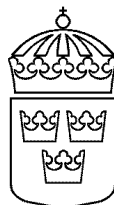


# Förslag till riksdagen

2001/02:RR14

Riksdagens revisorers förslag angående den ekonomiska redovisningen av Östersjömiljarderna



2001/02

RR14

---

## 1 Genomförd granskning

Mot bakgrund av kritik som riktats mot hanteringen av den första Östersjömiljarden genomförde Riksdagens revisorer förstudien Östersjömiljarderna (2000/01:14). Revisorerna konstaterade att det fanns förutsättningar för att hanteringen av den andra Östersjömiljarden skulle komma att fungera bättre än vad som var fallet med den första. Grunderna för beredningsordningen hade blivit tydligare, och möjligheterna till bra utvärderingar som underlag för politiska beslut hade blivit bättre.

Kvar stod dock enligt revisorerna de problem som hängde samman med att de anslagna medlen disponeras av Regeringskansliet – att insyn och kontroll inte fungerar som för merparten av den statliga verksamheten. Den fortsatta granskningen har därför gällt den ekonomiska redovisningen av Östersjömiljarderna. Granskningen har inriktats på hur den ekonomiska redovisningen av Östersjömiljarderna fungerar i stort och för enskilda projekt.

Under granskningsarbetet har det framgått att flera av förutsättningarna för den ekonomiska redovisningen av Östersjömiljarderna har förbättrats, dels från den första till den andra Östersjömiljarden, dels genom det Östersjömiljardsekretariat som inrättats inom UD. Men den ekonomiska redovisningen är ändå inte på samma nivå som för merparten av annan statlig verksamhet. Det gäller enskilda rutiner och funktioner, men också för några generella funktioner såsom direktiv, ansökningar, organisation och den ekonomiska kontrollen.

Resultatet av granskningen har redovisats i Rapporten Östersjömiljarderna – insyn och kontroll (2001/02:5) som finns i bilaga till denna skrivelse.

Rapporten har remissbehandlats. Yttranden över rapporten har avgetts av Utrikesdepartementet på Regeringskansliets vägnar, Swedfund, Styrelsen för internationellt utvecklingssamarbete (Sida), Nämnden för offentlig upphandling, Ekonomistyrningsverket, Länsstyrelsen i Stockholms län, Länsstyrelsen i Västerbottens län i samråd med Länsstyrelsen i Norrbottens län, Riksantikvarieämbetet och Verket för näringslivsutveckling (NUTEK).

NUTEK anger att verket inte har någon invändning mot de slutsatser som framförs i rapporten, och lämnar några kommentarer som syftar till att förenkla handläggningen både för beslutande myndighet och för den som genomför projektet. NUTEK nämner bl.a. de fördelar som skulle uppstå om den andra Östersjömiljarden fördes över till myndigheternas ordinarie verksamhet. Vid ett sådant förfarande skulle NUTEK i samband med regleringsbrevet få tillgång till medlen för det kommande året i stället för att behöva begära dem successivt. Medel för administration skulle då också överföras.

Länsstyrelsen i Stockholms län delar revisorernas allmänna slutsatser om hanteringen av Östersjömiljarderna. Sida instämmer i det som anförs om Sida i rapporten och tillstyrker revisorernas förslag. Swedfund instämmer i allt väsentligt i revisorernas förslag. Övriga synpunkter på rapporten redovisas nedan i anslutning till respektive fråga.

## 2 Revisorernas överväganden och förslag samt remissinstansernas synpunkter

### 2.1 Utgångspunkter

#### Rapporten

I granskningen av anslag som regeringen disponerar och fördelar (rapport 2000/01:7, förslag 2000/01:RR14) fann revisorerna att samma krav bör ställas på regeringen när den hanterar bidragsmedel som på varje annan statlig myndighet. Revisorerna ansåg vidare att det finns starka skäl för att Regeringskansliet ska likställas med andra myndigheter när det gäller resultatredovisning om regeringen väljer att ta på sig uppgifter som normalt ankommer på myndigheter under regeringen. Detta innebär att regeringen bör ändra instruktionen för Regeringskansliet så att kravet på att lämna resultatredovisning i årsredovisningen också ska gälla för Regeringskansliet. Revisorerna föreslog också att internrevisionen vid Regeringskansliet även bör granska användningen av anslag som regeringen disponerar och fördelar.

Sammantaget har granskningen av Östersjömiljardernas ekonomiska redovisning utgått från att i princip samma krav på redovisningen och på möjligheterna till insyn och kontroll bör gälla, som om verksamheten helt legat på myndigheter under regeringen.

#### Remissinstansernas synpunkter

Ekonomistyrningsverket konstaterar att Regeringskansliet inte är organiserat eller dimensionerat för den omfattande berednings- och beslutsprocess som en stor mängd bidragsärenden för med sig. Eftersom Regeringskansliet är undantaget från delar av det regelverk som övriga myndigheter lyder under finns också risk för att det uppkommer oklarheter i ansvars- och styrings-

### **Revisorernas överväganden**

Riksdagen gjorde, med anledning av revisorernas förslag om anslag som regeringen disponerar och fördelar ett antal tillkännagivanden till regeringen (bet. 2001/02:KU5, rskr. 2001/02:39). Det gällde regeringen som bidragsfördelare, bättre beslutsunderlag och en utökad resultatrapportering, förbättrad bidragshantering, skärpta krav på redovisning och revision samt en samlad översyn av föreskrifter m.m. Riksdagens revisorer förutsätter att regeringen arbetar vidare med dessa frågor rörande anslag som regeringen disponerar och fördelar och då även för Östersjömiljarderna.

## **2.2 Redovisningen av Östersjömiljarderna behöver förbättras**

### **Bättre insyn och kontroll genom bättre redovisning av anslag till regeringens disposition**

#### **Rapporten**

Revisorerna har inte funnit anledning att frånga de förslag angående redovisning och revision som lämnades i samband med granskningen av anslag till regeringens disposition. Regeringskansliet ska likställas med andra myndigheter när det gäller resultatredovisning om regeringen väljer att ta på sig uppgifter som normalt ankommer på myndigheter under regeringen. Internrevisionen vid Regeringskansliet bör även granska användningen av anslag som regeringen disponerar och fördelar. Sådana förändringar kan förbättra insynen i och kontrollen av verksamheter genom anslag till regeringens disposition.

Vid granskningen av Östersjömiljarderna har det framgått att flera av förutsättningarna för den ekonomiska redovisningen har förbättrats, dels från den första Östersjömiljarden, dels genom Östersjömiljardsekretariatets tillkomst. Men den ekonomiska redovisningen är ändå inte på samma nivå som för merparten av annan statlig verksamhet. Den ekonomiska redovisningen behöver förbättras för att resultatredovisningen ska bli meningsfull.

#### **Remissinstansernas synpunkter**

*Utrikesdepartementet* anser att flertalet av de svagheter i fråga om ekonomisk redovisning och kontroll som påtalas i revisorernas rapport hänför sig till tidigare skeden av anslagsperioderna. Departementet framhåller också att situationen är mer gynnsam än vad som redovisas i rapporten, t.ex. beträffande regeringens styrning av anslagen samt avrapportering och uppföljning.

Vidare hänvisar Utrikesdepartementet till Regeringskansliets yttrande över revisorernas rapport om anslag till regeringens disposition. Av detta framgick att regeringen tidigare ansett att Regeringskansliet inte skulle lämna

någon resultatredovisning, men att riksdagen – i de fall regeringen tar på sig rollen som bidragsgivare – självfallet skulle få den resultatredovisning som man behöver för sina ställningstaganden. Åttersrapporteringen till riksdagen skulle ske i de politikområden, där verksamheten hör hemma, på samma sätt som när en myndighet under regeringen beslutar om bidrag.

*Riksantikvarieämbetet* uppger att ämbetet redovisat sina projekt inom ramen för Östersjömiljarderna i ämbetets årsredovisningar för respektive år, både i resultatredovisningen och i bokslutet, samt i lägesrapporter till regeringen. Riksantikvarieämbetet nämner i sitt yttrande över revisorernas rapport också några av de positiva effekter som man anser att byggnadsrestaureeringarna och kunskapsutbytet i projekten genom ämbetet bidragit till.

*Ekonomistyrningsverket* instämmer i att Östersjömiljarderna bör redovisas på ett sätt som är likvärdigt den ordning som gäller för verksamheter genom myndigheter under regeringen. Enligt verket bör regeringen därför överväga interna riktlinjer som reglerar detta.

### **Revisorernas överväganden**

Regeringen har tidigare angivit att den avser redovisa resultaten av verksamheten genom Östersjömiljarderna, men först när den är avslutad. Riksdagens revisorer anser att den särskilda granskningen av Östersjömiljarderna och av den ekonomiska redovisningen av dem ytterligare har understrukt vikten av att anslag till regeringens disposition redovisas bättre samt mera samlat och regelbundet. Regeringskansliet bör därför inte undantas från kravet att i sin årsredovisning lämna resultatredovisning för anslag till regeringens disposition. I riksdagens tillkännagivande till regeringen om bättre beslutsunderlag och en utökad resultatrapportering för anslag till regeringens disposition ingick också krav på resultatredovisningar. Då regeringen tar på sig rollen som bidragsfördelare, bör samma krav på resultatredovisning gälla för Regeringskansliet som på andra myndigheter som har motsvarande uppgifter.

För projekt genom den första Östersjömiljarden har regeringen direkt fungerat som bidragsfördelare. För projekt genom den andra Östersjömiljarden har uppgiften att fördela bidrag normalt genom ett särskilt regeringsuppdrag lagts på en myndighet. Men det är alltså fortfarande regeringen som beslutar om fördelningen på projekt eller projektområden. Revisorerna anser att riksdagens beslut om bättre beslutsunderlag och utökad resultatrapportering beträffande anslag till regeringens disposition är tillämpligt även på Östersjömiljarderna.

Revisorerna förutsätter därför att kravet på resultatredovisning i Regeringskansliets årsredovisning även gäller för Östersjömiljarderna. Regeringskansliets revisionskontor bör därmed också granska Östersjömiljarderna. Revisorerna förutsätter vidare att regeringen arbetar vidare med att redovisa resultaten av Östersjömiljarderna och ser till att revisionskontoret förses med erforderliga resurser för granskning av denna typ av anslag.

### Rapporten

Under den första Östersjömiljarden var det oklart vad som gällde för redovisningen av projekten. Mycket lämnades därför till projektorganisationen att bestämma. De få preciseringar som gjordes i regeringsbesluten var otillräckliga och framför allt olika mellan de olika projekten.

Sedan tillkomsten av UD:s Östersjömiljardsektariat i slutet av 1999 har direktiv för uppföljning och redovisning av projekten utarbetats. Förutsättningarna för projekt genom den andra Östersjömiljarden har blivit tydligare genom att regeringsbesluten standardiserats samt fler gemensamma krav och rutiner utarbetats. Men kraven på den ekonomiska redovisningen är fortfarande otydliga.

Det har framgått att tydliga och enhetliga krav från regeringen och Regeringskansliet befrämjar organisationen och uppföljningen av projekten. Men det har också framgått att varierande och otydliga krav försvårar verksamheten och uppföljningen av den.

Arbetet med utveckling av rutiner och riktlinjer för Östersjömiljarderna bör fortsätta för att öka tydligheten och enhetligheten. Ramar för hur projekten ska läggas upp och redovisas hos projektgenomföraren bör formuleras. Uppföljning och utvärdering kan härigenom underlättas.

### Remissinstansernas synpunkter

*Utrikesdepartementet* erinrar om att Regeringskansliet under våren 2001 beslutade om riktlinjer för bidrag. Syftet var att skapa enhetliga och tydliga regler för hantering av bidragsärenden i Regeringskansliet, säkerställa goda ekonomiadministrativa rutiner och att i övrigt underlätta arbetet med bidragsgivning. Tanken med att lämna riktlinjer och inte föreskrifter var att en anpassning skulle kunna ske med hänsyn till de förhållanden som gäller bidragsgivningen inom respektive departement.

*Ekonomistyrningsverket* instämmer i att arbetet med utveckling av rutiner och riktlinjer bör fortsätta för att öka tydligheten och enhetligheten. Verket anser också att det bör ställas krav på att projektgenomförarna löpande lämnar någon form av underlag för sina kostnader och prestationer samt på att de myndigheter som hanterar ärendena rutinmässigt ska granska underlagen.

*Länsstyrelsen i Stockholms län* konstaterar att revisorerna i rapporten betonar behovet av tydligare direktiv, ekonomistyrning, striktare krav på redovisning etc. Enligt Länsstyrelsen är allt detta bra under förutsättning att det inte innebär en ackumulation av tekniska krav på projektansökningar och redovisningar, som lägger en allt större kameral börda på de projektansvariga. Samtidigt konstateras emellertid att man har blandade erfarenheter av ansöknings- och beslutsprocesser hos andra myndigheter som förfogar över medel genom Östersjömiljarderna.

*Riksantikvarieämbetet* bekräftar indirekt revisorernas bedömning att det behövs tydligare riktlinjer genom att projekt för projekt redovisa ämbetets slutsatser om hur Kulturdepartementet/regeringen, ämbetet och medverkande parter överbyggt att det inte funnits direktiv vid regeringens ursprungliga beslut om den första Östersjömiljarden.

Riksantikvarieämbetets roll har förutom uppgiften att betala ut medel samt svara för ekonomisk redovisning och kontroll varit olika i projekten. Det har gällt att fördela bidrag, att svara för informations- och erfarenhetsspridning, kompletterande kvalitetssäkring samt administration. Eftersom Kulturdepartementet preciserat ämbetets roll, har man inte upplevt någon brist på regler och rutiner. Den ekonomiska redovisningen och kontrollen har varit densamma som för ämbetets övriga medel.

### **Revisorernas överväganden och förslag**

Under granskningsarbetet har det framkommit att flera av förutsättningarna för den ekonomiska redovisningen av Östersjömiljarderna har förbättrats, dels från den första till den andra Östersjömiljarden, dels genom Östersjömiljardsekretariatets tillkomst. Men den ekonomiska redovisningen är ändå inte på samma nivå som för merparten av annan statlig verksamhet.

Det gäller enskilda rutiner och funktioner, men också för några generella funktioner såsom direktiv, ansökningar, organisation och den ekonomiska kontrollen. Revisorerna anser därför att några sådana rutiner och funktioner behöver utvecklas ytterligare.

Revisorerna föreslår

- att arbetet med tydligare direktiv för den ekonomiska redovisningen av Östersjömiljarderna bör fortsätta.

## **2.4 När ansökningar används i stället för upphandling**

### **Rapporten**

Grundmodellen för att engagera projektgenomförare för Östersjömiljardprojekten har varit att bereda ansökningar. Upphandling har därför ofta inte blivit aktuell. Därmed har också syftet med lagen om offentlig upphandling – att främja konkurrens och lika villkor – åsidosatts. En upphandling ska följa grundprinciperna god affärsmässighet och präglas av öppenhet. Den ska vara tydlig och väldokumenterad.

Enligt de nya riktlinjer som finns uppställda i regeringsbeslut för projekt genom den andra Östersjömiljarden ska myndigheter följa lagen om offentlig upphandling. Upphandlingsbestämmelserna ska numera också tillämpas för projekt genom den första Östersjömiljarden.

*Ekonomistyrningsverket* instämmer i att förvaltningslagens bestämmelser om dokumentation, motivering och överklagande ska tillämpas av de myndigheter som bereder ansökningarna.

*Länsstyrelsen i Västerbottens län* anser att upphandling av projekt är ytterligare ett steg i att formalisera medelsanvändningen för projektet Näringslivsutveckling i Barentsregionen. Svårigheten ligger enligt Länsstyrelsen inte i att hantera de formella kraven utan i att bedöma om delprojekten bidrar till utveckling utifrån syftet med medlen.

Länsstyrelsen i Västerbottens län och Länsstyrelsen i Norrbottens län som har genomförandeansvar för Barentsprojektet anser sig ha en djup förståelse för behovet av att formalisera stödhanteringen. De tror dock inte att formalisering är en förutsättning och än mindre någon garanti för att intentionerna med Östersjömiljarderna kommer att uppnås. Tvärtom skulle Länsstyrelserna vilja använda Barentsmedlen på ett friare sätt – som s.k. seed-money (förförstudiemedel) för att utveckla projektidéer. För projektet Näringslivsutveckling i Barentsregionen ställs dock krav på medfinansiering om minst 50 %, något som enligt Länsstyrelserna egentligen inte gagnar syftet med medlen.

### **Revisorernas överväganden och förslag**

Revisorerna anser det väsentligt att det framgår i vilken utsträckning lagen om offentlig upphandling ska tillämpas respektive hur förvaltningslagens bestämmelser om dokumentation, motivering och överklagande ska tillämpas av de myndigheter som bereder ansökningarna. I rapporten konstaterade revisorerna att enskilda rutiner och funktioner men också några generella funktioner behövde vidareutvecklas. Detta gällde bl.a. hanteringen av ansökningar. Att upphandlingsbestämmelserna numera ska tillämpas för projekt genom Östersjömiljarderna har inte åtföljts av några preciseringar av hur detta ska gå till. Revisorerna anser därför att det fortsatta arbetet med riktlinjer och rutiner för Östersjömiljarderna även bör gälla upphandlingsfrågor och beredning av ansökningar. För att uppnå huvudsyftena med upphandlingsbestämmelserna inom ramen för beredningen av ansökningar anser revisorerna att förvaltningslagens bestämmelser om dokumentation, motivering och överklagande ska tillämpas av de myndigheter som bereder ansökningarna.

Revisorerna föreslår

- att arbetet med utveckling av rutiner och riktlinjer för Östersjömiljarderna också ska omfatta frågor om upphandling och beredning av ansökningar.

## **2.5 Bättre ekonomisk kontroll**

### **Rapporten**

För att det över huvud taget ska vara möjligt att i efterhand utvärdera ekonomin i verksamheten – och därmed också resultaten i förhållande till insat-

serna – måste den fortlöpande ekonomiska kontrollen förbättras. Rutinerna för den ekonomiska kontrollen måste därför förtydligas, så att de blir lättare att följa.

