

Innehåll

Sammanfattning	7
1 Inledning	9
1.1 Uppdrag.....	10
1.2 Tolkning av uppdraget.....	11
1.2.1 Avgränsningar.....	12
1.3 Genomförande	13
1.4 Promemorians innehåll.....	14
2 Tidigare utredningar och ställningstaganden	15
2.1 Propositionen En politik för det civila samhället (2009/10:55)	15
2.2 Redovisning i budgetpropositionen.....	19
2.3 Palett för ett stärkt civilsamhälle (SOU 2016:13)	19
2.3.1 Bedömningar och förslag i Palett för ett stärkt civilsamhälle (SOU 2016:13) med bäring på utredningen om långsiktiga bidrag	20
2.4 Partsgemensamt forum.....	21
3 Organisationernas roller samt bidragsformer	23
3.1 Organisationernas roller.....	23
3.2 Bidragsformer.....	24
3.3 Aktörer	25
3.4 Övriga förutsättningar.....	26

4	Perspektiv på bidrag	27
4.1	Organisationernas bild av bidragen	27
4.1.1	Variation bland organisationer	27
4.1.2	Kritik mot att besked kommer sent och endast avser ett år i taget.....	27
4.1.3	Erfarenheter av bemyndiganden	29
4.1.4	Organisationerna föredrar organisationsbidrag	30
4.1.5	Anslagen förändras oftast inte	31
4.1.6	Nivåskillnader mellan olika bidragssystem.....	32
4.1.7	Ansökningar, återredovisningar och revision.....	32
4.1.8	Författningsreglering	34
4.1.9	Bidrag till paraplyorganisationer	34
4.1.10	Statliga och kommunala bidrag	35
4.1.11	Organisationernas demokratiska uppbyggnad.....	35
4.1.12	Utbetalning av bidrag	35
4.1.13	Öronmärkning av anslag.....	36
4.1.14	Kontakter med myndigheter och departement.....	36
4.1.15	Regler för offentlig upphandling tolkas olika	37
4.2	Myndigheternas beskrivning.....	37
4.3	Statligt perspektiv	39
5	Budgetprocessen	43
5.1	Budgetpropositionen.....	43
5.2	Regleringsbrev	44
5.3	Myndighetens beslut	44
6	Möjligheter att besluta om bidrag för mer än ett år	45
6.1	Beställningsbemyndiganden.....	45
6.1.1	Mer om regler kring bemyndiganden	47
6.1.2	Befintliga bemyndiganden	48
6.2	Andra sätt att besluta om bidrag för flera år.....	50
7	Exempel på bidrag som beslutas för flera år	53
7.1	Inledning	53

7.2	Bidrag där det finns ett beställningsbemyndigande	53
7.3	Bidrag som myndigheter beslutar om och där bedömningen av ansökan görs för mer än ett år	55
7.4	EU-medel	56
7.5	Övriga bidrag.....	57
7.5.1	Allmänna arvsfonden.....	57
7.6	Sammanfattande iakttagelser	58
8	Myndigheters dialog med det civila samhällets organisationer	59
8.1	Myndigheter som fattar beslut om bidrag för flera år	59
8.2	Myndighet som inte fattar fleråriga beslut	60
8.2.1	Folkhälsomyndigheten.....	60
8.3	Organisationernas syn	60
8.4	Sammanfattande iakttagelser	61
9	Konsekvenser om bidragsbeslut är överklagbara.....	63
9.1	Konsekvenser för beslutande myndigheter	65
9.2	Konsekvenser för organisationer	66
10	Bedömningar	67
10.1	Fler organisationsbidrag bör övervägas	67
10.2	Bemyndiganden.....	69
10.2.1	Myndigheternas hantering av bemyndiganden	72
10.3	Övriga bedömningar	73
10.3.1	God information till organisationerna	74
10.3.2	Mer enhetliga förordningar, särskilt för organisationsbidrag	74
10.3.3	Ansökningsförfarandet och återrapporteringen.....	75
10.3.4	Revision.....	76

11	Konsekvenser	79
11.1	Ekonomiska konsekvenser.....	79
11.2	Övriga konsekvenser.....	80
	Referenser.....	83
Bilaga 1	Uppdrag att utreda hur statliga bidrag till stöd för det civila samhällets organisationer kan bli mer långsiktiga, förutsebara och enhetliga	85

Sammanfattning

Promemorian innehåller ett antal bedömningar som syftar till att statliga bidrag till det civila samhällets organisationer ska bli mer långsiktiga, förutsägbara och enhetliga.

Den viktigaste bedömningen i promemorian är att huvudinriktningen i Regeringskansliets hantering av bidrag till det civila samhället bör vara att berört departement äskar ett minst tvåårigt beställningsbemyndigande för berörda anslag. Regeringsbeslut om beställningsbemyndigande bör dock fattas efter sedvanlig prövning från fall till fall. Initiativ till att föra in ett sådant förslag tas av ansvarigt departement. Berörd myndighet kan också lämna förslag om bemyndigande i sitt budgetunderlag till regeringen.

Vidare bedöms att beslut om bidrag som riksdagen gett bemyndigande för bör fattas av beslutande myndighet så snart som möjligt efter att myndigheten fått sitt regleringsbrev där bemyndigandet framgår.

En översyn av två bidragssystem föreslås för att överväga om bidragen kan ges i form av organisationsbidrag istället för verksamhets- eller projektbidrag.

En bedömning finns om att eftersträva ökad enhetlighet vid utformningen av bidragsförordningar, särskilt med sikte på organisationsbidrag. Mer enhetliga regler och villkor bör vara en strävan vid eventuella översyner av befintliga förordningar såväl som då nya förordningar tas fram.

Myndigheterna bör också överväga vilken information de ger till berörda organisationer och hur den förmedlas.

Riktlinjer för vad revision av bidrag ska omfatta bör tas fram av myndigheter som hanterar bidrag. Ytterst har respektive myndighet ansvar för att sådana riktlinjer finns, men här finns möjlighet för flera myndigheter att samarbeta när sådana riktlinjer tas fram.

En myndighet som medgivits bemyndigande att besluta om bidrag för år efter budgetåret bör säkerställa att interna beslutsrutiner medger att beslut kan fattas så tidigt som möjligt. Vidare behöver myndigheterna se över konsekvenserna av att bidrag i vissa fall är möjliga att överklaga trots att det i förordningen framgår att det inte är tillåtet att överklaga.

Om ett anslag inte har ett bemyndigande från riksdagen bör berörd myndighet överväga om den s.k. undantagsregeln ska användas, som ger myndigheten möjlighet att i begränsad utsträckning besluta om bidrag för kommande budgetår.

1 Inledning

Det civila samhällets organisationer har en central roll i demokratin. Av organisationernas tre roller - röstbärare, servicegivare till medlemmar eller utomstående och som utförare av tjänster - är det främst rollen som röstbärare som ger civilsamhället dess viktiga roll i demokratin.

Bidrag till det civila samhällets organisationer ges huvudsakligen i form av organisationsbidrag, verksamhetsbidrag och projektbidrag. Organisationerna har under en tid påtalat en i stort samstämmig kritik mot att bidragen ges för ett år i taget och att besked om belopp kommer först runt årsskiftet som inleder budgetåret. Störst problem med dessa sena besked har mindre och medelstora organisationer med anställd personal. Organisationernas utvecklingsarbete och interna demokratiska processer försvåras av sena beslut. Organisationerna föredrar organisationsbidrag som ges för en längre period än ett år. Om bidragen domineras av verksamhets- och projektbidrag riskerar organisationernas roll som röstbärare att försvagas.

Mot den bakgrunden och i syfte att utreda hur statliga bidrag till stöd för det civila samhällets organisationer kan bli mer långsiktiga, förutsebara och enhetliga har Regeringskansliet (Kulturdepartementet) den 9 maj 2016 förordnat generaldirektör Gunnar Larsson att biträda departementet i detta arbete (Ku2016/01219/D). Syftet med uppdraget är att bidragssystem ska präglas av stabilitet för att möjliggöra för det civila samhällets organisationer att planera, bedriva och utveckla sin verksamhet på ett långsiktigt sätt. Uppdraget avslutades i april 2017.

Utredaren redovisade uppdraget i en departementspromemoria som därefter har bearbetats inom Regeringskansliet inför remittering.

1.1 Uppdrag

Uppdraget är att utreda hur statliga bidrag till stöd för det civila samhällets organisationer kan bli mer långsiktiga, förutsebara och enhetliga. Syftet är att bidragssystem ska präglas av stabilitet för att möjliggöra för det civila samhällets organisationer att planera, bedriva och utveckla sin verksamhet på ett långsiktigt sätt. Uppdraget redovisas i bilaga 1.

Utredningen ska

- undersöka och lämna förslag till hur statliga bidrag till stöd för det civila samhällets organisationer kan bli mer långsiktiga inom nuvarande system och inom befintliga anslagsnivåer,
- undersöka och lämna förslag till vilka omprioriteringar av stöd inom nuvarande bidragssystem som skulle vara nödvändiga för att uppnå en större långsiktighet inom befintliga anslagsnivåer,
- undersöka berörda myndigheters, inklusive Regeringskansliets, erfarenheter av bidragshantering av statliga bidrag till stöd för det civila samhällets organisationer beträffande långsiktighet, förutsebarhet och enhetlighet i stödet,
- i dialog med berörda myndigheter identifiera möjligheter som leder till förbättrad långsiktighet, förutsebarhet och enhetlighet beträffande statliga bidrag till stöd för det civila samhällets organisationer, och
- undersöka och belysa hur mer långsiktiga stöd ska utformas utan att det civila samhällets organisationers oberoende försvagas.

I uppdraget ingår att, om det finns behov, lämna nödvändiga och fullständiga författningsförslag.

Det civila samhällets organisationers erfarenheter ska tas tillvara i utredningen.

Utredningen ska redogöra för ekonomiska och andra konsekvenser av förslagen enligt 14–15 a §§ kommittéförordningen.

Uppdraget ska redovisas senast den 15 april 2017.

1.2 Tolkning av uppdraget

I uppdraget anges tre ledord för utredningens förslag, nämligen hur statliga bidrag till stöd för det civila samhällets organisationer kan bli mer långsiktiga, förutsebara och enhetliga.

Att bidragen ska bli mer långsiktiga kan tolkas som att beslut om bidrag ska kunna avse en längre tidsperiod än ett år.

Att bidragen ska vara mer förutsebara tolkas som att det ska vara känt för organisationerna vad som gäller för att kunna erhålla bidrag samt vilka kriterier myndigheten använder vid bedömningen av ansökningar. I förutsebarhet kan även tolkas som att bidragsbesluten ska kunna avse en längre period än ett år.

Att bidragen ska vara mer enhetliga kan tolkas som att organisationerna ska möta likartade rutiner och villkor för myndigheternas bedömningar, oavsett vilken myndighet som beslutar om bidraget. En annan aspekt på enhetlighet är de strukturella villkor för bidrag som anges i propositionen En politik för det civila samhället (prop. 2009/10:55 s. 148). De strukturella villkoren som enligt propositionen bör gälla som grundläggande förutsättningar för statliga organisationsbidrag till organisationer inom det civila samhället och andra statliga bidrag av motsvarande karaktär, innebär att bidrag kan lämnas till en organisation som

- saknar vinstsyfte,
 - har ett syfte som överensstämmer med syftet för bidraget och som är förenligt med de värderingar som präglar ett demokratiskt samhälle,
 - är demokratisk uppbyggd,
 - i sin verksamhet respekterar demokratins idéer, inklusive principerna om jämställdhet och förbud mot diskriminering,
 - har en riksomfattande organisation med lokal eller regionalt förankrad verksamhet eller har ett riksintresse,
 - har ett antal enskilda medlemmar eller är en sammanslutning av organisationer som har enskilda medlemmar,
 - har bedrivit verksamhet under minst två år och
 - inte har skulder för svenska skatter eller avgifter hos Kronofogdemyndigheten eller är i likvidation eller försatt i konkurs.
- Dessa villkor återges i förordningar som reglerar bidrag och används vid prövning om bidrag ska ges för. En ökad enhetlighet för bidragen

kan tolkas som att det i större utsträckning krävs att dessa villkor tolkas likartat.

Uppdraget är att undersöka och lämna förslag till vilka omprioriteringar av stöd inom nuvarande bidragssystem som skulle vara nödvändiga för att uppnå en större långsiktighet. Bidragssystem tolkas som flera bidrag av olika typer som kan ges till vissa utpekade grupper av organisationer. Frågan om omprioriteringar inom bidragssystem tas upp i avsnitt 10.1.

1.2.1 Avgränsningar

I beslut om bidrag till det civila samhällets organisationer anges ofta att beslutet inte går att överklaga, men detta har ifrågasatts av vissa sökanden genom överklagande till domstol. Högsta förvaltningsdomstolens avgörande i rättsfallet HFD 2016 ref. 49, som föregicks av flera kammarrättsdomar de senaste åren med samma innebörd, innebär att organisationerna i vissa fall ska ha en rätt att överklaga beslut om de bidrag som dessa organisationer kan söka. Det finns dock alltjämt en viss oklarhet om vilka beslut om bidrag till ideella organisationer som är möjliga att överklaga.

Att det har bedömts vara möjligt att överklaga vissa beslut om bidrag till organisationer innebär att en osäkerhet uppstår kring både de beslut som inte överklagas liksom för kommande beslut. Detta kan bidra till en ökad osäkerhet hos såväl myndigheterna som organisationerna om vilka bidragsbeslut som kan förväntas. Det ligger dock inte inom ramen för denna utrednings uppdrag att analysera vilka beslut om statliga bidrag till det civila samhällets organisationer som är möjliga att överklaga.

Däremot beskrivs möjliga konsekvenser i det fall att sådana beslut är möjliga att överklaga.

Utredningen kommer endast översiktligt att belysa frågor kring krav på organisationerna vad gäller redovisning och revision. Frågor kring enhetlighet i villkor och hantering av bidragsprocessen kommer också att behandla i begränsad utsträckning. Någon heltäckande kartläggning av dessa förhållanden kommer inte att göras. I de fall enskilda bidrag studeras under arbetet kommer de strukturella villkor som anges i prop. 2009/10:55 att användas för att bedöma enhetligheten i dessa fall.

Utredningens bedömningar omfattar inte Sveriges internationella utvecklingssamarbete och de bidrag som ges till civilsamhället inom ramen för Utgiftsområde 7 Internationellt bistånd. Dessa styrs av strategier beslutade av regeringen. Den omfattar inte heller bidrag som ges genom Utgiftsområde 5 Internationell samverkan samt UD:s del av Utgiftsområde 24 Näringsliv.

1.3 Genomförande

Förordnad för att biträda departementet i att utreda hur statliga bidrag till stöd för det civila samhällets organisationer kan bli mer långsiktiga, förutsebara och enhetliga har varit generaldirektör Gunnar Larsson. Sekreterare för utredningen har varit ämnessakkunnig Ola Norr.

Under utredningen har intervjuer skett med medarbetare i Regeringskansliet, främst bland deltagare i den interdepartementala gruppen för frågor om det civila samhället. Medarbetare från följande departement har intervjuats:

- Finansdepartementet,
- Kulturdepartementet,
- Näringsdepartementet,
- Socialdepartementet, och
- Utbildningsdepartementet.

Arbetet har diskuterats med medarbetare på Kulturdepartementets enhet för demokrati och det civila samhället.

Intervjuer har även skett med myndigheter som fördelar bidrag till det civila samhällets organisationer, såsom Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor (MUCF), Socialstyrelsen, Folkhälsomyndigheten, Statens kulturråd och Arvsfondsdelegationens kansli på Kammarkollegiet. Information från ett möte i myndighetsnätverket för myndigheter som administrerar bidrag till det civila samhällets organisationer finns även med i underlaget. Frågor kring bemyndiganden har diskuterats med Finansdepartementet och Ekonomistyrningsverket.

För att samla in synpunkter från det civila samhällets organisationer har möten med såväl paraplyorganisationer som enskilda företrädare för det civila samhället genomförts. De organisationer som besökts är Forum - idéburna organisationer med social inriktning, Civilsamhällets organisationer i samverkan (CIVOS), Famna - riksorganisationen för idéburen vård och omsorg, Svenskt Friluftsliv, Amatörkulturens samrådsgrupp (Ax) och Unizon.

1.4 Promemorians innehåll

I kapitel 2 redovisas tidigare ställningstaganden till förhållandet mellan staten och det civila samhället.

Kapitel 3 innehåller beskrivningar av de roller det civila samhällets organisationer har och former för de bidrag staten fördelar till dessa organisationer.

I kapitel 4 redovisas olika perspektiv på den nuvarande bidragsgivningen. Först beskrivs organisationernas bild, för att följas av synpunkter från myndigheterna. Kapitlet avslutas med ett statligt perspektiv på bidragsgivningen.

I kapitel 5 beskrivs den statliga budgetprocessen.

