



Sponsring av statliga myndigheter

Sammanfattning

I detta betänkande behandlas Riksdagens revisorers förslag 2001/02:RR9 angående sponsring av statliga myndigheter jämte en motion som har väckts med anledning av förslaget.

Revisorerna förslår bl.a. att regeringen bör ta ställning till vilka myndigheter eller vilka verksamheter som får finansieras med sponsring och att regeringen bör ta initiativ till att se över lagen om offentlig upphandling i syfte att klargöra hur den ska tillämpas i fråga om sponsring.

Utskottet har med anledning av revisorernas förslag bedömt vilka åtgärder som bör initieras vad gäller frågor som rör sponsring. Utskottet föreslår att riksdagen som sin mening ger regeringen tillkänna vad utskottet anfört. Motionen avstyrks.

Innehållsförteckning

Sammanfattning.....	1
Innehållsförteckning.....	2
Utskottets förslag till riksdagsbeslut.....	3
Redogörelse för ärendet.....	4
Utskottets överväganden	5
Riksdagens revisores förslag	5
Motionen	8
Utskottets ställningstagande	9
Förteckning över behandlade förslag.....	10
Förslaget.....	10
Följdmotion	10

Utskottets förslag till riksdagsbeslut

Med hänvisning till de motiveringar som framförs under utskottets ställningstagande föreslår utskottet att riksdagen fattar följande beslut:

Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad utskottet anfört om sponsring av statliga myndigheter. Motionen 2001/02:K25 avslås.

Stockholm den 12 februari 2002

På konstitutionsutskottets vägnar

Per Unckel

Följande ledamöter har deltagit i beslutet: Per Unckel (m), Göran Magnusson (s), Barbro Hietala Nordlund (s), Pär Axel Sahlberg (s), Kenneth Kvist (v), Ingvar Svensson (kd), Inger René (m), Mats Berglind (s), Lars Hjertén (m), Kerstin Kristiansson Karlstedt (s), Kenth Högström (s), Mats Einarsson (v), Nils Fredrik Aurelius (m), Per Lager (mp), Åsa Torstensson (c), Helena Bargholtz (fp) och Maria Larsson (kd).

Redogörelse för ärendet

Riksdagens revisorer har på eget initiativ granskat sponsring av statliga myndigheter. Resultatet av granskningen har redovisats i rapporten Sponsring av statliga myndigheter (2000/01:13). Syftet med granskningen var att uppskatta förekomsten av sponsring, studera hur myndigheterna hanterar samarbetet med sponsorer samt vilka effekter sponsringen har för myndigheternas verksamhet. Granskningen omfattade 18 myndigheter som har eller tidigare har haft ett samarbete med sponsorer. Av dessa är hälften museimyndigheter. Sponsring av tre museimyndigheter och en tillsynsmyndighet granskades mer ingående.

Rapporten remitterades till myndigheter och organisationer för synpunkter. Yttranden inkom bl.a. från Riksdagens ombudsmän (JO) och Ekonomistyrningsverket. Regeringskansliet lämnade i ett gemensamt yttrande från Finansdepartementet, Kulturdepartementet och Utbildningsdepartementet ett par sakupplysningar med anledning av rapporten, men avstod i övrigt från att yttra sig.

Remissinstanserna instämde i huvudsak med revisorernas bedömning vad gäller behovet av tydligare riktlinjer för sponsring som finansieringsform inom statsförvaltningen. Flertalet remissinstanser stöder de förslag till åtgärder som presenterades i rapporten.

Sedan rapporten remissbehandlats har Riksdagens revisorer föreslagit att riksdagen skall fatta följande beslut:

Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad revisorerna anfört om principiella utgångspunkter för sponsring.

Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad revisorerna anfört om definition samt riktlinjer för redovisning och upphandling.

Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad revisorerna anfört om myndigheternas hantering av sponsring.

Med anledning av förslaget har det väckts en motion vari det föreslås att riksdagen ska avslå Riksdagens revisorers förslag.

Utskottets överväganden

Utskottets förslag i korthet

Utskottet delar revisorernas uppfattning att regeringen bör ta ställning till vilka myndigheter eller vilka verksamheter som får finansieras med sponsring.

Utskottet anser att regeringen bör ta initiativ till att se över lagen om offentlig upphandling i syfte att klargöra hur den ska tillämpas i fråga om sponsring i form av varor och tjänster.

Utskottet anser att det krävs en tydlig definition av begreppet sponsring för att klargöra hur finansieringsformen ska hanteras inom statsförvaltningen.

Vad utskottet anfört bör riksdagen som sin mening ge regeringen tillkänna. Utskottet föreslår att riksdagen avslår motion K25.