Ett sätt att förbättra den ekonomiska redovisningen och kontrollen av den är att införa krav på revisorsintyg. Härigenom kan man säkerställa att kraven på projekten och på redovisningen uppfyllts. De granskningsåtgärder som ska vara utförda för att revisorsintyg ska kunna utfärdas för projekten ska vara klart angivna.

### Remissinstansernas synpunkter

*Ekonomistyrningsverket* anser att de krav som ställs avseende den ekonomiska redovisningen och kontrollen av denna ska vara tydliga och tillgängliga innan projekten startar. Verket anser också att projekten och projektgenomförarna utifrån risk- och väsentlighetskriterier bör utsättas för extern granskning.

Ekonomistyrningsverket instämmer i att krav på revisorsintyg kan vara ett sätt att uppnå ökad kontroll och förbättrad redovisning, men framhåller att granskning av projekten och projektgenomförarna med fördel kan utföras av myndigheterna. På så sätt kommer enligt verket kunskap om projekten och projektgenomförarna att finnas hos de myndigheter som handlägger ärendena.

*Länsstyrelsen i Västerbottens län* konstaterar att länsstyrelsernas projektverksamhet numera omfattas av en långtgående internkontroll med ekonomistyrning som är skild från den löpande projektverksamheten. Detta är bl.a. resultatet av det ansvar som lagts på länsstyrelserna när det gäller hanteringen av EU:s strukturfonder. För vissa delar av dessa medel är Länsstyrelsen förvaltningsmyndighet med långtgående ansvar för användning och granskning av medlen.

Länsstyrelsen i Västerbottens län och Länsstyrelsen i Norrbottens län finner det inte nödvändigt att gå längre än vad EU kräver, när det gäller hanteringen av Barentsmedlen/medel genom Östersjömiljarderna, eftersom den interna kontrollen bedöms vara tillräcklig för att garantera en korrekt hantering av medlen.

*NUTEK* anger att verket behandlar projekt inom ramen för den andra Östersjömiljarden enligt rutiner som verket normalt använder för stödhantering. Detta gäller såväl ansökningsförfarandet som krav på redovisning i samband med rekvisition av medel och rapportering av de genomförda insatserna. Av projektbeslutet ska också framgå regler för revision av det aktuella stödet.

*NUTEK* uppger att verket i förhållande till mottagare av de stöd myndigheten administrerar har rutiner för löpande redovisning, uppföljning och revision. – såväl för projekt genom den andra Östersjömiljarden som genom andra anslag. Enligt *NUTEK* svarar dessa rutiner väl mot rapportens krav på ekonomisk redovisning av Östersjömiljarderna.



Revisorerna anser liksom i rapporten att rutinerna för den ekonomiska kontrollen måste förtydligas. Det är naturligt att rutinerna och kraven ansluter till myndigheternas gängse rutiner. Revisorerna ser det emellertid ändå som väsentligt att en mer preciserad mall för respektive parts roll i den ekonomiska redovisningen och kontrollen utarbetas. Det bör då också framgå vad redovisningsdokumenten ska innehålla och hur de ska granskas. När mallen finns går det att i förväg ange vilka avsteg som ska göras i det enskilda fallet.

I rapporten angav revisorerna att ett sätt att förbättra den ekonomiska redovisningen och kontrollen av den är att införa krav på revisorsintyg. Revisorerna ser fortfarande detta som en möjlighet. Det väsentliga är enligt revisorernas mening, att det står klart vilka krav som ställs på redovisningen och hur det skall säkerställas att kraven är uppfyllda.

Revisorerna föreslår

- att rutinerna för den ekonomiska kontrollen förtydligas så att det klarare framgår hur ett projekt ska redovisas och hur redovisningen ska kontrolleras.

## 2.6 Årlig redovisning av Östersjömiljarderna

### Rapporten

Ett sätt att förbättra den ekonomiska redovisningen och kontrollen av den är att införa krav på revisorsintyg. Härigenom kan man säkerställa att kraven på projekten och på redovisningen uppfyllts. De granskningsåtgärder som ska vara utförda för att revisorsintyg ska kunna utfärdas för projekten ska vara klart angivna.

Östersjömiljarderna bör fortlöpande och sammanhängande redovisas på ett sätt som motsvarar den ordning som gäller för verksamheter genom myndigheter under regeringen.

### Remissinstansernas synpunkter

*Ekonomistyrnsverket* delar revisorernas syn att Östersjömiljarderna bör redovisas på ett sätt som är jämförbart med den ordning som gäller för verksamheter genom myndigheter under regeringen och instämmer därför i förslaget om årlig redovisning av Östersjömiljarderna.

*Riksantikvarieämbetet* uppger att de projekt som ämbetet varit inblandat i har redovisats i årsredovisningar respektive år, både i resultatredovisningen och i bokslutet samt i lägesrapporter till regeringen.

*NUTEK* anser att revisorernas förslag om samordning av den ekonomiska redovisningen och årsredovisningen är bra. En redovisning inom ramen för myndigheternas årsredovisning innebär enligt NUTEK att verksamheten

automatiskt blir föremål för revision. Utformningen av redovisningen måste dock anpassas till att projekten/programmen som finansieras genom den andra Östersjömiljarden har olika inriktning, vilket enligt NUTEK innebär att redovisningen kan göras med olika detaljeringsgrad.

### Revisorernas överväganden

I enlighet med de utgångspunkter som revisorerna redovisat är det naturligt att Östersjömiljarderna redovisas inom ramen för den statliga budgetprocessen.

## 3 Revisorernas förslag

Riksdagens revisorer föreslår

- 1 riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad revisorerna anfört angående tydligare direktiv för den ekonomiska redovisningen av Östersjömiljarderna i avsnitt 2.3
- 2 riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad revisorerna anfört angående ansökningar och upphandling 2.4
- 3 riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad revisorerna anfört angående bättre ekonomisk kontroll i avsnitt 2.5.

Detta ärende har avgjorts av revisorerna i plenum. I beslutet har deltagit revisorerna Ingemar Josefsson (s), Anders G Högmark (m), Per Rosengren (v), Bengt Silfverstrand (s), Anita Jönsson (s), Kenneth Lantz (kd), Hans Stenberg (s), Karl-Gösta Svenson (m), Agneta Lundberg (s), Ulla Wester (s) och Rolf Olsson (v).

Vid ärendets slutliga handläggning har vidare närvarit kanslichefen Åke Dahlberg, utredningschefen Stig Tegle och revisionsdirektören Ingrid Carlman (föredragande). 2001/02:RR14

Stockholm den 24 januari 2002

På Riksdagens revisorers vägnar

*Ingemar Josefsson*

*Ingrid Carlman*





Rapport 2001/02:5

---

# Östersjömiljarderna – insyn och kontroll

## Förord

Riksdagens revisorer beslutade i februari 2001 att genomföra en granskning av hur den ekonomiska redovisningen av Östersjömiljarderna fungerar i stort och för enskilda projekt.

För den del av granskningen som gäller enskilda projekt har tio projekt/projektområden valts ut, varav fem för den första Östersjömiljarden och fem för den andra.

Denna rapport har utarbetats inom revisorernas tredje avdelning. I avdelningen ingår följande ledamöter och suppleanter: Anders G Högmark (m), ordförande, Anita Jönsson (s) vice ordförande, Kenneth Lantz (kd), Marie Engström (v), Björn Kaaling (s), Conny Öhman (s), Patrik Norinder (m) och Ann-Kristine Johansson (s).

För upprättande och genomförande av ett särskilt granskningsprogram avseende de båda Östersjömiljarderna har förste revisorn Christer Norrman vid Riksrevisionsverket varit anställd en period hos Riksdagens revisorer.

Inom revisorernas kansli har revisionsdirektören Ingrid Carlman haft huvudansvaret för granskningsarbetet. Även utredningschefen Stig Tegle samt kanslichefen Åke Dahlberg har deltagit i arbetet.

Denna rapport är beslutad av revisorerna i plenum den 16 september 2001. Rapporten sänds på remiss. Revisorernas samlade bedömning och slutliga ställningstaganden kommer därefter att utformas genom en skrivelse med förslag till riksdagen.

## Granskningen

Riksdagens revisorer har granskat Östersjömiljarderna. I förstudien *Östersjömiljarderna* (2000/01:14) konstaterade revisorerna att verksamheten präglas av att de anslagna medlen disponeras av regeringen. Verksamheten i sin helhet blir inte föremål för lika ingående årlig revision som om medlen tilldelats och använts av myndigheter under regeringen. Den fortsatta granskningen har därför inriktats på hur den ekonomiska redovisningen och kontrollen är upplagd och sköts i stort och för enskilda projekt.

För att undersöka hur den ekonomiska redovisningen av Östersjömiljarderna fungerar har ett granskningsprogram utarbetats och genomförts under perioden maj–juni 2001. Programmet utarbetades efter samma grunder som Riksrevisionsverket utgår ifrån för verkets årliga revision av statliga myndigheter. Granskningsprogrammet för Östersjömiljarderna skulle dock inte som vid en traditionell redovisningsgranskning leda fram till revisionsberättelse eller revisorsintyg. I stället skulle det ge underlag för en övergripande bedömning av om den finansiella redovisningen sköts enligt god redovisningssed.

Särskilt har frågor om intern kontroll samt om möjligheter att i den ekonomiska redovisningen följa transaktioner och upphandlingsförfarande granskats. Regeringens styrning av Östersjömiljarderna har behandlats med utgångspunkt i en granskning av de allmänna rutinerna i projekten under Östersjömiljarderna. Bedömningar av den ekonomiska redovisningen grundar sig på en granskning av de ekonomiska rutinerna kring projekten och på stickprovskontroller av redovisningen i projekten.

Då granskningsprogrammet genomfördes våren 2001 omfattade den första Östersjömiljarden 67 projekt och den andra 26 beslutsområden. Bland dessa har tio projekt granskats särskilt – fem genom den första Östersjömiljarden och fem genom den andra.

Sammantaget har granskningen av Östersjömiljardernas ekonomiska redovisning utgått från att i princip samma krav på redovisningen och på möjligheterna till insyn och kontroll bör gälla, som om verksamheten fullt ut legat på myndigheter under regeringen.

## Iakttagelser

I granskningen har det framgått att regeringsbesluten ofta varit alltför övergripande som ledning för projektgenomförarens egna rutiner för hanteringen. De rutiner som tillhandahållits genom UD:s Östersjömiljardsektariat har inte heller tillräckligt tydligt angett vad som krävs av olika inblandade parter.

För flera projekt synes inledningsfasen ha varit särskilt kritisk. Bland annat är det då som de stora tidsförskjutningarna har uppstått.

Projektorganisationen är ofta mycket komplex. Den komplicerade organisationen kan leda till onödig byråkrati och långa väntetider för dem som ansöker om medel samt för medfinansierare. Vidare blir projekten svårare att starta och kan därför försenas. Det blir också svårt att genomföra uppföljning och utvärdering i efterhand.

Förfarandet med ansökningar innebär att någon upphandling ofta inte blivit aktuell.

Eftersom verksamheten genom Östersjömiljarderna var ny och bedrevs i oprövade former beaktades inte olika problem som kunde uppstå gentemot gängse regelsystem såsom upphandlingsreglerna. Sådana oklarheter har medfört problem för projektgenomförarna.

Kontrollen av ÖM-medlen varierar. För vissa projekt har den ekonomiska redovisningen inte utsatts för någon extern kontroll. I stort sett ingen kontroll av den ekonomiska redovisningen har utförts genom Regeringskansliet. Den ekonomiska redovisningen är inte på samma nivå som för merparten av annan statlig verksamhet. Det gäller enskilda rutiner och funktioner, men också för några generella funktioner såsom direktiv, ansökningar, organisation och den ekonomiska kontrollen.

Flera av de förhållanden rörande den ekonomiska redovisningen av Östersjömiljarderna som iakttagits under granskningsarbetet hänger samman med vissa generella problem beträffande insynen i och kontrollen av anslag till regeringens disposition. Revisorerna har tidigare under året granskat dessa frågor och lämnat en skrivelse med förslag till riksdagen (förslag 2000/01:RR14).

## Förslag

Revisorerna lämnar följande förslag.

- Arbetet med utveckling av rutiner och riktlinjer för Östersjömiljarderna bör fortsätta för att öka tydligheten och enhetligheten. Ramar för hur projekten ska läggas upp och redovisas hos projektgenomföraren bör därför formuleras.
- För att uppnå huvudsyftena med upphandlingsbestämmelserna inom ramen för beredningen av ansökningar bör det klargöras hur bestämmelserna i förvaltningslagen om dokumentation, motivering och överklagande ska tillämpas av de myndigheter som bereder ansökningarna.
- Den fortlöpande ekonomiska kontrollen måste förbättras. Ett sätt att förbättra den ekonomiska redovisningen och kontrollen av den är att införa krav på revisorsintyg. Härigenom kan man säkerställa att kraven på projekten och på redovisningen uppfyllts. De granskningsåtgärder som ska vara utförda för att revisorsintyg ska kunna utfärdas för projekten ska då också vara tydligt angivna.
- Östersjömiljarderna bör fortlöpande och sammanhängande redovisas på ett sätt som är likvärdigt den ordning som gäller för verksamheter genom myndigheter under regeringen.



# 1 Granskningens bakgrund

## 1.1 Östersjömiljarderna

Den första Östersjömiljarden lanserades under sommaren 1996 som en av flera åtgärder för att stimulera tillväxt och sysselsättning. Riksdagen anslog efter förslag i sysselsättningspropositionen om halvering av arbetslösheten till år 2000 (prop. 1995/96:222) en miljard kronor under fem år för åtgärder inom fem områden, nämligen svensk exportindustri, bl.a. avseende livsmedel, energisystem, ömsesidigt kunskapsutbyte, stärkt infrastruktur samt samarbete för att skydda miljön runt Östersjön. Regeringen skulle besluta om anslagets användning efter förslag från det s.k. Östersjörådet. En ökad handel och gemensamma projekt mellan näringsliv, offentliga institutioner och stater skulle påskynda en gemensam utveckling. Samtidigt förväntades detta förstärka demokratiseringsprocessen i samarbetsländerna och Sveriges redan framträdande roll i Östersjösamarbetet.

I 1998 års ekonomiska vårproposition (prop. 1997/98:150) förordade regeringen en fortsättning av den verksamhet som bedrivits inom ramen för den första Östersjömiljarden genom att ytterligare en miljard kronor skulle tillföras under den kommande femårsperioden. Det övergripande syftet med den andra miljarden skulle enligt regeringen vara att, utifrån svenskt intresse, stimulera näringslivsutveckling i och handel med länderna i Östersjöregionen. Regeringen återkom därefter i den påföljande budgetpropositionen för år 1999 med ett konkret förslag till medelsanvisning. Svenska företags position i Östersjöregionen skulle förstärkas liksom förutsättningarna för svenska företags deltagande i utvecklingen av regionens näringsliv. Ett nytt krav var att verksamheten skulle samordnas med och komplettera utvecklingssamarbetet med de berörda länderna.

### Anslagen

#### *Östersjömiljard 1*

I sysselsättningspropositionen sommaren 1996 föreslog regeringen att 200 miljoner kronor per år skulle avsättas för Östersjösamarbetet under en femårsperiod (prop. 1995/96:222, bet. 1995/96:FiU15). Medlen föreslogs bli anvisade som ett reservationsanslag om en miljard kronor på tilläggsbudget för budgetåret 1995/96 under första huvudtiteln. Anslaget har numera benämningen F1 *Samarbete och utveckling i Östersjöregionen*.

Utrikesutskottet och näringsutskottet tillstyrkte regeringens förslag. Utrikesutskottet framförde i anslutning därtill synpunkter på ansvarsfördelningen för olika samarbetsområden, dvs. hur det föreslagna samarbetet skulle för-

hålla sig till utvecklingsarbetet och till klimatpolitiskt motiverade insatser. Näringsutskottet påpekade att det inte hade gjorts någon precisering av hur medlen skulle fördelas på de angivna områdena svensk livsmedellexport m.m. Finansutskottet tillstyrkte i likhet med övriga utskott propositionens förslag men erinrade samtidigt om att medlen enligt förslaget skulle anvisas i form av reservationsanslag. Det innebär att outnyttjade medel fick användas längst tre år efter det att anslaget senast var uppfört på statsbudgeten, dvs. till utgången av år 1999.

I budgetpropositionen för år 1997 (prop. 1996/97:1) föreslogs att 50 miljoner kronor av Östersjömiljarden för år 1997 skulle användas för finansiering av miljöprogram för jordbruket (bevarande av odlingslandskap, insatser i miljö känsliga områden m.m.) och medlen fördes till anslaget B12 Kompletterande åtgärder inom jordbruket på utgiftsområde 23.

### *Östersjömiljard 2*

I budgetförslaget för år 1999 framhöll regeringen angående den andra Östersjömiljarden att en miljard kronor skulle tillföras under fem år, varav 150 Den **första Östersjömiljarden** lanserades under sommaren 1996 som en av flera åtgärder för att stimulera tillväxt och sysselsättning.

I 1998 års ekonomiska vårproposition föreslog regeringen att verksamheten inom ramen för den första Östersjömiljarden skulle fortsätta genom att ytterligare en miljard skulle tillföras under den kommande femårsperioden. Det övergripande syftet med **den andra Östersjömiljarden** är att utifrån svenskt intresse, stimulera näringslivsutveckling i och handel med länderna i Östersjöregionen.

för år 1999, till näringslivsriktade insatser i Östersjöregionen. Medel skulle beviljas ett år i taget under de fem åren. Riksdagen beslöt i enlighet med propositionens förslag att anvisa 150 mnkr för budgetåret 1999 på ett ramanslag benämnt *E5 Näringslivsutveckling i Östersjöregionen*.

