



Riksrevisionens styrelses redogörelse angående bidrag som regeringen och Regeringskansliet fördelar

Sammanfattning

I detta betänkande behandlas Riksrevisionens styrelses redogörelse 2006/07: RRS22 angående bidrag som regeringen och Regeringskansliet fördelar. Till grund för redogörelsen ligger Riksrevisionens rapport *Bidrag som regeringen och Regeringskansliet fördelar* (RiR 2006:32). I rapporten granskas vilka åtgärder regeringen har vidtagit med anledning av ett tillkännagivande från riksdagen 2001.

Utskottet föreslår att redogörelsen läggs till handlingarna.

Innehållsförteckning

| | |
|--|----|
| Sammanfattning | 1 |
| Utskottets förslag till riksdagsbeslut | 3 |
| Redogörelse för ärendet | 4 |
| Ärendet och dess beredning | 4 |
| Bakgrund | 4 |
| Utskottets överväganden | 5 |
| Granskningsrapporten | 5 |
| Redogörelsen | 6 |
| Regeringens redovisning med anledning av det aktuella tillkännagivandet | 7 |
| Utskottets granskning | 7 |
| Utskottets ställningstagande | 9 |
| <i>Bilaga</i> | |
| Förteckning över behandlade förslag | 11 |
| Redogörelsen | 11 |

Utskottets förslag till riksdagsbeslut

Bidrag som regeringen och Regeringskansliet fördelar

Riksdagen lägger redogörelse 2006/07:RRS22 till handlingarna.

Stockholm den 15 maj 2007

På konstitutionsutskottets vägnar

Berit Andnor

Följande ledamöter har deltagit i beslutet: Berit Andnor (s), Per Bill (m), Henrik von Sydow (m), Morgan Johansson (s), Eva Bengtson Skogsberg (m), Stefan Tornberg (c), Mauricio Rojas (fp), Helene Petersson i Stockaryd (s), Björn Leivik (m), Billy Gustafsson (s), Ingvar Svensson (kd), Marianne Berg (v), Phia Andersson (s), Annie Johansson (c), Mikael Johansson (mp), Karl Sigfrid (m) och Jan Björkman (s).

Redogörelse för ärendet

Ärendet och dess beredning

Riksrevisionens styrelse har i februari 2007 överlämnat redogörelse 2006/07:RRS22 angående bidrag som regeringen och Regeringskansliet fördelar. Till grund för framställningen ligger Riksrevisionens rapport *Bidrag som regeringen och Regeringskansliet fördelar* (RiR 2006:32). Rapporten beslutades den 28 december 2006.

Kammaren har beslutat att motioner får väckas på redogörelsen (prot. 2006/07:70).

Inga motioner har väckts i ärendet.

Bakgrund

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

Med anledning av Riksdagens revisorers förslag beslutade riksdagen i november 2001 att rikta ett tillkännagivande till regeringen (förs. 2000/01:RR14, bet. 2001/02:KU5, rskr. 2001/02:40). I tillkännagivandet betonade riksdagen regeringens ledande, styrande och samordnande roll i förhållande till förvaltningsmyndigheterna. Även om det kunde anses vara förenligt med den svenska förvaltningsmodellen att regeringen i vissa fall fungerar som bidragsfördelare borde, enligt tillkännagivandet, regeringen och Regeringskansliet endast undantagsvis hantera enskilda bidragssystem.

Vidare riktade riksdagen i sitt tillkännagivande följande synpunkter och önskemål till regeringen beträffande bidrag som regeringen och Regeringskansliet själva fördelar:

- Bättre beslutsunderlag och en utökad resultatrapportering
- Förbättrad bidragshantering
- Skärpta krav på redovisning och revision
- En samlad översyn av föreskrifter m.m.

Utskottets överväganden

Utskottets förslag i korthet

Utskottet föreslår att riksdagen lägger redogörelsen till handlingarna.

