



Riksrevisionens styrelses framställning angående statens stöd till idrottsrörelsen och folkbildningen

Sammanfattning

Riksrevisionen har granskat statsbidragen till idrottsrörelsen och till folkbildningen. Resultatet har redovisats i rapporten (RiR 2004:15) *Offentlig förvaltning i privat regi*. Riksrevisionens styrelse har beslutat att slutsatserna av denna granskning skall överlämnas i form av en framställning till riksdagen.

Granskningen visar att det finns brister i såväl regeringens styrning av det statliga stödet inom de båda områdena som återrapporteringen till riksdagen av resultatet av verksamheten. Styrelsen föreslår mot denna bakgrund i sin framställning att riksdagen begär att regeringen ska vidta åtgärder för att förbättra styrningen och återrapporteringen till riksdagen avseende anslagen dels till idrottsrörelsen, dels till folkbildningen.

Innehållsförteckning

Sammanfattning.....	1
Innehållsförteckning.....	2
Styrelsens förslag	3
Riksrevisionens granskning.....	4
Styrelsens överväganden	8

Styrelsens förslag

Med hänvisning till de motiveringar som framförs under Styrelsens överväganden föreslår Riksrevisionens styrelse följande:

1. Regeringens styrning och återrapportering till riksdagen avseende statsbidraget till idrottsrörelsen

Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad styrelsen anfört om behovet av förbättrad styrning och återrapportering avseende anslaget till statsbidrag till idrottsrörelsen.

2. Regeringens styrning och återrapportering till riksdagen avseende statsbidraget till folkbildningen

Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad styrelsen anfört om behovet av förbättrad styrning och återrapportering avseende anslaget till statsbidrag till folkbildningen samt om åtgärder för att garantera att syftet med statsbidraget till folkbildningen uppfylls.

Stockholm den 17 november 2004

På Riksrevisionens styrelses vägnar

Sören Lekberg

Jörgen Nilsson

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

Riksrevisionens granskning

Bakgrund

Riksrevisionen har granskat regeringens styrning, kontroll, uppföljning och återrapportering till riksdagen avseende statsbidragen till idrottsrörelsen och folkbildningen. Resultatet redovisas i rapporten (RiR 2004:15) *Offentlig förvaltning i privat regi*. Rapporten publicerades den 9 juni 2004.

I rapporten framhålls att staten lämnar särskilt ekonomiskt stöd i form av statsbidrag till en rad olika verksamheter. Regeringens styrning, kontroll och uppföljning av dessa statsbidrag är av betydelse för såväl hushållningen med statens medel i ett styrnings- och kontrollperspektiv som för demokrati och laglighet i ett medborgarperspektiv. Två områden som staten stöder genom statsbidrag är idrotten och folkbildningen. Statsbidraget till idrotten uppgår till ca 450 miljoner kronor årligen. Statsbidraget till folkbildningen uppgår till drygt 2,5 miljarder kronor per år.

Statsbidragen till idrottsrörelsen och folkbildningen fördelas av de ideella organisationerna Riksidrottsförbundet och Folkbildningsrådet och inte av förvaltningsmyndigheter. Eftersom statsbidragen är statliga medel gäller bl.a. kraven i regeringsformen på hur sådana ska hanteras. Samtidigt är självständighet och oberoende gentemot staten grundläggande för de ideella organisationerna. När ideella organisationer fördelar statsbidrag ska deras rätt till integritet och självständighet därmed kombineras med statens behov av kontroll och insyn.

Den övergripande revisionsfrågan i granskningen har varit om regeringens styrning, kontroll, uppföljning och återrapportering till riksdagen har fungerat väl. Syftet med granskningen har varit att kartlägga och bedöma

- regeringens styrning av statsbidrag som fördelas av de ideella organisationerna Riksidrottsförbundet och Folkbildningsrådet,
- regeringens kontroll, uppföljning och återrapportering till riksdagen när Riksidrottsförbundet och Folkbildningsrådet fördelar statsbidrag,
- problem och ändamålsenlighet när bidragsfördelaren är en ideell organisation.