I ett antal motioner framfördes kritik mot den andra Östersjömiljarden. I en motion från Moderata samlingspartiet föreslogs att riksdagen helt skulle avvisa anslagstilldelningen och att motsvarande medel skulle tillföras biståndsbudgeten för Baltikum. I två motioner från Folkpartiet och i en motion från Kristdemokraterna föreslogs att anslaget skulle dras in.

### *Östersjömiljarderna sammantaget*

I budgetpropositionen för år 2000 lämnades två förslag rörande de särskilda medlen till Östersjösamarbetet. För det första föreslogs att anslaget Samarbeta och utveckling inom Östersjöregionen, d.v.s. den första Östersjömiljarden skulle föras upp på nytt på statsbudgeten för år 1999 med en miljard kronor under utgiftsområde 1 Rikets styrelse. Därigenom kan reservationer som finns under anslaget utnyttjas under ytterligare en treårsperiod. För det andra föreslogs att det för år 2000 skulle avsättas ytterligare 100 miljoner kronor inom ramen för den andra Östersjömiljarden. Dessutom skulle riksdagen enligt förslaget bemyndiga regeringen att göra utfästelser som medför

utgifter efter år 2000 om högst 300 miljoner kronor. I budgetpropositionen för år 2001 föreslog regeringen att 300 miljoner kronor anvisas under det aktuella anslaget.

2001/02:RR14  
Bilaga

De anslagna medlen för perioden 1996–2001 framgår av nedanstående tabell. De anvisade anslagen budgetåren 1995/96, 1999, 2000 och 2001 uppgår till sammanlagt 1 500 miljoner kronor. Två år återstår då för den andra Östersjömiljarden som ska vara avslutad år 2003.

#### Anvisade anslag till Östersjömiljarderna

Proposition	1995/96	1997	1998	1999	2000	2001	Totalt
1995/96:222	1000						
1996/97:1	-50						
1998/99:1				150			
1999/2000:1					100		
2000/2001:1						300	
Summa anslag	950			150	100	300	1500

Genom särskilt regeringsbeslut den 18 juli 1996 (dnr SB96/4696) beslutade regeringen om regleringsbrev för den första Östersjömiljarden. Av regleringsbrevet framgick endast att medlen skulle disponeras enligt särskilda beslut av regeringen.

I anslutning till att regeringen hösten 1998 i budgetförslaget för år 1999 begärde medel för den andra Östersjömiljarden under utgiftsområde 24 Näringsliv angavs att ett antal departement och statliga myndigheter varit delaktiga i beredningen av ärenden inom den första miljarden. Ansvaret för miljarden överfördes i december 1997 från Statsrådsberedningen till Närings- och handelsdepartementet. Därefter övergick ansvaret hösten 1998 till Utrikesdepartementet.

Av regleringsbrevet för år 1999 framgick att anslaget (E5) hade delats upp på två anslagsposter. Anslagspost 1 på 43 miljoner kronor skulle disponeras av Kammarkollegiet för insatser genom Exportrådet. Resterande medel (107 mnkr) skulle disponeras av regeringen. En motsvarande anslagspost fanns även för budgetåret 2000 och uppgick då till 30 miljoner kronor (anslagspost 1), medan 66 mnkr (anslagspost 4) disponerades av regeringen och sammanlagt 4 miljoner kronor (anslagsposterna 2 och 3) hade avsatts för att förstärka Regeringskansliet (UD). Av regleringsbrevet för 2001 framgår att anslaget disponeras av Kammarkollegiet (30 mnkr), Regeringskansliet, (19,5 mnkr) och av regeringen (245,5 mnkr) För administration har nu avsatts 5 miljoner kronor.

## Projekt

### *Östersjömiljard 1*

Enligt en förteckning som upprättats av UD:s Östersjömiljardsekretariat hade regeringen t.o.m. juni år 2001 beslutat om 69 projekt och 872,448 miljoner kronor inom ramen för den första Östersjömiljarden. Tio olika departement har berett regeringens beslut, och Statsrådsberedningen och Regeringskansliet har svarat för beredningen av var sitt. Mer än hälften av besluten har beretts av UD eller Näringsdepartementet. Dessutom har ett antal av Statsrådsberedningens, UD:s och Näringsdepartementets projekt beretts av Sida och Närings- och teknikutvecklingsverket.

Vattenfall som hade beviljats medel för ett projekt rörande gasturbin till Lettland återtog sin ansökan, varför regeringens beslut upphävdes. Det totala antalet projekt är därmed 68. I juni 2001 var 38 stycken av dessa slutredovisade, medan 27 stycken var avrapporterade men inte slutredovisade.

Av en sammanställning från Östersjömiljardsekretariatet framgår att flertalet projekt t.o.m. oktober 2000 hade haft en inriktning på kunskapsöverföring i vid bemärkelse. De inledningsvis utpekade områdena hade tilldelats sammanlagt 59 % av medlen – energi 20 %, miljö 8 %, infrastruktur 12 %, livsmedel 5 % och kunskapsutbyte 14 %.

Resterande 41 % fördelades på katastrofbistånd (7 %), Visbystipendier<sup>1</sup> (22 %), IT (10 %) och övrigt (2 %).

Några länsstyrelser, landsting och regioner samt Stockholms näringslivs-kontor, totalt tio organisationer, står som mottagare/genomförare av projekt. Det rör sig dock endast om fyra projekt. I projektet *Uppföljning av Polen i fokus* delas ansvaret av sju organisationer, medan Länsstyrelsen i Södermanland står för två projekt och Länsstyrelsen i Stockholm för ett projekt.

För sammanlagt 44 av projekten genom den första Östersjömiljarden är det 30 olika myndigheter som står som mottagare/genomförare. Det stora flertalet är svenska, men Estlands och Polens miljöministerier står också för var sitt projekt. Den vanligast förekommande svenska myndigheten är Sida som är mottagare/genomförare för sju projekt, medan Riksantikvarieämbetet står för tre projekt. Flertalet myndigheter bl.a. Vägverket, Försvarsmakten, Statens energimyndighet, Svenska institutet, UD och Regeringskansliet står som genomförare för två projekt var. De övriga myndigheterna står som mottagare/genomförare för var sitt projekt.

<sup>1</sup> Visbystipendier har delats ut inom ramen för Visbyprogrammet. Svenska institutet fick i april 1997 i uppdrag att administrera programmet. Visbyprogrammet skulle bidra till vetenskapligt utbyte med inriktningen på naturvetenskap, ekonomi, juridik och samhällsvetenskap. Sommaren 1998 vidgades inriktningen på programmet till utbyte mellan Sverige och Östersjöländerna inom vetenskap, näringsliv, offentlig förvaltning samt kultur- och informationsverksamhet.

Antalet företag som står upptagna som mottagare/genomförare av projekt genom den första Östersjömiljarden är 15 stycken. Det företag som står för flest projekt är Scandinavian Care Consultants med fyra projekt och Tetra-Laval med två projekt, medan de övriga står för var sitt.

Organisationer har förekommit i åtta projekt. Baltic Development Forum står som mottagare/genomförare för två projekt, medan sex andra organisationer står för var sitt projekt.

### *Östersjömiljard 2*

Av en motsvarande förteckning upprättad inom Östersjömiljardsekretariatet i början av juni år 2001 framgår att regeringen därtills hade beslutat om 26 projekt och 370 miljoner kronor genom den andra Östersjömiljarden. Av de fyra beslut som omfattar belopp om minst 20 miljoner kronor är det tre som ligger inom det egentliga området för Östersjömiljarderna, medan ett gäller insatser inom ramen för Öresundssamarbetet:

- *Marknadsplats Östersjön* (109,3 miljoner kronor) – Programmet har erhållit finansiering för budgetåren 1999, 2000 och 2001 och förutsätts fortsätta under hela femårsperioden t.o.m. 2003. I mitten av november 2000 hade Exportrådet tagit emot drygt 1800 förfrågningar. Genom *Af-färschansprogrammet* hade 120 svenska företag besökt marknaderna i samarbetsländerna och av dessa företag hade nästan 20 % gjort affärer i regionen.
- *Internationell marknadsföring av Öresundsregionen* (20 miljoner kronor av en total budget om 60 miljoner).
- *Näringslivsutveckling i Östersjöregionen* genom Länsstyrelsen i Stockholm (20 miljoner kronor).
- Medfinansiering av tillväxtavtal m.m. för näringslivsutveckling i Östersjöregionen (30 miljoner kronor av 105 miljoner).

För projekt genom den andra Östersjömiljarden finns totalt sex stycken i gruppen länsstyrelser, landsting och regioner med som mottagare/genomförare för fem projekt, medan antalet projekt med övriga myndigheter i denna funktion är elva. Sida står för fyra projekt medan Verket för näringslivsutveckling (NUTEK) liksom UD står för två var. Då förteckningen upprättades fanns det inte några företag som mottagare/genomförare genom den andra Östersjömiljarden, något som var i enlighet med Östersjöberedningens förslag om att projektmedel inte längre skulle delas ut direkt till företag. I stället ska regeringen uppdra åt myndigheter att fördela medel.

I regeringens beslut i april 2000 (UD1999/1608/EC) om medfinansiering av tillväxtavtal m.m. hänvisas till att Östersjöberedningen hade föreslagit att medel från den andra Östersjömiljarden skulle kunna användas för stöd till länsstyrelser och kommuners näringslivsinriktade samarbetsinitiativ samt att Östersjörelaterade insatser inom de regionala tillväxtavtalen borde uppmärksammas särskilt. De upprättade tillväxtavtalen visade enligt regeringen att de åtgärder som länen lyft fram och prioriterat i hög grad sammanföll med nationella intressen och med de mål som ställts upp för den andra Östersjömiljarden.

I beslutet angavs vilka typer av åtgärder som skulle prioriteras – sådana som omfattar fler än ett län, som syftar till ökat utnyttjande av EU-programmen Phare och Tacis, som bidrar till samarbetsländernas EU-anpassning, som syftar till att öka utnyttjandet av Interreg-medel samt sådana som genererar en hög grad av medfinansiering.

Regeringen uppdrog åt NUTEK att fördela medel ur anslaget för att medfinansiera projekt inom ramen för de regionala tillväxtavtalen, Interreg III samt även andra projekt inom ramen för lokala och regionala näringslivsinriktade samarbetsinitiativ. NUTEK och övriga berörda statliga myndigheter och organ ska enligt beslutet stödja regionernas arbete med att ta fram former för en professionell och ändamålsenlig genomförandeorganisation som säkerställer hög kvalitet i såväl genomförande som uppföljning och utvärdering av insatserna. Sveriges Exportråd och Sida skulle redan från början bjudas in att medverka i arbetet.

NUTEK ska enligt regeringsbeslutet i samband med den årliga avrapporteringen av de regionala tillväxtavtalen rapportera till Regeringskansliet (UD) om medelsanvändning, ekonomisk redovisning samt mål- och resultatuppföljning.

I beslutet angavs också att regeringen avser att utföra en oberoende utvärdering av medelsanvändningen efter programperiodens slut, möjligen i samband med en utvärdering av anslaget som helhet.

## 1.2 Hanteringen av Östersjömiljarderna

En bakgrund till revisorernas beslut att genom en förstudie inleda en granskning av Östersjömiljarderna var att det på olika sätt framkommit att hanteringen av den första Östersjömiljarden inte fungerat tillfredsställande.

I granskningspromemorian *Svenska miljöinsatser i Baltikum* (1998/99:1) hade Riksdagens revisorer konstaterat att de svenska miljöinsatserna i Baltikum hade tre huvudformer med var sina syften: utvecklingssamarbete genom Östeuropaprogrammet, samarbete för utveckling genom Östersjömiljarden och samarbete genom klimatpolitiskt motiverade energiinsatser. Oklarheter i det svenska uppdragsdandet hade enligt revisorerna uppkommit som en följd av de olika formerna och motiven för samarbetet.

Ansvar för olika led i hanteringen av insatser genom Östersjömiljarden hade varit uppdelat både mellan departement och mellan myndigheter och andra organ. Det hade inte funnits någon självklar instans att vända sig till för information om insatser genom den första Östersjömiljarden. Verksamheten hade varit tämligen anonym och svåråtkomlig, varför möjligheterna till insyn, kontroll och överblick hade varit begränsade.

Det hade inte funnits några fastställda kriterier för tillväxt och utveckling att utgå från för den som ansökt om medel. Det hade inte heller funnits några kända utgångspunkter, mer än i allmänna ordalag, att använda vid prövning av ansökningar eller för att bedöma projektresultat i förhållande till de övergripande målen. En samlad utvärdering av insatserna skulle enligt revisorerernas mening därför försvåras.

Näringsutskottet hade i juni 1999 givit riksdagens utredningstjänst i uppdrag att göra en kartläggning av användningen av den första Östersjömiljarden, bl.a. rörande vilka utvärderingar som gjorts, kollisioner med andra stöd såsom bistånd genom Sida och sysselsättningseffekter.

Riksdagen hade behandlat Östersjömiljarderna i anslutning till tilläggsbudget 2 för 1999. Finansutskottet (bet. 1999/2000: FiU11) hade härvid anslutit sig till ett yttrande från näringsutskottet (1999/2000:NU 1y) som understrukt vikten av en grundlig utvärdering av den första Östersjömiljarden – projekt för projekt och av arbetsmetoden som sådan.

Konstitutionsutskottet hade granskat och riktat kritik mot upphandlingar av konsulttjänster med anledning av det s.k. Polenåret och en IT-satsning i Östersjöregionen (bet.1999/2000: KU20). I båda fallen hade medel från den första Östersjömiljarden använts, och i utskottets granskning framkom att tjänster i vissa fall köpts utan att ett regelrätt upphandlingsförfarande tillämpats. Otillräcklig dokumentation hade medfört att det fanns oklarheter som försvårade en bedömning i efterhand.

Regeringen hade hösten 1999 i en redogörelse för utvecklingen av handel och ekonomiskt samarbete inom Östersjöregionen konstaterat att avsaknaden av en fast beredningsordning för den första Östersjömiljarden hade haft vissa nackdelar (skr. 1999/2000:7, s.36-37). Till dessa hörde icke relevanta eller ofullständiga ansökningar och ett relativt stort löpande upplysningsbehov. Regeringen hade därför kommit fram till att det behövdes tydliga riktlinjer och kriterier för medlens användning. Av skrivelsen framgick också att regeringen/UD hade arbetat med att precisera former och rutiner för att bereda användning av den andra Östersjömiljarden. Vidare deklarerade regeringen avsikten att utveckla och tillämpa formerna för information, uppföljning, avrapportering och utvärdering för både den första och den andra Östersjömiljarden.

Den Östersjöberedning som regeringen hade tillsatt i slutet av år 1998 hade också kommit till slutsatsen att det var önskvärt att i ökad utsträckning delegera ansvar till statliga myndigheter och andra statsstödda organ. Beredningen hade också lämnat en mängd förslag angående riktlinjer, inriktning, beredningsordning och administration.

I förstudien *Östersjömiljarderna* (2000/01:14) konstaterade Riksdagens revisorer:

Sammanfattningsvis har det framgått att det finns förutsättningar för att hanteringen av den andra Östersjömiljarden kommer att fungera bättre än för den första. Grunderna för beredningsordningen har blivit tydligare genom att det finns utarbetade riktlinjer som det går att följa, göra medvetna avsteg ifrån eller ändra genom gängse procedurer. Möjligheterna till bra utvärderingar som kan utgöra underlag för politiska beslut har ökat genom att uppföljningssystemen har blivit bättre. Kvar står dock de problem som hänger samman med att de anslagna medlen disponeras av Regeringskansliet – att insyn och kontroll inte fungerar som för merparten av den statliga verksamheten. Revisorererna fann det därför motiverat att ytterligare granska dessa förhållanden.

## 2 Granskningens inriktning och genomförande

### 2.1 Syfte

Hur den ekonomiska redovisningen och kontrollen är upplagd eller sköts var det inom ramen för förstudien svårt att få inblick i. Revisorererna konstaterade dock att en funktion av att de anslagna medlen disponeras av regeringen är att verksamheten i sin helhet inte blir föremål för lika ingående årlig revision som om medlen tilldelats och använts av myndigheter under regeringen. De iakttagelser som bl.a. UD:s Östersjömiljardsektariat gjort beträffande den första Östersjömiljarden tydde på en hel del brister. I den fortsatta granskningen skulle därför undersökas hur den ekonomiska redovisningen lagts upp.

### 2.2 Inriktning

Riksdagens revisorer har under 2001 i särskild ordning granskat hur styrningen och kontrollen fungerar för anslag till regeringens disposition (rapport 2000/01:7, förslag 2000/01:RR14). Östersjömiljarderna utgör ett av flera exempel som kartlagts översiktligt med avseende på beslutsunderlag, uppföljning, utvärdering och revision. Generella frågor om insyn och kontroll liksom riksdagens krav på rapportering har också behandlats. Speciella frågor om hanteringen av Östersjömiljarderna eller om intern kontroll och ekonomisk redovisning har däremot inte behandlats särskilt i granskningen av anslag till regeringens disposition.

Konstitutionsutskottet granskar fortlöpande formerna för regeringens administrativa arbete och har uppmärksammat frågor som rör Regeringskansliets organisering för särskilda projekt samt anslag till regeringens disposition. Utskottet granskar emellertid inte särskilt den ekonomiska redovisningen.

Riksdagens revisorer har sedan 1997 ansvaret för den externa revisionen av Regeringskansliet. Självfallet kan denna granskning inte varje gång bli särskilt djupgående för alla verksamheter. I förstudiearbetet framgick det också att Östersjömiljarderna inte har någon framträdande plats i årsredovisningen för Regeringskansliet.



Denna fortsatta särskilda granskning av Östersjömiljarderna har därför inriktats på hur regeringens ekonomiska redovisning av medel genom Östersjömiljarderna är upplagd. Hur de gängse reglerna för en rättvisande och tillförlitlig redovisning följs har också granskats. Det gäller särskilt frågor om intern kontroll, möjligheter att i den ekonomiska redovisningen följa de ekonomiska transaktionerna och upphandlingsförfarandet. Den interna revisionen av verksamheten har också granskats.

