



Östersjömiljarderna

Sammanfattning

I betänkandet behandlar utskottet Riksdagens revisorers förslag 2001/02:RR14 angående den ekonomiska redovisningen av Östersjömiljarderna samt tre motioner som väckts med anledning av förslaget. Revisorerna föreslår att arbetet med tydligare direktiv för den ekonomiska redovisningen av Östersjömiljarderna bör fortsätta, att arbetet med utveckling av rutiner och riktlinjer för Östersjömiljarderna också skall omfatta frågor om upphandling och beredning av ansökningar samt att rutinerna för den ekonomiska kontrollen skall förtydligas. De följdmotioner som väckts handlar om hur Regeringskansliet hanterar egna anslag m.m.

Utskottet tillstyrker revisoreernas förslag och avstyrker samtliga motioner.

Innehållsförteckning

Sammanfattning.....	1
Innehållsförteckning.....	2
Utskottets förslag till riksdagsbeslut.....	3
Redogörelse för ärendet.....	4
Ärendet och dess beredning.....	4
Bakgrund.....	4
Förslagets huvudsakliga innehåll.....	6
Utskottets överväganden.....	7
Redovisningen av Östersjömiljarderna.....	7
Riksdagens revisorers förslag.....	7
Ansökningar och upphandling.....	8
Bättre ekonomisk kontroll.....	8
Utskottets ställningstagande.....	9
Hantering av anslag inom Regeringskansliet.....	9
Motioner.....	9
Tidigare ställningstagande till frågor om anslag till regeringens disposition.....	10
Utskottets ställningstagande.....	11
Bilaga Förteckning över behandlade förslag.....	12
Riksdagens revisorers förslag.....	12
Följdmotioner.....	12

Utskottets förslag till riksdagsbeslut

1. Redovisningen av Östersjömiljarderna

Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad Riksdagens revisorer anfört angående tydligare direktiv för den ekonomiska redovisningen av Östersjömiljarderna (avsnitt 2.3), ansökningar och upphandling (avsnitt 2.4) samt bättre ekonomisk kontroll (avsnitt 2.5). Därmed bifaller riksdagen revisoremas förslag.

2. Hantering av anslag inom Regeringskansliet

Riksdagen avslår motionerna 2001/02:K76, 2001/02:K77 och 2001/02:K78.

Stockholm den 16 maj 2002

På konstitutionsutskottets vägnar

Per Unckel

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

Redogörelse för ärendet

Ärendet och dess beredning

Riksdagens revisorer genomförde under riksmötet 2000/01 mot bakgrund av kritik som riktats mot hanteringen av den första Östersjömiljarden förstudien Östersjömiljarderna (2000/01:14) samt fortsatte granskningen under innevarande riksmöte. Resultatet av denna granskning redovisades i rapporten Östersjömiljarderna – insyn och kontroll (2001/02:5).

Rapporten remissbehandlades.

Riksdagens revisorer har härefter med utgångspunkt i rapporten och remissyttrandena över den överlämnat sitt förslag angående den ekonomiska redovisningen av Östersjömiljarderna (2001/02:RR14) till riksdagen. Ärendet har remitterats till konstitutionsutskottet.

Tre motioner har väckts med anledning av förslaget.

Förslagen till riksdagsbeslut i revisorernas förslag och i motionerna återges i *bilaga*.

Bakgrund

Östersjömiljarderna

Den första Östersjömiljarden lanserades under sommaren 1996 som en av flera åtgärder för att stimulera tillväxt och sysselsättning. Riksdagen anslag efter förslag i sysselsättningspropositionen om halvering av arbetslösheten till år 2000 (prop. 1995/96:222, bet. 1995/96:FiU15) en miljard kronor under fem år för åtgärder inom fem områden, nämligen svensk exportindustri, bl.a. avseende livsmedel, energisystem, ömsesidigt kunskapsutbyte, stärkt infrastruktur samt samarbete för att skydda miljön runt Östersjön. Regeringen skulle besluta om anslagets användning efter förslag från det s.k. Östersjörådet. En ökad handel och gemensamma projekt mellan näringsliv, offentliga institutioner och stater skulle påskynda en gemensam utveckling. Samtidigt förväntades detta förstärka demokratiseringsprocessen i samarbetsländerna och Sveriges redan framträdande roll i Östersjösamarbetet.