Riksrevisionens bedömningar och rekommendationer

Regeringens styrning av bidrag som fördelas av Riksidrottsförbundet och Folkbildningsrådet

Riksrevisionen konstaterar att regeringen inte kan styra Folkbildningsrådet och Riksidrottsförbundet på samma sätt som den kan styra förvaltningsmyndigheter, trots att dessa organisationer utför myndighetsutövande uppgifter. En faktor som begränsar regeringens möjlighet att styra är att organisationerna är ideella och därmed fria och självständiga i förhållande till staten. Den myndighetsutövning som Riksidrottsförbundet och Folkbildningsrådet utför grundas enligt rapporten till stor del på att organisationerna godtar de uppgifter som regeringen delegerat till dem.

Enligt Riksrevisionens bedömning är det svårt att klargöra regeringens möjlighet att styra statsbidragen till idrottsrörelsen. Regeringens uttalanden om vem som ska eller inte ska ställa upp mål är motsägelsefulla. Det är därmed svårt att avgöra i vilken grad regeringen kan styra statsbidraget till idrottsrörelsen. Så länge Riksidrottsförbundets egen målsättning inte strider mot regeringens styrsignaler uppstår emellertid inte den underliggande konflikt som kan finnas mellan Riksidrottsförbundets fria roll och statens styrning.

Regeringens begränsade styrning av statsbidraget till folkbildningen är enligt Riksrevisionens bedömning ett resultat av riksdagens beslut att folkbildningen ska vara fri och frivillig och därmed oberoende i förhållande till staten. Riksrevisionen anser att den begränsade styrningen medför problem, bl.a. när det gäller att säkerställa att intentionerna med statsbidraget uppfylls.

Regeringens kontroll, uppföljning och återrapporering till riksdagen

Beträffande stödet till idrotten konstaterar Riksrevisionen att Riksidrottsförbundet ger regeringen information om huruvida statens syfte med statsbidraget nås. Det betyder att regeringen torde ha underlag för att kunna ge motsvarande information till riksdagen. Riksrevisionen anser dock att regeringens rapportering i budgetpropositionen saknar såväl information om flera återrapporeringskrav som jämförbar statistik för de återrapporeringskrav som presenteras.

Utifrån den resultatbedömning som regeringen lämnat är det enligt Riksrevisionen inte möjligt att bedöma om syftena med statsbidraget till idrotten uppfylls. Riksrevisionen anser att regeringen bör förtydliga den återrapporering av stödet till idrotten som presenteras i resultatbedömningen, så att det blir möjligt att kontinuerligt följa användningen av samtliga statliga medel och bedöma i vad mån syftena med statsbidragen uppfylls.

Till skillnad från den återrapporering som regeringen formulerat för Riksidrottsförbundet är inte de krav på återrapporering som regeringen ställer på Folkbildningsrådet kopplade till statens syfte med statsbidraget. Information

om i vilken mån syftena uppfylls görs genom statliga utvärderingar. Regeringen redovisar utvärderingarnas resultat till riksdagen i särskilda propositioner. Sådana utvärderingar ska genomföras vart femte år. Riksrevisionen konstaterar att regeringen sedan folkbildningsreformen år 1991 lagt fram en proposition där resultatet av statsbidraget till folkbildning redovisas. Riksdagen har således endast vid ett tillfälle under de tretton åren fått information om i vilken mån syftena med anslaget uppnåtts.

Riksrevisionen anser att det är av vikt att regeringen fortlöpande genomför och redovisar resultatet av statliga utvärderingar inom folkbildningsområdet för riksdagen. Det är också enligt granskningen angeläget att utvärderingar av det statliga stödet till idrotten kommer till stånd med viss regelbundenhet. Avsaknaden av utvärdering leder enligt Riksrevisionen till att det är svårt att bedöma om statsbidraget är ändamålsenligt. I rapporten konstateras vidare att organisationernas årsredovisning inte omfattas av statlig revision.

Problem och ändamålsenlighet när bidragsfördelaren är en ideell organisation

De iakttagelser som gjorts under granskningen visar enligt Riksrevisionen att oklarheter kan uppstå när förvaltningsuppgifter delegeras till privaträttsliga organ, som t.ex. Riksidrottsförbundet och Folkbildningsrådet. Om staten väljer denna väg bör dessa organisationer i sin myndighetsutövning i möjligaste mån omfattas av det regelverk som gäller övrig offentlig förvaltning. Detta är, understryks det, av vikt från såväl rättssäkerhetssynpunkt som när det gäller möjligheterna att kontrollera hur statliga medel används.

