

Revision av livsmedelskedjans kontrollmyndigheter

*Betänkande av Utredningen om revision av livs-
medelskedjans kontrollmyndigheter*

Stockholm 2011



STATENS OFFENTLIGA
UTREDNINGAR

SOU 2011:23

SOU och Ds kan köpas från Fritzes kundtjänst. För remissutsändningar av SOU och Ds svarar Fritzes Offentliga Publikationer på uppdrag av Regeringskansliets förvaltningsavdelning.

Beställningsadress:
Fritzes kundtjänst
106 47 Stockholm
Orderfax: 08-598 191 91
Ordertel: 08-598 191 90
E-post: order.fritzes@nj.se
Internet: www.fritzes.se

Svara på remiss. Hur och varför. Statsrådsberedningen (SB PM 2003:2, reviderad 2009-05-02)
– En liten broschyr som underlättar arbetet för den som ska svara på remiss.
Broschyren är gratis och kan laddas ner eller beställas på
<http://www.regeringen.se/remiss>

Textbearbetning och layout har utförts av Regeringskansliet, FA/kommittéservice.

Tryckt av Elanders Sverige AB.
Stockholm 2011

ISBN 978-91-38-23549-2
ISSN 0375-250X

Till statsrådet och chefen för Landsbygdsdepartementet

Regeringen beslutade den 17 juni 2010 att tillkalla en särskild utredare med uppgift att föreslå organisation och arbetsformer för revision av livsmedelskedjans kontrollmyndigheter (Utredningen om revision av livsmedelskedjans kontrollmyndigheter, Jo 2010:01). Till utredare utsågs generaldirektör Dag von Schantz. Den 4 oktober 2010 förordnades ämnesrådet Ingrid Strömberg som ny utredare.

Utredaren överlämnar härmed betänkandet Revision av livsmedelskedjans kontrollmyndigheter (SOU 2011:23).

Utredningsuppdraget är därmed slutfört.

Stockholm i mars 2011.

Innehåll

Sammanfattning	9
Summary	13
1 Utredningsuppdraget och dess genomförande	17
2 Offentlig kontroll	19
2.1 Offentlig kontroll	19
2.2 Organisationen av offentlig kontroll i Sverige.....	20
3 Revision av offentlig kontroll	23
3.1 Kravet på revision	23
3.2 Riktlinjer för revisionsarbetet	24
3.3 Svensk tillämpning av revisioner	26
4 Problembild.....	31
5 Revisionssystem.....	33
5.1 Komponenter i ett revisionssystem	33
5.2 Revisionssystem i andra länder	35
6 Utgångspunkter för ett svenskt revisionssystem	39
6.1 Krav och utgångspunkter	39

6.2	Några alternativa modeller.....	40
7	Överväganden och förslag	49
7.1	Övergripande bedömning.....	49
7.2	Revisionskrav på kontrollmyndigheterna.....	50
7.3	Centrala kontrollmyndigheter har ett löpande ledningsansvar.....	51
7.4	Nationell samordning av revisionsarbetet	53
7.5	Centrala revisioner	58
7.6	Utvecklingsinsatser	60
7.7	Övervakning av revisionsarbetet	62
7.8	Genomförande.....	62
8	Behovet av författningsreglering	65
8.1	Kontrollmyndigheternas revision.....	65
8.2	De centrala kontrollmyndigheternas lednings- och samordningsansvar	65
8.3	Nationellt samordningsansvar för revisionsfrågor.....	66
8.4	Övriga frågor	67
9	Konsekvenser av förslagen	69
9.1	Konsekvenser för kontrollmyndigheterna.....	69
9.2	Kostnadskonsekvenser och finansiering.....	70
9.3	Övriga konsekvenser av förslagen.....	72
10	Övriga frågor	73

Bilagor

Bilaga 1	Kommittédirektiv.....	75
Bilaga 2	Kommissionens riktlinjer för revision	81

Sammanfattning

Uppdrag

Utredningens uppdrag har varit att lämna förslag till hur revisioner av den offentliga kontrollen i livsmedelskedjan ska bedrivas och organiseras för att uppfylla de krav som EU ställer på oberoende granskningar av kontrollen.

Utredningen ska enligt direktiven lämna förslag till organisation och ansvarsfördelning för revisionsverksamheten och lämna de förslag till författningsändringar som utredarens övriga förslag leder till, liksom beräkna de eventuella kostnader för stat och kommun som uppkommer med anledning av utredarens förslag.

Övergripande bedömning och problembild

Utredningens övergripande bedömning är det svenska revisions-systemet uppvisar stora brister. Problembilden är i korthet följande:

- Avsaknaden av en heltäckande och nationellt övergripande planering, ledning och övervakning av revisionsarbetet.
- Brister i omfattning och kvalitet av revisioner samt i dokumentation och information om revisionsresultat.
- Oklarheter och otydligheter i ansvar och uppgifter i kontrollorganisationen. Svag samordning mellan myndigheter på central nivå.
- Brister i stöd och vägledning till kontrollmyndigheterna och begränsade insatser för utveckling i metod- och kompetensfrågor.

Utgångsläget är en stor och geografiskt spridd kontrollorganisation, med över 280 kontrollmyndigheter på olika nivåer i förvaltningen. Vidare finns två centrala myndigheter med uppdelade kompetensområden i livsmedelskedjan.

Utredningens bedömning är att det därför inte är lämpligt att genomföra förändringar som ytterligare komplicerar kontrollorganisationen. Förslagen inriktas i stället på åtgärder som syftar till att stärka samordningen av revisionsarbetet på nationell nivå och skapa goda förutsättningar för en utveckling av revisionsarbetet hos kontrollmyndigheterna. Bedömningen är att en kombination av olika åtgärder och insatser kommer att behövas under en längre tid för att bygga upp ett fungerande och heltäckande revisionssystem.

Kontrollmyndigheterna ska utföra revision

Utredningen föreslår att grunden i revisionssystemet fortsatt utgörs av den revision som varje kontrollmyndighet enligt EU:s kontrollförordning är skyldig att utföra. Den nuvarande ordningen behöver dock utvecklas och stärkas på flera områden. För det första behövs ett stärkt stöd och vägledning i revisionsarbetet från de centrala kontrollmyndigheterna. Särskilda utvecklingsinsatser behövs för att stärka metodik och kompetens i utförandet av revisionsarbetet. Det är också angeläget att stödja ett ökat samarbete mellan myndigheterna i revisionsarbetet.

Centrala myndigheter har samordningsansvar

De centrala kontrollmyndigheterna Livsmedelsverket och Jordbruksverket har ett löpande ansvar för ledning, samordning och uppföljning av kontrollarbetet. Samordningsansvaret bör även omfatta de regionala och lokala myndigheternas utförande av revisioner. Innebörden av de centrala myndigheternas samordningsansvar föreslås förtydligas i myndigheternas instruktioner.

Nationell samordning av revisionsarbetet

Den övergripande planeringen, ledningen och uppföljningen av revisionsarbetet på nationell nivå behöver stärkas. Utredningen föreslår att regeringen utser en av de centrala myndigheterna som ansvarig för att samordna det nationella revisionsarbetet och inrätta en samrådsfunktion – ett revisionsråd – för samverkan med övriga myndigheter. Revisionsrådet leds av en ordförande som kan utses av regeringen. Rådet bör även kunna ha externa deltagare.

I uppdraget ingår följande uppgifter:

- utarbeta en flerårig nationell revisionsplan omfattande hela kontrollsystemet och hela livsmedelskedjan,
- övervaka revisionsarbetet nationellt, analysera och bedöma resultat,
- samordna och initiera gemensamma insatser,
- samlad analys och bedömning av kontrollsystemet.

Revisionsrådet ska rapportera till regeringen två gånger per år och i övrigt verka för en gemensam struktur för spridning av revisionsresultat och information om kontrollarbetet till berörda myndigheter.

Centrala revisioner

Centrala revisioner behöver utvecklas i syfte att kunna genomföra övergripande granskningar av kontrollsystemet. De centrala revisionerna planeras och genomförs inom ramen för myndigheternas samarbete i revisionsrådet.

Fokus i de centralt initierade revisionerna föreslås ligga på övergripande frågor eller riskområden i hela kontrollsystemet eller valda tematiska granskningar eller andra områden som bedöms angelägna. Möjligheten bör också finnas att genomföra viss systemrevision, dvs. granskningar av utvalda kontrollmyndigheternas revisionsarbete.

Utvecklingsinsatser

Konkreta utvecklingsinsatser behövs för att förbättra förutsättningarna för kontrollmyndigheterna att utföra revisioner med god kvalitet och enhetlighet. Utvecklingsinsatserna föreslås genomföras av revisionsrådet och inriktas på följande områden:

- information, kommunikation,
- kompetensåtgärder, kurser, seminarier,
- metodstöd och metodutveckling,
- stöd till utveckling av samarbete mellan myndigheterna.

Genomförande

Regeringen bör ge tydliga riktlinjer för genomförandet av åtgärder och ställa krav på regelbunden rapportering för att kunna stödja utvecklingen av revisionssystemet. En utvärdering av förändringarna bör genomföras efter några år för att säkerställa att åtgärderna har haft förväntat resultat.

Övriga frågor

Utredningen bedömer att arbetet med uppföljning och rapportering av kontrollverksamheten behöver stärkas parallellt med utvecklingen av revisionerna. En viktig åtgärd är att regeringen begär en regelbunden återrapportering som stöd för sin styrning. Det bör också övervägas om regeringen och ansvarigt departement behöver ha en tydligare roll i arbetet med den nationella kontrollplanen.

Summary

Objectives

The inquiry has been commissioned to make proposals for a system of audits on official controls performed to verify compliance with feed and food law, animal health and animal welfare rules, referring to requirements in Art. 4.6 in Council Regulation 882/2004.

In accordance with directives, the inquiry is asked to submit proposals to the organization and responsibilities of the audit activities and to provide proposals for constitutional amendments as well as calculate the amount of any expenses for the State and municipality which arise by reason of the proposals of the inquiry.

Overall assessment

The overall assessment is that the Swedish audit system reveals deficiencies in many areas. The problems can be summarized as follows:

- lack of a comprehensive and national overall planning, management and monitoring of audits,
- deficiencies in scope and quality of audits and in documentation and information on audit results,
- complexity in roles and responsibilities between the control authorities, and weak coordination at central level,
- insufficient support and guidance to the control authorities, including efforts to support and develop methodology and training.

The starting point is a large and geographically dispersed organization, with more than 280 control authorities at various levels of government. Furthermore, there are two central authorities with divided competencies in the food chain.

The general assessment is that it is not appropriate to implement changes which further complicate the control organization. Changes should at this stage focus on strengthening the overall coordination of the audit system, and on improving conditions for developing the scope and quality of audits performed by the control authorities. A combination of different measures and efforts will be needed for some time to build a comprehensive audit system.

Control authorities shall carry out audits

The inquiry suggests that the audits which each competent authority is required to perform under the EU control regulation should form the basis of the audit system. But the current regime needs to be developed and strengthened in several areas. At first, there is need for a stronger and more comprehensive support and guidance to the control authorities. Joint development efforts are needed to develop methodology and skill in carrying out the audits. Furthermore, it is important to support the development of closer cooperation between the control authorities.

Central control authorities

The central competent authorities, National Food Administration and the Swedish Board of Agriculture, have a fundamental responsibility for management, coordination and monitoring of the official controls and to provide guidance and support to the control authorities. The inquiry suggests that this coordination should also include the audits performed by regional and local authorities. The responsibilities of the central authorities are proposed to be clarified in the regulations with instructions for the authorities.

National coordination of audits

The overall planning, management and monitoring of audits need to be strengthened at the national level. The investigation suggests that one of central control authorities, the National Food Administration or the Swedish Board of Agriculture, should be mandated to coordinate the national audit work and establish a coordination body – an audit committee – for interfacing with the other control authorities. The audit committee should be headed by a president who can be appointed by the Government. The committee should also be able to have external participants.

The mandate includes the following tasks:

- draw up a multi-annual national audit plan covering the whole control system and the whole food chain,
- monitor audits nationally, analyse and assess results,
- coordinate and initialize joint operations,
- report aggregate analysis and assessment of control system.

The audit committee shall regularly meet to assess overall audit results obtained and to evaluate the strengths and weaknesses in the control system as a whole and the need for adjustments in the national control plan and the planning of further audit work.

An important task of the audit committee is to develop a common structure for information and reporting on audit findings and circumstances within the control arrangements.

The committee will report regularly to the Government. Reports should include an account of the work of the committee, the audits reported and an overall assessment with recommendations relevant for the control and audit planning.

Central audits

Central or joint audits need to be developed in order to be able to conduct comprehensive audits of the control system. The central audits should be planned and implemented within the audit committee. Implementation of central audits should be done through a joint collaboration between the authorities.

The focus of the centrally initiated audits should be on cross-cutting issues or risk areas in the entire control system, on selected thematic reviews, or other areas identified in the risk analysis. Possibility should also be made through the central audits to carry out system audits, i.e. reviews of selected control authorities and audit procedures.

Development Efforts

Concrete development efforts is needed to improve the conditions for the control authorities to carry out audits of high quality and uniformity. Development efforts is proposed to be planned and implemented by the audit committee and focus on the following areas:

- information, communication,
- skills, courses, seminars,
- method support and method development,
- support for the development of cooperation between authorities.

Implementation

The Government should give clear guidelines for the implementation of measures and set requirements for regular reporting in order to support the development of the audit system. An evaluation of the changes should be carried out after a few years to ensure that the measures have had the expected results.

Other issues

The work on monitoring and reporting of the official controls is proposed to be strengthened in parallel with the development of the audit system. An important measure is that the Government is requesting regular reporting in support of its governance. It should also be considered if the Government and the responsible ministry need to have a clearer role in the preparation and monitoring of the multi-annual national control plan.

1 Utredningsuppdraget och dess genomförande

Utredningsuppdraget

Utredningens uppdrag har varit att lämna förslag till hur revisioner av den offentliga kontrollen i livsmedelskedjan ska bedrivas och organiseras för att säkerställa verksamhetens behov och uppfylla kraven i unionens lagstiftning och riktlinjer. Olika organisatoriska lösningar ska härvid övervägas med beaktande av behovet av en väl samordnad revisionsorganisation.

Utredningen ska enligt direktiven lämna förslag till organisation och ansvarsfördelning för revisionsverksamheten och lämna de förslag till författningsändringar som utredarens övriga förslag leder till, liksom beräkna de eventuella kostnader för stat och kommun som uppkommer med anledning av utredarens förslag.

Utredningens direktiv återfinns som *bilaga 1* till betänkandet.

Utredningens genomförande

Utredningen har i enlighet med direktiven hämtat information från och samrått med de berörda kontrollmyndigheterna, Sveriges kommuner och landsting samt Ekonomistyrningsverket och Riksrevisionen. Regelbundna möten har hållits med representanter från berörda kontrollmyndigheter och organisationer i syfte att informera om utredningsarbetet och samråda i aktuella frågor.

Utredningen har i arbetet haft kontakt med EU-kommissionens kontor för livsmedel och veterinära frågor (FVO) och genomfört studiebesök i Finland och Irland.