De formella möjligheterna att besluta om bidrag för mer än ett år går igenom i kapitel 6, som följs av exempel där beslut fattats för flera år i kapitel 7.

Hur dialogen mellan myndigheter och det civila samhällets organisationer uppfattas av dessa redovisas i kapitel 8.

Kapitel 9 beskriver några konsekvenser av om beslut om bidrag till organisationer i det civila samhället är möjliga att överklaga.

Utredarens bedömningar framgår av kapitel 10.

Kapitel 11 innehåller en konsekvensbeskrivning av bedömningarna.

I bilaga 1 återges uppdraget i sin helhet.

2 Tidigare utredningar och ställningstaganden

2.1 Propositionen En politik för det civila samhället (2009/10:55)

Regeringens syn på det civila samhället framgår av propositionen En politik för det civila samhället (2009/10:55). Där beskrivs den principiella hållningen kring stöd till det civila samhället samt de generella villkor som gäller för statliga bidrag till det civila samhället. Som grund för propositionen fanns bl.a. betänkandet Rökelse i tiden (SOU 2007:66), nedan benämnd Folkrökelseutredningen.

Ett centralt syfte för folkrökelsepolitiken, liksom för politiken för det civila samhället, är att värna det civila samhällets centrala roll i demokratin. För att organisationer inom det civila samhället ska kunna fylla denna funktion krävs att de kan vara självständiga och ha eget handlingsutrymme. Genom tilläggsdirektiven till Folkrökelseutredningen betonade dåvarande regeringen att frågan om villkor för statliga bidrag till det civila samhället är viktig i detta avseende (dir. 2007:7). Omfattande villkor, eller mycket detaljerade villkor, kan leda till en alltför hög grad av statlig styrning av det civila samhällets idéer och verksamhet. Regeringen betonade att det därför är av stor vikt att försöka säkerställa att statliga bidrag inte otillbörligen påverkar självständigheten och oberoendet för det civila samhällets organisationer. Detta ställningstagande ska även fortsättningsvis ses som en utgångspunkt för politiken för det civila samhället med avseende på statliga bidrag till det civila samhällets organisationer.

Organisationsbidragen har en särskilt viktig betydelse för den roll som organisationer inom det civila samhället har som röstbärare, opinionsbildare och granskare av den offentliga maktutövningen, eftersom organisationsbidragen styr organisationerna i lägre grad än

andra bidragsformer, såsom verksamhets- och projektbidrag. Samtidigt bör påpekas att organisationsbidragen, vars syfte är att stödja människors organisering i demokratiska former, förutsätter att de mottagande organisationerna också själva har en demokratisk uppbyggnad. Stiftelser saknar en demokratisk form i denna mening. Detta bör dock inte utesluta dem från möjligheten att tilldelas verksamhets- eller projektbidrag.

Med utgångspunkt i den tidigare folkrörelsepolitikens mål om bästa möjliga förutsättningar för deltagande i föreningslivet har det även varit angeläget att verka för att den statliga bidragsgivningen till det civila samhällets organisationer är överskådlig och att den så långt som möjligt präglas av kontinuitet. Detta är lika betydelsefullt framöver för politiken för det civila samhället.

Det civila samhället brukar sägas ha tre roller:

- röstbärare och opinionsbildare,
- service, samt
- utförare och leverantör av tjänster.

Röstbärrollen kan ses som den mest fundamentala och av den karaktär som ger föreningslivet och det civila samhället dess särskilda värde i förhållande till andra aktörer och utförare. Denna roll hänger också nära samman med principen om självständighet och oberoende. En organisation som ger uttryck för medlemmarnas uppfattning måste också ha möjligheten och friheten att vara samhällskritisk.

Regeringens bedömning är att det statliga stödet till det civila samhällets organisationer bör ge utrymme både för organisationsbidrag och för verksamhetsinriktade bidrag, såsom verksamhets-, projekt- och anläggningsbidrag. Organisationsbidrag bidrar till den grund av långsiktigt inriktad kärnverksamhet som varje självständig organisation vilar på och är på så sätt en förutsättning för att andra typer av bidrag ska fungera väl i organisationen. Organisationsbidragen utgår ifrån att det är själva organiseringen i sig som är det primära. Värdet ligger framför allt i organiseringens demokratiska funktion. Det gäller dels som deltagare i den offentliga debatten, dels som ”demokratiskola” genom att medlemmarna deltar i de interna demokratiska processerna.

Regeringen anser dock att det trots detta finns tecken på en utveckling mot allt mer styrda och kortsiktiga former av stöd till det civila samhällets organisationer, bl.a. genom en allt större andel verksamhets- och projektbidrag. Denna utveckling bör på ett generellt plan motverkas mot bakgrund av att det är av stor vikt att det civila samhällets organisationer kan verka fritt, självständigt och kritiskt i samhällsdebatten. Bidragsnivåerna bör därför även fortsättningsvis följas upp regelbundet i syfte att eftersträva att andelen organisationsbidrag och liknande generella bidrag totalt sett ökar i förhållande till mer detaljstyrda bidrag inom respektive bidragssystem.

Samtidigt måste det finnas utrymme för flexibilitet med hänsyn till varje bidragssystem och områdes karaktär. Det måste t.ex. kunna vara möjligt att stödja projekt eller försöksverksamhet inom ett nytt område. När flera bidragstyper ryms inom ett och samma system är det dock viktigt att se till balansen mellan bidragsformerna. Den andel som utgörs av organisationsbidrag måste vara tillräckligt stor för att organisationerna ska kunna ha en grundnivå av stabil finansiering och därmed även kunna planera sin verksamhet långsiktigt. Det är därför angeläget att på ett generellt plan öka andelen organisationsbidrag i förhållande till andelen projektbidrag.

Regeringen menar även att bidragen i ökad utsträckning bör kunna regleras genom förordningar. Större bidrag av mer permanent karaktär bör normalt sett regleras genom förordning. Skälen för detta är för det första att informationen om större statliga bidrag ska vara lättillgänglig så att potentiella bidragssökande har möjlighet att få kunskap om bidragens existens och vilka villkor som gäller för dem. För det andra skapar förordningar större stabilitet, långsiktighet och förutsebarhet, vilket är av stor vikt för att det civila samhällets organisationer ska kunna planera sin verksamhet.

Följande strukturella villkor gäller som grundläggande förutsättningar för statliga organisationsbidrag till organisationer inom det civila samhället och andra statliga bidrag av motsvarande karaktär. Bidrag kan lämnas till en organisation som

- saknar vinstsyfte

- har ett syfte som överensstämmer med syftet med bidraget och som är förenligt med de värderingar som präglar ett demokratiskt samhälle,
- är demokratiskt uppbyggd,
- i sin verksamhet respekterar demokratins idéer, inklusive principerna om jämställdhet och förbud mot diskriminering på grund av kön, könsöverskridande identitet eller uttryck, etnisk tillhörighet, religion eller annan trosuppfattning, funktionshinder, sexuell läggning samt ålder, om det inte finns ett legitimt ändamål för särbehandling,
- har en riksomfattande organisation med lokal eller regionalt förankrad verksamhet eller har ett riksintresse,
- har ett antal enskilda medlemmar eller är en sammanslutning av organisationer som har enskilda medlemmar,
- har bedrivit verksamhet under minst två år, och
- inte har skulder för svenska skatter eller avgifter hos Kronofogdemyndigheten eller är i likvidation eller försatt i konkurs.

Dessa villkor bör successivt införas för statsbidrag till organisationer inom det civila samhället i samband med att bidragssystem ses över och förändras.

Målet för politiken för det civila samhället bör följas upp utifrån följande principer:

- självständighet och oberoende,
- dialog,
- kvalitet,
- långsiktighet,
- öppenhet och insyn, samt
- mångfald.

2.2 Redovisning i budgetpropositionen

Målet för politiken för det civila samhället är att villkoren för det civila samhället som en central del av demokratin ska förbättras. Detta ska ske i dialog med det civila samhällets organisationer genom att

- utveckla det civila samhällets möjligheter att göra människor delaktiga utifrån engagemanget och viljan att påverka den egna livssituationen eller samhället i stort,
- stärka förutsättningarna för det civila samhället att bidra till samhällsutvecklingen och välfärden både som röstbärare och opinionsbildare och med en mångfald av verksamheter, och
- fördjupa och sprida kunskapen om det civila samhället.

Utifrån de principer som antogs genom riksdagens beslut om propositionen En politik för det civila samhället (prop. 2009/10:55, bet. 2009/10:KrU7, rskr. 2009/10:195) redovisas i budgetpropositionen kontinuerligt resultat utifrån dessa principer. Under 2016 fördelades totalt ca 13,7 miljarder kronor. I förhållande till fördelningen 2015 har andelen organisations- och verksamhetsbidrag ökat något, medan andelen projektbidrag minskat i motsvarande mån.

Med principen om långsiktighet avses att det civila samhällets organisationer ska ha goda och stabila förutsättningar för sin verksamhet. I det ingår att civilsamhällets villkor är långsiktiga och förutsebara. Verksamhets- och organisationsbidrag möjliggör för organisationerna att genomföra basverksamhet utan offentlig styrning i någon större utsträckning.

2.3 Palett för ett stärkt civilsamhälle (SOU 2016:13)

Uppdraget till utredaren var att undersöka möjligheterna att på olika sätt underlätta för det civila samhällets organisationer att bedriva sin verksamhet, att utvecklas och att därigenom bidra till demokrati, välfärd, folkhälsa, gemenskap och social sammanhållning. En utgångspunkt för utredningens arbete var att frihetsgraden hos det

civila samhällets organisationer ska öka och att deras särart ska bevaras. Av direktiven till utredaren framgick att uppdraget inte omfattade frågor om statsbidrag till det civila samhällets organisationer. Huvuddelen av förslagen i betänkandet Palett för ett stärkt civilsamhälle (SOU 2016:13) har därför inte direkt betydelse för den här utredningens frågor om bidragens långsiktighet, förutsebarhet och enhetlighet. Där finns dock förslag som har bäring på vår utredning, varför dessa redovisas i det följande. Denna redovisning ger dock inte någon heltäckande bild av de förslag som lämnades i betänkandet.

2.3.1 Bedömningar och förslag i Palett för ett stärkt civilsamhälle (SOU 2016:13) med bäring på utredningen om långsiktiga bidrag

Ett sätt för det offentliga att möjliggöra för det civila samhället att som röstbärare vara en central del i demokratin är genom att skapa tydliga strukturer för dialog och inflytande på olika nivåer i samhället och i olika sammanhang. Det gäller på såväl nationell, regional som lokal nivå.

Kunskapen om och förståelsen för det civila samhället varierar mycket mellan myndigheter, kommuner och landsting. Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor (MUCF) föreslås därför få i uppdrag att arbeta med kompetenshöjande insatser gentemot statliga myndigheter, kommuner och landsting i frågor som rör civilsamhället.

Verksamhet inom ramen för organisationernas röstbärande funktion finansieras av olika former av organisationsbidrag och motsvarande bidrag på lokal nivå. Utredningen ser ett stort värde i att det offentliga värnar organisationernas möjlighet att fortsätta vara en kritisk röst och även framöver ha möjlighet att - i den mån en organisation så beslutar - kombinera olika roller. I det sammanhanget spelar tillgången till organisationsbidrag och andra liknande bidrag, som inte är prestationsbaserade, en viktig roll. Därför gör utredningen bedömningen att organisationsbidrag fortsatt bör vara ett prioriterat sätt för offentliga aktörer på nationell, regional och lokal nivå att ge ekonomiska förutsättningar för civilsamhällets röstbärande roll, och därmed också roll i demokratin. Vid bidragsgivning till paraplyorganisationer, oavsett geografisk

nivå, bör bidragsgivaren överväga om krav ska ställas på att organisationerna erbjuder stöd till nybildade organisationer som vill bli medlemmar.

Konsekvenser för det civila samhällets organisationer bör beskrivas såväl i kommittébetänkanden som inför införandet av myndighetsföreskrifter. Myndigheters förenklingsarbete bör, förutom till företag, även rikta sig till civilsamhällets organisationer.

2.4 Partsgemensamt forum

Ett partsgemensamt forum för dialog mellan regeringen och organisationer inom det civila samhället bildades 2011 utifrån prop. (2009/10:55) En politik för det civila samhället. Generella frågor om det civila samhällets villkor, möjligheter, utveckling och om organisationernas roll för demokratin och för delaktighet i den ska stå i fokus för dialogen.

Forumet träffas fyra till fem gånger per år. MUCF administrerar Partsgemensamt forum. Regeringen representeras av tjänstemän från Regeringskansliet. Sexton organisationer representerar det civila samhället. Dessa utses för ett år i taget av en organisationskommitté tillsammans med MUCF.

Forumet sammanfattar årligen de diskussioner som förts och redovisar dessa skriftligt.¹

Organisationernas synpunkter på bidrag redovisas i avsnitt 4.1.

¹ MUCF, Partsgemensamt forum 2016 – En dialog som utvecklar civilsamhällets villkor, MUCF, Partsgemensamt forum 2015 – En dialog som utvecklar civilsamhällets villkor, Ungdomsstyrelsen, Partsgemensamt forum 2014 - En dialog för att utveckla civilsamhällets villkor, Ungdomsstyrelsen, Partsgemensamt forum 2013 – En dialog för att utveckla civilsamhällets villkor, Ungdomsstyrelsen, Partsgemensamt forum 2012 – Dialog om det civila samhället.

3 Organisationernas roller samt bidragsformer

3.1 Organisationernas roller

Det civila samhällets organisationer har tre roller:

1. ge röst/vara opinionsbildare,
2. ge service till sina medlemmar och/eller andra utanför organisationen, samt
3. vara utförare och leverantör av tjänster.

Rollen som röstbärare/intresseorganisation brukar vara den som i första hand förknippas med det civila samhället. Organisationerna ses som viktiga för demokratin, dels för de frågor organisationerna bildar opinion kring, dels som en skola i demokrati.

Den service organisationerna ger till sina medlemmar och allmänheten kan organisationerna få bidrag för, men bidraget täcker sällan verksamhetens kostnader fullt ut.

När organisationer utför tjänster på uppdrag av en offentlig aktör är det mot full ersättning för den aktuella verksamheten. Den ersättning det då är fråga om brukar benämnas uppdragsersättning och är inte en form av bidrag. Omfattningen av sådana uppdrag är inte känd.

Många organisationer kombinerar dessa roller. Det kan dock uppstå en intern intressekonflikt för en organisation om den har flera roller. Om t.ex. utförarrollen blir dominerande finns en risk att rollen som röstbärare får stå tillbaka. Hur denna typ av konflikter påverkar organisationerna är i första hand en fråga för dessa att ta ställning till utifrån de uppdrag organisationerna tar på sig. Samtidigt bör de offentliga bidrags-/uppdragsgivarna vara medvetna om dessa

risker, oavsett hur det offentliga bidrar till organisationens finansiering.

3.2 Bidragsformer

Följande bidragsformer är de vanligast förekommande som stöd till det civila samhällets organisationer.

- Organisationsbidrag

Organisationsbidrag kan förenklat sägas stödja det civila samhällets organisationer för vad de är, inte för vad de gör, eftersom de utgår från vissa baskriterier utan att ställa tydliga krav på motprestationer. De är ett stöd för den roll som det civila samhällets organisationer har i demokratin och fördelas till organisationer som är demokratiskt uppbyggda.

- Verksamhetsbidrag

Syftet med verksamhetsbidrag är att stödja en organisation inom det civila samhället i dess roll att ge service till såväl medlemmar som allmänhet. Det är då fråga om ett stöd för vad organisationen gör i form av en viss aktivitet eller verksamhet. Här kan staten ställa tydliga krav på motprestation.

- Projektbidrag

Projektbidrag används, liksom verksamhetsbidrag, för att stödja en viss verksamhet, men där verksamheten är av mer tillfällig eller begränsad karaktär.

Till de bidragsformer som nämnts ovan kan även anläggningsbidrag läggas. Även andra bidragsformer förekommer inom t.ex. de statsbidrag som Folkbildningsrådet fördelar till folkhögskolor och studieförbund.

Om en organisation utför uppdrag åt en offentlig uppdragsgivare får organisationen uppdragsersättning, vilken ska täcka organisationens totala kostnader. Denna ersättning kan vara viktig för finansiering av organisationens verksamhet, men det är i egentlig mening inte fråga om ett bidrag.

En övervägande och en växande andel av bidragen till det civila samhällets organisationer bör enligt propositionen En politik för det civila samhället (prop. 2009/10:55) vara generella bidrag. Utvecklingen av förhållandet mellan å ena sidan de generella bidragen av mer långsiktig karaktär och å andra sidan projektfinansiering av mer kortsiktiga insatser, visar att andelen generella bidrag har legat på en relativt hög nivå över tid, även om andelen minskade något mellan år 2013–2015. År 2016 fördelades sammanlagt ca 13,7 miljarder kronor till det civila samhällets organisationer². Under detta år utgjorde organisations- och verksamhetsbidragen 77,7 procent av detta belopp, medan projektbidragen motsvarade 22,3 procent. Andelen organisations- och verksamhetsbidrag hade då ökat från år 2015, då andelen var 73 procent.³

3.3 Aktörer

Riksdagen fattar beslut om statsbudgeten, vilken sätter ramarna för vilka bidrag som ska ges och vilka belopp som anslås till dessa.