Granskningen har sammanfattningsvis inriktats på hur den ekonomiska redovisningen av Östersjömiljarderna fungerar i stort och för enskilda projekt.

## 2.3 Genomförande

För att undersöka hur den ekonomiska redovisningen av Östersjömiljarderna fungerar har ett granskningsprogram utarbetats (bilaga 1) och genomförts under perioden maj–juni 2001. Programmet utarbetades efter samma grunder som Riksrevisionsverket utgår ifrån för verkets årliga revision av statliga myndigheter. Granskningsprogrammet för Östersjömiljarderna skulle dock inte som vid en traditionell redovisningsgranskning leda fram till revisionsberättelse eller revisorsintyg. I stället skulle det ge underlag för en övergripande bedömning av om den finansiella redovisningen skötts enligt god redovisningssed.

Särskilt har frågor om intern kontroll samt om möjligheter att i den ekonomiska redovisningen följa transaktioner och upphandlingsförfarande granskats. Regeringens styrning av Östersjömiljarderna har behandlats med utgångspunkt i en granskning av de allmänna rutinerna i projekten under Östersjömiljarderna. Bedömningar av den ekonomiska redovisningen grundar sig på en granskning av de ekonomiska rutinerna kring projekten och på stickprovskontroller av redovisningen i projekten.

Bland de projekt som Östersjömiljarderna 1 och 2 består av valdes för denna granskning ut tio projekt – fem projekt från vardera Östersjömiljarden. Utöver dessa tio projekt har UD:s Östersjömiljardsekretariat också granskats.

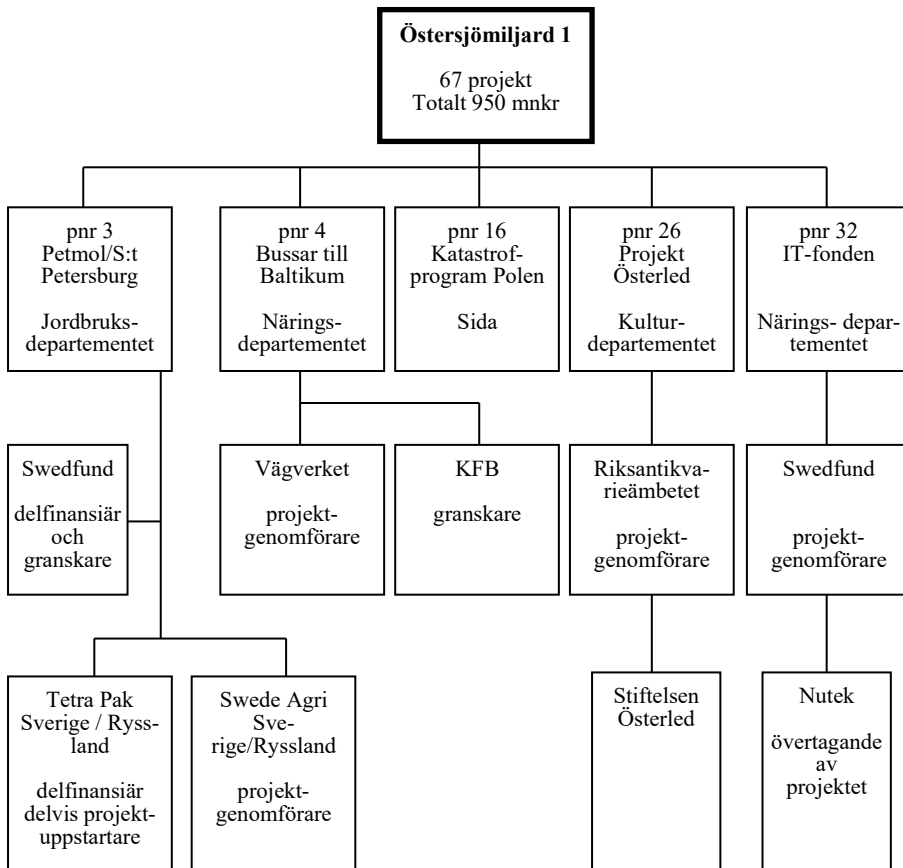
Den första delen av granskningsprogrammet gäller allmänna rutiner och ska belysa riktlinjer, dokumentation och organisation kring projekten och Östersjömiljarderna i stort. Den andra delen innefattar ekonomiska rutiner där även rapportering ingår. Transaktioner, utbetalningar samt olika aspekter på administrationen och den ekonomiska redovisningen av Östersjömiljard-medlen behandlas. Uppgifter om projekten har främst inhämtats genom intervjuer, men också genom dokumentstudier. De departement som berett regeringens beslut om projekten har besökts liksom de organisationer som varit projektgenomförare och projektansvariga. Telefonintervjuer med för granskningen intressanta personer har vidare genomförts.

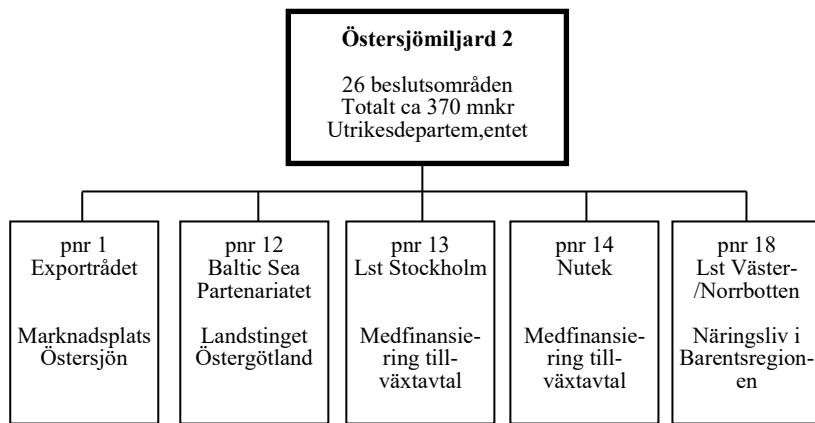
Bland Östersjömiljardernas övergripande projekt/projektområden har urval och avgränsning gjorts med följande utgångspunkter.

Resurser                      För att begränsa resursåtgången bestämdes att endast tio projekt/projektområden skulle granskas särskilt –

Storlek	För att täcka in så stor del av den totala omslutningen som möjligt valdes stora projekt framför små.
Område	För att belysa hela projektområdet valdes projekt från olika departementsområden. I vissa fall har därför mindre projekt valts framför större.
Projektets tidsläge	Vid urvalet av projekt från den andra Östersjömiljarden fick hänsyn tas till hur långt gångna projekten var. För att få fram granskningsbara projekt sållades alltför nystartade projekt bort.

De tio projekt som med ledning av de ovan angivna utgångspunkterna valts ut för särskild granskning presenteras kortfattat i bilaga 2 och i följande scheman.





## 3 Redovisningen

### 3.1 Inledning

I detta kapitel behandlas de olika delarna av vad som kommit ut av det genomförda granskningsprogrammet beträffande redovisningen av Östersjömiljarderna –

- hur olika delfunktioner varit ordnade och fungerat för den första respektive den andra Östersjömiljarden
- hur olika delfunktioner varit ordnade och fungerat i de tio särskilt granskade projekten
- vilka iakttagelser som gjorts och vilka synpunkter som kan lämnas från ett redovisningsrevisionellt perspektiv.

De redovisningsrevisionella synpunkter som lämnas i olika delavschnitt ska ses som försök att ställa motsvarande krav på den ekonomiska redovisningen och på rutiner m.m. för verksamhet genom Östersjömiljarderna som gäller för övrig statlig verksamhet.

### 3.2 Redovisningen i stort

#### Dokumenterade projektrutiner

När den första Östersjömiljarden beslutades fanns det inte några utarbetade riktlinjer, mer än i allmänna ordalag, för hur medlen skulle fördelas, användas, följas upp och rapporteras.

Genom Östersjöberedningen utarbetades generella riktlinjer för medlens användning för den andra miljarden. Sedan dess har det inom Regeringskansliet utarbetats riktlinjer för hur uppföljning och utvärdering kring Öster-

sjömiljarderna ska gå till. Under 2001 har riktlinjerna blivit mer detaljerade, och de ger därmed en klarare bild av vad Regeringskansliet efterfrågar.

Vid granskningen av de tio utvalda projekten och även för Östersjömiljarderna överlag har det framgått att det finns riktlinjer av något slag i regeringsbesluten för de enskilda projekten. I detta avseende skiljer sig dock den första Östersjömiljardens (ÖM 1) projekt från den andra miljardens (ÖM 2) projekt. För ÖM 1-projekten har inte projektgenomförarna ställt samman några rutiner utöver de riktlinjer som angivits i regeringens beslut angående projektet.

Regeringsbeslutens utformning varierar kraftigt liksom de angivna kraven och villkoren för olika projekt. I de fall det finns rutiner kring liknande projekt har dessa använts. Sida och projektet *Katastrofprogram Polen* (projekt nr 16, ÖM 1) är ett exempel på detta. Sida har väl utarbetade rutiner kring liknande projekt och använder samma rutiner för projektet inom Östersjömiljarden. Detsamma gäller för Riksantikvarieämbetet som också följer sina normala rutiner i projektet. Rutiner för hur projektet ska hanteras hos genomföraren beskrivs i några fall i delrapporter till det uppföljningsansvariga departementet eller i den egna projektbeskrivningen. Riksantikvarieämbetet har inte ställt samman dessa rutiner.

För ÖM 2-projekten har projektgenomförarna i stor utsträckning valt att utarbeta egna mer detaljerade rutiner utöver de riktlinjer och rutiner som UD:s Östersjömiljardsekretariat utarbetat. Exportrådet och *Marknadsplats Östersjön* (projekt nr 1, ÖM 2) har lagt ut rutiner och riktlinjer på sitt intranät, varför alla som arbetar med projektet enkelt kan nå dem. Verket för näringslivsutveckling (NUTEK) har i sitt program för ansökningar till projektet angett klara riktlinjer för hur ansökningar till projektet ska utformas.

#### *Iakttagelser*

För ÖM 1-projekten fanns det inga generella riktlinjer för medlens användning eller några preciserande villkor och krav i regeringsbesluten.

För ÖM 2-projekten finns dels generella riktlinjer, dels regeringens beslut angående projekten. Dessutom har regeringen angett att ytterligare anvisningar kan inhämtas från Östersjömiljardsekretariatet under UD. Regeringsbesluten har dock ofta varit alltför övergripande som ledning för projektgenomförarens egna rutiner för hanteringen. När Landstinget i Östergötland skulle starta projektet *Baltic Sea Partenariat* (projekt nr 12, ÖM 2) efterfrågade landstingets ekonomisida preciseringar av vad som gällde för den ekonomiska redovisningen. Det dröjde innan man fick något svar.

De kontaktade projektgenomförarna har framfört synpunkten att tydliga rutiner för projekten från Regeringskansliet också skulle bidra till att projekten kunde komma i gång snabbare.

Sedan april 2001 finns direktiv för avrapportering/slutredovisning.

Enligt kontaktpersonerna i projekten har de alla följt de riktlinjer och rutiner som funnits till hands. För samtliga de särskilt granskade projekten har delrapporter och slutrapporter lämnats enligt de krav som ställts i regeringsbesluten, i flera fall dock med förseningar.

Projektet *IT-fonden* (projekt nr 32, ÖM 1) i Swedfunds regi är försenat, och slutrapporten beräknas vara klar först i juni 2002, vilket innebär en försening med 2 ½ år.

Någon heltäckande kontroll av huruvida samtliga krav som ställts på projekten varit uppfyllda har av tidsskäl inte varit möjlig inom ramen för granskningen. Det är dock klart att samtliga krav inte varit uppfyllda för de särskilt granskade projekten.

Hur projekten dokumenteras varierar, liksom i vilken utsträckning genomföraren utarbetar egna riktlinjer utöver de mer övergripande krav som Regeringskansliet ställt på projekten.

Sedan Östersjömiljardsekretariatet tillkom 1999 har kraven på uppföljning och utvärdering skärpts. När *Marknadsplats Östersjön* (projekt nr 1, ÖM 2) inleddes var inte kraven beträffande utvärdering lika höga som de som numera ställs. Exportrådet följer upp verksamheten kontinuerligt – ekonomiskt och med hänsyn till vad verksamheten resulterat i. Under 2001 har rådet initierat en extern slututvärdering av sina två först genomförda delprogram inom ramen för Marknadsplats Östersjön.

#### *Iakttagelser*

För vart och ett av de särskilt granskade projekten har det gjorts någon avvikelser i förhållande till rutiner och riktlinjer. Flera projekt har blivit försenade, framför allt för den första miljardens projekt.

#### *Redovisningsrevisionella synpunkter*

Genom att ytterligare förtydliga och precisera kraven på projekten skulle det administrativa arbetet i projekten underlättas.

#### **Ansökningar**

För den första miljardens projekt ingick det i den tänkta grundmodellen att den som ville driva ett projekt skulle ansöka om medel hos regeringen. För den andra miljardens projekt skulle projektgenomföraren inte kunna söka medel direkt hos regeringen.

Det har därför funnits två huvudtyper av ansökningar – sådana som ställts till regeringen och sådana som ställts till projektansvariga myndigheter eller organisationer. Ansökningarna till myndigheter eller organisationer har kunnat utgå från program för ansökningar.

Sedan tillkomsten av ÖM 2 ska inte projektansökningar lämnas till regeringen. Formerna för ansökningar till projektgenomföraren (myndighet eller organisation) varierar.

För NUTEK:s Östersjömiljardprojekt *Medfinansiering tillväxtavtal* (projekt nr 14, ÖM 2) inom ramen för tillväxtavtalen har ansökningsförfarandet förändrats. NUTEK har vid två tillfällen gått ut med inbjudningar att komma med projektansökningar, genom annonseringar i rikstidningar och genom verkets hemsida. Varje ansökningstillfälle har givit 40–50 ansökningar. Tanken med detta förfarande är att NUTEK vid behov ska kunna väga projekten sinsemellan. Ansökningarna blir därmed mer enhetligt uppställda och enklare att kontrollera och utvärdera. Dessutom dokumenteras alla avslag och motiven till dessa.

#### *Iakttagelser*

Förfarandet med ansökningar innebär att någon upphandling ofta inte blivit aktuell. I de fall regeringen har beslutat om ansökningarna har det inte funnits någon möjlighet att överklaga, eftersom förvaltningslagens bestämmelser om överklagande inte är tillämpliga på regeringsärenden.

#### *Redovisningsrevisionella synpunkter*

Projektansökningar som lämnas till en myndighet som fått i uppgift att bereda ansökningar om projektmedel bör dokumenteras, och besluten bör motiveras. Detta för att uppföljning och överklagande av myndighetsbeslut ska kunna genomföras. Regeringens och Regeringskansliets riktlinjer borde kunna förtydligas genom att det anges att bestämmelserna i förvaltningslagen (1986:223) om överklagande och motivering av beslut ska tillämpas.

#### **Organisationen för projekten**

I organisationen kring de respektive projekten finns en markant skillnad mellan ÖM 1 och ÖM 2. För projekten under ÖM 1 ser vi en betydligt komplexare organisation än för projekt under ÖM 2.

Projektet *Petmol* (projekt nr 3, ÖM 1), är ett exempel på en sådan komplicerad organisation. Det centrala ansvaret ligger på Jordbruksdepartementet. Från början ansökte Swede Agri och Tetra Laval om anslag ur ÖM 1. Tetra Laval drog sig sedan ur men har ändå varit delaktigt i projektet. Swede Agri blev då ensam projektgenomförare. Swedfund fick i uppdrag att granska projektet och dess rapportering till departementet.

Ett liknande projekt är *Österled* (projekt nr 26, ÖM 1). Ansökan till regeringen kom från Stiftelse Österled och Göteborgs stad. Kulturdepartementet uppdrog åt Riksantikvarieämbetet att svara för projektet. Stiftelse Österled skulle genomföra projektet.

När flera parter är inblandade blir det komplicerat och svårt att få information om projekten, något som inte underlättas när projekten dragit ut på tiden och personal i organisationerna kring projekten har slutat och nya tillkommit. Härtill kommer att det centrala ansvaret för ÖM-projekten legat på olika ställen i Regeringskansliet.

Ett undantag bland de särskilt granskade ÖM 1-projekten utgörs av Sida-projektet *Katastrofprogram Polen* (projekt nr 16, ÖM 1), som Sida hade direkt ansvar för. I de övriga ÖM 1-projekten är fackdepartementet inblandat i större utsträckning än i projekten under ÖM 2.

För ÖM 2-projekten är ansvaret utlagt på en projektansvarig myndighet. Det centrala ansvaret ligger på UD och dess Östersjömiljardsekreteriat. Ansvaret är klart fördelat. För ÖM 2-projekten är det dessutom betydligt enklare att inhämta uppgifter, eftersom informationen finns hos den ansvariga myndigheten. Trots detta finns det även bland ÖM 2-projekten exempel på komplicerade organisationer. Länsstyrelsen i Stockholm har sålunda en rad samarbetsparter i sitt projekt *Medfinansiering av tillväxtavtal* (projekt nr 14, ÖM 2). De största är Stockholms läns landsting, Stockholms stad och Svenska Kommunförbundet. Den stora skillnaden gentemot ÖM 1-projekten är att ansvaret är tydligt angivet och uppdraget ställt till Länsstyrelsen.

#### *Iakttagelser*

Organisationen för hanteringen av särskilt den första Östersjömiljarden har varit komplicerad och otydlig. För vissa projekt är det svårt att få fram information och svårt att få tag på någon ansvarig person hos projektgenomförarna.

#### *Redovisningsrevisionella synpunkter*

I vissa projekt är ansvaret fördelat på alltför många personer. Med enklare organisation skulle ansvarsfördelningen kunna vara tydligare och uppföljningen underlättas.