Riksrevisionen konstaterar vidare att drygt 60 % av statens stöd till idrotten består av medel från AB Svenska Spel. Dessa medel redovisas inte på statsbudgeten, blir inte föremål för sedvanlig budgetprövning och omfattas inte av det statliga utgiftstaket. Riksrevisionen pekar på att denna hantering innebär avsteg från tre viktiga principer som bär upp den nuvarande budgetprocessen, nämligen kraven på fullständighet, bruttoredovisning och transparens.

Enligt Riksrevisionens mening har den betydelse som AB Svenska Spels bidrag kommit att få för idrottsrörelsen inneburit att idrottens barn- och ungdomsverksamhet till stor del är beroende av att AB Svenska Spel genererar ett överskott och att överskottet även fortsättningsvis går till barn- och ungdomsverksamheten. Riksrevisionen förutsätter att regeringen har övervägt de konsekvenser som eventuella förändringar i bidragen från AB Svenska Spel kan föra med sig för barn- och ungdomsverksamheten.

Riksrevisionens granskning visar att statens intentioner för statsbidraget till folkbildningen, att gynna verksamhet med växtkraft, inte uppfylls. Till exempel missgynnar Folkbildningsrådets fördelning av statsbidraget till studieförbunden de förbund som snabbt ökar omfattningen av sin verksamhet. Det finns också risk för att rådets beslut om statsbidrag till folkhögskolor innebär att etablerade folkhögskolor gynnas på bekostnad av nya skolor med större växtkraft. Systemet där Folkbildningsrådet bestämmer om vem som ska

få del av statsbidraget innebär en risk för att nya aktörer inte får del av det statliga stödet. Enligt Riksrevisionen finns därmed såväl en risk för att folkbildningen konserveras som att rådets legitimitet försvagas.

Riksrevisionen föreslår mot denna bakgrund att regeringen vidtar de åtgärder som krävs för att säkerställa att statens intentioner med statsbidraget till folkbildningen uppfylls. Om sådana åtgärder inte bedöms möjliga inom det befintliga systemet med hänsyn till Folkbildningsrådets fria roll i förhållande till staten, anser Riksrevisionen att regeringen bör överväga att föreslå riksdagen att delegeringen av förvaltningsuppgifter till Folkbildningsrådet omprövas.

Styrelsens överväganden

Riksrevisionens styrelse har som en av sina uppgifter att besluta om de framställningar och redogörelser som riksrevisorernas granskningsrapporter inom området effektivitetsrevision kan ge anledning till. Styrelsen har mot denna bakgrund funnit att slutsatserna av den granskning som Riksrevisionen genomfört om statens stöd till idrottsrörelsen och till folkbildningen ska överlämnas till riksdagen i form av en framställning. Styrelsen vill i anslutning därtill anföra följande.

Riksdagen har beslutat att låta två ideella organisationer fördela statsbidrag till idrottsrörelsen respektive folkbildningen. Motsvarande uppgifter hanteras normalt av statliga förvaltningsmyndigheter. Riksrevisionen understryker i sin rapport att detta arrangemang innebär att dessa ideella organisationers rätt till integritet och oberoende ska kombineras med statens legitima behov av insyn och kontroll. Granskningen visar att denna kombination inte är problemfri.

Styrelsen vill för sin del framhålla att utgångspunkten för granskningen har varit den av riksdagen beslutade ordningen för fördelningen av bidrag och att i det sammanhanget studera hur regeringen i samspel med Riksidrottsförbundet respektive Folkbildningsrådet genomfört riksdagens beslut. Syftet har inte varit att ta fram underlag för en omprövning av det nuvarande systemet med ideella organisationer som bidragsfördelare. Styrelsen anser samtidigt att Riksrevisionen inom ramen för granskningen belyst ett antal viktiga aspekter som kan ligga till grund för överväganden om en mera genomgripande förvaltningspolitisk diskussion om offentlig verksamhet i privat regi. Mot den anförda bakgrunden har styrelsen stannat för att tonvikten i framställningen till riksdagen bör läggas på frågan om regeringens styrning och återrapporering till riksdagen avseende statsbidragen till idrottsrörelsen respektive folkbildningen.

