



Anslag som regeringen disponerar och fördelar

Sammanfattning

I detta betänkande behandlar utskottet Riksdagens revisorers förslag angående anslag som regeringen disponerar och fördelar (förs. 2000/01:RR14).

Riksdagens revisorer har gjort en övergripande och principiell granskning av vissa av de anslag som regeringen och Regeringskansliet disponerat under budgetåren 1997–2000 med tonvikt på samspelet mellan riksdagen och regeringen. Centrala frågeställningar har varit att studera hur styrning, insyn och kontroll fungerar i de fall regeringen själv ansvarar för beredning, beslut och genomförande. Anslagens användning har inte varit föremål för granskning.

Revisorerna anför principiella synpunkter på regeringen som bidragsfördelare och föreslår ett tillkännagivande för regeringen i ämnet. Vidare föreslår revisorerna tillkännagivanden för regeringen om

- bättre beslutsunderlag och en utökad resultatrapportering,
- förbättrad bidragshantering,
- skärpta krav på redovisning och revision,
- en samlad översyn av föreskrifter m.m.

Inga motioner har väckts med anledning av förslaget.

Utskottet föreslår att riksdagen bifaller Riksdagens revisorers förslag.

Innehållsförteckning

Sammanfattning.....	1
Innehållsförteckning.....	2
Utskottets förslag till riksdagsbeslut.....	3
Redogörelse för ärendet.....	4
Ärendet och dess beredning.....	4
Utskottets överväganden	5
Anslag som regeringen disponerar och fördelar	5
Förslagen	5
Principiella synpunkter på regeringen som bidragsfördelare	5
Beslutsunderlag och resultatrapportering	6
Regeringens bidragshantering	7
Redovisning och revision	7
En samlad översyn av föreskrifter m.m.	7
Utskottets ställningstagande	8
Förteckning över behandlade förslag.....	10
Förslaget	10

Utskottets förslag till riksdagsbeslut

Anslag som regeringen disponerar och fördelar

Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad Riksdagens revisorer anför

- a) i avsnitt 2.1 om principiella synpunkter på regeringen som bidragsfördelare,
- b) i avsnitt 2.2 om behovet av ett bättre beslutsunderlag och en ökad resultatrapportering,
- c) i avsnitt 2.3 om regeringens bidragshantering,
- d) i avsnitt 2.4 om att kraven på redovisning och revision behöver skärpas,
- e) i avsnitt 2.5 om behovet av en samlad översyn av föreskrifter m.m.

Därmed bifaller riksdagen förslag 2000/01:RR14 yrkandena 1–5.

Stockholm den 13 november 2001

På konstitutionsutskottets vägnar

Per Unckel

Följande ledamöter har deltagit i beslutet: Per Unckel (m), Göran Magnusson (s), Barbro Hietala Nordlund (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), Björn von der Esch (kd), Nils Fredrik Aurelius (m), Per Lager (mp), Åsa Torstensson (c), Helena Bargholtz (fp) och Britt-Marie Lindkvist (s).

Redogörelse för ärendet

Ärendet och dess beredning

Riksdagens revisorer har på eget initiativ genomfört en övergripande och principiell granskning av de anslag som regeringen och Regeringskansliet disponerade budgetåren 1997–2000 med fokusering på sådana anslag där regeringen fungerat som ett verkställighetsorgan genom att själv besluta om fördelningen av bidrag till olika ändamål.

Beträffande åtta anslag av detta slag har granskningen fördjupats. I granskningen har ingått större delen av de medel i projektform som regeringen fördelat under perioden, i genomsnitt ca 4 miljarder kronor årligen. Fem av de studerade anslagen gäller bidrag till kommunsektorn, nämligen anslagen till *Särskilda insatser i vissa kommuner och landsting*, *Särskilda insatser i utsatta bostadsområden*, *Kunskapslyftet*, *De lokala investeringsprogrammen* samt *IT i skolan*. I granskningen ingår också de tre paket om vardera 1 miljard kronor som riksdagen tog ställning till sommaren 1996, dvs. den första *Östersjömiljarden*, *Kretsloppsmiljarden* och *Småföretagsmiljarden*. Därutöver har som jämförelse anslagen för Utvecklingsarbete (ca 100 miljoner kronor) och Kontrollfunktionen i staten (ca 300 miljoner kronor) granskats.

