterna kan visa arbetsfördelningen mellan styrelse och nämnd. Däremot kan plenum inte delegera beslutanderätt som redan är reglerad. Beslutanderätten i myndighetsutövning och förvaltning tillhör, som framgått ovan, redan styrelse och nämnd enligt sametingslagen. Ekonomisk förvaltning tillhör dock enbart styrelsen enligt samma lag.

²⁸ Inom Sametinget är det sametingsordningen.

Det ansvar och de befogenheter som styrelsen har och som vi redogjort för i detta kapitel, medför att styrelsen de facto är myndighetens ledning. Styrelseuppgifter som myndighetsutövning och förvaltning, särskilt ekonomisk förvaltning, utgår vanligen från myndighetsledningen inom en förvaltningsmyndighet.

Nämnderna har med egen beslutanderätt i myndighetsutövning samma ställning som särskilda beslutsorgan inom en förvaltningsmyndighet i förhållande till myndighetsledningen.

Styrelsen kan med en arbetsordning²⁹ besluta de regler och rutiner som behövs om förvaltningens (kansliets) organisation och formerna för myndighetens verksamhet, till exempel myndighetsutövning.

Vår analys visar också att kanslichefen de facto är myndighetens chef. Det följer av att kanslichefen ansvarar för myndighetens arbetsgivarpolitik³⁰. Anställning av personal och personalfrågor finns normalt inom en myndighetschefs beslutanderätt. Myndighetschefens uppgift är även att hålla styrelsen informerad, förse styrelsen med beslutsunderlag och verkställa beslut. Som framgått av avsnitt 3.1.2 ligger alla dessa uppgifter på Sametingets kanslichef.

3.2 Ansvarsfördelningen – vem beslutar om vad i praktiken?

Vår redovisning ovan visar att uppgifter och ansvar fördelas mellan de folkvalda ledamöterna och kansliet enligt externa och interna styrdokument. Analysen visar att ansvaret för att fatta beslut i för myndigheten centrala frågor är uppdelat på flera av Sametingets funktioner. Det innebär att ansvaret inte är samlat hos en funktion vid myndigheten. I detta avsnitt redogör vi för de problem som detta kan föra med sig och som har diskuterats i de intervjuer som vi har genomfört.

3.2.1 Beslut om övergripande mål och prioriteringar

Sametinget har genom sin konstruktion i viss mån dubbla roller. Med det menas att Sametinget som folkvalt organ ska driva den samepolitik som kommit till uttryck i val till Sametinget. Samtidigt ska Sametinget i egenskap av statlig myndighet verkställa den politik och de beslut som riksdag och regering har fattat. I våra intervjuer har detta lyfts fram som något som kan försvåra beslutsfattande när det finns motstridiga intressen. Att de dubbla rollerna kan vara problematiska har också uppmärksammats av regeringen.³¹

²⁹ Inom Sametinget är det kansliordningen. Enligt 4 § 2 *Myndighetsförordning (2007:515)* är föreskrifter ett samlande namn på regler och rutiner för verksamheten.

³⁰ Myndighetens arbetsgivarpolitik omfattar, enligt 8 § *Myndighetsförordning (2007:515)*, att i samverkan med andra myndigheter utveckla och samordna den statliga arbetsgivarpolitiken, se till att de anställda är väl förtrogna med målen för verksamheten samt skapa goda arbetsförhållanden och ta till vara och utveckla de anställdas kompetens och erfarenhet.

³¹ Proposition 2005/06:86 *Ett ökat samiskt inflytande*, Stockholm: Jordbruksdepartementet

Sametingets verksamhet styrs av de mål och skrivningar som finns i sametingslagen, instruktionen och regleringsbrevet. Dessutom har plenum gjort ett antal politiska ställningstaganden i frågor som rör samiska intressen. Bland annat finns ställningstagande i gruv- och mineralfrågor, jämställdhet och utbildningspolitik. För de fyra nämnderna finns också politiska handlingsprogram för respektive område. Dessa handlingsprogram har beretts av nämnder och styrelse, innan plenum beslutat.³²

I våra intervjuer har dock företrädare för kansliet framfört önskemål om tydligare politiska mål från de folkvalda ledamöterna i syfte att underlätta en prioritering inom Sametingets verksamhet. Det framkommer också att förvaltningen saknar ett samlat sätt att genomföra de övergripande politiska programmen samt att man upplever att det finns målkonflikter mellan plenum, styrelse och nämnder.

3.2.2 Myndighetsutövningen delas av styrelsen och nämnderna

Av sametingslagen framgår att det är styrelsen och nämnderna som beslutar i frågor som rör förvaltningen och Sametingets myndighetsutövning. Detsamma gäller även i andra frågor som Sametinget enligt lag eller annan författning ska ha hand om.³³

Av intervjuerna framgår att det finns en uppfattning i plenum, styrelse och nämnder att det politiska uppdraget främst handlar om att fatta beslut om ärenden som rör enskilda, snarare än om övergripande prioriteringar och riktlinjer för verksamheten. Det förefaller vidare finnas ett mindre intresse att verka i nämnder som inte hanterar bidragsfördelning. När beslut som rör enskilda ska hanteras av nämnder som sammanträder relativt sällan medför det, enligt intervjuuppgifter, längre handläggningstider. Dessutom har det framförts att det finns risk för rättsosäkerhet och att jäv inte anmäls när beslut i enskilda ärenden fattas av styrelsen och nämnderna istället för av tjänstemän i förvaltningen. Det finns också exempel på ärenden som bordlagts av styrelse eller nämnd flera gånger, något som kan liknas vid svårigheter att fatta beslut. Andra exempel handlar istället om att beslut i samma fråga fattas av både nämnd och styrelse. Det finns också uppgifter om att en av nämnderna, näringsnämnden, inte sammanträtt under 2016.

3.2.3 Budget och budgetunderlag beslutas av två instanser

Två exempel på ärenden som beslutas av mer än en politisk instans är budget för Sametinget och det budgetunderlag som årligen ska lämnas till regeringen. I dessa ärenden har både plenum och styrelsen under ett antal år³⁴ varit involverade i beslutsfattande. I fråga om budget för Sametinget har såväl de ekonomiska ramarna

³² Sametingets webbplats, "Politiska ställningstaganden" <https://www.sametinget.se/74225> (hämtad 2017-01-17).

³³ 2 kap 6 a §, *Sametingslag (1992:1433)*.

³⁴ ESV har under arbetets gång tagit del av hanteringen av budget för åren 2010–2016 och hanteringen av sammanlagt sju budgetunderlag för Sametinget.

som den slutliga budgeten hanterats av plenum och styrelse. För 2015 uppgick verksamhetens totala kostnader till knappt 200 miljoner kronor.

Enligt sametingslagen ska styrelsen handha den ekonomiska förvaltningen, något som också framgår av den av plenum beslutade arbetsordningen för Sametingets styrelse och nämnder. Vidare ska styrelsen enligt Sametingets instruktion besluta om budgetunderlag. Utifrån dessa dokument skulle styrelsen ensamt kunna fatta beslut om såväl budget som budgetunderlag till regeringen. Av sametingsordningen, som reglerar plenums arbete, framgår däremot att det samiska folket ska beredas möjlighet att ställa frågor vid sammanträde där Sametinget behandlar budget och årsredovisning.³⁵ Någon annan reglering av plenums roll i beslut om budget eller budgetunderlag finns inte.

Följden av beslut i flera instanser har blivit att det i båda dessa ärenden tar längre tid att fatta beslut, något som kan uppfattas som ineffektivt även om ledamöternas insyn ökar. I frågan om budgeten för 2016 fick det också den negativa konsekvensen att det relativt sent på verksamhetsåret (maj 2016) fattades beslut om ändrade budgetförutsättningar för kansliet. Det försvårade i sin tur för kansliet att anpassa verksamheten till de nya ekonomiska ramarna.

3.2.4 Statskontoret har analyserat ansvarsförhållandena inom Sametinget

I en myndighetsanalys av Sametinget 2010 konstaterade Statskontoret att ledningsansvaret hos Sametinget inte är samlat hos en funktion vid myndigheten. Det finns, enligt Statskontoret, en osäkerhet inom Sametinget i fråga om ansvarsfördelningen mellan de olika funktionerna. Statskontoret drar slutsatsen att osäkerheten kring uppgifts- och ansvarsfördelningen i kombination med Sametingets dubbla funktion får konsekvenser för Sametingets möjlighet att fullgöra myndighetsuppgifterna. Statskontoret gör bedömningen att ansvaret bör samlas inom Sametinget så att en tydligt utpekad ledning har ansvar för både de så kallade verksamhetskraven och den interna styrningen och kontrollen. I sin rapport lyfter Statskontoret fram två alternativ, att styrelsen eller kanslichefen ges det samlade ansvaret.³⁶

3.3 Förutsättningarna för de folkvalda ledamöterna

Som vi har visat i detta kapitel spelar således den förtroendevalda delen av Sametinget en mycket stor roll för hur Sametinget ska bedriva sin verksamhet och uppfylla de krav som ställs på Sametinget som statlig myndighet. De förutsättningar

³⁵ 88 §, *Sametingsordningen. Regler för arbetet i plenum*. Senast antagen av plenum den 17–19 februari 2015, Kiruna.

³⁶ Statskontoret, *Myndighetsanalys av Sametinget*, 2010:15, Stockholm.

som de folkvalda ledamöterna har för att utföra sina uppgifter är således centrala för hur Sametinget kan fungera.

3.3.1 De folkvalda ledamöterna är främst fritidspolitiker

De flesta av Sametingets förtroendevalda är fritidspolitiker. Endast styrelsens ordförande är arvoderad på heltid. Vice ordförande i styrelsen, tillika Språknämndens ordförande, är vidare arvoderad på deltid.³⁷ Det ingår i kansliets uppgifter att bistå med stöd till plenum, styrelse och nämnder. Av intervjuer framgår att stödet bland annat omfattar kallelseförfarande, lokalbokning, sekreterarstöd vid möten och så kallade ordförandeberedningar inför möten. Från politiskt håll har det förts fram en önskan om mer stöd från kansliet, både vad gäller underlag för politiska beslut och praktiskt stöd vid resebokningar och liknande. Samtidigt kan det tolkas som att det finns en vilja att ha en viss distans till kansliets personal, då till exempel ansvarig tjänsteman inte tillåts föredra ärenden för plenum. Det samma syns i styrelsens sammanträden, där kanslichefen deltar till viss del.

Som fritidspolitiker utför man sina uppdrag vid sidan av den ordinarie sysselsättningen. I detta skiljer sig inte ledamöterna i de samepolitiska partierna från fritidspolitiker i en kommun. Sametingets plenum möts relativt sällan (3 gånger per år), medan styrelse och nämnder möts 4–6 gånger per år. Vidare har det framförts att den politiska skolning av fritidspolitiker som kan finnas inom partipolitiken i exempelvis en kommun, inte finns på samma sätt i Sametinget.

3.3.2 Behov av utbildning om statsförvaltningen för folkvalda ledamöter

Kunskap om Sametingets konstruktion och om vad det innebär att vara en förvaltningsmyndighet under regeringen är till hjälp för de folkvalda ledamöterna i Sametinget när de utför sina uppdrag. Intervjuuppgifter har dock visat att det är ovanligt att utbildning om detta erbjuds och att den utbildning som folkvalda ledamöter fått har upplevts som för allmän för deras behov. Både företrädare för ledamöterna och kansliet har framfört en efterfrågan på mer utbildning för de förtroendevalda. Bland annat har det framförts att utbildningen bör variera i omfattning beroende på uppdrag. Det finns också önskemål om utbildning om hur man styr en förvaltningsmyndighet, vilket ansvar en ledamot har och vilka konsekvenser det får om man överträder sina befogenheter.

3.4 Sametingets uppgifter och verksamhet har successivt utökats

Sametingets uppgifter regleras i både lag, instruktion och regleringsbrev. Sametinget ska enligt sametingslagen verka för en levande samisk kultur och ta initiativ till verksamheter och föreslå åtgärder som främjar denna kultur. Till Sametingets

³⁷ Sametinget, *Årsredovisning 2015*, Kiruna, 2016.

uppgifter hör särskilt att besluta om bidrag till samisk kultur och samiska organisationer, utse ledamöter i Sameskolstyrelsen samt fastställa mål för och leda det samiska språkarbetet. Vidare ska Sametinget medverka i samhällsplaneringen och bevaka att samiska behov beaktas, något som omfattar rennäringens intressen vid utnyttjande av mark och vatten. Slutligen ska Sametinget informera om samiska förhållanden, och utföra de övriga uppgifter som ankommer på Sametinget enligt lag eller annan författning.³⁸

Enligt instruktionen är Sametinget en förvaltningsmyndighet inom rennäringens område och för samisk kultur. Myndigheten ska även följa, utvärdera och hålla regeringen informerad om utvecklingen inom ett antal områden. Det gäller inom rennäringen, övrigt samiskt näringsliv och samisk kultur samt inom minoritetspolitiken och tillämpningen om lagen om nationella minoriteter och minoritetsspråk när det gäller samer och samiska.³⁹

Även i regleringsbrevet finns uppgifter för myndigheten. Bland uppgifterna kan nämnas några, som att Sametinget ska bidra till ett starkt och mångfaldigt konst- och kulturliv, bidra till det samiska språkets användning och ställning i samhället, fortsätta arbetet med att ajourhålla och kvalitetssäkra renbruksplaner samt verka för minoritetspolitikens fastställda mål med utpekade delområden. Vidare finns uppgifter som ska genomföras i samverkan eller samråd med andra myndigheter, till exempel på områden som rör rennäringen och samiska näringar. I regleringsbrevet finns också bestämmelser om var viss verksamhet ska bedrivas rent geografiskt. Som exempel ska Sametinget driva samiska språkcentrum i Tärnaby respektive Östersund.⁴⁰ Det påverkar därmed Sametingets möjligheter att besluta om verksamhetens geografiska placering.

3.4.1 Bredd i verksamheten

Av uppgifterna följer att Sametingets verksamhet spänner över många olika områden som hör samman med samisk kultur. Verksamheten omfattar till exempel samiskt näringsliv och rennäring, rovdjursfrågor, landsbygdsutveckling, samhällsplanering samt miljö och klimat. Den omfattar vidare bland annat utbildning och forskning, främjande av samiska kulturyttringar och traditionell kunskap, kulturarvsfrågor, litteraturfrågor, språklig rådgivning, språklig revitalisering, gränslöst samiskt samarbete, mänskliga rättigheter, minoritetsfrågor och internationella urfolksfrågor.

