

Regeringsuppdrag

Rapport

Att styra statliga åtaganden som utförs av privaträttsliga organ

Förslag till principer för styrning,
uppföljning och kontroll av statliga
åtaganden som utförs av privaträttsliga organ



EKONOMISTYRNINGSVERKET

ESV:s rapporter innehåller regeringsuppdrag, uppdrag från myndigheter och andra instanser eller egeninitierade utredningar.

Publikationen kan laddas ner som tillgänglig PDF och beställas från www.esv.se.

Datum: 2009-09-30

Dnr: 49-22/2009

ESV-nr: 2009:30

Copyright: ESV

Rapportansvarig: Susanna Hammarberg

ISBN: 978-91-7249-297-4

Förord

Regeringen har gett Ekonomistyrningsverket (ESV) i uppdrag att, med utgångspunkt i den tidigare genomförda kartläggningen av organ med statligt åtagande (ESV 2008:34), lämna förslag till generella principer för regeringens styrning, uppföljning och kontroll av organ som är fristående från staten men som bedriver verksamhet som statsmakterna beslutat ska genomföras eller stödjas ekonomiskt.

ESV lämnar förslag till sådana principer i denna rapport. Uppdraget är härmed avslutat.

Universitetslektor Ulla Björkman har lämnat synpunkter på delar av underlaget till rapporten.

I detta ärende har stf generaldirektör Bengt Anderson beslutat. Utredare Susanna Hammarberg har varit föredragande. I den slutliga handläggningen har också utredare Jolanta Feliga, utredare Petra Hedén och avdelningschef Susanne Jansson deltagit.

Innehåll

Förord	3
1 Sammanfattning	5
2 Inledning	8
2.1 Bakgrund.....	8
2.2 Uppdraget	8
2.3 Definitioner av centrala begrepp	8
2.4 Avgränsningar	9
2.5 Genomförande	9
2.6 Rapportens disposition.....	10
3 Statliga åtaganden i privaträttslig regi	11
3.1 Överlämna förvaltningsuppgifter till privaträttsliga organ.....	11
3.2 Samverkan som förvaltningsmodell	11
3.3 Privaträttsliga organ regleras av olika regelverk.....	12
3.4 Privaträttsliga organ med statligt åtagande	15
3.5 Sammanfattande kommentarer.....	20
4 Förslag till principer samt rekommendationer	22
4.1 Övergripande utgångspunkter	22
4.2 Styrning.....	25
Utforma styrningen efter verksamhetens karaktär.....	26
Ange ett tydligt uppdrag	27
Använd lämpliga styrmedel	27
Begär underlag från organ som får statliga medel	28
Utlys organisationsbidrag i en öppen process.....	28
Delegera ansvar för uppföljning till myndigheter	29
Myndighetsutövning ska omfattas av bestämmelser i lag	31
Se över tillämpningen av LOU.....	31
4.3 Uppföljning	32
Begär underlag för uppföljning och beslut.....	32
Utvärdera statliga åtaganden som utförs av privaträttsliga organ	34
4.4 Kontroll.....	35
Säkerställ granskning enligt god revisionssed.....	35
Möjliggör effektivitetsrevision	37
Säkerställ att myndighetsutövning kontrolleras	37
5 Kommentarer	39
5.1 Val av organisation.....	39
5.2 Verksamhetsform och myndighetsutövning.....	39
5.3 Konsekvensanalys	40
Referenser	41
Bilaga 1 Organ i privaträttslig form	46
Bilaga 2 Exempel på styrning av statliga åtaganden som utförs av privaträttsliga organ	52

1 Sammanfattning

Regeringen har gett ESV i uppdrag att, med utgångspunkt i den tidigare genomförda kartläggningen av organ med statligt åtagande (ESV 2008:34), lämna förslag till generella principer för regeringens styrning, uppföljning och kontroll av organ som är fristående från staten men som bedriver verksamhet som statsmakterna beslutat ska genomföras eller stödjas ekonomiskt.

ESV lämnar följande förslag:

Övergripande utgångspunkter

- ESV anser att verksamhet som statsmakterna har beslutat ska genomföras eller stödjas ekonomiskt och som utförs av privaträttsliga organ utgör en del av det statliga åtagandet. Utgångspunkten för styrning, uppföljning och kontroll bör därför vara att verksamheten omfattas av samma förvaltningsprinciper som gäller för statlig verksamhet som bedrivs i myndighetsorganisationen.
- ESV anser att för statliga åtaganden som utförs av privaträttsliga organ och som omfattar myndighetsutövning bör samma krav gälla som för myndigheter avseende ärendenas handläggning, rätt för enskilda att få sin sak prövad samt krav på offentlighet och sekretess. I de fall avsteg från delar i det offentliga regelverket görs anser ESV att detta bör motiveras särskilt.
- ESV instämmer i att styrning, uppföljning och kontroll ska avse den verksamhet som organet utför för statens räkning, inte organet i sig.
- ESV anser att den styrning, uppföljning och kontroll som beslutats i det enskilda fallet ska beakta kostnadseffektivitet för båda parter.

Styrning

- ESV anser att styrning, uppföljning och kontroll i det enskilda fallet bör utformas efter verksamhetens karaktär. Utgångspunkt kan tas i åtagandets betydelse för det aktuella politikområdet (väsentlighet), hur mycket statliga medel organet får samt om åtagandet omfattar myndighetsutövning (risk).
- ESV anser att regeringen bör formulera vilket uppdrag det statliga åtagandet omfattar. Regeringen bör även ange om åtagandet omfattas av särskilda villkor för verksamhetens genomförande.
- ESV anser att utformning av styrning, uppföljning och kontroll av statliga åtaganden som utförs av privaträttsliga organ bör utformas och anpassas till det berörda organets förutsättningar. I övrigt bör den styrning som regeringen anger i myndigheternas instruktioner och regleringsbrev tjäna som förebild för utformning av styrning av statliga åtaganden som utförs av privaträttsliga organ. Det betyder bl. a. att regeringen bör formulera mål för verksamheten samt att regeringen bör ange vilket resultat som verksamheten förväntas leda till.

- I de fall regeringen utser styrelseledamöter för ett enskilt organ anser ESV att regeringen även bör formulera vilket uppdrag dessa ledamöter har.
- Privaträttsliga organ som utför statliga åtaganden och som får statliga medel bör
 - i de fall statsbidragets storlek styrs av verksamhetens omfattning – inkomma med budgetunderlag eller motsvarande till regeringen.
- ESV anser att organisationsbidrag som regel bör utlysas i en öppen process.
- ESV anser att regeringen bör delegera till en myndighet med sakkunskap inom aktuellt område att ansvara för uppföljning och kontroll av statliga åtaganden som utförs av privaträttsliga organ. ESV anser att en sådan uppgift bör anges i myndighetens instruktion.

Uppföljning

Samtliga organ med statligt åtagande:

- ESV anser att statliga åtaganden som utförs av privaträttsliga organ ska följas upp.
- De dokument som organet normalt sammanställer för sin egen verksamhet bör användas som utgångspunkt för rapporteringen.
- ESV anser att statliga åtaganden som utförs av privaträttsliga organ bör utvärderas och att utvärderingen ska utformas så att den kan ligga till grund för omprövning av hela eller delar av åtagandet och för i vilka former åtagandet utförs.

Åtaganden som finansieras med statliga medel:

- Organ som får statliga medel för sin verksamhet bör som regel lämna årlig rapportering av verksamhetens resultat med fokus på prestationer.
- För organ som får organisationsbidrag anser ESV att regeringen bör begära in rapportering i syfte att försäkra sig om att organet har genomfört avsedd verksamhet under året.
- En förutsättning för att statliga medel ska betalas ut bör enligt ESV vara att tillfredsställande rapportering för tidigare år har gjorts.

Kontroll

Åtaganden som finansieras med statliga medel:

- ESV anser att regeringen bör ställa som krav att ett privaträttsligt organ som utför ett statligt åtagande ska uppvisa ett revisorsintyg eller motsvarande som intygar riktigheten av de uppgifter som lämnas i den ekonomiska redovisning som lämnas till regeringen. ESV anser att kraven på när redovisningen ska granskas av en auktoriserad revisor ska vara desamma som ställs i Regeringskansliets riktlinjer för bidrag.
- ESV anser att statliga åtaganden som utförs av privaträttsliga organ ska omfattas av redovisningsskyldighet gentemot staten eller andra särskilda föreskrifter eller villkor i syfte att möjliggöra en eventuell effektivitetsrevision av verksamheten.

- ESV anser att regeringen ska ställa som villkor att staten ska ha möjlighet att begära in underlag för en eventuell granskning.
- ESV anser att regeringen ska fastställa under vilka förutsättningar ett organ som får statliga medel är återbetalningsskyldigt.

Åtaganden som omfattar myndighetsutövning:

- ESV anser att myndighetsutövande verksamhet ska omfattas av kontroll avseende myndighetsutövningen.

ESV rekommenderar regeringen att:

Styrning

- Se över regeringens styrning av statliga åtaganden som utförs av privaträttsliga organ i syfte att se till att den uppfyller föreslagna kriterier.
- Säkerställa att alla åtaganden som omfattar myndighetsutövning och som utförs av privaträttsliga organ omfattas av bestämmelser i lag.
- I de fall regeringen delegerat delar av uppföljning och kontroll av åtaganden som utförs av privaträttsliga organ till myndighet, bör regeringen säkerställa att ansvarsfördelningen mellan regeringen och myndigheten är tydlig.
- Se över bidragsgivning till enskilda organ i syfte att säkerställa kraven på en öppen process.
- Se över tillämpningen av lagen (2007:1091) om offentlig upphandling i de fall organ får ekonomisk ersättning för att utföra statliga åtaganden, i syfte att försäkra sig om att tillämpningen av lagen följer aktuell praxis.

Uppföljning

- Se över de krav som idag ställs på uppföljning av statliga åtaganden som utförs av privaträttsliga organ i syfte att säkerställa att samtliga åtaganden omfattas av krav på lämplig uppföljning enligt ESV:s förslag.

Kontroll

- Se över de krav som idag ställs på kontroll av privaträttsliga organ som utför statliga åtaganden och som får statliga medel i syfte att säkerställa att samtliga åtaganden omfattas av föreslagna krav.
- Försäkra sig om att alla statliga åtaganden som utförs av privaträttsliga organ och som omfattar myndighetsutövning omfattas av lämplig kontroll avseende myndighetsutövningen.

2 Inledning

2.1 Bakgrund

År 2008 genomförde Ekonomistyrningsverket (ESV) på uppdrag av regeringen en kartläggning av organ med statliga åtaganden. Syftet med kartläggningen var att den skulle utgöra ett underlag för överväganden om det statliga åtagandets avgränsning och ett underlag för bedömning av hur verksamheten bör styras, följas upp och kontrolleras. Kartläggningen avrapporterades i rapporten Att verka genom andra – kartläggning av organ med statligt åtagande (ESV 2008:34).

I kartläggningen konstaterar ESV att det finns riktlinjer för statens medverkan i aktiebolag och ideella föreningar. Däremot saknas generella principer för styrning, uppföljning och kontroll av verksamhet som åläggs organ som är fristående från staten. ESV rekommenderade regeringen att överväga att formulera riktlinjer för sådan verksamhet.