Riksdagens revisorers förslag

Principiella utgångspunkter

Några allmänna riktlinjer för vilka statliga verksamheter som får ta emot sponsring och i vilken omfattning sponsring kan tillåtas finns inte. Sponsring är en relativt ny finansieringsform inom statlig förvaltning och omfattas inte av något särskilt regelverk. I den rapport som ligger till grund för revisorernas förslag påpekades att en myndighets samarbete med sponsorer noga bör övervägas. En förvaltningsmyndighets objektivitet ska inte kunna ifrågasättas. I verksamheter där myndighetsutövning gentemot enskilda eller företag förekommer bör särskild försiktighet iaktas vid finansiell samverkan med extern part. Det finns skäl att beakta de risker av finansiell art som exempelvis en övertro på sponsring som inkomstkälla kan föranleda. Uteblir sponsorintäkter kan kostnader komma att belasta myndighetens anslag. Sponsring tar även myndighetens resurser i anspråk bl.a. vad det gäller att söka sponsorer, förmedla myndighetens motprestation och i övrigt administrera verksamheten.

I sin rapport uttalade revisorerna vidare att regeringen bör ta ställning till vilka myndigheter eller vilka verksamheter som får finansieras med sponsring och att detta bör komma till uttryck i regleringsbrev. Riktlinjer för sponsringens omfattning bör också anges i regleringsbrev liksom krav på återrapportering. Om finansieringslösningen är av engångskaraktär kan ett bemyndigande om sponsring enligt vad revisorerna anför ges i särskilt regeringsbeslut.

Definition, redovisning och upphandling

Av rapporten framgick att det finns gränsdragningsproblem gentemot andra finansieringsformer när det handlar om sponsring. Gränsdragningen gentemot bidrag eller donation, uppdragsfinansiering och samverkansprojekt är inte

självklar. Dessutom har definitionen av begreppet sponsring stor betydelse för hur andra lagar och förordningar ska tillämpas. Oklarhet i definitionen av sponsring medför osäkerhet i tillämpningen av regler om t.ex. redovisning och upphandling. Revisorerna anförde att sponsring som finansieringsform bör ges en tydlig definition.

Revisorerna anför att intäkter från sponsring inte går att utläsa av statsredovisningen. Av myndigheternas årsredovisning framgår heller inte alltid om sponsring av verksamheten förekommer. Detta leder sammantaget till att regering och riksdag inte kan få information om sponsringens omfattning och utveckling.

I rapporten konstaterade revisorerna att det är oklart om sponsring i form av varor och tjänster ska upphandlas av myndigheten enligt lagen om offentlig upphandling (LOU). Oklarheten gäller huruvida sponsring ska tolkas som att myndigheten anskaffar varor eller tjänster eller som att myndigheten säljer annons- eller exponeringsplats. Revisorerna påpekade att en myndighets anskaffning av varor och tjänster via sponsorer inte får äventyra ett normalt anbudsförfarande eller på annat sätt leda till att konkurrensen sätts ur spel. Ekonomistyrningsverket bör enligt vad revisorerna anför utarbeta riktlinjer för hur myndigheterna i sin redovisning ska hantera sponsring i form av kontanta medel och i form av varor och tjänster samt även utreda hur sponsring ska kunna utläsas ur myndigheternas årsredovisning och ur statsredovisningen.

Myndigheters hantering av sponsring

Revisorerna anser att samma normer som gäller för andra verksamheter som utförs av myndigheter bör gälla för samarbete med sponsorer. Sponsringen måste ske på ett öppet sätt, ha allmänhetens förtroende och tåla offentlig granskning.

Det är enligt revisorerna oklart om sponsring är ett effektivt sätt att öka resurserna till myndigheternas verksamhet och om sponsring i övrigt främjar verksamheten. Mycket tyder på att myndigheternas ekonomiska uppföljning och utvärdering av sponsringsverksamheten har stora brister eller är obefintlig. Myndigheterna bör göra analyser för att säkerställa att myndighetens motprestationer står i rimlig proportion till sponsorns insats och framför allt till den nytta myndigheten har av denna insats. Utgångspunkten vid värderingen av motprestationer måste vara att på bästa sätt tillvarata statens intressen. Enligt revisorerna bör regeringen ställa vissa krav på de myndigheter som vill nyttja sponsorer för att delfinansiera sin verksamhet. Dessa myndigheter bör utforma övergripande riktlinjer som anger sponsringens syfte och vilka effekter som eftersträvas. Dessutom bör riktlinjerna omfatta samarbetet med sponsorer och hur sponsringen ska hanteras inom myndigheten. Regeringen bör ställa krav på att myndigheterna utvecklar rutiner för uppföljning av sponsringsverksamheten i syfte att avgöra om den utgör ett effektivt resurstillskott.