#### **Att följa tidsramen för projektet**

De flesta projekt under ÖM 1 har blivit försenade. Av de granskade projekten har fyra av fem projekt blivit förlängda. Det gäller även Sida-projektet *Katastrofprogram Polen* (projekt nr 16, ÖM 1). Även om det inte var uppsatt någon tidsram för projektet var det knappast tänkt att det skulle ta mer än tre år att genomföra.

Enligt projektgenomförarna var anledningen till förseningarna oftast svårigheter i kontakten med mottagarlandet. Man hänvisar till problem rörande kulturella skillnader, språk eller institutioners samarbete, som lett till att projekten försenats vid starten. Det projekt som dragit ut längst över tiden är *IT-fonden* (projekt nr 32, ÖM 1), som startade i juli 1998 och skulle ha varit avslutat under 1999. I juni 2001 beräknades projektet vara klart den 30 juni 2002. Det innebär en försening på två och ett halvt år.

Vägverkets projekt *Bussar till Baltikum* (projekt nr 4, ÖM 1) har kritiserats av Kommunikationsforskningsberedningen just för att det tog sådan tid att starta verksamheten. Först efter sju-åtta månader kom projektet i gång.

Projektet kritiserades också för brister i planeringen. Av 68 projekt inom ramen för den första Östersjömiljarden har 42 projekt slutredovisats, medan 27 återstår.

För den andra miljardens projekt gällde i juni 2001 att endast ett projekt var försenat. Projekten är dock inte slutrapporterade ännu. Förseningar kan därför uppkomma även i dessa. Även för ÖM 2-projekten har de kontaktade personerna påtalat att det lätt blir fördröjningar i inledningsfasen. Projektgenomförarna har dock varit bättre förberedda på detta. Länsstyrelsen i Västerbotten uppger exempelvis att projektet *Näringslivsutveckling i Barentsregionen* (projekt nr 1, ÖM 2) möjligen inte kommer att vara avslutat vid den utsatta tiden – december 2003. Eftersom regeringsbeslutet kom sent, och inledningsfasen var trög, kan längre tid komma att behövas.

### *Iakttagelser*

Generellt gäller för den första Östersjömiljarden att tidsramarna för projekten inte hållits. Det framgår bl.a. av att 21 projekt fortfarande inte var slutförda i juni 2001. Av den andra miljardens projekt förväntas fler projekt bli klara i utsatt tid.

### **Genomförandet av projekten**

Av de personer som kontaktats rörande projekten är det inte någon som anser att projekten varit förknippade med några stora problem. Däremot har mindre problem uppstått i alla projekt. Som exempel kan nämnas projektet *Katastrofprogram Polen* (projekt nr 16, ÖM 1) som Sida har genomfört. När regeringen uppdrog åt Sida att hålla i projektet bestämdes också vilka entreprenörer som skulle anlitas av Sida.

En kommitté hade arbetat med att identifiera insatser och att utarbeta riktlinjer för finansiering av insatser. Stöd skulle enligt riktlinjerna utgå i form av gåva för finansiering av ett kontrakt mellan svensk och polsk part. Sida skulle stå för den svenska gåvan och betala ut medlen.

Sverige eller Sida handlade inte upp utan mottagarlandet Polen valde ut de svenska parterna. Sida upphandlade däremot en konsult för att utvärdera projektbeskrivningar som projektgenomföraren skickat in till styrelsen.

Genom konstruktionen med gåva och finansiering av kontrakt var inte Sida upphandlande part enligt lagen om offentlig upphandling (LOU 1992:1528). Lagens bestämmelser var därför inte tillämpliga.

Sida ska enligt sin instruktion (1995:869) inom ramen för sin verksamhet främja medverkan av svenska organisationer, institutioner och företag i utvecklingssamarbetet. Därför måste Sida ständigt väga instruktionens krav mot bestämmelserna i LOU.

Enligt riktlinjerna för katastrofinsatserna i Polen skulle svenska företag i normalfallet stå för vissa insatskomponenter, medan den polska parten förväntades stå för alla lokala kostnader. Vissa problem uppstod härvid för Sida när de polska parterna begärde produkter som de svenska leverantörerna inte kunde tillhandahålla.



För projektet *Baltic Sea Partenariat* (projekt nr 12, ÖM 2) som drivits av Landstinget i Östergötland uppger den som från landstingets sida svarat för den ekonomiska redovisningen av projektet att organisationen varit alltför komplicerad och byråkratisk. Detta hade medfört tidsfördröjningar innan besked kunnat lämnas till projektgenomförarna.

Mejeriprojektet *Petmol* (projekt nr 3, ÖM 1) som drivits av Swede Agri var inne i ett kritiskt skede, när den ekonomiska krisen i Ryssland blev ett faktum i augusti 1998. Under 1999 drabbades området också av torka.

Projektet höll på att gå i stöpet, eftersom mjölkkonsumtionen sjönk drastiskt. När krisen passerat och ekonomin vänt uppåt kom också projektet i gång. I september 2000 beslutade regeringen om en förlängning av projektet.

För några projekt har de kontaktade personerna uppgivit att resultaten varit mindre lyckade. Detta gäller exempelvis för projektet *Bussar till Baltikum*. (projekt nr 4, ÖM 1). Vid utvärdering av projektet konstaterades att målet för sysselsättning i Sverige inte uppnåtts och att kunskapsöverföringen till mottagarländerna inte fungerat enligt planen.

Vidare har tidsaspekten utgjort ett problem i nästan alla projekt bl.a. beroende på att kontakterna med parterna i samarbetsländerna har försenats. Vid exempelvis Länsstyrelsen i Stockholm uppger den ekonomiansvarige för länsstyrelsens projekt, att fakturor skrivna på ryska inte är lätta att tyda, vilket medför att de blir svåra att kontrollera.

### *Lakttagelser*

Särskilt kritisk synes inledningsfasen av flera projekt ha varit. Bland annat är det då som de stora tidsförskjutningarna har uppstått.

När gängse upphandlingsregler åsidosatts såsom för *IT-fonden* (projekt nr 32, ÖM 1) eller inte varit tillämpliga såsom för *Katastrofprogram Polen* (projekt nr 16, ÖM 1) har detta medfört stora problem för genomförandet av projekten.

### **Dokumentation av projekten**

För att granska dokumentationen av projekten har regeringsbeslut i ärendet, delredovisningar, slutredovisningar och projektbeskrivningar efterfrågats. I samtliga granskade projekt finns regeringsbeslut och redovisningar (både del- och slutredovisningar). Fundamentala dokument såsom projektbeskrivningar saknas i en del fall. Även vissa andra dokument saknas. Det har redan påtalats att det saknas interna rutinbeskrivningar i flera projekt. Utbetalningsorder och rekvisitioner saknas för vissa av ÖM 1-projekten. Ekonomi-enheten på UD kan dock ange hur mycket som betalats ut, men det går inte att följa eller kontrollera de administrativa rutinerna i projekten. För flertalet av de särskilt granskade projekten har det varit svårt att få tillgång till efterfrågad dokumentation från projektgenomföraren. En förklaring till detta är att dokumentationen varit bristfällig.

Regeringens och framför allt UD:s/Östersjömiljardsekreteriatets enda kontroll av projekten är genom de krav på delredovisningar och slutredovisning-

ar som ställs i regeringsbesluten. För Regeringskansliets kontroll av projekten är regeringsbeslutens utformning i detta avseende av yttersta vikt. I juni 2001 var fyra av de särskilt granskade ÖM 1-projekten slutredovisade och det femte projektet förväntades lämna slutredovisning inom kort. Inget ÖM 2-projekt var slutredovisat och endast ett var avslutat.

#### *Iakttagelser*

Att vissa del- och slutredovisningar lämnas för sent leder till sämre kontroll från UD:s sida.

Övergripande dokumentation finns och är i stort tillfredsställande. Redovisningarna är i vissa fall väldigt omfattande dokument med uttömmande analyser. I andra fall består de av något enskilt blad med en kort kommentar om hur projektet framskrider. Även i detta avseende kan en utveckling till det bättre noteras från ÖM 1 till ÖM 2.

#### **Hantering av över- respektive underskott av anslagsmedel**

Rutiner för överblivna medel har tidigare saknats. Östersjömiljardsekretariatet uppger att frågan om hur överskott respektive underskott ska hanteras har lösts efter hand. Sedan hösten 2000 anges det i regeringsbesluten att och hur överskott ska betalas tillbaka.

Den nya ordningen hade dock ännu inte fått genomslag då intervjuerna för granskningen genomfördes (april–maj 2001). Av de tio särskilt granskade projekten var det i juni 2001 åtta som haft eller förväntades få överskott av medel. Två av dessa är från ÖM 1 och för dessa har problemet redan lösts. I det ena fallet, projektet *Petmol* (projekt nr 3, ÖM 1) i S:t Petersburg, gällde det överblivna inventarier som såldes till en av projektgenomförarna. I det andra fallet gällde det projektet *Bussar till Baltikum*, (projekt nr 4, ÖM 1) som placerade överblivna medel som en förskottsbetalning för kommande behov av reservdelar hos en privat entreprenör. Inte någon av de personer som kontaktats rörande projekten, inte ens de projektansvariga på respektive fackdepartement, kunde ge ett tydligt svar på vad som gällde.

#### *Iakttagelser*

Regeringen hade tidigare varken genom Östersjömiljardsekretariatet eller på annat sätt dokumenterat några principer eller rutiner för hur överskott på projektmedel ska hanteras. Först under hösten 2000 fördes det in i regeringsbesluten hur överskott skulle hanteras. Från några av de intervjuade har det framförts, att de efterfrågat rutiner för hanteringen av överskott utan att få något egentligt svar. För åtta av de tio särskilt granskade projekten förväntades överskott. För två av dessa hade hanteringen av överskott lösts.

#### **Förändring av regeringens styrning sedan projektstarten**

Alltsedan UD inrättade Östersjömiljardsekretariatet har det pågått arbete med att utarbeta noggrannare riktlinjer för uppföljning och utvärdering. Sekretari-

atet uppger att riktlinjerna preciserats efter hand. Bland annat har styrningen förändrats genom att utformningen av regeringsbesluten standardiserats. Direktiv för avrapportering och riktlinjer för anslaget bifogas regeringsbesluten. Formerna för samråd vid beredning och genomförande av insatser har också utvecklats.

Två genomförare av ÖM 1-projekt uppger också att styrningen blivit bättre sedan sekretariatet tillkom. För de tre övriga särskilt granskade ÖM 1-projekten uppges att man inte noterat någon skillnad i styrningen från regeringen.

För tre av de särskilt granskade ÖM 2-projekten uppgavs att riktlinjerna stramats upp efter hand, medan två genomförare av tämligen nystartade projekt inte hade någon uppfattning om detta. Av de fem uppföljningsansvariga departementshandläggare som intervjuats om ÖM 1-projekt var det bara en som ansåg att riktlinjerna för uppföljning och utvärdering hade skärpts sedan starten.

#### *Iakttagelser*

Sedan tillkomsten av Östersjömiljardsekretariatet i slutet av 1999 har riktlinjer för uppföljning av projekten utarbetats. Dessa har dock inte fått fullt genomslag. De närmast ansvariga departementshandläggarna vid fackdepartementen sade sig i flera fall inte känna till avvikelser som gjorts från de uppställda kraven.

#### **Motiv för verksamhet genom Östersjömiljarderna**

Bland de organisationer som kontaktats angående de tio granskade projekten fanns två myndigheter som normalt bedriver liknande verksamhet – Sida och Riksantikvarieämbetet.

Sida uppger att man utan ÖM-medel inte skulle ha bedrivit just denna verksamhet. Genom att man har dispositionsrätten till anslaget kan verket använda sina vanliga rutiner i projektet, även om man utan ÖM-medel inte skulle ha bedrivit just det projektet.

Riksantikvarieämbetet driver även i sin ordinarie verksamhet liknande projekt som med ÖM-medel men inte i den här storleksordningen. Också ämbetet kan använda sina vanliga rutiner vid genomförandet.

För de övriga projekten uppges att Östersjömiljardsmedlen är speciella och skiljer sig från vanliga anslag och verksamheter. Projektmedlen ses som unika, och verksamheten som bedrivs för dessa medel skulle inte ha funnits utan dem. För två av de tio projekten är frågan inte aktuell, eftersom projektgenomförarna annars inte bedriver anslagsfinansierad verksamhet. Dessa två är Swedfund-projektet *IT-fonden* (projekt nr 32, ÖM 1) och *Petmolprojektet* genom Swede Agri AB (projekt nr 3, ÖM 1)

För de flesta projekten uppger de projektansvariga myndigheterna/bolagen, att verksamheten genom Östersjömiljarderna bidrar till något speciellt utöver den ordinarie verksamheten. Men det är ändå befogat att ställa frågan om inte verksamheten genom Östersjömiljarderna skulle kunna ingå i myndigheternas uppgifter. Medlen skulle då föras över till myndigheterna direkt i stället för att stå kvar till regeringens disposition, och verksamheten skulle redovisas genom den vanliga årsredovisningen.

### 3.3 Ekonomiska rutiner för projekt genom Östersjömiljarderna

Den ekonomiska delen av granskningen har inriktats mot projektens rutiner och framför allt på hur transaktionerna går att följa från regeringen till projektgenomförarna. I detta avsnitt behandlas de tio särskilt granskade projekten.

#### **Redovisningen av det enskilda projektet i förhållande till redovisningen av den ordinarie verksamheten**

En förutsättning för god kontroll av den ekonomiska redovisningen är att anslagsmedlen för särskilda projekt får eget kononummer och skiljs från den vanliga redovisningen med eget projektnummer, insatsnummer eller kostnadsbärarnummer. Vid granskningen har det framkommit att samtliga granskade projekt i båda Östersjömiljarderna har skilt redovisningen av projektmedlen från den vanliga redovisningen.

Tillvägagångssättet varierar något för projektgenomförarna, men det har i samtliga granskade fall varit möjligt att överblicka vilka medel som hör till Östersjömiljarderna. I samtliga fall har speciella konton i redovisningen satts upp. I några fall har projektet fått ett eget projektnummer i redovisningen och ett eget kostnadsställe. Som exempel kan nämnas Swede Agri AB och projektet *Petmol* (projekt nr 3, ÖM 1). Företaget har lagt upp ett eget konto med projektnummer för projektet. I redovisningen har projektet därefter blivit en egen resultatenhet.

Sida behandlar medel genom Östersjömiljarderna som ett vanligt anslag. Projekten fått ett eget insatsnummer, varför det är lätt att följa upp ekonomisk information och få ut rapporter. Denna rutin har Sida för alla sina projekt.

Medel genom Östersjömiljarderna har i de flesta av de granskade projekten rekviderats från UD av projektgenomföraren. I två fall har det varit annorlunda, för Sida-projektet och för Exportrådets projekt, där projektgenomförarna haft dispositionsrätten. När projektgenomföraren fått dispositionsrätt ställs medel till projektgenomförarens förfogande direkt från anslaget, vanligtvis på årsbasis. För Sida fördes medlen över i en samlad pott.

För Exportrådets del har förfarandet ändrats; numera förs medlen över med en tolfedel varje månad.

Sedan Östersjömiljardsektariatet inrättats har UD genom sekretariatet ett större ansvar och svarar för en större del av samordningen.

För de båda miljardernas projekt har medlen rekvirerats från UD av projektgenomföraren. För ÖM 1-projekten låg det ekonomiska ansvaret för projekten hos fackdepartementen, medan det nu ligger hos UD.

2001/02:RR14  
Bilaga

### *Iakttagelser*

För att ekonomiska uppföljningar ska vara möjliga krävs att anslagsmedel är uppdelade på respektive anslag. För samtliga de granskade projekten har uppföljning varit möjlig. De tio projekten har lagt upp egna konton för anslagsmedel från Östersjömiljarderna med speciella kontonummer och insatsnummer. Däremot uppstår problem när själva redovisningen ska granskas, eftersom det finns lika många olika redovisningssystem som det finns projektgenomförare.

Att ansvaret för utbetalningar av medel numera ligger hos Östersjömiljardsekretariatet underlättar processen att rekvirera medel. För ÖM 1-projekten har det departement som berett ärendet fram till regeringsbeslutet haft fortsatt ansvar för projektet till dess slutförande. I ansvaret har då ingått att bekräfta utbetalningsorder, något som lett till komplicerade ansvarsfrågor inom Regeringskansliet.

### **Krav på mottagarens ekonomiska redovisning**

På de projektansvariga ställs krav från regeringen genom regeringsbeslut gällande projekten. Dessa krav kan variera i omfattning och grad. För ÖM 1-projekten varierade nivån på de uppställda kraven och riktlinjerna i hög grad. För ÖM 2-projekten har fler krav ställts och riktlinjerna varit tydligare än i ÖM 1. Till samtliga regeringsbeslut om projekt genom anslaget Näringslivsutveckling i Östersjöregionen (ÖM 2) har det bifogats en sida med riktlinjer för användning, något som saknades för ÖM 1-projekten. Sedan april 2001 finns övergripande direktiv för avrapportering/slutredovisning för ÖM 2-projekten.

De projektansvariga ställer i sin tur krav på dem som ansöker om att genomföra projekten. Nivån på dessa krav varierar också från projekt till projekt. För *Petmolprojektet* (projekt nr 3, ÖM 1) som genomfördes av Swede Agri finns det inga andra krav än de som ställts i regeringsbeslutet. Swede Agri är projektgenomförare och har ingen annan under sig.

I projektet *Österled* (projekt nr 26, ÖM 1) är Riksantikvarieämbetet projektgenomförare och har ställt krav på god redovisning och löpande bokföring av projektmedlen från stiftelsen Österled som arbetar med projektet.

Sida ställer krav på sina projektgenomförare genom att kontrollera att motparten har F-skattebevis och driver en seriös firma.