2.2 Uppdraget

Regeringen har gett ESV i uppdrag att, med utgångspunkt i den genomförda kartläggningen av organ med statligt åtagande (ESV 2008:34), lämna förslag till generella principer för regeringens styrning, uppföljning och kontroll av organ som är fristående från staten, men som bedriver verksamhet som statsmakterna beslutat ska genomföras eller stödjas ekonomiskt. Dimensioner som särskilt ska beaktas är

- om organet svarar för myndighetsutövning eller inte, och
- organets juridiska form.

Uppdraget ska redovisas senast den 30 september 2009 till regeringen.¹

2.3 Definitioner av centrala begrepp

ESV:s definition av *organ* med statligt åtagande är: *”Icke-myndigheter som särskilt utpekas av statsmakterna (riksdagen och regeringen) för att utföra verksamhet som statsmakterna har beslutat ska genomföras eller stödjas ekonomiskt, samt organ vars existens är en förutsättning för genomförande av ett statligt åtagande.”*²

ESV har tidigare definierat *styrning* som *”Alla de olika typer av åtgärder som ledningen (den styrande instansen) vidtar i syfte att påverka verksamheten (den styrda instansen) i önskad riktning.”* Formerna för regeringens styrning av riket regleras i regeringsformen och regeringen har stort utrymme för olika åtgärder och insatser. Några exempel på regeringens styrmedel är förordningar, föreskrifter och särskilda regeringsbeslut men också möjligheten att välja i vilken organisatorisk form som verksamheten ska bedrivas.

¹ Regleringsbrev för budgetåret 2009 avseende Ekonomistyrningsverket.

² ESV 2008:34, Att verka genom andra – Kartläggning av organ med statligt åtagande.

För att få svar på frågan om styrningen påverkat verksamheten i önskad riktning följer ett behov av *uppföljning*: en *beskrivning av hur något har utvecklats*.

Uppföljningen sker vanligtvis genom någon form av rapportering. Som en del i uppföljningen kan också utvärderingar, som kan förklara och värdera utvecklingen, göras. *Kontroll* görs i syfte att *se att verksamheten har utförts i enlighet med uppställda regler*. En vanlig form av kontroll är ekonomisk revision och effektivitetsrevision. Ett annat exempel är att myndigheter utövar tillsyn.

Uppdraget till ESV omfattar styrning, uppföljning och kontroll av verksamhet som statsmakterna beslutat ska genomföras eller stödjas ekonomiskt och som utförs av privaträttsliga organ fristående från staten. I rapporten sammanfattas detta som statliga åtaganden som utförs av privaträttsliga organ.

2.4 Avgränsningar

Enligt uppdraget ska ESV ha sin utgångspunkt i den kartläggning som verket presenterade i rapporten Att verka genom andra. Förslaget omfattar de organ som presenteras i kartläggningen med vissa undantag. Av uppdraget framgår att förslagen ska gälla organisationer som är fristående från staten. Förslaget omfattar följaktligen inte ideella föreningar där staten är medlem eller statligt ägda bolag.

I likhet med kartläggningen omfattar rapporten inte heller kommuner eller organ som styrs gemensamt av Sverige och annan nation. Denna avgränsning gjordes i kartläggningen eftersom en bedömning av formerna för styrning, uppföljning och kontroll av såväl kommuner som organ med åtaganden på internationell nivå måste göras från andra utgångspunkter än vad som gäller nationella åtaganden.

2.5 Genomförande

Som tidigare nämnts har utgångspunkten för uppdraget varit den kartläggning som ESV gjorde på uppdrag av regeringen. ESV har därför utgått från de definitioner och avgränsningar som gjordes i kartläggningen.

ESV har kompletterat kartläggningen med intervjuer med representanter för ett urval departement som hanterar olika typer av organ. ESV har också intervjuat företrädare för myndigheter och organisationer. Därutöver har ESV närmare studerat ett antal exempel på hur statsmakterna idag styr olika organ.

En genomgång av statens styrning av verksamhet inom myndighetsorganisationen och riktlinjer för styrning av statlig verksamhet i privaträttslig regi (i form av statliga bolag och ideella föreningar där staten är medlem) har gjorts.

Parallellt med uppdraget har ESV arbetat med ytterligare ett regeringsuppdrag gällande styrning, uppföljning och kontroll av verksamhet som utförs av privaträttsliga organ, nämligen den regionala skyddsombudsverksamhet som de

fackliga organisationerna bedriver inom ramen för bestämmelser i arbetsmiljölagen (1977:1160).³

ESV har anlitat en sakkunnig i frågor av förvaltningsjuridisk karaktär, t.ex. regelverk för privaträttsliga organ.

2.6 Rapportens disposition

I kapitel 3 redogörs för statsmakternas ställningstaganden avseende statliga åtaganden som utförs i privaträttslig regi, kännetecknen för en korporativ statsförvaltning och vissa regelverk som gäller för privaträttsliga organ. Här presenteras även en modell som används för kategorisering av de organ som omfattas av uppdraget. En översiktlig beskrivning av hur verksamheten styrs och följs upp idag ges också.

I kapitel 4 presenterar ESV sina förslag till generella principer för styrning, uppföljning och kontroll av statliga åtaganden som bedrivs i privaträttslig regi samt ESV:s rekommendationer om hur dessa principer bör tillämpas.

Kapitel 5 innehåller ESV:s kommentarer med anledning av förslagen. Kommentarererna rör val av organ som utför statligt åtagande, betydelsen av verksamhetsform och myndighetsutövning samt eventuella konsekvenser av ESV:s förslag.

Bilaga 1 innehåller en översikt över de privaträttsliga verksamhetsformer som finns idag i Sverige samt information om regelverken som gäller för föreningar, bolag och stiftelser.

I bilaga 2 presenterar ESV tre exempel på styrning av statliga åtaganden som bedrivs i privaträttslig regi, nämligen a-kassorna, Riksidrottsförbundet samt vissa organ inom Kulturområdet.

³ Regionala skyddsombud – Förslag till nya rutiner för administration och redovisning av det statliga stödet till regional skyddsombudsverksamhet. ESV 2009:27.

3 Statliga åtaganden i privaträttslig regi

3.1 Överlämna förvaltningsuppgifter till privaträttsliga organ

Enligt 11 kap. 6 § andra stycket regeringsformen har statsmakterna möjlighet att överlämna förvaltningsuppgifter till privaträttsliga organ.

”Förvaltningsuppgift kan överlämnas till bolag, förening, samfällighet, stiftelse, registrerat trossamfund eller någon av dess organisatoriska delar eller till enskild individ. Innefattar uppgiften myndighetsutövning, skall det ske med stöd av lag.”

Statsmakterna kan överlämna utförandet av statliga åtaganden till privaträttsliga organ av olika skäl. Statsmakterna har bl.a. angett att det ibland finns behov av samverkan med andra organisationer kring en särskild verksamhet. Andra skäl kan vara av statsfinansiell natur, t.ex. att den särskilda sakkunskap som krävs för en specifik verksamhet redan finns hos ett lämpligt organ och att det därför inte är samhällsekonomiskt kostnadseffektivt att bygga upp motsvarande sakkunskap inom en myndighet. Det kan också finnas fall där det finns behov av en mer fristående framtoning för verksamheten.⁴

Regeringsformen ställer samma övergripande krav avseende objektivitet och normering vid utförandet av förvaltningsuppgifter oavsett vem som utför uppgiften. Detta formuleras i 1 kap. 9 § regeringsformen.

*”Domstolar samt förvaltningsmyndigheter och andra som fullgör uppgifter inom den offentliga förvaltningen skall i sin verksamhet beakta allas likhet inför lagen samt iakttaga saklighet och opartiskhet.”*⁵ (ESV:s markering)

Statsmakterna har vid olika tillfällen, bl.a. när statsmakterna valt att uppdra åt privaträttsliga organ att utföra ett statligt åtagande, uttalat sig om hur verksamheten bör styras. Utgångspunkten har varit att statsmakterna kan och bör styra den verksamhet som organet utför för statens räkning och inte organisationen i sig.

3.2 Samverkan som förvaltningsmodell

Samverkan mellan staten och privaträttsliga organisationer som innebär att staten institutionaliserar sin kontakt med vissa företrädare för organiserade intressen och ger dem ställning som etablerade deltagare i den politiska beslutsprocessen, brukar

⁴ Prop. 1995/96:61: Former för statlig verksamhet som är beroende av statligt stöd m.m.

⁵ Grundlagsutredningen föreslår i sitt betänkande En reformerad grundlag (SOU 2008:125) en ändrad formulering avseende denna paragraf i syfte att förtydliga: ”Domstolar samt förvaltningsmyndigheter och andra som fullgör offentliga förvaltningsuppgifter ska i sin verksamhet beakta allas likhet inför lagen samt iakttaga saklighet och opartiskhet”, s. 652.

beskrivas i termer av korporatism.⁶ Sådan samverkan kan se ut på olika sätt. Organisationerna kan medverka både i beredningen inför ett politiskt beslut och i efterhand vid beslutets genomförande. Istället för att myndigheter svarar för att genomföra politiskt fattade beslut kan olika uppgifter överlämnas till frivilliga sammanslutningar. Föreningar och andra organisationer kan t.ex. söka projektstöd för olika verksamheter. Staten ger också ett mer permanent stöd till vissa typer av organisationer, såsom ungdomsorganisationer, kulturorganisationer, idrottsrörelsen och folkbildningsförbund.

Ett exempel på korporativ förvaltning är Riksidrottsförbundets roll i den statliga idrottspolitiken. Riksidrottsförbundet har bl.a. statsmakternas uppdrag att fördela olika bidrag inom idrottsrörelsen (se även bilaga 2).

Tabell 1: Byråkrati och korporatism: sammanfattande kännetecken

Förvaltningsmodell:	Byråkrati	Korporatism
Grund för legitimitet	Demokratisk beslutsprocess – generella regler	Intressegemenskap
Organisering	Hierarkisk	Bygger på en överenskommelse mellan berörda parter
Aktör	Ämbetsman	Ombudsman
Förutsättning	Precisa regler	Enighet bland berörda aktörer
Statlig styrning	Stora möjligheter	Begränsade möjligheter
Positiva konsekvenser	Förutsägbarhet, likhet	Flexibilitet, situationsanpassning, inflytande ges till dem som berörs Inkorporering av opposition
Negativa konsekvenser	Oflexibelt	Särintressets makt över allmänintresset Organisationen förlorar självständighet
Beslutstyp	Regeltolkning	Förhandling

Källa: Rothstein: Demokrati, förvaltning och legitimitet, s. 81 (Ur Politik som organisation, Rothstein [red], SNS förlag, 1991) samt Föreningsfostran och tävlingsfostran, SOU 2008:59, s. 361. Tabellen är något bearbetad.

3.3 Privaträttsliga organ regleras av olika regelverk

Det s.k. offentligrättsliga regelverket innehåller regler om statens och kommunernas organisation och verksamhet och om statens och kommunernas förhållande till varandra och till enskilda medborgare. Detta kan sägas utgöra ramarna för hur statlig verksamhet i myndighetsorganisationen bedrivs.⁷

Organ som är organiserade privaträttsligt är inte offentliga organ, även om de i vissa fall har ålagts offentliga uppgifter. Regeringsformen skiljer mellan offentliga och privaträttsliga organ. Några ”blandade” organ finns inte enligt regeringsformens definitioner.