Granskningsrapporten

Riksrevisionen har granskat om regeringen har vidtagit de åtgärder som riksdagen uttryckte önskemål om i tillkännagivandet från 2001 (se ovan). Resultatet har redovisats i granskningsrapporten *Bidrag som regeringen och Regeringskansliet fördelar* (RiR 2006:32).

Riksrevisionen konstaterar i rapporten att det i den redovisning som regeringen har lämnat till riksdagen med anledning av tillkännagivandet saknas information om delar av tillkännagivandet. Regeringen har t.ex. inte angett hur man ser på en ändring av instruktionen för Regeringskansliet avseende resultatredovisningar i de fall då regeringen tar på sig rollen som bidragsfördelare. Regeringen har tidigare gjort bedömningen att man vidtagit de åtgärder som behövts för att tillgodose tillkännagivandet (se nedan).

I sin granskning har Riksrevisionen även uppmärksammat att vissa problem kvarstår beträffande kontroll och styrning av bidrag som regeringen och Regeringskansliet hanterar. Riksrevisionen konstaterar dock att regeringen har hörsammat riksdagens ställningstagande om att regeringen och Regeringskansliet endast undantagsvis ska hantera enskilda bidragssystem och att arbetsfördelningen mellan regeringen, Regeringskansliet och förvaltningsmyndigheterna enligt den svenska förvaltningsmodellen ska upprätthållas. Sedan tillkännagivandet 2001 har regeringen också vidtagit åtgärder som har fått praktiskt genomslag. Riksrevisionen har inte funnit att några nya stora bidragssatsningar har introducerats som hanteras av regeringen eller Regeringskansliet. Volymen av de bidrag som ingår i granskningen har mer än halverats mellan 2001 och 2005, från 3,4 till 1,5 miljarder kronor. Dessutom har anslagsredovisningen i Regeringskansliets årsredovisning förbättrats. En checklista har upprättats i Regeringskansliet som bl.a. syftar till att åstadkomma en prövning av om ett projekt eller program, som t.ex. kan innebära att bidragsgivning, ska hanteras av regeringen eller

Regeringskansliet eller om någon förvaltningsmyndighet kan sköta handläggningen.¹ Regeringskansliets riktlinjer för hanteringen av bidrag har dessutom förstärkts.²

Trots de förstärkta riktlinjerna kvarstår, enligt Riksrevisionen, vissa problem beträffande kontroll och styrning av de bidrag som regeringen och Regeringskansliet allttjämt hanterar. Bidrag har betalats ut utan stöd av riktlinjerna, och tjänstemän i Regeringskansliet som hanterar bidrag känner inte alltid till hur riktlinjerna ska tillämpas eller att de finns. Riksrevisionen konstaterar också att Regeringskansliet saknar system som gör det möjligt att ge en samlad och systematisk redovisning av bidragen, vilket i sin tur försvårar möjligheten att följa upp resultatet av bidragsfördelningen. Riksrevisionen konstaterar att uppgifter om förekomsten av särskilda projekt och program som innebär bidragsgivning inte går att ta fram på annat sätt än att i särskild ordning begära in redovisningar från respektive departement. Riksrevisionen anser att åtgärder bör vidtas för att öka transparensen i regeringens och Regeringskansliets bidragshantering, och regeringen bör överväga vilka insatser som krävs för att få till stånd systematiska sammanställningar av bidragshanteringen i syfte att underlätta uppföljning och redovisning till riksdagen.

Redogörelsen

Riksrevisionens styrelse har beslutat att överlämna slutsatserna av Riksrevisionens granskning i form av en redogörelse och i anslutning till det velat anföra bl.a. följande.

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

Styrelsen understryker att riksdagen i samband med tillkännagivandet 2001 ställde sig bakom principen att regeringen och Regeringskansliet endast undantagsvis bör hantera enskilda bidragssystem. Att hantera sådana bidragssystem ska normalt vara en uppgift för förvaltningsmyndigheter under regeringen. Enligt styrelsen innehåller rapporten ny informa-

¹ Särskilda projekt eller program omfattar verksamhet av förvaltningskaraktär som finansieras med medel från något anslag till regeringens eller Regeringskansliets disposition. Det kan bl.a. handla om fördelning av bidrag från dessa anslag. Checklistan anger de ramar som gäller för hur ett projekt eller program ska hanteras avseende organisation, ansvar, finansiering m.m.