Riksdagen har också möjlighet att lagstifta om bidrag, och därmed de närmare villkor som ska gälla. Riksdagen kan även medge ett beställningsbemyndigande till regeringen, vilket innebär att regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer kan ingå ekonomiska åtaganden som medför behov av anslagsmedel för kommande budgetår. Beställningsbemyndiganden beskrivs närmare i kapitel 6.

Regeringen tilldelar bemyndigandena i regleringsbrev till myndigheterna och därmed rätten att besluta om bidrag till de enskilda organisationerna utifrån riksdagens beslut. Budgetprocessen beskrivs närmare i kapitel 5.

Regeringen kan också besluta om förordningar för bidrag för att närmare specificera vilka villkor som ska gälla för att erhålla bidrag.

Beslut om bidrag till enskilda organisationer i det civila samhället fattas i de flesta fall av *myndigheter*. Denna uppgift anges i myndighetens instruktion och i många fall är också bidragen

² Prop. 2017/18:1 utgiftsområde 17.

³ Prop. 2015/16:1 utgiftsområde 17.

reglerade i en förordning, där ansvarig myndighet anges. Förutsättningarna för det kommande året anges i myndighetens regleringsbrev. I de fall när riksdagen fattat beslut om beställningsbemyndigande för ett anslag anges detta även i regleringsbrevet, vilket innebär att myndigheten kan besluta om bidrag som sträcker sig längre än kommande budgetår.

Det civila samhällets organisationer kan sinsemellan vara mycket olika. Vissa kan exempelvis vara stora och etablerade och andra små och nystartade. Tyngdpunkten för organisationerna när det gäller de roller som tidigare presenterades kan också skifta. Detta är endast ett exempel på i vilka avseenden organisationerna skiljer sig från varandra. Denna bredd bland organisationerna får ses som det civila samhällets styrka med en mångfald som ger plats för medborgarnas olika intressen.

3.4 Övriga förutsättningar

Uppdraget är att utreda hur statliga bidrag till stöd för det civila samhällets organisationer kan bli mer långsiktiga, förutsebara och enhetliga. För att detta ska uppfyllas räcker det inte med att besluten om bidrag avser en längre tidsperiod än det närmaste budgetåret.

För att bidragen ska vara förutsebara behöver organisationerna känna till vilka villkor som gäller för att bidrag ska beviljas och hur myndigheten bedömer ansökningar om bidrag. Detta kan uppnås genom att villkoren för ett bidrag uttrycks i en förordning. Vidare har den beslutande myndigheten ett ansvar att informera potentiella sökande av bidrag om aktuella villkor och myndighetens arbete med att bedöma ansökningarna.

För att bidragen ska vara enhetliga krävs att villkoren för att få bidrag är enhetliga. Villkoren framgår i regel av den förordning som reglerar bidraget. De villkor som främst är aktuella när enhetligheten analyseras är de s.k. strukturella villkoren som formulerats i propositionen En politik för det civila samhället (prop. 2019/10:55) (se avsnitt 2.1.1). För att bidragen ska uppfattas som enhetliga för organisationerna behöver myndigheterna tolka de begrepp som används i de förordningar som styr bidragsgivningen på ett enhetligt sätt.

4 Perspektiv på bidrag

Enligt uppdraget ska utredningen undersöka och lämna förslag till hur statliga bidrag till stöd för det civila samhällets organisationer kan bli mer långsiktiga inom nuvarande system och inom befintliga anslagsnivåer. Som en grund för senare överväganden och bedömningar beskrivs i detta kapitel hur nuvarande bidragshantering uppfattas av berörda aktörer.

4.1 Organisationernas bild av bidragen

4.1.1 Variation bland organisationer

Civilsamhällets organisationer skiftar stort i storlek, verksamhetsinriktning, administrativ kapacitet etc. Dessa skillnader gör också att de kan uppfatta de statliga bidragen på olika sätt. Vilka problem civila samhällets organisationer uppfattar med dagens bidragsgivning varierar därmed. I detta avsnitt fokuseras främst på vad flertalet organisationer fört fram till utredningen. Vissa synpunkter har förts fram av enstaka organisationer. Om dessa redovisas här har de bedömts vara av principiellt intresse.

4.1.2 Kritik mot att besked kommer sent och endast avser ett år i taget

Flertalet organisationer som kontaktats har ifrågasatt att de får besked om eventuella bidrag för endast ett år i taget och att beskedet kommer sent i förhållande till den period bidraget avser. Flera organisationer ger exempel på att de får besked först efter att

budgetåret börjat och utbetalningen sker en tid efter att beslut fattats, dvs. en bit in på det år bidraget avser. Undantag från detta är de organisationer som får bidrag från anslag där riksdagen gett ett be- myndigande för en längre period än kommande budgetår. (Se mer om det i avsnitt 6.)

Besked om vilket bidrag organisationen kommer att få det kommande året kommer i de flesta fall runt det årsskifte som inleder det aktuella budgetåret. Det ger organisationerna begränsade möjligheter att planera långsiktigt för sin verksamhet. Osäkerhet uppstår kring vilka åtaganden som kan göras vad gäller personal, lokaler etc.

Hur stort problemet är för organisationerna verkar dock variera. För organisationer med anställda kan det vara särskilda problem med de sena beskeden. Vid intervjuer har exempel givits på organisationer som p.g.a. osäkerheten om kommande bidrag sagt upp personal under hösten inför besked om beslut om bidrag för det kommande året. För organisationerna kan det då leda till problem att upprätthålla sin verksamhet och att få kontinuitet i denna. Kompetens som byggs upp i verksamheten riskerar också att tappas. Organisationerna blir dessutom mindre attraktiva som arbetsgivare om anställda riskerar att bli uppsagda i väntan på besked om bidrag.

Ett annat problem med ettåriga bidrag är att utvecklingsarbete blir kortsiktigt och svårt att bedriva på ett kvalitativt sätt. Att besked om bidragen ges sent innebär också att förutsättningarna inte är klara när organisationen ska ta ställning till sin verksamhetsplanering, budget etc. Därigenom försvåras organisationens interna demokratiska processer.

Organisationer som har störst problem med de ettåriga bidragsbeskeden är små och medelstora organisationer med anställd personal. Större organisationer kan ha större möjligheter att anpassa verksamheten till osäkerheter och kan också ha bättre likviditet som kan brygga över perioden innan tillgång ges till bidrag för innevarande budgetår. Även större organisationer, där en stor del av kostnaderna utgörs av personalkostnader, kan dock uppleva bidragsgivningen som problematisk.

Flera organisationer efterlyser någon form av förhandsbesked, som inte skulle vara formellt bindande, men ändå ge en fingervisning om vilket beslut organisationen kan vänta sig. Att flertalet bidrag ges från år till år och att föreslagen och beräknad anslagsnivå finns

tillgänglig i budgetpropositionen uppfattas inte av organisationerna som ett förhandsbesked. De uppfattar inte att de utifrån dessa uppgifter kan dra säkra slutsatser om hur stort bidraget kommer att bli till den egna organisationen.

Ett sätt att öka förutsebarheten är att vid förändringar av hur mycket bidrag en organisation får använda, göra en stegvis av- eller upptrappning. Ett exempel på en sådan modell är de bidrag som fördelas av Svenskt Friluftsliv. Där ändras bidragen med högst tio procent från ett år till ett annat.

4.1.3 Erfarenheter av bemyndiganden

Enligt kapitel 6 i budgetlagen (2011:203) kan riksdagen medge ett beställningsbemyndigande till regeringen att besluta om vissa bidrag för en längre period än det närmaste budgetåret. Utifrån detta kan regeringen i sin tur ge den myndighet som beslutar om bidraget rätt att besluta om bidrag med stöd av det bemyndigande riksdagen beslutat. Bland de myndigheter som har fått denna möjlighet ser tillämpningen olika ut. Framför allt gäller det tidpunkten för när ansökan från en organisation ska lämnas in för året efter nästkommande budgetår och därmed tidpunkten för när myndigheten beslutar om de medel som myndigheten får tillgång till genom bemyndigandet. Beslutstidpunkten varierar från årsskiftet ett år före budgetåret till december månad före budgetåret.

De organisationer som fått besked om bidrag utifrån tilldelat bemyndigande är positiva till att de på så sätt får besked om hur stora bidrag de kommer att få tidigare än vad de annars skulle få. Detta gäller även när beskedet kommer endast något tidigare (t ex sen höst) än vad som tidigare skett (runt årsskiftet för kommande budgetår). Samtidigt anges som en generell synpunkt att det är bättre ju tidigare besked om bidrag kommer.

Denna bild bekräftas av den enkät MUCF gjort bland de organisationer som sökt bidrag hos myndigheten 2016. Att besked om bidrag kommer tidigare (med hjälp av bemyndiganden) uppskattas av många organisationer.

4.1.4 Organisationerna föredrar organisationsbidrag

En annan genomgående synpunkt är att organisationerna föredrar organisationsbidrag framför verksamhetsbidrag och projektbidrag. Skälet till detta är att organisationsbidrag ger större frihet för organisationerna att bestämma vad de ska använda bidraget till. Vidare innebär organisationsbidrag mindre krav på organisationerna när det gäller administration för ansökan och, framför allt, återrapportering. Projektbidrag upplevs som kortsiktiga, styrande och problematiska. Flera organisationer menar att det blivit vanligare med projektbidrag på senare år.

Vissa verksamhetsbidrag uppfattas fungera ungefär som projektbidrag, eftersom krav ibland ställs på nytänkande. Karaktären på verksamhetsbidrag skiftar dock. Vissa kan vara mer lika organisationsbidrag.

Om tyngdpunkten i bidragen är verksamhets- och projektbidrag samt uppdragsersättningar finns risk att organisationens roll som röstbärare får mindre fokus. Organisationerna anser därför att bidrag bör vara mer generella och långsiktiga, med mindre styrning.

Som ett önskemål har vidare nämnts att organisationsbidrag för tre till fem år skulle ge organisationerna goda förutsättningar att upprätthålla och utveckla sina verksamheter.

Civilsamhället poängterar att organisationerna har blivit mer beroende av projektbidrag för att kunna bedriva sin verksamhet och att det skett en så kallad projektifiering av de offentliga bidrag som lämnas med krav om att speciella syften och mål ska uppnås. Det gäller även EU-medel. Även mer generella bidrag som verksamhetsbidrag uppfattas vara villkorade, där organisationerna behöver uppfylla andra mål än de som är kopplade till deras kärnverksamhet. Det kan för vissa organisationer också vara svårt att hitta medel för verksamhet som inte är nyskapande eller kan organiseras i projekt. Även om organisationerna sedan lång tid tillbaka driver en verksamhet med goda resultat kan det vara svårt att finna finansiering för denna. Att bidrag ofta ges till projekt och att krav ställs på befintlig verksamhet att finna nya vinklingar och utvecklingsaspekter ställer särskilda krav på organisationerna. Till det kommer att kommuner i större utsträckning använder sig av upphandling av tjänster istället för bidrag till det civila samhällets

organisationer. Att delta i upphandlingar ses som en särskild utmaning för organisationerna.

Organisationerna anser att den här utvecklingen försämrar möjligheten för dem att arbeta utifrån sina egna ändamål, utan att riskera att stå utan bidrag. Organisationerna efterlyser en större andel organisationsbidrag, där organisationerna själva får avgöra vilka delar av verksamheten som behöver utvecklas.

Beroendet av bidrag har även ökat av andra skäl enligt organisationerna. Intäktsmodellen för en del av det civila samhällets organisationer har ändrats. Många organisationer har ambitionen att sänka trösklarna för att delta i organisationens verksamheter. Ett led i det är att sänka (medlems-) avgifter, vilket samtidigt leder till mindre intäkter för organisationen. Organisationer påpekar att om statens bidrag inte höjs när antalet medlemmar ökar i organisationerna, måste organisationen driva verksamheten utan att kompenseras. Detta trots de högre kostnader fler medlemmar medför.

4.1.5 Anslagen förändras oftast inte

Flera organisationer har också tagit upp att riksdagens anslag till bidrag ofta uppgår till samma belopp år efter år. Det innebär att om ytterligare organisationer eller verksamheter uppfyller kraven för att få bidrag blir bidraget till någon eller alla andra organisationer lägre. Alternativet är att bidrag inte fördelas till nya organisationer, vilket inte skulle gynna förnyelse vad gäller organisationer eller verksamheter.

En tanke som förts fram av en del organisationer är att myndigheten ska informera om hur söktrycket ser ut kort efter att alla ansökningar kommit in. Då kan organisationerna få en fingervisning om storleken på bidraget.

Där hänsyn tas till medlemsantalet när bidraget bestäms, kan alltså inte en växande organisation tilldelas högre bidrag utan att det påverkar en eller flera andra bidragsmottagare. Vidare innebär oförändrade anslag att ingen kompensation ges för inflationen. Om justering av de totala medlen inte sker utifrån prisutvecklingen innebär det att värdet av bidraget sjunker efter hand, även om det nominellt utgår med samma belopp under flera år.

Organisationerna menar därför att om anslagen ska vara bättre anpassade till utvecklingen krävs antingen att anslagen räknas upp enligt index för att kompensera för prisutvecklingen eller att anslagen justeras efter söktrycket för varje enskilt bidrag.

4.1.6 Nivåskillnader mellan olika bidragssystem

I flera intervjuer har organisationerna varit undrande över det som uppfattas som att det betalas ut olika nivåer på bidrag beroende på vilken typ av organisation som söker bidraget. Samma verksamhet kan få olika mycket bidrag beroende på vilket bidrag organisationen sökt. Ett exempel som nämnts är om ungdomar i ett samfund ägnar sig åt idrottsverksamhet. Vilket bidrag som medges varierar betydligt om organisationen får bidraget som ungdomsorganisation, religiöst samfund eller idrottsförening. Dessa skillnader är svårförklarliga för organisationerna. Om denna typ av skillnader ska bestå önskar organisationerna tydligare motiveringar.

4.1.7 Ansökningar, återredovisningar och revision

Ansöknings- och uppföljningsprocesserna uppfattas ta mycket tid från kärnverksamheten. Flera organisationer beskriver en ökad administrativ börda. De menar att kraven på bidragsansökningar och redovisningar har ökat markant de senaste åren. T.ex. ställer myndigheter krav på effektmätning och evidens i redovisningen av verksamhets- och projektbidrag. Även ansökningar om organisationsbidrag har omfattande krav.

Organisationerna menar att de är experter på sin verksamhet och inte på att ansöka om och återrapportera bidrag. Gemensamt utformade ansökningar och återredovisningar mellan myndigheterna skulle kunna underlätta för organisationerna. I god tid innan sista ansökningsdatum för ett bidrag bör myndigheten bjuda in till en informationsträff om hur ansökan och redovisningen av bidraget går till.

Organisationerna uppfattar att det är för små skillnader i administrativa krav mellan bidrag av olika storlek. Större hänsyn borde tas till hur stort bidraget är. Lägre administrativa krav skulle kunna ställas t.ex. när det gäller återredovisningar då det är fråga om

lägre bidragsbelopp. Om det återstår bidrag efter budgetåret ska detta överskott återbetalas till den myndighet som beviljat bidraget. Vissa organisationer menar att detta överskott borde kunna behållas och i samma syfte för vilket de beviljats användas kommande år.

Organisationer uppfattar att regelverket för ansökningar och redovisningar ändras relativt ofta och med kort framförhållning. De anses vara röriga och svåra att förstå. Ibland har de även innehållit felaktigheter. Vissa organisationer har givit exempel på omfattande digitala ansökningsblanketter, där det inte funnits möjlighet att spara det som fyllts i för att kunna fortsätta med blanketten vid ett annat tillfälle. Tiden för kompletteringar av ansökningar upplevs som kort.

Kraven på organisationerna vid ansökan respektive återrapportering skiljer sig åt mellan myndigheter. En orsak till dessa skillnader kan vara att olika tydlig mål- och resultatstyrning gäller för bidragen. Ökade krav på mål- och resultatredovisningar ifrågasätts av flera organisationer, då det framför allt ger ökad administration när det gäller återrapporteringar. Det kan dock finnas fördelar även för organisationerna med dessa krav på återrapporteringar. En riksorganisation menar att kraven på redovisningar från lokalorganisationerna ger riksorganisationen en överblick över hela verksamheten. Istället för att varje organisation ska återrapportera sin verksamhet, skulle externa uppföljningar kunna göras för olika områden som alternativ till utvärderingar. Om det förekommer bemyndiganden skulle även en modell med hearingar i riksdagsutskott, t ex vart tredje år, vara ett alternativ.