⁶ Peterson: Den offentliga makten, 2007, s. 91.

⁷ Regeringsformen, tryckfrihetsförordningen och mycket av den lagstiftning som i övrigt reglerar förhållanden inom offentlig sektor och mellan medborgare och myndigheter, t.ex. förvaltningslagen, utgår från att det är förvaltningsmyndigheter som ansvarar för myndighetsutövning.

Regelsystemet som styr det svenska samhället hör hemma på antingen den offentliga eller den privata rättens område. Regler som gäller samhällets avtalade samverkan för ett gemensamt ändamål brukar benämnas associationsrätt. Till associationsrätten hör regler om bolag och föreningar. Nära vissa typer av föreningar står stiftelserna.⁸

De regleringar som gäller för privaträttsliga organ beror till stor del på vilken verksamhetsform de har. De olika verksamhetsformerna regleras i en uppsättning lagar där vissa lagar är specifika för särskilda associationsformer. Andra lagar innehåller bestämmelser som är generella för samtliga privata verksamhetsformer, t.ex. bokföringslagen (1999:1078) och lagen (1990:325) om självdeklaration och kontrolluppgifter.

Inom associationsrätten finns lagar för bolag, ekonomiska föreningar och stiftelser men inte för ideella föreningar. De enkla bolagen, handelsbolagen och kommanditbolagen regleras genom lagen (1980:1102) om handelsbolag och enkla bolag, aktiebolagen av aktiebolagslagen (2005:551), de ekonomiska föreningarna av lagen (1987:667) om ekonomiska föreningar och stiftelserna av stiftelselagen (1994:1220). Under senare år har vissa regler tillkommit som har EU-bakgrund. Bland annat ändrades nuvarande aktiebolagslag vid flera tillfällen för att uppfylla de krav som EU ställer.⁹

De vanligast förekommande verksamhetsformerna för privaträttsliga organ med statligt åtagande i ESV:s kartläggning är föreningar, bolag och stiftelser.

⁸ Hemström: Bolag Föreningar Stiftelser – en introduktion, 2007, s.13.

⁹ Ibid., s. 16.

Faktaruta: Bildandet av ideell förening, aktiebolag och stiftelse samt former för ekonomisk redovisning och kontroll

Ideell förening

- Först när stadgar har antagits och styrelsen är utsedd för att sköta föreningens angelägenheter och företräda föreningen blir föreningen en juridisk person.
- Vissa ideella föreningar är bokföringspliktiga (2 kap. 2 § bokföringslagen [1999:1078]) och skyldiga att avsluta bokföringen med en årsredovisning (6 kap. 2 § bokföringslagen). I vissa fall ska årsredovisningen innehålla en förvaltningsberättelse.
- De flesta föreningar har en ekonomisk redovisning även om det inte regleras generellt.
- En ideell förening som är skyldig att upprätta årsredovisning ska ha en revisor.

Aktiebolag

- Ett aktiebolag bildas av en eller flera stiftare (2 kap. 1 § aktiebolagslagen [2005:551]).
- En stiftelseurkund ska upprättas. Den ska bl.a. innehålla en bolagsordning, där bolagets firma, styrelsens säte, föremålet för bolagets verksamhet, aktiekapital, aktiernas nominella belopp m.m. ska anges (3 kap. 1 § aktiebolagslagen).
- Aktiebolag registreras hos Bolagsverket (2 kap. 22 § aktiebolagslagen).
- Aktiebolag är alltid bokföringsskyldiga och ska årligen upprätta och offentliggöra en årsredovisning (6 kap. 1 § bokföringslagen). Årsredovisningen ska innehålla en balansräkning, resultaträkning, noter och förvaltningsberättelse (2 kap. 1 § årsredovisningslagen [1995:1554]).
- Bolagsstämman utser revisorer som måste vara auktoriserade eller godkända (9 kap. 8 och 12 §§ aktiebolagslagen). Revisorerna ska granska styrelsens förvaltning och bolagets räkenskaper varje år (9 kap. 3 § aktiebolagslagen).

Stiftelse

- En stiftelse bildas genom att egendom avskiljs för att varaktigt förvaltas som en självständig förmögenhet för ett bestämt ändamål (1 kap. 2 § stiftelselagen [1994:1220]).
- Stiftelser står under tillsyn av en tillsynsmyndighet, vilken oftast är länsstyrelsen i det län där styrelsen har sitt säte (9 kap. 1 § stiftelselagen).
- Styrelsen för en stiftelse får inte bestå av enbart stiftaren eller stiftarna (2 kap. 10 § stiftelselagen).
- De flesta stiftelser är bokföringsskyldiga. De stiftelser som inte är det ska fortlöpande föra räkenskaper över inbetalningar och utbetalningar. Räkenskaperna ska avslutas med en sammanställning för varje räkenskapsår. De stiftelser som är bokföringsskyldiga ska upprätta årsredovisning innehållande balansräkning, resultaträkning, noter och förvaltningsberättelse (2 kap. 3 § och 6 kap. 2 § bokföringslagen, 3 kap. 2 § stiftelselagen och 2 kap. 1 § årsredovisningslagen).
- Varje stiftelse ska ha minst en revisor (4 kap. 1 § stiftelselagen). Revisorn ska vara auktoriserad eller godkänd i de fall stiftelsen är skyldig att lämna en årsredovisning (4 kap. 4 § stiftelselagen).

3.4 Privaträttsliga organ med statligt åtagande

ESV:s kartläggning av organ med statliga åtaganden visar att knappt 600 privaträttsliga organ utför verksamhet på statsmakternas uppdrag. Drygt 500 av dessa organ är fristående från staten (dvs. staten är inte ägare eller medlem). Därtill kommer verksamhet som bedrivs av organ för vilka staten har skapat särskilda regelverk (t.ex. studentkårer).

I kartläggningen konstaterar ESV att det finns ett stort antal privaträttsliga organ som pekas ut av statsmakterna för att utföra viss verksamhet eller som får statliga medel¹⁰ genom beslut av statsmakterna. Organen finns inom alla politikområden och utför varierande verksamhet. ESV konstaterar också att formerna för statsmakternas styrning, uppföljning och kontroll av den verksamhet som organen utför varierar.

Totalt fick de organ som ingår i ESV:s kartläggning 13 miljarder kronor från statsbudgeten 2007.¹¹

Som en utgångspunkt för arbetet med att ta fram principer för styrning, uppföljning och kontroll av statliga åtaganden som utförs av privaträttsliga organ som är fristående från staten, har ESV delat in organen i fyra grupper:

- Verksamheten omfattar myndighetsutövning och finansieras helt eller delvis med statliga medel.
- Verksamheten omfattar myndighetsutövning men finansieras inte med statliga medel.
- Verksamheten omfattar inte myndighetsutövning men finansieras helt eller delvis med statliga medel.
- Verksamheten omfattar inte myndighetsutövning och finansieras inte med statliga medel.

¹⁰ Med statliga medel avses i huvudsak medel från statsbudget.

¹¹ Här inkluderas inte de medel som a-kassorna fördelar, inte heller de medel från AB Svenska spel som Sveriges Riksidrottsförbund fördelar till idrottsrörelsen.

Figur 1: En modell för att kategorisera privaträttsliga organ som utför statliga åtaganden.

Statliga medel	Får statliga medel		
	Får inte statliga medel		
		Verksamheten omfattar ej myndighetsutövning	Verksamheten omfattar myndighetsutövning
		Verksamhet	

ESV:s indelning bygger på en övergripande bedömning av organens statliga åtagande. Många organ utför verksamhet som omfattar både myndighetsutövning och annan verksamhet. ESV har också gjort en översiktlig bedömning av vilken verksamhet som kan tänkas omfatta myndighetsutövning.¹²

I kategorin organ vars verksamhet inte omfattar myndighetsutövning finns allt från organ som får ”öronmärkta” statsbidrag¹³ till organ som utför uppgifter som är reglerade i avtal och som får statliga medel som ersättning för utförd verksamhet. Viss verksamhet omfattas av bestämmelser i lag, även om det är mindre vanligt.

På motsvarande sätt kan organen delas in efter om de får statliga medel eller inte för sin verksamhet. Majoriteten bland de organ som får statliga medel får belopp som

¹² Med myndighetsutövning avses det som i 1971 års förvaltningslag beskrivs som sådan verksamhet som innebär ”utövning av befogenhet att för enskild bestämma om förmån, rättighet, skyldighet, disciplinpåföljd (...) eller annat jämförbart förhållande” (Håkan Strömberg och Bengt Lundell: Allmän förvaltningsrätt, 2008, s. 19). ESV:s indelning av organ baserar sig på en översiktlig och generös bedömning av den verksamhet som statsmakterna uppdragit åt organen. Exempelvis har ESV valt att inkludera de organ som ingår i den så kallade frivilliga försvarsorganisationen i kategorin organ som har myndighetsutövande verksamhet. ESV syftar då på den verksamhet som organen är tänkta att utöva inom ramen för ett aktiverat totalförsvar.

¹³ Öronmärkta statsbidrag är medel som statsmakterna reserverat till en namngiven organisation.

överstiger en miljon kronor.¹⁴ Statliga medel omfattar all form av ersättning, det vill säga både uppdragsersättning och organisationsbidrag¹⁵ alternativt verksamhetsstöd.

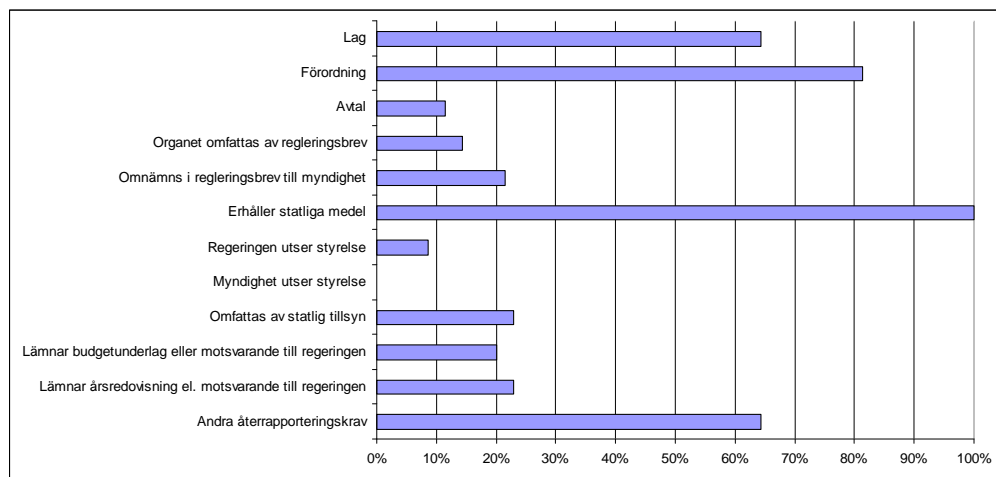
Verksamheten omfattar myndighetsutövning och finansieras helt eller delvis med statliga medel

Drygt 70 organ har statliga åtaganden som inkluderar någon form av myndighetsutövning. Verksamheten finansieras dessutom helt eller delvis med statliga medel. (De statliga medlen är dock inte nödvändigtvis ersättning för den myndighetsutövande delen av verksamheten.)