Resultatet av granskningen presenterades i rapporten *Anslag till regeringens disposition – Hur fungerar styrningen och kontrollen när regeringen själv fördelar pengar?* (Rapport 2000/01:7). Rapporten, som bl.a. innehåller en kartläggning och analys av hur de utvalda anslagen hanterats av regeringen och riksdagen i budgetprocessen samt revisorernas överväganden och förslag för att ytterligare förbättra styrning och kontroll i de fall regeringen hanterar enskilda bidragssystem, har remissbehandlats. Följande åtta remissinstanser har yttrat sig över rapporten: *Justitieombudsmannen*, *Regeringskansliet*, *Svea hovrätt*, *Kammarkollegiet*, *Statskontoret*, *Ekonomistyrningsverket*, *Uppsala universitet* och *Lunds universitet*.

Mot bakgrund av granskningsrapporten och remissbehandlingen har revisorerna överlämnat förslag 2000/01:RR14 Riksdagens revisorers förslag angående anslag som regeringen disponerar och fördelar till riksdagen.

Det har inte väckts några motioner med anledning av förslaget.

Utskottets överväganden

Anslag som regeringen disponerar och fördelar

Utskottets förslag i korthet

Utskottet föreslår att riksdagen bifaller Riksdagens revisorers förslag. Det innebär att riksdagen ger regeringen till känna som sin mening vad revisorerna anfört om

- regeringen som bidragsfördelare,
- beslutsunderlag och resultatrapportering,
- regeringens bidragshantering,
- redovisning och revision,
- en samlad översyn av föreskrifter m.m.

Förslagen

Principiella synpunkter på regeringen som bidragsfördelare

Riksdagens revisorer berör inledningsvis ett antal övergripande frågor om regeringens roll som bidragsfördelare med utgångspunkt i de grundläggande bestämmelserna om finansmakten i regeringsformen.

Revisorerna konstaterar att det framgår av den forskarrapport som ingår i granskningsrapporten att det finns en bred samsyn om förekomsten av en specifik svensk förvaltningsmodell, men att begreppets innehåll samtidigt är relativt diffust. Någon klar åtskillnad mellan politiska och verkställande arbetsuppgifter har inte gjorts vare sig i den politiska debatten eller inom förvaltningsforskningen. I praktiken har det dock inte varit ovanligt att olika regeringar genom åren fungerat som bidragsfördelare. Enligt revisorerna är det viktigt att betona att regeringens roll i förhållande till förvaltningen främst gäller ledning, styrning och samordning. Samtidigt anser revisorerna att det faktum att regeringen i vissa fall fungerar som bidragsfördelare går att förena med den svenska förvaltningsmodellen.

Revisorerna anlägger i rapporten vissa principiella synpunkter på användningen av statliga projektbidrag. Revisorerna anser att den syn som riksdagen på förslag av finansutskottet ställt sig bakom med innebörden att restriktivitet bör iakttagas i användningen av stöd i projektform fortfarande bör kunna vara vägledande. Grundregeln bör enligt revisorerna vara att statliga medel till offentliga verksamheter skall fördelas i generella termer, efter förutbestämda kriterier och kanaliseras till den ordinarie verksamheten. Det gäller inte minst bidrag till kommunsektorn.

Revisorerna pekar vidare på ett antal för- respektive nackdelar i samband med att regeringen tar på sig rollen som bidragsfördelare. Å ena sidan understryks att det finns risker för att en omfattande bidragshantering tränger undan strategiska uppgifter liksom att myndigheternas roll tunnas ut. Departementen saknar dessutom inte sällan den kompetens som fackmyndigheterna har när det gäller att bedöma projektansökningar. Motiv för att regeringen tar sig an verkställighetsuppgifter kan å andra sidan vara att det i ett inledande skede inom ett programområde är oklart vilka problem som skall lösas eller att alternativa organisatoriska lösningar saknas. Revisorernas slutsats är att enskilda bidragssystem endast undantagsvis bör hanteras av regeringen och Regeringskansliet.

I rapporten angav revisorerna som sin uppfattning att regeringen normalt i samband med att budgetförslag läggs fram till riksdagen bör anmäla om man avser att själv behålla dispositionsrätten till medel av denna karaktär och motiven för detta. Denna uppfattning delades dock inte av Ekonomistyrningsverket och Regeringskansliet. I förslaget anför revisorerna att det är önskvärt att riksdagen, som underlag för sina anslagsbeslut, har kännedom om att regeringen själv avser att hantera bidragssystem av det omfattande slag som studerats i granskningen. Revisorerna står därför fast vid ståndpunkten att regeringen för riksdagen bör anmäla sina avsikter i detta avseende när ett eventuellt nytt bidragssystem introduceras. Samtidigt framhåller revisorerna att man givetvis är medvetna om att regeringen inte alltid, vid det tillfälle som budgetförslaget beslutas, har tagit ställning till vilket organ som skall fördela bidragen. I sådant fall kan regeringen enligt revisorerna återkomma med en redovisning vid ett senare tillfälle eller också kan frågan komma att aktualiseras i samband med riksdagens beredning av regeringens förslag genom att berört utskott begär information av regeringen.