2 Offentlig kontroll

2.1 Offentlig kontroll

Offentlig kontroll avser i detta sammanhang kontroll av efterlevnaden av lagstiftning inom områdena foder, livsmedel, djurhälsa och djurskydd, vanligen kallad livsmedelskedjan. Reglerna är gemensamma i EU och regleras i en rådsförordning om offentlig kontroll, härafter kallad kontrollförordningen.¹

Införandet av ett gemensamt ramverk för kontrollen var ett led i en större reform av lagstiftningen för foder och livsmedel i EU och närliggande områden som djurskydd, den så kallade livsmedelskedjan. En grundläggande princip är att företagaren själv har ansvar för att se till att verksamheten uppfyller kraven i lagstiftningen, genom lämplig form av egenkontroll, medan medlemsstaterna ansvarar för att övervaka och kontrollera att företagaren efterlever kraven i lagstiftningen och de bestämmelser som gäller.

Kontrollförordningen innehåller allmänna bestämmelser för hur den offentliga kontrollen ska organiseras och genomföras. Medlemsstaterna är skyldiga att se till att offentlig kontroll genomförs regelbundet och så ofta som det är lämpligt för att uppnå målen i förordningen. Vidare ska kontrollerna vara riskbaserade, opartiska, enhetliga och av god kvalitet. Kontrollen ska omfatta alla led av produktionen, bearbetningen och distributionen av foder eller livsmedel, djur och animaliska produkter, och omfatta även export och import.

Medlemsstaterna ska utse de behöriga myndigheter som ska ansvara för målen i förordningen och för den offentliga kontrollen. De behöriga myndigheterna ska se till att den offentliga kontrollen

¹ Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 882/2004 av den 26 april 2004 om offentlig kontroll för att säkerställa kontrollen av efterlevnaden av foder- och livsmedelslagstiftningen samt bestämmelserna om djurhälsa och djurskydd (EUT L 165, 30.4.2004, s. 1, Celex32004R0882).

täcker alla led i produktionen och distributionen och att kontrollen är effektiv och ändamålsenlig.

Om flera myndigheter har behörighet att utföra offentliga kontroller ska en effektiv och ändamålsenlig samordning mellan alla berörda behöriga myndigheter säkerställas.

Kontrollförordningen innehåller även bestämmelser för hur kontrollens utförande och kvalitet ska övervakas. Detta gäller de behöriga myndigheternas skyldighet att utföra revision av kontrollverksamheten. Denna uppgift behandlas närmare i kapitel 3 i betänkandet. Kommissionen ska också genom revisioner av medlemsstaterna kontrollera att den offentliga kontrollen genomförs i enlighet med kontrollförordningens mål. För denna uppgift ansvarar Kontoret för livsmedels- och veterinära frågor, FVO.

Den svenska lagstiftningen och det svenska kontrollarbetet har anpassats till de nya bestämmelserna om kontroll genom antagandet av förslag i en proposition som lades fram våren 2006.²

Behöriga myndigheter, i svensk lagstiftning kallade kontrollmyndigheter, regleras av bestämmelser i lagstiftningen för respektive område foder, livsmedel m.m. Kompletterande bestämmelser finns i förordningar.

2.2 Organisationen av offentlig kontroll i Sverige

Centrala myndigheter

Behöriga myndigheter, eller kontrollmyndigheter, är på central nivå Livsmedelsverket och Jordbruksverket. Livsmedelsverket har ett övergripande och samordnande ansvar för livsmedelskontrollen, medan Jordbruksverket ansvarar för samordning inom områdena foder och animaliska biprodukter samt djurskydd och djurhälsa. Statens Veterinärmedicinska anstalt, SVA, utför riskbedömningar och utför expertuppgifter till Jordbruksverket i fråga om förebyggande av djursjukdomar.

Både Livsmedelsverket och Jordbruksverket har vid sidan om sitt lednings- och samordningsansvar inom respektive sakområden också operativa kontrolluppgifter. Livsmedelsverket utför operativa kontroller av livsmedel på bl.a. större livsmedelsanläggningar och slakterier. Jordbruksverket utövar inom sina ansvarsområden

² Prop. 2005/06:128 Anpassningen till nya EG-bestämmelser om livsmedel, foder, djurhälsa, djurskydd och växtskydd m.m., bet. 2005/06:MJU23, rskr. 357.

operativ kontroll av tillverkning och import av foder. I övrigt utövas den operativa kontrollen av myndigheter på regional och lokal nivå.

Andra centrala statliga myndigheter med kontrolluppgifter är bl.a. Fiskeriverket och Tullverket.

Länsstyrelserna

På regional nivå är länsstyrelserna kontrollmyndigheter, också här med både samordnande uppgifter och operativt kontrollansvar. Länsstyrelserna har ett samordnande ansvar regionalt för den livsmedelskontroll som utförs på lokal nivå, dvs. av kommunerna, i länet. Länsstyrelserna har vidare operativa kontrolluppgifter inom djurskydd och djurhälsa, animaliska biprodukter samt när det gäller livsmedel och foder hos primärproducenter.

Kommunerna

På lokal nivå utför kommunerna operativ kontroll inom livsmedelsområdet omfattande alla anläggningar som inte faller inom Livsmedelsverkets respektive länsstyrelsernas ansvarsområden. En kommuns kontroll utförs av ansvarig nämnd i kommunen. Kommunerna hade tidigare kontrolluppgifter inom flera kontrollområden.

Ledning och samordning av kontrollarbetet

Den svenska kontrollorganisation omfattar kontrollmyndigheter på samtliga nivåer i den offentliga förvaltningen. Sammantaget uppskattas antalet kontrollmyndigheter i nuläget uppgå till över 280 stycken. Samtliga av dessa kontrollmyndigheter har status som behörig myndighet, med fullt ansvar för kontrollförordningens mål och regler för kontrollverksamheten. Vidare är roller och ansvarsfördelning relativt komplex genom att en kontrollmyndighet kan ha både samordnande och operativa uppgifter inom kontrollen.

Central ledning och styrning av det svenska kontrollsystemet utövas av Livsmedelsverket och Jordbruksverket inom sina respektive ansvarsområden. Dessa myndigheter betraktas i EU-perspektiv, och i kontrollförordningens terminologi, vara centrala

behöriga myndigheterna med särskilt ansvar för ledning och samordning och uppföljning av det nationella kontrollarbetet. Livsmedelsverket och Jordbruksverket har som stöd för sin ledning möjligheter att utfärda föreskrifter för kontrollarbetet och rapportering av detta samt genom ”mjuk styrning” verka genom information, vägledning och annat stöd för det operativa kontrollarbetet. Sedan 2005 har Livsmedelsverket även möjlighet att överta ansvaret för kontrollen om denna inte fungerar hos en kontrollmyndighet.

Livsmedelsverket har härutöver ett samordnande ansvar när det gäller framtagandet av den fleråriga nationella kontrollplan som ska utarbetas i enlighet med bestämmelser i kontrollförordningen (art. 41–44). Arbetet med den nationella kontrollplanen, rapportering och uppföljning, sker i samarbete med Jordbruksverket samt övriga kontrollmyndigheter.

Regeringen ställer inga formella krav på en årlig rapportering av kontrollarbetets genomförande och resultat. Myndigheterna redovisar dock sin verksamhet i sina årsredovisningar.

Den formella uppföljning och rapporteringen samt granskningen av kontrollen sker i första hand till EU-kommissionen och Kontoret för livsmedels- och veterinära frågor (FVO) som också följer och utvärderar kontrollarbetet genom särskilda granskningar och uppföljningar.

3 Revision av offentlig kontroll

3.1 Kravet på revision

Kravet på revision finns reglerat i kontrollförordningen, art. 4.6 och lyder som följer:

De behöriga myndigheterna skall utföra interna revisioner eller låta utföra externa revisioner och skall med beaktande av resultaten vidta lämpliga åtgärder för att säkerställa att de uppfyller målen i denna förordning. Dessa revisioner skall bli föremål för oberoende granskning och genomföras på ett sätt som tillåter insyn.

Några ytterligare bestämmelser om revision finns inte i kontrollförordningen. Vägledande för utformningen av revisionerna är i stället de riktlinjer som fastställdes av EU-kommissionen 2006¹. Riktlinjerna är inte bindande utan anger ett antal principer som vägledning för medlemsländernas utformning av sina nationella revisionssystem.

Revision definieras i riktlinjerna (art. 2.6) som

en systematisk och oberoende undersökning för att avgöra om verksamheter och resultat från dessa överensstämmer med planerade åtgärder och om åtgärderna har genomförts på ett effektivt sätt och är lämpliga för att nå målen.

Kommissionens riktlinjer finns i sin helhet i *bilaga 2*.

¹ Kommissionens beslut av den 29 september 2006 om fastställandet av riktlinjer avseende kriterierna för utförande av revisioner enligt Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 882/2004 om offentlig kontroll för att säkerställa kontrollen av efterlevnaden av foder- och livsmedelslagstiftningen samt bestämmelser om djurhälsa och djurskydd (2006/677/EG).

3.2 Riktlinjer för revisionsarbetet

Revisionerna ska enligt riktlinjerna inriktas på tre grundläggande frågor om kontrollverksamheten:

1. Sker kontrollerna i överensstämmelse med planerade åtgärder?
2. Utförs kontrollerna korrekt och effektivt?
3. Är kontrollerna ändamålsenliga och lämpliga i förhållande till målen?

Enkelt uttryckt är syftet med revisioner att granska om det finns brister i kontrollen som behöver åtgärdas. Vid revisionen av en kontrollmyndighet eller en specifik kontrollverksamhet behöver man därför granska kontrollplaner och andra styrdokument men också besöka myndigheten för att bedöma själva genomförandet av kontrollerna.

Kommissionens riktlinjer uppställer ett antal grundläggande krav och principer för revisionsarbetet:

Heltäckande

Revisionsarbetet ska planeras så att alla relevanta områden, verksamheter och myndigheter med utgångspunkt i en riskbaserad prioritering täcks under en femårsperiod. Om flera revisionssystem tillämpas ställs krav på en effektiv samordning.

Oberoende

Revisionerna ska garanteras oberoende och opartiskhet och hållas organisatoriskt och ledningsmässigt skilda från den operativa kontrollverksamheten. Innebörden är i grunden att den som utför en revision inte själv ska vara en del av den verksamhet som granskas.

Kompetens och resurser

Revisorerna ska ha allmänna kunskaper i revision och revisionsmetodik och därutöver särskilda tekniska kunskaper, dvs. nödvändig sakkunskap för den aktuella granskningen. Dessutom

framhålls betydelsen av lämpliga personliga egenskaper, utbildning och arbetslivserfarenhet.

Rapportering och behandling av revisionsresultat

Revisionsarbetet ska dokumenteras och rapporterna innehålla tydliga slutsatser och rekommendationer. Det ska finnas en etablerad process eller rutiner för att behandla resultaten av revisionerna och för att fastställa styrkor och svagheter i kontrollsystemet.

Åtgärder och uppföljning

Om revisionen upptäcker brister ska den ansvariga myndigheten eller verksamheten ansvara för att ta fram en handlingsplan med korrigerande eller förebyggande åtgärder. Åtgärder eller handlingsplan ska sedan följas upp på lämpligt sätt tills åtgärderna genomförts och avslutats.

Öppenhet och insyn

Revisionsprocessen ska präglas av öppenhet och dialog. Särskilt viktigt är öppenheten mellan revisorer och den granskade verksamheten eller myndigheten. Utrymme ska finnas för att lämna synpunkter på utkast till revisionsrapport.

Information om revisioner ska på lämpligt sätt göras tillgänglig för andra berörda myndigheter och på så sätt bidra till att sprida kunskap om både positiva och negativa resultat.

Självkorrigerande

Eftersom revisioner är ett instrument för att säkerställa att kontrollverksamheten fungerar effektivt och ändamålsenligt måste resultaten av revisionerna behandlas och bedömningarna ligga till grund för den fortsatta planeringen av kontrollverksamheten och revisionerna. Revisionsarbetet blir i denna mening ett led i ett självkorrigerande system. En jämförelse kan här göras med andra kvalitetssystem, som bygger på principen om ständiga förbättringar.

Oberoende granskning

Som framgår av bestämmelsen om revision i kontrollförordningen ställs också krav på en oberoende granskning av revisionerna. Ett led i detta kan vara en regelbunden rapportering till regeringen som ger möjlighet till insyn och övervakning av revisionsverksamheten. Härutöver behövs någon form av övergripande granskning eller utvärdering av revisionssystemet genomföras.

Skillnaden mellan uppföljning och revision

Det ska observeras att revisioner inte ersätter en löpande uppföljning av kontrollverksamheten. Kommissionen och FVO skiljer tydligt mellan uppföljning och rapportering (eng. *verification*) och revision (*audit*).

Uppföljning handlar i första hand om att övervaka att genomförandet av kontroller sker som planerat. Ansvaret för att löpande följa och övervaka kontrollverksamheten ligger i linjeorganisationen, dvs. hos varje kontrollmyndighet och på övergripande nationell nivå hos den centrala behöriga myndigheten. Revisioner är en djupare granskning eller utvärdering för att bedöma om verksamheten bedrivs effektivt och i enlighet med målen. Revision omfattar också en viss systemgranskning, med vilket avses en granskning av att riktlinjer och rutiner finns och efterlevs.

Information från den löpande övervakningen och rapporteringen av kontrollverksamheten utgör dock en viktig informationskälla för planeringen av revisionsarbetet. Omvänt utgör resultaten från revisionerna en viktig informationskälla för den fortsatta planeringen av kontrollarbetet.

3.3 Svensk tillämpning av revisioner

När propositionen om anpassning av den svenska lagstiftningen till de nya EU-bestämmelserna om kontroll lades fram våren 2006 fanns ännu inte EU-kommissionens beslutade riktlinjer för arbetet med revisioner som underlag för regeringens bedömning.

Regeringens redovisade i propositionen (avsn. 9.7) följande bedömning:²

Kravet på oberoende revision av kontrollverksamheten som ställs i kontrollförordningen bör i huvudsak kunna tillgodoses genom den nu gällande ordningen för revision av statliga och kommunala myndigheter samt genom de centrala kontrollmyndigheternas arbete med att övervaka den lokala kontrollen.

I skälen för regeringens bedömning behandlas Riksrevisionens oberoende granskning av statlig verksamhet. I fråga om kommunerna hänvisas till regleringen av revision i kommunallagen. När det gäller de centrala myndigheternas ansvar för att granska den offentliga kontrollen nämns normerande inspektioner, kommunbesök och andra aktiviteter för en fortlöpande granskning. Vidare sägs att det i denna granskning ingår att följa upp och utvärdera den lokala kontrollen.

Revisionsuppgiften nämns inte explicit i någon av de bestämmelser i lag som regeringen föreslog riksdagen i propositionen och inte heller i de förordningar som regeringen senare beslutade. Några ytterligare bestämmelser eller riktlinjer för myndigheternas arbete regler, klargörande av befogenheter har inte beslutats sedan kommissionens riktlinjer för revisionsarbetet fastställdes år 2006.

Nuvarande tillämpning av revisioner av kontrollverksamheten i Sverige redovisas i det följande.