² Inom Regeringskansliet finns sedan 2001 riktlinjer för hur bidrag till föreningar, företag och enskilda ska hanteras. Riktlinjerna kan också användas för ärenden om bidrag till kommuner, landsting och myndigheter när dessa konkurrerar med enskilda om bidrag. Riktlinjerna gäller för bidrag som beslutas av regeringen eller Regeringskansliet och som inte regleras i någon särskild förordning eller annan författning. Riktlinjerna uppdaterades i januari 2006.

tion som visar att riksdagens intentioner i detta hänseende inte följts fullt ut. Styrelsen nämner att Regeringskansliets interna riktlinjer för bidragsgivningen ofta inte tillämpas i praktiken, vilket innebär en risk att den grundläggande frågan, om en förvaltningsmyndighet i stället för regeringen ska handlägga bidragsfördelningen, inte prövas. Samtidigt ökar, enligt styrelsen, risken för en mindre god kontroll av hur bidragen används.

Enligt styrelsen visar granskningen också att åiterrapporteringen till riksdagen av resultatet av bidragsfördelningen behöver förbättras. Frågan vilken som är den lämpligaste formen för resultatåterföringen bör, anför styrelsen, prövas bl.a. mot bakgrund av vad som framkommit i granskningen.

Regeringens redovisning med anledning av det aktuella tillkännagivandet

Våren 2004 redovisade regeringen riksdagens skrivelse 2001/02:40, dvs. det i granskningen aktuella tillkännagivandet från 2001, som slutbehandlad (skr. 2003/04:75 s. 14). Av regeringens redovisning framgick följande.

Regeringen beslutade i september 2001 (SB2001/8259) att genomföra ett projekt för effektivisering och rationalisering av Regeringskansliet. I oktober 2002 beslutade regeringen budgetpropositionen för 2003 (prop. 2002/03:1 utg.omr. 1 avsnitt 7.7.6 anslag 90:6 Regeringskansliet m.m.). I januari 2003 färdigställdes rapporten Ett effektivare regeringskansli – förslag till åtgärder. I september 2003 beslutade regeringen budgetpropositionen för 2004 (prop. 2003/04:1 utg.omr. 1 avsnitt 7.4.2 anslag 90:5 Regeringskansliet m.m.). I februari 2004 beslutade Regeringskansliet (FA2004/167, RK § 19) en checklista med nya riktlinjer för Regeringskansliets hantering av särskilda projekt och program.

Konstitutionsutskottet kommenterade inte regeringens skrivelse i denna del och föreslog att riksdagen skulle lägga skrivelsen till handlingarna (bet. 2003/04:KU21). Riksdagen följde utskottet (rskr. 2003/04:278).

Utskottets granskning

Utskottets granskning hösten 2004 avseende frågan om Regeringskansliets resultatredovisning

Konstitutionsutskottet har i sin granskning vid flera tillfällen behandlat frågan om Regeringskansliets resultatredovisning. Utskottet och Regeringskansliet har därvid haft skilda uppfattningar i frågan om Regeringskansliet, såsom andra myndigheter, bör lämna en resultatredovisning (se bet. 1999/2000:KU10).

Den senaste granskningen i frågan ägde rum hösten 2004 (bet. 2004/05:KU10). Genom en skrivelse till Regeringskansliet begärde utskottet bl.a. en redogörelse för erfarenheterna av riktlinjerna för Regeringskansliets han-

tering av särskilda projekt, särskilt med avseende på resultatredovisning. I svaret på utskottets skrivelse anfördes att den berörda personalen i departementen var väl förtrogna med riktlinjerna och att riktlinjerna var viktiga för att underlaget för beslut om verksamheter av typen särskilda projekt och program skulle bli fullödigt. Riktlinjerna ansågs också bidra till en mer utvecklad resultatredovisning. I en bilaga till svaret redovisades 15 exempel på hur resultat av särskilda projekt och program i Regeringskansliet hade redovisats under 2004 i bl.a. resultatskrivelser eller budgetproposition.