Stöd i lag utgör en förutsättning för att statsmakterna ska kunna överlämna förvaltningsuppgift som omfattar myndighetsutövning till ett privaträttsligt organ. Tre femtedelar av organen omfattas av bestämmelser i lag. Det kan eventuellt förklaras med att ESV använt en vid tolkning av begreppet myndighetsutövning. Omkring tre femtedelar av organen omfattas av rapporteringskrav. En femtedel av organen lämnar årsredovisning till regeringen och en lika stor andel omfattas av statlig tillsyn.

Utbildningsanordnare med rätt att utfärda examina som får statsbidrag är ett exempel på organ i denna grupp. Ett annat exempel är organ som har till uppgift att fördela statlig ersättning och/eller statliga bidrag.

Diagram 1: Styrning, uppföljning och kontroll av organ vars verksamhet omfattar myndighetsutövning och som finansieras helt eller delvis med statliga medel



¹⁴ Det finns också exempel på organ som har rätt att ta ut offentligrättsliga avgifter. Dessa är (exklusive statligt helägda bolag) Det Norske Veritas inspection AB, SMP Svensk Maskinprovning Aktiebolag – för besiktningsverksamhet – samt Gränsälvskommisionen (skade- och kompensationsavgift). Källa: ESV 2008:34 Att verka genom andra samt ESV 2007:36 Kartläggning av offentligrättsliga avgifter.

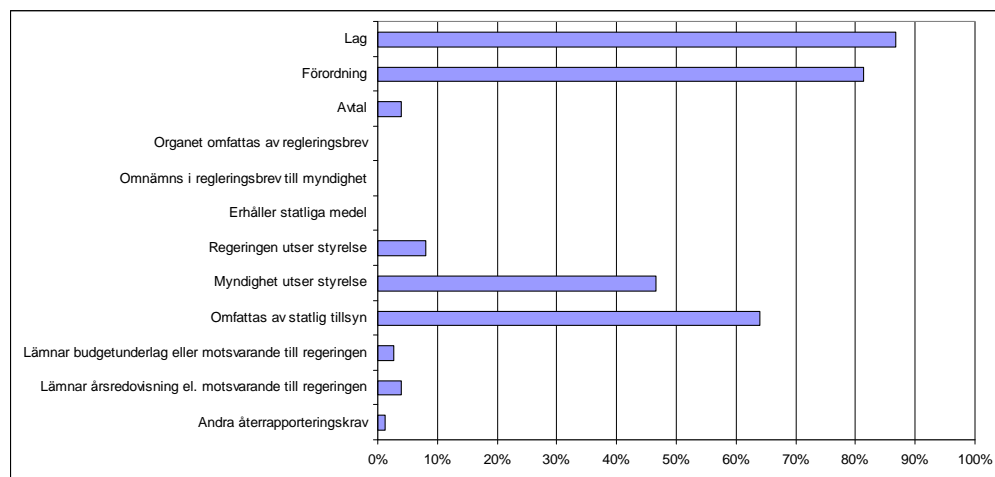
¹⁵ Gränsen mellan verksamhetsbidrag och organisationsbidrag (organisationsstöd) är flytande. Organisationsbidrag kan emellertid ses som ett generellt bidrag till en organisation där bidraget inte avgränsas till särskilda verksamheter.

Verksamheten omfattar myndighetsutövning men finansieras inte med statliga medel

Antalet organ som utför verksamhet som omfattar myndighetsutövning utan att få statliga medel för verksamheten beräknas uppgå till drygt 70. Bland dessa organ märks t.ex. a-kassorna,¹⁶ utbildningsanordnare med rätt att utfärda examina som inte får statligt bidrag eller ersättning för utbildning, organ som utser ledamöter i statliga styrelser och vissa nämnder som prövar ärenden.

I denna grupp omfattas organen av bestämmelser i lag i hög utsträckning, dock inte alla. ESV tror att en förklaring till att inte alla organ omfattas av lag kan vara ESV:s vida tolkning av vad som är myndighetsutövning. Tre femtedelar av organen omfattas av statlig tillsyn. För knappt hälften av organen (bl.a. a-kassorna) utser en myndighet en ledamot i styrelsen för organet.

Diagram 2: Styrning, uppföljning och kontroll av organ vars verksamhet omfattar myndighetsutövning men som inte finansieras med statliga medel



Verksamheten omfattar inte myndighetsutövning men finansieras helt eller delvis med statliga medel

Den största gruppen organ (cirka 250) utför verksamhet som inte omfattar myndighetsutövning. Däremot får de statliga medel för sin verksamhet. Vilken typ av verksamhet som organen utför för statens räkning varierar. I denna grupp finns alltifrån organ som får öronmärkta organisationsbidrag till organ som utför uppgifter som är reglerade i avtal och där ersättning utgår för utförd verksamhet.

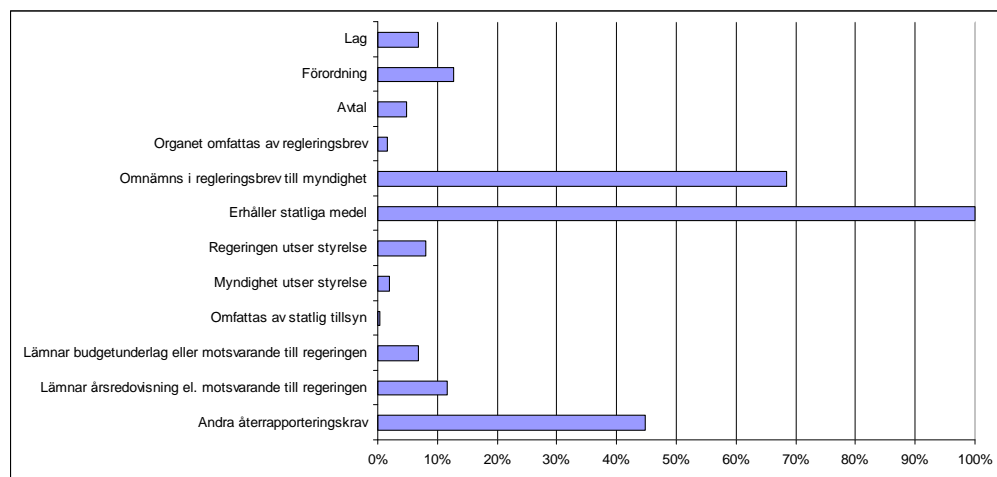
Vanligast är att verksamheten får statliga medel genom att medel öronmärks i en myndighets regleringsbrev. Det framgår inte alltid hur mycket medel respektive

¹⁶ A-kassorna transfererar statliga medel till personer som är berättigade till arbetslöshetsunderstöd. De flesta a-kassor får dock inte några statliga medel för att bedriva sin verksamhet.

organ garanteras. Öronmärkta bidrag är vanliga inom exempelvis Kulturdepartementets område, där ett stort antal kulturinstitutioner garanteras en del av ett statligt bidrag.

I knappt hälften av fallen är medlen som tilldelas organen förenade med särskilda rapporteringskrav. En tiondel av organen lämnar sin årsredovisning till regeringen. Något färre har ett avtal.

Diagram 3: Styrning, uppföljning och kontroll av organ vars verksamhet inte omfattar myndighetsutövning men som helt eller delvis finansieras med statliga medel



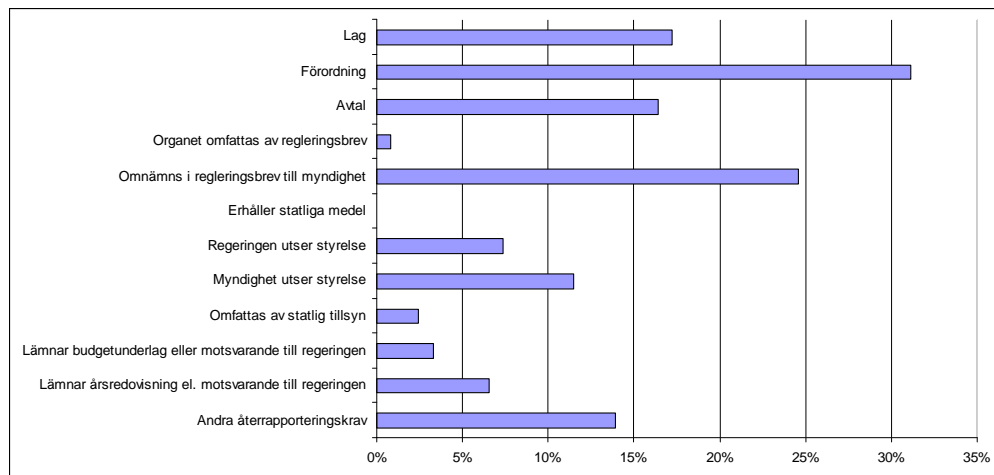
Verksamheten omfattar inte myndighetsutövning och finansieras inte med statliga medel

Omkring 120 organ utför verksamhet som inte innebär myndighetsutövning. ESV har inte heller kunnat finna att de får medel från statsbudget.

I denna grupp finns ett antal utbildningsanordnare vars utbildning genom regeringsbeslut berättigar till studiestöd men som inte har rätt att utfärda examina och som inte får något ekonomiskt bidrag från staten. Andra organ i denna grupp är sådana som har statsmakternas tillstånd att utföra viss verksamhet, organ med olika samverkansuppgifter samt ett antal föreningar eller motsvarande vars stadgar godkänns av statsmakterna men som inte får några ekonomiska medel från staten för sin verksamhet.

En fjärdedel av organen styrs genom bestämmelser i regleringsbrevet till en myndighet, hälften genom bestämmelser i författning, knappt en femtedel genom avtal och en femtedel genom att regeringen eller en myndighet utser någon/några styrelseledamöter.

Diagram 4: Styrning, uppföljning och kontroll av organ vars verksamhet inte omfattar myndighetsutövning och inte finansieras med statliga medel.



3.5 Sammanfattande kommentarer

När regeringen ålägger privaträttsliga organ som är fristående från staten att utföra statliga åtaganden finns idag vissa övergripande principer som statsmakterna har formulerat. Av regeringsformen framgår att alla som fullgör uppgifter inom den offentliga förvaltningen ska beakta allas likhet inför lagen och iaktta saklighet och opartiskhet i sin verksamhet. Vidare har statsmakterna uttalat att de bör styra den verksamhet som organet utför för statens räkning men inte organisationen i sig.

När staten överlämnar åtaganden till privaträttsliga organ innebär det att förutsättningarna för statens styrning av verksamheten skiljer sig i jämförelse med när det är myndigheter som utför verksamheten. Verksamhet som utförs i myndighetsorganisationen omfattas av det offentlighetsrättsliga regelverket som reglerar frågor om bl.a. organisation och statens förhållande till enskilda medborgare. Privaträttsliga organ styrs av andra regelverk och annan praxis. Syftet med att överlämna statliga åtaganden till privaträttsliga organ varierar men en aspekt som brukar lyftas fram är en ökad möjlighet till inflytande för berörda grupper. En förutsättning för en korporativ lösning är samtidigt att de berörda grupperna är eniga eftersom det är det gemensamma intresset som ger lösningen sin legitimitet. Lösningen kan också sägas bygga på en överenskommelse mellan staten och den aktuella organisationen.

ESV:s kartläggning, som ligger till grund för uppdraget, visar en ögonblicksbild av vilka privaträttsliga organ som statsmakterna ålagt att utföra viss verksamhet eller som får statliga medel genom beslut av statsmakterna. ESV har gjort en indelning av organen på en övergripande nivå. Kategoriseringen har varit ett tillvägagångssätt för att tydliggöra hur statsmakterna styr, följer upp och kontrollerar dessa organ idag.