Livsmedelsverket

När det gäller livsmedelskontrollen utför Livsmedelsverket revisioner av den kontrollverksamhet som myndigheten själv utför men också av den kontrollverksamhet som bedrivs av övriga kontrollmyndigheter inom livsmedelsområdet. Livsmedelsverket har vidare slutit en överenskommelse med länsstyrelserna innebärande att länsstyrelserna, inom ramen för sitt regionala samordningsansvar, ska utföra revisioner av kommunernas kontrollarbete. Livsmedelsverket utför också revisioner av länsstyrelsernas revisioner av kommunernas kontroll. Denna ordning har gällt från år 2007.

² Prop. 2005/06:128 Anpassningen till nya EG-bestämmelser om livsmedel, foder, djurhälsa, djurskydd och växtskydd m.m., bet. 2005/06:MJU23, rskr. 357.

Livsmedelsverkets revisioner utförs i enlighet med myndighetens interna instruktion för intern revision och omfattar även de krav på revision som finns i kontrollförordningens art. 4.6. Revisionerna omfattar dels en granskning av dokumentation om kontrollverksamheten men också besök på plats. Livsmedelsverket normerande kontroller inräknas också som en del i myndighetens revisionsarbete. Revisionsverksamheten har hittills följt en plan för perioden 2006–2010. En ny plan för revisionsarbetet inom livsmedelsområdet har utarbetats för 2011–2014.

Livsmedelsverket har vidare utfärdat en vägledning för länsstyrelsernas arbete med revisioner. Denna vägledning gäller också andra kontrollområden. Ytterligare stöd till revisionsarbetet har varit de utbildningar som genomförts. Livsmedelsverket följer upp verksamheten med revisionerna, som utgör ett underlag för planeringen av det fortsatta kontrollarbetet.

Organisatoriskt har Livsmedelsverkets revisionsarbete utförts inom samma organisatoriska enhet som ansvarat för kontrollarbetet, men med särskilda rutiner för planering och rapportering. Från och med 2011 gäller en ny organisation i myndigheten som bland annat innebär att revisionsverksamheten organisatoriskt placerats skild från kontrollverksamheten.

Jordbruksverket

Jordbruksverket har valt en modell för revisionsarbetet som utgår från myndighetens internrevisionsfunktion. Granskningen av kontrollverksamheten ingår sålunda i den verksamhet som internrevisionen bedriver för myndigheten som helhet. Genom denna organisatoriska lösning ligger revisionsverksamheten tydligt avskild från kontrollverksamheten. Rapportering sker till generaldirektören.

Internrevisionen arbetar med utgångspunkt i en femårsplan med utgångspunkt i myndighetens hela verksamhet och riskbild men med beaktande även av kraven på revision enligt kontrollförordningen.

Under nuvarande planeringsperiod har revisionerna inom kontrollförordningens område omfattat animaliska biprodukter, områden inom djurhälsa och beredskap och importkontroll. Djurskyddsområdet har ännu inte omfattats av revisionsarbetet sedan ansvaret överfördes till Jordbruksverket från den tidigare

Djurskyddsmyndigheten. Granskningarna har hittills inte omfattat besök på plats eller medverkan vid kontroller utan enbart rört granskningar av dokumentation, riktlinjer och rutiner.

Genom att Jordbruksverket genomför revisioner inom ramen för internrevisionens uppgift och roll har man inte bedömt sig ha formellt stöd eller mandat för att i revisionsarbetet även omfatta länsstyrelsernas operativa kontrollverksamhet.

Jordbruksverket har i linje med detta inte heller bedrivit något arbete när det gäller stödjande åtgärder i form av riktlinjer eller utbildningar som stöd för länsstyrelsernas revisionsarbete inom de områden som länsstyrelserna ansvarar för.

Länsstyrelserna och kommunerna

Länsstyrelsernas revision av sin egen kontrollverksamhet bedöms vara relativt svagt utvecklad. Resurser uppges allmänt vara ett problem i kontrollarbetet. Andra problem gäller också rutiner och arbetssätt för att genomföra revisioner med de krav på oberoende som ställs. Som ett problem framhålls vidare att bara 6 av de 21 länsstyrelserna formellt har krav på en internrevisionsfunktion.

Samma problembild gäller i princip kommunerna. Det kan vidare ifrågasättas om den kommunala revisionen har möjlighet att omfatta den typ av revisioner som i detta sammanhang krävs. När det gäller kommunerna, som numera har operativa kontrolluppgifter endast inom livsmedelskontrollen, har dock som nämnts länsstyrelserna i överenskommelse med Livsmedelsverket fått ett övergripande ansvar för att granska kommunernas arbete. Samtidigt har det ifrågasatts om länsstyrelserna formellt får utöva revision av kommunernas verksamhet.

Sammanfattning

Sammantaget ger ovanstående redogörelse bilden av en inte fullt utvecklad eller heltäckande revisionsverksamhet. Stora svårigheter finns i uppskattningen av den nuvarande resurssättningen. En grov uppskattning är att inte mer än cirka 10 årsarbetskrafter i nuläget ägnas åt revision i systemet som helhet.

Utvecklingsarbete

Inom ramen för den samordningsfunktion som arbetar med den nationella kontrollplanen har ett utvecklingsarbete bedrivits i en särskild revisionsgrupp i några frågor som gällt revisionen. Revisionsgruppens arbete, där i huvudsak representanter från Jordbruksverket, Livsmedelsverket och Sveriges kommuner och länning, SKL, har deltagit, har rapporterats till uppdragsgivaren i november 2010 och har i januari 2011 även överlämnats till utredningen för kännedom.

Revisionsgruppens rapport innehåller bedömningar och förslag i några av de frågor som tidigare i samarbetet mellan myndigheterna har identifierats som angelägna att lösa. Detta gäller exempelvis frågor kring hur den fleråriga planeringen kan samordnas, hur revisionsarbetet genomförs och dokumenteras, hur kompetensbehovet ska bedömas. I rapporten redovisas förslag till ett antal dokumentmallar som syftar till att åstadkomma en mer enhetlig dokumentation och rapportering av revisionsarbetet i syfte att få en samlad bild av det svenska revisionssystemet.

Ett utvecklingsarbete pågår löpande inom ramen för EU-kommissionens och FVO:s expertnätverk för revisionsfrågor. Möten hålls två till tre gånger per år och behandlar olika frågeställningar inom området. Nätverket utgör vidare en plattform för ett erfarenhetsutbyte mellan länderna kring uppbyggnaden av revisionssystem. Inom ramen för nätverket kommer även utbildningar i revision att hållas framöver. Hittills har i Sverige främst Livsmedelsverket medverkat i FVO:s nätverk. Övriga kontrollmyndighet har deltagit i begränsad omfattning.

4 Problembild

Det svenska tillämpningen av kravet på revision av den offentliga kontrollverksamheten har mött kritik från FVO. Frågor har ställs om ledning och samordning av revisionerna, om revisionernas omfattning samt om hur en samordning sker av revisionsarbetet för att kunna fastställa en samlad bild av kontrollsystemets styrkor och svagheter.

På ett övergripande plan är problemet att det i nuläget inte går att säkerställa att revisioner sker i den omfattning och på det sätt som är avsett. Som framgått av kapitel 3 är det en sannolik bedömning att många delar av kontrollsystemet i dag saknar en revision.

Det kan konstateras som ett ledningsproblem att de centrala myndigheterna inte har haft en samstämd syn på hur arbetet med revisioner ska bedrivas i kontrollsystemet och heller inte har lyckats hitta fungerande samverkansformer i frågan. Det kan också sättas i fråga om regeringen och departementet givit de nödvändiga riktlinjerna för frågans hantering i förvaltningen.

Bristen på en gemensam och samordnad ledning är sannolikt förklaringen till att stöd och vägledning till kontrollmyndigheterna inte utvecklats mer. Kommunikation och information om nödvändigheten av revision kan sammantaget ha upplevts som otydlig. Det förefaller också ha saknats en gemensam ansats vad gäller utvecklingen av gemensamt metodstöd, kompetensutveckling och andra aktiviteter för att stärka samarbetet och erfarenhetsutbytet i revisionsfrågor. Det lednings- och utvecklingsarbete som hittills har bedrivits i revisionsfrågan har i första hand gällt livsmedelskontrollen.

Problem finns också på andra nivåer i kontrollorganisationen. Grundläggande verkar vara en brist på samsyn kring resurser och prioriteringar i kontrollverksamheten som helhet. Flera förändringar av ansvarsförhållanden har också ägt rum sedan kontrollförordningen trädde i kraft och myndigheternas roller har förändrats.

På regional och lokal nivå hävdas allmänt bristen på resurser. I denna miljö har det sannolikt varit problematiskt att också driva frågan om revisionsarbetet.

Ett centralt problem är bristen på helhetssyn i planering och övervakning av revisionsarbetet. Det finns i nuläget ingen nationell flerårig revisionsplan framtagen, grundad på en samlad riskanalys. Det finns heller inte ännu någon strukturerad och koordinerad process för rapportering och behandling av revisionsresultat eller för sammanställning av information som kan ha betydelse för kontrollmyndigheterna och ligga till grund för förbättringar i kontrollsystemet.

Det kan vidare konstateras att det i nuläget inte ställs några formella krav på en regelbunden rapportering av verksamheten till regeringen. Detta förhållande gäller såväl kontrollverksamheten som utvecklingen av revisioner. Förhållandet innebär att regeringen inte får den fulla information som krävs som underlag för en effektiv styrning av förvaltningens arbete med dessa frågor som ofta får politiskt och medial uppmärksamhet.

Sammantaget kan hävdas att Sverige i nuläget därför saknar ett viktigt instrument för att säkerställa att den offentliga kontrollen fungerar genom hela livsmedelskedjan.

5 Revisionsystem

5.1 Komponenter i ett revisionsystem

Kommissionens riktlinjer ställer krav på funktioner i ett revisionsystem för planering och ledning, för utförandet av revisioner och på etablerade förfaranden för rapportering, uppföljning och analys av revisionsresultaten. Hur dessa funktioner i ett revisionsystem sedan organisatoriskt ordnas avgör varje medlemsland med hänsyn till nationella förhållanden.

Planering och ledning av revisionsarbetet

Krav finns på en effektiv ledning av revisionsarbetet. Detta omfattar planering av revisionsarbetet, övervakning av revisionsarbetet, behandling av revisionsrapporter samt uppföljning av korrigerande och förebyggande åtgärder. En central ledningsuppgift är att fastställa ett flerårigt revisionsprogram som utifrån en riskvärdering så att täcker väsentliga områden under en period av högst fem år. Detta utgör grunden för den årliga planeringen av revisionsverksamheten.

För att säkerställa oberoende och opartiskhet ska ledning av revisionsarbetet hållas skild från ledning och övervakning av kontrollverksamheten.

Samordning

Om flera revisionsystem tillämpas i ett land finns krav på en effektiv samordning för att säkerställa att revisionerna blir heltäckande. I detta fall torde någon form av samlad ledning och samordning krävas på nationell nivå. Kravet på ledning och samordning

kan antas stå i positiv korrelation till omfattningen eller komplexiteten i revisionssystemet.

Revisionsorganisation

Genomförandet av revisionerna kan organiseras på olika sätt beroende på kontrollorganisationens struktur eller andra faktorer. Revisionerna kan utföras inom varje behörig myndighet eller samordnas inom kontrollsystelet. Revisionerna kan också utföras av en extern part, t.ex. av ett särskilt revisionsorgan.

Oavsett modell ska revisionerna utföras med tillräckligt oberoende och opartiskhet i förhållande till den verksamhet som granskas. Om revisionerna utförs internt ska revisorernas arbete ledas och rapporteras till organisationens högsta ledning. Revisorer, eller den grupp av revisorer som anvisas, ska ha kunskaper i revision och även teknisk kompetens inom olika områden. I fråga om dimensionering framhålls ofta vikten av en nödvändig "kritisk massa".

Revisionsprocessen

En revisionsprocess omfattar normalt följande moment:

- riskanalys för verksamheten,
- fastställande av en revisionsplan,
- genomförande av revisionen,
- rapportering av revisionsresultat och rekommendationer,
- åtgärder eller handlingsplan (granskad verksamhet/myndighet),
- uppföljning av revisionen och korrigerande åtgärder,
- samlad analys och rapportering.

Revisionsarbetet och dess resultat ska alltid dokumenteras. Rapportering sker till revisionsobjektet, dvs. den granskade verksamheten eller myndigheten, och till revisionsledningen. Om en revision visar på brister eller behov av förebyggande åtgärder i kontrollverksamheten ansvarar revisionsobjektets ledning för att ta fram en handlingsplan för åtgärder. Handlingsplanens genom-

förande ska följas upp på lämpligt sätt tills åtgärderna genomförts och avslutats.

Uppföljning av revisionsarbetet och samlad bedömning

Den ledningsfunktion som etablerats för revisionsarbetet (se ovan) ansvarar för att följa revisionsarbetet och granska revisionsresultaten. En process ska etableras som möjliggör en samlad bedömning och analys av revisionsarbetet.

På ett nationellt plan motsvarar detta ett krav på en systematik i rapportering och samrådsformer som möjliggör en samlad analys av det nationella kontrollsystemets styrkor och svagheter som helhet och en bedömning av behovet av förändringar av den nationella kontrollplanen och den fortsatta revisionsplaneringen.

I detta sammanhang behöver också övervägas vilken roll som regeringen och berörda departement ska ha i övervakningen av revisionsarbetet. En regelbunden rapportering till regeringen ger möjlighet till en bättre insyn och övervakning av den offentliga kontrollverksamheten. Härigenom täcks delvis kravet i kontrollförordningen på en oberoende övervakning och granskning av revisionsverksamheten.

5.2 Revisionssystem i andra länder

Finland

Finland har valt en modell för revisionsarbetet med en central samordning och övervakning men med ett decentraliserat operativt utförande av revisionerna. Utgångspunkten är att alla myndigheter utför revision av sin egen kontrollverksamhet och att Evira, den nya livsmedelssäkerhetsmyndigheten bildad 2006, har en ledande och samordnande roll inom ramen för sitt ansvar för att leda och samordna den offentliga kontrollen.

Samordningen sker genom en samverkansgrupp med representanter från alla myndigheter i förvaltningen med kontrolluppgifter och kommunerna. Bland samverkansgruppens uppgifter ingår att utarbeta den nationella fleråriga revisionsplanen, att övervaka och följa myndigheternas planering och genomförande av revisionsarbetet samt att stödja och utveckla revisionsarbetet. Samverkansgruppen möts cirka fem gånger per år. Evira beslutar

formellt om de dokument som samverkansgruppen utarbetar. Stabsresurserna för samordning och ledning av samverkansgruppens arbete finns inom Evira, för närvarande i den funktion som ansvarar för kvalitetsarbete.

En viktig del i utvecklingen av det finska revisionssystemet har varit att utveckla stöd och vägledning till myndigheternas och kommunernas arbete med revisioner. Inriktningen är att förenhetliga procedurer, kompetens och metoder samt att få till stånd ett ökat samarbete kring revisionerna. Ett exempel är försöken med "cross-auditing", innebärande att myndigheterna reviderar varandras kontrollverksamhet. Härigenom stärks oberoendet i granskningen samtidigt som kompetens och resurser kan användas effektivt.

Rapportering till regeringen sker två gånger per år och sker inom ramen för den modell med resultatkontrakt och rapportering som Finland tillämpar för styrning av statsförvaltningen.