I några projekt används den s.k. etappmodellen. Modellen innebär att projektgenomförare får en liten del av medlen utbetalade och sedan måste inkomma med en rapport över användningen av dessa medel för att få ut nästa del av medlen. Detta har tillämpats för *IT-fonden* (projekt nr 32, ÖM 1) som drivits av Swedfund. Även NUTEK och Länsstyrelsen i Stockholm och Länsstyrelsen i Västerbotten använder någon form av denna metod. NUTEK

skriver in i sina beslut att projekten ska genomföras under viss tid. Avsteg från denna tidplan förutsätter att NUTEK tar upp frågan och eventuellt ändrar sitt beslut.

2001/02:RR14  
Bilaga

### *Iakttagelser*

Det har framgått att tydliga och enhetliga krav från regeringen och Regeringskansliet befrämjar organisationen och uppföljningen av projekten. Omvänt försvårar varierande och otydliga krav organisationen och uppföljningen. Intervjuade projektledare menar att kraven på den ekonomiska redovisningen av ÖM 1-projekten var otydliga, och de få riktlinjer som gavs var också otydliga. För ÖM 2-projekten har kraven på den ekonomiska redovisningen varit tydligare. Östersjömiljardsekreterariats direktiv (april 2001) för avrapportering/slutrapportering av ÖM 2-projekten är dock inte direkt tillämpbara.

### *Redovisningsrevisionella synpunkter*

Den ovan beskrivna etappmodellen borde kunna fungera för samtliga projekt som har ansökningsrutiner. Den borde vara en bra kontrollordning för projektmedlen och för redovisningen av dem.

Direktiven för avrapportering/slutredovisning borde kompletteras med en mall för den ekonomiska redovisningen.

### **Säkerställande av den ekonomiska redovisningen**

För att säkerställa ekonomisk information kan man utsätta den för kontroll av någon oberoende part. På ÖM 1-projekten ställdes inga sådana krav från regeringens sida.

Det finns dock några exempel på att kontroll av den ekonomiska redovisningen har genomförts. I projektet genom Swede Agri AB fick Swedfund i uppdrag att utvärdera projektet. Swedfund kontrollerade då den ekonomiska informationen och godkände den. I de övriga fyra särskilt granskade ÖM 1-projekten har det inte förekommit någon liknande kontroll. I stället går projektgenomförarna på egen hand igenom redovisningen för att se om den uppvisar rimliga resultat.

Regeringskansliet har i sin tur inte kontrollerat den ekonomiska redovisningen utan har konstaterat att den finns och att den är rimlig. I ett fall har handläggaren vid det berörda fackdepartementet vidarebefordrat rapport från genomförare till UD utan att gå igenom rapporten.

ÖM 2-projekten har ännu inte heller utsatts för extern kontroll. I de flesta projekten genomförs dock någon form av intern kontroll. Östersjömiljardsekreterariatet uppger att man avser få till stånd sådan när projekten är slutförda. Länsstyrelserna i Stockholm, Västerbotten och Norrbotten samt Landstinget i Östergötland utför intern kontroll av sina projekt vid ekonomienheten. De har också interrevisorer som granskar vissa projekt. Skulle dessa interrevi-

sorer ha några anmärkningar ska den projektansvarige gå vidare och kontrollera med projektgenomföraren.

Östersjömiljardsekreteriatet har senare ställt krav på att ekonomisk redovisning ska styrkas av revisor, något som dock inte hunnit få genomslag i de granskade projekten. Av de fem granskade projekten i ÖM 2 har endast ett projekt lämnat intyg från revisor om att rapporten är rimlig.

### *Iakttagelser*

Kontrollen av ÖM-medlen varierar. För vissa projekt har den ekonomiska redovisningen inte kontrollerats alls, medan andra kontrollerats relativt ingående. I stort sett ingen kontroll har utförts genom Regeringskansliet. Undantaget är Swede Agri projekt *Petmol* (projekt nr 3, ÖM 1), för vilket departementshandläggare varit hos Swede Agri och granskat redovisningen. I de flesta fallen görs ingen ingående granskning av ÖM-medlen. Ofta genomförs i stället viss genomgång av rapporterna med den uppföljningsansvarige vid fackdepartementet. Detta förutsätter att fackdepartementen genomfört kontroll av rapporterna. Bland de särskilt granskade projekten finns ett exempel på att handläggaren inte ens läst rapporten från genomföraren utan endast vidareförmedlat den till UD. Denna ordning leder till att vissa rapporter inte blir föremål för kontroll och att den ekonomiska redovisningen inte granskas alls.

### **Krav på den ekonomiska redovisningen från projektgenomföraren**

Flera av de projektansvariga organisationerna ställer krav på hur den ekonomiska redovisningen ska presenteras och vilka underlag som ska bifogas. Även i detta fall är det markant skillnad mellan de båda Östersjömiljarderna men också mellan projekten inom respektive Östersjömiljard. Bland ÖM 1-projekten kan nämnas *Petmolprojektet* (projekt nr 3, ÖM 1) som drevs av Swede Agri. De enda krav på ekonomisk redovisning som angavs i regeringsbeslutet var att budgeten skulle följas. I regeringsbeslutet angående Vägverkets projekt *Bussar till Baltikum* (projekt nr 4, ÖM 1) fanns det inga krav på den ekonomiska redovisningen. Detsamma gällde för Sida-projektet *Katastrofprogram Polen* (projekt nr 16, ÖM 1).

För ÖM 2-projekten är kraven på den ekonomiska redovisningen lika för samtliga projekt. Men kraven har inte varit mer preciserade än att den ekonomiska redovisningen ska inrapporteras till regeringen. Sedan april 2001 finns direktiv för avrapportering/slutredovisning som Östersjömiljardsekreteriatet utarbetat. Dessa innehåller också ett kort och översiktligt avsnitt om ekonomisk redovisning, men det anges inte tydligt vilken redovisning som projektgenomförarna ska lämna.

I nästa led ställer de projektansvariga krav på projektgenomförare om genomföraren är en annan organisation. Det finns bland de särskilt granskade projekten flera exempel på att myndigheter som i sin tur ger projektmedel vidare för genomförande av olika delprojekt ställer hårdare krav än de som ställts i regeringsbeslut eller genom Regeringskansliet. De projektansvariga

vill då ha in underlag antingen i form av verifikat eller i form av transaktionslistor från huvudbok. Av de sju projekt som vidareförmedlar projektmedel ställer sex sådana krav.

2001/02:RR14  
Bilaga

#### *Iakttagelser*

Myndigheter har ofta ställt hårdare krav på projektgenomförare än de krav regeringen ställt på myndigheter som arbetar med ÖM-projekten. Myndigheterna kräver in någon typ av underlag och utför en noggrann granskning av dessa. Regeringskansliet kräver inte in något ytterligare underlag till slutrapporter eller delrapporter. I något fall har rapporten inte granskats alls.

#### **Transaktionslistans ändamålsenlighet och överensstämmelse med projektets syfte**

Med transaktionslista menas en specifikation av det konto projektmedlen placeras på hos projektansvariga. Denna transaktionslista bör visa hur stor insättningen på kontot är samt vilka kostnader som dragits ifrån kontot. De kostnader som dragits från kontot bör stämma med projektets syfte och budget. De kostnader som finns upptagna bör kunna relateras till verksamhet som kan antas behövas i projektet. I redovisningen hos projektansvariga har nio av tio projekt lämnat in en transaktionslista. Dessa transaktionslistor ser olika ut beroende på olika redovisningssystem hos de projektansvariga. Samtliga transaktionslistor bedöms uppfylla de grundläggande kraven. De innehåller projektets intäkter och kostnader. Men de totala saldon för projekten har inte alltid stämt med vad som betalats ut till projekten. För de särskilt granskade projekten har skillnaden berott på fördröjda fakturor som ännu inte konterats och registrerats av ekonomiansvarig, vilket är en rimlig förklaring. Sådana avvikelser är heller inte omfattande.

#### *Iakttagelser*

Någon påtaglig skillnad mellan ÖM 1-projekten och ÖM 2-projekten beträffande hur intäkter och kostnader specificeras i redovisningen har inte framgått vid genomgången av de särskilt granskade projekten. En djupare och mer omfattande genomgång skulle behövas för att kunna säkerställa projektens kostnader. De transaktionslistor som kontrollerats inom ramen för revisorernas granskning har varit i överensstämmelse med projektets syfte.

#### **Stickprovskontroller**

Avsikten var att transaktionskontrollen av de särskilt granskade projekten skulle genomföras genom stickprovskontroll på verifikationer. Verifikation-



erna skulle sedan kontrolleras för att fastställa den grundläggande löpande bokföringen. Sådan stickprovskontroll har av resursskäl endast varit möjlig för tre projekt. För vissa av projekten har organisationens utformning försvårat inhämtningen av material.

De tre projekt för vilka stickprovskontroller gjorts har inte uppvisat några brister i kontrollen, och de har således en tillfredsställande bokföring. Den kontroll som utförs i projekten görs ofta hos projektansvarig och gäller rekvisitioner från projektgenomförarna. Dessa rekvisitioner grundar sig i några fall på upparbetade kostnader och i några fall på förskott.

#### *Iakttagelser*

Redovisningen av de projekt för vilka stickprovskontroller genomförts har inte uppvisat några större brister. Om redovisningen är rättvisande mera generellt går det dock inte att uttala sig om. För att konstatera detta krävs en ingående undersökning av varje projekt med underliggande projektgenomförare. En analys av kostnaderna för varje delprojekt skulle krävas. För de tre projekt för vilka stickprovskontroller gjorts kan transaktionskontrollen bedömas vara tillfredsställande liksom de rekvisitionslistor som kontrollerats mot underliggande rekvisitioner.

#### **Externa medfinansierare**

Åtta av de tio särskilt granskade projekten har haft någon medfinansierare. För *Katastrofprogram Polen* (projekt nr 16, ÖM 1) var Sida enda finansierare, och för Vägverkets projekt *Bussar till Baltikum* (projekt nr 4, ÖM 1) fanns det inte heller någon medfinansierare.

Projektet *Petmol* (projekt nr 3, ÖM 1) i Swede Agris regi har inte heller haft någon medfinansiering, Tetra Laval Credit anser dock att företaget finansierat vissa delar av projektet. Dessa delar utgjorde emellertid en liten del i sammanhanget.

För de *tillväxtavtal* som NUTEK och Länsstyrelserna i Stockholm och Västerbotten/Norrbotten (projekt nr 13, 14 och 15, ÖM 2) ansvarar för är det ett krav från regeringens sida att det ska finnas medfinansierare till 50 % av projektets budget. Om det skulle saknas medfinansiering, betalas projektmedlen inte ut. För *Marknadsplats Östersjön* (projekt nr 1, ÖM 2) är det endast en liten del som medfinansieras av de sökande företagen. En förklaring som uppges till den ringa medfinansieringen är att det tagits ut en deltagaravgift om 12 000 kronor.

Vissa projekt har organisationer där parter i projektet delfinansierar vissa delar. I projekt *Österled* (projekt nr 26, ÖM 1) angav parterna i ansökan att medfinansiering skulle ske. Riksantikvarieämbetet har i detta fall hållit i sär redovisningen av medlen. För de särskilt granskade projekten synes medfinansieringen inte ha utgjort något större problem.

### *Redovisningsrevisionella synpunkter*

Genom medfinansiering framgår det att flera parter tror på projektet. Tanken med medfinansiärer är också att de bidra till att effekten av Östersjömiljarderna blir större. För att det ska gå att bedöma om detta syfte uppnås är det väsentligt att hålla i sär medel från Östersjömiljarderna och medel från andra finansiärer. I de särskilt granskade projekten har detta fungerat. För de projekt där medfinansiering förekommer finns redovisning av hur ÖM-medlen använts.

### **Löpande bokföring**

För de tre bland de särskilt granskade projekten för vilka transaktionslista lämnats är bedömningen att det finns löpande bokföring. Det går dock inte att på denna grund bedöma om den löpande bokföringen för Östersjömiljarderna som helhet är tillfredsställande. För de tre projekt där stickprovsgranskning varit möjlig är den löpande bokföringen tillfredsställande. Bokföringen har granskats utifrån underliggande verifikat och dess nummer. Finns det en transaktionslista med verifikationsnummer där datum för verifikatet anges kan man göra bedömningen att det finns en löpande bokföring. En sådan kontroll har alltså varit möjlig för tre av tio projekt. Även i de projekt där verifikat inte existerar har rekvisitioner från projektgenomförare dock kunnat kontrolleras och befunnits vara i ordning.

### *Iakttagelser*

Överlag förefaller bokföringen vara tillfredsställande för de särskilt granskade projekten. Det är dock svårt att bedöma om detta stämmer. Med en sådan organisation som använts för ÖM-projekten – med många inblandade parter och oklar fördelning av kontrollfunktioner – blir det svårt att följa de ekonomiska transaktionerna. För att genomföra en ordentlig kontroll skulle det därför krävas mer tid och resurser än vad som varit möjligt i revisorernas granskning. Verifikat skulle behöva krävas in från samtliga projektgenomförare, vilket skulle kunna innebära uppgifter för vidarebefordran i andra, tredje och i vissa fall fjärde hand. En annan svårighet består i att projekten använder olika redovisningssystem.

För de särskilt granskade projekten har det varit lättare att få ekonomisk information från nyare projekt än äldre.

### 4.1 Inledning

En utgångspunkt för denna granskning av den ekonomiska redovisningen av Östersjömiljarderna är de problem som hänger samman med att de anslagna medlen disponeras av Regeringskansliet – att insyn och kontroll inte fungerar som för merparten av den statliga verksamheten.

Av revisorernas förstudie (förstudie 2000/01:14) av Östersjömiljarderna framgick att hanteringen av medlen inneburit att Regeringskansliet haft verkställighetsuppgifter av myndighetskaraktär och att redovisningen och redovisningsrevisionen av sådana medel inte blir lika verksamhetsinriktade och tydliga som om medlen hade tilldelats myndigheter under regeringen. Vidare konstaterade revisorerna att granskningen av medlens användning inte heller får samma omfattning som för medel som tilldelats myndigheter under regeringen samt att insynen och kontrollen liksom överblickbarheten därmed blir mindre.

För myndigheter direkt under regeringen gäller att verksamheter inom olika områden redovisas för sig och som helhet. Redovisningen granskas internt och myndighetens årsredovisning granskas genom Riksrevisionsverkets (RRV) årliga revision. RRV rapporterar sina iakttagelser till regeringen som i sin tur i budgetpropositionen rapporterar till riksdagen. Regeringskansliets ekonomiska redovisning granskas i första hand av kansliets internrevision, medan ansvaret för den externa revisionen sedan verksamhetsåret 1997 ligger på Riksdagens revisorer.

I Regeringskansliets årsredovisning behandlas inte Östersjömiljarderna mer än under anslagsredovisningen. Eftersom kravet på resultatredovisning inte gäller för Regeringskansliet, framgår endast utfallet under anslaget. Någon revision av resultatredovisningen motsvarande den som görs för myndigheter under regeringen förekommer därför inte heller beträffande anslag som regeringen disponerar.

I detta kapitel behandlas dels revisorernas särskilda granskning av anslag som regeringen disponerar och fördelar, dels vissa iakttagelser som gjorts under granskningen av redovisningen och som hänger samman med att Östersjömiljarderna är medel som står till regeringens disposition.

Riksdagens revisorer har granskat verksamheter som finansieras genom anslag till regeringens disposition<sup>2</sup>.

Den särskilda granskningen *Anslag som regeringen disponerar och fördelar* (rapport 2000/01:RR7, förslag 2000/01: RR14) inriktades på anslag där regeringen fungerar som ett verkställande organ genom att själv besluta om fördelningen av bidrag till olika ändamål. En fördjupad granskning genomfördes härvid av åtta anslag av detta slag. Centrala frågeställningar var att studera hur styrning, insyn och kontroll fungerar i de fall regeringen själv ansvarar för beredning, beslut och genomförande, medan anslagens användning inte granskades.

### **Revisorernas särskilda granskning av anslag till regeringens disposition**

I granskningen gjordes bl.a. en genomgång av gällande regelsystem på budgetområdet, en kartläggning och analys av hur de utvalda anslagen hanterats av regeringen och riksdagen i budgetprocessen. Revisorerna lämnade också förslag till ytterligare förbättringar av styrning och kontroll i de fall regeringen hanterar enskilda bidragssystem mellan departement och myndigheter.

Enligt budgetlagen (1996:1059) ska regeringen redovisa för riksdagen de mål som åsyftas och de resultat som uppnåtts på olika verksamhetsområden. Granskningen hade visat att denna redovisning i praktiken är av mycket ojämn kvalitet när det gäller medel som regeringen själv förfogar över.

Revisorerna ansåg det viktigt att regeringen genom ändringar i föreskrifter m.m. ser till att ökade krav ställs på redovisningen i budgetpropositionen av mål och resultat när regeringen eller Regeringskansliet disponerar anslagsmedel. Det kunde enligt revisorerna t.ex. ske genom ändrade riktlinjer från Finansdepartementet för utformningen av budgetpropositionen eller genom en ändring och precisering av budgetlagen.

Revisorerna konstaterade att regeringens rapportering till riksdagen av mål och resultat bygger inte minst på myndigheternas redovisning i årsredovisningarna. När det gäller anslag som regeringen eller Regeringskansliet disponerar försvåras dock återföringen till riksdagen av att Regeringskansliet enligt sin instruktion är undantaget från kravet på resultatredovisning i årsredovisningen.

Det finns enligt revisorerna starka skäl för att Regeringskansliet likställas med andra myndigheter när det gäller resultatredovisning om regeringen väljer att ta på sig uppgifter som normalt ankommer på myndigheter under regeringen. Instruktionen för Regeringskansliet borde därför ändras på denna punkt.

<sup>2</sup> Det gäller bl.a. det statliga stödet till de lokala investeringsprogrammen (förslag 1999/2000:RR3) och statens stöd till kommuner med ekonomiska problem (rapport 2000/01:9).

