



# Riksrevisionens styrelses redogörelse angående bidrag som regeringen och Regeringskansliet fördelar

---

## Sammanfattning

Riksrevisionen har granskat de åtgärder som regeringen vidtagit med anledning av riksdagens tillkännagivande år 2001 beträffande anslag som regeringen disponerar och fördelar. Resultatet av granskningen har redovisats i rapporten *Bidrag som regeringen och Regeringskansliet fördelar* (RiR 2006:32).

Riksrevisionens uppföljning visar bl.a. att inga nya mera omfattande program har introducerats, att bidragsvolymen kraftigt har reducerats samt att den administrativa hanteringen har stramats upp. Vissa problem kvarstår dock när det gäller kontrollen och styrningen av de bidrag som regeringen själv beslutar om.

Styrelsen understryker att riksdagen i samband med tillkännagivandet år 2001 ställde sig bakom principen att regeringen och Regeringskansliet endast undantagsvis bör hantera enskilda bidragssystem. En sådan hantering ska normalt vara en uppgift för förvaltningsmyndigheter under regeringen. Granskningen visar att intentionerna bakom riksdagens ställningstagande inte följts fullt ut. Styrelsen vill också framhålla att återrapporteringen till riksdagen av resultatet av bidragsfördelningen behöver förbättras och att formerna för detta bör prövas bl.a. mot bakgrund av vad som framkommit i den nu aktuella granskningen.

# Innehållsförteckning

|                                                                                                 |    |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| Sammanfattning.....                                                                             | 1  |
| Innehållsförteckning.....                                                                       | 2  |
| Styrelsens redogörelse.....                                                                     | 3  |
| Riksrevisionens granskning.....                                                                 | 4  |
| Granskningens bakgrund och syfte.....                                                           | 4  |
| Den svenska förvaltningsmodellen.....                                                           | 4  |
| Andra studier.....                                                                              | 4  |
| Riksdagens beslut 2001.....                                                                     | 5  |
| Granskningsfrågor.....                                                                          | 5  |
| Avgränsning.....                                                                                | 6  |
| Regeringens åtgärder och rapportering till riksdagen.....                                       | 6  |
| Åtgärder inom Regeringskansliet med anledning av<br>tillkännagivandet.....                      | 6  |
| Regeringens åiterrapportering.....                                                              | 6  |
| Resultatet av regeringens åtgärder.....                                                         | 7  |
| Bidragsgivningen har minskat.....                                                               | 7  |
| Alla bidrag betalas inte ut med stöd av tydliga regler.....                                     | 8  |
| Hur redovisas bidragen?.....                                                                    | 8  |
| Nya riktlinjer för bidragsgivning under 2006.....                                               | 8  |
| Bidragshanteringen i praktiken.....                                                             | 9  |
| Riksrevisionens slutsatser.....                                                                 | 9  |
| Bidrag ska bara hanteras av regeringen undantagsvis.....                                        | 10 |
| Bidrag bör om så är möjligt hanteras av<br>förvaltningsmyndigheter.....                         | 10 |
| Volymen av bidrag har minskat.....                                                              | 10 |
| Regeringen har inte redovisat sin bedömning av riksdagens<br>tillkännagivande i alla delar..... | 10 |
| Anslagsredovisningen har förbättrats.....                                                       | 11 |
| Oklart hur regeringen ska rapportera resultatet.....                                            | 11 |
| Internrevisionen får granska bidragshanteringen.....                                            | 12 |
| Regeringskansliets interna riktlinjer följs inte alltid.....                                    | 12 |
| Styrelsens överväganden.....                                                                    | 13 |

# Styrelsens redogörelse

Riksrevisionens styrelse överlämnar denna redogörelse till riksdagen.