Finland har byggt upp sitt revisionssystem med start i en relativt informell samordning med utgångspunkt i den föreliggande organisationen för kontrollarbetet. Arbetet och processer har därefter utvecklas mot ett alltmer strukturerad process för planering och uppföljning av arbetet. Som framgångsfaktorer kan nämnas den tydliga roll Evira har i ledningen och samordning och uppföljningen av kontrollen nationellt. Betydelsefullt förefaller också ha varit den vikt man lagt vid god kommunikation, öppen dialog och konkret stöd och utvecklingsinsatser till myndigheterna.

Irland

Irland har i likhet med Finland en central myndighet med samlat ansvar för ledning och styrning av kontrollarbetet i livsmedelskedjan, *Food Safety Authority of Ireland* (FSAI), vilket också inkluderar arbetet med revision. Organisatoriskt har en avdelning i myndigheten ansvar för ledning och övervakning av kontrollverksamheten som utförs dels av andra statliga myndigheter, dels av en regionala självstyrande organ. Samarbetet regleras genom kontrakt som anger specifikationer för det kontrollarbete som ska utföras under en flerårsperiod. Kontrakten anger vidare FSAI:s rätt att utföra revision av kontrollarbetet i enlighet med kontrollförordningens krav.

Revisionen sker på grundval av kontrakten och annan dokumentation kring kontrollerna samt genom besök. Revisionsarbetet dokumenteras och följs upp noggrant med information tillgänglig också på myndighetens hemsida. Utöver den revision som FSAI utför ställs krav också på att varje kontrollmyndighet har en egen intern revision.

För att beakta kravet på oberoende och opartiskhet utförs revisionerna av en enhet för analys och utvärdering placerad i en annan avdelning inom myndigheten. I planeringen ligger emellertid bildandet av en särskild revisionskommitté eller råd (*Audit Committee*) som ska leda och övervaka revisionsarbetet.

Styrkan i det irländska revisionsystemet är strukturen med fasta kontrakt mellan myndigheter om kontrollverksamheten och som sedan utgör grunden för revisionsarbetet. Processer och dokumentation blir därför tydliga och strukturerade.

Kort om några andra länder

Belgien har utformat ett relativt centraliserat revisionsystem som bygger på att revisionsarbetet leds och övervakas av en särskild revisionskommitté eller revisionsråd (*Audit Committee*) där deltagare, för att markera oberoende, inkluderar externa deltagare utöver representanter för kontrollmyndigheterna.

När det gäller övriga grannländer har både Danmark och Norge genomfört strukturförändringar innebärande en koncentration av den offentliga kontrollen och revisionsarbetet till central statlig nivå.

6 Utgångspunkter för ett svenskt revisionssystem

6.1 Krav och utgångspunkter

Styrande för utformningen av ett utvecklat svenskt revisionssystem och revisionsprocess är generellt de krav och kriterier som EU-kommissionens riktlinjer, t.ex. krav på revisionens utförande, oberoende och behandling av revisionernas resultat. Förändringsarbetet måste också ta sin utgångspunkt i de nationella förhållanden som föreligger och den problembild som finns.

Sammantaget skulle detta kunna sammanfattas i följande kravbild:

- stärkt helhetssyn i planering och ledning av revisioner
- effektiv samordning mellan systemets olika delar
- stöd till utveckling av revisionernas omfattning och kvalitet
- tillföra nytta och värdefull kunskap till kontrollmyndigheternas verksamhet

Utgångsläget är samtidigt en utmaning. Kontrollorganisationen är stor med över 280 kontrollmyndigheter på olika nivåer i den offentliga förvaltningen och geografiskt utspridda i landet. Roll- och uppgiftsfördelningen är komplex genom att många myndigheter har både en samordnande roll och operativa uppgifter. Härtill kommer att Sverige till skillnad från många andra medlemsländer har två centrala behöriga myndigheter med uppdelade kompetensområden, Livsmedelsverket och Jordbruksverket.

Förändringar i ett så stort och komplext system kan ta lång tid att genomföra och se effekterna av. Hänsyn behöver också tas till vilka resurser som finns tillgängliga. Kostnader måste ställas mot faktisk nytta.

Avvägningarna mellan olika krav blir tydligare om man analyserar några modeller för organisering av ett revisionssystem.

6.2 Några alternativa modeller

I det följande redovisas några alternativa modeller för organiseringen av revisionerna och för samordningen av revisionsarbetet. För- och nackdelar analyseras.

6.2.1 Revisionsorganisation

Revision inom varje kontrollmyndighet

Innebär ett fortsatt arbete med utgångspunkt i nuvarande struktur. Utvecklingsåtgärder kan behövas för att stärka stöd och vägledning, kompetens och metodutveckling för att få en större enhetlighet i revisionernas genomförande.

Lösningen är enkel och medför sannolikt relativt låga kostnader, bortsett från vissa utvecklingsåtgärder. Den kräver inga egentliga förändringar i nuvarande ansvars- eller strukturförhållanden. Varje kontrollmyndighets ansvar för att utföra revision av sin egen verksamhet följer av kontrollförordningen. Ansvaret för verksamhetens kvalitet ligger också väl i linje med andra krav på intern kontroll och styrning som myndigheter har i dag.

Nackdelen med denna lösning är att det kan ta lång tid innan förbättring i revisionsarbetet kan uppvisas. Många av de problem som finns i nuläget, dvs. brister i revisionernas omfattning, vidare resursproblem, och svårigheten att generera en helhetsbild i planering och övervakning nationellt skulle sannolikt också kvarstå.

Revision utförs centralt i kontrollorganisationen

I detta alternativ skulle ett särskilt revisionsorgan inrättas centralt i kontrollorganisationen, till exempel i en befintlig central kontrollmyndighet. Revisionsorganets uppgift skulle vara att leda, planera och genomföra revisioner i hela livsmedelskedjan, omfattande samtliga myndigheter och sakområden.

Revisionsorganet skulle styras och organisatoriskt placeras på ett sätt som säkrar ett tillräckligt oberoende i det granskande

arbetet. För utförandet av revisioner bildas en särskild revisionsgrupp med kompetens i revision och systemgranskning samt inom centrala sakområden.

Modellen med ett centralt revisionsorgan skulle väl svara mot krav och kriterier på en kompetent och oberoende revision med heltäckande ansvar för att granska hela livsmedelskedjan. Förutsättningarna skulle öka för att få en samlad bild av styrkor och svagheter i kontrollsystemet som helhet. I revisionsarbetet skulle enhetlighet och likvärdighet säkras.

Problemet med ett centralt revisionsorgan är att en sådan organisation sannolikt medför höga kostnader att bygga upp i ett kontrollsystemet med nuvarande utformning. Kostnadspåverkande faktorer är det stora antalet kontrollmyndigheter, den geografiska spridningen över landet liksom de sannolikt stora skillnaderna i förvaltningssystem och rutiner för kontrollarbetet mellan myndigheterna. En faktor att beakta är vidare att en fullt fungerande central revisionsorganisation tar tid att bygga upp.

Revision utförs av en ny myndighet

Att inrätta en helt ny myndighet inom ramen för kontrollsystemet med ansvar för revision i livsmedelskedjan är teoretiskt ett alternativ och en variant av alternativet ovan.

En fristående revisionsmyndighet skulle ha samma fördelar i revisionsarbetet som redovisats i alternativet ovan, men med den ytterligare fördelen att oberoende i ledning och revisioner ytterligare skulle stärkas. Att skilja ut en myndighets utvärderande eller granskande uppgifter och bilda särskilda utvärderingsmyndigheter genomförs i dag inom flera områden inom statsförvaltningen.

En lösning med en fristående myndighet ligger dock inte helt i linje med utredningens direktiv, som föreskriver en lösning i första hand inom en befintlig myndighet. Det kan också sättas i fråga om samarbetet inom den redan komplicerade myndighetsstrukturen inom livsmedelskedjan skulle främjas genom ett tillskott av ännu en central myndighet. Risken finns att en fristående myndighet gör att revisionsuppgiften hamnar för långt från den aktiva kontrollverksamheten och att verksamhetsnyttan därför blir lägre.

Revisioner utförs av ESV

Ett alternativ till en central revisionsorganisation i kontrollsystemet är att låta revisionerna utföras av Ekonomistyrningsverket, ESV. ESV utför sedan några år tillbaka revisioner av olika EU-finansierade stöd och program, bland annat jordbruksstöden och landsbygdsprogrammet.

ESV:s revisioner omfattar dels en granskning av förvaltnings- och kontrollsystemen hos myndigheterna men också en granskning av projekt- och stödutbetalningar. De grundläggande principerna för revisionsarbetet liknar dem som gäller för revisioner av kontrollen i livsmedelskedjan. Likheter finns också i själva revisionsförfarandet genom att revisionerna omfattar såväl granskning av dokumentation som besök på myndigheterna.

ESV har för uppgiften med EU-revisioner byggt upp en ny enhet bestående av cirka 30 medarbetare uppdelade i olika revisionslag. För exempelvis jordbruksstöden omfattar revisionsgruppen cirka sju medarbetare. Kompetensen i ett revisionslag är bred och omfattar förutom revisionskunskap, ekonomisk och statsvetenskaplig kompetens samt kompetens inom aktuella sakområden. ESV ansvarar för såväl planering som utförande av revisionerna och rapporterar till EU-kommissionen, regeringen och till den granskade myndigheten.

Fördelar med denna lösning är att revisionen skulle få ett tydligt oberoende. Vidare skulle kompetens och likvärdighet i själva revisionsarbetet väl kunna uppfyllas. Ur resurssynpunkt kan det anses effektivt att utnyttja den revisionskunskap och de resurser som redan finns i statsförvaltningen, i jämförelse med att bygga upp en särskild revisionsorganisation inom en sektorsmyndighet eller en helt ny myndighet.

Nackdelen skulle kunna vara att revisionsarbetet får för starkt fokus på systemgranskning. Revisionen av kontrollen inom livsmedelskedjan har inte samma bas av fasta och detaljerade regler som exempelvis jordbruksstöden som utgångspunkt för granskningen, varför högre krav ställs på sakkunskap och kännedom om kontrollsystemet. Även detta alternativ med ESV som revisionsutförare kan antas medföra relativt höga kostnader om hela kontrollsystemet med ett stort antal myndigheter på olika nivåer i förvaltningen skulle omfattas.

Revisioner utförs av externt revisionsbolag

En variant på alternativet ovan är att revisionerna upphandlas och läggs ut på ett externt revisionsbolag. Denna lösning har liknande för- och nackdelar som ovan, men sannolikt med en större risk för brister i kontinuitet och kompetens. Tidigare erfarenheter med privata utförare av revision av jordbruksfonden har visat på sådana nackdelar. Lösningen är dock kompatibel med EU-riktlinjerna och prövas för närvarande i Estland.

6.2.2 Former för ledning och samordning

Som framgår av problembilden saknas en samlad ledning eller samordning av revisionsarbetet på nationellt nivå i Sverige. Frågan om hur en sådan samordning ska komma till stånd kräver därför särskilda överväganden.

För svenskt vidkommande handlar det om att hitta effektiva former för samordning som tar hänsyn till det förhållande att Sverige har två centrala myndigheter med uppdelade ansvarsförhållanden inom livsmedelskedjan. Av stor vikt är också att inkludera länsstyrelserna som också är statliga myndigheter med både samordnande och operativa kontrolluppgifter. Kommunerna, som utför mycket av den operativa livsmedelskontrollen, måste också delta i en övergripande samordning. Samtidigt måste samordningsfunktionen ha beslutskraft.

Uppgiften för en central samordning av revisionsarbetet skulle omfatta att övergripande och med utgångspunkt i ett nationellt helhetsperspektiv planera, leda och samordna revisionsarbetet. En central uppgift skulle vara att utarbeta en flerårig nationell revisionsplan för hela kontrollsystemet. Med denna planering som grund skulle samordning omfatta att följa revisionsarbetet som utförs och regelbundet samlas för bedömningar och analys av granskningsresultat. Inom ramen för en samordningsfunktion skulle vidare gemensamma insatser och åtgärder kunna genomföras, t.ex. gemensamma revisioner, utvecklingsinsatser i form av kurser, utbildningar och metodstöd.

Flera former av organisering av ett samråd kan undersökas.

Samordningsgrupp

En samordningsgrupp mellan berörda myndigheter skulle likna den form av samråd som förekommer i dag inom ramen för samordningen av den nationella kontrollplanen. Fördelen med denna form av samarbete och koordinering är att den möjliggör ett samarbete med utgångspunkt i varje kontrollmyndighets ansvar och uppgifter. Det krävs heller inga särskilda arrangemang eller organisatorisk uppbyggnad.

Problemet är emellertid att denna form av ”mjuk” samordning inte har givit de konkreta resultat i form av en strukturerad process för planering, övervakning, analys och rapportering av revisionsarbetet som faktiskt krävs. Att döma av problembilden och den kritik som Sverige fått av FVO behövs fastare samarbetsformer.

Ansvar för revisionsfrågorna läggs på en statlig myndighet

Regeringen skulle kunna styra upp den nuvarande situation genom att lägga ansvaret för revisionsfrågan på en av de centrala myndigheterna. Denna myndighet skulle sedan kunna åläggas uppgiften att inrätta ett samrådsforum med de övriga kontrollmyndigheterna som stöd och råd i uppgiften att leda och samordna det nationella revisionsarbetet.

Fördelen med denna lösning är att regeringen tydliggör ansvaret för en uppgift där samordningen mellan myndigheterna inte fungerat optimalt. Möjligheten ges för en bättre styrning av uppdraget samtidigt som samarbetet kan ske inom ramen för normal myndighetssamverkan.

Problemet med denna lösning är förhållandet med två likställda centrala myndigheter. Ett ställningstagande måste ske i fråga om vilken av myndigheterna som är lämpligast att handha samordningsansvaret. Här finns dock redan en förebild i hanteringen av den nationella kontrollplanen, där Livsmedelsverket har den samordnande rollen och Jordbruksverket har skyldighet att bistå med underlag. Vidare gäller för detta alternativ att det kan behövas övervägas vilka särskilda åtgärder som krävs för att kraven på oberoende i ledning och styrning av revisionsarbetet kan tillgodoses inom den myndighet som har samordningsansvaret. Graden av självständighet kan stärkas om regeringen utser ord-

förande och ledamöter i samrådsgruppen eller om regeringen ställer krav på regelbunden rapportering av resultaten av verksamheten.

Särskilt beslutsorgan

Ett särskilt beslutsorgan är en fastare form för organisering av ett samarbete på myndighetsnivå. Ett särskilt beslutsorgan placeras organisatoriskt i en myndighet, här i fråga, en av de centrala myndigheterna. Dess ledning, uppgifter och verksamhet hålls dock vanligen skild från den övriga verksamheten vid myndigheten. Graden av självständighet stärks om beslutsorganets ordförande och ledamöter utses av regeringen eller om besluts- och rapporteringsvägar hålls skilt från övrig verksamhet i myndigheten.

Ett särskilt beslutsorgan är en organisationsform som brukar användas för frågor som kräver att beslut fattas genom särskilda samrådsformer och där frågorna är tydligt avgränsade. Vanligen regleras beslutsorganets sammansättning, uppgifter och mandat i värdmyndighetens instruktion. För allmänna kostnader för lokaler och administration står värdmyndigheten efter särskilda överenskommelser. Ett beslutsorgan har vanligen ingen egen personal.