Revisionskostnaderna är betydande, då varje projekt ska ha sin egen revision. Det kan även gälla projekt med relativt liten omfattning. Vissa organisationer har varit undrande kring varför det inte räcker med organisationens ordinarie årsredovisning, som har kontrollerats av en revisor. Samtidigt kan det vara ett dilemma när ett högre bidragsbelopp också medför större administrativa kostnader för revisorsgranskning.

Det uppfattas även av vissa organisationer vara alltför höga krav vad gäller revision, vilket leder till höga revisorskostnader. Andra organisationer påpekar att kraven på revision gäller vem som ska utföra den, inte på revisionen i sig. Tydligare krav på revisionens innehåll efterlyses.

4.1.8 Författningsreglering

Frågan har ställts varför vissa bidrag styrs av en förordning, medan andra inte har det. Det är inte tydligt varför det skiljer sig åt på denna punkt. Bidrag av större omfattning kan sakna förordning, medan bidrag med ett begränsat anslag har sådan reglering. Bidrag som beslutas av regeringen saknar i regel förordning. Exempel på sådana är bidrag som beslutats med anledning av flyktingsituationen samt till organisationerna Hela Sverige ska leva och Skärgårdarnas riksförbund. Det finns även andra exempel där förordning saknas. I MUCF:s regleringsbrev anslås medel, som disponeras av Kammarkollegiet, till LSU - Sveriges ungdomsorganisationer. Där anslås även medel för ungdomspolitiskt samarbete inom Barentsområdet och arbetsgruppen Joint Working Group on Youth (JWGY).

Ett motiv för en gemensam förordning för organisationsbidrag som förts fram av organisationer är att det skulle kunna innebära att beslut om organisationsbidrag kan fattas av någon annan än saksmyndigheten. Beslut om organisationsbidrag respektive verksamhets- eller projektbidrag behöver då inte fattas av samma myndighet, vilket av dessa organisationer uppfattades som önskvärt (se nedan). En gemensam förordning för organisationsbidrag skulle enligt organisationerna öka enhetligheten i regleringen av bidragen, liksom om en myndighet beslutar om alla organisationsbidrag. Ett annat mindre omfattande alternativ är att tydliggöra regeringskansliets interna strävan mot att öka enhetligheten i regleringen av bidrag. Ett stabilt regelverk är enligt organisationerna viktigt, även om det inte behöver vara exakt samma för olika bidrag.

Organisationer har önskat skriftliga tolkningar av förordningar. Det ger en tydlighet gentemot organisationerna, samtidigt som det gör att myndigheten behöver förtydliga sin tolkning internt. Detta minskar också risken för att tolkningen skiljer sig åt enskilda handläggare emellan.

4.1.9 Bidrag till paraplyorganisationer

Frågor om bidrag till paraplyorganisationer har diskuterats vid möten med de tre paraplyorganisationerna Famna, Forum och CIVOS. Dessa organisationer förhåller sig till statliga bidrag på olika

sätt. Famna söker bidrag direkt från Socialdepartementet, vilket under senare år beslutats för ett år i taget. Forum söker ett verksamhetsbidrag från Socialstyrelsen inom ramen för bidragen till vissa organisationer inom det sociala området och har också erhållit sådant bidrag de senaste åren. CIVOS har valt att inte söka statliga bidrag med hänvisning till sitt oberoende av staten.

4.1.10 Statliga och kommunala bidrag

En del organisationer har möjlighet att söka bidrag från såväl staten som landsting och/eller kommuner för sin verksamhet. Här gäller det att staten och övriga bidragsgivare ser till helheten för organisationerna. Ett exempel på bidrag som nämnts vid intervjuerna är statens stöd till kvinno- och tjejjourer, som utökats under senare år. En del kommuner har då sett möjligheten att minska sina bidrag, vilket gjort att statens satsning inte fått önskad effekt.

4.1.11 Organisationernas demokratiska uppbyggnad

Krav ställs på organisationer att de ska vara demokratiskt uppbyggda för att få bidrag från staten. Organisationer kan dock ha en för samhället och välfärden värdefull verksamhet utan att vara demokratiskt organiserade. Ett exempel är Frälsningsarmén som nekats bidrag med hänvisning till att organisationen inte anses demokratiskt uppbyggd.

4.1.12 Utbetalning av bidrag

Vissa skillnader finns i hur myndigheterna hanterar utbetalning av bidrag. Flertalet myndigheter betalar ut bidraget under januari månad efter att myndigheten beslutat om fördelning av bidraget och fått utbetalning av anslag enligt regleringsbrevet. Exempel har under intervjuer även getts på att bidrag från kommuner och landsting kan dröja flera månader in på budgetåret.

4.1.13 Öronmärkning av anslag

Det förekommer att medel öronmärks för ett särskilt ändamål. Synpunkter har kommit från vissa organisationer på att större och etablerade organisationer kan ha en fördel när det gäller att söka sådana öronmärkta medel, medan nya och mindre organisationer p.g.a. ovana att söka bidrag och begränsad administrativ kapacitet har svårare att få tillgång till dessa medel. Det har dock även framkommit andra exempel som motsäger denna uppfattning, till exempel anses Socialstyrelsens bidrag till kvinno- och tjejjourer fungera bra även för mindre organisationer. För dessa bidrag har riksdagen därtill medgivit att bemyndigande så att beslut kan fattas för längre perioder än aktuellt budgetår.

4.1.14 Kontakter med myndigheter och departement

I redovisningen från Partsgemensamt forum år 2014 konstateras att det är svårt att komma ifrån den beroendeställning civilsamhället står i på grund av behovet av extern finansiering. Det gäller oavsett om det rör sig om statsbidrag, samarbeten eller sponsring. Vissa organisationer tar upp att maktrelationen mellan myndigheter och organisationer kan försvåra ansökningsprocessen. Organisationer påpekar hur de upplever att maktrelationen mellan myndigheter som fördelar bidrag och organisationerna kan försvåra möjligheter till dialog, stöd och hjälp under ansökningsprocessen. Här behöver myndigheterna hitta nya arbetssätt, menar en del organisationer.

Någon organisation har därtill fått intrycket av att bidragsgivande myndigheten och ansvarigt departementet ibland inte alltid ger samma information. En organisation säger att de utlovats kontakter med myndigheter och departement för att ge synpunkter till dem om förordningar och bidragsprocessen. De har dock sedan inte bjudits in till någon sådan diskussion. Att så inte skett innebär enligt organisationen att departementet/myndigheter går miste om organisationens kunskaper och erfarenheter, t.ex. när det gäller att identifiera nya frågor och hur dessa kan hanteras.

4.1.15 Regler för offentlig upphandling tolkas olika

Att regelverket för offentlig upphandling tolkas olika är problematiskt för organisationer som har verksamhet med uppdragsersättning. Gränsen mellan bidrag och upphandling kan uppfattas som oklar. Att delta i offentlig upphandling kan också vara svårt för organisationerna, som ofta saknar kunskap och erfarenhet av hur sådan upphandling går till.

4.2 Myndigheternas beskrivning

Det är i de flesta fall myndigheter som beslutar om bidrag till civilsamhällets organisationer. Riksdagens beslutar genom statsbudgeten hur mycket medel som anslås till respektive myndighet utifrån regeringens förslag i budgetpropositionen. Några organisationer har i lag fått i uppgift att i myndighets ställe fatta beslut om fördelning av bidrag. Riksidrottsförbundet, SISU (Idrottsrörelsens studieförbund), Folkbildningsrådet och Svenskt Friluftsliv är exempel på detta (förordning 1999:1177, prop. 2005/06:192, förordning 2015:218, prop.2009/10:238).

Regeringen styr myndigheternas verksamhet genom:

- myndighetens instruktion,
- regeringens regleringsbrev till myndigheten, och
- eventuell bidragsförordning.

Utifrån dessa förutsättningar ger myndigheten möjlighet för organisationer att ansöka om bidrag. Myndighetens uppgift är att bedöma inkomna ansökningar och ställa dem dels i relation till varandra, dels i förhållande till tillgängliga medel och gällande villkor för att ge bidrag.

De flesta bidrag beslutas årligen i regleringsbrevet. Det innebär att myndigheten inte kan ge besked till organisationerna om sina beslut före budgetåret inleds. Det innebär en särskild arbetsbelastning för myndigheten runt årsskiftet, samtidigt som det kan förekomma förfrågningar från organisationerna om innehållet i besluten.

Bidragshanteringen är som mest intensiv när ansökningar inkommit och ska bedömas. Hur mycket resurser som krävs för denna hantering behöver inte stå i proportion till hur stort anslaget är för det aktuella bidraget. Generellt kan sägas att prövning av projektbidrag och vissa verksamhetsbidrag kan kräva mer resurser än prövning av organisationsbidrag. Myndigheternas resursbehov för prövningen styrs i hög grad av hur tydliga kriterier som finns till stöd för bedömningen av ansökningarna.

Exempel finns på bristande förutsägbarhet från Regeringskansliet när t.ex. nya bidrag introduceras med kort varsel. Det kan medföra utmaningar för både myndigheten som hanterar bidragsprocessen liksom för organisationerna att svara mot förväntningar om en viss verksamhet med kort varsel. Detta blir särskilt problematiskt när bidraget syftar till att förändra attityder, vilket kräver långsiktighet. För att bidragen ska ha effekt krävs också att bidraget har en viss storlek.

Beslut om bidrag som kan överklagas medför stora konsekvenser för myndigheterna. MUCF, som är den myndighet som hittills fått flest överklaganden, menar t.ex. att myndigheten behöver se över sin egen hantering av anslag för bidragsgivning. För att möta risken för överklaganden valde MUCF vid fördelning av bidrag för 2017 att hålla inne anslagsmedel som motsvarar nivån på ett ev. överklagande för att kunna betala ut om den klagande får rätt. Passeras ett årsskifte mellan överklagandet och att domstolen fäller avgörandet finns en risk att det anslag som hållits inne frusits och att det därför inte finns medel att betala ut om den klagande får rätt.

Även i övrigt kan möjligheten att överklaga bidragsbeslut påverka myndighetens arbete och ta mycket resurser i anspråk. Konsekvenser av om bidragsbeslut är möjliga att överklaga diskuteras ytterligare i avsnitt 9.

Flera myndigheter nämner att det finns skillnader i tolkningen av vissa begrepp som återfinns i olika bidragsförordningar. Myndigheterna menar att det finns behov av mer enhetliga tolkningar.

Någon myndighet menade att enhetligheten skulle öka om en generell bidragsförordning införs och beslut fattas på en myndighet. Inför beslut om olika bidrag kan experter anlitas av ansvarig myndighet. Sådan sakkompetens finns både på Socialstyrelsen och på Kulturrådet.

När det gäller hur kraven på organisationerna vid ansökan och återredovisningar uppfattas av organisationerna uppfattar myndigheterna att organisationerna hanterar dessa krav på ett varierande sätt då dessa skiljer sig åt när det gäller storlek, personal och administrativ kompetens. Även myndigheter påpekar att återrapporteringarna blivit mer besvärliga för organisationerna, då bidragen blivit tydligare mål- och resultatstyrda. Högre krav har t.ex. ställts på organisationer att redovisa effekter av sin verksamhet.

4.3 Statligt perspektiv

Staten har under lång tid gett stöd till det civila samhället på olika sätt, inte minst genom bidrag till organisationer. Det finns flera syften för staten att fördela dessa bidrag. En uttalad vilja finns att stärka det civila samhället i dess roll som röstbärare. Det kan också vara fråga om att organisationerna kan utföra verksamheter som staten betraktar som värdefulla och är beredd att stödja dessa med bidrag eller att sluta avtal kring.

Regeringens syn och inriktning framgår av propositionen En politik för det civila samhället (prop. 2009/10:55). Detta beskrevs i avsnittet 2.1.1.

Inriktningen av politiken är bl.a. att

- det civila samhället ska vara självständigt och starkt,
- det civila samhället ska få bättre förutsättningar att långsiktigt planera och bedriva sin verksamhet,
- dialogen mellan det offentliga och det civila samhället ska vara tydlig och stark, och
- en övervägande och växande andel av bidragen till det civila samhällets organisationer ska vara generella bidrag.

Av de statliga bidragen 2016 var 77,7 procent generella bidrag, såsom verksamhetsbidrag och organisationsbidrag. Utvecklingen av förhållandet mellan de generella bidragen av mer långsiktig karaktär och projektfinansiering av mer avgränsade insatser, visar att andelen generella bidrag generellt sett har legat på en hög nivå över tid.

Regeringens ambition är att stärka det civila samhället givet det ekonomiska läget och gällande politiska prioriteringar. Vissa anslag

med bidrag som riktas till det civila samhällets organisationer har legat på ungefär samma nivå under de senaste åren samtidigt som andra anslag har höjts. Det senare gäller t.ex. stödet till friluftorganisationer, kvinno- och tjejjourer, folkbildningen och idrotten. Därtill har nya projektbidrag införts, t.ex. för flyktingmottagande. Sammantaget har det totala beloppet för bidrag till det civila samhällets organisationer ökat från knappt 11 miljarder kronor 2013 till ca 13,7 miljarder kronor 2016.⁴

Regeringens ambition att en växande andel av bidragen till det civila samhällets organisationer ska vara generella (organisations- eller verksamhetsbidrag) har uppfyllts i varierande grad de senaste åren, men generellt sett har nivån varit hög. Enligt den senaste uppföljning som gjorts inom Regeringskansliet har andelen generella bidrag ökat från 72 procent 2014 till 77,7 procent 2016. Det bör dock noteras att 2013 var andelen generella bidrag 80 procent vilket visar att nivån sjönk något under åren 2014 och 2015.

Att bidragen till det civila samhällets organisationer ska vara långsiktiga innebär att beslut behöver fattas som binder upp anslag för en längre period än det år nu gällande budgetbeslut avser. Det sker med så kallade beställningsbemyndiganden. Det innebär att anslag är in-tecknade i kommande års budgetar, vilket ger större förutsägbarhet men kan också vara en nackdel om den ekonomiska situationen förändras.

En fråga som varken har berörts i propositionen om det civila samhället eller i den senaste budgetpropositionen, men som har betydelse främst för förutsebarheten, är vem som fattar beslut om bidraget till den enskilda organisationen. Den normala ordningen är att regeringen ger i uppdrag till en myndighet att fatta beslut om och fördela ett visst bidrag. Regeringen har dock möjlighet att själv fatta beslut om att ge bidrag till enskilda organisationer, vilket också skett i vissa fall. Dessa bidragsbeslut följer inte någon särskild författning. Det innebär att det i förväg inte är känt för det civila samhällets organisationer vilka bidrag som kan sökas för och vilka medel som står till buds. Det finns även en risk att organisationer inom ett verksamhetsområde inte känner till att det är möjligt att söka bidrag från regeringen och därmed går miste om dessa.

Samtidigt som staten vill stödja det civila samhället genom bidrag vill staten ha kontroll över att bidragen följer sitt ändamål, att de

⁴ Budgetpropositionerna för 2018 respektive 2015 utgiftsområde 17.

hanteras på ett korrekt sätt av organisationerna och att de ger avsedd effekt. Ett generellt krav på organisationerna är att de ska kunna lämna redovisning för hur bidragen använts och att organisationens ekonomiska redovisning reviderats.

I vilken utsträckning myndigheterna ställer krav på återrapportering från organisationerna i samband med ansökan varierar mellan olika bidrag. Det återspeglas t.ex. i de förordningar som styr bidragen.

5 Budgetprocessen

Innan en myndighet kan besluta om att ge en organisation bidrag måste detta föregås av en process som ger myndigheten rätt att fatta detta beslut. Här ska denna process beskrivas översiktligt.

5.1 Budgetpropositionen

Enligt 9 kap. 3 § regeringsformen beslutar riksdagen om budget för det följande budgetåret eller, om det finns särskilda skäl, för en annan budgetperiod.

Regeringen lämnar i enlighet med Budgetlagen (2011:203) inför varje budgetår en budgetproposition till riksdagen med beräkningar av statens inkomster och förslag till kommande års utgifter. Denna proposition ska lämnas till riksdagen senast den 20 september varje år. Om det blivit regeringsskifte efter ett ordinarie val kan budgetpropositionen lämnas till riksdagen senast den 15 november.

Därefter behandlas budgetpropositionen i riksdagen. Respektive utskott färdigställer förslag om anslag och därefter debatterar riksdagens kammare och beslutar om förslagen under november och december. Regeringen får riksdagens beslut om anslag under december där det även framgår för vilka ändamål anslagsmedel har tilldelats och med vilka belopp. Riksdagen fattar även beslut om särskilda villkor knutna till ett anslag, t.ex. om beställningsbemyndiganden (se vidare nedan).

Riksdagens beslut anges i en riksdagskrivelse. För att kunna se vad beslutet innehåller kan det vara nödvändigt att även studera budgetpropositionen och aktuellt utskottsbetänkande.