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

tags deltagande i utvecklingen av regionens näringsliv. Ett nytt krav var att verksamheten skulle samordnas med och komplettera utvecklingssamarbetet med de berörda länderna.

Huvudansvaret för hanteringen av Östersjömiljarderna låg till att börja med i Statsrådsberedningen, men det fördes i december 1997 över till dåvarande Närings- och handelsdepartementet. Under hösten 1998 flyttades ansvaret till Utrikesdepartementet, enheten för exportfrämjande och den inre marknaden och därefter till enheten för Central- och Östeuropa. Inom den senare enheten upprättades under hösten 1999 ett Östersjömiljardsekretariat med ansvar för uppföljning och avslutning av den första Östersjömiljarden, men också för hantering av den andra Östersjömiljarden.

Tidigare granskningar

Revisorerna har tidigare i sin granskningspromemoria Svenska miljöinsatser i Baltikum (1998/99:1) framfört kritik bl.a. i fråga om handhavandet av den första Östersjömiljarden. I en förstudie angående de båda Östersjömiljarderna (förstudie 2000/01:14) har revisorerna pekat på att det av studien framgår att det finns bättre förutsättningar för hantering av den andra Östersjömiljarden än den första.

Revisorerna har vidare granskat och lämnat förslag till riksdagen angående Regeringskansliets upphandling av konsulter (förslag 2000/01:RR13) och angående anslag som regeringen disponerar och fördelar (förslag 2000/01:RR14). Förslagen har behandlats av riksdagen (bet. 2001/02:KU2, rskr. 2001/02:16 och 17 respektive bet. 2001/02:KU5, rskr. 2001/02:39–41). I beredningen av dessa ärenden har utskottet i huvudsak tillstyrkt revisorernas förslag. Riksdagen ställde sig bakom revisorernas förslag om bl.a. Regeringskansliets upphandlingsrutiner och överblick av konsultanvändningen inom Regeringskansliet. Utskottet ställde sig även bakom förslaget att regeringen senast under hösten 2002 bör återkomma till riksdagen med en redogörelse för vilka åtgärder som har vidtagits på upphandlingsområdet.

Riksdagen har behandlat Östersjömiljarderna i anslutning till tilläggsbudget 2 för 1999. Finansutskottet underströk i betänkandet vikten av en grundlig utvärdering av den första Östersjömiljarden (bet. 1999/2000:FiU11).

Konstitutionsutskottet har i sin granskning av statsrådets tjänsteutövning och regeringsärendenas handläggning vid flera tillfällen tagit upp frågor om Östersjömiljarderna (se bet. 1999/2000:KU20, 2000/01:KU10 och 2000/01:KU20). I betänkande 2000/01:KU10 noterade utskottet bl.a. att samordningen i upphandlingsfrågor skärpts genom att interna föreskrifter om Regeringskansliets upphandlingar utfärdats. Vid den senaste behandlingen (bet. 2000/01:KU20) fann utskottet att de brister som varit föremål för kritik förlöpande hade korrigerats. Utskottet framförde att kritik kunde riktas mot den tidigare handläggningen. Vidare konstaterade utskottet att problem hade uppmärksamats i samband med de granskningar som utförts, bl.a. vad det gäller mål, upphandling och dokumentation. I sitt ställningstagande i granskningsärendet framförde utskottet att stor kraft borde läggas på att förebygga

sådana brister som hade kunnat påvisas beträffande handhavandet av Östersjömiljard 1. Utskottet framförde samtidigt att flera av de problem som framkommit i samband med hanteringen av Östersjömiljard 1 kan förutsättas hänga samman med att verksamheten hanterats av Regeringskansliet, vars organisation inte i första hand är konstruerad för en sådan hantering.