Fördelarna med ett särskilt beslutsorgan i detta sammanhang skulle vara att organisationsformen skapar förutsättningar för en bred medverkan och samråd från flera medverkande myndigheter och organisationer under ledning en ordförande som kan utses i särskild ordning. Organisatoriskt och ledningsmässigt får ett beslutsorgan också tillräckligt avgränsad ställning för att tillgodose krav på oberoende.

Samtidigt är ett särskilt beslutsorgan en samrådsform med oklar status i statsförvaltningen. Generellt har inriktningen i förvaltningspolitiken varit att minska förekomsten av särskilda beslutsorgan i myndigheterna och att vara restriktiv i inrättandet av nya beslutsorgan. För att motivera införandet av ett beslutsorgan fordras också att frågorna ska vara väl avgränsade och kräver faktiska formella beslut. När det gäller placeringen av beslutsorganet måste även här en bedömning göras av vilken av de två centrala behöriga myndigheterna som ska vara värdmyndighet.

Kommitté för samordning av revisionsarbetet

Ett alternativ till särskilt beslutsorgan är att inrätta en särskild kommitté med uppgift att leda, samordna och utveckla revisionsarbetet nationellt. Eftersom kommittéer har ett tidsbegränsat mandat kan denna organisationsform vara lämplig i fall där en ”kraftsamling” behöver göras inom något område under en period.

Exempel på en sådan lösning är E-delegationen, en kommitté under regeringen med uppgift att stärka utvecklingen och samordning av de statliga myndigheternas e-förvaltning. E-delegationens uppdrag beslutades 2009 med plan att utvärdera verksamheten 2014. Delegation ska enligt direktiven rapportera till regeringen två gånger per år. Ett annat exempel på ett utvecklingsarbete i kommittéform är Regelrådet, med uppgift att vara rådgivande till regeringen och myndigheterna i regelförenklingsfrågor.

Fördelarna med en kommitté är att det på ett tydligt sätt går att styra uppdraget och uppgifter och att reglera arbetsformer, sammansättning och rapportering genom direktiven. Kommittéformen förordas i allt högre grad som verksamhetsform för uppdrag med avgränsat uppdrag som alternativ till särskilda beslutsorgan eller nya myndigheter.

Kommittémodellen innebär dock ingen varaktig lösning. Detta kan vara både en fördel och nackdel. Fördelen är att ingen permanent överbyggnad byggs upp i en redan tung organisation. Myndigheterna och regeringen ges i stället möjligheten att vinna erfarenheter av samarbetet innan beslut tas om en mer permanent ordning. En nackdel kan vara att kommittén formellt är en egen myndighet under den tid uppdraget pågår. Vissa kansliresurser måste också finnas. Kostnaderna för en kommitté kan dock begränsas i förhållande till alternativet att inrätta en ny myndighet.

6.2.3 Analys

Ett system kan definieras som en helhet med delar som står i relation till varandra. De ovanstående exemplen syftar till att åskådliggöra några handlingsalternativ och överväganden, men i praktiken kan dock ett revisionssystem behöva byggas upp genom en kombination av olika komponenter.

Anläggs ett tidsperspektiv på utvecklingsarbetet kan flera åtgärder för att behöva kombineras under en period för att stärka revisionsarbetet.

En annan avvägning gäller å ena sidan ansvaret för ledningen och styrningen av revisionsarbetet och, å andra sidan, ansvaret för utförandet av själva revisionerna. Här kan flera alternativ finnas. En starkt central planering, ledning och samordning kan exempelvis kombineras med ett lokalt utförande.

7 Överväganden och förslag

7.1 Övergripande bedömning

Bedömning: Det svenska revisionssystemet behöver utvecklas så att samordning och helhetssyn stärks och goda förutsättningar skapas för att utveckla revisionsarbetet hos kontrollmyndigheterna.

Problembilden när det gäller den svenska tillämpningen av kravet på revision i kontrollsystemet är i korthet följande:

- Avsaknaden av en heltäckande och nationellt övergripande planering, ledning och övervakning av revisionsarbetet.
- Brister i omfattning och kvalitet av revisioner samt i dokumentation och information om revisionsresultat.
- Oklarheter och otydligheter i ansvar och uppgifter i kontrollorganisationen. Svag samordning mellan myndigheter på central nivå.
- Brister i stöd och vägledning till kontrollmyndigheterna och begränsade insatser för utveckling i metod- och kompetensfrågor.

EU-kommissionens kontor för livsmedels- och veterinära frågor, FVO, har framfört liknande kritik i sina granskningar av det svenska kontrollarbetet.

Utgångsläget och utmaningarna är flera. För det första har Sverige en mycket stor och geografiskt spridd kontrollorganisation med över 280 kontrollmyndigheter och en relativt komplex uppgifts- och rollfördelning. Vidare finns två centrala myndigheter med uppdelade kompetensområden i livsmedelskedjan. Sverige har här en annan utgångspunkt än många andra europeiska länder i dag, där

förändringar i myndighetsstrukturen genomförts i syfte att effektivisera och koncentrera kontrollorganisationen.

Utredningens bedömning är att det i nuläget inte är lämpligt att genomföra förändringar som ytterligare komplicerar struktur- och ansvarsförhållanden inom kontrollorganisationen. Det har också förefallit angeläget att göra realistiska avvägningar mellan formella krav, verksamhetsnytta och kostnader.

Sammantaget inriktas förslagen på åtgärder som syftar till att stärka samordningen av revisionsarbetet på nationell nivå samt på att skapa goda förutsättningar för en utveckling av revisionsarbetet hos kontrollmyndigheterna. Bedömningen är att en kombination av olika åtgärder och insatser kommer att behövas under en tid för att bygga upp ett fungerande och heltäckande revisionssystem.

7.2 Revisionskrav på kontrollmyndigheterna

Förslag: Varje behörig myndighets skyldighet enligt kontrollförordningen att utföra revision måste fortsatt utgöra grunden i revisionsarbetet. Stödet till myndigheterna behöver dock stärkas på flera områden.

Varje behörig myndighet, i svensk författning kallad kontrollmyndighet, har enligt EU:s kontrollförordning ett grundläggande ansvar för att säkerställa kontrollens kvalitet genom att utföra intern eller externa revision av verksamheten.

Med revision avses en systematiskt genomförd granskning av kontrollverksamheten som syftar till att bedöma om kontrollverksamheten fungerar och är effektiv. Revision kan därför ses som en granskning av kontrollarbetets kvalitet. Ett sådant löpande kvalitetssäkringsarbete kan jämföras med andra system som offentliga myndigheter i dag tillämpar för intern styrning och kontroll.

Utredningens bedömning är att detta ansvar för varje myndighet att utföra revisioner av sin verksamhet fortsatt måste utgöra grunden i ett revisionssystem i Sverige i nuläget. Den nuvarande ordningen behöver dock utvecklas och stärkas på flera områden.

För det första behövs ett stärkt stöd och vägledning i revisionsarbetet på myndigheterna. De centrala myndigheterna har ett grundläggande ansvar att öka tydligheten i styrningen av

verksamheten så att varje kontrollmyndighets ledning blir informerade om det krav på revision som finns.

Inom varje kontrollmyndighet behöver därefter ett strukturerat arbete med att göra en riskanalys av kontrollverksamheten och lägga fast en plan för revisionsarbetet. En process behöver etableras för att behandla resultaten av revisionerna och för att övervaka att korrigerande åtgärder genomförs i kontrollverksamheten.

När det gäller utförandet av revisioner behövs gemensamma utvecklingsinsatser för utveckla metodik och kompetens i revisionsarbetet. Hänsyn behöver tas till de begränsningar i resurser som kan finnas regionalt och lokalt. Det är därför angeläget att centralt stödja utvecklingen av ett ökat samarbete mellan myndigheterna i revisionsarbetet.

Det behöver utvecklas lämpliga former för rapportering och uppföljning av resultaten av revisionsarbetet för att möjliggöra en samlad bedömning och analys av revisionsresultat på nationell nivå. Den närmare inriktningen av dessa åtgärder beskrivs i de följande avsnitten.

7.3 Centrala kontrollmyndigheter har ett löpande ledningsansvar

Bedömning: De centrala kontrollmyndigheterna Livsmedelsverket och Jordbruksverket har ett löpande ansvar för ledning, samordning och uppföljning av kontrollarbetet som även bör omfatta de regionala och lokala myndigheternas utförande av revisioner. Ansvaret bör förtydligas i myndigheternas instruktioner.

De centrala myndigheterna Livsmedelsverket och Jordbruksverket har ett grundläggande ansvar för att inom ramen för sitt samordningsansvar vägleda, stödja och följa upp kontrollarbetet inom sina respektive sakområden. Länsstyrelserna har inom livsmedelskontrollen ett motsvarande samordningsansvar regionalt.

Innebörden av samordningsansvaret har behandlats i tidigare propositioner som rört kontrollfrågorna. I en proposition från 2005 om förbättrat djurskydds- och livsmedelstillsyn redovisas bedömningen att de centrala myndigheterna genom sitt samordningsroll har ett ansvar för att stödja de lokala myndigheternas

arbete genom information, rådgivning och vägledning, utbildningsinsatser, tillsynsmetodik m.m. Som ett annat viktigt inslag i samordningsfunktionen nämns en regelbunden uppföljning och initiativ till utvärderingar inom olika delar av verksamheten. Även länsstyrelsernas samordnande och stödjande roll i det regionala arbetet behandlas i detta sammanhang.¹

De centrala myndigheternas samordnande och stödjande roll behandlas även i den senare proposition som lades fram med anledning av de nya reglerna för kontroll i EU. I fråga om revision redovisas bedömningen att kravet på revision skulle kunna tillgodoses genom de redan gällande ordningarna för revision, bl.a. Riksrevisionens granskningar av statliga myndigheter, och genom de centrala myndigheternas arbete med att övervaka och fortlöpande granska den lokala kontrollen. När det gäller de centrala myndigheternas ansvar för att granska den offentliga kontrollen nämns normerande inspektioner, kommunbesök och andra aktiviteter för en fortlöpande granskning. Vidare sägs att det i denna granskning ingår att följa upp och utvärdera den lokala kontrollen.²

Sammantaget innebär detta att de centrala myndigheterna, och regionalt länsstyrelserna, förutsätts ha ett omfattande lednings- och samordningsansvar som även innefattar en uppföljning, övervakning och utvärdering av kontrollmyndigheternas verksamhet.

Eftersom revisionerna är en metod för kvalitetssäkring av kontrollarbetet, och har likheter med en utvärdering, är det enligt utredningens bedömning naturligt att de centrala myndigheternas samordningsansvar också omfattar revisionerna. En sådan ordning komplicerar inte heller nuvarande lednings- och rapporteringsstrukturer och tillvaratar bäst den sakkunskap som finns hos respektive myndighet.

Innebörden av detta är i förstör inte att de centrala myndigheterna ska ansvara för själva utförandet av revisioner hos övriga kontrollmyndigheter utan att de ska ge aktivt stöd och vägledning i arbetet med revisioner och följa upp och övervaka myndigheternas verksamhet. I samordningsansvaret bör även ingå att främja och söka utveckla samarbete och erfarenhetsutbyte mellan myndigheterna i genomförandet av revisioner.

När det gäller de centrala myndigheternas kontakter med kontrollmyndigheterna på regional och lokal nivå bör inom

¹ Prop. 2004/05:72, Förbättrad djurskydds- och livsmedelstillsyn (avsn. 7.2).

² Prop. 2005/06:128 Anpassning till nya EG-bestämmelser om livsmedel, foder, djurhälsa, djurskydd och växtskydd m.m. (avsn. 9.7).

myndigheterna övervägas hur kommunikationen och kontakterna i högre grad kan ske på beslutande nivå så att en effektiv dialog kan etableras kring frågor om planering och resurser för revisionsarbetet.

Utredningen bedömer att innebörden av de centrala myndigheternas samordningsansvar kan behöva förtydligas. Förslag lämnas därför till en ändring i myndigheternas instruktioner som beskriver deras uppgift som att ”leda, samordna och följa upp” kontrollarbetet och kontrollmyndigheternas verksamhet inom sina respektive områden.

7.4 Nationell samordning av revisionsarbetet

Förslag: En samordningsfunktion behöver inrättas för att stärka den övergripande planeringen, ledningen och uppföljningen av revisionsarbetet på nationell nivå. Regeringen bör utse en av de centrala myndigheterna som ansvarig för samordningen och för att inrätta ett råd för samverkan med övriga myndigheter.

Ett grundläggande problem i det svenska kontrollsystemet och tillämpningen av revisionskravet är avsaknaden av en övergripande planering, ledning och övervakning av revisionsarbetet utifrån ett sammanhållet nationellt perspektiv. Samtidigt är detta ett krav från EU för de länder som tillämpar flera kontroll- och revisionssystem. Förhållandet förefaller ha uppstått som följd av bristerna i samsyn och samordning i revisionsfrågorna mellan de centrala myndigheterna.

Utredningen bedömer att regeringen tydligare behöver reglera ansvaret för samordningsuppgiften och kravet på en bred samverkan mellan myndigheterna. Mot denna bakgrund föreslår utredningen att regeringen utser en av de centrala myndigheterna som ansvarig för att samordna revisionsarbetet på nationell nivå och vidare ger denna myndighet i uppdrag att inrätta en samrådsfunktion eller ett råd för denna uppgift med deltagande från övriga kontrollmyndigheter. I det följande benämns denna samrådsfunktion revisionsråd.

I fråga om valet mellan Livsmedelsverket och Jordbruksverket som ansvarig för samordningen finns flera faktorer att beakta. Grundläggande är att de båda har en jämställd roll i kontroll-

systemet inom sina respektive kompetensområden och att en god samverkan därför är ett gemensamt intresse och ansvar. Livsmedelsverket leder och samordnar fler kontrollmyndigheter, eftersom livsmedelskontrollen omfattar också kommunerna. Jordbruksverket ansvarar dock för fler kontrollområden, förutom djurskydd och djurhälsa även foder, animaliska biprodukter m.m. När det gäller revision visar utredningens genomgång att Livsmedelsverket har kommit något längre i att utveckla revision i enlighet med kontrollförordningens krav och också involverat övriga kontrollmyndigheter i detta arbete.

Ett väl fungerande samarbete mellan de centrala myndigheterna är en viktig förutsättning för ett heltäckande arbete. Detsamma gäller länsstyrelserna, som i dag har ett tungt ansvar för stora delar av den operativa kontrollen och som dessutom har ett samordnande ansvar regionalt i landet. Kommunernas medverkan är central genom den roll de har i livsmedelskontrollen lokalt ute i landet.

Även om samordningen genom detta förslag ska ske på myndighetsnivå behöver regeringen vara tydlig i styrningen och aktiv i övervakningen av myndigheternas samverkan. Samordningsuppdraget bör regleras på i princip samma sätt som för den nationella kontrollplanen, dvs. med bestämmelser i instruktionen för båda myndigheterna, men med tillägg av krav på rapportering.

I det följande redovisas förslag till samordningsuppdragets innehåll och revisionsrådets uppgifter, sammansättning, arbetsformer samt krav på information och rapportering.