Utskottet kunde i sitt ställningstagande konstatera att särskilda projekt och program som bedrivs inom Regeringskansliet numera resultatredovisas enligt riktlinjer som getts ut av Regeringskansliet. Utskottet ville i sammanhanget rent allmänt betona vikten av att prestationer och resultat inom särskilda projekt och program i Regeringskansliet ges en öppen och utförlig redovisning. Enligt utskottets mening hade de nämnda riktlinjerna bidragit till att så också skedde i större utsträckning.

Utskottets granskning hösten 2006 om regeringens bidragsgivning

Hösten 2006 granskade utskottet handläggningen av regeringsärenden i vilka regeringen hade beslutat om utbetalning av bidrag till organisationer, myndigheter etc. (bet. 2006/07:KU10). Huvudfrågan gällde om återrapportering till Regeringskansliet hade skett på ett ändamålsenligt sätt. Samtliga beslut om bidragsutbetalning i 2004 års regeringsprotokoll inom Socialdepartementets och Kulturdepartementets områden granskades.

Granskningen visade att det i vissa fall inte hade inkommit någon återrapport trots utgången återrapporteringsdatum. I en kommentar anförde Socialdepartementet att flera av de granskade regeringsbesluten inte hade utformats i enlighet med de riktlinjer för bidrag till föreningar, företag m.m. som vid den aktuella tidpunkten gällde inom Regeringskansliet och att kontrollen av att bidragsmottagarna fullgör sin rapporteringsskyldighet i tid i vissa fall inte hade fungerat tillfredsställande. Enligt Socialdepartementet fanns brister i handlägningsrutinerna. Vidare anfördes att rutinerna sedan sommaren 2006 hade setts över i enlighet med Regeringskansliets riktlinjer för bidrag till föreningar, stiftelser m.fl., och de förändrade rutinerna uppgavs ge bättre kontroll av att rapporter som efterfrågas i regeringsbeslut också inkommer till departementet i tid.

Även Utbildnings- och kulturdepartementet konstaterade i en kommentar att rutinerna för uppföljningen av bidragsbesluten hade setts över och stramats upp.

I sitt ställningstagande uttalade utskottet att granskningen visat att det i praktiken hade funnits brister i handläggningen. Riktlinjerna för bidrag till föreningar, stiftelser m.fl. hade i viktiga avseenden inte fungerat såsom de rekommendationer och hjälpmedel i Regeringskansliets arbete de var

avsedda att vara. Återrapporteringen från bidragsmottagare till Regeringskansliet hade i flera fall uteblivit. Det hade också förekommit att bidrag betalats ut utan att det i beslutet ställts krav på återrapportering.

Utskottet menade att beslut om bidrag som regel bör innehålla krav på återrapportering och att återrapportering normalt bör lämnas i form av en särskild redovisning. Om återrapportering ska ske på annat sätt borde det, ansåg utskottet, framgå av bidragsbeslutet, t.ex. om en myndighet skulle lämna återrapport i sin årsredovisning eller verksamhetsberättelse.

De nya riktlinjer som beslutades 2006 kunde enligt utskottet förväntas leda till bättre rutiner i Regeringskansliet för handläggningen av bidragsärenden. De kunde även förväntas skapa bättre förutsättningar för bidragsmottagare att inkomma med fullgoda återrapporter till Regeringskansliet. Mot bakgrund av de brister som konstaterats i granskningen fann utskottet ändå anledning att rikta fortsatt uppmärksamhet mot regeringens beslut om utbetalning av bidrag och det sätt på vilket sådana ärenden handläggs i Regeringskansliet.