Förslagets huvudsakliga innehåll

Riksdagens revisorer anser att arbetet med tydligare direktiv för den ekonomiska redovisningen av Östersjömiljarderna bör fortsätta, att arbetet med utveckling av rutiner och riktlinjer för Östersjömiljarderna också skall omfatta frågor om upphandling och beredning av ansökningar samt att rutinerna för den ekonomiska kontrollen skall förtydligas så att det klarare framgår hur ett projekt skall redovisas och hur redovisningen skall kontrolleras. De föreslår att riksdagen skall göra tillkännagivanden för regeringen i dessa avseenden.

Utskottets överväganden

Redovisningen av Östersjömiljarderna

Utskottets förslag i korthet

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

- tydligare direktiv för den ekonomiska redovisningen av Östersjömiljarderna,
- ansökningar och upphandling,
- bättre ekonomisk kontroll.

Riksdagens revisorers förslag

Revisorernas utgångspunkter

Revisorerna hänvisar som utgångspunkt för sina förslag till de överväganden som gjordes vid deras granskning av anslag som regeringen disponerar och fördelar (förslag 2000/01:RR14). Då fann revisorerna att samma krav bör ställas på regeringen när den hanterar bidragsmedel som på varje annan statlig myndighet och att det finns starka skäl för att Regeringskansliet skall likställas med andra myndigheter när det gäller resultatredovisning om regeringen väljer att ta på sig uppgifter som normalt ankommer på myndigheter under regeringen. Revisorerna ansåg detta innebära att regeringen borde ändra instruktionen för Regeringskansliet så att kravet på att lämna resultatredovisning i årsredovisningen också skall gälla för Regeringskansliet, och revisorerna föreslog också att internrevisionen vid Regeringskansliet borde granska användningen av anslag som regeringen disponerar och fördelar.

Med anledning av det nämnda förslaget gjorde riksdagen ett antal tillkännagivanden för regeringen (bet. 2001/02:KU5, rskr. 2001/02:39–41). Det gällde regeringen som bidragsfördelare, bättre beslutsunderlag och en utökad resultatrapportering, förbättrad bidragshantering, skärpta krav på redovisning och revision samt en samlad översyn av föreskrifter m.m.

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

Förslagen

Direktiv för den ekonomiska redovisningen

Revisorerna föreslår att riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad revisorerna anför om tydligare direktiv för den ekonomiska redovisningen av Östersjömiljarderna.

Arbetet med tydligare direktiv bör enligt revisorerna fortsätta. De anför att det under granskningsarbetet framkommit att flera av förutsättningarna för den ekonomiska redovisningen av Östersjömiljarderna har förbättrats dels från den första till den andra miljarden, dels genom Östersjömiljardsekretariatets tillkomst. Den ekonomiska redovisningen är ändå enligt revisorerna inte på samma nivå som för merparten av annan statlig verksamhet. Detta gäller enskilda rutiner och funktioner, men också för generella funktioner såsom direktiv, ansökningar, organisation och den ekonomiska kontrollen. Revisorerna anser därför att några sådana rutiner och funktioner behöver utvecklas ytterligare.

Ansökningar och upphandling

Revisorerna föreslår att riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad revisorerna anför om ansökningar och upphandling.

Enligt revisorerna bör arbetet med utveckling av rutiner och riktlinjer för Östersjömiljarderna också omfatta frågor om upphandling och beredning av ansökningar. Revisorerna anser det väsentligt att det framgår i vilken utsträckning lagen (1992:1528) om offentlig upphandling skall tillämpas respektive hur bestämmelserna i förvaltningslagen (1986:223) om dokumentation, motivering och överklagande skall tillämpas av de myndigheter som bereder ansökningarna.