Kartläggningen visar vissa brister vad gäller den uppföljning och kontroll som åläggs privaträttsliga organ. Ett exempel är att kartläggningen inte har kunnat fastställa att alla organ som utför statliga åtaganden omfattas av krav på rapportering av verksamhet eller ekonomi. Kartläggningen har heller inte kunnat fastställa att samtliga organ som utför statliga åtaganden som omfattar myndighetsutövning omfattas av stöd i lag.

4 Förslag till principer samt rekommendationer

Nedan föreslår ESV hur regeringens styrning, uppföljning och kontroll bör utformas för statliga åtaganden som utförs av privaträttsliga organ samt rekommendationer med anledning av förslagen.¹⁷

4.1 Övergripande utgångspunkter

Förslag:

ESV anser att verksamhet som statsmakterna har beslutat ska genomföras eller stödjas ekonomiskt och som utförs av privaträttsliga organ utgör en del av det statliga åtagandet. Utgångspunkten för styrning, uppföljning och kontroll bör därför vara att verksamheten omfattas av samma förvaltningsprinciper som gäller för statlig verksamhet som bedrivs i myndighetsorganisationen.

ESV anser att för statliga åtaganden som utförs av privaträttsliga organ och som omfattar myndighetsutövning bör samma krav gälla som för myndigheter avseende ärendenas handläggning, rätt för enskilda att få sin sak prövad samt krav på offentlighet och sekretess. I de fall avsteg från delar i det offentliga regelverket görs anser ESV att detta bör motiveras särskilt.

ESV instämmer i att styrning, uppföljning och kontroll ska avse den verksamhet som organet utför för statens räkning, inte organet i sig.

ESV anser att den styrning, uppföljning och kontroll som beslutats i det enskilda fallet ska beakta kostnadseffektivitet för båda parter.

Regeringsformen ställer grundläggande krav på dem som fullgör uppgifter inom den offentliga förvaltningen. Enligt 1 kap. 9 § regeringsformen är de skyldiga att *”i sin verksamhet beakta allas likhet inför lagen samt iaktta saklighet och opartiskhet.”* Det offentlighetsrättsliga regelverket har byggts upp utifrån hur offentlig verksamhet normalt organiseras. Regeringsformen, tryckfrihetsförordningen och mycket av den lagstiftning som i övrigt reglerar förhållanden inom statliga myndigheter och mellan medborgare och myndigheter, t.ex. förvaltningslagen, utgår från att

¹⁷ ESV:s förslag till principer för styrning, uppföljning och kontroll avser verksamhet som utförs av privaträttsliga organ som har någon form av statligt åtagande men som är fristående från staten i bemärkelsen att staten inte är ägare eller medlem i det aktuella organet. Principer för i vilka situationer som staten kan inrätta ett särskilt privaträttsligt organ (bolag eller förening) för att utföra ett statligt åtagande finns formulerade i Regeringskansliets riktlinjer Statens samverkan med annan part i aktiebolag och ideell förening. Av dessa riktlinjer framgår vad som gäller avseende styrning, uppföljning och kontroll för sådana organ.

förvaltningsmyndigheter ansvarar för myndighetsuppgifter. Vad som brukar anges som kännetecken på en statlig myndighet är bl.a. att:

- Myndigheterna lyder under regeringen, några under riksdagen.
- Delar av det interna arbetet är rättsligt reglerat.
- Myndighetens handlingar är offentliga.
- De som berörs av myndigheternas beslut har i regel rätt att anföra besvär över beslutet.
- Myndigheternas anställda har disciplinansvar.
- Myndigheten finansieras via statsbudget eller genom avgifter.

Det övergripande offentlighetsrättsliga regelverket är därmed tillämpligt så länge en uppgift utförs av en myndighet. När ett statligt åtagande utförs av något annat rättssubjekt än en myndighet, t.ex. en ideell förening, gäller inte de generella reglerna. Statsmakterna har dock alltid möjlighet att ställa krav på att privaträttsliga organ som utför statliga åtaganden ska tillämpa delar av det offentlighetsrättsliga regelverket.

När det gäller överlämnandet av åtaganden som omfattar myndighetsutövning ska detta ske med stöd i lag. Statsmakterna anger då vanligtvis vilka bestämmelser i det offentlighetsrättsliga regelverket som ska tillämpas.

ESV anser att sådan verksamhet som statsmakterna har beslutat ska genomföras eller stödjas ekonomiskt bör anses utgöra en del av det statliga åtagandet. För den del av det statliga åtagandet som utförs inom myndighetsorganisationen har en statlig förvaltningspolitik utformats. Denna syftar bl.a. till att skapa styrformer som ger förutsättningar för de tre grundläggande värdena demokrati, rättssäkerhet och effektivitet. ESV anser att som utgångspunkt bör även sådana statliga åtaganden som utförs av privaträttsliga organ omfattas av dessa principer. Detta är särskilt viktigt om verksamheten omfattar myndighetsutövning. ESV anser att avsteg från delar i det offentlighetsrättsliga regelverket kan göras men bör motiveras.

ESV konstaterar samtidigt att staten inte ensidigt kan ålägga ett privaträttsligt organ ett åtagande. Förutsättningar för organets vilja och möjlighet att åta sig att utföra statliga åtaganden torde vara att relationen mellan staten och organet bygger på förtroende, flexibilitet och långsiktighet.

I de fall organet är fristående från staten anser ESV att den statliga styrningen bör avse den verksamhet som organet utför för statens räkning då det varken är lämpligt eller möjligt för staten att styra organisationen i sig. Även om det inte alltid är möjligt att göra en sådan åtskillnad anser ESV att det bör vara utgångspunkten när regeringen utformar styrning, uppföljning och kontroll av statlig verksamhet som utförs av privaträttsliga organ.

ESV anser dock att staten bör ställa vissa krav på de organ som staten väljer för att utföra statliga åtaganden. ESV redogör för dessa i kapitel 5.

Vidare anser ESV att styrning, uppföljning och kontroll av statlig verksamhet som utförs av privaträttsliga organ bör utgå från kostnadseffektivitet för både staten och

det aktuella organet. ESV konstaterar att det inte alltid är möjligt att ställa krav på alltför omfattande och kostsamma uppföljnings- och kontrollsystém samtidigt som kravet på effektivitet och god hushållning som ställs i budgetlagen även bör gälla denna verksamhet. ESV anser därför bl.a. att styrning, uppföljning och kontroll där det är möjligt bör anpassas till sådana dokument och rutiner som gäller för privaträttsliga organisationers egen verksamhet.

4.2 Styrning

Förslag:

ESV anser att styrning, uppföljning och kontroll i det enskilda fallet bör utformas efter verksamhetens karaktär. Utgångspunkt kan tas i åtagandets betydelse för det aktuella politikområdet (väsentlighet), hur mycket statliga medel organet får samt om åtagandet omfattar myndighetsutövning (risk).

ESV anser att regeringen bör formulera vilket uppdrag det statliga åtagandet omfattar. Regeringen bör även ange om åtagandet omfattas av särskilda villkor för verksamhetens genomförande.

ESV anser att utformning av styrning, uppföljning och kontroll av statliga åtaganden som utförs av privaträttsliga organ bör utformas och anpassas till det berörda organets förutsättningar. I övrigt bör den styrning som regeringen anger i myndigheternas instruktioner och regleringsbrev tjäna som förebild för utformning av styrning av statliga åtaganden som utförs av privaträttsliga organ. Det betyder bl. a. att regeringen bör formulera mål för verksamheten samt att regeringen bör ange vilket resultat som verksamheten förväntas leda till.

I de fall regeringen utser styrelseledamöter för ett enskilt organ anser ESV att regeringen även bör formulera vilket uppdrag dessa ledamöter har.

Privaträttsliga organ som utför statliga åtaganden och som får statliga medel bör – i de fall statsbidragets storlek styrs av verksamhetens omfattning – inkomma med budgetunderlag eller motsvarande till regeringen.

ESV anser att organisationsbidrag som regel bör utlysas i en öppen process.

ESV anser att regeringen bör delegera till en myndighet med sakkunskap inom aktuellt område att ansvara för uppföljning och kontroll av statliga åtaganden som utförs av privaträttsliga organ. ESV anser att en sådan uppgift bör anges i myndighetens instruktion.

ESV rekommenderar regeringen att:

- Se över regeringens styrning av statliga åtaganden som utförs av privaträttsliga organ i syfte att se till att den uppfyller ovanstående kriterier.
- Säkerställa att alla åtaganden som omfattar myndighetsutövning och som utförs av privaträttsliga organ omfattas av bestämmelser i lag.
- I de fall regeringen delegerat delar av uppföljning och kontroll av åtaganden som utförs av privaträttsliga organ till myndighet: regeringen bör säkerställa

- att ansvarsfördelningen mellan regeringen och myndigheten är tydlig.
- Se över bidragsgivning till enskilda organ i syfte att säkerställa kraven på en öppen process.
 - Se över tillämpningen av lagen (2007:1091) om offentlig upphandling i de fall organ får ekonomisk ersättning för att utföra statliga åtaganden, i syfte att försäkra sig om att tillämpningen av lagen följer aktuell praxis.

Utforma styrningen efter verksamhetens karaktär

ESV anser att styrning, uppföljning och kontroll i det enskilda fallet bör utformas efter verksamhetens karaktär. Utgångspunkt kan tas i åtagandets betydelse för det aktuella politikområdet (väsentlighet), hur mycket statliga medel organet får samt om åtagandet omfattar myndighetsutövning (risk). Som ett exempel kan nämnas regeringens styrning av Riksidrottsförbundet åtagande att fördela statsbidrag till idrottsverksamhet. Regeringen uttalar följande angående ansvarsfördelning och styrning:

”Dagens ansvarsfördelning mellan staten och idrottsrörelsen baseras på 1999 års idrottspolitiska beslut. Principen är att staten ställer upp mål och riktlinjer för sin bidragsgivning medan idrottsrörelsen, inom de ramar som regeringen beslutar, tar ansvar för anslagens närmare fördelning och redovisar resultat inom områden som regeringen efterfrågar. Att staten i huvudsak begränsar sin roll till att ange mål och syften för sin bidragsgivning är en markering av idrottsrörelsens självständighet. Under senare år har detta även kommit till uttryck i form av ett minskat antal anslagsposter i statsanslaget och färre återrapporteringskrav.”¹⁸

I övrigt anser ESV att den styrning som regeringen anger i myndigheternas instruktioner och regleringsbrev bör tjäna som förebild för utformningen av styrning av åtaganden som utförs av privaträttsliga organ. Det betyder bl.a. att när statsmakterna överlåter till ett privaträttsligt organ att bedöma hur verksamheten ska utföras bör också mål formuleras för verksamheten. ESV anser vidare att regeringen bör ange vilket resultat som verksamheten förväntas leda till.

Hänsyn måste dock tas till att organen är fristående från staten. ESV anser att regeringens styrning, uppföljning och kontroll av statliga åtaganden som utförs av privaträttsliga organ bör utformas och anpassas till det berörda organets förutsättningar.

¹⁸ Statens stöd till idrotten, Prop. 2008/09:126, s. 27.