³⁸ 2 kap 1 §, *Sametingslag (1992:1433)*.

³⁹ 1 och 2 §§, *Förordning (2009:1395) med instruktion för Sametinget*. Sametinget ska också enligt instruktionen integrera ett jämställdhetsperspektiv i myndighetens verksamhet.

⁴⁰ Regeringsbeslut 4, Ku2015/02905/LS (delvis), *Regleringsbrev för budgetåret 2016 avseende Sametinget*, Kulturdepartementet, 2015-12-10. Sametingets regleringsbrev för budgetåret 2017 har liknande innehåll.

Myndigheten har även ansvar att informera om sitt arbete, om samer och samiska förhållanden, samt om Sveriges fem nationella minoriteter.⁴¹

I intervjuuppgifter har det framkommit att bredden i Sametingets verksamhet medför utmaningar för förvaltningsmyndigheten. I många fall är det en handläggare som ensam svarar för en viss uppgift. Det gör i sin tur verksamheten sårbar för sjukfrånvaro och vakanser. Sametinget har inlett ett arbete med att i möjligast mån fördela arbetsuppgifterna på flera handläggare. En sådan arbetsfördelning påverkas dock av såväl specifika kunskaps- och kompetenskrav som krav på geografisk placering av vissa verksamheter. Dessutom finns stora förväntningar från den samiska befolkningen på Sametingets verksamhet, samtidigt som antalet förfrågningar och remisser från olika parter, enligt uppgift från Sametinget, ökar i antal.

⁴¹ Sametinget, *Årsredovisning 2015*, Kiruna, 2016.

4 Sametingets arbete med intern styrning och kontroll

I detta kapitel redovisar vi resultatet av vår analys av Sametingets arbete med intern styrning och kontroll samt de behov vi ser av hur arbetet kan effektiviseras. Med intern styrning och kontroll menar vi den miljö som formar verksamheten, regler och rutiner för verksamheten, risker i verksamheten, åtgärder för att acceptera risker, information och kommunikation om risker och åtgärder samt bedömning av om riskerna är aktuella och åtgärderna ändamålsenliga.

4.1 Intern styrning och kontroll tryggar ansvaret för verksamheten

Intern styrning och kontroll kan beskrivas som att en myndighet med hjälp av regler och rutiner ska säkerställa att verksamheten bedrivs på avsett sätt. En myndighet finns för att utföra myndighetens uppgift och mål. I Sametingets fall finns följande övergripande mål:

- ”(...) verka för en levande samisk kultur och ta initiativ till verksamheter och föreslå åtgärder som främjar denna kultur.”⁴²
- ”(...) verka för en levande samisk kultur byggd på en ekologisk hållbar rennäring och andra samiska näringar.”⁴³

Det är när Sametinget verkar för detta som det ska ske med en betryggande intern styrning och kontroll. Med betryggande avses att de som ansvarar för verksamheten⁴⁴ ska kunna fullgöra verksamheten på ett sätt som innebär att den:

- genomförs effektivt (enkelt, snabbt och billigt),
- följer gällande rätt (rättssäkert),
- blir rättvisande och tillförlitligt redovisad (spårbart och synbart) samt
- utförs med god hushållning (ändamålsenligt).⁴⁵

En god intern styrning och kontroll kan uppnås genom att utforma ledningssystem för en ändamålsenlig:

- förvaltning av myndighetens uppgift, mål och uppdrag med arbetsordning och verksamhetsplan,

⁴² 2 kap 1 §, *Sametingslag (1992:1433)*.

⁴³ Proposition 2016/17:1, *Budgetpropositionen för 2017*, Stockholm: Finansdepartementet, utgiftsområde 1, avsnitt 6.3 Mål.

⁴⁴ Inom Sametinget ansvarar kanslichefen för verksamheten medan styrelsen ska pröva om verksamheten är effektiv och i överensstämmelse med syftet.

⁴⁵ 11 §, *Förordning (2009:1395) med instruktion för Sametinget*. Se även 3 §, *Myndighetsförordning (2007:515)*.

- riskhantering inom verksamheten med analys och åtgärder för att acceptera riskerna i verksamheten samt
- följsamhet till åtaganden och förpliktelser med återrapportering och avvikelserapportering.

Grundläggande regelverk för intern styrning och kontroll inom staten är:

- om förvaltningen: myndighetsförordningen (2007:515), förvaltningslagen (1986:223), förordningen (2006:1097) om myndigheters betalningar och medelshantering, förordningen (2000:606) om myndigheternas bokföring och anslagsförordningen (2011:223),
- om risker i verksamheten: förordningen (2007:603) om intern styrning och kontroll, förordningen (1995:1300) om statliga myndigheters riskhantering, förordningen (2015:1052) om krisberedskap och bevakningsansvariga myndigheters åtgärder vid höjd beredskap samt
- om följsamhet i verksamheten: internrevisionsförordningen (2006:1228) och förordningen (2000:605) om årsredovisning och budgetunderlag.

Förordningen om intern styrning och kontroll samt internrevisionsförordningen gäller inte för Sametinget med undantag för § 10 internrevisionsförordningen.⁴⁶

ESV har utvecklat stöd till myndigheterna genom metoder och riktlinjer om ansvaret för intern styrning och kontroll samt riskhantering och internrevision.⁴⁷

4.2 Sametingets ledningsform är logisk om än komplex och komplicerad

Sametinget har, som framgår av kapitel 3, en ovanlig ledningsform med otydliga ansvarsförhållanden, vilket påverkar myndighetens möjligheter till en effektiv intern styrning och kontroll.

Sametinget är, i likhet med övriga förvaltningsmyndigheter, självständig i sin myndighetsutövning och fristående organiserad från regeringen. Sametinget särskiljer⁴⁸ sig dock från andra förvaltningsmyndigheter då det är den folkvalda församlingen, sametinget (plenum), som utser myndighetens styrelse, och inte regeringen. Ett annat särdrag är också att det är styrelsen, och inte regeringen, som anställer kanslichefen.

⁴⁶ Det framgår av instruktionen att Sametingets styrelse beslutar om riktlinjer och revisionsplan för internrevisionen samt åtgärder med anledning av internrevisionens iakttagelser och rekommendationer enligt 10 § internrevisionsförordningen. Se 8 § Förordning (2009:1395) med instruktion för Sametinget.

⁴⁷ ESV 2012:17, *Handledning. Samarbete om risker i verksamheten*. ESV 2012:46, *Handledning. Ansvaret för intern styrning och kontroll*. ESV 2012:47, *Handledning. Att hantera verksamhetsrisker*. ESV 2014:1, *Handledning. Statlig internrevision för myndighetsledningar*. ESV 2015:30, *En introduktion till den statliga internrevisionen*.

⁴⁸ 1 kap 1 §, *Sametingslag (1992:1433)*.

Den komplexa ledningsformen gör det komplicerat att förstå vad som avses med Sametinget i lagar och andra författningar. När myndighetens namn, Sametinget, används är det myndigheten i sin helhet som avses och beslutanderätten utgår då från myndighetsledningen. Som vi nämnt i kapitel 3 är Sametinget myndigheten i sin helhet men beslutanderätten utgår då:

- från Sametinget, när ledamöterna sammanträder till sameting (plenum) eller
- från Sametingets styrelse och nämnder när det gäller myndighetsutövning och förvaltning⁴⁹ eller
- från Sametingets kanslichef när det gäller arbetsgivarpolitiken.

Vem eller vilken som avses med Sametinget får förstås av i vilket sammanhang som Sametinget nämns, vilket enligt vår analys öppnar för olika tolkningar och ottydlighet om vad som avses.

Viss beslutanderätt, i särskilda ärenden, är som framgår av kapitel 3, förbehållen styrelsen (till exempel årsredovisning, delårsrapport, budgetunderlag, riktlinjer och revisionsplan för internrevision). Det är ärenden där beslutanderätt inte kan delegeras.⁵⁰ Detsamma gäller när ett sameting (plenum) förrättar val till styrelser och nämnder.

4.2.1 Sametingets arbete med intern styrning och kontroll tar form i ledningssystemen

Den kartläggning som vi har genomfört inom ramen för uppdraget visar att Sametingets ledningssystem för styrning och kontroll, sammanfattat i tre delar, omfattar:

Förvaltning genom Sametingets:

- arbetsordningar för arbetet inom styrelsen och nämnderna samt kansliet,
- delegation av beslutanderätt och förordnade att använda myndighetens medel,
- föreskrifter (till exempel policyer och riktlinjer) om lön, projekt, oegentlighet, droger med flera omständigheter i verksamheten,
- verksamhetsplan med mål för verksamheten och fördelning av medel samt
- handlingsprogram inom språk, kultur, rennärning med flera områden.

⁴⁹ 6 a §, *Sametingslag (1994:1433)*. Myndighetsutövning, offentlig makt mot enskild (fysisk eller juridisk) person och omfattar till exempel beslut om ersättning och bidrag. Förvaltning är administration av uppgift, mål och uppdrag och omfattar till exempel meddela föreskrifter för myndighetsutövning samt beslut om arbetsordning och verksamhetsplan för verksamheten.

⁵⁰ Jämför med 5 §, *Myndighetsförordning (2007:515)*.

Riskhantering genom Sametingets:

- hot- och sårbarhetsanalyser inom informationssäkerhet och
- riskanalys inom verksamheten.

Följsamhet till åtaganden och förpliktelser genom Sametingets:

- återrapportering med chefsrapporter
- återrapportering från styrelsen och nämnderna till sametinget (plenum) och
- återrapportering till regeringen genom årsredovisning.

Sametingets styrmodell (eller styrprocess) tar sin början i regeringens beslut om verksamhet och finansiering med sametingslagen, instruktionen och regleringsbrev. Dokumenten omsätts i Sametingets verksamhetsplan (och aktivitetsplaner) som följs upp och utvärderas. Det är också så som en styrmodell kan beskrivas i allmänhet för en förvaltningsmyndighet.

Sametinget har också formulerat krav på sin styrmodell.

” (...) visar hur en organisations långsiktiga ambition i form av vision och långsiktiga mål hänger ihop hela vägen ner till individuella medarbetares verksamhetsplaner. En tydlig och effektiv styrprocess hjälper oss att bli ännu bättre på att sätta våra uppdragsgivare i fokus. Med en gemensam vision och långsiktiga gemensamma mål samarbetar vi bättre och kan lättare kommunicera mål och strategier med de samiska medborgarna.”⁵¹

Nyckelord i styrmodellen är bland annat ”uppdragsgivare” och ”medborgarna”. Uppdragsgivare syftar vanligen på regeringen men kan i Sametingets fall även syfta på det samiska folket. Medborgare kan enligt vår analys vara problematiskt då myndighetsutövning utgår från olika livssituationer och inte från medborgarskap.

4.3 Tidigare analyser av Sametingets interna styrning och kontroll

Sametingets interna styrning och kontroll har varit föremål för granskning av ett antal myndigheter.

Statskontoret har i sin myndighetsanalys av Sametinget från 2010⁵² dragit slutsatsen att det delade ansvaret ger otydliga ansvarsförhållanden och osäkerhet i ansvarsfördelningen. Enligt Statskontoret behöver den interna styrningen och kontrollen vid Sametinget stärkas i flera avseenden. Statskontoret ser två alternativ, att styrelsen eller kanslichefen ges ett samlat ansvar för myndighetens verksamhet.

⁵¹ Sametinget, 2016, *Verksamhetsplan*, Kiruna.

⁵² Statskontoret, *Myndighetsanalys av Sametinget*, 2010:15, Stockholm.

Statskontoret diskuterar även om regeringen ska förordna styrelsen eller kanslichefen istället för Sametingets ordförande. Det är iakttagelser och rekommendationer som vi bedömer aktuella.

ESV har i sin granskning av hanteringen av medel från EU bedömt att Sametinget har en nöjaktig överensstämmelse med bestämmelserna om kontroll och förfaranden för att godkänna ansökningar.⁵³ Det är, enligt ESV:s granskning av hantering av EU-medel, en förbättring.

Sametingets så kallade EA-värde visar att Sametinget har få avvikelser i tillämpningen av de ekonomiadministrativa regelverken.

Statens Jordbruksverk⁵⁴ utgör Sametingets internrevision, något som vi utvecklar längre fram i detta kapitel. Jordbruksverket har i den rollen under 2016 inte granskat Sametingets arbete med intern styrning och kontroll. Internrevisionen på Jordbruksverket har inte heller fått något beslut om revisionsplan eller riktlinjer från Sametinget.

4.4 Identifierade områden för effektivare intern styrning och kontroll

Det har betydelse för vem som den interna styrningen och kontrollen ska ge trygghet till. När det är ett sameting (plenium) som beslutar eller delegerar beslutanderätt är det ledamöterna i sametinget som har behov av en betryggande intern styrning och kontroll. På samma sätt är det ledamöterna i styrelse och nämnder som behöver en betryggande intern styrning och kontroll när dessa beslutar eller delegerar beslutanderätt.

Vår analys visar att den interna styrningen och kontrollen skulle bli effektivare om sametingslagen och instruktionen för Sametinget tillämpades på det sätt som beslutanderätten fördelas i författningarna. Det gör inte Sametinget i dag. Enligt lag och instruktion är det styrelsen och nämnderna som ska besluta om myndighetsutövning och förvaltning, och inte sametinget (plenium). Sametinget (plenium) väljer enligt lagen ledamöter till styrelse och nämnder. Självbestämmandet utgår från sametinget (plenium) medan den offentliga makten utövas av styrelsen och nämnderna.

4.4.1 Sametingets redovisning av insatser som säkerställer en effektiv intern styrning och kontroll

Sametinget har i uppdrag att återkommande redovisa till regeringen vilka insatser som vidtagits för att säkerställa en effektiv intern styrning och kontroll inom

⁵³ ESV, *Revisionsrapport avseende systemgranskning av Sametinget*, 2014-09-17, dnr 6.2-549/2014.

⁵⁴ 9 § 2, *Förordning (2009:1464) med instruktion för Statens jordbruksverk*.

myndigheten. Det är inte ett uppdrag som alla myndigheter har. Rapporterna till regeringen innehåller rubriker som intern kontroll, administration, kompetensförsörjning och ekonomi.⁵⁵ Vår analys av redovisningen visar emellertid att den i dag saknar väsentliga delar som bör ingå i en rapport om intern styrning och kontroll.