5.2 Regleringsbrev

Med utgångspunkt i riksdagens budgetbeslut utformar regeringen regleringsbrev till myndigheterna. Där framgår det vilka anslagsmedel som tilldelas och vilka villkor som gäller för medlen samt eventuella återrapporteringskrav och finansiella krediter mm. Regeringen kan också lägga till särskilda villkor till myndigheten. Regeringen fattar i regel beslut om regleringsbreven i slutet av december.

5.3 Myndighetens beslut

Det är först när myndigheten fått regleringsbrevet som den vet hur mycket anslag den kan fördela i bidrag till olika ändamål. Beslut om fördelning av bidrag kan därför inte fattas innan myndigheten fått regleringsbrevet. Medel kan sedan inte betalas ut förrän det aktuella budgetåret inletts, dvs. efter årsskiftet.

6 Möjligheter att besluta om bidrag för mer än ett år

6.1 Beställningsbemyndiganden

Riksdagen anvisar anslag för ett år i taget och regeringen tilldelar i sin tur myndigheterna anslag för samma tidsperiod. För att regeringen och i förlängningen myndigheterna ska kunna bedriva verksamhet med längre perspektiv än det aktuella budgetåret finns regler om beställningsbemyndiganden (i fortsättningen benämnda bemyndiganden), som reglerar regeringens respektive myndigheternas befogenheter att göra ekonomiska åtaganden som medför behov av anslag under kommande år. Regeringen ska när den i budgetpropositionen begär ett sådant bemyndigande ange under vilka år det ekonomiska åtagandet beräknas medföra utgifter.

Utgångspunkten är att regeringen inte utan riksdagens medgivande får ta upp lån eller ingå andra ekonomiska åtaganden för staten (9 kap 8 § regeringsformen). Det måste således finnas ett bemyndigande från riksdagen för att binda upp framtida anslag. Ett bemyndigande kan ses som ett löfte om att riksdagen kommer att anvisa nödvändiga anslagsmedel i framtiden.

I 6 kap. 1 och 2 §§ budgetlagen (2011:203) regleras vilka åtaganden regeringen kan göra utifrån riksdagens beslut för senare budgetår än det budgeten avser.

Riksdagen kan fatta beslut om bemyndiganden i enlighet med regeringens förslag i budgetpropositionen. Riksdagen kan även fatta beslut om bemyndiganden i med vår- och höständeringsbudgeten.

Inom ramen för riksdagens beslut kan regeringen lämna bemyndiganden vidare till myndigheterna. Detta ger myndigheterna möjlighet att göra åtaganden som ska finansieras med anslag under kommande år. Detta kan ske i regleringsbrev.

Eftersom bemyndigandet är knutet till ett anslag kan bemyndigandets ändamål aldrig vara vidare än anslaget ändamål. Förslag om ett beställningsbemyndigande ska rymmas inom de anslagsnivåer som riksdagen och regeringen har beräknat för det specifika ändamålet.

Av 6 kap. 1 § budgetlagen framgår att regeringen för det ändamål och intill det belopp som riksdagen beslutat för budgetåret får beställa varor samt besluta om bidrag, ersättningar, lån eller liknande som medför utgifter under senare budgetår än det år budgeten avser. Ett undantag från detta finns. Regeringen får utan särskilt bemyndigande göra ekonomiska åtaganden för staten för tiden efter innevarande budgetår om dessa uppgår till högst tio procent av ett anvisat anslag, dock högst tio miljoner kronor.

Bemyndigandet är ettårigt. Det betyder att myndigheten genom ett bemyndigande under det år statsbudgeten gäller kan ingå åtaganden för de år bemyndigandet omfattar. Ett nytt bemyndigande behövs om nya åtaganden ska göras efter det aktuella budgetåret.

Myndigheter har vissa möjligheter att besluta om åtaganden som ska infrias med anslagsmedel kommande år utan att riksdagen beslutat om särskilt beställningsbemyndigande. I 17 § andra stycket anslagsförordningen (2011:223) ges myndigheterna under vissa förutsättningar möjlighet att besluta om bidrag, ersättningar, lån eller liknande som medför utgifter under följande budgetår. Detta gäller om riksdagen inte har beslutat om ett bemyndigande för anslaget. Det finns också en begränsning, som anger att de totala åtagandena på samtliga anslagsposter och delposter under ett anslag på statens budget får uppgå till högst 10 miljoner kronor (begränsningsregeln) och som mest 10 procent av tilldelat anslag. Om myndigheten disponerar flera anslagsposter eller delposter kan myndigheten fritt fördela sin andel av begränsningsregeln mellan posterna. Det totala åtagandet får dock aldrig överstiga 10 miljoner kronor eller 10 procent av tilldelat anslag. Använder en myndighet denna möjlighet till bemyndigande kommer de bidrag myndigheten utlovat tas från kommande års anslag. Myndigheten kommer då att ha motsvarande lägre anslag att fördela det år åtagandet ska infrias. Det bidrag som kan beslutas för kommande år blir därför mindre när bemyndigande enligt undantagsregeln används. Myndigheten ska redovisa sina beställningsbemyndiganden i årsredovisningen när det

gäller bemyndiganden som beviljats av riksdagen. Använder sig en myndighet av undantagsregeln och beslutar om åtaganden efter innevarande budgetår ska detta framgå av not till anslagsredovisningen i årsredovisningen.

6.1.1 Mer om regler kring bemyndiganden

I Ekonomistyrningsverkets föreskrifter till anslagsförordningen (2011:203) finns närmare anvisningar för hur bemyndiganden ska hanteras. Där framgår följande.

Bemyndigandet från riksdagen och som regeringen ger vidare till myndigheten i regleringsbrevet anger det högsta belopp som myndighetens samtliga åtaganden för ett visst ändamål får uppgå till i slutet av budgetåret. Med åtagande avses i detta sammanhang ett avtal eller en utfästelse som är bindande och som leder till framtida utgifter, vilka ska finansieras med anslag. En utfästelse om ett bidrag är bindande om en handling blivit överlämnad till mottagaren eller om andra omständigheter visar att utfästelsen är avsedd att vara känd.

Utestående åtaganden vid årets slut utgörs av ingående åtaganden som har gjorts tidigare budgetår tillsammans med nya åtaganden som gjorts under året och som medför utgifter under ett följande budgetår. Åtaganden från tidigare år som infriats under året ska dras ifrån totala utestående åtaganden. Infriandet sker då utgiften som åtagandet ger upphov till redovisas mot anslaget.

Bemyndigandet avser ett budgetår. I förekommande fall måste därför ett nytt bemyndigande finnas inför varje år om nya åtaganden ska ingås. Om myndigheten inte har för avsikt att göra nya åtaganden behöver dock inte ett nytt bemyndigande tilldelas. Den undantagsregel som nämnts ovan, att en myndighet kan ingå åtaganden på som högst 10 procent av anslaget, dock som mest med 10 miljoner kronor, behandlas också i anslagsförordningen. Om en myndighet har tilldelats ett bemyndigande ska dock samtliga åtaganden för det avsedda ändamålet redovisas mot bemyndigandet, varför undantagsregeln inte kan tillämpas.

6.1.2 Befintliga bemyndiganden

Nedanstående tabell redovisar bemyndiganden som helt eller delvis avser bidrag till det civila samhällets organisationer. Utgångspunkten har varit Årsredovisning för staten 2015 bilaga 2. Där redovisas alla bemyndiganden riksdagen fattat beslut om för det året. Riksdagens beslut varierar när det gäller hur långt in i framtiden regeringen ges ett bemyndigande att fatta beslut om åtaganden för staten. Regeringen ger i flertalet fall i sin tur bemyndigandet vidare till myndigheter som har att fatta beslut om bidrag för berörda anslag.

Utifrån förteckningen över bemyndiganden i Årsredovisningen för staten 2015 har en bedömning gjorts av om anslaget helt eller delvis går till det civila samhällets organisationer. Om det är delvis kommenteras detta i tabellen. Uppgifterna har kompletterats med vilken myndighet som har i uppgift att besluta utifrån bemyndigandet.

Tabell 6.1 Bemyndiganden i anslag till det civila samhällets organisationer

Bemyndiganden redovisade i Årsredovisning för staten 2015 eller budgetpropositionerna för åren 2015–2017.

U o	Anslag	Beslutande myndighet	Bemyndigande 2015, tkr	Kommentar
1	6:6 Stöd till politiska partier	Partibidragsnämnden/ Riksdagen	171 200	
6	2:4 Krisberedskap	MSB	712 000	Del av anslaget kan gå till frivilliga försvarsorganisationer
9	4:7 Bidrag till utveckling av socialt arbete	Socialstyrelsen	50 400	Delvis CS. Inget bemyndigande i bp för 2017.
13	3:1 Särskilda jämställdhetsåtgärder	Socialstyrelsen	27 239	
17	1:5 Stöd till icke-statliga kulturlokaler	Boverket	9 000	
17	1:6 Bidrag till regional kulturverksamhet	Kulturrådet	40 000	Till landsting, men kan även gå till CS.
17	2:2 Bidrag till vissa teater-, dans- och musikändamål	Kulturrådet	137 000	Delvis till CS.
17	3:1 Bidrag till litteratur och kulturtidskrifter	Kulturrådet	25 000	Kan vara CS, men flest andra.
17	12:2 Bidrag till nationell och internationell ungdomsverksamhet	MUCF	100 000	
17	13:2 Bidrag till allmänna samlingslokaler	Boverket	32 000	
17	13:3 Bidrag till kvinnors organisering	MUCF	29 000	
17	13:5 Bidrag till riksdagspartiers kvinnoorganisationer	Partibidragsnämnden/ Riksdagen	15 000	
23	1:18 Åtgärder för landsbygdens miljö och struktur	Länsstyrelsen, Jordbruksverket, Skogsstyrelsen	13 306 115	Anslaget avser finansiering av EU-program (i huvudsak Landsbygdsprogrammet)

23	1:19 Från EU-budgeten finansierade åtgärder för landsbygdens miljö och struktur	Länsstyrelsen, Jordbruksverket, Skogsstyrelsen	9 681 705	Anslaget avser finansiering av EU-program (i huvudsak Landsbygdsprogrammet)
----	---	--	-----------	---

Källor: Skr. 2015/16:101 bilaga 2, Årsredovisning för staten 2015. Budgetpropositionerna för år 2015, 2016 respektive 2017. Egna kompletteringar av myndigheter

6.2 Andra sätt att besluta om bidrag för flera år

Det har övervägts om det finns andra sätt att besluta om bidrag för flera år än att använda beställningsbemyndigande. Det första alternativet är att myndigheten fattar beslut för år 1 och samtidigt uttalar en avsikt att ge organisationen bidrag även år 2, under förutsättning att erforderligt anslag då beviljas myndigheten. Myndigheten har i detta fall inte fått något bemyndigande för att besluta om bidrag för år 2. Om detta tillvägagångssätt används agerar myndigheten som om ett bemyndigande fanns. Det blir dock fråga om ett omvänt förhållande till hur budgetprocessen är reglerad. Myndigheten kan inte garantera bidrag utan riksdagens beslut. Varken myndigheten eller än mindre den sökande organisationen har möjlighet att bedöma sannolikheten för att medel kommer att anslås även för nästkommande år. Det ger därför en låg grad av förutsebarhet för organisationerna.

Till det kan läggas att om den situationen skulle uppkomma att anslag ges, men med ett lägre belopp än föregående år, finns en risk att detta anslag inte räcker till för de bidrag myndigheten (utan täckning) sagt sig ha för avsikt att betala ut. Det uppstår då en problematisk situation för myndigheten att infria de avsiktsförklaringar som givits.

Detta sätt att utlova kommande bidrag har tidigare använts av vissa myndigheter, men har sedan några år tillbaka inte längre tillämpats. Då myndigheten inte har ett bemyndigande i sitt regleringsbrev har den inte heller möjlighet att ge utfästelser för tiden efter närmast kommande budgetår. Enda möjligheten för myndigheten att ge utfästelser utan att ha ett bemyndigande från riksdagen är att utnyttja undantagsregeln i anslagsförordningen, där myndigheten kan besluta om högst 10 procent av anslaget upp till 10 mkr som åtagande för år efter det aktuella budgetåret.

Ett annat alternativ som övervägts är att de belopp som beslutas och betalas ut år 1 ska motsvara bidraget för två år. En sådan hantering förutsätter då att beslut fattas för ungefär hälften av bidragsberättigade organisationer/anslaget respektive år. Enligt 11 § anslagsförordningen (2011:223) ska utbetalning av bidrag från anslag göras i nära anslutning till att anslaget ska användas av mottagaren. I Ekonomistyrningsverkets allmänna råd till denna paragraf anges att ett bidrag som betalas ut i förväg för att finansiera fortlöpande verksamhet inte bör betalas ut som ett engångsbelopp. I stället bör bidraget betalas löpande under den tid som verksamheten planeras pågå. En lämplig utbetalningsplan kan i sådana fall vara att betala ut bidrag i början av varje kvartal. Avstämning bör göras med mottagaren för att säkerställa att bidraget har använts enligt plan. Detta bör göras minst en gång per år, inför årets sista utbetalning. Vid väsentliga förseningar eller andra avvikelser bör utbetalningen av nya medel anpassas till genomförandet. 11 § anslagsförordningen innebär att det inte är tillåtet att göra engångsutbetalningar som motsvarar bidrag för två år.

När regeringen fattar beslut om bidrag kan den uttala sin avsikt att även betala ut bidrag kommande år. Bemyndigande finns inte alltid i dessa fall. I avsnitt 7 beskrivs dessa bidrag närmare.

7 Exempel på bidrag som beslutas för flera år

7.1 Inledning

Regeringskansliets interdepartementala arbetsgrupp för civilsamhällsfrågor genomför varje år en uppföljning med alla departement. Där lämnar departementen in uppgifter bl.a. om bidrag som fördelas till det civila samhällets organisationer. I enkäten ställs bl.a. frågan om det finns möjlighet att fördela respektive bidrag i två år eller mer.

Departementen ger i enkäten följande exempel på detta:

1. Bidrag där det finns ett beställningsbemyndigande
2. Regeringen har beslutat om ett bidrag för budgetåret med en icke bindande avsikt att fördela bidrag efterföljande år under förutsättning att riksdagen beviljar anslag i enlighet med regeringens förslag.
3. Bidrag från EU-program
4. Övriga bidrag

7.2 Bidrag där det finns ett beställningsbemyndigande

Riksdagen beslutade för budgetåret 2016 om beställningsbemyndigande för sjutton anslag som helt eller delvis fördelas till det civila samhällets organisationer. Dessa anslag framgår av tabell 6.1 ovan. Riksdagen bemyndigar i dessa fall regeringen att fatta beslut som medför behov av medel för ett eller flera år efter det aktuella

budgetåret.⁵ Regeringen kan i sin tur bemyndiga myndigheter att fatta beslut i enlighet med riksdagens bemyndigande. Exempel på bidrag till det civila samhällets organisationer där det finns bemyndiganden är:

1. stöd till politiska partier,
2. bidrag till riksdagspartiernas kvinnoorganisationer,
3. särskilda jämställdhetsåtgärder,
4. stöd till allmänna respektive icke-statliga kulturlokaler,
5. bidrag till kvinnors organisering,
6. bidrag till folkbildningen (tolkutbildning), och
7. bidrag till nationell och internationell ungdomsverksamhet.

Riksdagen har således beslutat om beställningsbemyndigande för organisationsbidragen till kvinnors organisering och till barn- och ungdomsorganisationer. Beslut om dessa bidrag fattas av Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällsfrågor, MUCF. Bemyndigandena gäller för utgifter som infaller ytterligare ett år efter det år budgetpropositionen avser. I beslutet om budgetpropositionen för 2017 ger således riksdagen ett bemyndigande för 2018 för dessa bidrag. MUCF skulle med detta bemyndigande kunna fatta beslut om bidrag för 2017 och 2018 när regleringsbrevet för 2017 är beslutat. Myndigheten har dock valt att besluta om kommande års bidrag i enlighet med bemyndigandet i början på december istället för runt budgetårsskiftet som skulle vara fallet om inget bemyndigande medgivits.

Ytterligare ett exempel när bemyndigande används är bidrag till kvinno- och tjejjourer. Beslut om detta bidrag fattas av Socialstyrelsen. I förordningen (2015:454) om statsbidrag till kvinno- och tjejjourer som styr detta bidrag anges att beslut om bidrag kan avse en tidsperiod om två år. Om det finns skäl för det

⁵ Undantag är stöden till politiska partier och till riksdagspartiernas kvinnoorganisationer, där beslut om dessa bidrag fattas av Partibidragsnämnden i riksdagen.

kan ett beslut om bidrag i stället avse ett år. (11 §) Bemyndigande för att Socialstyrelsen ska kunna fatta beslut för två år finns i regleringsbrev för anslag 3:1 Särskilda jämställdhetsåtgärder inom utgiftsområde 13. Socialstyrelsen fattar också beslut för två år med stöd i bemyndigandet. Beslut om bidrag har fattats i början av januari 2017 för både 2017 och 2018.