Stockholm den 21 februari 2007

På Riksrevisionens styrelses vägnar

*Eva Flyborg*

*Jörgen Nilsson*

Följande ledamöter har deltagit i beslutet: Eva Flyborg (fp), Tommy Waidelich (s), Carina Adolfsson Elgestam (s), Alf Eriksson (s), Per Rosengren (v), Björn Hamilton (m), Margareta Andersson (c), Helena Hillar Rosenqvist (mp), Rose-Marie Frebran (kd), Ulla Löfgren (m) och Lennart Hedquist (m).

# Riksrevisionens granskning

Riksrevisionen har granskat de åtgärder som regeringen vidtagit med anledning av riksdagens tillkännagivande år 2001 beträffande anslag som regeringen disponerar och fördelar. Resultaten har redovisats i en granskningsrapport (RiR 2006:32) som publicerades i december 2006.

## Granskningens bakgrund och syfte

### Den svenska förvaltningsmodellen

I rapporten framhålls att regeringsformens bestämmelser bygger på att det är regeringen som på riksdagens uppdrag leder den statliga verksamheten. Olika statliga förvaltningsmyndigheter som lyder under regeringen ansvarar för att genomföra den operativa verksamheten. Regeringskansliet är regeringens beredningsorgan, med främsta uppgift att bereda regeringsärenden.

I praktiken finns det emellertid inte någon klar rågång mellan regeringens roll som politiskt beslutsorgan och de verkställande uppgifterna. Ibland har regeringen och Regeringskansliet tagit på sig arbetsuppgifter som enligt regeringsformens funktionsuppdelning normalt ska utföras av förvaltningsmyndigheter under regeringen. Det har t.ex. inte varit ovanligt att olika regeringar genom åren fungerat som bidragsfördelare.

Att regeringen tagit på sig denna typ av förvaltningsuppgifter har riksdagen inte ansett stå i strid med svensk förvaltningstradition och har ur rättslig synvinkel inte heller inneburit några problem. Vad som i stället diskuterats har varit frågan hur effektiva regeringen och Regeringskansliet har varit som verkställande organ.

### Andra studier

Riksrevisionen understryker att flera utvärderingar och granskningar har genomförts av enskilda projekt och program av förvaltningskaraktär som bedrivits av regeringen och inom Regeringskansliet. Utvärderingarna och granskningarna har bl.a. genomförts av Riksdagens revisorer, Riksrevisionsverket, konstitutionsutskottet, Statskontoret och enskilda forskare. Slutsatserna i flera av dessa studier är att det förekommit problem vad gäller effektiviteten, styrningen och kontrollen av bidragssystem som regeringen eller Regeringskansliet hanterat. Brister har bl.a. konstaterats beträffande hur bidragsprogrammen organiserats och styrts samt beträffande kontrollen av bidragen. I flera fall har det även varit svårt att i efterhand kunna utvärdera i vilken mån projekten nått sina mål.

## Riksdagens beslut 2001

År 2001 slutförde Riksdagens revisorer en granskning av vissa av de anslag som regeringen och Regeringskansliet disponerat under åren 1997–2000 (förs. 2000/01:RR14). Granskningens huvudsyfte var att studera hur styrning, insyn och kontroll fungerat i projekt där regeringen själv ansvarat för beredning, beslut och genomförande av bidragsfördelning.

Tio olika anslag ingick i studien, däribland de s.k. lokala investeringsprogrammen, Kunskapslyftet, Storstadssatsningen, IT i skolan och de tre miljardpaketen – Östersjömiljarden, Kretsloppsmiljarden och Småföretagsmiljarden – som riksdagen beslutade om sommaren 1996 i anslutning till den s.k. sysselsättningspropositionen. De summor som regeringen fördelade från de aktuella anslagen uppgick till omkring 4 miljarder kronor årligen.

Med anledning av revisorernas förslag beslutade riksdagen i november 2001 att göra ett tillkännagivande till regeringen (bet. 2001/02:KU5). I KU:s betänkande betonades regeringens ledande, styrande och samordnande roll i förhållande till förvaltningsmyndigheterna. Utskottet ställde sig bakom revisorernas förslag att enskilda bidragssystem *endast undantagsvis* bör hanteras av regeringen och Regeringskansliet.