Intern styrning och kontroll handlar om att delegera ansvar och befogenheter till chefer och medarbetare för verksamheten enligt budget och plan. Dessutom ska myndigheten upprätta regler och rutiner för verksamheten. Syftet med dessa är att myndighetsledningen ska ha kontroll över verksamheten. Myndigheten ska även upprätta en arbetsfördelning inom myndighetens organisation i stab och linje.

Vidare ingår det i intern styrning och kontroll frågor om myndighetens kontrollmiljö, risker, åtgärder för att acceptera riskerna, information och kommunikation om risker och åtgärder samt övervakning av att riskerna är aktuella och åtgärderna ändamålsenliga. En definition av en effektiv intern styrning och kontroll är att den fungerar som avsett (ändamålsenlig) och att kostnaden för detta inte överstiger kostnaden för skada eller förlust i verksamheten (kostnadseffektiv).

I Sametingets redovisning till regeringen av insatser för att säkerställa en effektiv intern styrning och kontroll kan myndigheten beskriva vilka insatser myndigheten vidtagit eller avser att vidta för att säkerställa en intern styrning och kontroll som fungerar betryggande. Vår analys visar att detta inte ingår i dagens redovisning. I bilaga 2 har vi tagit fram exempel på områden och innehåll som borde ingå i rapporterna till regeringen.

4.4.2 Ekonomisk förvaltning och utgiftskontroll inom Sametinget

Som vi har redovisat framgår det av sametingslagen att styrelsen handhar (ansvarar för) den ekonomiska förvaltningen. Beslutanderätten utgår från styrelsen, inte från ett sameting (plenium), när det gäller:

- dispositionsrätt till anslag⁵⁶,
- kapitalförsörjning⁵⁷,
- rätt att ta ut avgifter⁵⁸,
- mottagande av donation⁵⁹,
- kompensation för ingående mervärdesskatt⁶⁰,

⁵⁵ Sametinget, *Redovisning av effektiv intern styrning och kontroll enligt regleringsbrev för budgetåret 2016 avseende Sametinget* (dnr 1.2.7-2016-349), daterade 2016-02-29, 2016-07-05, 2016-09-30 och 2016-11-30.

⁵⁶ 6 §, *Anslagsförordning (2011:223)*.

⁵⁷ *Kapitalförsörjningsförordning (2001:210)*.

⁵⁸ *Avgiftsförordning (1992:191)*.

⁵⁹ *Donationsförordning (1998:140)*.

⁶⁰ *Förordning (2002:831) om myndigheters rätt till kompensation för ingående mervärdesskatt*.

- betalningar och medelsförvaltning⁶¹,
- hantering av statliga fordringar⁶² och
- bokföringsskyldighet⁶³.

Beslutanderätten kan enligt vår mening delegeras i den utsträckning som behövs för en effektiv verksamhet.

Att ha ansvar för den ekonomiska förvaltningen innebär enligt regelverket också att ha kontroll över utgifterna.⁶⁴ Det innebär att styrelsen ska se till att:

- belastningen på anslaget inte är missvisande,
- anslaget disponeras inom tilldelat belopp, anslagssparande och anslagskredit,
- statens medel används för det ändamål anslaget avser och enligt villkor som gäller,
- utgifter och inkomster redovisas mot anslaget minst en gång i månaden och
- utbetalning av bidrag görs i nära anslutning till att bidraget ska användas.

I utgiftskontrollen ingår också att inte verkställa ett beslut som saknar finansiering.

4.4.3 Verksamhetsplan och fördelning av medel

Med beslutet om verksamhetsplan fördelas i dag medel utifrån kansliets organisation. Även om ett sådant beslut indirekt ger en inriktning av verksamheten är det att se som ett beslut om fördelning av medel inom kansliorganisationen. Vår analys visar att det är styrelsen som, inom sin uppgift att ansvara för den ekonomiska förvaltningen, ska besluta om budget för kansliorganisationen.

Sametinget, när ledamöterna sammanträder till sameting (plenum), kan besluta om prioritering av medel (ramarna), inom finansieringens ändamål och villkor. Det kan gälla prioriteringen av anslagsmedel till verksamhet, uppdrag och villkor enligt regleringsbrevet:

- samisk biblioteksverksamhet
- samiskspråkig teater
- samiska språkets användning och ställning i samhället
- samisk traditionell kunskap
- utvecklingen av rennäringen och andra samiska näringar
- utveckling av samiska näringar
- utveckling av förvaltningsverktyg för toleransnivåer avseende skador inom rennäringen

⁶¹ Förordning (2006:1097) om statliga myndigheters betalningar och medelsförvaltning.

⁶² Förordning (1993:1138) om hantering av statliga fordringar.

⁶³ 2 §, Förordning (2000:606) om myndigheters bokföring.

⁶⁴ Anslagsförordning (2011:223).

- ajourhålla och kvalitetssäkra renbruksplaner
- nationellt skogsprogram
- verka för minoritetspolitikens mål
- nationellt samiskt informationscentrum
- traditionell småskalig matkultur
- agenda 2030.

I förvaltningsmyndigheter beslutas verksamhetsplanen av styrelsen. Överfört till Sametinget skulle det innebära att sametinget (plenum) först prioriterar hur medlen ska användas. Därefter skulle styrelsen, efter kansliets beredning, kunna besluta om verksamhetsplanen för hela Sametinget. Det är också redan i dag möjligt att beslut skulle kunna fattas i den ordningen inom Sametinget. När det gäller verksamheten för sametinget, när ledamöterna sammanträder till sameting (plenum), är det sametinget (plenum) självt som beslutar om verksamhetsplan.

Som framkommit i våra intervjuer, och som vi beskriver i kapitel 3, är det i dag sametinget (plenum) som beslutar om budget för Sametinget. Det är enligt regelverket fel, då det är styrelsen som ensam ska besluta om budget, eftersom det är styrelsen som har ansvar för den ekonomiska förvaltningen. I det ingår även budget för förvaltningen, som därmed är ett beslut som inte heller kan fattas av sametinget (plenum).

4.4.4 Arbetsordning för förvaltningen

Sametinget ska enligt instruktionen besluta en arbetsordning. När det gäller fördelningen av beslutanderätt i myndighetsutövning och förvaltning till styrelsen och nämnderna är det ett beslut som kan fattas av Sametinget, när ledamöterna sammanträder till sameting (plenum). Så sker också i dag genom den av plenum beslutade arbetsordningen för styrelse och nämnder. När det gäller organisation, arbetsfördelning mellan styrelsen och kanslichefen, delegeringen av beslutanderätt och handläggningen av ärenden och formerna för verksamheten i övrigt är det ett beslut som bör fattas av styrelsen i rollen som myndighetsledning.

Vår analys visar också att Sametinget har fastställt närmare föreskrifter för myndigheten med arbetsordningar⁶⁵, till exempel sametingsordningen för sameting, arbetsordning för styrelse och nämnd samt kansliordning för förvaltningen. Det finns även andra beslut som rör förvaltningen, till exempel attestinstruktion, behörighet att förfoga över myndighetens medel och delegationsbeslut⁶⁶.

⁶⁵ 14 §, Förordning (2009:1395) med instruktion för Sametinget.

⁶⁶ 15 §, Förordning (2009:1395) med instruktion för Sametinget.

Sametinget kan överlåta till styrelsen att fullgöra uppdrag⁶⁷ som åligger Sametinget enligt sametingslagen eller andra författningar. Sametingslagen anger dock att beslutanderätten i myndighetsutövning och förvaltning redan tillhör styrelsen och nämnderna.⁶⁸ När Sametinget lämnar bidrag och ersättningar till enskilda juridiska eller fysiska personer för till exempel samisk kultur eller fattar beslut om indelning i byområden är det frågan om myndighetsutövning. Där behövs ingen delegation men väl en arbetsfördelning mellan styrelsen och nämnderna som kan meddelas med arbetsordning av ett sameting. Styrelsen får även meddela föreskrifter om till exempel renräkning och alfabetiseringsbidrag som riktar sig till enskilda, kommuner eller landsting.⁶⁹

4.4.5 Att styra med mål i verksamheten

Det är möjligt för Sametinget att fastställa egna verksamhetsmål som inte står i strid med målet för utgiftsområdet eller andra mål som framgår av författningar. Det är också en uppgift för Sametinget att fastställa mål för språkarbetet.

Språk är ett område där det kan vara ändamålsenligt att fastställa mål för både prestationer och effekter, till exempel rörande studenter och alfabetisering. Den historiska bakgrunden till att det är just språk har vi inte utrett. Med tiden har Sametingets uppgifter ökat vilket gör att sätta mål för enbart språkarbetet nu kan uppfattas som begränsande.

Sametinget kan välja att styra med annat än mål (till exempel föregående års prestationer, uppdrag) eller varianter av mål (till exempel vision, mission, fokus, förmåga etc.) efter vad som är ändamålsenligt för vald styrmodell. Oavsett vilket är det alltid målet för utgiftsområdet som gäller för Sametinget.

Sametinget, när ledamöterna sammanträder till sameting (plenum), beslutar om mål för språkarbetet. Uppgiften skulle enligt vår analys kunna vara friare. Med tanke på att Sametinget har fler uppgifter än språkarbete kan riktlinjer för kulturarbetet i vid mening vara en mer ändamålsenlig styrning av Sametinget. Kultur behöver inte ses som begränsad till utgiftsområdet om kultur⁷⁰ eftersom det inkluderar alla utgiftsområden där det finns en samisk tradition att förvalta. Det vill säga kultur inkluderar i sammanhanget traditionell samisk kunskap, samiska språk och traditionella samiska näringar.

⁶⁷ 2 kap 4 § 4, *Sametingslag (1994:1433)*.

⁶⁸ 2 kap 6 a §, *Sametingslag (1994:1433)*.

⁶⁹ 8 § 3, *Förordning (2009:1395) med instruktion för Sametinget*.

⁷⁰ Proposition 2016/17:1, *Budgetpropositionen för 2017*, Stockholm: Finansdepartementet, utgiftsområde 17 Kultur, medier, trossamfund och fritid.

Det är vanligt att förvaltningsmyndigheterna formulerar mål för verksamheten, utöver mål för utgiftsområden och eventuella mål i lagar och förordningar. Det har Sametinget gjort med sin vision.

”Vi önskar leva i ett livskraftigt Sápmi som är rotat i både en bärkraftig natur och i en levande samisk kultur. Människan och naturen har en långsiktig förmåga att förnya sig och hållbart vidareutvecklas även i tider av betydande förändringar. Både natur och kultur i Sápmi upplevs som berikande för omvärlden.”⁷¹

För Sametinget finns ett mål som skiljer sig något från Sametingets vision ovan.

” () att verka för en levande samisk kultur byggd på en ekologisk hållbar rennäring och andra samiska näringar ()”⁷²

Sametingets vision nämner inte uttryckligen rennäring och andra samiska näringar på samma sätt som utgiftsområdets mål. Så länge regeringen och myndigheten har samma uppfattning om att kultur inkluderar rennäring och andra samiska näringar är skillnaden dock inget problem. Problem kan uppstå om det i ett annat sammanhang görs en åtskillnad mellan kultur och näring. Det kan i bästa fall innebära ett dilemma i styrningen men i sämsta fall en målkonflikt.

Att visionen också utvecklar målet för utgiftsområdet med pronomen, vi och sig, innebär, enligt vår analys, inte någon oklarhet.

4.4.6 Regeringens utnämningssmakt över Sametinget

Regeringen styr Sametinget i likhet med myndigheterna i övrigt med sin utnämningssmakt (om än begränsad). I Sametingets fall innebär det att regeringen, på förslag av sametinget (plenum) utser sametingets ordförande. Regeringens reella utnämningssmakt när det gäller Sametinget innebär att regeringen kan välja att avstå från att utse den som Sametinget föreslagit till ordförande.⁷³

Sametinget är, även förutan regeringens utnämningssmakt, en förvaltningsmyndighet under regeringen. Regeringen styr myndigheterna genom lag, instruktion, regleringsbrev och andra beslut.

Utöver sametingets (plenums) ordförande finns det också en styrelseordförande i Sametinget. Det finns en risk för missförstånd om vem som representerar Sametinget när samma benämning – ordförande – används både för Sametinget och för

⁷¹ Sametinget, 2016, *Verksamhetsplan*, Kiruna.

⁷² Proposition 2016/17:1, *Budgetpropositionen för 2017*, Stockholm: Finansdepartementet, utgiftsområde 1, avsnitt 3.3. Mål för utgiftsområdet samt utgiftsområde 23, avsnitt 2.4 Målen för utgiftsområdet.

⁷³ Motsvarande begränsade utnämningssmakt förekommer inom Arbetsgivarverket för styrelseledamöter men finns inte alls för myndighetschefen.

Sametingets styrelse. Risken minskar om Sametinget, när ledamöterna sammanträder till sameting (plenum), istället för en ordförande leds av till exempel en talman. När det gäller representation i samband med besök och liknande går talman före ordförande.

När regeringen har dialog med myndigheten om verksamheten, är det med kanslichefen och styrelsens ordförande. Ordföranden representerar styrelsen som enligt vår analys de facto fungerar som myndighetsledning och kanslichefen är de facto myndighetschef. Av det skälet är det mer ändamålsenligt för regeringen att utse någon av dessa. Även ett sådant beslut kan fattas efter förslag och då från styrelsen.

När regeringen utser Sametingets ordförande, eller om regeringen skulle utse styrelsens ordförande, är det en begränsning av sametingets utnämningssmakt. Om regeringen skulle utse kanslichefen är det en utnämningssmakt som kan jämföras med vad som gäller för förvaltningsmyndigheter i allmänhet. Det vill säga att regeringen utser och anställer myndighetschefen.⁷⁴ En anställning av kanslichef kan ske efter förslag från Sametingets styrelse.

4.4.7 Styrelsen är i praktiken myndighetsledning för Sametinget

Det är styrelsen som sköter den löpande verksamheten för Sametinget.⁷⁵

Sametingets nämnder för myndighetsutövning och förvaltning fungerar som särskilda beslutsorgan inom myndigheten. Nämnderna är självständiga i sitt beslutsfattande men är inte fristående organiserade från Sametinget.

I dag framgår det inte av instruktionen vem som är myndighetsledning. Enligt sametingslagen bereder styrelsen ärenden och verkställer beslut fattade av ett sameting (plenum). Det är att sköta den löpande verksamheten för Sametinget. Det är dock inte detta som motiverar att styrelsen är myndighetsledning.