Revisorerna hänvisar till att de i den bakomliggande rapporten konstaterade att enskilda rutiner och funktioner men också några generella funktioner behövde vidareutvecklas. Detta gällde bl.a. hanteringen av ansökningar. De påpekar att upphandlingsbestämmelserna numera skall tillämpas för projekt genom Östersjömiljarderna, men att detta krav inte har åtföljts av några preciseringar av hur det skall gå till. Revisorerna anser därför att det fortsatta arbetet med riktlinjer och rutiner för Östersjömiljarderna även bör gälla upphandlingsfrågor och beredning av ansökningar. För att uppnå huvudsyftena med upphandlingsbestämmelserna inom ramen för beredningen av ansökningar anser de att förvaltningslagens bestämmelser om dokumentation, motivering och överklagande skall tillämpas av de myndigheter som bereder ansökningarna.

Bättre ekonomisk kontroll

Revisorerna föreslår att riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad revisorerna anför om bättre ekonomisk kontroll.

Enligt revisorerna bör rutinerna för den ekonomiska kontrollen förtydligas så att det klarare framgår hur ett projekt skall redovisas och hur redovisningen skall kontrolleras. Även om det är naturligt att rutinerna och kraven ansluter till myndigheternas gängse rutiner, ser revisorerna det som väsentligt att en mer preciserad mall för respektive parts roll i den ekonomiska redovisningen och kontrollen utarbetas. Det bör då också framgå vad redovisningsdokumenten skall innehålla och hur de skall granskas. När mallen finns, går det att i förväg ange vilka avsteg som skall göras i det enskilda fallet.

Revisorerna hänvisar till att de i den bakomliggande rapporten angav krav på revisorsintyg som ett sätt att förbättra den ekonomiska redovisningen och kontrollen. De ser fortfarande detta som en möjlighet. Det väsentliga, framhåller revisorerna, är att det står klart vilka krav som ställs på redovisningen och hur det skall säkerställas att kraven är uppfyllda.

Utskottets ställningstagande

Som utskottet tidigare anfört (bet. 2000/01:KU20) har problem uppmärksamats i samband med de granskningar som utförts i fråga om Östersjömiljarderna, bl.a. vad det gäller mål, upphandling och dokumentation. Samtidigt fann utskottet att flera av de problem som framkommit i samband med hanteringen av Östersjömiljard 1 fortlöpande hade korrigerats. Utskottet ansåg att stor kraft borde läggas på att förebygga sådana brister som hade kunnat påvisas beträffande handhavandet av den första Östersjömiljarden. I enlighet med det anförda anser utskottet att riksdagen bör ge regeringen revisorernas förslag som sin mening till känna.

Hantering av anslag inom Regeringskansliet

Utskottets förslag i korthet

Utskottet avstyrker med hänvisning till tidigare ställningstagande motionsyrkanden om hanteringen av anslag inom Regeringskansliet m.m.

Motioner

Tre motioner har väckts med anledning av revisorernas förslag. I motion 2001/02:K76 av Ingvar Svensson m.fl. (kd) vill motionärerna att riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening att en utveckling där departementen övertar uppgifter som kan handhas av självständiga myndigheter bör förhindras. Motionärerna anför som skäl för sitt yrkande de synpunkter som framförs i revisorernas förslag angående den ekonomiska redovisningen av Östersjömiljarderna och hävdar att det inte kan uteslutas att grundproblemet kan vara att verksamheten har hanterats av Regeringskansliet. Regeringskansliets organisation är enligt motionärerna inte avsedd för en sådan hante-

ring. I stället framförs att det bör vara särskilda myndigheter som ansvarar för t.ex. fördelning av statliga medel.

I motion 2001/02:K77 av Carl-Axel Johansson (m) begärs att riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening att anslag för bistånd endast undantagsvis skall tilldelas Regeringskansliet. Anslag bör enligt motionären i stället tillföras biståndsbudgeten. Motionären menar att även om en uppstramning av redovisningen har skett genom åren så hanteras inte Östersjömiljarderna på ett lämpligt sätt. Skäl som anförs är att Regeringskansliet inte är organiserat eller dimensionerat för den omfattande berednings- och beslutsprocess som en mängd bidragsärenden för med sig. Vidare anför motionären att det, då Regeringskansliet är undantaget från delar av det regelverk som övriga myndigheter lyder under, finns risk att det uppkommer oklarheter i ansvars- och styrningsfrågor.