7.3 Bidrag som myndigheter beslutar om och där bedömningen av ansökan görs för mer än ett år

Som ovan beskrivet kan myndigheter inte, besluta om bidrag för en längre period än innevarande budgetår utan att ha ett bemyndigande för aktuellt anslag. Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) fördelar såväl organisations- och verksamhetsbidrag som uppdragsersättning till organisationer i civilsamhället. Vid fördelning av uppdragsersättning använder myndigheten fleråriga processer. Även om det då inte handlar om bidrag kan processen vara av intresse som exempel på hur fördelning kan ske i en flerårig cykel.

MSB:s fördelning handlar om uppdragsersättning dels till frivilliga försvarsorganisationer för uppdrag som stärker samhällets samlade krisberedskap⁶, dels till ideella organisationer för uppdrag som stärker den enskildes krisberedskap. Så långt det är möjligt har myndigheten eftersträvat långsiktighet och minskad administration, vilket är i linje med riksdagens vilja, och därför gjort flera delar av fördelningsprocesserna fleråriga. Det gäller inriktning för medlens användning, ansökan om medel, registrering och beredning. Däremot sker fördelningen, besluten om medel och kommunikationen om beslutade medel på årsbasis.

Processen inleds med att myndigheten tar fram inriktning för vad medlen ska användas till och vilka syften som ska främjas. Utifrån inriktningen sker utlysning, där behöriga organisationer bjuds in att lämna ansökningar. För fördelning av medel till de frivilliga försvarsorganisationerna kan ansökan omfatta hela perioden på tre år, men kan också avse del av denna period. När ansökningarna kommit in registreras dessa samt bereds för att fastställa om de är kompletta och uppfyller sökkriterierna. Beslut fattas dock enbart för

⁶ Förordning (1994:524) om frivillig försvarsverksamhet. I bilaga till förordningen anges vilka ideella organisationer som räknas som frivilliga försvarsorganisationer. De är i dag 18 stycken.

ett år i taget utifrån tilldelade medel i regleringsbrevet. I det beslutet anges inte vad myndigheten avser att fatta för beslut kommande år. Organisationerna vet att myndigheten eftersträvar långsiktighet och har som ambition att undvika alltför kraftiga svängningar under respektive flerårscykel, om inte sådana är välmotiverade. Denna långsiktiga inställning är generell och omfattar inga löften över flera år eller kommunikation om kommande års medel. Fördelning av medel till gruppen ideella organisationer sker på liknande sätt fast omfattar fyraåriga cykler.

För organisationerna innebär detta att de inte behöver skicka in en ansökan varje år, utan kommande beslut under tre- respektive fyraårsperioden fattas utifrån den ursprungliga ansökan, med möjlighet till uppdateringar och eventuella kompletteringar i det aktuella årets fördelningsprocess. MSB bjuder även in berörda organisationer till flera dialogmöten för att diskutera inriktning, prioriteringar etc.

MSB fördelar också årligen organisationsstöd till de frivilliga försvarsorganisationerna. Detta stöd består av organisationsbidrag och verksamhetsbidrag. Stödet fördelas utifrån en fördelningsmodell med särskilda ingångsvärden, som MSB tagit fram tillsammans med Försvarsmakten. Ingen ansökan behövs.

7.4 EU-medel

Det kan även vara aktuellt för det civila samhällets organisationer att söka bidrag från något EU-program. Ett exempel på ett sådant program är Landsbygdsprogrammet. Dessa program finansieras till viss del av medel från EU och till viss del av Sverige genom så kallad medfinansiering. Anslagen för medfinansiering har bemyndiganden. Regelverket för EU-programmen skiljer sig i väsentliga avseenden från vad som gäller för de bidrag som beslutats om i Sverige. EU-programmen har relativt långa programperioder, vilket innebär att beslut kan fattas som avser flera år. Utbetalning sker dock först i efterskott.

7.5 Övriga bidrag

7.5.1 Allmänna arvsfonden

Bidrag till civilsamhällets organisationer kan fördelas ur Allmänna arvsfonden efter beslut i Arvsfondsdelegationen. Bidrag kan gå till ideella föreningar och andra icke-vinstdrivande organisationer, som vill pröva nya idéer för att utveckla verksamheter för barn, ungdomar och personer med funktionsnedsättning på deras egna villkor.

Bidragen från Allmänna arvsfonden kan antingen vara projektstöd eller lokalstöd. Genom att projektstöden ska gå till att utveckla verksamheter eller metoder, kan projektstöd inte gå till organisationernas löpande verksamhet.

Förutsättningarna ser olika ut för beslut om bidrag från Allmänna arvsfonden och för beslut om bidrag som finansieras via statsbudgeten. När finansiering sker via statsbudgeten är förutsättningen att riksdagen beslutar om det anslag från vilket bidraget ska tas. Allmänna arvsfondens medel disponeras av Arvsfondsdelegationen och är därmed inte beroende av riksdagsbeslut. Det ger en större flexibilitet för Arvsfondsdelegationen i vilka rutiner som gäller kring ansökan, beslut och återrapportering.

Hittills har beslut för projektstöd fattas för ett år i taget under maximalt tre år. Ansökan har skickats in varje år inför varje beslut. Redovisningar av ekonomi och verksamhet har också efterfrågats varje år. En ny modell för ansökan om medel har införts. Den innebär att Arvsfondsdelegationen fattar beslut för tre år. År 2 och 3 behövs inga ansökningar från organisationerna och inga beslut i delegationen, utan besluten ersätts med ett godkännande från enhetschefen på Kammarkollegiet. Innan godkännandet ges kontrollerar handläggare att projektet håller god kvalitet och löper på enligt plan.

För organisationerna ger den nya modellen en större möjlighet till långsiktig planering med treårsbeslut. T.ex. kan personal anställas för tre år istället för ett år. I den nya modellen ska en budget lämnas för det närmaste året och en prognos för kommande år.

Handläggarna på Kammarkollegiet tillämpar vad som kan kallas ”aktiv handläggning”. Det beskrivs som att myndigheten har

regelbundna kontakter med mottagarna där handläggarna kan ge råd och inte bara fungerar som kontrollanter.

7.6 Sammanfattande iakttagelser

De exempel på beslut om bidrag för mer än ett år som beskrivs ovan är:

1. Bidrag där det finns ett beställningsbemyndigande
2. Regeringen har beslutat om ett bidrag för budgetåret med en icke bindande avsikt att fördela bidrag efterföljande år under förutsättning att riksdagen beviljar anslag i enlighet med regeringens förslag.
3. Bidrag från EU-program (t.ex. Landsbygdsprogrammet)
4. Övriga bidrag (Allmänna arvsfonden)

Utredningens uppdrag är att öka långsiktighet och förutsebarhet för bidrag som finansieras ur statsbudgeten. Det innebär att bidragen från Allmänna arvsfonden inte ingår i utredningen. De erfarenheter som gjorts vid fördelning av bidragen från Allmänna arvsfonden kan dock vara av intresse även vid fördelning av bidrag ur statsbudgeten.

Fokus i uppdraget är alltså att ge förslag på hur bidrag till det civila samhällets organisationer kan bli mer långsiktiga och förutsebara. Baserat på det som redovisas ovan är det enbart de bidrag som ges med anslag som har beställningsbemyndigande som uppfyller kravet som kan ställs på hur anslag ska hanteras i budgetprocessen. Bidrag av EU-medel medfinansieras av anslag som har bemyndigande.

Beslut om bidrag för mer än ett år utan att ha bemyndigande eller utan att utnyttja bemyndigande enligt undantagsregeln (se avsnitt 6.1) följer inte regleringen av budgetprocessen i budgetlagen och anslagsförordningen. Detta är därför inget alternativ för att få ökad långsiktighet.

8 Myndigheters dialog med det civila samhällets organisationer

8.1 Myndigheter som fattar beslut om bidrag för flera år

Bland de myndigheter utredningen intervjuat fattar fyra myndigheter beslut om bidrag till det civila samhällets organisationer där beslutet avser bidrag för längre tid än innevarande budgetår. Myndigheterna är MUCF, Socialstyrelsen, Kulturrådet och Arvsfondsdelegationen. De tre förstnämnda myndigheterna ansvarar för bidrag som har anslag med bemyndigande.

MUCF har på flera sätt kontakt med de organisationer som är aktuella för att söka och få bidrag. Myndigheten har träffar med bidragsmottagare, både före ansökan och efter beslut. När det gäller ansökningsformulär har MUCF samråd med organisationer för att få synpunkter på utformningen av ansökningsformuläret. Myndigheten genomför regelbundna enkäter riktade till alla som sökt bidrag, dvs. till både de som fått bifall respektive avslag på ansökan. Myndigheten besöker projekt som stöds med bidrag.

MUCF anordnar också konferenser och möten där det civila samhällets organisationer kan delta. Andra forum där MUCF möter organisationer från det civila samhället är, Partsgemensamt forum (PGF) som syftar till en dialog mellan regeringen och organisationer inom det civila samhället. Vidare har MUCF ett insynsråd. I rådet ingår bl.a. representanter för civilsamhället.

Socialstyrelsen har för vissa bidrag, som de till handikapporganisationer respektive sociala organisationer, referensgrupper med representanter från de organisationer som kan vara bidragsmottagare. Detta regleras i de förordningar som styr bidragen. Handläggarna fångar också upp synpunkter under hand i

kontakterna med organisationerna. I formulären för åiterrapportering finns fritextrutor, där organisationerna kan lämna synpunkter. Socialstyrelsen har även genomfört en intressentundersökning för att få synpunkter från bidragsmottagarna.

Bidrag från Allmänna arvsfonden fördelas av Arvsfondsdelegationen. Under 2016 har delegationen infört en ny treårsmodell för fördelning av bidrag. Den nya modellen testades på åtta eller nio organisationer, som också skrev ner sina synpunkter i remissvar. Den nya modellen betyder att beslut om bidrag fattas för tre år. Projekten kontrolleras av handläggare på Kammarkollegiet så att de håller god kvalitet och att utbetalning kan ske årligen. Arvsfondsdelegationen samlar erfarenheter från genomförda projekt och sprider kunskap om dessa. Det sker t.ex. genom att externa utvärderingar beställs inom särskilda bidragsområden. Dessa utvärderingar följs sedan upp med seminarier där organisationer och andra intresserade bjuds in.

8.2 Myndighet som inte fattar fleråriga beslut

8.2.1 Folkhälsomyndigheten

Folkhälsomyndigheten fattar sina beslut om bidrag till organisationer årligen direkt efter att myndighetens regleringsbrev trätt i kraft. Dialogen sker dels i de löpande kontakterna med organisationerna, dels ordnar myndigheten regelbundna möten med bidragsmottagarna.

8.3 Organisationernas syn

Organisationerna är måna om en god dialog med myndigheterna. Det gäller såväl under ansöknings- och återredovisningsfasen som i mer övergripande frågor. När det gäller kontakter kring den egna organisationens bidrag är det naturligt att kontakten sker med beslutande myndighet. I mer övergripande frågor kan det vara lämpligt att fler berörda aktörer träffas för att föra fram frågor och synpunkter, t.ex. beslutande myndighet, ansvarigt departement eller Partsgemensamt forum. Representationen från civila samhället kan

ske av organisationen själv eller via en paraplyorganisation. Flera organisationer som intervjuats önskar en utökad dialog i förhållande till myndigheter och departement. I intervjun med Svenskt Friluftsliv, som fattar beslut om bidragsfördelning i myndighets ställe (prop.2009/10:238), framhålls att medlemsorganisationerna varit delaktiga när modellen för fördelning av bidrag tagits fram. Detta ger en större förståelse för de bidragsbeslut som sedan fattas. Svenskt Friluftsliv menar att detta är något myndigheter kan lära sig av, nämligen att om ansökande organisationer blir involverade i utformningen av fördelningsmodellen har de lättare att förstå besluten om bidrag till de enskilda organisationerna.

I några fall har framförts att tolkningen av förordningar kan variera på samma myndighet. Det blir då besvärligt för organisationerna att veta vad som gäller t.ex. i fråga om de villkor som i aktuell förordning ställs för att en organisation ska kunna få bidrag. Skriftliga tolkningar av förordningarna från myndigheterna är därför önskvärda anser organisationerna. Dessa gör det nödvändigt för myndigheten att enas kring hur förordningen ska tolkas.

8.4 Sammanfattande iakttagelser

Det finns både likheter och skillnader i myndigheternas dialog med det civila samhällets organisationer. De mest omfattande kontakterna under ansökningsprocessen har MUCF. Myndigheten har samråd om ansökningsformulär och träffar med bidragsmottagare både före och efter beslut. De har löpande kontakter, besök hos projekt och regelbundna enkäter till alla som sökt bidrag.

Socialstyrelsen, Arvsfondsdelegationen och Folkhälsomyndigheten använder sig av vissa av de moment som MUCF använder.

De externa utvärderingar som sker på initiativ av Kammarkollegiets Arvsfondsdelegationsenhet kan också framhållas. I dessa kan framgångsfaktorer fångas upp, liksom hinder för verksamheter som får bidrag.

9 Konsekvenser om bidragsbeslut är överklagbara

I en dom från Högsta förvaltningsdomstolen (HFD) 2016 (HFD 2016 ref. 49) har domstolen tagit ställning till om ett beslut enligt förordningen (2008:63) om statsbidrag till organisationer bildade på etnisk grund att inte bevilja organisationsbidrag till en organisation ska få överklagas till domstol. I förordningen anges att beslut om dessa bidrag inte får överklagas (16 §). HFD kom dock fram till att beslutet att inte bevilja statsbidrag enligt förordningen innefattar en prövning av en civil rättighet enligt artikel 6.1 i Europakonventionen och därmed ändå ska kunna bli föremål för domstolsprövning.

HFD konstaterade att det finns ett stort antal förordningar om statligt stöd för olika ändamål och att de flesta av dessa förordningar innehåller ett överklagandeförbud. HFD uttalade vidare att vid bedömningen av om beslut enligt förordningar av nu aktuellt slag är överklagbara måste hänsyn tas till att stöden är av olika karaktär och att kriterierna för att lämna bidrag inte är utformade enligt enhetliga principer. Det innebär enligt HFD att en generell bedömning av överklagbarheten inte låter sig göras utan frågan måste avgöras för varje förordning för sig. Det förhållandet att bidrag lämnas enbart i mån av tillgång på medel talar enligt HFD:s mening med styrka för att det inte finns en rätt för sökandena att erhålla bidrag. Detta blir särskilt tydligt i de fall myndigheten löpande delar ut bidrag så länge medlen räcker. Om emellertid de anslagna medlen enligt föreskrift eller väl etablerad myndighetspraxis fördelas mellan samtliga sökande som uppfyller förutsättningarna för bidrag har det enligt HFD mindre betydelse för bedömningen av överklagbarheten att tillgången på medel är begränsad. Begränsningen påverkar i sådant fall endast bidragets storlek. HFD uttalade vidare att såväl Europadomstolen som HFD i tidigare avgöranden har lagt stor vikt

vid om prövningen av ansökningarna om bidrag grundats på tydligt fastställda kriterier eller om den beslutande myndigheten haft ett betydande utrymme för en skönsässig bedömning vid beslut om fördelning av medlen.

HFD uttalade när det gällde det aktuella målet följande. I 4 § förordningen om statsbidrag till organisationer bildade på etnisk grund anges ett antal villkor som ska vara uppfyllda för att en organisation ska kunna beviljas bidrag. Det innebär att rätten för en organisation att erhålla bidrag är reglerad i författning efter fastställda kriterier. Det framgick av handlingarna att den beslutande myndigheten sedan flera år tillämpade en ordning enligt vilken de medel som anslagits för ett visst år fördelades mellan de organisationer som uppfyllde kraven i 4 §. Även om det anges i förordningen att bidrag får lämnas i mån av tillgång på medel får således de organisationer som uppfyller kraven anses ha rätt till bidrag av viss storlek. Förbundet hade fått avslag på sin ansökan om organisationsbidrag. Mot bakgrund av det ovan anförda ansåg HFD att beslutet innefattar en prövning av en civil rättighet och därmed ska kunna bli föremål för domstolsprövning.

Det kan även nämnas att i ett tidigare fall har Kammarrätten i Stockholm av samma skäl funnit att ett beslut att avslå en ansökan om organisationsbidrag till en barn- och ungdomsorganisation enligt förordningen (2011:65) om statsbidrag till barn- och ungdomsorganisationer ska vara överklagbart (dom meddelad den 26 maj 2015 i mål 4527-14). Även denna förordning innehåller ett överklagandeförbud som åsidosattes. HFD meddelade inte prövningstillstånd, varför kammarrättens dom står fast.

I flertalet förordningar som styr bidragsgivningen till det civila samhällets organisationer finns en motsvarande regel att bidragsbeslut inte får överklagas. Det blir därför en viktig fråga att bedöma hur HFD:s dom ska tolkas och vilka följder den får för överklagbarheten av bidragsförordningar med överklagandeförbud. Detta ligger dock utanför utredningens uppdrag. I detta avsnitt diskuteras vilka konsekvenser det kan få för berörda om bidragsbeslut är överklagbara.

Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor (MUCF) har gått igenom tillämpningen av överklagandebestämmelserna i sina statsbidragsförordningar utifrån HFD:s dom.⁷

⁷ Presentation vid seminarium 2016-10-19.

9.1 Konsekvenser för beslutande myndigheter

För beslutande myndighet får det flera konsekvenser om bidragsbesluten är möjliga att överklaga. Som redovisats ovan har MUCF beslutat om bidrag i två fall, där beslutet överklagats. Domarna har i dessa fall gett den överklagande organisationen rätt i att de kan överklaga myndighetens beslut. MUCF har därför haft anledning att överväga vad domarna betyder för myndighetens del. MUCF har konstaterat att myndighetens interna rutiner behöver ses över samt att besvärshänvisningar och information behöver finnas i besluten. Arbetsituationen förändras för myndigheten, vilket kan vara en anledning att se över resursåtgången för bidragshandlingen. Vidare behöver tidplaner ses över för ansökan, beslut om avslag/avvisning respektive bifall samt för överklaganden. Överklaganden kan även få ekonomiska konsekvenser. När en myndighet fattar beslut om ett särskilt bidrag sker det efter myndighetens regleringsbrev trätt ikraft. Myndigheten fattar i regel beslut om bidrag för hela det anslag som myndigheten tilldelats.

Kommer det efter myndighetens beslut in överklagande från en organisation som fått avslag på sin ansökan eller ett lägre belopp än vad den sökt och organisationen får rätt i sitt överklagande, har myndigheten inga medel kvar att fördela enligt domstolens beslut. Det kan då bli problem för myndigheten att betala ut det bidrag som organisationen enligt domstolen har rätt till. För att lösa detta finns tre tänkbara vägar. Två av dessa möjliga vägar är följande:

- Myndigheten håller inne en del av anslaget för eventuella överklaganden.
- Myndigheten kan använda sin anslagskredit. För att kunna hantera överklaganden från organisationer krävs resurser på myndigheten.

En tredje väg är den handläggning som MUCF infört. MUCF har med anledning av domen i Högsta förvaltningsdomstolen ändrat sin hantering av beslut för organisationsbidrag till barn- och ungdomsorganisationer respektive kvinnors organisering. Först fattas de beslut som innebär avslag för den sökande. Tid för överklagande börjar då löpa och när denna löpt ut vet myndigheten om det finns något överklagande och i så fall hur många de är och

vilka belopp som dessa avser. Myndigheten kan när den sedan fattar beslut om bidrag ta hänsyn till de överklaganden som gjorts, så att medel kan reserveras för det fall att överklagandena vinner gehör i domstolarna.

9.2 Konsekvenser för organisationer

Flera olika konsekvenser kan identifieras för organisationerna om beslut om bidrag går att överklaga. Å ena sidan ges för de organisationer som får avslag på sin ansökan eller får ett lägre belopp än förväntat möjlighet att få sitt ärende prövat i en högre instans. Det kan leda till att myndighetens beslut ändras. Å andra sidan kan det för de organisationer som får bifall på sin ansökan innebära att det belopp som erhålls blir lägre än vad det skulle blivit om det inte fanns en möjlighet att överklaga besluten. Möjligheten att överklaga kan innebära att bidragsmedel behöver hållas inne i väntan på domstolens avgörande. Vidare blir det oklart hur stort det slutliga bidraget blir, då de medel som hålls inne vid en första fördelning kan fördelas om överklagandena inte vinner gehör i domstol. Det skapar en osäkerhet för organisationerna i avvaktan på att de överklagade besluten prövats i domstol och vunnit laga kraft. När beslut överklagas kan det innebära att slutliga besked om bidrag först kommer efter att domstolsprocessen avslutats, vilket kan vara långt in på budgetåret. Drar domstolsprövningen ut ytterligare på tiden kan det till och med hända att den inte är avslutad förrän efter det aktuella budgetåret.

Om så är fallet kan det innebära att myndighetens anslag som behållits i avvaktan på domen kan återgå till statskassan. Det betyder att organisationerna då går miste om det anslag som myndigheten avvaktat med att besluta om och betala ut.

10 Bedömningar

I detta kapitel presenteras ett antal bedömningar i enlighet med uppdraget, dvs. dessa syftar till att statliga bidrag till det civila samhällets organisationer ska bli mer långsiktiga, förutsebara och enhetliga. Bedömningen i avsnitt 10.1 svarar på uppdragsfrågan om vilka omprioriteringar av stöd inom nuvarande bidragssystem som skulle vara nödvändiga för att uppnå en större långsiktighet inom befintliga anslagsnivåer. I avsnitt 10.2 ges bedömningar om en ökad användning av bemyndiganden när det gäller anslag som finansierar bidrag till det civila samhällets organisationer. Detta bedöms vara de viktigaste för att bidragen ska vara långsiktiga och förutsebara. Avsnitten 10.3 – 10.4 innehåller ytterligare bedömningar som i första hand riktar in sig på att få en ökad förutsebarhet och enhetlighet i bidragsgivningen. Bedömningarna kan även innebära administrativa lättnader för organisationerna och myndigheterna.

10.1 Fler organisationsbidrag bör övervägas

Bedömning: Det bör övervägas om de två bidragen i tabell 10.1 ska fördelas i form av organisationsbidrag istället för verksamhets- eller projektbidrag.

Tabell 10.1 Bidragssystem som ska övervägas för att bli mer långsiktiga

Bidrag	Disponeras av
Organisations- och projektbidrag till ideella miljöorganisationer	Naturvårdsverket
Organisations- och projektbidrag för insatser mot hiv/aids och vissa andra smittsamma sjukdomar	Folkhälsomyndigheten

Bakgrund: Genom propositionen En politik för det civila samhället (Prop. 2009/10:55) har riksdagen tagit ställning för att organisationsbidrag bör användas i större utsträckning i förhållande till verksamhets- och projektbidrag. Även organisationerna förordar en sådan inriktning. De olika bidragen kan sägas ha skilda uppgifter. Organisationsbidraget kan ses som en form av grundbidrag för att stödja att organisationen och dess verksamhet finns. När beslut fattats om att ge organisationsbidrag till en organisation ställs inte några tydliga krav på motprestation. Bidragen är ett stöd för den roll som det civila samhällets organisationer har i demokratin. Organisationsbidrag går inte att resultatstyra i någon egentlig mening och är inte heller avsett för detta. Det bygger i stället på vissa grundläggande villkor som följs upp. Annorlunda är det med verksamhets- och projektbidrag, som syftar till att en organisation ska genomföra verksamhet. Såväl ansökan som återrapportering blir då mer detaljerad än för organisationsbidrag.

Skälen för bedömningen: Enligt uppdraget ska undersökas och lämna förslag till vilka omprioriteringar av stöd inom nuvarande bidragssystem som skulle vara nödvändiga för att uppnå en större långsiktighet inom befintliga anslagsnivåer. Förslag om detta bör, i enlighet med resonemanget i avsnitt 3.2, innebära att nuvarande verksamhets- och projektbidrag omformas till organisationsbidrag inom olika bidragssystem. (Bidragssystem tolkas som flera bidrag av olika typer som kan ges till vissa utpekade grupper av organisationer som t.ex. miljöorganisationer.)

För att undersöka vilka möjligheter som finns att göra omprioriteringar inom nuvarande bidragssystem har en genomgång av befintliga bidrag genomförts. Syftet har i ett första steg varit att identifiera olika bidragssystem med liknande syfte och där bidragen i systemet riktar sig till en likartad målgrupp. Det betyder att projektbidrag som inte ingår i ett bidragssystem inte har övervägts när det gäller att ändra bidragstyp.

De bidragssystem som identifierats har därefter bedömts utifrån möjligheten och lämpligheten att minska verksamhets- och projektbidrag och istället ge bidrag i form av organisationsbidrag.

Den samlade bedömningen är att det finns två bidragssystem där det bör övervägas omfördelningar och om dessa bidrag istället ska fördelas i form av organisationsbidrag. Dessa bidragssystem framgår av tabellen ovan.

10.2 Bemyndiganden

Bedömning: Huvudinriktningen vid hanteringen av statens bidrag till det civila samhället bör vara att berört departement äskar ett minst tvåårigt beställningsbemyndigande för berörda anslag.

Regeringsbeslut om beställningsbemyndigande bör dock fattas efter sedvanlig prövning från fall till fall.

Skälen för bedömningen

Som framgår av avsnitt 6 är beställningsbemyndiganden⁸ det redskap som finns för att avsätta medel i statsbudgeten för längre period än det kommande budgetåret. En ökad användning av bemyndiganden skulle ge ökad långsiktighet och förutsebarhet för det civila samhällets organisationer.

Organisationer i det civila samhället har en central roll för demokratin. För att de ska kunna fylla denna funktion krävs att de är självständiga och har eget handlingsutrymme. En viktig förutsättning för detta är att organisationerna har en grundtrygghet i sin finansiering. Om bidrag till det civila samhället beslutas för en längre period än aktuellt budgetår utifrån ett medgivet bemyndigande ökar organisationernas möjligheter att driva sin verksamhet med förutsebarhet. Om ett bemyndigande finns för verksamhets- eller projektbidrag ställer det samtidigt krav på

⁸ Termen bemyndigande används fortsättningsvis för beställningsbemyndiganden.

organisationerna att de i sin ansökan om bidrag kan beskriva sin planerade verksamhet för en längre period än vad de behöver uppge i dag. Kraven på återrapportering kan också påverkas och blir mer omfattande. Sammantaget innebär det att högre krav kan komma att ställas på organisationernas förmåga att planera, ansöka för och redovisa sin verksamhet.

Även om beslut fattas och besked ges i god tid före den period bidraget avser, kan utbetalning av bidraget inte ske förrän aktuellt budgetår inletts eftersom det är först då som aktuellt regleringsbrev börjar gälla. Beslut om tilldelning av medel till myndigheterna kan inte tas förrän riksdagen beslutar om budgetpropositionen. Det skulle även strida mot anslagsförordningen att betala ut medel innan medlen ska användas.

Bemyndigande är ett viktigt verktyg för att öka långsiktigheten i bidragen till det civila samhällets organisationer. Ett beställningsbemyndigande ger organisationerna större förutsebarhet än ettåriga besked. Det ger vidare organisationerna bättre förutsättningar för kontinuitet i verksamheten.

Organisationsbidrag

Organisationsbidrag är ett grundstöd till de organisationer som uppfyller villkoren i relevant förordning. Dessa bidrag är viktiga för organisationernas oberoende och självständighet, då det i princip är organisationerna som själva bestämmer hur bidraget ska användas. Om dessa bidrag ges för längre perioder än de nuvarande ettårsperioderna ökar förutsebarheten betydligt för organisationerna. Bedömningen är därför att huvudinriktningen bör vara att departementen i budgetprocessen äskar om ett tvåårigt bemyndigande för aktuellt anslag.

Verksamhetsbidrag

Verksamhetsbidragens karaktär kan variera, från att i det närmaste vara ett organisationsbidrag till att vara något som liknar ett projektbidrag. Verksamheterna som får dessa bidrag är dock inte tidsmässigt begränsade på samma sätt som projektbidrag. De flesta

verksamhetsbidrag har getts under lång tid till verksamheter som också pågått under en lång period. Krav på nytänkande och ny inriktning av verksamheten är för det mesta inte lika stora som när det gäller projektbidrag.

Eftersom dessa verksamheter har bedömts värdefulla från statens sida och i regel pågått under längre tid än ett år, är det ur organisationernas perspektiv angeläget att verksamheterna ges en stabilitet genom en större förutsebarhet när det gäller finansiering. På så sätt kan en större kontinuitet uppnås i verksamheten och kompetens för att driva den vidare kan enklare byggas upp och behållas under längre tid. Bedömningen är därför att huvudinriktningen bör vara att departementen ska äska för ett tvåårigt bemyndigande för aktuellt anslag.

Projektbidrag

Projektbidrag används för att ge stöd för en viss verksamhet under en begränsad tid. Behovet av långsiktighet varierar bl.a. beroende på hur länge verksamheten är tänkt att bedrivas. Ska projektverksamheten pågå under längre tid än ett budgetår ska den organisation som driver projektet ges besked om de ekonomiska förutsättningarna under hela projekttiden eller åtminstone för en längre period än det närmaste året. Det finns därför behov av att använda bemyndiganden även när det gäller projektbidrag. Hur stort detta behov är bör bedömas av ansvarigt departement från fall till fall för både befintliga och nya projektbidrag.

Vem ska ta initiativet till ett bemyndigande?

Det är det departement som ansvarar för den aktuella frågan som ska ta fram förslag om bemyndiganden och driva förslaget i den ordinarie budgetprocessen. Det bedöms att i hanteringen av bidrag till det civila samhället på respektive departement ska huvudinriktningen vara att äska ett tvåårigt bemyndigande för de anslag som berörs. Det ligger på ansvarigt departement att från fall till fall bedöma om undantag bör göras från att äska bemyndiganden för anslag till det civila samhällets organisationer i budgetprocessen. Därefter följer förhandlingar mellan fackdepartementet och

finansdepartementet om vad som ska föreslås i budgetpropositionen till riksdagen.

Finns inte tillräckliga skäl för att avstå från att använda bemyndiganden bör departementet föreslå att bemyndiganden ges för aktuella anslag. Ett exempel när det inte är aktuellt med bemyndigande är projektbidrag som går till verksamheter som bedrivs under ett budgetår.

Bedömer den myndighet som hanterar ett bidrag att det skulle vara en fördel om bemyndigande ges för ett bidrag som myndigheten ansvarar för bör myndigheten i sitt budgetunderlag till regeringen föreslå att bemyndigande ges för aktuellt anslag. Myndighetens bedömning bör göras efter en dialog med bidragsmottagande organisationer.

10.2.1 Myndigheternas hantering av bemyndiganden

Bedömning: Beslut om bidrag från anslag som medgivits bemyndigande bör fattas snarast efter att regleringsbrevet för myndigheten beslutats och avse så lång tid som möjligt.

Bakgrund: Den myndighet som beviljats ett bemyndigande för ett visst anslag avgör hur detta bemyndigande ska hanteras. Socialstyrelsen beslutar t.ex. om bidrag för två år till kvinno- och tjejjourer, Kulturrådet har flera bidrag med bemyndiganden och fattar exempelvis beslut om bidrag till fria teatergrupper etc. före sommaren aktuellt budgetår, medan kulturtidskrifter får besked om bidrag för kommande år under november. MUCF:s beslut om bidragen för år två till barn- och ungdoms- samt kvinnoorganisationer fattas i början av december år ett.

Även en myndighet som inte beviljats ett bemyndigande för ett visst anslag som används för bidrag till organisationer i det civila samhällets har möjlighet att besluta om bidrag för en period efter budgetåret. Det sker genom att använda undantagsregeln i anslagsförordningen som medger att myndigheten beslutar om åtaganden som infaller efter det aktuella budgetåret till ett belopp

som maximalt får utgöra tio procent av anslaget, dock som mest tio miljoner kronor.

Om, och på vilket sätt, myndigheten ska använda denna undantagsregel bör myndigheten bedöma utifrån den verksamhet och målgrupp bidraget riktar sig till.

Om en myndighet använder undantagsregeln innebär det att det anslag som riksdagen beslutar om för nästkommande år minskas med det belopp myndigheten beslutat om enligt undantagsregeln.

Skälen för bedömningen: Om en myndighet ansvarar för ett anslag där ett bemyndigande beviljats är det lämpligt att myndigheten ser över sina rutiner för att hantera sin bidragsprocess. Syftet bör vara att kunna fatta beslut så tidigt som möjligt med stöd av bemyndigandet. Ytterligare ett skäl att se över rutinerna är att det kan ge möjlighet för myndigheten att få en jämnare arbetsbelastning över året.

För att ge organisationerna så stor förutsebarhet som möjligt är det bättre ju tidigare den beslutande myndigheten fattar sitt beslut om bidrag. Om en myndighet beviljas ett bemyndigande att fatta beslut som innebär kostnader för staten som infaller året efter budgetåret kan myndigheten besluta vid ett och samma tillfälle om att ge bidrag under två år till en organisation. Ett annat alternativ är att myndigheten kan fatta beslut för år två i början av år ett. Hur myndigheten väljer att hantera bemyndigandet är upp till myndigheten. Det viktiga ur organisationernas perspektiv är att myndigheten fattar beslut om bidrag så tidigt så möjligt och för så lång tid som möjligt för att ge organisationerna så mycket förutsägbarhet som möjligt.

När myndigheten ser över sin hantering av bidrag med bemyndiganden kan det vara av intresse att överväga om det finns inslag i den fleråriga cykel som Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) tillämpar för uppdragsersättningar (se avsnitt 7.3) som kan utveckla hanteringen på myndigheten.