Av instruktionen framgår att styrelsen beslutar i frågor som rör förvaltning. Särskilt tydligt blir det att styrelsen i praktiken är myndighetsledning i och med att styrelsen beslutar om årsredovisning, delårsrapport och budgetunderlag. Dessutom ska styrelsen säkerställa en betryggande intern styrning och kontroll och besluta föreskrifter som riktar sig till enskilda. Det är att vara myndighetsledning.

I myndighetsledning ingår även att fullgöra ansvaret för verksamheten och att se till att regeringen får det underlag regeringen behöver. Dessa uppgifter ansvarar kanslichefen för i dag enligt instruktionen. Enligt vår analys är det olämpligt att

⁷⁴ 23 §, *Myndighetsförordning (2007:515)*.

⁷⁵ 2 kap 4 §, *Sametingslag (1992:1433)*.

kanslichefen gör detta, när Sametinget inte är en enrådighetsmyndighet. Sametinget har en styrelse som kan fungera som myndighetsledning i dessa fall.

Som vi tidigare har angett är det styrelsen som i praktiken är myndighetsledning för Sametinget. Ledningsformen kan därför behöva förtydligas i Sametingets instruktion, se vidare förslag i kapitel 6. Det skulle inte förändra rollen för sametinget (plenium), eftersom det redan i dag är plenium som utser styrelsen och nämnderna samt beslutar om mål och prioritering av medel till verksamheten.

4.4.8 Kanslichefen är i praktiken myndighetschef

Sametingets kansli leds av en chef. Kanslichefen är mer än en administrativ chef för Sametinget. Styrelsen kan delegera beslutanderätt till kanslichefen utan begränsning till administration. Med detta menas att kanslichefen kan besluta i fler frågor än personal och lokaler, till exempel att fortlöpa utveckla verksamheten, samarbeta med myndigheter och andra, informera om verksamheten samt ge regeringens stöd i internationellt samarbete.

Kanslichefen ska hålla styrelsen informerad om verksamheten, förse styrelsen med underlag för beslut och verkställa styrelsens beslut. Det är uppgifter som i andra myndigheter ingår i rollen att vara myndighetschef inom en förvaltningsmyndighet.

Regeringen har, som framgår av kapitel 3, utsett sametingets (plenums) ordförande med motiveringen att regeringen brukar utse chefen för förvaltningsmyndigheter under regeringen. Sametingets (plenums) ordförande har inga av de uppgifter som definierar en myndighetschef.

Myndighetschefen inom en förvaltningsmyndighet ska svara för myndighetens arbetsgivarpolitik. Vår analys visar att det är kanslichefen som har den uppgiften inom Sametinget. Sametinget ska ha en personalansvarsnämnd. Enligt myndighetsförordningen (2007:515) ska myndighetschefen vara ordförande⁷⁶ och i detta fall har Sametinget ansett att det är kanslichefen.

En myndighetschef ska leda den löpande förvaltningen enligt styrelsens riktlinjer och direktiv. Det framgår inte i dag av Sametingets instruktion. Det skapar enligt vår analys en osäkerhet om det är styrelsen eller kanslichefen som leder verksamheten inom förvaltningen. I en förvaltningsmyndighet med ledningsformen styrelse är det myndighetsledningen som leder myndighetschefen och myndighetschefen som leder myndighetens löpande förvaltning. Det skulle även kunna gälla för Sametinget.

Inom en förvaltningsmyndighet med ledningsformen styrelse ingår myndighetschefen i styrelsen, enligt myndighetsförordningen (2007:515). Det gäller

⁷⁶ 18 §, Förordning (2009:1395) med instruktion för Sametinget och 25 § andra stycket, Myndighetsförordning (2007:515).

dock inte för Sametinget. En sådan ändring skulle förändra den parlamentariska grunden för Sametingets styrelse. Samtidigt behöver kanslichefen för att utföra sin uppgift delta i styrelsemöten utan att för den skull ingå i styrelsen. Av samma skäl bör kanslichefen även kunna utse annan medarbetare från kansliet att närvara i styrelsens och nämndernas möten.

Av vår analys framkommer att det finns skillnader i vad som gäller för kanslichefen inom Sametinget jämfört med vad som gäller för en myndighetschef inom förvaltningsmyndigheterna i allmänhet. Myndighetschefen anställs av regeringen inom en förvaltningsmyndighet vilket inte är fallet för kanslichefen inom Sametinget. Kanslichefen har ansvar för fler förvaltningsärenden jämfört med vad en myndighetschef har.⁷⁷ Det gäller till exempel allmänna uppgifter, medverkan i EU-arbetet och annat internationellt samarbete samt kostnadsmässiga konsekvenser⁷⁸. Det är dock uppgifter som vanligen myndighetschefen ansvarar för efter arbetsfördelning och delegation från styrelsen inom en förvaltningsmyndighet.

4.4.9 Sametingets internrevision

Enligt Sametingets instruktion omfattas myndigheten av internrevision.⁷⁹ Statens jordbruksverk ska utföra internrevision inom Sametinget av EU-medel.⁸⁰ Jordbruksverket lyder under internrevisionsförordningen (2006:1228) och förordningen (2007:603) om intern styrning och kontroll. Det innebär att internrevisionen granskar och lämnar förslag till förbättringar av myndighetsledningens interna styrning och kontroll.

Enligt intervjuuppgifter fattar styrelsen i dag inga beslut om riktlinjer och revisionsplan. Istället är det berörd enhetschef på Sametinget som har varit mottagare av iakttagelser från internrevisionen och har vidtagit nödvändiga åtgärder inom delegationen av sin beslutanderätt. Det framgår också av intervjuuppgifter att det inte har genomförts någon internrevision på Sametinget under 2016.

Genom Jordbruksverket har Sametinget internrevision av myndighetens användning av EU-medel. Styrelsen kan därför redan i dag besluta om riktlinjer och revisionsplan samt vidta åtgärder med anledning av internrevisionens förslag. Enligt vår analys bör styrelsen ta en sådan roll.

⁷⁷ 13 §, Förordning (2009:1395) med instruktion för Sametinget.

⁷⁸ 6–7 och 19 §§, Myndighetsförordning (2007:515).

⁷⁹ 8 §, Förordning (2009:1395) med instruktion för Sametinget.

⁸⁰ 9 §, Förordning (2009:1464) med instruktion för Statens jordbruksverk.

5 Sametingets användning av statliga medel

I detta kapitel beskriver vi vilka olika typer av anslag och anslagsposter som Sametinget disponerar samt de problem vi sett och som framkommit i de intervjuer vi gjort. Vi beskriver också hur Sametinget hanterar redovisningen av administrativa kostnader på sina olika anslagsposter. Vidare redogör vi för de problem vi har iakttagit och som är kopplade till myndighetens anslag 1:23 (från och med 2017 1:22), *Främjande av rennäringen m.m.* (Främjandeanslaget).

5.1 Förvaltningsanslag och sakanslag

Anslag som en myndighet tilldelas från statens budget kan delas in i två kategorier efter vad de är tänkta att användas till.⁸¹ Anslag som i huvudsak är avsedda för förvaltningsändamål och anslag avsedda för övriga ändamål. Informellt används begreppen förvaltningsanslag och sakanslag men det finns ingen enhetlig definition av dessa begrepp. I vår analys använder vi dessa informella begrepp.

Normalt sett ska myndigheten använda förvaltningsanslaget för att finansiera sina kostnader för förvaltning. Det gäller till exempel löner, lokaler, kontorsutrustning och övriga driftskostnader. Utgångspunkten är att förvaltningsanslaget ska finansiera hela myndighetens verksamhet.

Sakanslagen används framförallt för att finansiera direkta utgifter för transfereringar (bidrag) och anslagsfinansierade investeringar. Förvaltningsanslaget ska däremot normalt täcka utgifter för till exempel administration av transfereringar. Det förekommer dock att regeringen specificerar vissa typer av förvaltningskostnader som får belasta ett sakanslag eller att regeringen bestämmer ett tak för hur mycket förvaltningsutgifter som får redovisas på sakanslaget.

5.2 Sametingets anslag

Sametinget disponerar 2016 fyra anslag med totalt åtta anslagsposter under tre olika utgiftsområden på statens budget. Sametingets så kallade förvaltningsanslag, utgiftsområde (uo) 1, anslag 3:1 *Sametinget* består av två anslagsposter. Den ena anslagsposten (ap) är på 1,5 miljoner kronor och avser de medel som Sametinget, via Kammarkollegiet, ska betala ut till Samefonden. Anslagspost 1 avser själva förvaltningsanslaget och är på drygt 39 miljoner kronor. Utöver förvaltningsanslaget disponerar myndigheten tre olika sakanslag med totalt 6 anslagsposter⁸². Tilldelade anslagsmedel på dessa tre anslagsposter är totalt cirka 150 miljoner kronor, varav

⁸¹ ESV 2016:50, *Hur finansierar statliga myndigheter sin verksamhet?*, Stockholm.

⁸² Anslagsposterna finns under uo 1, anslag 7:1, *Åtgärder för nationella minoriteter*, anslagspost (ap) 12, 13, 14 och 15, under uo 17, anslag 1:2 *Bidrag till allmän kulturverksamhet, utveckling samt internationellt kulturarbete och samarbete*, ap 5 samt under uo 23, anslag 1:23 (1:22 2017) *Främjande av rennäringen m.m.* ap 2.

anslag 1:23 ap 2 *Främjande av rennäringen* är den största med tilldelat anslag på cirka 108 miljoner kronor.

I de finansiella villkoren i regleringsbrevet för 2016⁸³, som beskriver vilka utgifter och kostnader som får redovisas mot anslaget, har regeringen för de sakanslagsposter som Sametinget disponerar definierat vissa typer av förvaltningskostnader som får redovisas mot sakanslagen. För till exempel sakanslaget under uo 1, anslag 7:1 ap 12 *Nationellt uppföljningsansvar* står att anslagsposten avser myndighetens kostnader för genomförande av uppföljning enligt lagen (2009:724) om nationella minoriteter och minoritetsspråk inklusive administrativa kostnader som följer. För sakanslaget under uo 17, anslag 1:2 ap 5 *Bidrag till allmän kulturverksamhet, utveckling samt internationellt kulturutbyte och samarbete* är det villkorat att anslagsposten bland annat ska användas för verksamhet med en samisk bibliotekskonsulent.⁸⁴

I de finansiella villkoren till sakanslaget under uo 23, anslag 1:23 ap 2 *Främjande av rennäringen* har regeringen angett att anslagsposten inte får användas till förvaltningsändamål utöver vad som anges under punkt 1. Under punkt 1 i regleringsbrevet specificeras bland annat att medel får användas till kostnader för analys och uppföljning av det radioaktiva nedfallet av cesium och till andra statliga kostnader som uppkommer till följd av Tjernobylyolyckan. Anslagmedel får också användas till kostnader för hållande av renmärkesregister och för fortsatt utveckling av företagsregistret för rennäringen.

5.2.1 Sametingets interna riktlinjer för förvaltningskostnader

Sametingets ekonomichef har beslutat riktlinjer⁸⁵ för hur förvaltningskostnader får fördelas på sakanslagen.

Enligt myndighetens huvudprincip i riktlinjerna ska förvaltningskostnader bokföras mot förvaltningsanslaget, 3:1 ap 1 *Sametinget*. Vissa av sakanslagen finansierar dock verksamheter som medför stora förvaltningskostnader och därför måste vissa av Sametingets förvaltningskostnader ändå fördelas ut på sakanslagen. Myndigheten skriver i riktlinjerna att det är svårt att ha en enhetlig princip för fördelning till sakanslagen eftersom villkoren och förutsättningarna som regeringen har beslutat

⁸³ Regeringsbeslut 4, Ku2015/02905/LS (delvis), *Regleringsbrev för budgetåret 2016 avseende Sametinget*, Kulturdepartementet, 2015-12-10, Regeringsbeslut IV 10, N2015/08978/FJR, N2015/08902/KLS (delvis), *Regleringsbrev för budgetåret 2016 avseende anslag 1:23 Främjande av rennäringen m.m. inom utgiftsområde 23 Areella näringar, landsbygd och livsmedel*, Näringsdepartementet, 2015-12-18, Regeringsbeslut IV 9 N2016/06966/SUN, *Regleringsbrev för budgetåret 2016 avseende anslag 1:23 Främjande av rennäringen m.m. inom utgiftsområde 23 Areella näringar, landsbygd och livsmedel*, Näringsdepartementet, 2016-12-14, samt Regeringsbeslut 26, Ku2015/02167/DISK Ku2015/02905/LS (delvis), *Regleringsbrev för budgetåret 2016 avseende anslagen 7:1 och 7:2 Åtgärder för nationella minoriteter respektive Åtgärder för den nationella minoriteten romer*, Kulturdepartementet, 2015-12-17.

⁸⁴ I Sametingets regleringsbrev för 2017 är skrivningen ändrad till att anslagsposten bland annat får användas till samisk biblioteksverksamhet, se Regeringsbeslut 15, Ku2016/02713/LS (delvis) och Ku2016/02761/LS (delvis), *Regleringsbrev för budgetåret 2017 avseende Sametinget*, Kulturdepartementet, 2016-12-14.

⁸⁵ Sametinget, *Riktlinjer för förvaltningskostnader*, 2016-09-01, Kiruna.

skiljer sig mellan de olika sakanslagen, men även mellan verksamheter inom ett anslag. Det här framgår också ovan i vår beskrivning av vissa av de finansiella villkoren i Sametingets regleringsbrev.

5.2.2 Sametingets sammanlagda förvaltningskostnader

Enligt Sametingets inrapportering till statsredovisningssystemet Hermes per 30 november 2016 utgör myndighetens totala verksamhetskostnader för årets elva månader totalt 60 913 tusen kronor. I detta belopp ingår även kostnader som inte direkt har karaktären av utgifter för förvaltningsändamål. Till exempel kostnader för underhåll och inköp av bland annat stängsel och materiel och rivning av riksgränsstängsel. Denna typ av utgifter redovisas ofta mot sakanslag. Därför är verksamhetens kostnader inte fullt jämförbara med myndighetens förvaltningskostnader. I nedanstående räkneexempel har vi ändå gjort denna förenkling eftersom en stor del av Sametingets verksamhetskostnader har karaktären av förvaltningsändamål.