Uppgifter

Planera, leda och samordna revisionsarbetet på nationell nivå omfattande följande uppgifter:

- utarbeta en flerårig nationell revisionsplan omfattande hela kontrollsystemet och hela livsmedelskedjan, utifrån en bedömning av risk och väsentlighet,
- övervaka revisionsarbetet nationellt, analysera och bedöma resultat,
- samordna och initiera gemensamma insatser för att utveckla revisionsarbetet,
- rapportera samlad analys och bedömning av kontrollsystemet.

En inledande central uppgift ska vara att utarbeta en strategisk flerårig nationella revisionsplan. Revisionsplanen ska utformas i enlighet med kommissionens krav på en riskbaserad analys och att under en femårsperiod täcka alla väsentliga områden inom livsmedelskedjan. Denna övergripande planering ska sedan kunna fungera styrande för det revisionsarbete som genomförs i hela kontrollorganisationen. Lämpliga former behöver utvecklas för att ta del av den verksamhet och den planering som görs av andra kontrollmyndigheter.

Revisionsrådet ska övergripande följa genomförandet av revisionsarbetet hos kontrollmyndigheterna ute i landet och med stöd av den rapportering som ges, kunna föra upp angelägna resultat och uppgifter från revisionerna för diskussion.

Utredningen bedömer att revisionsrådet ska ha möjlighet att initiera eller samordna gemensamma insatser. Dessa bör gälla dels samlade utvecklingsåtgärder men också genomförandet av centrala eller gemensamma revisioner. Dessa uppgifter beskrivs närmare i avsnitten nedan. Här bör de centrala myndigheterna utgöra kanal för rapporteringen.

En viktig uppgift blir att regelbundet analysera och bedöma de samlade revisionsresultat som erhålls och bedöma styrkor och svagheter i kontrollsystemet i dess helhet samt behovet av korrigeringar i den nationella kontrollplanen och i planeringen av det fortsatta revisionsarbetet.

Sammansättning

Revisionsrådet bör bestå av representanter från samtliga kontrollmyndigheter och även från ett eller flera berörda departement. Rådet leds av en ordförande. Det kan övervägas om ordförande och ledamöter ska utses av regeringen. För att bidra till rådets arbete och samlade kompetens samt stärka dess opartiskhet kan övervägas om även externa representanter ska kunna medverka i rådets arbete, till exempel från konsumentorganisationer, näringsliv eller universitets- och forskningsvärlden.

Lednings- och arbetsformer

Revisionsrådet behöver ledas på ett sätt som tillförsäkrar arbetet i revisionsfrågorna ett tillräckligt oberoende eller självständighet i förhållande till kontrollarbetet. Särskilda rutiner bör utformas inom myndigheten i detta syfte. Härutöver kan regeringen genom att utse ordförande och/eller ledamöter samt genom särskilda krav på rapportering ytterligare bidra till ett stärka revisionsrådets ställning.

Revisionsrådet behöver sammanträda regelbundet med fyra till fem möten per år för att kunna lägga fast planering, övervaka revisionsarbetet och behandla resultaten av revisionerna. Inledningsvis behövs sannolikt ett tätare samarbete för att lägga fast planering och arbetsformer.

Samarbete bör inriktas på att på ett konstruktivt sätt uppmärksamma och behandla såväl negativa som positiva resultat i revisionsarbetet. Arbetsformerna ska präglas av öppenhet och inbjuda till insyn och dialog med alla berörda myndigheter och intressenter i övrigt i samhället.

Som stöd för sitt arbete behöver rådet sannolikt ett mindre sekretariat för beredning av underlag och andra förberedelser inför samrådsmöten.

Utgångspunkten bör vara att revisionsrådet inte formellt övertar några uppgifter från myndigheterna och att rådet får underlag för sitt arbete genom i första hand de centrala myndigheterna och gällande rapporteringsvägar.

Information, öppenhet och insyn

En viktig uppgift för revisionsrådet är att utveckla en gemensam struktur för samlad information och rapportering om revisionens resultat och förhållanden inom kontrollverksamheten. Utredningen har erfarit att information om kontrollen inom livsmedelskedjan också kan ha stor betydelse för kontrollen inom andra närliggande områden, till exempel kontrollen av tvärvillkoren. Information behöver därför göras tillgänglig för alla berörda myndigheter. Av stor vikt är också att god information också finns för allmänhet och medborgare, företag och konsumenter.

Samlad analys och rapportering

Revisionsrådet ska regelbundet rapportera till regeringen. Rapporterna ska innehålla en redovisning av revisionsrådets verksamhet, det samlade revisionsarbetet och en samlad bedömning och rekommendationer som har betydelse för kontrollarbetet och revisionsarbetet. Rapporteringen bör göras två gånger per år för att regeringen ska kunna följa och stödja samarbete och utvecklingen av verksamheten.

Rapportering ska också ske till kontrollmyndigheterna och den samordningsgrupp som finns för arbetet med den nationella kontrollplanen för att säkerställa att information och iakttagelser kan tas om hand i planeringen av kontrollarbetet. Lämpliga former för rapportering till FVO utvecklas med utgångspunkt i de särskilda krav som ställs.

Alternativa lösningar

Utredningen har även övervägt andra sätt att organisera den övergripande samordningen av revisionsarbetet mellan myndigheterna (se avsnitt 6.2).

Ett närliggande alternativ till förslaget ovan är att ytterligare formalisera myndigheternas samarbete genom att inrätta ett särskilt beslutsorgan hos någon av myndigheterna. Som tidigare redovisat har dock sådana beslutsorgan en otydlig status i statsförvaltningen och bedöms i dag vara mindre lämpliga att införa. För den aktuella uppgiften, och mot bakgrund av de krav EU ställer på oberoende, skulle dock ett beslutsorgan möjligen kunna styras och avgränsas

ytterligare i lednings- och arbetsformer än ett samråd organiserat på myndighetsnivå. Samtidigt bör restriktivitet gälla för införandet av nya strukturer i myndighetsorganisationen.

Regeringen har också möjligheten att lyfta samordningsuppgiften till regeringens nivå. Det kan ske genom att låta Regeringskansliet och ansvarigt departement leda samordningen eller genom att bilda en särskild kommitté under regeringen med uppgift att leda och samordna revisionsarbetet på nationell nivå. Fördelen med sådana lösningar att samordningsfunktionen får en mer fristående ställning i förhållande till den operativa verksamheten. Samtidigt kan det finnas en risk med att införa en ytterligare nivå, eller komponent, i systemet. Ingen av dessa båda ordningar innebär heller någon permanent lösning.

7.5 Centrala revisioner

Förslag: Centrala revisioner behöver utvecklas i syfte att kunna genomföra övergripande granskningar av kontrollsystemet. De centrala revisionerna planeras och genomförs under ledning av revisionsrådet. Genomförandet av centrala revisioner bör ske genom ett samarbete mellan personer och kompetens i myndigheterna.

Även med en utvecklad intern revision hos kontrollmyndigheterna kan det vara svårt att få till stånd mera övergripande granskningar av kontrollsystemet. Som komplement till de revisioner som utförs av varje myndighet bör det därför genomföras gemensamma eller centralt initierade revisioner med syfte att genomföra mera heltäckande granskningar av livsmedelskedjan och kontrollmyndigheternas verksamhet. Sådana revisioner skulle också kunna bidra till att uppfylla krav och kriterier på en mera oberoende revision. Förutsättningarna skulle öka för att få en samlad bild av styrkor och svagheter i kontrollsystemet som helhet.

Fokus i de centralt initierade revisionerna bör ligga på övergripande frågor eller riskområden i hela kontrollsystemet, valda tematiska granskningar eller andra områden som i en samlad riskbild identifierats som angelägna att granska. Möjligheten bör också finnas att genom centrala revisioner genomföra viss system-

revision, dvs. granskningar av utvalda kontrollmyndigheternas revisionsarbete.

De centrala revisionerna bör planeras gemensamt inom ramen för revisionsrådets arbete. Behovet av centrala revisioner kan på ett övergripande plan fastställas inom i arbetet med den nationella fleråriga revisionsplanen och på underlag av riskbild, kända förhållanden och kontrollmyndigheternas planering. Därefter kan en årlig och operativ planering ske av de centrala revisionerna.

Genomförandet av revisionerna bör enkelt kunna ske genom att sätta samman en revisionsgrupp för ett aktuellt revisionsuppdrag bestående av en grupp personer med lämplig kompetens, erfarenhet och personliga egenskaper. Revisionsgruppen ska sättas samman så att kunskaper finns både i revisionsmetodik och inom relevanta sakområden. Med hänsyn till kravet på oberoende ska personerna i revisionsgruppen inte själva vara knutna till den verksamhet som ska granskas.

I nuläget bör grundtanken bör vara att myndigheterna försöker ”poola” ihop personer, resurser och kompetens på ett sätt som lämpar sig för varje uppdrag. Detta arbetssätt kan också förmodas främja kontakter och lärande mellan kontrollmyndigheterna. Vid behov kan extern kompetens upphandlas eller kontrakteras för ett uppdrag. Exempelvis kan det finnas behov att stärka revisionskompetensen i ett uppdrag genom ett samarbete med eller uppdrag till Ekonomistyrningsverket, som har en bred erfarenhet av revisioner av EU-finansierade stöd och program.

Huvudinriktningen bör i inledande skede vara att arbeta med flexibla resurser innan behov och verksamhet har funnit sina former. På sikt kan det vara möjligt att bygga upp central revisionsgrupp eller pool för genomförande av gemensamma revisioner. Detta är dock en senare bedömning.

De genomförda centrala revisionerna ska rapporteras till revisionsrådet som ansvarar för att granska och analysera resultaten av granskningarna. Tillsammans med de rapporteringar om de revisioner som utförs ute hos kontrollmyndigheterna utgör de ett underlag för bedömningar av kontrollsystemet som helhet.

7.6 Utvecklingsinsatser

Förslag: En övergripande utvecklingsprogram behöver tas fram för att stödja kontrollmyndigheternas utförande av revisioner. Insatserna bör innehålla kompetensutveckling och metodutveckling.

Utredningen bedömer att avsaknaden av en samordnad ledning av revisionsarbetet har lett till att det saknats ett koordinerat utvecklingsarbete för att stödja kompetensutveckling, metodutveckling och samarbetet inom kontrollorganisationen. De kurser och stöd som tillhandahållits hittills har främst varit inom livsmedelskontrollen.

Det finns därför ett stort behov av konkreta utvecklingsinsatser för att skapa goda förutsättningarna för kontrollmyndigheterna att utföra revisioner av sin verksamhet i enlighet med de riktlinjer och krav som finns när det gäller revisionsteknik, kompetens samt oberoende granskningar. Utvecklingsinsatserna bör inriktas på flera områden:

Information, kommunikation

De centrala kontrollmyndigheterna har som tidigare redovisat ett grundläggande ansvar för att informera, vägleda och stödja kontrollmyndigheterna i sin uppgift att utföra revisioner av sin kontrollverksamhet.

Ytterligare insatser kan dock behövas för att kommunicera revisionsarbetets betydelse och för att skapa en gemensam "mål-bild" för hela kontrollorganisationen. Även aktiviteter som kurser eller seminarier eller andra former av möten och erfarenhetsutbyte kan medverka till detta.

Gemensamma kompetensåtgärder och metodutveckling

Myndigheterna behöver grundläggande kunskaper i revisionsteknik och metodik. Kurser och seminarier behöver därför anordnas så att denna kompetens kan utvecklas. Exempelvis kan kortare kurser anordnas för att ge grundläggande kunskaper i revisionsteknik. De som på detta sätt utbildas kan sedan stödja utvecklingen av

kompetens inom sin organisation. De tillfällen till utbildningar som EU-kommissionen genom FVO erbjuder bör också beaktas i detta sammanhang.

Vidare behövs ett samlat utvecklingsarbete kring metodutveckling och stöd till revisionsarbetet. Ambitionen bör vara att verka för en ökad harmonisering av metoder och tillvägagångssätt i revisionsarbetet över hela organisationen. Metodutvecklingen bör ha inriktning på att utveckla enkla men kvalitetsmässigt säkra metoder som på ett enkelt sätt kan tillämpas hos kontrollmyndigheterna.

Stöd till utveckling av samarbete mellan myndigheterna

Samarbetet mellan myndigheter i revisionsarbetet, liksom i kontrollarbetet, behöver stödjas aktivt. Samarbeten som innebär att myndigheterna kan revidera varandra, till exempel genom den form av "cross audits" som tillämpas i Finland, där myndigheterna reviderar varandra för att uppfylla kravet på oberoende igenomförandet av revisioner. Det kan också finnas andra lämpliga former för samarbete att undersöka, till exempel att några myndigheter samarbetar i revisionerna. Lämpliga samarbetsformer kan variera ute i landet, beroende på bland annat geografiska faktorer.

Ansvar och genomförande

De centrala kontrollmyndigheterna har ett grundläggande ansvar för att informera, vägleda och stödja kontrollmyndigheterna i den löpande verksamheten. När det gäller större utvecklingsinsatser som metodutveckling, kurser eller seminarier bör planeringen koordineras genom revisionsrådet.

Utredningen rekommenderar att en behovsanalys och inventering görs tidigt i revisionsrådets arbete som underlag för planeringen och beräkning av kostnader för åtgärderna, se vidare avsn. 9.2.

7.7 Övervakning av revisionsarbetet

Bedömning: Regeringen behöver följa utvecklingen av revisionsarbetet och de åtgärder som vidtas för att förebygga och korrigera brister i den offentliga kontrollen. Krav bör ställas på en regelbunden rapportering av revisionsarbetet för att ge fullgod information för styrningen av myndigheternas arbete.

En regelbunden rapportering till regeringen ger möjlighet till en bättre insyn och övervakning av den offentliga kontrollverksamheten. Härigenom täcks också det krav som finns i kontrollförordningen på en övergripande granskning och av revisionsverksamheten.

I avsnitt 7.4 föreslås att den samordnande myndigheten och revisionsrådet åläggs att till regeringen rapportera en redovisning av verksamheten och en samlad bedömning med rekommendationer som har betydelse för kontrollarbetet och revisionsarbetet. Rapporteringen bör göras två gånger per år för att regeringen ska kunna följa och stödja samarbete och utvecklingen av verksamheten.

Det kan vidare övervägas om den nationella fleråriga revisionsplan som ska utarbetas bör underställas en övergripande prövning av regeringen eller Landsbyggsdepartementet för att säkerställa att planen är uppfyller de krav som ställs på en heltäckande och riskbaserad planering.

7.8 Genomförande

Bedömning: Regeringen bör ge tydliga riktlinjer för genomförandet av åtgärder och ställa krav på regelbunden rapportering för att kunna stödja utvecklingen av revisionssystemet. En utvärdering av förändringarna bör genomföras efter några år för att säkerställa att åtgärderna har haft förväntat resultat.

En handlingsplan med tidsplan bör utarbetas för genomförandet av åtgärderna. Genomförandet av åtgärderna bör därefter följas nära av regeringen och Landsbyggsdepartementet för att ha möjlighet att aktivt stödja utvecklingen. Krav bör ställas på en regelbunden

rapportering och nära dialog med ansvariga myndigheter eftersträvas.

Den nationella samordningsfunktionen revisionsrådet bör kunna inrättas relativt snabbt och ges tydliga uppdrag och operativa uppgifter. Utöver den formella regleringen av revisionsrådets inrättande kan ett särskilt regeringsuppdrag behövas för att stödja uppbyggnaden av verksamhet och arbetsformer med krav på en regelbunden återrapportering.