10.3 Övriga bedömningar

Förutom bidragsbeslut som sträcker sig längre än ett år framåt finns andra åtgärder som kan vidtas för att öka förutsebarheten i bidragsgivningen. Gemensamt för dessa är att organisationerna blir

bättre informerade om förutsättningarna för att få bidrag så att de kan göra sina egna bedömningar av sannolikheten att de kommer att få bidrag.

10.3.1 God information till organisationerna

Bedömning: Relevanta bidragsgivande myndigheter bör ges i uppdrag att se över vilken information de ger till berörda organisationer om möjligheten att ansöka om bidrag och hur denna information förmedlas. Uppdraget ska rymmas inom myndigheternas beslutade och beräknade anslagsramar.

Skälen för bedömningen: God information om möjligheten att söka bidrag ger en bättre förutsebarhet för organisationerna. För organisationerna är det också viktigt hur denna information förmedlas. Det är därför viktigt att myndigheterna har en lättillgänglig information om förutsättningarna att erhålla bidrag och vilka krav som ställs på organisationerna efter att de erhållit bidrag. Det har i kontakter med civila samhället framkommit att informationen inte alltid uppfattas som tydlig och lättillgänglig. Därför bör en översyn göras av den information myndigheterna har kring sina bidrag. En sådan översyn bör även undersöka hur informationen bäst förmedlas.

10.3.2 Mer enhetliga förordningar, särskilt för organisationsbidrag

Bedömning: När ändringar i befintliga bidragsförordningar eller nya förordningar beslutas bör det eftersträvas att förordningarna utformas på ett enhetligt sätt. Det bör särskilt gälla för organisationsbidrag.

Skälen för bedömningen: I flera av de intervjuer som genomförts såväl med myndigheter som med organisationer har frågan om en gemensam bidragsförordning väckts för att förtydliga och göra regelverket som styr bidragen enhetliga. I första hand är det organisationsbidrag som har avsetts.

För en organisation som söker bidrag från flera myndigheter kan det underlätta om olika förordningar är utformade på ett så enhetligt sätt som möjligt och att tolkningen av de begrepp som används är lika mellan myndigheterna. Med likartat utformade förordningar eller gemensamma begrepp och villkor ökar förutsebarheten och enhetligheten för organisationerna, vilket underlättar deras arbete med att ansöka om bidrag.

Det har övervägts om en gemensam bidragsförordning bör införas. Det finns dock en risk att detta skulle bli en stelbent lösning i syfte att öka enhetligheten i regleringen av organisationsbidragen. Det skulle även avvika från Regeringskansliets ansvarsfördelning där verksamhetskritiska beslut ska fattas där kompetensen finns, dvs. på respektive sakdepartement. Vid ändringar i befintliga eller vid beslut om nya bidragsförordningar bör Regeringskansliet och departementen istället eftersträva ökad enhetlighet i utformningen av förordningarna.

10.3.3 Ansökningsförfarandet och återrapporteringen

Bedömning: De myndigheter som betalar ut bidrag till organisationer i det civila samhället bör se över de regler som gäller ansökan och återrapportering för att, om möjligt, underlätta administrationen för de organisationer som berörs. I översynen bör även möjligheterna till digitalisering beaktas.

Skälen för bedömningen: Flera organisationer har till utredaren framfört att de ansökningsblanketter som ska fyllas i är krångliga. Myndigheterna har här en viktig uppgift att underlätta för organisationerna. Det kan ske genom utformningen av blanketterna, tydliga anvisningar och att på annat sätt informera organisationerna om förutsättningarna för att få bidrag.

Motsvarande synpunkter har framförts när det gäller kraven på återrapportering. Där har ökade krav på resultatredovisningar nämnts som särskilt besvärliga för organisationerna att uppfylla. Här krävs att myndigheten som ställer krav på organisationernas återrapportering balanserar mellan statens intresse av att få veta vilka

resultat och effekter ett bidrag haft och rimliga krav på vad organisationerna ska återrapportera.

Mot bakgrund av dessa iakttagelser bör berörda myndigheter göra en översyn av myndigheternas krav på dessa områden. I den översynen av blanketter m.m. bör även möjligheterna till digitalisering av ansökan och återredovisning analyseras. Det kan dock konstateras att även digitaliserade blanketter kan vara krångliga. Det har getts exempel på detta i våra intervjuer med organisationer.

Det kan vara lämpligt att låta några organisationer testa myndighetens blanketter och information innan de används i bidragsprocessen. På så sätt kan myndigheten få tips om hur de kan förenkla för organisationerna.

10.3.4 Revision

Bedömning: Riktlinjer för vad revision av bidrag ska omfatta bör tas fram av berörd myndighet, eventuellt i samarbete med andra myndigheter.

Bakgrund: För alla bidrag finns krav på att kostnaden för revision är inkluderad i de medel som fördelats till organisationen. Revisionsberättelsen lämnas in tillsammans med övrig återrapportering.

Gällande principer för revision finns i propositionen En politik för det civila samhället (prop. 2009/10:55). När bidraget är lägre än fem prisbasbelopp utförs revisionen av organisationens ordinarie revisor. Överstiger däremot bidraget fem prisbasbelopp ska revisionen utföras av en godkänd eller auktoriserad revisor.

Skälen för bedömningen: Det finns inga generella riktlinjer för vad revisionen ska omfatta. Organisationerna har uttryckt att regelverket är otydligt vilket försvårar organisationernas hantering. För att få en större enhetlighet bör sådana riktlinjer tas fram. Detta kan ske i samarbete mellan flera myndigheter.

Enstaka myndigheter har dock tagit fram sådana riktlinjer för revisionen. Allmänna arvsfonden har tagit fram anvisningar för revisorer i Arvsfondsprojekt och en mall för granskningsrapport

som stöd för revisionen av Arvsfondsprojekt. Vidare har MUCF givit ett uppdrag att ta fram riktlinjer för revision av verksamheter som fått bidrag från myndigheten.

11 Konsekvenser

11.1 Ekonomiska konsekvenser

Statsfinansiella konsekvenser

Genom att besluta om bemyndiganden utfäster sig riksdagen att anslå medel följande år. Det innebär i sig inte att anslagsnivåerna ökar. Ett bemyndigande innebär däremot att kommande års beslut om statsbudgeten binds upp med de belopp som bemyndigandena utgör. Bemyndiganden minskar därför regeringens handlingsfrihet att ompröva användningen av statliga resurser. Bemyndigandet förlänger således statens åtagande, men utan att anslagsnivån ökar. Bedömningarna bedöms inte medföra några ekonomiska konsekvenser för staten eftersom det handlar om ökad användning av bemyndiganden samt förtydliganden av administrativa uppgifter som följer av ansvaret att pröva och fördela bidrag.

Konsekvenser för organisationerna

Beslutar riksdagen om bemyndiganden för organisations-, verksamhets- och projektbidrag, får organisationerna en större förutsebarhet när det gäller statliga bidrag. Det antagandet utgår från att bemyndigandet avser två efter det aktuella budgetåret. Om bemyndigandet sträcker sig längre fram i tiden ger det möjlighet för myndigheterna att ge besked för ännu längre period. Beslutar myndigheterna om bidrag utifrån riksdagens bemyndigande så kan organisationerna få besked om vilket statsbidrag de kommer att få under de två närmast kommande åren.

11.2 Övriga konsekvenser

Regeringens budgetproposition

Bedömningen att i ökad utsträckning använda bemyndigande förutsätter att regeringen i budgetpropositionen anger vilka anslag som bör ha bemyndigande. Frågan om bemyndigande behöver därför föras in som rutin i de processer som föregår regeringens beslut om budgetpropositionen.

Myndigheterna

En myndighet som hanterar bidrag, vilka finansieras av anslag med beställningsbemyndiganden, kan lägga upp sitt arbete på olika sätt. Hur myndigheten väljer att göra detta påverkar vilka konsekvenser bemyndiganden har för myndigheten. Med bemyndiganden har myndigheten möjlighet att lägga upp arbetet med bidragshanteringen så att arbetsbelastningen på myndigheten sprids ut och blir jämnare över året. De toppar i belastningen som nu ofta uppstår runt årsskiftet när myndigheten får sitt regleringsbrev och beslut ska fattas om bidrag och betalas ut kan med bemyndiganden planas ut.

Med bemyndiganden följer krav på myndigheterna att i årsredovisningen redovisa vilka åtaganden myndigheten har ingått respektive infriat under föregående år. För att kunna veta vilka ytterligare åtaganden myndigheten kan ingå krävs också att myndigheten löpande håller reda på vilka åtaganden som ingåtts. Dessa olika krav på redovisning av bemyndiganden innebär vissa utökade uppgifter för myndigheten, men det torde inte vara särskilt betungande.

Organisationerna

Beslutar riksdagen om beställningsbemyndigande till anslag som finansierar bidrag till det civila samhällets organisationer ger det möjlighet för myndigheter som beslutar om bidrag till organisationerna att ge besked till organisationerna tidigare än vad

som nu är möjligt att göra. Tidigare besked till organisationerna ger bättre förutsättningar för dessa att planera och genomföra sin verksamhet med större framförhållning. Vidare bör förtydligandet och enhetliggörandet av regelverket på sikt kunna leda till en mindre resurskrävande bidragsadministration hos civila samhällets organisationer.

Övriga konsekvenser enligt kommittéförordningen

Bedömningarna i promemorian påverkar inte den kommunala självstyrelsen, små företag, sysselsättning och offentlig service i olika delar av landet eller den personliga integriteten.

När det gäller brottsligheten, jämställdheten mellan kvinnor och män samt möjligheterna att nå de integrationspolitiska målen påverkar bedömningarna i sig inte dessa förhållanden. Indirekt kan de dock ha en viss begränsad betydelse då organisationer som arbetar med dessa frågor får större förutsebarhet för sina verksamheter. Ett exempel på ett sådant bidrag är Kriminalvårdens bidrag till ideella organisationer. Bidraget syftar till att minska återfall i brott. Ett bidrag som bidrar till att nå de integrationspolitiska målen är bidraget till organisationer bildade på etnisk grund.

Referenser

Offentligt tryck

Prop. 2009/10:55, En politik för det civila samhället
Prop. 2014/15:1, Budgetpropositionen för 2015
Prop. 2015/16:1, Budgetpropositionen för 2016
Prop. 2016/17:1, Budgetpropositionen för 2017
Skr. 2015/16:101, Årsredovisning för staten 2015 bilaga 3
SOU 2007:66, Rörelser i tiden
SOU 2016:13, Palett för ett stärkt civilsamhälle
Regeringsformen
Budgetlagen (2011:203)
Anslagsförordningen (2011:223)

Rapporter

Ekonomistyrningsverket, Ekonomiadministrativa bestämmelser för statlig verksamhet, Föreskrifter och allmänna råd till anslagsförordningen (2011:203)
Ekonomistyrningsverket, Utfallet för statens budget – del av ESV:s underlag för årsredovisning för staten 2016 (ESV 2017:16)
Ekonomistyrningsverket, Att ge statligt stöd till civila samhällets organisationer. Hur myndigheter kan planera, genomföra och följa upp sin bidragsgivning till ideella organisationer (ESV 2015:43)
MUCF, Partsgemensamt forum 2015 – En dialog som utvecklar civilsamhällets villkor

- MUCF, Partsgemensamt forum 2016 – En dialog som utvecklar civilsamhällets villkor
- MUCF, Vem gör vad? 18 myndigheters samverkan med det civila samhället
- MUCF, Villkor för organisationer med social inriktning. Civila samhällets villkor 2015 med fokus på flyktningmottagande.
- Statskontoret, Bidrag till ideella organisationer – Kartläggning, analys och rekommendationer (2004:17)
- Ungdomsstyrelsen, Partsgemensamt forum 2012 – Dialog om det civila samhället
- Ungdomsstyrelsen, Partsgemensamt forum 2013 – En dialog för att utveckla civilsamhällets villkor
- Ungdomsstyrelsen, Partsgemensamt forum 2014 – En dialog för att utveckla civilsamhällets villkor
- Unionen, Anställd i civilsamhället – ett kall eller vanligt kneg?

Övrigt

Regeringskansliet/Finansdepartementet, Den statliga budgetprocessen

Uppdrag att utreda hur statliga bidrag till stöd för det civila samhällets organisationer kan bli mer långsiktiga, förutsebara och enhetliga

Uppdrag att utreda hur statliga bidrag till stöd för det civila samhällets organisationer kan bli mer långsiktiga, förutsebara och enhetliga

En person förordnas att biträda Kulturdepartementet med att utreda hur statliga bidrag till stöd för det civila samhällets organisationer kan bli mer långsiktiga, förutsebara och enhetliga.

Grunden för att det civila samhällets organisationer ska kunna spela en aktiv roll för demokratin, både i sin röstbärande funktion och i sin dialog med regeringen, är att det finns goda och långsiktiga förutsättningar för organisationerna att bedriva såväl verksamhets- som organisationsutveckling. Syftet med utredningen är att bidragssystem ska präglas av stabilitet för att möjliggöra för det civila samhällets organisationer att planera, bedriva och utveckla sin verksamhet på ett långsiktigt sätt. Mot den bakgrunden ska utredningen överväga och lämna förslag som innebär att statliga bidrag till stöd för det civila samhällets organisationer blir mer långsiktiga, förutsebara och enhetliga.

Utredningen ska

1. undersöka och lämna förslag till hur statliga bidrag till stöd för det civila samhällets organisationer kan bli mer långsiktiga inom nuvarande system och inom befintliga anslagsnivåer,

2. undersöka och lämna förslag till vilka omprioriteringar av stöd inom nuvarande bidragssystem som skulle vara nödvändiga för att uppnå en större långsiktighet inom befintliga anslagsnivåer,
3. undersöka berörda myndigheters, inklusive Regeringskansliets, erfarenheter av hantering av statliga bidrag till stöd för det civila samhällets organisationer beträffande långsiktighet, förutsebarhet och enhetlighet i stödet,
4. i dialog med berörda myndigheter identifiera möjligheter som leder till förbättrad långsiktighet, förutsebarhet och enhetlighet beträffande statliga bidrag till stöd för det civila samhällets organisationer, och
5. undersöka och belysa hur mer långsiktiga stöd ska utformas utan att det civila samhällets organisationers oberoende försvagas.

I uppdraget ingår att, om det finns behov, lämna nödvändiga och fullständiga författningsförslag.

Det civila samhällets organisationers erfarenheter ska tas tillvara i utredningen.

Utredningen ska redogöra för ekonomiska och andra konsekvenser av förslagen enligt 14–15a §§ kommittéförordningen (1998:1474). Vidare ska utredningen löpande hålla berörda enheter inom Regeringskansliet informerade om hur arbetet fortskrider.

Uppdraget ska redovisas senast den 15 april 2017.

Bakgrund

Målet för politiken för det civila samhället är att förbättra villkoren för det civila samhället som en central del av demokratin. I propositionen En politik för det civila samhället (prop. 2009/10:55) framhålls vikten av att bidragssystemen präglas av stabilitet för att möjliggöra för organisationer att planera, bedriva och utveckla sin verksamhet på ett långsiktigt sätt. Det civila samhällets organisationer bör ges förutsättningar som möjliggör förutsebarhet

och planering med långsiktighet och hållbar utveckling som grund. Långsiktighet ger förutsättningar för organisationerna att bedriva såväl verksamhets- som organisationsutveckling. En växande andel av bidragen till det civila samhällets organisationer bör vara generella bidrag då projektbidrag är avsedda för korta insatser (prop. 2015/16:1 utg.omr.17). I bidragsförordningarna är det främst organisations- och verksamhetsbidrag som innefattas.

Organisationsbidragen till det civila samhällets organisationer är i många fall avgörande för organisationers ordinarie verksamhet. De senaste åren uppfattas dessa bidrag av organisationerna ha medfört större kostnader med ökade redovisningskrav i form av ökad administration, vilket i sin tur kan leda till att resurser måste prioriteras bort från organisationens kärnverksamhet. Projektbidragen upplevs av många av det civila samhällets organisationer som styrande och kortsiktiga, medan andra uppger att projekten ofta implementeras i den ordinarie verksamheten efter projekttidens slut.

Några myndigheter har fått bemyndigande som möjliggör att bidragsmottagande organisationer, liksom myndigheter, kan få en ökad förutsebarhet i medelstilledningen (prop.2015/16:1utg.omr.17 avsnitt 14.4.2). Detta medför att verksamheten kan planeras och bedrivas mer effektivt. Fler bemyndiganden kan vara en väg framåt för att öka långsiktigheten i bidragsgivningen. Det finns också behov att undersöka andra möjligheter att öka långsiktigheten. Vidare är bidragsgivningen svåröverskådlig, vilket fått till följd att bidragsgivning hanteras i olika departement och på olika myndigheter.

Det finns därför ett behov av att belysa myndigheters och Regeringskansliets erfarenheter av bidragsgivning till det civila samhällets organisationer i syfte att öka långsiktigheten, förutsebarheten och enhetligheten i hanteringen av statliga bidrag till stöd för det civila samhällets organisationer.