I rapporten gjorde revisorerna en närmare granskning av fyra myndigheter, av vilka en var Finansinspektionen. Finansinspektionen har i samband med en konferens mottagit sponsormedel från ett antal av sina tillsynsobjekt. I rapporten framhöll revisorerna att det är olämpligt att en tillsynsmyndighet sluter affärsöverenskommelser med företag som står under deras tillsyn. Enligt rapporten bedömde varken Finansinspektionen eller Finansdepartementet att det förelåg någon risk med att motta sponsormedel från tillsynsobjekt eftersom den sponsrade verksamheten genomfördes skild från inspektionens ordinarie verksamhet. Konstitutionsutskottet har efter anmälan inlett en granskning av fallet enligt 12 kap. 1 § regeringsformen.

Remissinstanserna

Bland remissinstanserna anförde JO att om en myndighet som sysslar med myndighetsutövning ingår sponsoravtal med enskilda personer eller företag är det en omständighet som är ägnad att rubba allmänhetens förtroende för myndigheten. Detta gäller även om den del av verksamheten som berörs är skild från myndighetens verksamhet i övrigt. Finansinspektionen ansåg att förtroendeskadliga risker främst uppstår vid längre och varaktiga ekonomiska förhållanden mellan en myndighet och ett privat företag.

Regeringskansliet meddelade i sitt remissyttrande att Kulturdepartementet gör en analys av sponsringens art och omfattning inom sitt område och att analysen kommer att ligga till grund för fortsatta överväganden om åtgärder.

Ingen remissinstans invände mot att regeringen bör ta ställning till vilka myndigheter eller vilka verksamheter som får finansieras med sponsring och att ställningstagandet bör komma till uttryck i regleringsbrev. Samtliga remissinstanser var också positiva till, eller hade inget att invända mot, att begreppet sponsring ges en tydlig definition.

Bland remissinstanserna ställde sig bl.a. Ekonomistyrningsverket positivt till redovisning av sponsring. Verket arbetar för närvarande med att ta fram en skriftlig vägledning för myndigheters samarbete med sponsorer. Ekonomistyrningsverket framhöll i sitt remissyttrande att det är angeläget att regeringen tar ställning till vilka verksamheter som får ta emot sponsring och även anger ramarna för en sådan verksamhet. Regeringen bör enligt remissinstanserna i detta sammanhang också ta ställning till vilken återrapportering om sponsring som regeringen behöver från myndigheterna. Verket anser i dagsläget att en återrapportering av sponsring i första hand bör ske i myndighetens årsredovisning. Ekonomistyrningsverket är däremot tveksamt till om det kan anses nödvändigt att kunna erhålla uppgift om sponsring i statsredovisningssystemet.

Flera remissinstanser ansåg att det är viktigt att få klarhet i frågan huruvida lagen om offentlig upphandling är tillämplig på sponsring. Dessa remissinstanser menade att det är viktigt att lagen om offentlig upphandling tillämpas om det är så att sponsring ses som en anskaffning av varor och tjänster. Detta krävs för att undvika att statliga myndigheter använder spons-

ring som redskap för att införskaffa varor och tjänster och på så sätt kan kringgå ett eventuellt upphandlingsförfarande.

Ekonomistyrningsverket pekade på vikten av att en myndighet upprättar interna riktlinjer för sponsring och att staten inte åsamkas extra utgifter på grund av sponsring. Därför bör myndigheten göra noggranna beräkningar av värdet av de motprestationer som myndigheten ska tillhandahålla sponsorn.

Revisorernas förslag

I sitt förslag betonar revisorerna vikten av att förtroendet för statliga myndigheters verksamhet upprätthålls och att myndigheterna iakttar opartiskhet i sin myndighetsroll. Sponsring som finansieringsform ska inte kunna tillämpas av en myndighet utan ett formellt bemyndigande från regeringen. Om regeringen anser att det är lämpligt med sponsring som finansieringskälla för en myndighet bör detta framgå av regleringsbrev eller via ett regeringsbeslut om finansieringslösningen är av engångskaraktär.

Ramar för sponsringens omfattning bör anges i styrdokumentet för att undvika att myndigheten får en ekonomisk beroendeställning i förhållande till sponsorn. Revisorerna betonar även vikten av öppenhet och insyn när det gäller en myndighets samarbete med sponsorer. En öppenhet minskar sannolikt riskerna för otillbörlig påverkan. Därför anser revisorerna att ett bemyndigande om sponsring bör åtföljas av krav på återrapportering.

I förslaget konstaterar revisorerna att det krävs en tydlig definition av begreppet sponsring för att klargöra hur finansieringsformen ska hanteras inom statsförvaltningen. Definitionen är en utgångspunkt för tolkningen av hur andra författningar som är relevanta för finansieringsformen ska tillämpas.