Den interna revisionen inom Regeringskansliet hade under de senaste åren granskat och bedömt ekonomiska händelser, rutiner och intern kontroll bl.a. beträffande anslagsredovisningen. Någon granskning av hur anslagen har använts hade dock inte genomförts i samband därmed. Revisorerne ansåg att det fanns starka skäl för att Regeringskansliets internrevision också ska granska användningen av de anslag som regeringen förfogar över.

Revisorerne deklarerade sin avsikt att även fortsättningsvis, såväl inom ramen för effektivitetsrevisionen som i sin roll som ansvariga för den externa revisionen av Regeringskansliet, ha uppmärksamhet på hanteringen av samtliga anslag som regeringen förfogar över.

### Remissbehandling

I revisorerne skrivelse med förslag till riksdagen (förslag 2000/01) lämnade revisorerne sina slutliga ställningstaganden i ärendet. Härvid redovisades också remissinstansernas synpunkter.

*Regeringskansliet* hänvisade i sitt yttrande till att regeringen i budgetpropositionen för år 2001 (prop. 2000/01:1, utg.omr. 1) ansett att Regeringskansliet inte skulle lämna någon resultatredovisning. I yttrandet anfördes också att riksdagen självklart – i de fall när regeringen tar på sig rollen som bidragsgivare – ska få den resultatredovisning som man behöver för sina ställningstaganden. Åtterrapporeringen till riksdagen sker enligt Regeringskansliet i de politikområden där verksamheten hör hemma på samma sätt som när en myndighet under regeringen beslutar om bidrag.

En översyn av Regeringskansliets internrevision var enligt yttrandet under beredning. En utgångspunkt var att ge internrevisionen ett bredare uppdrag med en tydligare inriktning mot ett effektivt stöd för ledningen i styrningen av organisationen. Tanken var bl.a. att internrevisionen inte bara ska arbeta med redovisningsrevision utan aktivt arbeta även med effektivitetsrevision. Ytterligare resurser skulle tillföras internrevisionen. Den nya organisationen skulle fungera från den 1 september år 2001.

*ESV* ansåg det otillfredsställande att en del av statsbudgeten inte utsätts för en årlig oberoende granskning motsvarande den som myndigheterna utsätts för.

*Revisorerne* underströk att förslaget om att slopa undantaget för Regeringskansliet från kravet att – i sin årsredovisning – lämna resultatredovisning endast skulle gälla de speciella fall då regeringen tar på sig rollen som bidragsfördelare, dvs. samma krav bör ställas på Regeringskansliet som på andra myndigheter som har motsvarande uppgifter. Revisorerne noterade att Regeringskansliet inte hade yttrat sig i denna fråga och att övriga som uttalat sig tillstyrkte förslaget. Revisorerne ansåg i likhet med vad som hävdats i rapporten att instruktionen för Regeringskansliet bör ändras på denna punkt.

Revisorerne såg, inte minst i sin roll som ansvarigt organ för externrevisionen av Regeringskansliet, mycket positivt på de aviserade ambitionerna att bredda och fördjupa internrevisionens arbete. Revisorerne ansåg att frågan

### 4.3 Iakttagelser vid granskningen av Östersjömiljarderna

Bland de iakttagelser som gjorts vid granskningen av redovisningen (kapitel 3) finns också sådana som hänger samman med att Östersjömiljarderna är medel till regeringens disposition.

- För den första Östersjömiljardens projekt fanns det inga generella riktlinjer för medlens användning eller några preciserade villkor och krav i regeringsbesluten. För den andra Östersjömiljardens projekt finns dels generella riktlinjer, dels regeringens beslut angående projekten. Regeringsbesluten har dock ofta varit alltför övergripande som ledning för projektgenomförarens egna rutiner för hanteringen. I regeringsbesluten har det också angivits att ytterligare anvisningar kan inhämtas från Östersjömiljardsekretariatet under UD. Sedan april 2001 finns också övergripande direktiv för avrapportering/slutrapportering för ÖM 2-projekten, men av dessa framgår inte vad som krävs av olika inblandade parter.
- För flera projekt synes inledningsfasen ha varit särskilt kritisk. Bland annat är det då som de stora tidsförskjutningarna har uppstått.
- Projektorganisationen är ofta mycket komplex. Den komplicerade organisationen kan leda till onödig byråkrati och långa väntetider för dem som ansöker om medel samt för medfinansiärer. Vidare blir projekten svårare att starta och kan därför försenas. Det blir också svårt att genomföra uppföljning och utvärdering i efterhand.
- Förfarandet med ansökningar innebär att någon upphandling ofta inte blivit aktuell.
- Eftersom verksamheten genom Östersjömiljarderna var ny och bedrevs i oprövade former beaktades inte olika problem som kunde uppstå gentemot gängse regelsystem såsom upphandlingsreglerna. Sådana oklarheter har medfört problem för projektgenomförarna.
- Kontrollen av ÖM-medlen varierar. För vissa projekt har den ekonomiska redovisningen inte utsatts för någon extern kontroll. I stort sett ingen kontroll av den ekonomiska redovisningen har utförts genom Regeringskansliet.
- Ofta ställer myndigheter hårdare krav på projektgenomförare än de krav regeringen ställer på myndigheterna. Myndigheterna kräver in någon typ av underlag och utför en noggrann granskning av detta. Regeringskansliet kräver inte in något ytterligare underlag till slutrapporter eller delrapporter. Ett av de särskilt granskade projekten har inte granskats alls.

De problem som berörs i iakttagelserna ovan känns igen från revisorernas granskning av anslag till regeringens disposition. I revisorernas rapport refererades olika studier och granskningar som gjorts av verksamheter genom sådana anslag.

En vanlig slutsats i dessa studier och granskningar är att grunderna för verksamheterna inte varit tillräckligt klarlagda, att regelverken varit bristfälliga och att detta medfört problem av olika slag.

Ett annat genomgående drag är att Regeringskansliet inte är dimensionerat eller organiserat för att löpande hantera dessa verksamheter. Att resultaten inte redovisas på motsvarande sätt som resultaten av verksamheter genom myndigheter under regeringen framgår också, liksom att insynen i och kontrollen av verksamheterna härigenom blir sämre.

## 5 Överväganden och förslag

### 5.1 Utgångspunkter

I förstudien Östersjömiljarderna (2000/01:14) konstaterade Riksdagens revisorer att det fanns förutsättningar för att hanteringen av den andra Östersjömiljarden skulle fungera bättre än för den första. Grunderna för beredningsordningen hade blivit tydligare genom att det fanns utarbetade riktlinjer som det gick att följa, göra medvetna avsteg ifrån eller ändra genom gängse procedurer. Möjligheterna till bra utvärderingar som kan utgöra underlag för politiska beslut hade ökat genom att uppföljningssystemen blivit bättre.

Kvar stod emellertid de problem som hänger samman med att de anslagna medlen disponeras av Regeringskansliet – att insyn och kontroll inte fungerar som för merparten av den statliga verksamheten.

Konstitutionsutskottet granskar fortlöpande formerna för regeringens administrativa arbete och har uppmärksammat frågor som rör Regeringskansliets organisering för särskilda projekt samt anslag till regeringens disposition. Utskottet beaktar emellertid inte särskilt den ekonomiska redovisningen. Riksdagens revisorers fortsatta granskning har därför inriktats på hur den ekonomiska redovisningen av Östersjömiljarderna fungerar i stort och för enskilda projekt.

I granskningen av anslag som regeringen disponerar och fördelar (rapport 2000/01:7, förslag 2000/01:RR 14) fann revisorerna att samma krav bör ställas på regeringen när den hanterar bidragsmedel som på varje annan statlig myndighet. Revisorererna fann vidare att det finns starka skäl för att Regeringskansliet ska likställas med andra myndigheter när det gäller resultatredovisning om regeringen väljer att ta på sig uppgifter som normalt ankommer på myndigheter under regeringen. Detta innebär att regeringen bör ändra instruktionen för Regeringskansliet så att kravet på att lämna

resultatredovisning i årsredovisningen också ska gälla för Regeringskansliet. Revisorerna föreslog också att internrevisionen vid Regeringskansliet även bör granska användningen av anslag som regeringen disponerar och fördelar.

Sammantaget har granskningen av Östersjömiljardernas ekonomiska redovisning utgått från att i princip samma krav på redovisningen och på möjligheterna till insyn och kontroll bör gälla, som om verksamheten helt legat på myndigheter under regeringen.

## 5.2 Redovisningen av Östersjömiljarderna behöver förbättras

### **Bättre insyn och kontroll genom bättre redovisning av anslag till regeringens disposition**

Revisorerna har inte funnit anledning att frånga de förslag angående redovisning och revision som lämnades i samband med granskningen av anslag till regeringens disposition. Regeringskansliet ska likställas med andra myndigheter när det gäller resultatredovisning om regeringen väljer att ta på sig uppgifter som normalt ankommer på myndigheter under regeringen. Internrevisionen vid Regeringskansliet bör även granska användningen av anslag som regeringen disponerar och fördelar. Sådana förändringar kan förbättra insynen i och kontrollen av verksamheter genom anslag till regeringens disposition. Vid granskningen av Östersjömiljarderna har det framgått att den ekonomiska redovisningen behöver förbättras för att resultatredovisningen ska bli meningsfull.

Under granskningsarbetet har det framkommit att flera av förutsättningarna för den ekonomiska redovisningen av Östersjömiljarderna har förbättrats, dels från den första till den andra Östersjömiljarden, dels genom Östersjömiljardsekretariatets tillkomst. Men den ekonomiska redovisningen är ändå inte på samma nivå som för merparten av annan statlig verksamhet.

Det gäller enskilda rutiner och funktioner, men också för några generella funktioner såsom direktiv, ansökningar, organisation och den ekonomiska kontrollen.

### **Tydligare direktiv för den ekonomiska redovisningen**

Under den första Östersjömiljarden var det oklart vad som gällde för redovisningen av projekten. Mycket lämnades därför till projektorganisationen att bestämma. De få preciseringar som gjordes i regeringsbesluten var otillräckliga och framför allt olika mellan de olika projekten.

Sedan tillkomsten av UD:s Östersjömiljardsekretariat i slutet av 1999 har direktiv för uppföljning och redovisning av projekten utarbetats. Förutsättningarna för projekt genom den andra Östersjömiljarden har blivit tydligare genom att regeringsbesluten standardiserats samt fler gemensamma krav och rutiner utarbetats. Men kraven på den ekonomiska redovisningen är fortfarande otydliga.



Ofta har myndigheter ställt hårdare krav på projektgenomförare än de krav regeringen ställt på myndigheter som arbetar med ÖM-projekten. Myndigheterna kräver in någon typ av underlag och utför en noggrann granskning av dessa.

Det har framgått att tydliga och enhetliga krav från regeringen och Regeringskansliet befrämjar organisationen och uppföljningen av projekten. Men det har också framgått att varierande och otydliga krav försvårar verksamheten och uppföljningen av den.

Revisorerna anser att arbetet med utveckling av rutiner och riktlinjer för Östersjömiljarderna bör fortsätta för att öka tydligheten och enhetligheten. Ramar för hur projekten ska läggas upp och redovisas hos projektgenomföraren bör formuleras. Uppföljning och utvärdering kan härigenom underlättas.

### **När ansökningar används i stället för upphandling**

Enligt lagen om offentlig upphandling (LOU 1992:1528) ska näringsidkare upphandlas om de ska ta emot bidrag för tjänster. Bland ÖM-projekten finns exempel på bristfällig upphandling. Men än mera väsentligt är det att upphandling ofta inte blivit aktuell. Detta beror på att grundmodellen för att engagera projektgenomförare för Östersjömiljardprojekten har varit att bereda ansökningar. Därmed har också syftet med LOU – att främja konkurrens och lika villkor – åsidosatts. En upphandling ska följa grundprinciperna god affärsmässighet och präglas av öppenhet. Den ska vara tydlig och väldokumenterad. Det kan uppstå problem när privata näringsidkare tar emot bidrag från statliga myndigheter. Myndigheten kan då uppträda som om upphandlingsreglerna inte gäller.

Enligt de nya riktlinjer som finns uppställda i regeringsbeslut för projekt inom ÖM 2 ska myndigheter följa LOU. För de särskilt granskade ÖM 2-projekten har inte heller påträffats några avvikelser från bestämmelserna. Upphandlingsbestämmelserna ska numera också tillämpas för ÖM 1-projekten.

I de fall regeringen har beslutat om ansökningarna har det inte funnits någon möjlighet att överklaga, eftersom förvaltningslagens bestämmelser om överklagande inte är tillämpliga på regeringsärenden. Numera ska ansökningar inte lämnas till regeringen.

För att uppnå huvudsyftena med upphandlingsbestämmelserna inom ramen för beredningen av ansökningar anser revisorerna att det bör klargöras hur förvaltningslagens bestämmelser om dokumentation, motivering och överklagande ska tillämpas av de myndigheter som bereder ansökningarna.

### **Bättre ekonomisk kontroll**

För att ekonomiska uppföljningar ska vara möjliga krävs att anslagsmedel är uppdelade på respektive anslag. För samtliga de granskade projekten har ekonomisk uppföljning varit möjlig. De tio särskilt granskade projekten har lagt upp egna konton för anslagsmedel från Östersjömiljarderna med speciella kontonummer och insatsnummer. Däremot uppstår problem när själva

redovisningen ska granskas, eftersom kraven på den ekonomiska redovisningen är så otydliga och svåra att följa. En annan svårighet beror på att organisationen ofta är komplicerad. Besluts- och transaktionsvägar blir då otydliga, samtidigt som det blir svårare att identifiera projektgenomförare med fullt ansvar för projektet. Det blir också svårt att genomföra uppföljning och utvärdering i efterhand.

Kontrollen av ÖM-medlen varierar. För vissa projekt har den ekonomiska redovisningen inte utsatts för någon extern kontroll. I stort sett ingen kontroll av den ekonomiska redovisningen har utförts genom Regeringskansliet. Detta gäller för båda Östersjömiljarderna.

Regeringen har uttalat att Östersjömiljarderna ska utvärderas i sin helhet när verksamheten är avslutad. I förstudien Östersjömiljarderna konstaterade vi att det skulle bli svårt att i efterhand utvärdera resultaten av den första Östersjömiljarden, eftersom riktlinjerna för verksamheten endast varit uttryckta i allmänna ordalag. För den andra Östersjömiljarden kunde revisorerna konstatera att förutsättningarna var bättre. Beträffande förutsättningarna för och kontrollen av den ekonomiska redovisningen kvarstår en hel del brister. För att det över huvud taget ska vara möjligt att i efterhand utvärdera ekonomin i verksamheten – och därmed också resultaten i förhållande till insatserna – måste den fortlöpande ekonomiska kontrollen förbättras. Rutinerna för den ekonomiska kontrollen måste därför förtydligas, så att de blir lättare att följa.

Ett sätt att förbättra den ekonomiska redovisningen och kontrollen av den är att införa krav på revisorsintyg. Härigenom kan man säkerställa att kraven på projekten och på redovisningen uppfyllts. Revisorerna anser att de granskningsåtgärder som ska vara utförda för att revisorsintyg ska kunna utfärdas för projekten ska vara klart angivna.

### **Årlig redovisning av Östersjömiljarderna**

För myndigheter under regeringen gäller att verksamheten varje år ska ställas samman i en årsredovisning som har flera obligatoriska delar.

Östersjömiljarderna är en del av regeringens verksamhet och redovisas i Regeringskansliets årsredovisning genom att det framgår hur mycket av anslaget som är förbrukat. Men i övrigt redovisas ÖM-verksamheten inte i årsredovisningen på något sätt som är jämförbart med ordningen för verksamhet genom statliga myndigheter under regeringen. Revisorerna anser det väsentligt att Östersjömiljarderna fortlöpande och sammanhängande redovisas på ett sätt som är likvärdigt den ordning som gäller för verksamheter genom myndigheter under regeringen.

## Bilaga 1

# Granskningsprogram för projekt inom ramen för Östersjömiljarderna

## Del 1 Allmänna rutiner

Denna granskningsdel ger den grundläggande bilden av hur rutinerna kring projekten ser ut och hur arbetet har gått och fortlöper hos aktuellt departement/myndighet. (Granskningen kommer således inte att i denna del bedrivas på djupet för att i varje enskilt projekt ge en detaljbild utan för att i övergripande ordalag beskriva hur rutinerna ser ut.)

*Granskningsfrågor* riktade till den person som är uppföljningsansvarig för projektet

1. Vilka interna rutiner finns (dokumenterade) för hanteringen av projektet?
2. Har projektet följt de rutiner/riktlinjer som funnits till hands? Har det varit möjligt att följa dessa?
3. Hur behandlades ansökan och hur behandlades andra ansökningar? Vilka grunder finns för beviljande/avslag av ansökningar? Hur dokumenteras detta?
4. Hur har organisationen kring projektet sett ut? Vilka personer har medverkat och vad har de haft för ansvar?
5. När började departementets/myndighetens arbete med projektet? Vilken var tidsramen för projektet? Har den följts? Om inte, orsaker till detta?
6. Hur har det gått att genomföra projektet? Har det gått bra, har allt fungerat som det var tänkt? Har direktiven följts? Vad har det funnits för problem i projektet?
7. Vad finns det för dokumentation (allmän och ekonomisk) om projektet? Hur långt har projektet kommit? Finns det delredovisningar/slutredovisningar? Har utvärdering/uppföljning gjorts?
8. Hur hanteras överskott/underskott av medlen för projektet? Hur återkrävs outnyttjade medel?
9. Hur har styrningen ändrats rent praktiskt jämfört med styrningen av ÖM 1? (Ställs endast till myndigheter som har erfarenhet av bägge miljarderna.)

10. Vilken är skillnaden mellan ÖM-projekten från myndighetens normala anslag/bidragsverksamhet beträffande (riktlinjer, hantering, rapportering och redovisning)?

2001/02:RR14  
Bilaga

## Del 2 Den ekonomiska redovisningen

Denna del syftar till att ge en bild av hur de granskade projekten är upplagda rent redovisningsmässigt och för att se om de följer god redovisningssed. Avsikten är alltså inte att göra en traditionell redovisningsgranskning som mynnar ut i revisorsintyg, utan endast att skapa en övergripande bild av att den finansiella redovisningen skötts enligt god redovisningssed.