Verksamhetskostnaderna per den 30 november på 60 913 tusen kronor kan jämföras med det anslag som betraktas som Sametingets förvaltningsanslag, anslag 3:1 ap 1 som för hela 2016 är 39 397 tusen kronor. Myndighetens förvaltningsanslag är alltså påtagligt lägre än myndighetens totala verksamhetskostnader.

Av verksamhetskostnaderna per 30 november 2016 på 60 913 tusen kronor har 31 620 tusen kronor eller 52 procent redovisats mot Sametingets förvaltningsanslag. Det betyder att 48 procent av verksamhetskostnaderna redovisas mot de tre övriga sakanslagen. Detta är en relativt hög andel verksamhetskostnader på sakanslag. Vid ett stickprov som ESV gjort på åtta andra förvaltningsmyndigheter var andelen verksamhetskostnader på sakanslagen i genomsnitt drygt 31 procent.

Anslaget 1:23 ap 2 *Främjande av rennärningen* omfattar ett antal verksamheter som syftar till att främja rennärningen. En stor del av de förvaltningskostnader som redovisas mot denna anslagspost avser personalkostnader då, enligt intervjuuppgift, viss personal är helt knuten till denna verksamhet.

På alla anslagsposter på de tre sakanslagen har Sametinget redovisat lönekostnader inklusive sociala avgifter. Vidare ingår lokalhyror och resekostnader. Det betyder att lönekostnader och lokalhyror är redovisade på sju olika anslagsposter men det är bara förvaltningsanslaget 3:1 *Sametinget* och anslag 1:2 uo 17 *Bidrag till samisk kultur* som räknas upp med pris- och löneomräkning (PLO) varje år. Det här betyder att för fem sakanslagsposter där det redovisas förvaltningskostnader gröps anslagen med tiden delvis ur eftersom lönekostnader och vissa hyreskostnader blir dyrare med åren men vid beräkning av anslagstilldelningen tas ingen hänsyn till detta. Sametinget har således under den senaste tioårsperioden i praktiken succesivt fått en minskad

anslagstilldelning på de fem sakanslagsposterna. Tilldelat anslag på dessa fem anslagsposter är för 2016 totalt cirka 135 miljoner kronor.

Övergripande centrala kostnader samt it-kostnader och administrativa kostnader som är specifika för myndighetens fyra kontor avseende förvaltningen fördelas, enligt Sametingets riktlinjer, med olika fördelningsnycklar ut på sakanslagen. Kostnader som myndigheten enligt sina riktlinjer bestämt inte ska fördelas utan i sin helhet ska redovisas mot förvaltningsanslaget är kostnader för företagshälsovård och övrig sjuk- och hälsovård, personalrepresentation, övriga personalkostnader, trycksaker och kontorsmaterial samt arvode till Riksrevisionen.

Det som fördelas är centrala kostnader såsom avgifter till Arbetsgivarverket, Statens Servicecenter, växelkostnader och bankkostnader, it-kostnader samt administrativa kostnader som har med något av Sametingets fyra kontor att göra. Till exempel hyra av kopieringsmaskin, TV-licenser, post, bevakningstjänster, städning, lokalhyra och prenumerationer.

Sammanfattningsvis är det alltså en stor del av Sametingets gemensamma administrativa kostnader som fördelas ut på sakanslagen och frågan är om regeringen har menat att även förvaltningskostnader i form av OH-kostnader ska fördelas på alla de anslagsposter som tillhör så kallade sakanslag. I de finansiella villkoren till anslaget 1:23 ap 2, *Främjande av rennäringen* har regeringen skrivit in att ”*anslaget får inte användas till förvaltningsändamål utöver vad som anges under punkt 1. ovan*”. Som ovan nämnt får en del förvaltningskostnader redovisas mot anslaget, även om vi kan konstatera att det är otydligt beskrivet var gränsen går.

Per den 30 november 2016 har 13 772 tusen kronor avseende verksamhetskostnader redovisats mot sakanslaget 1:23 ap 2, *Främjande av rennäringen*. Av dessa utgör 6 258 tusen kronor kostnader för löner och sociala avgifter. Även resekostnader och kostnader för datatjänster är redovisade mot anslaget. Att Sametinget redovisar löner, sociala avgifter, resekostnader och datatjänster mot detta anslag kan inte klart tolkas vara i strid med de finansiella villkoren i regleringsbrevet, då villkoren inte är helt tydliga.

Sametingets förvaltningsanslagspost, uo 1, anslag 1:3 ap 1 *Sametinget*, finansierar inte i dag Sametingets totala verksamhetskostnader. Förvaltningsanslaget täcker i dag knappt heller de förvaltningskostnader som redovisas mot förvaltningsanslaget. I årsredovisningen 2015 skriver Sametinget att förvaltningsbudgeten inte täcker nuvarande organisation för myndigheten. Där framgår att det är tack vare tjänstledigheter och vakanta tjänster som myndigheten under de senaste åren klarat av att hålla budgetramarna. I våra intervjuer har såväl omfattningen av verksamheten som ambitionsnivån diskuterats med företrädare för Sametinget, som menar att det

finns få möjligheter att anpassa verksamheten. Samtidigt har vakanser och annan frånvaro bland medarbetare ofta medfört andra problem för verksamheten, bland annat bristande kontroll och sämre arbetsmiljö.

5.2.3 Alternativa förbättringsförslag för problematiken med förvaltningskostnader på sakanslagen

Det vanliga är att sakanslag inte används för förvaltningskostnader. Om sakanslag ska få belastas med förvaltningskostnader bör detta anges i regleringsbrev. Vi kan konstatera att det finns otydligheter i Sametingets regleringsbrev kring vilka, och hur stora, förvaltningskostnader som får belasta myndighetens olika sakanslag. Om regeringen anser att redovisningen av förvaltningskostnader ska renodlas ser vi i vår analys i huvudsak två olika alternativ.

Det första alternativet är att direkta kostnader i form av lön, sociala avgifter och hyreskostnader överförs från sakanslagen till förvaltningsanslaget. Vi är medvetna om att i de fall regeringen gör en sådan överföring brukar det innebära att de anslagsmedel som överförs från ett sakanslag till ett förvaltningsanslag reduceras med cirka 20 procent. Denna reduktion görs för att möta framtida pris- och löneuppräknings effekter som görs varje år på främst löner, sociala avgifter och vissa hyreskostnader på förvaltningsanslag. Vi har konstaterat att Sametinget i dag har ett ansträngt finansiellt läge och att överföra förvaltningskostnader från sakanslagen genom att räkna ner dem ser vi inte som ett reellt alternativ.

Vi konstaterar dock att eftersom förvaltningskostnader i form av löner, sociala avgifter och hyreskostnader har redovisats mot Sametingets sakanslag under cirka tio års tid har dessa anslag i praktiken minskat under tidsperioden. Om regeringen bedömer att den större delen av Sametingets förvaltningskostnader på sakanslagen bör överföras till förvaltningsanslaget kan det ses som rimligt att förvaltningsanslaget ökas med de reella anslagsminskningar som skett under denna tioårsperiod.

Det andra alternativet är att regeringen i de finansiella villkoren i regleringsbrevet bestämmer en beloppsgräns, det vill säga ett takbelopp, för förvaltningskostnader på de olika anslagsposterna som hör till sakanslagen. Ett sådant tillvägagångssätt skulle enligt Sametinget kunna innebära en konflikt med det samiska självbestämmandet.

Detta alternativ skulle också kunna användas i kombination med det första alternativet där de största förvaltningskostnaderna överförs till förvaltningsanslaget. Regeringen kan också vilja begränsa resterande förvaltningskostnader till ett takbelopp per anslagspost.

Nedan ges exempel på formuleringar hämtade ur några andra myndigheters regleringsbrev på hur regeringen beslutar om beloppsgränser för administrationskostnader på sakanlagen:

”Av dessa medel får högst 1 100 000 kronor användas för kostnader för administration av statsbidraget.”

”Högst 1 000 000 kronor får användas för att täcka myndighetens kostnader för administration, information och uppföljning av bidraget.”

”Av dessa medel får högst 2 000 000 kronor användas för information och administration av verksamheten.”

”1 000 000 kronor av anslaget får användas för myndighetens merkostnader för att administrera anslaget.”

5.3 Sametingets sakanlag

I revisionsberättelsen för 2015 ger Riksrevisionen Sametinget två reservationer. Dels menar Riksrevisionen att ytterligare belopp borde ha belastat anslagsposten uo 23, 1:23 *Främjande av rennäringen m.m.* ap 2. Dels får Sametinget en reservation för att de inom uo 7, anslag 1:2 ap 5 *Bidrag till allmän kulturverksamhet, utveckling samt internationellt kulturutbyte och samarbete* fattade beslut om bidrag som ska finansieras med kommande års tilldelade medel, utan att myndigheten har något särskilt bemyndigande. Besluten om bidrag gick också utöver det generella bemyndigandet som finns i anslagsförordningen (2011:223).

5.3.1 Anslaget Främjande av rennäringen

När det gäller uo 23 och anslaget 1:23 ap 2 *Främjande av rennäringen* avser cirka 75 procent av anslagsmedlen ersättningar och bidrag som Sametinget själv inte kan styra över. Av detta anslag på knappt 108 miljoner kronor 2016 ska till exempel cirka 50 miljoner kronor utbetalas som rovdjursersättning och 15–20 miljoner i form av prisstöd till samebyar. Underlagen för utbetalningarna inkommer till Sametinget väldigt sent på året, i december, vilket betyder att Sametinget under hela året inte fullt ut kan utföra övriga verksamheter som finansieras av anslaget. Myndigheten måste ”reservera” medel eftersom de slutliga underlagen som ställer krav på utbetalning varierar en hel del mellan åren. Hela verksamheten blir på så sätt låst av att dessa stora utbetalningar är så svåra att prognostisera. Det som påverkar utbetalningarna av bidrag är till exempel problem med att kunna kvalitetssäkra föryngringar i fält, vilket även har ett samband med klimatet samt variationen och förekomsten av rovdjur. Utbetalningarna bygger på underlag från länsstyrelser, slakterier och samebyars inventering. Sametinget får in preliminära inventeringsrapporter från rovdjursinventeringen i juni från de fem nordligaste länen

inom renskötselområdet. Eftersom inventeringen pågår fram till och med september inväntas en kvalitetssäkrad slutgiltig inventeringsrapport från berörda län senast den 1 november. Sametinget gör utbetalning av det slutgiltiga resultatet i december.

För år 2015 så visade de sena underlagen att Sametinget skulle betala ut bidrag som totalt överskred disponibla anslagsmedel (tilldelat anslag plus anslagskredit). Myndigheten var då i kontakt med ESV som rådde myndigheten att inte utbetala mer bidrag under 2015 än de disponibla medlen. Däremot rekommenderade ESV att myndigheten skulle periodisera de bidragsmedel som hörde till 2015 till rätt år. Därmed uppstod ett saldo i myndighetens transfereringsavsnitt i resultaträkningen eftersom man redovisade mer medel som utbetalda bidrag (inklusive periodiseringen) än erhållna från statens budget. Då det i anslagsförordningen (2011:223) regleras att transfereringar, alltså utbetalning av bidrag, ska redovisas mot anslag det budgetår då utbetalning sker uppstod inget anslagsöverskridande hos Sametinget eftersom utbetalningarna av bidrag under 2015 endast uppgick till disponibla anslagsmedel. Utbetalning av de periodiserade bidragsmedlen skedde i början av år 2016. Sametinget lämnade upplysningar i årsredovisningen om att man gjort på detta sätt men Riksrevisionen gav i revisionsberättelsen ändå en reservation för denna hantering.

Då Sametinget hade utnyttjat hela anslagskrediten, kan vi konstatera att redovisningen med periodisering av bidrag var enda sättet för Sametinget att hantera denna svårbedömda situation vid årsskiftet 2015/2016. Myndigheten själv har mycket svårt att vidta några övriga åtgärder för att undvika ett eventuellt anslagsöverskridande.

5.3.2 Anslaget Bidrag till allmän kulturverksamhet, utveckling samt internationellt kulturutbyte och samarbete

Riksrevisionens andra reservation i revisionsberättelsen för 2015 avsåg att myndigheten hade fattat beslut om bidragsutbetalningar inom uo 17, anslag 1:2 ap 5 *Bidrag till allmän kulturverksamhet, utveckling samt internationellt kulturutbyte och samarbete* som ska finansieras med tilldelade medel för nästkommande år. Beslutade utbetalda bidrag som skulle finansieras med kommande års anslagsmedel översteg det generella bemyndigandet i anslagsförordningen, och myndigheten hade inte ett särskilt beställningsbemyndigande. Myndigheten hade därmed inte följt regelverket.

Vid våra intervjuer med representanter för Sametinget har vi fått information om att denna situation inte kommer att upprepas. Sametinget kommer i fortsättningen enbart fatta beslut om utbetalning av bidragsmedel som överensstämmer med regelverket.

5.3.3 Alternativa förbättringsförslag för främjandeanslaget

För att på ett mer långsiktigt sätt lösa problemet med den svåra uppskattningen av hur stora bidragsmedel som Sametinget enligt främjandeanslagets (uo 23, anslagsposten 1:23 ap 2 *Främjande av rennäringen*) ändamål årligen ska betala ut ser vi i vår analys några olika alternativ.