Ange ett tydligt uppdrag

ESV anser att regeringen bör formulera organets uppdrag: Vilket är det åtagande som organet ska utföra för statens räkning? ESV anser att regeringen även bör ange om åtagandet omfattas av särskilda villkor för hur verksamheten ska genomföras, t.ex. om vissa delar av förvaltningslagen ska tillämpas. ESV anser att regeringen bör försäkra sig om att:

- Organets uppdrag är formulerat.
- Det framgår vilka lagar och förordningar som reglerar organets åtagande eller som organet ska följa.
- Det framgår till vilken/vilkas nytta verksamheten bedrivs.
- Det framgår vilket resultat verksamheten förväntas leda till.

Använd lämpliga styrmedel

De styrmedel som regeringen har till sitt förfogande för att styra statliga åtaganden som utförs av privaträttsliga organ är huvudsakligen

- förordningar
- andra regeringsbeslut
- skriftliga villkor vid tilldelning av medel genom en myndighets regleringsbrev
- avtal

Därtill kommer informell styrning i form av personlig dialog och för vissa organ nominering av ledamöter till organens styrelse.

Riksdagen kan också i lag fastställa vissa ramar för verksamhetens utformning, se exempelvis lagen (1997:239) om arbetslöshetskassor.¹⁹

Regeringen kan inte formulera en instruktion till ett organ, inte heller ställa ett regleringsbrev till ett organ. Däremot kan regeringen besluta om en förordning som reglerar statliga åtaganden som utförs av privaträttsliga organ. Regeringen kan även fatta särskilda regeringsbeslut som riktas till enskilda organ där t.ex. mål och andra villkor för verksamheten anges.²⁰ Regeringen kan också ställa skriftliga villkor vid tilldelning av medel genom den utbetalande myndighetens regleringsbrev.

Regeringen beslutar om hur dessa styrmedel utformas. ESV anser dock att sådana styrdokument ska utformas i samråd med det organ det berör.

Staten kan också sluta avtal med organ där åtagandet och eventuella villkor regleras. Ett avtal godkänns av båda parter.

Det finns idag exempel där flera styrmedel används såsom fleråriga avtal och bestämmelser i författning kombinerat med årliga ersättningar som regleras i regeringsbeslut (se även bilaga 2).

¹⁹ Mer om statsmakternas styrning av a-kassorna, se bilaga 2.

²⁰ Ett exempel är de riktlinjer för verksamhetens återrapportering ställt till Riksidrottsförbundet som regeringen anger i Riktlinjer för statens stöd till idrotten budgetåret 2009, se även bilaga 2.

I de fall åtagandet omfattar myndighetsutövning framgår vanligtvis de krav som ställs på utförandet av verksamheten av den lag som reglerar myndighetsutövningen.

Av ESV:s kartläggning framgår att regeringen eller en myndighet utser styrelseledamöter i flera privaträttsliga organ. Om regeringen utser styrelseledamöter i ett enskilt organs styrelse anser ESV att regeringen även bör tydliggöra vilket mandat dessa ledamöter har (t.ex. om de företräder regeringen eller är utsedda i egenskap av enskilda personer) samt vilket uppdrag de har (t.ex. om de ska rapportera till regeringen, göra någon uppföljning eller annat).

Begär underlag från organ som får statliga medel

För privaträttsliga organ, där storleken på statsbidraget styrs av verksamhetens omfattning, anser ESV att organet ska komma in med ett ”budgetunderlag” eller motsvarande (framåsyftande) dokument till regeringen. Syftet med att ta in ett budgetunderlag är att det kan ingå i den statliga budgetprocessen och göra det möjligt för statsmakterna att ta ställning till statsbidragets storlek.

Ett sådant dokument bör i likhet med myndigheternas budgetunderlag avse flera år. Vilka uppgifter ett sådant dokument bör innehålla styrs av verksamhetens art och statsmakternas behov.²¹

Utllys organisationsbidrag i en öppen process

ESV konstaterar att statsmakterna öronmärker bidrag till ett stort antal enskilda organ genom att ange skriftliga villkor i en myndighets regleringsbrev. Det är i flera fall oklart vad bidraget avser och varför just det valda organet får stöd och inte ett annat organ med liknande verksamhet.

I kartläggningen har ESV inte gjort någon åtskillnad mellan verksamhetsbidrag och organisationsbidrag eftersom en sådan bedömning kräver kännedom om det enskilda fallet. ESV kan samtidigt konstatera att en sådan åtskillnad inte alltid är möjlig att göra.

När det gäller organisationsbidrag anser ESV att dessa som regel bör utlysas i en öppen process på vilken nedan angivna krav bör ställas. ESV konstaterar att regeringen idag ger öronmärkta bidrag till ett stort antal organisationer och rekommenderar därför att regeringen ser över denna bidragsgivning i syfte att bättre tillgodose vissa krav som anges nedan.

De krav ESV anser bör uppfyllas är bl.a. att statsmakterna anger vad bidraget avser. När det finns flera organisationer som kan vara aktuella för bidrag, anser ESV att bidraget bör utlysas genom ett öppet ansökningsförfarande där aktuella organisationer kan ansöka om bidrag och få sin ansökan prövad mot i förväg angivna kriterier. Det bör också finnas former för redovisning och rapportering samt ett system för att regelbundet utvärdera och ompröva verksamheten. Detta sker idag

²¹ Se t.ex. Regeringskansliets riktlinjer för bidrag, RKFC 2006:1 och förordning (2000:605) om årsredovisning och budgetunderlag.

vanligtvis genom att statsmakterna formulerar kriterier för generella bidrag som sedan handhas av en myndighet. I vissa fall är det Regeringskansliet som handhar bidragen.

Det finns organ som får bidrag från såväl EU som myndigheter, kommuner och landsting. ESV anser att en samlad bild över vilka bidrag som organet får för den aktuella verksamheten från offentliga aktörer bör beaktas vid överväganden om bidrag.

Bestämmelser om jäv är givetvis viktiga i dessa sammanhang. Vilka situationer som kan innebära jäv framgår av 11 § förvaltningslagen.

Delegera ansvar för uppföljning till myndigheter

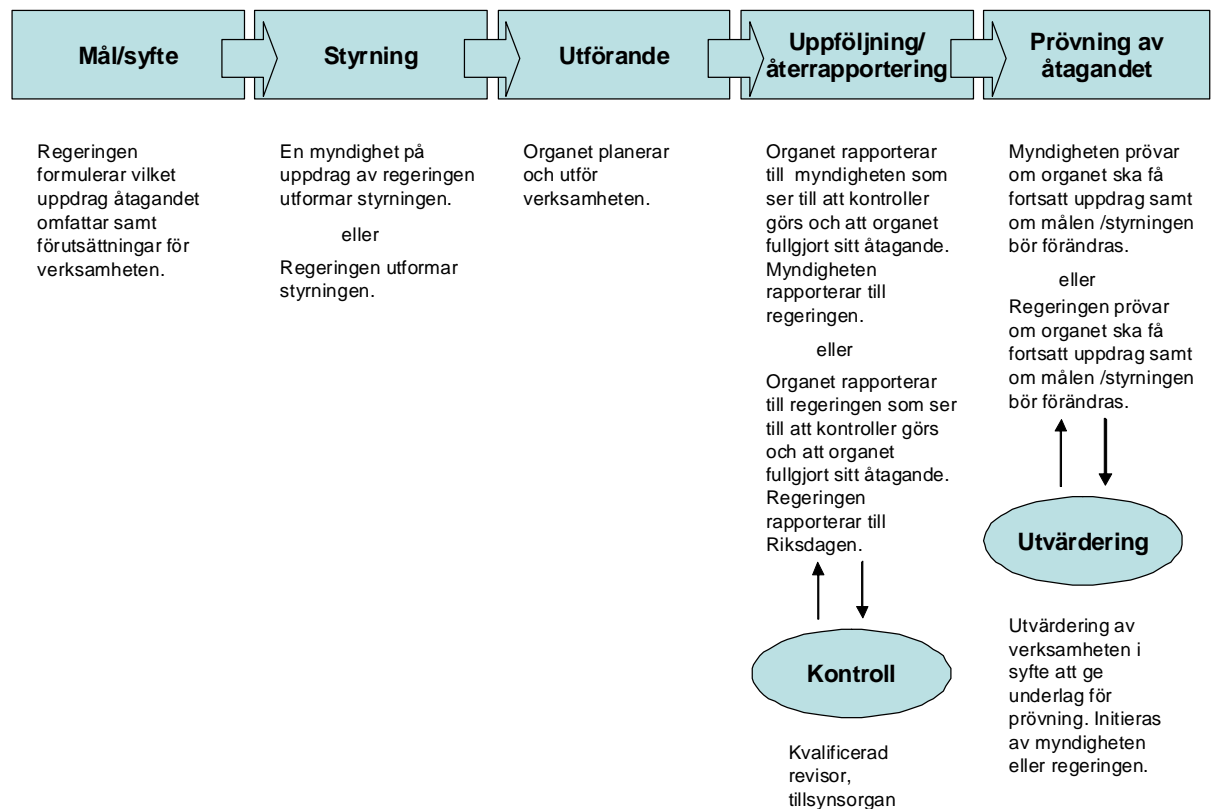
ESV anser att det inom vissa områden finns skäl att synliggöra statliga åtaganden som utförs av privaträttsliga organ. Ett sätt att göra detta är att närmare koppla åtagandena till verksamhet som utförs av en statlig myndighet inom det aktuella politikområdet. ESV anser därför att regeringen där det är möjligt, bör delegera uppföljning och kontroll av statliga åtaganden som utförs av privaträttsliga organ till en myndighet med sakkunskap inom aktuellt politikområde. Det är då viktigt att tydligt ange vilket ansvar regeringen och myndigheten har i förhållande till varandra. ESV anser att om regeringen delegerar en sådan uppgift till en myndighet bör uppgiften framgå av myndighetens instruktion.

ESV anser att det tillhör regeringens ansvar att ange syfte och ramar (verksamhetsmässiga och finansiella) för statliga åtaganden som utförs av privaträttsliga organ.

Ansvarsfördelningen mellan regeringen och myndigheten avseende styrning, uppföljning och kontroll av sådan verksamhet kan tydliggöras genom att ange vem som ansvarar för att:

- Formulera övergripande mål och kommunicera dessa till organet.
- Definiera hur utvecklingen av verksamheten mäts och när den följs upp.
- Bestämma vilken information i form av olika dokument som ska tas fram samt hur och till vem informationen ska spridas.

Figur 2: Illustration av ansvarsfördelning mellan regering och myndighet avseende styrning, uppföljning och kontroll av statliga åtaganden som utförs av organ.



ESV har funnit flera fall där det varit oklart vilken roll regeringen respektive myndigheten har haft i förhållande till styrning, uppföljning och kontroll av statliga åtaganden som utförs av privaträttsligt organ. ESV rekommenderar därför regeringen att i de fall regeringen delegerat delar av uppföljning och kontroll av åtaganden som utförs av privaträttsliga organ till myndighet, bör regeringen säkerställa att ansvarsfördelningen mellan regeringen och myndigheten är tydlig.