Regeringens styrning och återrapporering till riksdagen avseende statsbidragen till idrottsrörelsen

Riksrevisionen har i sin granskning funnit brister såväl i regeringens styrning av statsbidragen till idrottsrörelsen som i regeringens kontroll, uppföljning och återrapporering till riksdagen. Enligt Riksrevisionens bedömning är det svårt att klargöra regeringens möjligheter att styra statsbidragen genom att det finns en konflikt mellan idrottsrörelsens fria roll och statens behov av att säkerställa att syftet med statsbidragen uppfylls.

Riksrevisionen anser också att regeringens rapportering i budgetpropositionen saknar viktig information och jämförbar statistik som gör det möjligt att bedöma i vad mån syftena med statsbidragen uppfylls. Det saknas också statliga utvärderingar av stödet som underlag för bedömningar om det statliga

stödet går till avsedda ändamål. Granskningen visar vidare att de medel som idrottsrörelsen får från AB Svenska Spel inte redovisas i statsbudgeten och därmed inte blir föremål för sedvanlig budgetprövning eller omfattas av utgiftstaket.

Styrelsen anser, mot bakgrund av resultatet av den genomförda granskningen, att det är angeläget att den statliga styrningen av stödet till idrottsrörelsen genomförs på sådant sätt att syftena med bidragsgivningen säkerställs. Styrelsen konstaterar vidare att regeringen i budgetpropositionen för 2005 med anledning av Riksrevisionens rekommendationer utvecklat återrapporteringen till riksdagen. Styrelsen anser samtidigt att ytterligare insatser av detta slag behövs. Styrelsen vill också understryka att det som underlag för en sådan förbättrad redovisning kan behövas fördjupade utvärderingar av resultatet av de statliga insatserna, särskilt när det gäller insatser av idrottsrörelsen riktade till barn och ungdomar.

Regeringens styrning och återrapportering till riksdagen avseende statsbidragen till folkbildningen

Även när det gäller stödet till folkbildningen bedömer Riksrevisionen att styrningen varit alltför begränsad för att fullt ut säkerställa att intentionerna bakom statsbidragen uppfylls. Det finns enligt granskningen en risk för att Folkbildningsrådets beslut om statsbidrag resulterar i att nya folkbildningsaktörer inte får del av det statliga stödet, något som inte står i samklang med riksdagens beslut att verksamheter med växtkraft ska gynnas.

Återrapporteringen till riksdagen av resultatet av det statliga stödet sker inte kontinuerligt i budgetsammanhang utan i särpropositioner. Till grund för denna redovisning ska särskilda statliga utvärderingar genomföras. Sedan folkbildningsreformen år 1991 har regeringen endast vid ett tillfälle lagt fram en proposition där resultatet av det statliga stödet presenterats. Riksrevisionen rekommenderar att regeringen fortlöpande genomför och till riksdagen redovisar utvärderingar inom området. Vidare framhålls i rapporten att varken Folkbildningsrådets eller Riksidrottsförbundets årsredovisningar omfattas av statlig revision.

Styrelsen ställer sig bakom Riksrevisionens rekommendation att regeringen behöver vidta åtgärder som bättre garanterar att statens syfte med statsbidraget uppfylls. Styrelsen har vidare noterat att regeringen i budgetpropositionen för 2005 anmält att ett samlat beredningsarbete pågår inom Regeringskansliet med anledning av ett antal utredningar och rapporter inom folkbildningsområdet, däribland Riksrevisionens granskningsrapport. Styrelsen förutsätter att regeringen återkommer till riksdagen med en utvärdering av folkbildningsreformen under nästa år.

Styrelsens förslag

Styrelsen föreslår sammanfattningsvis att riksdagen begär att regeringen ska vidta åtgärder för att förbättra styrningen och återrappporteringen till riksdagen avseende anslagen dels till idrottsrörelsen, dels till folkbildningen.