Utskottets ställningstagande

Riksrevisionens granskning visar på brister i handläggningen av bidragsärenden som beslutas av regeringen och Regeringskansliet. Hösten 2006 genomförde utskottet en granskning av handläggningen av bidragsärenden i vilka regeringen beslutat om utbetalning av bidrag till organisationer, myndigheter etc. Utskottets granskning var främst inriktad på om återrapportering skett till Regeringskansliet på ett ändamålsenligt sätt. Även den granskningen visade på brister i handläggningen. Utskottet uttalade då sin avsikt att rikta fortsatt uppmärksamhet mot regeringens beslut om utbetalning av bidrag och det sätt på vilket sådana ärenden handläggs i Regeringskansliet. De nya, delvis omarbetade, riktlinjer som beslutades i början av år 2006 kunde enligt utskottet förväntas leda till bättre rutiner i Regeringskansliet för handläggningen av bidragsärenden. Riksrevisionens granskning ger dock vid handen att de nya riktlinjerna och hur de ska tillämpas inte är kända för alla tjänstemän i Regeringskansliet som handlägger bidrag. Genom Riksrevisionens granskning understryks således angelägenheten av att även framgent uppmärksamma bidragshanteringen inom regeringen och Regeringskansliet.

En av slutsatserna i Riksrevisionens rapport gäller den redovisning som regeringen har lämnat till riksdagen med anledning av tillkännagivandet år 2001. Riksrevisionen anför att det i regeringens redovisning saknades information om delar av tillkännagivandet. Samtidigt kan konstateras att utskottet inte hade någon kommentar till att regeringen våren 2004 redovisade skrivelsen med tillkännagivandet som slutbehandlad. Utskottet finner för egen del inte någon anledning att nu göra en annan bedömning. Självfallet finns utrymme för Riksrevisionen att från andra utgångspunkter göra sina värderingar. Utskottet vill dock peka på att ansvaret för att bedöma om

regeringens uppgift att ett riksdagens tillkännagivande slutbehandlats måste ligga hos riksdagen och att regeringen bör kunna räkna med att åtagandet gentemot riksdagen har uppfyllts när riksdagen godtagit uppgiften.

Vad gäller den aktuella redogörelsen från Riksrevisionens styrelse noterar utskottet att styrelsen i ett avseende förefaller att göra en något annorlunda tolkning av vad resultatet av granskningen visar än vad Riksrevisionen gör i sin rapport. Riksrevisionen anser att regeringen har hörsammat riksdagens ställningstagande i tillkännagivandet om att regeringen och Regeringskansliet endast undantagsvis ska hantera enskilda bidragssystem medan styrelsen anser att rapporten innehåller ny information som visar att riksdagens intentioner i detta hänseende inte följts fullt ut. Det ankommer på utskottet att med utgångspunkt i styrelsens redogörelse och revisionens granskningsrapport överväga i vad mån resultaten och slutsatserna bör föranleda något riksdagsbeslut.

Riksrevisionens styrelse överlämnade redogörelsen till riksdagen i februari 2007. Själva granskningsrapporten beslutades redan i december 2006 varpå resultatet av Riksrevisionens granskning blev tillgängligt för utskottet, riksdagen och allmänheten. Rent allmänt ankommer det enligt budgetlagen på regeringen att för riksdagen redogöra för de åtgärder den vidtagit med anledning av Riksrevisionens granskningar. Att Riksrevisionens styrelse med anledning av rapporten skickar en redogörelse till riksdagen påverkar inte denna redovisningsskyldighet. Oberoende av styrelsens redogörelse har utskottet skäl att uppmärksamma regeringens kommande redovisning och i samband med det överväga om eventuella åtgärder kan behöva vidtas från riksdagens sida.

Med det sagda föreslår utskottet att redogörelsen läggs till handlingarna.

BILAGA

Förteckning över behandlade förslag

Redogörelsen

Redogörelse 2006/07:RRS22 Riksrevisionens styrelses redogörelse angående bidrag som regeringen och Regeringskansliet fördelar.