1. Ett alternativ är att myndigheten beviljas en anslagskredit som ”tar höjd” för mycket sena underlag som innebär större utbetalningar än vad som är preliminärt beräknat. Möjligen kan anslagsposten delas upp i två poster där anslagskrediten kunde kopplas till posten som avser de svårprognostiserade bidragsutbetalningarna.
2. Ett annat alternativ är att Sametinget utför mindre verksamhet under denna anslagspost. Några av myndighetens uppgifter måste i så fall tas bort eller också måste Sametinget hitta metoder för att utföra verksamheten med mindre resurser. I budgetunderlaget 2018–2020 har Sametinget redogjort för utvecklingen på tilldelat anslag och anslagsutfallet för främjandeanslaget under åren 2009–2016. De tre senaste åren har anslaget visat på ett reellt underskott på mellan 2,2 och 6,5 miljoner kronor, som har täckts upp med sent beslutade anslagskrediter. I budgetunderlaget framhåller Sametinget att vissa uppgifter i regleringsbrevet inte kommer kunna utföras om nuvarande nivå på anslagstilldelningen kvarstår de kommande åren. Vi noterar också att vissa delar i anslagsposterna på främjandeanslaget har legat oförändrade, i ett fall sedan 1996. Det har också tillförts uppgifter i regleringsbrevet utan att några ytterligare medel har tillförts. En sammanfattande iakttagelse är att Sametinget har svårt att utföra all verksamhet enligt regleringsbrevet under denna anslagspost med mindre resurser.
3. Det finns ett tredje alternativ som skulle kunna förbättra situationen för osäkerheten kring utbetalning av främst rovdjursersättningen. Utbetalning av rovdjursersättningar, som uppgick till cirka 54 miljoner kronor under 2015, skulle möjligen kunna betalas ut i början av det kommande räkenskapsåret. Det betyder att ersättningarna skulle ”rullas över” till kommande år och därmed vara inräknande i nästkommande års tilldelade anslagsmedel. Fördelen med detta skulle vara att Sametinget då har alla underlag som behövs för att göra utbetalningarna samlat och när bidragen har betalats ut så vet myndigheten hur mycket medel som finns kvar till övrig verksamhet under denna anslagspost under räkenskapsåret. Ser Sametinget att kvarvarande anslagsmedel inte kommer att räcka till för den verksamhet som ska bedrivas under resten av året ska myndigheten enligt 9 § anslagsförordningen (2011:223) snarast informera regeringen om detta och föreslå nödvändiga åtgärder. Om de stora utbetalningarna sker i början av räkenskapsåret, istället för som hittills i slutet, finns det tid att informera regeringen som då hinner vidta åtgärder under året.

Detta alternativ är förstås endast möjligt om denna förändring inte innebär några stora problem för bidragsmottagarna. De kommer att få vänta på ersättningarna längre tid än i dag och frågan är alltså vilka konsekvenser det skulle få. Det behöver utredas innan detta alternativ eventuellt skulle kunna genomföras.

4. Det fjärde alternativet är att Sametinget tilldelas mer anslagsmedel vilket möjligen kan resultera i att hela anslagsposten inte förbrukas. Regeringen bestämmer sedan i vilken mån myndigheten får behålla det eventuella anslagssparande som uppstår.

6 Slutsatser och förslag

ESV har haft i uppdrag att analysera Sametinget. I analysen har Sametingets arbete med intern styrning och kontroll och användningen av statliga medel ingått. Även förutsättningarna för myndigheten att säkerställa att verksamheten bedrivs effektivt i enlighet med gällande reglering och hur verksamheten kan effektiviseras har ingått i uppdraget.

Vår analys har utgått från sametingslagen, Sametingets instruktion och Sametingets regleringsbrev. En utgångspunkt har varit att omfattningen av det samiska självbestämmandet inte ska påverkas. En annan utgångspunkt återfinns i ett av skälen till vårt uppdrag, nämligen att Sametinget under flera år har haft problem med ekonomin. I detta kapitel redovisar vi ESV:s slutsatser och förslag. Våra förslag syftar till att verksamheten ska kunna bedrivas mer effektivt.

6.1 Sametinget är en myndighet, inte flera

Sametinget har en unik konstruktion. Riksdagen har beslutat om en konstruktion som kombinerar folkvalda ledamöter och en förvaltningsmyndighet under regeringen. Det ser ESV ingen anledning att ändra på. Samtidigt medför konstruktionen med sameting (plenum), styrelse, nämnder och kansli särskilda utmaningar för Sametinget. Ett sätt att uttrycka detta är att Sametingets folkvalda ledamöter och förvaltningsmyndigheten måste kunna samexistera. Detta är viktigt eftersom Sametinget är myndigheten i sin helhet. Det är också viktigt för omvärldens förtroende för Sametinget att visa att Sametingets olika funktioner tillsammans tar ansvar för myndigheten. Genom lyhördhet och förståelse mellan den politiska delen och kansliorganisationen ökar förutsättningarna för Sametinget att hantera sina två roller. För att undvika otydligt ansvar, dubbelt beslutsfattande och bristande budgetdisciplin behövs såväl en samsyn om ansvarsfördelningen, som en ökad dialog mellan Sametingets olika delar, det vill säga plenum, styrelse, nämnder och kansliet. Vi ser också behov av andra åtgärder, däribland förtydligad ansvarsfördelning och ändrade arbetssätt. Vi återkommer till de åtgärderna nedan.

6.2 Behov av förtydligade ansvarsförhållanden

Enligt dagens konstruktion utses sametingets (plenums) ordförande av regeringen. Det motiveras av att den allmänna regeln är att chefen för en förvaltningsmyndighet under regeringen förordnas av regeringen.⁸⁶ Plenums ordförande är alltså myndighetens chef, men utan att ha de befogenheter som vanligtvis ligger på en myndighetschef. Vår analys visar vidare att ansvaret för centrala beslut i förvaltningsmyndigheten Sametinget inte är samlat till en funktion i myndigheten,

⁸⁶ Proposition 2005/06:86 *Ett ökat samiskt inflytande*, Stockholm: Jordbruksdepartementet.

utan är enligt sametingslagen, instruktionen och arbetsordningarna fördelat mellan styrelsen, nämnderna och kanslichefen. Den formella ansvarsfördelningen kompletteras dessutom i praktiken av att beslut ibland fattas av en annan funktion än vad som anges eller att fler än en funktion beslutar i samma ärende. Ett exempel är att plenum fattar beslut i frågor som budget och budgetunderlag.

Ledningsformen för Sametinget motsvarar inte någon av de ledningsformer som räknas upp i myndighetsförordningen (2007:515). Den ansvarsfördelning mellan plenum, styrelse, nämnder och kanslichef som framkommer av sametingslagen, instruktionen och interna arbetsordningar säkerställer inte heller en tillfredsställande intern styrning och kontroll eftersom ledningsansvaret inte är samlat hos en funktion vid myndigheten. Till det ska läggas att ökade svårigheter för Sametinget att som myndighet hålla budget när beslut om budget fattas på ett sätt som inte överensstämmer med beslutad ordning. Det spridda ansvaret och de överlappande och ibland oklara ansvarsförhållanden som råder inom Sametinget bidrar till att myndigheten har svårt att uppnå en tillfredsställande intern styrning och kontroll.

ESV:s slutsats är att det finns grund för ändringar i ansvarsfördelningen, och vi återkommer nedan till de konkreta förslagen. En övergripande bedömning är att myndighetsförordningen (2007:515) i större utsträckning bör tillämpas för Sametinget. Myndigheten har i dag undantag från flera av förordningens paragrafer och ESV:s förslag nedan innebär färre undantag.

6.3 Förslag för en förbättrad intern styrning och kontroll

ESV konstaterar att Sametingets ledningsform är logisk, om än komplex och komplicerad. Den komplexa ledningsformen gör det ibland svårt att förstå vad som avses med Sametinget i lagar och andra författningar. Trots det är det ESV:s slutsats att det är möjligt för Sametinget att säkerställa en betryggande intern styrning och kontroll över verksamheten. Det förutsätter dock att Sametingets styr- och kontrollmiljö är spårbar och synbar i författningar och interna föreskrifter. Den interna styrningen och kontrollen kan också bli effektivare genom att klargöra fördelningen av beslutanderätten inom Sametinget.

6.3.1 Styrelsen bör vara myndighetsledning och kanslichefen bör vara myndighetschef

Det framgår inte av sametingslagen eller instruktionen vem som är Sametingets ledning. ESV bedömer att det försvårar ledningen av myndigheten när det inte framgår att Sametinget som förvaltningsmyndighet under regeringen har en myndighetsledning. ESV:s analys visar dock att det av fördelningen av befogenheter

och ansvar framgår att styrelsen de facto är myndighetens ledning. I syfte att göra detta klart för en var föreslår ESV en regelförändring⁸⁷ som innebär:

- att myndigheten leds av styrelsen
- att kanslichefen är myndighetens chef.

6.3.2 Styrelsen, inte kanslichefen, bör ansvara för verksamheten

Eftersom styrelsen har beslutanderätt i frågor som rör förvaltning och myndighetsutövning är det styrelsen som de facto är myndighetsledning. ESV bedömer därmed att det inte är ändamålsenligt att kanslichefen är ansvarig för verksamheten. Med ESV:s förslag nedan tydliggörs dessutom att styrelsen är myndighetens ledning. Som sådan bör styrelsen, och inte kanslichefen, ansvara för verksamheten.

Mot den bakgrunden föreslår ESV en regelförändring⁸⁸ som innebär:

- att det är styrelsen som ansvarar för verksamheten, och
- att det är styrelsen som ser till att kraven på verksamheten uppfylls.

6.3.3 Styrelsen bör ansvara för den ekonomiska förvaltningen

ESV konstaterar att det behövs ändrade rutiner för beslut om budget och budgetunderlag i Sametinget. Dagens ordning, där sametinget (plenum) fattar beslut om Sametingets budget trots att styrelsen enligt ansvarsfördelningen ska ansvara för den ekonomiska förvaltningen och fatta beslut om budgetunderlag, medför problem för myndigheten.

ESV gör bedömningen att det inte är förenligt med gällande rätt om dispositionsrätten till anslag utövas av någon annan än styrelsen eller den till vilken dispositionsrätten är delegerad. Det är således styrelsen ensam som bör ansvara för den ekonomiska förvaltningen.

Plenum bör dock involveras i beslut om Sametingets övergripande ramar. ESV föreslår därför att Sametinget, när ledamöterna sammanträder till sameting (plenum), beslutar om prioriteringen av medel inom verksamhetens finansiering. Plenums prioritering bör ske inför kommande budgetår. Därefter bör styrelsen, utifrån plenums ramar och regeringens regleringsbrev, besluta om detaljbudget.

6.3.4 Kanslichefen bör sköta den löpande förvaltningen

Det är ESV:s bedömning att kanslichefen i egenskap av myndighetens chef bör sköta den löpande förvaltningen. Det bör omfatta myndighetens arbetsgivarpolitik, medverkan i EU-arbete och annat internationellt samarbete samt allmänna uppgifter

⁸⁷ Förslag till författningsändring med anledning av regeländringen återfinns i bilaga 1.

⁸⁸ För förslag, se bilaga 1.

om verksamhetens utveckling och samarbete med myndigheter och andra. Vidare bör kanslichefen beredas möjlighet att delta i styrelsens möten, i syfte att öka insynen och möjliggöra dialog mellan myndighetens ledning (styrelsen) och myndighetschefen (kanslichefen). Det kan också bidra till att tydliggöra att Sametinget är en myndighet i sin helhet. Kanslichefen ska emellertid inte ha rösträtt vid styrelsens möten för att inte förändra styrelsens parlamentariska förankring. För ökad dialog och insyn bör kanslichefen även kunna utse annan medarbetare från kansliet att närvara i styrelsens och nämndernas möten. ESV föreslår en regelförändring⁸⁹ som innebär:

- att kanslichefen ska sköta den löpande förvaltningen enligt de direktiv och riktlinjer som styrelsen beslutar, och
- att kanslichefen och/eller den som denne utser deltar i styrelsens och nämndernas möten utan rösträtt.

6.3.5 Styrelsen bör besluta om arbetsordning och verksamhetsplan för förvaltningen

Nära knutet till den ekonomiska förvaltningen är beslut om arbetsordning och verksamhetsplan för Sametingets kansli. ESV bedömer att det finns brister i verksamhetens effektivitet när styrelsen inte ensam beslutar om verksamhetsplan för Sametinget, samt när styrelsen inte beslutar om arbetsordning för förvaltningen. ESV föreslår därför en regelförändring⁹⁰ som innebär att styrelsen beslutar om arbetsordning för förvaltningen. Arbetsordningen bör innehålla beslut om organisation, arbetsfördelning, delegering av beslutanderätt och formerna för verksamheten. Dessutom bör styrelsen besluta om en verksamhetsplan för förvaltningen. Som ESV beskrivit i kapitel 4 bör verksamhetsplanen behandlas i flera led, så att även sametinget (plenum) involveras.

6.3.6 Regeringen bör utse Sametingets kanslichef som myndighetens chef

Sametinget har som vi har visat en unik konstruktion, med folkvalda ledamöter och förvaltningsmyndighet i ett. I dag utser regeringen sametingets (plenums) ordförande, med motiveringen att regeringen enligt regel förordnar chefen för förvaltningsmyndigheter under regeringen. Sametingets (plenums) ordförande har dock inte de befogenheter som en myndighetschef vanligtvis har. Regeringens möjlighet till ansvarsutkrävande är därmed små.

Sametingets (plenum) ledamöter väljs av den samiska befolkningen i val vart fjärde år. Styrelsen väljs sedan av plenum bland sametingets ledamöter. Ansvarsutkrävande

⁸⁹ För förslag, se bilaga 1.

⁹⁰ För förslag, se bilaga 1.

av Sametingets folkvalda ledamöter sker därmed i valet till sametinget. Enligt ESV finns det därmed inget skäl för regeringen att utse någon funktion inom ett sameting (plenum). ESV bedömer att regeringen bör, i likhet med förvaltningsmyndigheterna med ledningsformen styrelse, anställa myndighetschefen inom Sametinget. I linje med regeringens tidigare resonemang⁹¹, bör regeringen, efter förslag från styrelsen, utse myndighetens chef. Enligt ESV:s förslag ovan är det kanslichefen.

Vi noterar att det finns två funktioner i Sametinget som har rollen som ordförande – sametingets (plenums) ordförande respektive styrelsens ordförande. Den interna styrningen och kontrollen försvåras när det råder oklarheter om vilken funktion som har vissa befogenheter. Rollen som sametingets (plenums) ordförande ändras också något när den, enligt ESV:s förslag, inte längre ska utses av regeringen. ESV:s slutsats är att ett titelbyte på sametingets (plenums) ordförande kan bidra till att klargöra befogenheterna och därmed underlätta myndighetens arbete med intern styrning och kontroll.

ESV föreslår en regeländring⁹² som innebär

- att sametingets (plenums) ordförande benämns talman
- att regeringen upphör med att förordna sametingets (plenums) ordförande (talman)
- att regeringen, efter förslag från Sametingets styrelse, anställer Sametingets kanslichef.