Sammanfattningsvis framförde riksdagen följande synpunkter och önskemål till regeringen rörande de fall regeringen eller Regeringskansliet självt fördelar bidrag:

- Riksdagen behöver ett bättre beslutsunderlag och en utökad resultatrapportering.
- Regeringens berednings- och beslutsprocess i samband med att bidrag hanteras behöver förbättras.
- Kraven på redovisning och revision behöver skärpas.
- Regeringen bör göra en samlad översyn av föreskrifter m.m. och redovisa resultatet för riksdagen.

## Granskningsfrågor

Syftet med den granskning som Riksrevisionen nu genomfört har varit att undersöka om regeringen har vidtagit de åtgärder som riksdagen uttryckt önskemål om för att komma till rätta med de problem som tidigare uppmärksammats. Granskningen avsåg att ge svar på följande frågor:

- Har regeringen vidtagit åtgärder för att hantera de problem som riksdagen pekat på i sitt tillkännagivande?
  - Vilka åtgärder har regeringen i så fall vidtagit?
  - Motsvarar åtgärderna de önskemål riksdagen gav uttryck för i sitt tillkännagivande?
  - Har regeringen för riksdagen redovisat vilka åtgärder som vidtagits med anledning av tillkännagivandet?

### **Avgränsning**

Det som behandlas i granskningen är anslag eller anslagsposter där regeringen eller Regeringskansliet beslutat om fördelning av bidrag till särskilda projekt och program eller fristående bidrag. Fokus för granskningen ligger således på bidragsfördelning av förvaltningskaraktär där regeringen och Regeringskansliet tagit på sig rollen som verkställighetsorgan. Granskningen omfattar bidrag där såväl enskilda som kommuner och landsting är mottagare. Däremot omfattas inte bidrag där myndigheter och internationella organisationer är mottagare och inte heller förvaltningsanslaget till Regeringskansliet.

## **Regeringens åtgärder och rapportering till riksdagen**

### **Åtgärder inom Regeringskansliet med anledning av tillkännagivandet**

I januari 2003 publicerade Regeringskansliet rapporten *Ett effektivare regeringskansli – förslag till åtgärder*. Rapporten var resultatet av ett projekt om effektivisering och rationalisering av Regeringskansliet som regeringen beslutade om i september 2001. I rapporten behandlas bl.a. hanteringen av anslag till regeringens och Regeringskansliets disposition.

Förslagen i rapporten ledde till ett fortsatt beredningsarbete inom Regeringskansliet. Sommaren 2003 presenterade en arbetsgrupp en intern promemoria som bl.a. innehöll en kartläggning av vilka särskilda projekt som pågått inom Regeringskansliet under år 2002. Kartläggningen visade att det under 2002 fanns ett 40-tal särskilda projekt i Regeringskansliet, varav cirka hälften fanns inom UD.

Ett resultat av rapporten och den efterföljande arbetsgruppens arbete är den checklista för Regeringskansliets hantering av särskilda projekt och program som beslutades av förvaltningschefen i september 2004. I första hand innebär detta att man bör överväga om inte en förvaltningsmyndighet kan sköta verksamheten, t.ex. fördelningen av bidrag, i stället för regeringen eller Regeringskansliet.

Under år 2003 granskade vidare Regeringskansliets internrevision hur medel till regeringens och Regeringskansliets disposition styrdes och följdes upp och fann då vissa brister i struktur och enhetlighet beträffande dessa anslag. Internrevisionen rekommenderade att ansvaret för styrningen av sakanslagen borde förstärkas och förtydligas, att de övergripande styrdokumenterna borde utvecklas och att kraven borde tydliggöras.