### *Granskningsfrågor:*

1. Hur har redovisningen av projektet skilts från den vanliga redovisningen hos departementet/myndigheten?
2. Vilka krav ställs på den ekonomiska redovisningen hos mottagaren (transaktionslistor, verifikationslistor)? Redovisas alla kostnader för projektet?
3. Hur säkerställer departementet/myndigheten den ekonomiska redovisningen? Sker det/har det skett någon kontroll av redovisade resultat? Har exempelvis hela projektanslaget redovisats inklusive externa finansiärer eller är projektmålen uppfyllda?
4. Vilka krav ställer departementet/myndigheten på den ekonomiska redovisningen från projektgenomföraren?
5. Gå igenom transaktionslistan och bedöm huruvida kostnaderna är förenliga med projektet, stämmer totalsumman med anslaget och ev. slutredovisning.
  - 6. Välj ut ett antal transaktioner och gör stickprovskontroll på dessa.  
Kan man utifrån transaktionen utläsa: - datum/ålder
  - moms
  - diarieföring, tid till bokföring
  - kostnadsstorlekens rimlighet
  - har attest tecknats av behörig?
7. Har externa finansiärer varit med och finansierat projektet? Hur har dessa medel redovisats jämfört med de från anslaget? Har externa finansiärer satt upp några nya villkor, strider dessa i så fall mot departementets /myndighetens egna?
8. Förs löpande bokföring över alla ekonomiska händelser?

## Presentation av särskilt granskade projekt

### Projekt genom Östersjömiljard 1

#### 1.1 Petmolprojektet i S:t Petersburg

Projektet har bestått av två delar där den ena varit mjölkproduktion, att förbättra kvalitet och organisation, den andra har varit marknadsföring av mejeriprodukter. Första initiativet inom jordbrukssektorn kom via ett regeringsbeslut den 4 juni 1996. I detta regeringsbeslut bestämdes att jordbruksdepartementet skulle ta fram förslag på olika projekt som skulle kunna stödjas av medel från Östersjömiljarden. På grundval av detta regeringsbeslut tillsatte Curt Malmberg (dåvarande statssekreterare) en arbetsgrupp som utarbetade ett antal förslag. Från dessa förslag utkristalliserades fem projekt som särskilt intressanta. Komplexiteten i dessa projekt fick gruppen att söka experthjälp inom området och kontakt togs med Swedfund AB, som senare fick uppdraget att granska inkommande rapporter och rekvisitioner från projektgenomföraren. Från början var Tetra Laval projektgenomförare. Tetra a Laval valde sedan att anlita en konsult för detta. Denna konsult blev Swede Agri, som har genomfört projektet.

#### 1.2 Bussar till Baltikum

Projektet gick ut på att föra över begagnade bussar från Sverige till Baltikum. Tillsammans med dessa bussar skulle reservdelar och annan utrustning överföras till mottagarna. Kunskapsöverföring från svensk sida ingick också. Från början var projektet ett initiativ från Näringsdepartement, som bereddes av departementet och genomförandet lades på Vägverket. Projektet var en fortsättning på ett projekt som funnits tidigare innan beslut om Östersjömiljarden fattats. Samtidigt som regeringen beslutade om medel till detta projekt fick Kommunikationsforskningsberedningen (KFB) i uppdrag att utvärdera projektet. Redan från början fick Vägverket relativt fria händer. Hos Vägverket upprättades en styrgrupp för projektet med representanter från näringslivet och från en intresseorganisation inom området. I Baltikum fick respektive land en landsföreträdare som skötte arbetet inom det landet.

Projektet som är ett katastrofprogram fick sin början i och med att Polen översvämmades sommaren 1997. Statsminister Göran Persson besökte Polen och utlovade hjälp från svensk sida. I ett regeringsbeslut från 1997 bestämdes att 50 miljoner kronor skulle gå till Polen från Östersjömiljard 1. Regeringen tillsatte en kommitté som i början av november 1997 lämnade betänkandet *Översvämningskatastrofen i Polen – stöd från stat och näringsliv* (SOU 1997:163). En Sida-tjänsteman var sakkunnig i kommittén.

Sida fick dispositionsrätten över medlen, skulle driva projektet vidare och följa de direktiv som framgick av ett på betänkandet grundat regeringsbeslut. De ansökningar som kommit in till projektet hade behandlats av utredningen som slagit fast vilka parterna i projektet skulle vara.

De utpekade parterna fick sedan lämna en projektbeskrivning till Sida, där de beskrev vad, hur, varför och för vem de skulle genomföra sin del av projektet. I detta skede anlät Sida en konsult som granskade projektbeskrivningarna och bedömde deras innehåll. Efter denna granskning fattade Sida ett formellt beslut och skickade sedan ett bekräftelsebrev till både den polska parten och den svenska parten. Dessa två parter upprättade sedan ett avtal, där de krav och riktlinjer som gällde fanns med. Sida har alltså inget ansvar i avtalet utan är endast finansär.

#### 1.4 Projekt Österled

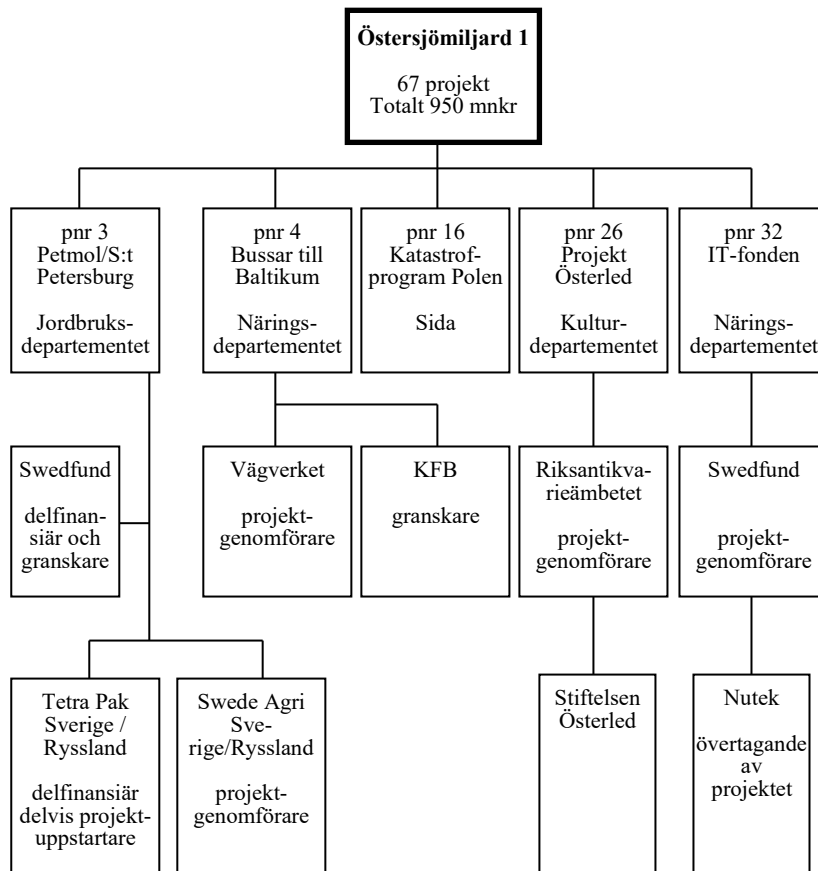
Projektet gick ut på att restaurera och renovera tre kultur byggnader i Estland samt på kunskapsöverföring till berörda parter i landet. Projektets förslag kom från stiftelsen Österled. Stiftelsen var grundad av flera parter från Göteborgsområdet. Förslaget lämnades i mars 1997. I februari 1998 fattades det första regeringsbeslutet i vilket det ingick att Riksantikvarieämbetet (RAÄ) med förslaget som grund skulle redovisa hur ämbetet planerade att använda de 35 miljoner som regeringsbeslutet slog fast som högsta belopp. Ämbetets redovisning lämnades maj 1998. Projektansökan bearbetades av RAÄ tillsammans med Stiftelsen Österled som skrev den ursprungliga projektansökan. Denna komplettering ledde fram till en plan för genomförandet. Med denna plan som grund fattades ett andra regeringsbeslut den 28 maj 1998, vari det slogs fast att RAÄ skulle få medlen och rätten att disponera dessa.

#### 1.5 IT-fonden

Ett regeringsbeslut som fattades i maj 1998 låg till grund för projektet. Projektet är en IT-fond som finansierar ett 20-tal enstaka projekt. Projektet gick ut på att bygga fyra lokala IT-råd i Ryssland och Baltikum för att stödja IT i områdena. Totalt handlar det om ca 80 miljoner kronor från ÖM 1 till IT-fonden. I början genomfördes en upphandling där Swedfund valdes som entreprenör. Swedfund tog då fram ett antal olika projekt som lades fram som förslag för IT-råd i vart och ett av de aktuella länderna. Regeringens beslut fattades med förslagen som grund. Totalt rörde det sig om 21 olika

projekt. Näringsdepartementet har handlagt ärendet. Ansvar för den dagliga kontakten med projekten ligger i dag hos NUTEK. Till och med mars 2001 låg det hos Swedfund som rapporterat halvårsvis till Näringsdepartementet.

2001/02:RR14  
Bilaga



## 2.6 Marknadsplats Östersjön

Exportrådets (ER) projekt Marknadsplats Östersjön syftar till att hjälpa små och medelstora företag att göra marknadssatsningar i Östersjöregionen. ER erbjuder endast bestämda tjänster och alltså inga medel till projekt. ER är också projektledare för dessa tjänster. ER har utöver sin ordinarie verksamhet, det statliga uppdraget, ett projekt som benämns Marknadsplats Östersjön. Detta projekt finansieras med medel från den andra Östersjömiljarden. ER får dessa medel med en tolfedel varje månad av beslutad årlig tilldelning. Den årliga tilldelningen bestäms i ett regeringsbeslut som fattas sent i december varje år.

## 2.7 Baltic Sea Partneriat

Partneriatet var en kontaktmässa som lockade 304 företag från Baltikum och nästan 600 företag från omvärlden, varav drygt 100 från Sverige. Partneriatet hölls i Riga den 17-18 maj 2001. Projektet inleddes med en ansökan från Landstinget i Östergötland, som begärde 6,1 miljoner kronor av regeringen för detta projekt. Regeringen beviljade då genom ett regeringsbeslut den 30 mars 2000 930 000 kronor för genomförandet av en projektplan för partneriatet. I oktober samma år beviljades, med hänvisning till redovisning som partneriatet lämnat, ytterligare medel för genomförandet. Dessa medel betalades ut i mars 2001. I maj samma år fattades beslut om den sista del av medlen. Regeringen har totalt stått för 32,7 % av den totala kostnaden för partneriatet. Den motparten som erhållit medel är Landstinget i Östergötland som också varit drivande i och ansvarigt för hela projektet.

## 2.8 Näringslivsutveckling i Östersjöregionen genom Länsstyrelsen i Stockholms län

Detta projekt går ut på att med medel från Östersjömiljarden stödja de regionala tillväxtavtalen i Sverige och stödja verksamhet mellan regionerna och Östersjöländerna. Tillväxtavtalen i Östersjöregionen tillkom efter en inbjudan till dåvarande handelsminister Anders Sundström. På grundval av denna inbjudan tillsattes en kommitté, Östersjöberedningen, med uppgift att utforma en strategi för Sveriges agerande på det ekonomiska området i Östersjöregionen. Beredningen föreslog att länsstyrelser och kommuner skulle kunna få medel till näringslivsinriktade samarbetsinitiativ, och att de regionala tillväxtavtalen särskilt borde uppmärksammas. Länsstyrelsen i Stockholm har ett begränsat antal strategiska områden på sitt program. Dessa områden gäller IT, miljöteknik, sjukvård, utbildning (högre utbildning/forskning och folkbildning) samt finansiell verksamhet. Då det finns flera länsstyrelser som har tillväxtavtal och dessutom NUTEK som central samordnare så sker ett nära samarbete mellan Länsstyrelsen i Stockholms län och NUTEK. I detta



projekt är Länsstyrelsen en medfinansierare i ett partnerskap. Detta partnerskap består, förutom av Länsstyrelsen i Stockholms län av Landstinget Stockholms län, Stockholms stad, Kommunförbundet i Stockholms län, Stockholms Akademiska rektorskonvent, Stockholms Handelskammare och LO-distriktet i Stockholms län.

## 2.9 Medfinansiering av tillväxtavtal

Projektet eller programmet medfinansierar projekt inom de områden som de regionala tillväxtavtalen lyfter fram. Dessa sju områden är miljöteknik, hälso- och sjukvård, turism, livsmedel, kunskap och kompetens, informationsteknik samt affärs- och marknadsutveckling. Enligt NUTEK började projektet våren 1999 med ett förslag till hur regionala tillväxtavtal skulle kunna utformas. Näringsdepartementet ville veta hur Östersjöaspekten kunde behandlas i dessa näringslivsfrämjande tillväxtavtal. Det första regeringsbeslutet i frågan kom i april 2000 och ett första seminarium med inblandade parter hölls i maj samma år. Från början sattes ramen till 105 miljoner kronor. Men enligt regeringsbeslut tilldelades NUTEK endast 30 miljoner kronor till att börja med. Av den totala summan avsattes 3,5 % till administrationskostnader. En referensgrupp med regional representation behandlar alla problem som uppstår kring områdesindelningar.

## 2.10 Näringslivsutveckling i Barentsregionen

Detta projekt ska ta till vara befintliga tillväxtavtal och genom medfinansiering gynna projekt som riktar sig mot Barentsregionen. Inom UD utarbetades under 1999/2000 ett förslag till näringslivsinriktade insatser i Barentsregionen. Genomförandansvaret lades på Länsstyrelsen i Västerbotten och Länsstyrelsen i Norrbotten. Totalt rör sig projektet om 30 miljoner kronor från den andra Östersjömiljarden. Hittills har beslut fattats om 10 miljoner kronor. Det är då fråga om medfinansiering, och Länsstyrelsen i Västerbotten bedömde att det totalt med medfinansierare skulle uppgå till 50 miljoner kronor. För projektet har centrum upprättats i såväl Murmansk, Petrozavodsk som Luleå. Arbete inom området hade pågått redan före regeringsbeslutet om finansiering genom Östersjömiljarden. Projektet är i sin tur indelat i tre delprojekt.

## Innehållsförteckning

1	Genomförd granskning .....	1
2	Revisorernas överväganden och förslag samt remissinstansernas synpunkter .....	2
2.1	Utgångspunkter.....	2
2.2	Redovisningen av Östersjömiljarderna behöver förbättras .....	3
2.3	Tydligare direktiv för den ekonomiska redovisningen av Östersjömiljarderna.....	5
2.4	När ansökningar används i stället för upphandling .....	6
2.5	Bättre ekonomisk kontroll.....	8
2.6	Årlig redovisning av Östersjömiljarderna .....	9
3	Revisorernas förslag .....	10
Bilaga		
	Östersjömiljarderna – insyn och kontroll Rapport 2001/02:5 .....	12
	Förord .....	14
	Sammanfattning.....	15
1	Granskningens bakgrund .....	17
1.1	Östersjömiljarderna.....	17
	Anslagen .....	17
	Östersjömiljard 1 .....	17
	Östersjömiljard 2 .....	18
	Östersjömiljarderna sammantaget.....	18
	Projekt.....	20
	Östersjömiljard 1 .....	20
	Östersjömiljard 2 .....	21
1.2	Hanteringen av Östersjömiljarderna .....	22
2	Granskningens inriktning och genomförande .....	24
2.1	Syfte.....	24
2.2	Inriktning .....	24
2.3	Genomförande .....	25
	Redovisningen .....	27
3.1	Inledning.....	27
3.2	Redovisningen i stort .....	27
	Dokumenterade projektrutiner .....	27
	Följsamhet i förhållande till rutiner och riktlinjer .....	29
	Ansökningar.....	29
	Organisationen för projekten .....	30
	Att följa tidsramen för projektet .....	31
	Genomförandet av projekten.....	32
	Dokumentation av projekten.....	33
	Hantering av över- respektive underskott av anslagsmedel .....	34
	Förändring av regeringens styrning sedan projektstarten.....	34
	Motiv för verksamhet genom Östersjömiljarderna .....	35

3.3	Ekonomiska rutiner för projekt genom Östersjömiljarderna.....	36
	Redovisningen av det enskilda projektet i förhållande till	
	redovisningen av den ordinarie verksamheten .....	36
	Krav på mottagarens ekonomiska redovisning .....	37
	Säkerställande av den ekonomiska redovisningen .....	38
	Krav på den ekonomiska redovisningen från projektgenomföraren ....	39
	Transaktionslistans ändamålsenlighet och överensstämmelse med	
	projektets syfte.....	40
	Stickprovskontroller .....	40
	Externa medfinansierare .....	41
	Löpande bokföring.....	42
4	Östersjömiljarderna som anslag till regeringens disposition.....	43
4.1	Inledning .....	43
4.2	Revisorernas granskning av anslag till regeringens disposition .....	44
	Revisorernas särskilda granskning av anslag till regeringens	
	disposition.....	44
	Remissbehandling.....	45
4.3	Iakttagelser vid granskningen av Östersjömiljarderna .....	46
5	Överväganden och förslag .....	47
5.1	Utgångspunkter.....	47
5.2	Redovisningen av Östersjömiljarderna behöver förbättras .....	48
	Bättre insyn och kontroll genom bättre redovisning av anslag till	
	regeringens disposition .....	48
	Tydligare direktiv för den ekonomiska redovisningen .....	48
	När ansökningar används i stället för upphandling .....	49
	Bättre ekonomisk kontroll .....	49
	Årlig redovisning av Östersjömiljarderna .....	50

## Bilagor

1	Granskningsprogram för projekt inom ramen för Östersjömiljarderna	51
2	Presentation av särskilt granskade projekt	53