6.3.7 Sametinget bör redovisa insatser som säkerställer en effektiv intern styrning och kontroll

Sametinget ska enligt regleringsbrevet fyra gånger per år redovisa myndighetens interna styrning och kontroll till regeringen. ESV bedömer att Sametingets redovisning av insatser är otillräcklig för regeringens prövning, uppföljning och budgetering av verksamheten. ESV föreslår att Sametinget utvecklar sin redovisning av insatser för att säkerställa en effektiv intern styrning och kontroll genom att inkludera fler uppgifter i redovisningen. Till exempel bör redovisningen utvecklas med vad myndigheten vidtar som förbättrar myndighetens interna styrning och kontroll. Det kan vara att redovisa åtgärder med anledning av internrevisionens iakttagelser och rekommendationer, Riksrevisionens revisionsrapporter och invändning i revisionsberättelsen, samt all annan inspektion eller granskning av verksamheten. Det kan också handla om åtgärder med anledning av att Sametinget har uppdaterat sin riskanalys. I bilaga 2 finns exempel på hur redovisningen kan utvecklas.

⁹¹ Proposition 2005/06:86 *Ett ökat samiskt inflytande*, Stockholm: Jordbruksdepartementet.

⁹² För förslag, se bilaga 1.

6.3.8 Sametingets internrevision bör vara del av styrelsens arbete

Vår analys visar att Sametinget enligt sin instruktion ska ha internrevision eftersom myndigheten hanterar EU-medel. I dag är det Statens Jordbruksverk som står för internrevisionen. Sametingets styrelse är inte involverad på brukligt sätt i internrevisionens arbete, utan det är kansliet som hanterar dessa frågor. ESV föreslår att styrelsen tar ansvar för internrevisionen och börjar besluta riktlinjer och revisionsplan för internrevisionen samt om åtgärder med anledning av iakttagelser och rekommendationer från internrevision.

6.4 Förslag om Sametingets förvaltningskostnader och sakanslag

Sametinget disponerar fyra anslag med totalt åtta anslagsposter under tre olika utgiftsområden på statens budget. I kapitel 5 har vi redogjort för hur Sametinget hanterar redovisningen av administrativa kostnader på sina olika anslagsposter samt för de problem som vi har iakttagit och som är kopplade till myndighetens anslag 1:23 (från och med 2017 anslag 1:22), *Främjande av rennäringen m.m.* (främjandeanslaget).

6.4.1 Förvaltningskostnaderna påverkar utrymmet för sakverksamheten

Enligt Sametingets inrapportering till statsredovisningssystemet Hermes per 30 november 2016 utgör myndighetens totala verksamhetskostnader för årets elva månader totalt drygt 60 miljoner kronor. Detta kan jämföras med det anslag som betraktas som Sametingets förvaltningsanslag, anslag 3:1 ap 1 som för hela 2016 är drygt 39 miljoner kronor. Myndighetens förvaltningsanslag utgör således drygt 60 procent av myndighetens totala verksamhetskostnader.

Vår analys visar också att stora delar av myndighetens förvaltningskostnader redovisas mot sakanslag. Det här betyder att fem sakanslagsposter där det redovisas förvaltningskostnader med tiden inte kompenseras. En förklaring till det är att lönekostnader och vissa hyreskostnader blir dyrare med åren samtidigt som det inte tas någon hänsyn till detta vid beräkning av anslagstilldelningen för dessa sakanslag. En slutsats blir därmed att Sametinget under den senaste tioårsperioden i praktiken succesivt fått en minskad anslagstilldelning på fem sakanslagsposter.

6.4.2 Förvaltningskostnaderna kan renodlas på två sätt

ESV drar också slutsatsen att det finns otydligheter i Sametingets regleringsbrev kring vilka, och hur stora, förvaltningskostnader som får belasta myndighetens olika sakanslag. Om regeringen anser att redovisningen av förvaltningskostnader ska renodlas ser ESV i huvudsak två olika alternativ.

Det *första alternativet* är att direkta kostnader i form av lön, sociala avgifter och hyreskostnader överförs från sakanslagen till förvaltningsanslaget. Vi är medvetna om att i de fall regeringen gör en sådan överföring brukar det innebära att de anslagsmedel som överförs från ett sakanslag till ett förvaltningsanslag reduceras med cirka 20 procent. Detta görs för att möta framtida pris- och löneuppräknings effekter som görs varje år på främst löner, sociala avgifter och hyreskostnader på främst förvaltningsanslag. ESV konstaterar att Sametinget i dag har ett ansträngt finansiellt läge och att överföra förvaltningskostnader från sakanslagen genom att räkna ner dem ser vi därför inte som ett reellt alternativ.

Vi konstaterar dock att eftersom förvaltningskostnader i form av löner, sociala avgifter och hyreskostnader har redovisats mot Sametingets sakanslag under cirka tio års tid har Sametingets sakanslag i praktiken minskat under dessa år. Om regeringen bedömer att den större delen av Sametingets förvaltningskostnader på sakanslagen bör överföras till förvaltningsanslaget kan det ses som rimligt att förvaltningsanslaget ökas med de reella anslagsminskningar som skett under denna tioårsperiod.

Det *andra alternativet* är att regeringen i de finansiella villkoren i regleringsbrevet bestämmer en beloppsgräns, det vill säga ett takbelopp, för förvaltningskostnader på de olika anslagsposterna som hör till sakanslagen. Ett sådant tillvägagångssätt skulle enligt Sametinget kunna innebära en konflikt med det samiska självbestämmandet.

Detta alternativ skulle också kunna användas i kombination med det första alternativet där de största förvaltningskostnaderna överförs till förvaltningsanslaget. För resterande förvaltningskostnader kan regeringen vid behov besluta om ett takbelopp per sakanslag.

6.5 Långsiktig lösning för främjandeanslaget

Sametingets beloppsmässigt största anslagspost är *Främjande av rennäringen* (främjandeanslaget) som 2016 motsvarade knappt 108 miljoner kronor. Cirka 75 procent av anslagsmedlen avser ersättningar och bidrag till enskilda, som Sametinget är skyldig att betala ut. Vår analys av främjandeanslaget visar att det är många faktorer som påverkar de bidrag och ersättningar som redovisas mot denna anslagspost och som Sametinget själv har svårt att påverka. Det är såväl faktorer som klimat och förekomsten av rovdjur, som det faktum att myndigheten måste invänta sena underlag från andra aktörer. Följden blir att det är svårt att planera och genomföra övrig verksamhet som finansieras av anslagsposten. Riksrevisionen har också i sin årliga revision lämnat revisionsberättelse med reservation som rör främjandeanslaget.

ESV konstaterar att det finns behov av en långsiktig lösning för att ge myndigheten bättre förutsättningar att planera och genomföra verksamheten. I ESV:s analys har vi identifierat fyra alternativa lösningar för att förbättra situationen:

- Anslagskredit som motsvarar osäkerheten i omvärldsfaktorer och de sena underlagen
- Mindre verksamhet genomförs under anslaget
- Rovdjursersättningar betalas ut tidig nästföljande år för att möjliggöra att åtgärder kan vidtas under året
- Anslaget utökas

ESV bedömer att alternativet med en tillräckligt stor anslagskredit är det alternativ som borde vara enklast att genomföra. Möjligen kan anslagsposten delas upp i två poster där anslagskrediten kunde kopplas till posten som avser de svårprognostiserade bidragsutbetalningarna.

Alternativet med mindre verksamhet skulle enligt ESV innebära att regeringen beslutar om färre uppgifter för Sametinget under främjandeanslaget.

Förändrad tidpunkt för utbetalning av rovdjursersättningen skulle förbättra möjligheten att planera och genomföra den övriga verksamhet som finansieras av anslagsposten. En förutsättning med alternativet är dock att konsekvenserna för bidragsmottagarna utreds.

Om regeringen vill utöka anslagsposten, finns alltid möjligheten för regeringen att begära tillbaka det eventuella anslagssparande som uppstår.

6.6 Utveckla de folkvalda ledamöternas roll inom Sametinget

Det ligger i politikerrollen att fatta beslut om mål, riktlinjer och prioriteringar för verksamheten. Det gäller även för Sametinget inom det uppdrag som riksdag och regering gett myndigheten. ESV bedömer därför att det politiska beslutsfattandet inom Sametinget bör utvecklas till mer av beslut om mål, ramar och riktlinjer. Sametinget (plenum) har det övergripande ansvaret att fatta beslut om övergripande mål och ramar för verksamheten. Därefter bör styrelse och nämnder besluta om mer konkreta prioriteringar inom respektive område. Genom att politiken ger riktlinjer för verksamheten kan ärenden som rör enskilda delegeras till kansliorganisationen, samtidigt som verksamheten effektiviseras. En sådan utveckling kan också vara positiv för den enskildes rättssäkerhet.

Sametinget kan fastställa de mål myndigheten önskar så länge som målen inte står i strid med målet för utgiftsområdet eller andra mål som framgår av författningar och regeringsbeslut. Av sametingslagen framgår att Sametinget ska fastställa mål för

språkarbetet. Eftersom Sametinget har fler uppgifter än språkarbete, föreslår ESV att Sametingets uppgift ändras till att besluta om riktlinjer för kulturarbetet i vid mening, det vill säga det som inkluderar traditionell samisk kunskap, samiska språk och traditionella samiska näringar. ESV föreslår därför en regeländring⁹³ som innebär att Sametinget ska fastställa riktlinjer för arbetet med att verka för och främja en levande samisk kultur.

ESV föreslår vidare att förtroendevalda i Sametingets plenum, styrelse och nämnder erbjuds anpassade utbildningar. Utbildningen bör omfatta Sametingets ledningsform och vad det innebär att Sametinget är en statlig myndighet. Områden som intern styrning och kontroll, hur olika anslag kan och får användas samt vilka befogenheter och ansvar som följer med uppdrag i plenum, styrelse respektive nämnd bör ingå. Utbildningens utformning bör anpassas till innehåll och omfattning för Sametingets olika folkvalda befattningar. ESV bedömer att utbildningarna bör ges redan i början av den nya mandatperiod som inleds 2017 och att utbildningarna bör ges återkommande.

⁹³ För förslag, se bilaga 1.

Referenser

Lagar och förordningar

Sametingslag (1992:1433)

Anslagsförordning (2011:223)

Donationsförordning (1998:140)

Förordning (1993:1138) om hantering av statliga fordringar

Förordning (2000:606) om myndigheters bokföring

Förordning (2002:831) om myndigheters rätt till kompensation för ingående mervärdesskatt

Förordning (2006:1097) om statliga myndigheters betalningar och medelsförvaltning

Förordning (2007:603) om intern styrning och kontroll

Förordning (2009:1395) med instruktion för Sametinget

Förordning (2009:1464) med instruktion för Statens jordbruksverk

Kapitalförsörjningsförordning (2001:210)

Myndighetsförordning (2007:515)

Rapporter m.m.

Ekelöw Infosecurity, 2009 Hot- och riskanalys - Sametinget. 2009-12-09.

ESV 2012:17, *Handledning. Samarbete om risker i verksamheten*, Stockholm

ESV 2012:46, *Handledning. Ansvar för intern styrning och kontroll. Ansvar enligt myndighetsförordningen och förordningen om årsredovisning och budgetunderlag*, Stockholm

ESV 2012:47, *Handledning. Att hantera verksamhetsrisker*, Stockholm

ESV 2014:1, *Handledning. Statlig internrevision för myndighetsledningar*, Stockholm

ESV, *Revisionsrapport avseende systemgranskning av Sametinget*, 2014-09-17, dnr 6.2-549/2014

ESV 2015:30, *En introduktion till den statliga internrevisionen*, Stockholm

ESV 2016:50, *Hur finansierar statliga myndigheter sin verksamhet?*, Stockholm

Hermes, Inrapportering för Sametinget anslag S-kod 01a–11a 2016

Lawrence, R, & Mörkenstam, U, Självbestämmande genom myndighetsutövning? Sametingets dubbla roller, *Statsvetenskaplig tidskrift*, årgång 114, 2012/2: 207–239.

Proposition 1992/93:32 *om samerna och samisk kultur m.m.*, Stockholm: Utbildnings-, Jordbruks- och Kulturdepartementen

Proposition 2005/06:86 *Ett ökat samiskt inflytande*, Stockholm: Jordbruksdepartementet

Proposition 2008/09:158 *Från erkännande till egenmakt. Regeringens strategi för de nationella minoriteterna*, Stockholm: Integrations- och jämställdhetsdepartementet

Proposition 2016/17:1, *Budgetpropositionen för 2017*, Stockholm: Finansdepartementet

Regeringsbeslut 4, Ku2015/02905/LS (delvis), *Regleringsbrev för budgetåret 2016 avseende Sametinget*, Kulturdepartementet, 2015-12-10

Regeringsbeslut 26, Ku2015/02167/DISK Ku2015/02905/LS (delvis), *Regleringsbrev för budgetåret 2016 avseende anslagen 7:1 och 7:2 Åtgärder för nationella minoriteter respektive Åtgärder för den nationella minoriteten romer*, Kulturdepartementet, 2015-12-17

Regeringsbeslut IV 10, N2015/08978/FJR, N2015/08902/KLS (delvis), *Regleringsbrev för budgetåret 2016 avseende anslag 1:23 Främjande av rennäringen m.m. inom utgiftsområde 23 Areella näringar, landsbygd och livsmedel*, Näringsdepartementet, 2015-12-18

Regeringsbeslut IV 9 N2016/06966/SUN, *Regleringsbrev för budgetåret 2016 avseende anslag 1:23 Främjande av rennäringen m.m. inom utgiftsområde 23 Areella näringar, landsbygd och livsmedel*, Näringsdepartementet, 2016-12-14

Regeringsbeslut 5, Ku2016/02297/DISK, *Uppdrag till Ekonomistyrningsverket att analysera Sametinget*, Kulturdepartementet, 2016-10-13

Regeringsbeslut 15, Ku2016/02713/LS (delvis) och Ku2016/02761/LS (delvis), *Regleringsbrev för budgetåret 2017 avseende Sametinget*, Kulturdepartementet, 2016-12-14

Sametinget, *Arbetsordning för Sametingets styrelse och nämnder, beslutad av plenum den 23-26 oktober 2012*, Kiruna

Sametinget, *Budgetunderlag 2018–2020*, beslutad i styrelsen 2017-01-17.