### **Regeringens återrapportering**

I budgetpropositionen för år 2004 bedömde regeringen att den endast ska bedriva verksamhet av typen särskilda projekt och program om särskilda behov och förutsättningar föreligger. Samma budgetproposition innehöll en

kort redogörelse av regeringens och Regeringskansliets pågående arbete. I propositionen angav regeringen att den beredde de frågor som riksdagens tillkännagivanden givit upphov till och att den översyn som riksdagen begärt hade inletts.

I redogörelsen för behandlingen av riksdagens skrivelser i mars 2004 (skr. 2003/04:75) angav regeringen att riksdagens tillkännagivande om anslag som regeringen och Regeringskansliet disponerar och fördelar var slutbehandlat. Detta innebär att regeringen bedömt att man vidtagit de åtgärder som behövs för att tillgodose riksdagens tillkännagivande. I skrivelsen hänvisar regeringen till slutrapporten *Ett effektivare regeringskansli – förslag till åtgärder*, rapporteringen i budgetpropositionen för 2004 samt den checklista med riktlinjer för hantering av särskilda projekt och program som tagits fram.

Riksrevisionen understryker att i den redovisning som regeringen lämnat till riksdagen saknas information om delar av tillkännagivandet. Regeringen har t.ex. inte angett hur man ser på en ändring av instruktionen för Regeringskansliet avseende resultatredovisningar i de fall då regeringen tar på sig rollen som bidragsfördelare. Regeringens inställning till det som utskottet anfört om att stöd i projektform bör regleras i förordningar där kriterier för bidragsfördelningen framgår samt tillsättning av särskilda delegationer för berednings- och beslutsuppgifter som rör projekten, har inte heller kommenterats.

Riksrevisionen konstaterar samtidigt att det inte finns något formellt krav på regeringen att genomföra riksdagens tillkännagivanden om regeringen gör en annan bedömning än riksdagen. Konstitutionsutskottet har dock understrukt att om regeringen anser sig kunna underlåta att vidta de åtgärder ett tillkännagivande avser, måste regeringens bedömning vad gäller riksdagsbeslutet redovisas i samband med att regeringen lämnar sin redogörelse till riksdagen för vilka åtgärder regeringen vidtagit med anledning av riksdagens beslut (bet. 2001/02:KU20).

## Resultatet av regeringens åtgärder

### **Bidragsgivningen har minskat**

I budgetpropositionen för 2004 angav regeringen, som tidigare anförts, att verksamhet av typen särskilda projekt och program som omfattar bidragsgivning ska bedrivas av regeringen endast i de fall som särskilda förutsättningar föreligger.

Granskningen visar att bidragen till kommuner, landsting, övriga organisationer och ideella föreningar, privata företag och enskilda har minskat kraftigt över tiden. Totalt har denna kategori av bidrag minskat från 3,4 till 1,5 miljarder kronor. Bland annat har bidragen till kommuner och landsting minskat från knappt 2 miljarder kronor 2001 till knappt 1 miljard kronor 2005.

Några nya omfattande projekt eller program som innebär bidragsfördelning – t.ex. typ Östersjömiljarden eller Kretsloppsmiljarden – har enligt Riksrevisionen inte introducerats av regeringen sedan riksdagens tillkännagivande 2001.

### **Alla bidrag betalas inte ut med stöd av tydliga regler**

Av den redovisning som Riksrevisionen fått från departementen framgår att alla bidrag inte betalats ut med stöd av tydliga regler. Regeringskansliet har betalat ut bidrag såväl med stöd av förordningar, generella riktlinjer som specifika riktlinjer för enskilda bidrag. Bidrag har även betalats ut med stöd endast av villkor i regleringsbrev. Det har också framkommit att departement har betalat ut bidrag utan något stöd av riktlinjer eller förordning.

### **Hur redovisas bidragen?**

Regeringskansliet ska inte lämna resultatredovisning enligt förordningen (2000:605) om årsredovisning och budgetunderlag. I rapporten *Ett effektivare regeringskansli – förslag till åtgärder* bedömer Regeringskansliet att man har andra förutsättningar än förvaltningsmyndigheterna och att det i regel inte är möjligt att särskilja regeringens mål för politikens genomförande från Regeringskansliets arbete.