Ekonomistyrningsverket bör enligt revisorernas förslag ges i uppdrag att utarbeta riktlinjer för hantering av sponsring i redovisningen samt utreda hur statsmakterna på bästa sätt kan få information om sponsring.

Revisorerna anför att det är viktigt att få klarhet i om sponsring som erhålls i form av varor och tjänster ska vara föremål för offentlig upphandling eller inte. Härvid bör man beakta såväl konkurrensaspekterna som remissinstansernas synpunkter avseende de problem och effekter en praktisk tillämpning av lagen om offentlig upphandling kan medföra.

Enligt förslaget är det viktigt att uppmärksamma att ett mottagande av sponsormedel förpliktigar myndigheten att uppfylla sponsorns önskemål om motprestationer, vilka ibland kan vara omfattande. Dessa önskemål kan även ställa myndigheten inför svåra avvägningar om vad som är möjligt och lämpligt att låta sponsorn få inflytande över. Det kan således vara aspekter av såväl etisk, juridisk som ekonomisk karaktär som bör vägas in vid sponsringssamarbete. Revisorerna betonar vikten av att myndigheter utformar interna riktlinjer för sponsring.

Samma normer som gäller för andra verksamheter som utförs av myndigheten bör enligt vad revisorerna anför gälla för samarbete med sponsorer. Samarbetet ska heller inte stå i strid med övergripande politiska mål eller med myndighetens mål och grundprinciper. Därför bör sponsring ske på ett öppet

sätt, ha allmänhetens förtroende och tåla en offentlig granskning. Revisorerna anser att det bör ligga i myndigheternas intresse att kunna visa att sponsringen utgör ett effektivt resurstillskott. Om inga ekonomiska uppföljningar görs som kan påvisa detta kan sponsring som idé ifrågasättas.

Motionen

Elisabeth Fleetwood m.fl. (m) föreslår i motion 2001/02:K25 att riksdagen avslår revisorernas förslag. Motionärerna vänder sig mot att revisorerna i sitt förslag inte gör någon åtskillnad mellan rena tillsynsmyndigheter t.ex. Finansinspektionen å ena sidan och kulturella myndigheter t.ex. museer å andra sidan. Enligt motionärerna går det inte att jämföra dessa två olika typer av myndigheter. Motionärerna konstaterar att riksdagens revisorer i sin rapport presenterar ett flertal intressanta förslag kring regler för sponsring, men att avsaknaden av åtskillnad mellan de olika myndighetstyperna gör att revisorernas förslag inte kan biträdas.

Utskottets ställningstagande

Det saknas regler för sponsring av statliga myndigheter. Utskottet instämmer i att initiativ bör tas till en reglering av myndigheters tillämpning av sponsring som finansieringsform. Sponsring som finansieringsform bör inte kunna tillämpas av en myndighet utan ett formellt bemyndigande från regeringen. Utskottet delar därmed revisorernas uppfattning att regeringen bör ta ställning till vilka myndigheter eller vilka verksamheter som får finansieras med sponsring.

Utskottet anser att regeringen bör ta initiativ till att se över lagen om offentlig upphandling i syfte att klargöra hur den ska tillämpas i fråga om sponsring i form av varor och tjänster. Utskottet anser vidare att det krävs en tydlig definition av begreppet sponsring för att klargöra hur finansieringsformen ska hanteras inom statsförvaltningen. I det sammanhanget bör hänsyn tas till att olika myndigheter kan förhålla sig olika till sponsring beroende på arten av deras verksamhet.

Som revisorerna har framfört kan det finnas behov att klargöra hur myndigheterna ska hantera sponsring. Det är i sammanhanget viktigt att slå vakt om att inte extern finansiering av myndigheter undergräver de beslut som fattas i politisk ordning. Det ankommer dock i första hand på regeringen att utöva den styrning av myndigheterna som kan behövas för att klargöra hur myndigheterna skall uppträda i hithörande frågor.

Vad utskottet nu anfört bör riksdagen som sin mening ge regeringen tillkänna.

Med hänvisning till vad utskottet anfört får motionens syfte redan anses vara delvis tillgodosett. Motionen K25 (m) avstyrks.

BILAGA

Förteckning över behandlade förslag

Förslaget

Riksdagens revisorers förslag 2001/02:RR9, vari föreslås att riksdagen
tillkännager för regeringen som sin mening vad revisorerna anført i avsnitt
2.1 om principiella utgångspunkter för sponsring.
tillkännager för regeringen som sin mening vad revisorerna anført i avsnitt
2.2 om definition samt riktlinjer för redovisning och upphandling.
tillkännager för regeringen som sin mening vad revisorerna anført i avsnitt
2.3 om myndigheternas hantering av sponsring.

Följdmotion

2001/02:K25 av Elisabeth Fleetwood m.fl. (m) vari föreslås att riksdagen
avslår Riksdagens revisorers förslag.