Beslutsunderlag och resultatrapportering

Det generella utvecklingsarbete som nu pågår för att allmänt förbättra resultatrapporteringen till riksdagen är enligt revisorerna betydelsefullt och kan bidra till att de krav som budgetlagen ställer på regeringen i detta avseende successivt kan få ett bättre genomslag. Även Regeringskansliet och Ekonomistyrningsverket pekar i sina yttranden på att resultatrapporteringen till riksdagen generellt sett kan förbättras.

När det gäller information till riksdagen om resultatet i de specifika fall där regeringen själv har det operativa ansvaret för bidragshantering anser revisorerna att granskningen visar att en förbättring har skett under den studerade perioden, men resultatredovisningen är enligt revisorerna fortfarande av ojämn kvalitet och saknas i vissa fall helt.

Revisorernas uppfattning är att samma krav bör ställas på regeringen när den hanterar bidragsmedel som på varje annan statlig myndighet. Det handlar här enligt revisorerna i första hand om att budgetlagens bestämmelser bör tillämpas på ett likartat sätt oavsett vilket organ som ansvarar för medelshanteringen. Revisorerna menar att regeringen bör överväga vilka ändringar i

föreskrifter eller riktlinjer som behöver vidtas för att förbättra resultatredovisningen till riksdagen av mål och resultat när regeringen eller Regeringskansliet disponerar anslagsmedel.

Regeringens bidragshantering

Revisorerna konstaterar att de förslag i rapporten som syftar till att förbättra bidragshantering – i de särskilda fall när regeringen själv tar på sig ett operativt ansvar – i stort sett har fått ett positivt mottagande av remissinstanserna. Revisorerna vidhåller därför att regeringens beslut om fördelning av stöd i projektform bör regleras i en förordning och att det i regel också bör tillskapas särskilda delegationer för berednings- och beslutsuppgifter. Det är enligt revisorerna vidare väsentligt att man i den interna processen gör noggrann åtskillnad mellan medel för den ordinarie departementsverksamheten och medel för tillfälliga projekt. Revisorerna inser att det i vissa undantagsfall, t.ex. där inslaget av experiment är stort, kan vara svårt att fastställa kriterierna för fördelning av bidrag. Samtidigt konstaterar revisorerna att det för flertalet av de studerade bidragssystemen, t.ex. beträffande de lokala investeringsprogrammen, sannolikt hade varit möjligt att redan i ett inledningsskede ge ökad stadga och förutsebarhet i bidragsgivningen genom att i en förordning ställa upp tydliga kriterier för fördelningen av medel.

Redovisning och revision

Revisorerna anser att instruktionen för Regeringskansliet bör ändras så att den föreskriver skyldighet för Regeringskansliet att – i sin årsredovisning – lämna resultatredovisning i de specifika fall då regeringen tar på sig rollen som bidragsfördelare. Regeringskansliet har inte yttrat sig i denna fråga och övriga som uttalat sig tillstyrker förslaget.

Vissa ekonomiadministrativa frågor, bl.a. bristande överensstämmelse mellan regleringsbrev och anslagsredovisningen liksom mellan formell dispositionsrätt och faktisk förfoganderätt, menar revisorerna bör prövas av regeringen. Likaså menar revisorerna att regeringen bör överväga om inte många av de anslag som nu formellt står till regeringens disposition borde kunna föras över till myndigheter under regeringen.

När det gäller internrevisionens roll konstaterar revisorerna att det framhålls i Regeringskansliets yttrande att denna fråga nu är föremål för översyn. Revisorerna anser att förslaget i rapporten om att internrevisionen även bör granska användningen av här behandlade anslag bör beaktas i samband med den pågående översynen.

En samlad översyn av föreskrifter m.m.

Revisorerna föreslår sammanfattningsvis att riksdagen bör ställa vissa generella villkor i samband med att regeringen hanterar statliga bidrag. Det gäller i första hand krav på ett fylligare beslutsunderlag, förbättrad återrapportering

av resultat till riksdagen, en stramare berednings- och beslutshantering samt vissa förändringar av redovisning och revision. Enligt revisorerna bör regeringen göra en samlad genomgång av de förändringar av föreskrifter m.m. som behöver göras samt redovisa resultatet för riksdagen. Revisorerna anser att regeringen inom ramen för översynen bör överväga ändringar i såväl budgetlagen (1996:1059) som i berörda förordningar och av interna riktlinjer inom Regeringskansliet. Resultatet av genomgången bör redovisas för riksdagen senast i samband med budgetpropositionen för år 2003.