Regeringens redovisning av hur bidragen medverkat till att nå de politiska målen är enligt Riksrevisionen i allmänhet begränsad, detta som en följd av utformningen av budgetpropositionen. Utförligare information om särskilda projekt och program som bedrivits inom Regeringskansliet lämnas sedan 2004 i Regeringskansliets årsbok.

### **Nya riktlinjer för bidragsgivning under 2006**

Regeringskansliets förvaltningschef har beslutat om nya riktlinjer för handläggningen av bidrag till föreningar, stiftelser m.fl. som regeringen och Regeringskansliet beslutar om. Beslutet om att införa nya riktlinjer fattades i januari 2006 och gäller för bidragsärenden som beslutats efter den 1 mars 2006. Förändringarna av riktlinjerna bygger på slutsatserna av en granskning som Regeringskansliets internrevision genomförde år 2005 med anledning av att det uppdagades att en tjänsteman i Näringsdepartementet förskingrat bidragsmedel han ansvarat för att handlägga.

Internrevisionens granskning visade att departementen i stort sett följde de regler och riktlinjer som fanns i Regeringskansliet för bidragsgivning. Samtidigt visade granskningen på flera svagheter i handläggningen av bidrag. Internrevisionen drog slutsatsen att det fanns ett behov av att förbättra styrningen och öka kontrollen av hur bidragsmedlen användes och rekommenderade därför att föreskrifter och riktlinjer som styrde bidragsgivningen skulle ses över och ges större tydlighet.

Regeringskansliets riktlinjer är styrande men formellt sett inte normerande. Detta innebär att departementen ska handla i enlighet med riktlinjerna om det enskilda departementet bedömer att inget talar emot det. Riktlinjerna behöver således inte följas om det enskilda departementet anser att något annat bör gälla.

Riksrevisionens analys av Regeringskansliets riktlinjer för bidrag till förningar, stiftelser m.fl. visar att 2006 års riktlinjer innebär en möjlighet för Regeringskansliet att utöva starkare styrning och kontroll av bidrag än 2001 års riktlinjer.

Riktlinjerna från 2006 hänvisar bl.a. till Regeringskansliets checklista från 2004 där uppmaningar finns om att överväga om regeringen eller Regeringskansliet över huvud taget ska hantera ett projekt eller program, som kan omfatta t.ex. bidragsfördelning. 2006 års riktlinjer omfattar även tydligare anvisningar för både bidragsmottagare och Regeringskansliet om hur verksamhetsrapporteringen och den ekonomiska rapporteringen ska utformas. I sin helhet innebär de nya riktlinjerna en betydande uppstramning.

### **Bidragshanteringen i praktiken**

Riksrevisionen har gjort stickprov på nio bidragsutbetalningar. Granskningen visar att Regeringskansliets riktlinjer inte har tillämpats vid någon av dessa utbetalningar. Det visade sig också att kännedomen om riktlinjerna bland handläggarna var bristfällig. Den handläggare som kände till riktlinjerna hade deltagit i en utbildning om de nya riktlinjerna, en utbildning som ansågs ge en översiktlig information om riktlinjernas innehåll. Samtliga intervjuade handläggare gav uttryck för en utbredd medvetenhet om risker för att fel kan uppstå i samband med handläggningen av bidrag. Intervjuerna visar också att handläggarna på departementen är medvetna om att regeringen gjort bedömningen att bidrag endast ska fördelas av regeringen eller Regeringskansliet när särskilda skäl föreligger.

Riksrevisionen har inte kunnat identifiera krav på en systematisk och regelbunden verksamhetsuppföljning eller projektredovisning av bidragshanteringen baserad på kvantitativa mått, nyckeltal eller prestationsindikationer som är gemensamma för Regeringskansliet.