Behovet av särskild rapportering i vissa frågor bör övervägas. Som tidigare nämnts kan det exempelvis vara befogat att ett förslag till den fleråriga planen för revisionsarbetet rapporteras i särskild ordning till regeringen innan den verkställs. På samma sätt kan regeringen behöva ett underlag för att beräkna medelsbehovet för särskilda utvecklingsåtgärder.

Som ett led i genomförandet bör regeringen och departementet nära följa hur de centrala myndigheterna arbetar med sin löpande ledning och stöd till kontrollmyndigheternas revisionsarbetet.

Utvärdering

De föreslagna åtgärderna syftar ytterst till att åstadkomma ett samordnat och heltäckande revisionssystem där revisionsresultaten behandlas och rapporteras som underlag för det fortsatta kontroll- och revisionsarbetet. För att kontrollera att de åtgärder och de förändringar som beslutats har fungerat och gett effekt bör en utvärdering och en ny bedömning av systemet genomföras efter några år.

8 Behovet av författningsreglering

8.1 Kontrollmyndigheternas revision

När det gäller frågan om kontrollmyndigheternas ansvar för revision finns detta krav reglerat i kontrollförordningen. Utredningen bedömer därför att ingen ytterligare reglering av detta krav behövs.

8.2 De centrala kontrollmyndigheternas lednings- och samordningsansvar

Utredningen bedömer att de centrala myndigheterna har ett löpande lednings- och samordningsansvar som också omfattar uppföljning och utvärdering av myndigheternas verksamhet. Eftersom revision utgör en metod för att granska kvaliteten i kontrollarbetet är det enligt utredningens bedömning rimligt att samordningsansvaret också innefattar en övervakning av kontrollmyndigheterna genomförande av revisioner.

I syfte att förtydliga samordningsansvarets innebörd föreslår utredningen en ändring i Livsmedelsverkets respektive Jordbruksverkets instruktion innebärandet att samordningsuppgiften beskrivs som ”leda, samordna och följa upp” kontrollen och kontrollmyndigheternas verksamhet inom respektive verksamhetsområden. Härigenom får de båda centrala myndigheternas också en mer likvärdig uppgiftsbeskrivning.

Förslaget innebär att § 2 i Livsmedelsverkets instruktion ändras genom ett tillägg av uppgiften ”följa upp” enligt följande:

leda och samordna den offentliga kontrollen av livsmedel och följa upp kontrollmyndigheternas verksamhet.

För Jordbruksverket, som i nuläget har en annan typ av uppgiftsbeskrivning av kontrollen (§ 3), föreslås ett nytt stycke införas med en samlad bestämmelse om myndighetens uppgift att ”leda, samordna och följa upp” kontrollen och kontrollmyndigheternas verksamhet enligt följande:

leda och samordna den offentliga kontrollen av foder och animaliska produkter samt djurskydd och djurhälsa och följa upp kontrollmyndigheternas verksamhet.

8.3 Nationellt samordningsansvar för revisionsfrågor

Samordningsansvaret för den nationella planeringen och övervakningen av revisioner av den offentliga kontrollen föreslås regleras genom tillägg av ett nytt stycke under ”Särskilda uppgifter” i instruktionen för den myndighet som får uppgiften av regeringen. Där regleras också det råd som myndigheten ska inrätta för att tillgodose behovet av samråd och samverkan med övriga myndigheter. Formuleringen ”myndigheter” täcker då in också representant från Regeringskansliet (Landsbygdsdepartementet).

En bestämmelse föreslås också om att revisionsrådets arbete ska ledas av en ordförande. Eventuellt kan regeringen här välja att utse ordförande. En reglering föreslås också ske av den andra centrala myndighetens medverkan i den nationella samordningen och revisionsrådet genom ett tillägg under ”Särskilda uppgifter” i myndighetens instruktion. Slutligen föreslås att en reglering sker av rapporteringen till regeringen. Utredningens bedömning är att rapportering bör ske två gånger per år, en gång på våren och en gång på hösten.

Regleringen av det nationella samordningsansvaret för revisioner skulle då se ut enligt följande:

Samordnande myndighet (X)

X-myndigheten ansvarar för den nationella planeringen, samordningen och övervakningen av revisioner av den offentliga kontrollen.

Som stöd för arbetet ska finnas ett råd vid myndigheten med representanter från Y-myndigheten och övriga berörda myndigheter. Rådets arbete ska ledas av en ordförande (som utses av regeringen).

En redovisning av verksamheten och en samlad analys och bedömning av resultaten av revisionerna ska lämnas till regeringen den 1 mars och den 1 oktober varje år.

Medverkande myndighet (Y)

Y-myndigheten ska bistå X-myndigheten med underlag i den nationella planeringen, samordningen och övervakningen av revisioner av den offentliga kontrollen och medverka i det råd som bildas för samverkan mellan myndigheterna.

I uppbyggnaden av verksamheten kan regeringen behöva ge ytterligare direktiv för verksamhetens organisation, uppgifter eller särskilda rapporteringskrav. Sådana riktlinjer bör kunna beslutas genom ett särskilt uppdrag eller genom ändring av regleringsbrev.

8.4 Övriga frågor

En fråga som har aktualiserats i granskningarna av den svenska tillämpningen av revisioner i kontrollverksamheten är den uppgift som länsstyrelserna har haft att utföra revisioner av kommunernas kontrollverksamhet. Frågan har ställts om det finns ett legalt stöd för en sådan ordning med hänsyn till kommunernas självständiga ställning.

Utredningen har funnit att ordningen med länsstyrelsernas revision av kommunernas kontrollverksamhet genomförs med stöd av en överenskommelse mellan Livsmedelsverket och länsstyrelserna. Eftersom Livsmedelsverket har ett ledningsansvar nationellt, och länsstyrelserna ett motsvarande samordningsansvar regionalt, kan denna arbetsfördelning enligt utredningens bedömning anses följa den roll- och ansvarsfördelning som gäller i dag. Utredningen bedömer också att den systemtillsyn som revisionen i detta sammanhang avser endast omfattar de kommunala nämndernas operativa kontrollverksamhet och inte kommunernas verksamhet i övrigt. Utredningen bedömer mot denna bakgrund att det inte föreligger något behov att ytterligare reglera frågan i nuläget.

9 Konsekvenser av förslagen

9.1 Konsekvenser för kontrollmyndigheterna

Utredningen föreslår inga egentliga förändringar i kontrollmyndigheternas ansvar, då skyldigheten att låta utföra revision redan finns angiven i kontrollförordningen och borde ingå som en komponent i myndigheternas verksamhets- och resursplanering.

Revisionen ska emellertid inte ses bara som ännu ett åliggande. Tvärtom kan en kritisk och observant granskning av den egna verksamheten göra det möjligt att upptäcka möjligheter till förbättringar och effektiviseringar av arbetet. Detta gäller också på aggregerad nationell nivå i kontrollsystemet. Med så många aktörer med olika uppgifter och roller som kontrollsystemet i dag består av borde en heltäckande revision kunna ge underlag för effektiviseringar och förbättringar av verksamheten.

Sannolikt behövs ändå ett förstärkt arbete på varje kontrollmyndighet för att lägga fast en revisionsplan för granskningar av myndighetens kontrollverksamhet och att lägga fast en process för planering, genomförande, rapportering och behandling av revisionsresultat. Ett förfarande behöver också etableras för att övervaka att korrigerande åtgärder genomförs.

Av stor vikt är att planeringen av revisionsarbetet förs upp på högre nivå i myndigheten så att en adekvat resurs- och kompetensfördelning kan beslutas. Med andra ord ska inte den operativt verkamma parten i kontrollarbetet också läggas fast planeringen av revisionsarbetet. Kvalitetssäkring av verksamheten är alltid en ledningsfråga.

Kontrollmyndigheterna har anvisningar för revisionsarbetet i kommissionens riktlinjedokument och befintliga nationella vägledningar, men de behöver också ett aktivt och engagerat löpande stöd och vägledning från de centrala kontrollmyndigheterna Livsmedelsverket och Jordbruksverket. Stöd för den övergripande

planeringen och genomförandet av särskilda utvecklingsinsatser m.m. föreslås vidare ske inom ramen för samarbetet i revisionsrådet.

9.2 Kostnadskonsekvenser och finansiering

Kontrollmyndigheterna

En generell utgångspunkt när det gäller kostnadskonsekvenser och finansiering bör vara att se revision som en integrerad del av det ansvar och uppgifter som åligger medlemsstaternas behöriga myndigheter. Det är därför logiskt att revisionsverksamheten finansieras inom de ramar som finns anvisade för verksamheten i dag.

Utredningens förslag syftar till att öka tydligheten i ledning, samordning och stöd till kontrollmyndigheterna för att förbättra förutsättningarna för genomförandet av revisioner. Det kan dock inte uteslutas att resurssättningen identifieras som ett hinder för en utveckling av revisionsarbetet hos kontrollmyndigheterna. Det är därför angeläget att de centrala myndigheterna – och revisionsrådet – följer utvecklingen och för upp sådana problem som identifieras för en samlad diskussion och bedömning. Bedömningar i sådana frågor kan vidare behöva föras vidare till regeringen för att i Regeringskansliet samlat kunna bereda frågorna.

Centrala myndigheters ledning och samordning

Även här är det utredningens utgångspunkt att de centrala kontrollmyndigheterna är resurssatta för sin uppgift att leda och samordna arbetet med kontrollfrågorna. Nulägesbilden tyder dock på att Livsmedelsverket har mer resurser fördelade till stöd och vägledning av kontrollen. Om detta är resultatet av interna omfördelningar eller tillskott av medel på anslaget har utredningen inte närmare utrett.

Utredningen rekommenderar att en särskild bedömning av de centrala myndigheternas resurssättning för ledningsuppgifterna görs inom ramen för kommande budgetberedningen. Utgångspunkten i en sådan prövning bör enligt utredningens mening vara att kontrollverksamheten och dess effektivitet är ett grundläggande

offentligt ansvar och åtagande och att resurser för uppgiften bör finansieras genom omprioritering.

Revisionsrådet

Revisionsrådet i sig bör i princip inte medföra några särskilda kostnader, eftersom det är ett samråd mellan berörda myndigheter. Revisionsrådets arbete, förberedelser av möten och sammanställning av underlag kan dock behöva stödjas av ett mindre sekretariat. För sekretariatet kan beräknas en till två tjänster. Ordförande kan antas ha en annan ordinarie tjänst och avlönas då med högst med ett arvode. Härutöver behövs medel för övriga kostnader. Ett eventuellt behov av administrativt stöd överenskomms med värmyndigheten. Sammantaget beräknas kostnaden uppgå till cirka 2–3 miljoner kronor per år. Medlen anvisas på förvaltningsanslaget för den myndighet som tilldelas samordningsansvaret i revisionsfrågorna.

Särskilda utvecklingsmedel

Utredningen har föreslagit att särskilda utvecklingsåtgärder genomförs för att stärka revisionsarbetet. Insatserna föreslås planeras och initieras inom ramen för samarbetet inom revisionsrådet.

Omfattningen och behovet av medel för sådana insatser är i nuläget mycket svårt att uppskatta. I nuläget finns heller inga liknande åtgärder att jämföra med. Förslaget är därför att revisionsrådet, eventuellt i form av ett särskilt uppdrag, genomför en inventering av behovet av utvecklingsinsatser och inkommer med ett underlag för regeringens bedömning. Sådana särskilda utvecklingsåtgärder bör också kunna omfatta de resurser som behövs för att genomföra gemensamma revisioner.

Utvecklingsmedlen bör anvisas som ett separat anslag eller anslagspost hos den centrala myndighet som tilldelas samordningsansvaret i revisionsfrågorna.

Avslutande kommentar

Finansieringsbilden när det gäller kontrollverksamheten i Sverige är sammansatt. Vissa kontrollverksamheter finansieras med anslagsmedel och andra med avgifter. Detta förhållande komplicerar generellt hanteringen av kostnads- och finansieringsfrågor och ställer ökade krav på en samlad bedömning.

Generellt gäller för all verksamhet, privat såväl som offentlig, att nya åtaganden eller nya ambitioner kräver att resurser omprioriteras. Kontrolluppgiften är central och viktig och utgör ett klassiskt exempel på ett offentligt åtagande där medborgare, företagare och konsumenter kan antas förvänta sig ett starkt agerande och en hög prioritering från regeringen och myndigheterna. Sverige har dessutom hög profil i frågor om livsmedlens kvalitet och säkerhet, djurskydd och djurhälsa.

Mot denna bakgrund är det vara rimligt att finansieringen sker genom omprövning och omprioritering av annan verksamhet där motiven för det offentliga åtagandet inte är lika starka eller där det kan finnas överlappningar inom förvaltningen.

9.3 Övriga konsekvenser av förslagen

Förslagen om en utveckling av revisionen syftar i grunden till att förbättra granskningen av kontrollverksamhetens kvalitet, utförande och omfattning. En effektiv offentlig kontroll inom livsmedelskedjan som utförs med hög kvalitet, med adekvat frekvens och regelbundenhet och på ett likvärdigt sätt över hela landet har stor betydelse som bas för företagens utveckling och för konsumenternas förtroende.

En effektiv kontroll inom livsmedelskedjan kan också ha betydelse för andra kontrollområden. Genom införandet av s.k. tvärvillkor som villkor för utbetalning av jordbruksstöd finns numera en koppling mellan å ena sidan kontrollen av tvärvillkor och utbetalningar av jordbruksstöd samt kontrollen inom livsmedelskedjan. Sammantaget innebär det att om brister finns i livsmedelskedjans kontroller kan det få konsekvenser för kontrollen av jordbruksstöden vilket sammantaget kan få konsekvenser i form av ekonomiska sanktioner och återbetalningskrav.

10 Övriga frågor

Krav på årlig rapportering

Som tidigare redovisat (avsn. 3.2) ställer EU-kommissionen och FVO krav på både en löpande övervakning och rapportering av kontrollarbetet och på revisioner av kontrollen som underlag för en samlad bedömning av medlemsländernas kontrollsystem. Ett bättre och mer heltäckande system för genomförande av revisioner innebär därför inte att kravet minskar på en löpande uppföljning och rapportering av kontrollverksamheten.

Ansvar för den samlade uppföljningen och analysen av kontrollverksamheten ligger på de centrala myndigheternas. Övriga kontrollmyndigheter har i dag en rapporteringsskyldighet till de centrala myndigheterna. Samtidigt kan konstateras att regeringen inte ställer något formellt krav på en samlad återrapportering från de centrala myndigheterna.

En samlad redovisning och analys av kontrollverksamheten är emellertid viktig för regeringen som underlag för styrningen av förvaltningens arbete med den offentliga kontrollen. Informationen är också nödvändig för att regeringen ska kunna redovisa resultaten av verksamheten för riksdagen. Det bör därför övervägas om regeringen inte bör återinföra krav på en årlig rapportering av kontrollverksamheten från de centrala kontrollmyndigheterna Livsmedelsverket och Jordbruksverket. Återrapporteringen bör också innehålla en samlad analys och bedömning av verksamheten.