Sametinget, *Kansliordning. Kansliets organisation, ansvar och befogenheter, beslutad den 19 december 2013*, Kiruna

Sametinget, *Redovisning av effektiv intern styrning och kontroll enligt regleringsbrev för budgetåret 2016 avseende Sametinget* (dnr 1.2.7-2016-349), daterade 2016-02-29, 2016-07-05, 2016-09-30 och 2016-11-30

Sametinget, *Riktlinjer för förvaltningskostnader*, 2016-09-01, Kiruna

Sametinget, *Sametingsordningen. Regler för arbetet i plenum. Senast antagen av plenum den 17–19 februari 2015*, Kiruna

Sametinget, 2016, *Verksamhetsplan*, Kiruna

Sametinget, 2016 *Årsredovisning 2015*, Kiruna

Sametingets webbplats ”Sametingets politiker”,
https://www.sametinget.se/1046?group_id=47 (hämtade 2016-12-20)

Sametingets webbplats ”Plenum”, <https://www.sametinget.se/plenum> (hämtad 2017-01-11)

Sametingets webbplats, ”Politiska ställningstaganden”
<https://www.sametinget.se/74225> (hämtad 2017-01-17)

Statskontoret 2010:15, *Myndighetsanalys av Sametinget*, Stockholm.

Intervjuer

Kultur- och Näringsdepartementen, 2016-11-10 och 2017-01-16

Riksrevisionens årliga revisionsteam för Sametinget, 2016-12-02

Sametingets kanslichef, 2016-11-16 och 2016-12-15

Sametingets kanslichef och ekonomichef ,2016-11-29 och 2016-12-14

Sametingets styrelseordförande, 2016-11-29

Sametingets avdelningschef Samiska näringar, miljö & samhälle, 2016-12-07

Sametingets styrelse, 2016-12-08

Sametingets controller, 2016-12-14

Sametingets avdelningschef Språk & kultur, 2016-12-14

Sametingets verksjurist, 2016-12-15

Bilaga 1 Förslag till författningsändringar

Sametingslag (1992:1433)

2 kap 1 § 3

Nuvarande lydelse	Föreslagen lydelse
3. fastställa <i>mål</i> för och <i>leda det samiska språkarbetet</i> ,	3. fastställa <i>riktlinjer</i> för <i>arbetet med att verka för och främja en levande samisk kultur</i> ,

Se kapitel 4.4.5 Att styra med mål i verksamheten samt kapitel 6.6 Utveckla de folkvalda ledamöternas roll inom Sametinget.

2 kap 1 a § andra stycket

Nuvarande lydelse	Föreslagen lydelse
<i>Efter förslag av Sametinget förordnar regeringen ordförande</i> i Sametinget. <i>Ordföranden skall utses</i> bland tingets ledamöter. Sametinget väljer en eller flera vice <i>ordförande</i> bland ledamöterna. Sametinget får återkalla vice <i>ordförandes</i> uppdrag.	Sametinget <i>väljer talman</i> i Sametinget. <i>Talmannen ska utses</i> bland tingets ledamöter. Sametinget väljer en eller flera vice <i>talmän</i> bland ledamöterna. Sametinget får återkalla <i>talmannens och vice talmännens</i> uppdrag.

Se kapitel 4.4.6 Regeringens utnämningssmakt över Sametinget och kapitel 6.3.6 Regeringen bör utse Sametingets kanslichef som myndighetens chef.

Förordning (2009:1395) med instruktion för Sametinget

7 §

Nuvarande lydelse	Föreslagen lydelse
Sametinget ska ha ett kansli som leds av en chef. Kanslichefen får inte samtidigt vara ledamot eller ersättare i Sametinget, Sametingets styrelse eller	Sametinget ska ha ett kansli som leds av en chef. Kanslichefen får inte samtidigt vara ledamot eller ersättare i Sametinget, Sametingets styrelse eller

någon av de nämnder som avses i 2 kap. 5 § sametingslagen (1992:1433).	någon av de nämnder som avses i 2 kap. 5 § sametingslagen (1992:1433).
	<i>Kanslichefen och/eller den som denne utser deltar i styrelsens och nämndernas möten utan rösträtt.</i>

Se kapitel 4.4.8 Kanslichefen är i praktiken myndighetschef och kapitel 6.3.4 Kanslichefen bör sköta den löpande förvaltningen.

8 §

Nuvarande lydelse	Föreslagen lydelse
	<i>Sametinget leds av en styrelse.</i>
Sametingets styrelse har de uppgifter som framgår av 2 kap. 4 § sametingslagen (1992:1433).	Sametingets styrelse har de uppgifter som framgår av 2 kap. 4 § sametingslagen (1992:1433).
<i>Sametingets styrelse ska pröva om myndighetens verksamhet bedrivs effektivt och i överensstämmelse med syftet med verksamheten. Styrelsen beslutar om</i> 1. myndighetens årsredovisning, delårsrapport och budgetunderlag samt säkerställer att det vid myndigheten finns en intern styrning och kontroll som fungerar på ett betryggande sätt, 2. riktlinjer och revisionsplan för internrevisionen samt åtgärder med anledning av internrevisionens iakttagelser och rekommendationer enligt 10 § internrevisionsförordningen (2006:1228), <i>samt</i> 3. sådana föreskrifter som riktar sig till enskilda, kommuner eller landsting	Styrelsen beslutar om 1. myndighetens årsredovisning, delårsrapport och budgetunderlag samt säkerställer att det vid myndigheten finns en intern styrning och kontroll som fungerar på ett betryggande sätt, 2. riktlinjer och revisionsplan för internrevisionen samt åtgärder med anledning av internrevisionens iakttagelser och rekommendationer enligt 10 § internrevisionsförordningen (2006:1228), 3. sådana föreskrifter som riktar sig till enskilda, kommuner eller landsting
	<i>Styrelsen ska se till att regeringen får det underlag som den behöver för att ta ställning till omfattningen och</i>

	<i>inriktningen av myndighetens verksamhet.</i>
--	---

Se kapitel 4.4.7 Styrelsen är i praktiken myndighetsledning för Sametinget och kapitel 4.4.3 Verksamhetsplan och fördelning av medel. Se även kapitel 6.3.1 Styrelsen bör vara myndighetsledning och kanslichefen bör vara myndighetschef och kapitel 6.3.2 Styrelsen, inte kanslichefen, bör ansvara för verksamheten.

9 §

Nuvarande lydelse	Föreslagen lydelse
<p>Sametingets styrelse beslutar om åtgärder med anledning av Riksrevisionens revisionsrapporter.</p> <p><i>Om Riksrevisionens revisionsberättelse över myndighetens årsredovisning innehåller någon invändning, ska Sametingets styrelse redovisa för regeringen vilka åtgärder myndigheten har vidtagit eller avser att vidta med anledning av invändningen.</i></p> <p><i>Redovisningen ska lämnas inom en månad efter det att revisionsberättelsen överlämnats.</i></p>	<p>Sametingets styrelse beslutar om åtgärder med anledning av Riksrevisionens revisionsrapporter.</p>

Som myndighetsledning ansvarar styrelsen för 28 § myndighetsförordningen om revisionsberättelse.

9 §

Nuvarande lydelse	Föreslagen lydelse
<p><i>Sametingets styrelse ska senast den 1 mars varje år till Justitiekanslern lämna över en förteckning över de ärenden som hade kommit in före den 1 juli föregående år men som inte hade avgjorts vid årets utgång. Justitiekanslern får i det enskilda fallet</i></p>	

<i>besluta om undantag från första stycket.</i>	
---	--

Som myndighetsledning ansvarar styrelsen för verksamheten inför regeringen och i detta ingår 29 § myndighetsförordningen om ärendeförteckning.

11 §

Nuvarande lydelse	Föreslagen lydelse
<i>Kanslichefen ansvarar för myndighetens verksamhet 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.</i>	
	<i>Kanslichefen är myndighetens chef.</i>
<i>Kanslichefen ska dessutom se till att regeringen får det underlag som den behöver för att ta ställning till omfattningen och inriktningen av myndighetens verksamhet.</i>	

Se kapitel 4.4.8 Kanslichefen är i praktiken myndighetschef. Se även kapitel 6.3.1 Styrelsen bör vara myndighetsledning och kanslichefen bör vara myndighetschef samt kapitel 6.3.4 Kanslichefen bör sköta den löpande förvaltningen.

12 §

Nuvarande lydelse	Föreslagen lydelse
<i>Kanslichefen ska hålla Sametingets styrelse informerad om myndighetens verksamhet, förse styrelsen med underlag för beslut och verkställa styrelsens beslut.</i>	

Som myndighetschef har kanslichefen de uppgifter som följer av 13 § myndighetsförordningen.

Se kapitel 4.4.8 Kanslichefen är i praktiken myndighetschef och kapitel 6.3.4 Kanslichefen bör sköta den löpande förvaltningen.

13 §

Nuvarande lydelse	Föreslagen lydelse
<i>Kanslichefen har det ansvar och de uppgifter som följer av 6, 7, 8 och 19 §§ myndighetsförordningen (2007:515).</i>	<i>Styrelsen föreslår regeringen en kanslichef för myndigheten.</i>

Som myndighetschef har kanslichefen de uppgifter som följer av 8 § myndighetsförordningen om arbetsgivarpolitiken. 19 § om kostnadsmässiga konsekvenser omfattas av ansvaret för verksamheten som tillhör myndighetsledningen.

14 §

Nuvarande lydelse	Föreslagen lydelse
<i>Sametinget ska i en arbetsordning besluta de föreskrifter som behövs om Sametingets organisation och formerna för myndighetens verksamhet.</i>	

Som myndighetsledningen har styrelsen de uppgifter som följer av 4 § myndighetsförordningen om arbetsordning.

Se kapitel 4.4.4 Arbetsordning för förvaltningen och kapitel 6.3.5 Styrelsen bör besluta om arbetsordning och verksamhetsplan för förvaltningen.

18 §

Nuvarande lydelse	Föreslagen lydelse
Följande bestämmelser i myndighetsförordningen (2007:515) ska inte tillämpas på Sametinget:	Följande bestämmelser i myndighetsförordningen (2007:515) ska inte tillämpas på Sametinget:

<ul style="list-style-type: none"> – 2–4 §§ om myndighetens ledning, – 5 § om delegering, – 9–18 §§ om enrådighetsmyndigheter, styrelsemyndigheter och nämndmyndigheter, – 20 § om föredragning, – 22–24 §§ om anställningar och uppdrag, – 28 § om åtgärder med anledning av Riksrevisionens revisionsberättelse, och – 29 § om ärendeförteckning. 	<ul style="list-style-type: none"> – 10 § om styrelsemyndigheter, och – 22 § om uppdrag.
--	--

Några av de undantag från myndighetsförordningen som tidigare gällde för Sametinget är inte längre motiverade, om Sametinget enligt ESV:s förslag leds av en styrelse. Det gäller 9 § om insynsråd och 14-18 §§ om särskilda bestämmelser för nämndmyndigheter.

Med ESV:s förslag att kanslichefen är myndighetens chef och anställs av regeringen, och då behövs inget undantag från 23-24 §§ myndighetsförordningen.

Bilaga 2 Förslag till Redovisning och redogörelse med särskild belysning

Insatser som vidtagits för att säkerställa en effektiv intern styrning och kontroll

För att säkerställa att det vid myndigheten finns en intern styrning och kontroll som fungerar på ett betryggande sätt har Sametinget beslutat om följande åtgärder med anledning av:

- 1 iakttagelser och rekommendationer från: internrevision/revision av EU-medel/årlig revision/myndighetsanalys/EA-värdering/effektivitetsrevision/inspektion av myndighetens arkiv etc:
–
- 2 uppdaterad riskanalys för: att inte fullgöra ansvaret för verksamheten/skador eller förluster/sårbarhet eller sådana hot som synnerligen allvarligt kan försämra förmågan:
–
- 3 löpande uppföljning i övrigt:
–

Särskild belysning av Sametingets ekonomi

För att tillgodose kravet på god utgiftskontroll har Sametinget xx-xx-xx följt upp utfall och gjort prognos på utfall av anslagsposterna. Med anledning av prognosen bedömer Sametinget att det anslag som myndigheten disponerar är tillräckliga.

(*alternativt*) Med anledning av prognosen bedömer Sametinget att det finns risk för att anslagsposten xx är otillräckligt. Skälen till bedömningen är:

–

Sametinget har informerat regeringen xx-xx-xx med förslag om åtgärder för att minska risken för överskridande.

Särskild belysning av Sametingets kompetensförsörjning

Sametinget har vidtagit följande åtgärder för att säkerställa att kompetens finns för att fullgöra myndighetens uppgifter. De åtgärder Sametinget vidtagit för att attrahera/rekrytera/utveckla/behålla/avveckla/överföra kompetens är:

–

Ordlista

brist i intern styrning och kontroll

Ett förhållande som innebär att processen för intern styrning och kontroll inte fungerar på ett betryggande sätt

förvaltningsanslag

Anslag som i huvudsak är avsedda för förvaltningsändamål

internrevision

Med internrevision inom statlig förvaltning under regeringen avses självständig granskning och förslag till förbättringar av processen för intern styrning och kontroll. Granskningen innefattar momenten riskanalys, kontrollåtgärd, uppföljning och dokumentation inom den interna styrningen och kontrollen

intern styrning och kontroll

En process inom statlig förvaltning under regeringen som syftar till att myndigheten med rimlig säkerhet fullgör de krav⁹⁴ som ingår i myndighetsledningens ansvar för verksamheten inför regeringen

kontrollåtgärd

Aktiviteter för att hantera risker i verksamheten

riskhantering

Riskhantering inom statlig förvaltning under regeringen innebär att genom riskanalys identifiera de omständigheter som utgör risk för att de krav (om effektiv, rättsenlig, transparent och god hushållning) som ingår i ansvaret för verksamheten inte fullgörs samt att åtgärder vidtas som är nödvändiga för att kraven ska fullgöras med rimlig säkerhet

risk i verksamheten

En omständighet (förhållande eller händelse) som innebär att myndighetsledningen inte (med rimlig säkerhet) kan fullgöra sitt ansvar

sakanslag

Anslag som är avsedda för andra ändamål än förvaltningsändamål, främst för utgifter för bidrag och anslagsfinansierade investeringar

⁹⁴ Kraven handlar om effektiv verksamhet, att verksamheten bedrivs inom gällande rätt, rättvisande och tillförlitligt redovisad verksamhet samt verksamhet med god hushållning.

Sametinget

Myndigheten Sametinget

sametinget (plenum)

Den folkvalda församlingen (31 ledamöter) i Sametinget

ESV gör Sverige rikare

- Vi har kontroll på statens finanser, utvecklar ekonomistyrningen och granskar Sveriges EU-medel.
- Vi arbetar i nära samverkan med Regeringskansliet och myndigheterna.