Utskottets ställningstagande

Utskottet har vid flera tillfällen uppmärksammat frågor som rör anslag till regeringens och Regeringskansliets disposition (se t.ex. bet. 1996/97:KU25 och 2000/01:KU10). Det förtjänar i sammanhanget också att nämnas att finansutskottet vid beredningen av en motion om minskad användning av olika projektbidrag har uttalat att en viss restriktivitet bör iakttas i användningen av stöd i projektform (bet. 1998/99:FiU1). Våren 2001 granskade utskottet bl.a. behandlingen av den s.k. Östersjömiljarden och konstaterade vissa brister i hanteringen. Enligt utskottet kunde de problem som påvisats förutsättas hänga samman med att verksamheten hanterats av Regeringskansliet, vars organisation inte i första hand är konstruerad för sådan hantering. Vidare pekade utskottet på att stora ärendemängder ställer krav på resurser som normalt inte finns i Regeringskansliet och att andra viktiga arbetsuppgifter kan bli undanträngda (bet. 2001/01:KU20). Utskottet välkomnar mot denna bakgrund den granskning som Riksdagens revisorer gjort av anslag som regeringen disponerar och fördelar.

När det gäller Riksdagens revisorers principiella synpunkter på regeringen som bidragsfördelare instämmer utskottet i att det går att förena med den svenska förvaltningsmodellen att regeringen i vissa fall fungerar som bidragsfördelare. Som revisorerna uttalar bör dock grundregeln vara att statliga medel till offentliga verksamheter skall fördelas i generella termer, efter förutbestämda kriterier och kanaliseras till den ordinarie verksamheten (jfr bet. 1998/99:KU10 s. 51). Det gäller inte minst bidrag till kommunsektorn. Utskottet ställer sig således bakom revisorernas slutsats att enskilda bidragssystem endast undantagsvis bör hanteras av regeringen och Regeringskansliet. Ett exempel på en sådan undantagssituation kan vara att det aktuella anslaget skall fördelas över olika politikområden.

I likhet med Riksdagens revisorer anser utskottet det önskvärt att riksdagen, som underlag för sina anslagsbeslut, har kännedom om att regeringen själv avser att hantera bidragssystem av det omfattande slag som studerats i revisorernas granskning och att regeringen för riksdagen bör anmäla sina avsikter i detta avseende när ett eventuellt nytt bidragssystem introduceras.

Utskottet ställer sig också bakom vad Riksdagens revisorer anført om bättre beslutsunderlag och en utökad resultatrapportering, förbättrad bidragshantering och skärpta krav på redovisning och revision. Som revisorerna framhåller bör samma krav ställas på regeringen när den hanterar bidragsmedel som på varje annan statlig myndighet.

Den av revisorerna företagna granskningen visar enligt utskottets mening att det finns skäl att förbättra styrning, insyn och kontroll när regeringen och Regeringskansliet hanterar anslag som ställts till regeringens disposition. Den av revisorerna förordade samlade översynen av föreskrifter m.m. bör därför genomföras. Resultatet av översynen bör redovisas för riksdagen senast i samband med budgetpropositionen för år 2003.

Sammanfattningsvis ställer sig utskottet således bakom Riksdagens revisorers förslag om tillkännagivanden för regeringen om vad revisorerna anført om regeringen som bidragsfördelare samt om bättre beslutsunderlag och en utökad resultatrapportering, förbättrad bidragshantering, skärpta krav på redovisning och revision och en samlad översyn av föreskrifter m.m.

Förteckning över behandlade förslag

Förslaget

2000/01:RR14 vari föreslås att riksdagen fattar följande beslut:

1. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad revisorerna anført i avsnitt 2.1 om principiella synpunkter på regeringen som bidragsfördelare.

2. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad revisorerna anført i avsnitt 2.2 om behovet av ett bättre beslutsunderlag och en utökad resultatrapportering.

3. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad revisorerna anført i avsnitt 2.3 om regeringens bidragshantering.

4. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad revisorerna anført i avsnitt 2.4 om att kraven på redovisning och revision behöver skärpas.

5. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad revisorerna anført i avsnitt 2.5 om behovet av en samlad översyn av föreskrifter m.m.