Nationella kontrollplanen

En koppling finns här till den rapportering som årligen görs till EU-kommissionen och FVO av statusen i genomförandet av den nationella kontrollplanen. Rapporteringen är omfattande och belyser ofta problem eller brister i verksamheten.

Utredningen noterar här att regeringen och ansvarigt departement för närvarande inte har någon formell roll eller medverkan i detta arbete. Förhållandet ställer upp två problem.

För det första kan regeringen behöva övervaka genomförandet av den nationella planeringen som involverar ett stort antal myndigheter i nuläget. En sådan övervakning och aktiv bevakning skulle kunna utgöra ett stöd för myndigheternas arbete med att få till stånd en samordnad och strategisk planering och en riskbaserad prioritering av i det nationella kontrollarbetet. För det andra skulle en aktivare roll innebära att regeringen fick större insyn i kontrollarbetets genomförande.

Utredningen förordar därför att regeringen och departementet intar en tydligare roll i arbetet med den nationella kontrollplanen. Detta kan göras på samma sätt som föreslås när det gäller den nationella planeringen av revisionsarbetet, dvs. att departementet medverkar i samordningsarbetet och att regeringen ställer krav på en regelbunden rapportering av samordningsgruppens verksamhet. Det kan också övervägas om den nationella kontrollplanen, liksom uppföljningen av kontrollplanen, bör underställas regeringens prövning innan den sänds till EU-kommissionen och FVO.

Kommittédirektiv



Revision av livsmedelskedjans kontrollmyndigheter

Dir.
2010:66

Beslut vid regeringssammanträde den 17 juni 2010

Sammanfattning

För att säkerställa kvaliteten i den offentliga kontrollen av livsmedel, foder, djurskydd och djurhälsa finns krav på att kontrollmyndigheterna ska revideras. Hur denna revision ska utformas behöver utredas närmare. En särskild utredare ska därför föreslå organisation, ansvarsfördelning och arbetsformer för en löpande verksamhetsrevision av livsmedelskedjans kontrollmyndigheter, dvs. myndigheter involverade i den offentliga kontrollen av livsmedel, foder, djurskydd och djurhälsa.

Syftet med utredningen är att ta fram förslag till en effektiv och ändamålsenlig revisionsprocess och revisionsorganisation som tillgodoser verksamheternas behov och uppfyller revisionskraven i unionens lagstiftning och unionens vägledningar.

Utredaren ska bl.a. lämna förslag till organisation och ansvarsfördelning för revisionsverksamheten och lämna de förslag till författningsändringar som utredarens övriga förslag leder till, liksom beräkna de eventuella kostnader för stat och kommun som uppkommer med anledning av utredarens förslag.

Uppdraget ska redovisas senast den 1 mars 2011.

Bakgrund

Unionen kräver revision av kontrollmyndigheter

Artikel 4.6 i förordning (EG) nr 882/2004 av den 26 april 2004 om offentlig kontroll för att säkerställa kontrollen av efterlevnaden av foder- och livsmedelslagstiftningarna samt bestämmelserna om

djurhälsa och djurskydd¹ (nedan kallad kontrollförordningen) ställer krav på att kontrollmyndigheterna ska utföra interna revisioner eller låta utföra externa revisioner. I propositionen Anpassningar till nya EG-bestämmelser om livsmedel, foder, djurhälsa, djurskydd och växtskydd m.m. (prop. 2005/06: 128) gjorde regeringen den bedömningen att kravet på oberoende revision av kontrollverksamheten i huvudsak bör kunna tillgodoses genom den gällande ordningen för revision av statliga och kommunala myndigheter samt genom de centrala kontrollmyndigheternas arbete med att övervaka den lokala kontrollen.

Den nuvarande ordningen för revision

Revisionen av den operativa djurskyddskontrollen har hittills varit begränsad. Detsamma gäller områdena djurhälsa, foder och animaliska biprodukter. För livsmedelsområdet har Livsmedelsverket en intern revisionsfunktion som granskar verkets egen kontrollverksamhet. Det har också utvecklats en praxis att den centrala kontrollmyndigheten (Livsmedelsverket) granskar de regionala myndigheterna och att de regionala myndigheterna i sin tur granskar de lokala kontrollmyndigheterna. Den faktiska revisionsverksamhet som har bedrivits enligt denna ordning har dock i praktiken varit begränsad. Det är vidare inte entydigt att Livsmedelsverket respektive länsstyrelserna är behöriga att utföra sådan revision av de regionala respektive lokala kontrollmyndigheterna som avses i kontrollförordningen.

Inom Statens jordbruksverks ansvarsområde genomför myndighetens internrevisionsfunktion, med stöd av förordningen (2007:603) om intern styrning och kontroll, granskning av den egna kontrollverksamheten i linje med kontrollförordningens krav. Någon ordning för revision av de regionala och lokala kontrollmyndigheterna liknande den som har nämnts ovan avseende livsmedelskontrollen finns inte inom Jordbruksverkets ansvarsområde. Vidare saknar flertalet länsstyrelser en internrevisionsfunktion som på samma sätt som centralmyndigheternas internrevision skulle kunna revidera de egna kontrollerna.

¹ EUT L 165, 30.4.2004, sid. 1–141

Utredningsbehovet

Vid flera tillfällen har brister och förbättringsmöjligheter konstaterats i den offentliga kontrollen. En löpande revision i hela livsmedelskedjan skulle på ett metodiskt sätt kunna identifiera potentiella problem i den offentliga kontrollen och föreslå lösningar på dessa och därmed förebygga och förhindra framtida problem i kontrollen. En löpande revision av den offentliga kontrollen skulle också ge värdefulla bidrag till kontrollmyndigheterna så att dessa kan förbättra sitt resursutnyttjande och därmed bygga upp en allt effektivare och mer rationell kontrollverksamhet.

Sedan kontrollförordningen började tillämpas den 1 januari 2006 har tillämpningsbestämmelser och vägledningar för revisionerna antagits på unionsnivå. Dessa förtydligar kontrollrevisionens uppgifter och arbetsformer. Europeiska kommissionens kontor för livsmedel och veterinära frågor (FVO) har genomfört ett antal inspektioner av Sveriges offentliga kontroll. Resultaten av dessa granskningar är över lag positiva men FVO noterar vissa otydligheter när det gäller revision av de operativa kontrollmyndigheterna, bl.a. omfattningen av granskningen.

Mot bakgrund av de varierande revisionsorganisationer som har etablerats inom livsmedelskedjan och i ljuset av unionens revisionsvägledningar och inspektioner i Sverige finns skäl att närmare undersöka formerna för revisionen av de operativa kontrollmyndigheterna. Syftet är att få en heltäckande bild av de revisions-system som tillämpas av de olika myndigheterna på central, regional och lokal nivå.

Uppdraget

Baserat på en inventering av om och hur de berörda kontrollmyndigheterna genomför revision enligt kontrollförordningen ska utredaren analysera hur kontrollrevisionen lämpligast ska bedrivas och organiseras för att nå målet en effektiv och oberoende granskning av den offentliga kontrollen i livsmedelskedjan. Olika organisatoriska lösningar ska övervägas av utredaren, t.ex. internt i varje myndighet eller externt av den närmast överordnade kontrollmyndigheten eller av annat revisionsorgan. Även de olika möjligheter till en organisatorisk indelning lokalt, regionalt eller centralt ska också bedömas av utredaren. En revisionsmyndighet eller ett

privat revisionsorgan som är helt fristående från alla de myndigheter som ska revideras är också ett möjligt alternativ, om utredaren förordar en sådan lösning ska i första hand en befintlig organisation föreslås för uppdraget.

I sina förslag ska utredaren ta hänsyn till principen om den kommunala självstyrelsen och beakta de ställningstaganden som regeringen har gjort i propositionen Oberoendet i den kommunala revisionen (prop. 2009/10: 46) om att revision av kommunal verksamhet även fortsättningsvis ska vara ett kommunalt ansvar.

Eftersom revisionerna av de offentliga kontrollerna inom såväl djurskydd, djurhälsa, foder som livsmedel regleras av samma EU-förordning och omfattas av samma vägledningsdokument, ska utredaren bedöma om det kan finnas vinster i form av t.ex. effektivare arbetsformer och kunskapsöverföring mellan kompetensområden genom att samordna revisionerna för de fyra kontrollområdena.

Kontrollförordningen ställer krav på att kontrollerna i landet ska samordnas. En viktig uppgift för revisionen av livsmedelskedjans kontrollmyndigheter blir därför att utvärdera denna samordning. Oavsett vilken organisatorisk modell för revisionerna som föreslås är bedömningen den att det är nödvändigt att förslaget tillgodoser behovet av en ytterst väl samordnad revisionsorganisation.

Om det vid en revision uppdagas brister i den offentliga kontrollen bör det finnas ett system för att tillförsäkra att revisionens rekommendationer leder till rättelse. Exempelvis ger 18 § livsmedelslagen (2006:804) Livsmedelsverket möjlighet att förelägga en kommun att avhjälpa brister i kontrollen om kommunen inte fullgör de skyldigheter som följer av dess kontrolluppdrag. Med ett utbyggt revisionssystem är det troligt att det är de som utför revisionerna som kommer att identifiera eventuella brister i kontrollen och därför måste en ordning där ett samband mellan revisionsrapporterna och Livsmedelsverkets möjlighet till föreläggande etableras. Motsvarande lösningar för de övriga kontrollområdena bör etableras, med syftet att lägga tyngd bakom rekommendationerna från revisionerna så att kontrollmyndigheterna stimuleras att vidta rättelse.

Utredaren ska därför:

- inventera i vilken omfattning och hur de berörda kontrollmyndigheterna genomför revision enligt kontrollförordningen

- föreslå ansvarsfördelning och organisation för en samordnad, effektiv och oberoende revision av den offentliga kontrollen inom livsmedelskedjan
- göra en bedömning av den kompetens som krävs hos de som utför revisionerna för att de ska ha förutsättningar att revidera i enlighet med EU-rättens krav och vägledningar
- bedöma om det är lämpligt att de som utför revisionerna, med stöd av experter från berört kontrollområde, granskar flera av livsmedelskedjans kontrollområden
- överväga om och i så fall hur ett system för att säkerställa att kontrollmyndigheterna avhjälper brister kan vara uppbyggt
- lämna förslag till de författningsändringar som följer av utredarens övriga förslag
- beräkna de eventuella kostnader som förslagen föranleder för stat och kommun och föreslå finansiering av kostnaderna

Samråd och redovisning av uppdraget

I arbetet ska utredaren samråda med representanter för de berörda kontrollmyndigheterna på lokal, regional och central nivå, Sveriges kommuner och landsting samt med Ekonomistyrningsverket. Riksrevisionen ska beredas möjlighet till samråd med utredaren. Utredaren ska ha kontakt med Europeiska kommissionens kontor för livsmedel och veterinära frågor (FVO) för att bilda sig en uppfattning om unionens förväntningar på revisionssystemen, samt närmare studera hur ett urval av andra medlemsstater (bl.a. Belgien och Irland) organiserat sina respektive revisionssystem. Utredaren ska också beakta regeringens skrivelse En tydlig, rättssäker och effektiv tillsyn (skr. 2009/10:79).

Uppdraget ska redovisas senast den 1 mars 2011.

(Jordbruksdepartementet)

Kommissionens riktlinjer för revision

Statens offentliga utredningar 2011

Kronologisk förteckning

1. Svart på vitt – om jämställdhet i akademien. U.
2. Välfärdsstaten i arbete. Inkomsttrygghet och omfördelning med incitament till arbete. Fi.
3. Sanktionsavgifter på trygghetsområdet. S.
4. Genomförande av EU:s regelverk om inre vattenvägar i svensk rätt. N.
5. Bemanningsdirektivets genomförande i Sverige. A.
6. Missbruket, Kunskapen, Vården. Missbruksutredningens forskningsbilaga. S.
7. Transporter av frihetsberövade. Ju.
8. Den framtida gymnasiesärskolan – en likvärdig utbildning för ungdomar med utvecklingsstörning. U.
9. Barnen som samhället svek. Åtgärder med anledning av övergrepp och allvarliga försummelser i samhällsvården. S.
10. Antidopning Sverige. En ny väg för arbetet mot dopning. Ku.
11. Långtidsutredningen 2011. Huvudbetänkande. Fi.
12. Medfinansiering av transportinfrastruktur – utvärdering av förhandlingsarbetet jämte överväganden om brukaravgifter och lånevillkor. N.
13. Uppföljning av signalspaningslagen. Fö.
14. Kunskapsläget på kärnavfallsområdet 2011 – geologin, barriärerna, alternativen. M.
15. Rehabiliteringsrådets slutbetänkande. S.
16. Allmän skyldighet att hjälpa nödställda? Ju.
17. Förvar. Ju.
18. Strålsäkerhet – gällande rätt i ny form. M.
19. Tid för snabb flexibel inläring. U.
20. Dataskydd vid europeiskt polisiärt och straffrättsligt samarbete. Dataskyddsrambeslutet, Europolanställdas befattning med hemliga uppgifter. Ju.
21. Utrikesförvaltning i världsklass. UD.
22. Spirit of Innovation. UD.
23. Revision av livsmedelskedjans kontrollmyndigheter. L.

Statens offentliga utredningar 2011

Systematisk förteckning

Justitiedepartementet

Transporter av frihetsberövade. [7]
Allmän skyldighet att hjälpa nödställda? [16]
Förvar. [17]
Dataskydd vid europeiskt polisiärt och straff-
rättsligt samarbete.
Dataskyddsrambeslutet, Europolanställas
befattning med hemliga uppgifter. [20]

Utrikesdepartementet

Utrikesförvaltning i världsklass. [21]
Spirit of Innovation. [22]

Försvarsdepartementet

Uppföljning av signalspaningslagen. [13]

Socialdepartementet

Sanktionsavgifter på trygghetsområdet. [3]
Missbruket, Kunskapen, Vården.
Missbruksutredningens forskningsbilaga.
[6]
Barnen som samhället svek.
Åtgärder med anledning av övergrepp och
allvarliga försummelser i samhällsvården.
[9]
Rehabiliteringsrådets slutbetänkande. [15]

Finansdepartementet

Välfärdsstaten i arbete.
Inkomsttrygghet och omfördelning med
incitament till arbete. [2]
Långtidsutredningen 2011. Huvudbetänkande.
[11]

Utbildningsdepartementet

Svart på vitt – om jämställdhet i akademien. [1]
Den framtida gymnasiesärskolan
– en likvärdig utbildning för ungdomar
med utvecklingsstörning. [8]
Tid för snabb flexibel inlärnin. [19]

Landsbygdsdepartementet

Revision av livsmedelskedjans kontroll-
myndigheter. [23]

Miljödepartementet

Kunskapsläget på kärnavfallsområdet 2011
– geologin, barriärerna, alternativen. [14]
Strålsäkerhet – gällande rätt i ny form. [18]

Näringsdepartementet

Genomförande av EU:s regelverk om inre
vattenvägar i svensk rätt. [4]
Medfinansiering av transportinfrastruktur
– utvärdering av förhandlingsarbetet
jämfört överväganden om brukaravgifter
och lånevillkor. [12]

Kulturdepartementet

Antidopning Sverige.
En ny väg för arbetet mot dopning. [10]

Arbetsmarknadsdepartementet

Bemanningsdirektivets genomförande i
Sverige. [5]