I motion 2001/02:K78 av Bertil Persson m.fl. (m) vill motionärerna att riksdagen skall tillkänna för regeringen som sin mening att Östersjömiljarden bör upplösas och att kvarvarande medel bör tillföras det ordinarie öststödet. I motiveringen till sitt yrkande framför motionärerna kritik mot hanteringen av Östersjömiljarderna. Motionärerna hävdar att en bättre åtgärd för att stödja utvecklingen runt Östersjön hade varit att anvisa ett högre ordinarie anslag för öststödet.

Tidigare ställningstagande till frågor om anslag till regeringens disposition

Utskottet har tidigare, i bet. 2001/02:KU5, tagit ställning till ett förslag från revisorerna angående anslag som regeringen disponerar och fördelar. Utskottet ställde sig då bakom revisorernas förslag om tillkännagivanden för regeringen. Sammanfattningsvis gällde detta vad revisorerna anförde om regeringen som bidragsfördelare samt om bättre beslutsunderlag och en utökad resultatrapportering, förbättrad bidragshantering, skärpta krav på redovisning och revision och en samlad översyn av föreskrifter m.m. Utskottet delade revisorernas uttalande om att grundregeln bör vara att statliga medel till offentliga verksamheter skall fördelas i generella termer, efter förutbestämda kriterier och kanaliseras till den ordinarie verksamheten. Utskottet ställde sig således bakom revisorernas slutsats att enskilda bidragssystem endast undantagsvis bör hanteras av regeringen och Regeringskansliet. Vidare framhöll utskottet att samma krav bör ställas på regeringen när den hanterar bidragsmedel som på varje annan statlig myndighet. Den av revisorerna företagna granskningen visade enligt utskottets mening att det fanns skäl att förbättra styrning, insyn och kontroll när regeringen och Regeringskansliet hanterar anslag som ställts till regeringens disposition. Utskottet framförde att den av revisorerna förordade samlade översynen av föreskrifter m.m. därför borde genomföras. Resultatet av en sådan översyn borde enligt utskottets mening redovisas för riksdagen senast i samband med budgetpropositionen för år 2003.

Utskottets ställningstagande

I enlighet med sitt tidigare ställningstagande anser utskottet att enskilda bidragssystem endast undantagsvis bör hanteras av regeringen och Regeringskansliet. Riksdagens tillkännagivande med anledning av Riksdagens revisorers och utskottets förslag i detta avseende gjordes så sent som i november 2001 (bet. 2001/02:KU5). Utskottet finner därmed inte anledning att nu göra något tillkännagivande med anledning av de väckta motionerna. Motionerna 2001/02:K76, 2001/02:K77 och 2001/02:K78 avstyrks därmed.

BILAGA

Förteckning över behandlade förslag

Riksdagens revisorers förslag

2001/02:RR14 vari föreslås att riksdagen fattar följande beslut:

1. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad revisorerna anfört angående tydligare direktiv för den ekonomiska redovisningen av Östersjömiljarderna i avsnitt 2.3.

2. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad revisorerna anfört angående ansökningar och upphandling i avsnitt 2.4.

3. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad revisorerna anfört angående bättre ekonomisk kontroll i avsnitt 2.5.

Följdmotioner

2001/02:K76 av Ingvar Svensson m.fl. (kd) vari föreslås att riksdagen fattar följande beslut: Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad i motionen anförs om att förhindra en utveckling där departementen övertar uppgifter som normalt bör vila på självständiga myndigheter.

2001/02:K77 av Carl-Axel Johansson (m) vari föreslås att riksdagen fattar följande beslut: Riksdagen tillkännager för regeringen vad som anförs i motionen om biståndsanslag.

2001/02:K78 av Bertil Persson m.fl. (m) vari föreslås att riksdagen fattar följande beslut: Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad i motionen anförs om att upplösa Östersjömiljarden och tillföra det ordinarie öststödet kvarvarande medel.