### **Riksrevisionens slutsatser**

Riksrevisionens granskning visar att regeringen vidtagit vissa åtgärder med anledning av riksdagens tillkännagivande. Dessa åtgärder har också redovisats till riksdagen, men granskningen visar att redovisningen inte varit fullständig. Riksrevisionen har även uppmärksammat att vissa problem kvarstår beträffande kontroll och styrning av de bidrag som regeringen och Regeringskansliet hanterar.

### **Bidrag ska bara hanteras av regeringen undantagsvis**

I samband med sitt tillkännagivande år 2001 ställde sig riksdagen bakom Riksdagens revisorers principiella syn att regeringen och Regeringskansliet endast undantagsvis borde hantera enskilda bidragssystem.

Riksrevisionen konstaterar att regeringen hörsammat riksdagens ställningstagande om att regeringen och Regeringskansliet endast undantagsvis ska hantera enskilda bidragssystem och att arbetsfördelningen mellan regeringen, Regeringskansliet och förvaltningsmyndigheterna enligt den svenska förvaltningsmodellen ska upprätthållas.

### **Bidrag bör om så är möjligt hanteras av förvaltningsmyndigheter**

Av Regeringskansliets checklista framgår att regeringen endast när särskilda förutsättningar föreligger ska hantera särskilda projekt och program. Checklistan syftar till att detta ställningstagande ska tolkas på ett likartat sätt och få ett enhetligt genomslag i hela Regeringskansliet.

Riksrevisionen konstaterar att det av checklistan inte tydligt framgår om regeringens ställningstagande även gäller bidragsgivning som ligger utanför projekt och program. Riksrevisionen menar att regeringen tydligt bör slå fast att även bidragsgivning som inte ingår i särskilda program också omfattas av regeringens principiella ställningstagande. Utan ett sådant förtydligande finns det enligt Riksrevisionens mening en risk för att frågan om i vilken mån en förvaltningsmyndighet kan handlägga ett fristående bidrag i stället för regeringen eller Regeringskansliet inte övervägs.

### **Volymen av bidrag har minskat**

I sin granskning har Riksrevisionen inte funnit att några nya stora bidrags-satsningar som hanteras av regeringen eller Regeringskansliet har introducerats sedan riksdagens tillkännagivande år 2001. Bidragsvolymen har även minskat under den aktuella perioden. Detta tyder enligt Riksrevisionens bedömning på att riksdagens principiella ställningstagande att regeringen endast undantagsvis bör hantera enskilda bidragssystem också har fått praktiskt genomslag.

### **Regeringen har inte redovisat sin bedömning av riksdagens tillkännagivande i alla delar**

Riksrevisionen har i sin granskning noterat att regeringen inte har tillgodosett samtliga delar av riksdagens tillkännagivande. Regeringen har inte heller informerat riksdagen om varför vissa delar av tillkännagivandet inte har tillgodosetts. Regeringen har t.ex. inte angett varför man inte ändrat instruktionen för Regeringskansliet avseende resultatredovisningar i de fall då regeringen tar på sig rollen som bidragsfördelare.

### **Anslagsredovisningen har förbättrats**

Riksrevisionen kan konstatera att det i ett par avseenden har skett förbättringar när det gäller Regeringskansliets anslagsredovisning. I Riksdagens revisorers granskning som låg till grund för riksdagens tillkännagivande år 2001 pekade revisorerna också på brister av mer redovisningstekniskt slag. Bristerna gällde framför allt skillnader mellan informationen i regleringsbrev och anslagsredovisningen i Regeringskansliets årsredovisning. Även Riksrevisionen uppmärksammade sådana brister i sin förstudie som genomfördes år 2003.

Den nu genomförda granskningen visar att 2005 års anslagsredovisning förbättrats beträffande informationen om vilka anslag som regeringen disponerat. Riksrevisionens jämförelse mellan uppgifterna i regleringsbrev och anslagsredovisningen visar också på en god överensstämmelse. Riksrevisionen konstaterar att det skett en positiv utveckling på dessa punkter.