Myndighetsutövning ska omfattas av bestämmelser i lag

Enligt ESV:s kartläggning finns det organ vars åtagande omfattar myndighetsutövning där lagstöd inte har gått att fastställa. En anledning till detta kan vara att ESV vid kartläggningen använt en vid tolkning av begreppet myndighetsutövning. ESV anser dock att det inte går att utesluta att det finns organ som har myndighetsutövande verksamhet där lagstöd saknas och rekommenderar därför regeringen att försäkra sig om att alla åtaganden som omfattar myndighetsutövning och som utförs av privaträttsliga organ omfattas av bestämmelser i lag.

Se över tillämpningen av LOU

Lagen (2007:1091) om offentlig upphandling (LOU) reglerar all offentlig upphandling som görs av kommuner, landsting, statliga myndigheter och offentligt styrda organ.²² Huvudprincipen är att LOU ska tillämpas för all verksamhet som omfattas av avtal med ekonomisk ersättning. Det finns dock ett antal undantag från denna huvudprincip.

ESV konstaterar att det åligger Regeringskansliet som upphandlande myndighet att bedöma om LOU ska tillämpas för verksamhet som överläts åt privaträttsliga organ och som omfattas av avtal med ekonomisk ersättning. I de fall Regeringskansliet bedömer att lagen inte ska tillämpas och Regeringskansliet hänvisar till en undantagsbestämmelse från LOU faller bevisbördan på Regeringskansliet för att motivera att undantaget är riktigt.

Med utgångspunkt i ESV:s kartläggning anser ESV att det inte går att utesluta att viss statlig verksamhet som utförs av privaträttsliga organ bör upphandlas enligt LOU. ESV rekommenderar därför att regeringen ser över Regeringskansliets tillämpning av LOU i förhållande till statliga åtaganden som utförs av privaträttsliga organ och som omfattar ekonomisk ersättning i syfte att säkerställa att den överensstämmer med gällande praxis.

²²Offentligt styrda organ ska också tillämpa LOU. " Med offentligt styrda organ avses t.ex. sådana bolag, föreningar och stiftelser som tillgodoser behov i det allmännas intresse, under förutsättning att behovet inte är av industriell eller kommersiell karaktär och där staten, en kommun, ett landsting eller en annan upphandlande myndighet till största delen finansierar eller kontrollerar verksamheten". Källa: www.kkv.se

4.3 Uppföljning

Förslag:

Samtliga organ med statligt åtagande:

ESV anser att statliga åtaganden som utförs av privaträttsliga organ ska följas upp.

De dokument som organet normalt sammanställer för sin egen verksamhet bör användas som utgångspunkt för rapporteringen.

ESV anser att statliga åtaganden som utförs av privaträttsliga organ bör utvärderas och att utvärderingen ska utformas så att den kan ligga till grund för omprövning av hela eller delar av åtagandet och för i vilka former åtagandet utförs.

Åtaganden som finansieras med statliga medel:

Organ som får statliga medel för sin verksamhet bör som regel lämna årlig rapportering av verksamhetens resultat med fokus på prestationer.

För organ som får organisationsbidrag anser ESV att regeringen bör begära in rapportering i syfte att försäkra sig om att organet har genomfört avsedd verksamhet under året.

En förutsättning för att statliga medel ska betalas ut bör enligt ESV vara att tillfredsställande rapportering för tidigare år har gjorts.

ESV rekommenderar regeringen att:

- Se över de krav som idag ställs på uppföljning av statliga åtaganden som utförs av privaträttsliga organ i syfte att säkerställa att samtliga åtaganden omfattas av krav på lämplig uppföljning enligt ESV:s förslag.

Begär underlag för uppföljning och beslut

ESV anser att statliga åtaganden som utförs av privaträttsliga organ ska följas upp. Den huvudsakliga formen för detta är att regeringen anger särskilda rapporteringskrav för verksamheten men uppföljningen kan också genomföras på andra sätt. Ett exempel finns inom utbildningsområdet där verksamheten följs upp genom den nationella statistik för högre utbildning som visar antal studenter som tar examen från universitet och högskolor.

Syftet med den rapportering som regeringen ålägger organen bör enligt ESV vara att den ska ge underlag för uppföljning av verksamhetens resultat men också för framtida beslut.

ESV anser att de dokument som organen normalt sammanställer för sin egen verksamhet ska användas som utgångspunkt för rapporteringen. När regeringen eller ansvarig myndighet formulerar krav på rapportering är det därför viktigt att känna till i vilken verksamhetsform organet bedrivs. En bedömning kan då göras om rapportering kan ske med de dokument som det aktuella organet sammanställer för sin egen verksamhet eller om statsmakterna måste ställa krav på särskild redovisning. För mer information om regler om ekonomisk redovisning av verksamhetsberättelse för ideella föreningar, aktiebolag och stiftelser, se faktaruta i kapitel 3 samt bilaga 1.

Verksamhet som får statliga medel

En förutsättning för att fortsatta medel ska betalas ut bör enligt ESV vara att tillfredsställande rapportering för tidigare år har gjorts.

Av ESV:s kartläggning framgår att det finns ett stort antal organ som bedriver statlig verksamhet och som får statliga medel men som inte omfattas av krav på rapportering. ESV rekommenderar därför att regeringen ser över den uppföljning av statliga åtaganden som utförs av privaträttsliga organ i syfte att säkerställa att samtliga organ omfattas av krav på uppföljning.

En generell princip för rapportering av statlig verksamhet är att den ska vara fokuserad på verksamhetens resultat. ESV anser att denna princip även bör gälla för statliga åtaganden som utförs av privaträttsliga organ. För statens verksamhet som bedrivs i myndighetsorganisationen brukar resultat beskrivas i termer av prestationer och effekter.

- *Prestationer* är varor eller tjänster som verksamheten producerar.
- *Effekter* är de förändringar i samhället som beror på myndigheternas prestationer och som inte kan förklaras på något annat sätt.

Det uppdrag som statsmakterna formulerat för åtagandet styr definitionen av organets resultat och därmed den rapportering som staten bör efterfråga.

ESV anser att rapportering av statlig verksamhet som utförs av privaträttsliga organ och som finansieras med statliga medel i första hand bör avse verksamhetens resultat med fokus på genomförda prestationer, dvs. färdiga produkter eller tjänster och liknande. Att analysera verksamhetens effekter kan kräva resurser som många organ inte har. ESV anser därför att det inte är möjligt att ställa ett sådant generellt krav. Information om verksamhetens effekter kan tas fram på annat sätt, exempelvis genom särskilda utvärderingar.

Organisationsbidrag

ESV konstaterar att organ som får organisationsbidrag, dvs. ett generellt bidrag till en organisation där bidraget inte avgränsas till särskilda verksamheter, inte kan rapportera verksamhetens resultat på samma sätt som ett organ som får verksamhetsbidrag eller motsvarande. Däremot anser ESV att regeringen bör begära någon form av rapportering i syfte att försäkra sig om att organet har genomfört avsedd verksamhet under året.

Periodicitet

ESV anser att regeringen bör ställa krav på årlig rapportering i de fall organen får statliga medel för sin verksamhet. Rapportering avseende ekonomiska medel bör enbart vara ett krav i de fall organet får statliga medel.

Utvärdera statliga åtaganden som utförs av privaträttsliga organ

ESV anser att regeringen bör låta utvärdera statliga åtaganden som utförs av privaträttsliga organ. Utvärderingen av verksamheten bör göras på liknande sätt som utvärdering av statlig verksamhet som bedrivs av myndigheterna (genom särskilda uppdrag till Statskontoret, annan myndighet eller särskild utredare). Några generella riktlinjer för hur ofta och när utvärdering bör göras kan inte tas fram, utan detta måste avgöras från fall till fall. Utvärderingen bör utformas så att den kan ligga till grund för omprövning av hela eller delar av verksamheten men även för i vilka former den utförs.

4.4 Kontroll

Förslag

Åtaganden som finansieras med statliga medel:

ESV anser att regeringen bör ställa som krav att ett privaträttsligt organ som utför ett statligt åtagande ska uppvisa ett revisorsintyg eller motsvarande som intygar riktigheten av de uppgifter som lämnas i den ekonomiska redovisning som lämnas till regeringen. ESV anser att kraven på när redovisningen ska granskas av en auktoriserad revisor ska vara desamma som ställs i Regeringskansliets riktlinjer för bidrag.

ESV anser att statliga åtaganden som utförs av privaträttsliga organ ska omfattas av redovisningsskyldighet gentemot staten eller andra särskilda föreskrifter eller villkor i syfte att möjliggöra en eventuell effektivitetsrevision av verksamheten.

ESV anser att regeringen ska ställa som villkor att staten ska ha möjlighet att begära in underlag för en eventuell granskning.

ESV anser att regeringen ska fastställa under vilka förutsättningar ett organ som får statliga medel är återbetalningsskyldigt.

Åtaganden som omfattar myndighetsutövning:

ESV anser att myndighetsutövande verksamhet ska omfattas av kontroll avseende myndighetsutövningen.

ESV rekommenderar regeringen att:

- Se över de krav som idag ställs på kontroll av privaträttsliga organ som utför statliga åtaganden och som får statliga medel i syfte att säkerställa att samtliga åtaganden omfattas av ovanstående krav.
- Försäkra sig om att alla statliga åtaganden som utförs av privaträttsliga organ och som omfattar myndighetsutövning omfattas av lämplig kontroll avseende myndighetsutövningen.

Säkerställ granskning enligt god revisionsred

För den statliga verksamhet som bedrivs i myndighetsform finns en rad kontrollfunktioner där extern och intern revision samt tillsyn är viktiga delar. Av lag (2002:1022) om revision av statlig verksamhet m.m. framgår att den statliga verksamhet som utförs inom ramen för myndighetsorganisationen omfattas av Riksrevisionens årliga revision. Ett sextiotal statliga myndigheter omfattas också av internrevisionsförordningen (2006:1228).

Varken lagen om revision av statlig verksamhet eller internrevisionsförordningen omfattar statliga åtaganden som utförs av privaträttsliga organ. De krav som ställs på revision av privaträttsliga organisationer framgår istället av det regelverk som gäller för respektive verksamhetsform.

ESV anser att regeringen bör säkerställa att revision kommer till stånd av räkenskaper, redovisning och liknande för statliga åtaganden som utförs av privaträttsliga organ som får statliga medel. ESV anser därför att regeringen bör ställa som krav att dessa organ ska uppvisa ett revisorsintyg (eller motsvarande²³) som intygar riktigheten av de uppgifter som lämnas i den ekonomiska redovisning som avser åtagandet och som lämnas till regeringen.

ESV konstaterar ett vanligt krav som ställs på organisationer som får del av statliga bidrag som handhas av myndigheter är att de ska uppvisa ett revisorsintyg som intygar riktigheten i de uppgifter som lämnas i den ekonomiska redovisningen.

ESV kan också konstatera att ett revisorsintyg är kostsamt. Av kartläggningen framgår dock att de organ som får statliga medel vanligtvis får över en miljon kronor. ESV menar att dessa organ bör kunna bära en sådan kostnad och ESV anser därför att kravet på revisorsintyg som regel bör gälla privaträttsliga organ som får statliga medel för att utföra statliga åtaganden.

I de fall kravet på intyg från en revisor anses bli alltför kostsamt i förhållande till bidraget anser ESV att staten istället ska kunna ställa krav på återrapportering som ersätter krav på intyg från revisor. Vad som kan anses för kostsamt är en bedömningsfråga i det enskilda fallet, men som ett riktmärke kan gälla att kostnad för revisorsintyg inte bör överstiga fem procent av det bidrag som organet får.