### **Oklart hur regeringen ska rapportera resultatet**

Riksdagens önskemål om att Regeringskansliet i sin årsredovisning skulle lämna resultatredovisningar i de fall då regeringen tar på sig rollen som bidragsfördelare är enligt Riksrevisionens uppfattning komplicerad. Regeringskansliet skulle i ett sådant läge komma att bedöma och redovisa resultatet av regeringens beslut.

I den mån riksdagens önskan om en resultatredovisning i Regeringskansliets årsredovisning syftar till att förbättra informationen till riksdagen om resultatet av de bidrag som regeringen och Regeringskansliet beslutat om är det också tveksamt om årsredovisningen är den mest ändamålsenliga rapporteringsformen. Årsredovisningens mottagare är regeringen och inte riksdagen. Årsredovisningen behandlas således inte formellt av riksdagen, vilket innebär att riksdagen inte heller har att ta ställning till den.

Riksrevisionen anser att detta inte betyder att Regeringskansliet bör avstå ifrån att arbeta systematiskt med att sammanställa information om resultatet av bidragsfördelningen, oavsett om besluten fattats av Regeringskansliet eller regeringen. Förbättringsarbetet bör emellertid ta sikte på att ge förutsättningar för att i budgetpropositionen eller i särskilda resultatskrivelser redovisa resultatet av bidragsgivningen.

Samtidigt konstaterar Riksrevisionen att syftet med budgetpropositionen är att uppfylla riksdagens behov av underlag för att kunna ta ställning till regeringens budgetförslag. Detta begränsar den information som regeringen bör lämna i budgetpropositionen. Enligt Riksrevisionen finns det därmed en risk för att information om regeringens och Regeringskansliets bidragshantering inte redovisas alls. Riksrevisionen menar att regeringen skulle kunna lämna sådan information i en resultatskrivelse. Riksdagen skulle på detta sätt få en samlad bild över regeringens och Regeringskansliets åtaganden.

### **Internrevisionen får granska bidragshanteringen**

I samband med Riksdagens revisorers granskning och riksdagens behandling av denna togs också internrevisionens roll upp. Enligt Regeringskansliets internrevision har granskningar av medel till regeringens och Regeringskansliets disposition, däribland hanteringen av bidrag, sedan år 2001 varit en viktig del av internrevisionens arbete. Riksrevisionen konstaterar därmed att Regeringskansliets internrevision fått det mandat riksdagen efterlyste.

Mot bakgrund av det uppmärksammade fallet år 2005 då det uppdagades att en handläggare vid Näringsdepartementet förskingrat bidragsmedel har internrevisionen i en granskning pekat på behovet av att förbättra styrningen och öka kontrollen av hur bidragsmedlen används. Som ett resultat av internrevisionens granskning uppdaterades i januari 2006 de interna riktlinjerna för handläggningen av bidrag till föreningar, stiftelser m.fl. som beslutas av regeringen eller Regeringskansliet.

Riksrevisionen anser att det är positivt att arbetet för att förbättra styrningen och kontrollen av de bidrag som regeringen och Regeringskansliet hanterar har fortsatt efter det att riksdagens tillkännagivande slutbehandlats av regeringen.

### **Regeringskansliets interna riktlinjer följs inte alltid**

Granskningen visar att det i flera fall gjorts utbetalningar av bidrag utan stöd av Regeringskansliets interna riktlinjer för bidragshantering. Till exempel har riktlinjerna inte använts i de nio stickprov som Riksrevisionen granskat. Motiven till detta är att riktlinjerna i dessa fall inte ansetts vara tillämpliga.

Mot bakgrund av det som framkommit i granskningen är det enligt Riksrevisionens mening viktigt att det anges tydliga mål samt krav på kontroll och uppföljning för alla bidrag som hanteras av regeringen och Regeringskansliet. Granskningen visar att riktlinjerna och hur de ska tillämpas inte är kända för alla tjänstemän inom Regeringskansliet som handlägger bidrag. En förutsättning för att riktlinjerna ska användas är att det finns en god kännedom och kunskap om dessa inom Regeringskansliet.

### **Behov finns av systematiska sammanställningar**

Riksrevisionen konstaterar att Regeringskansliet saknar system som gör det möjligt att ge en samlad och systematisk redovisning av olika aspekter av bidrag som beslutas av regeringen och Regeringskansliet. Riksrevisionen anser att det är viktigt att åtgärder vidtas för att öka transparensen i regeringens och Regeringskansliets bidragshantering. Riksrevisionen menar att regeringen bör överväga vilka insatser som krävs för att få till stånd systematiska sammanställningar av bidragshanteringen. Sådana behövs för att underlätta uppföljning och redovisning till riksdagen.

## Styrelsens överväganden

Riksrevisionens styrelse har funnit att slutsatserna av den granskning som Riksrevisionen redovisat i granskningsrapporten *Bidrag som regeringen och Regeringskansliet fördelar* (RiR 2006:32) bör överlämnas till riksdagen i form av en redogörelse. I anslutning därtill vill styrelsen anföra följande.

Styrelsen vill inledningsvis erinra om att den nu aktuella granskningen har sin utgångspunkt i ett riksdagsbeslut från år 2001 med ett tillkännagivande till regeringen. Riksdagen fattade sitt beslut med anledning av en tidigare granskning i samma ämne av Riksdagens revisorer. Den uppföljning av riksdagens tillkännagivande som Riksrevisionen nu genomfört visar sammanfattningsvis att inga nya mera omfattande program har introducerats, att bidragsvolymen kraftigt har reducerats samt att den administrativa hanteringen har stramats upp. Vissa problem kvarstår dock när det gäller kontrollen och styrningen av de bidrag som regeringen själv beslutar om.

Styrelsen kan konstatera att Riksrevisionen i sin granskning tar upp frågor som vid flera tidigare tillfällen uppmärksammats av riksdagen, senast i konstitutionsutskottets granskning hösten 2006 (bet. 2006/07:KU10). Granskningen berör såväl ansvarsfördelningen mellan riksdagen och regeringen på finansmaktens område som förhållandet mellan regeringen/Regeringskansliet och förvaltningsmyndigheterna. Den har således enligt styrelsens mening klara implikationer för frågor som hör till riksdagens ansvarsområde.

Styrelsen vill understryka att riksdagen i samband med tillkännagivandet år 2001 ställde sig bakom principen att regeringen och Regeringskansliet endast undantagsvis bör hantera enskilda bidragssystem. Att hantera sådana bidragssystem ska normalt vara en uppgift för förvaltningsmyndigheter under regeringen. Rapporten innehåller ny information som visar att riksdagens intentioner i detta hänseende inte följts fullt ut. De interna riktlinjerna för bidragsgivningen har visserligen skärpts så sent som under 2006, men granskningen tyder på att de ofta inte tillämpas i praktiken. Detta innebär en risk för att den grundläggande frågan om en förvaltningsmyndighet i stället för regeringen ska handlägga bidragsfördelningen inte prövas. Samtidigt ökar enligt styrelsen risken för en mindre god kontroll av hur bidragen används.

Frågan hur rapporteringen av resultatet av bidragsfördelningen bör gå till behandlas också i granskningen. Enligt Riksrevisionen skulle regeringen t.ex. kunna lämna sådan information i anslutning till en resultatskrivelse till riksdagen. I rapporten pekas på komplikationer i samband med vissa andra rapporteringsformer. Enligt styrelsens uppfattning visar granskningen att återrapporteringen till riksdagen behöver förbättras. Frågan vilken som är den lämpligaste formen för resultatåterföringen bör prövas bl.a. mot bakgrund av vad som framkommit i den nu aktuella granskningen. Styrelsen överlämnar härmed denna redogörelse till riksdagen.