ESV anser att kraven på när redovisningen ska granskas av en auktoriserad revisor ska vara desamma som ställs i Regeringskansliets riktlinjer för bidrag. Idag gäller

*”En yrkesverksam (dvs. godkänd eller auktoriserad, ESV:s anm.) revisor ska alltid anlitas om det beviljade bidraget överstiger två prisbasbelopp enligt lagen (1962:381) om allmän försäkring. Den extra kostnad som denna beloppsgräns medför för bidragsmottagare som normalt inte anlitar en sådan revisor, får tas ur bidraget. Övriga kostnader för revision ska bäras av mottagaren.”*²⁴

Ett organ vars egen redovisning revideras av yrkesverksam revisor kan anlita den revisorn för revisionen.

Regeringskansliets riktlinjer har nyligen setts över och utredaren rekommenderade bl.a. att regeringen bör se över beloppsgränsen för krav på auktoriserad revisor. ESV instämmer i utredarens rekommendation om att beloppsgränsen bör ses över och höjas.

²³ Om verksamheten redovisas i organets årsredovisning behövs inte alltid något särskilt intyg om årsredovisningen är styrkt av revisorer.

²⁴ Regeringskansliets riktlinjer för bidrag till föreningar, stiftelser m.fl., RKFC 2006:1, s. 17. Riktlinjerna har nyligen setts över och utredaren rekommenderade bl.a. att regeringen bör se över dessa beloppsgränser.

ESV konstaterar att statliga verksamhetsbidrag vanligtvis är förenade med villkor att staten ska ha en möjlighet att begära in det underlag som behövs för en eventuell granskning och att det är tydligt under vilka förutsättningar staten kan återkräva medlen. ESV anser att för de organ som får statliga medel för att utföra ett statligt åtagande bör regeringen ställa som ett villkor att Regeringskansliet eller annan myndighet ska ha möjlighet att begära in ytterligare underlag för en eventuell granskning. Detta gör det möjligt för staten att, om skäl finns, göra närmare granskningar av den ekonomiska redovisningen.

ESV anser också att regeringen bör fastställa under vilka förutsättningar ett organ som får statliga medel ska vara återbetalningsskyldigt. ESV anser att skäl för att kräva tillbaka de statliga medlen är bl. a. om bidraget används för andra ändamål än avsett, om organet försummar sin redovisnings- eller rapportskyldighet eller om organet lämnat oriktiga uppgifter.

Av ESV:s kartläggning framgår det inte om de krav som ESV föreslår alltid uppfylls. ESV rekommenderar därför regeringen att se över de krav som idag ställs på kontroll av statliga åtaganden som utförs av privaträttsliga organ. Syftet med en sådan översyn bör vara att säkerställa att samtliga organ omfattas av föreslagna krav.

Möjliggör effektivitetsrevision

Riksrevisionen får inom ramen för effektivitetsrevisionen granska hur en specifik verksamhet har använt statens medel. En förutsättning för granskningen är att organet är skyldigt att redovisa medlen till staten eller att medlen omfattas av särskilda föreskrifter eller villkor.

Det huvudsakliga syftet för effektivitetsrevisionen är att främja effektiviteten inom den statliga verksamheten. Effektivitetsrevisionen fyller därmed en central funktion inom statsförvaltningen. ESV rekommenderar därför att regeringen försäkras om att statliga åtaganden som utförs av privaträttsliga organ omfattas av redovisningsskyldighet av de statliga medlen, av särskilda föreskrifter eller villkor i syfte att möjliggöra en eventuell effektivitetsrevision.

Säkerställ att myndighetsutövning kontrolleras

Av ESV:s kartläggning framgår att vissa statliga åtaganden som utförs av privaträttsliga organ och som omfattar myndighetsutövning är föremål för statlig tillsyn. Hur tillsynen är utformad varierar mellan olika verksamheter. Viss tillsyn är omfattande och systematiserad (t.ex. a-kassorna) medan annan tillsyn huvudsakligen styrs av inkomna anmälningar.

Privaträttsliga organ som utför statliga åtaganden som innebär myndighetsutövning står under Justitieombudsmannens (JO:s) tillsyn i den del av verksamheten som är myndighetsutövande.²⁵ Det innebär att den enskilde genom

²⁵ Rir 2004:15, Offentlig förvaltning i privat regi – Statsbidrag till idrottsrörelsen och folkbildningen, s. 16, se också lag (1986:765) med instruktion för Riksdagens ombudsmän.

klagomål till JO kan uppmärksamma eventuella missförhållanden i myndighetsutövningen. JO:s tillsyn avser huvudsakligen om de organ som ansvarar för myndighetsutövning efterlever lagar och andra författningar samt i övrigt fullgör sina åtaganden i handläggningen. JO:s granskning av privaträttsliga organ begränsas av att flera centrala lagar, t.ex. förvaltningslagen, inte omfattar dessa organ.

ESV kan konstatera att den myndighetsutövning som utförs inom myndighetsorganisationen är reglerad och omfattas av ett visst kontrollsystem. I de fall statsmakterna överlåter åt ett privaträttsligt organ att utföra åtaganden som omfattar myndighetsutövning anser ESV att regeringen ska följa upp hur organet sköter denna myndighetsutövning. Av kartläggningen framgår att det finns åtaganden som utförs av privaträttsliga organ och som omfattar myndighetsutövning men som inte omfattas av statlig tillsyn. ESV rekommenderar därför att regeringen försäkras sig om att statliga åtaganden som utförs av privaträttsliga organ och som omfattar myndighetsutövning omfattas av lämplig kontroll. Inom de områden där det finns en lämplig myndighet bör regeringen uppdra åt myndigheten att utöva tillsyn över organets verksamhet eller på annat sätt ha ansvar för detta och rapportera till regeringen. I de fall det saknas en sådan myndighet är det regeringen som övervakar hur organet genomför åtagandet.

5 Kommentarer

5.1 Val av organisation

De principer som presenteras i kapitel 4 omfattar statliga åtaganden som idag utförs av privaträttsliga organ. ESV konstaterar att även valet av vilken organisation som får i uppdrag att utföra ett statligt åtagande utgör en styrning i sig.

Det kan finnas olika skäl till varför statsmakterna väljer att förlägga verksamhet utanför myndighetsorganisationen. ESV anser att beslut om att förlägga statlig verksamhet utanför myndighetsorganisationen kan sägas vara ett uttryck för att statsmakterna anser att skälen att välja en annan organisatorisk lösning för verksamheten väger tyngre än att verksamheten omfattas av det generella offentlighetsreguleringen. En sådan bedömning måste göras i varje enskilt fall.

Som tidigare beskrivits är alla som fullgör uppgifter inom den offentliga förvaltningen enligt 1 kap. 9 § regeringsformen skyldiga att *”i sin verksamhet beakta allas likhet inför lagen samt iaktta saklighet och opartiskhet.”* I de fall statsmakterna överlåter utförandet av ett statligt åtagande till ett privaträttsligt organ anser ESV att statsmakterna i samband med beslut bör göra en bedömning av om det tilltänkta organet är lämpligt för uppgiften. ESV anser att det innebär att organet bör uppfylla följande krav:²⁶

- Organisationens syfte ska vara förenligt med de värderingar som finns i regeringsformen.
- Organisationen ska kunna uppfylla krav på god ekonomisk insyn, kontroll och revision. Med detta avses bl.a. att organisationen uppfyller ställda krav på ekonomisk redovisning, kontroll och revision, inte har skulder för obetalda skatter och sociala avgifter, inte är i konkurstillstånd eller satt under förvaltare.
- Organisationen ska med tillräcklig kompetens bedriva sådan verksamhet som statsmakterna finner behov av.

5.2 Verksamhetsform och myndighetsutövning

Enligt uppdraget ska ESV särskilt beakta om organet svarar för myndighetsutövning eller inte samt vilken juridisk form organet har. ESV anser att frågan om huruvida organet svarar för myndighetsutövning eller inte föranleder vissa särskilda ställningstaganden i fråga om styrning, uppföljning och kontroll. Dessa har redovisats i tidigare kapitel.

ESV anser att statsmakterna kan ställa krav på god ekonomisk insyn, kontroll och revision oavsett i vilken juridisk form verksamheten bedrivs. ESV har inte funnit

²⁶ Se även Ny inriktning av frivillig försvarsverksamhet (SOU 2008:101) s. 127 ff., Rörelser i tiden (SOU 207:66), Föreningsfostran och tävlingsfostran (SOU 2008:59), Styra och ställa (SOU 2008:118)

något behov av att generellt avråda från samverkan med organ enbart med hänvisning till i vilken juridisk form organet bedrivs.

5.3 Konsekvensanalys

ESV konstaterar att om regeringen väljer att genomföra ESV:s förslag, innebär det i vissa avseenden en förändring av styrning, uppföljning och kontroll av statlig verksamhet som utförs av privaträttsliga organ. Syftet med att se över regeringens styrning, uppföljning och kontroll av statliga åtaganden som utförs av privaträttsliga organ skulle bl.a. vara att uppnå en ökad transparens och få bättre information om verksamheten. Det finns också skäl att minska riskerna för bristande kontroll och för att undvika suboptimeringar. Enligt ESV:s bedömning kan en konsekvens av en översyn bli att viss verksamhet omorganiseras eller upphör att få statligt stöd.

En enhetlig och transparent styrning, uppföljning och kontroll syftar huvudsakligen till att organen med rimlig säkerhet fullgör de krav som statsmakterna ställer. ESV tror också att förslagen leder till att bedömningen om de avsatta resurserna används på ett ändamålsenligt sätt underlättas.

Referenser

Lagar och förordningar

Regeringsformen.

Tryckfrihetsförordningen.

Sekretesslag (1980:100)

Lagen (1980:1102) om handelsbolag och enkla bolag.

Förvaltningslag (1986:223).

Lag (1986:765) med instruktion för Riksdagens ombudsmän.

Lagen (1987:667) om ekonomiska föreningar.

Lagen (1990:325) om självdeklaration och kontrolluppgifter.

Arkivlag (1990:782).

Stiftelselag (1994:1220).

Lagen (1995:361) om överlämnande av förvaltningsuppgifter till Sveriges Riksidrottsförbund.

Årsredovisningslag (1995:1554).

Lag (1996:1059) om statsbudgeten.

Lagen (1997:238) om arbetslöshetsförsäkring.

Lagen (1997:239) om arbetslöshetskassor.

Bokföringslag (1999:1078).

Lag (2002:1022) om revision av statlig verksamhet.

Aktiebolagslag (2005:551).

Lagen (2007:1091) om offentlig upphandling.

Stiftelselag (1994:1220).

Årsredovisningslag (1995:1554).

Lagen (1997:238) om arbetslöshetsförsäkring.

Lagen (1997:239) om arbetslöshetskassor.

Förordningen (1997:836) om arbetslöshetskassor.

Förordningen (1997:835) om arbetslöshetsförsäkring.

Förordning (1999:1777) om statsbidrag till idrottsverksamhet.

Förordning (2005:1089) om statsbidrag för kvinnors organisering.

Förordning (2006:605) om årsredovisning och budgetunderlag.

Internrevisionsförordningen (2006:1228).

Myndighetsförordning (2007:515).

Propositioner, skrivelser

Prop. 1995/96:61 Former för statlig verksamhet som är beroende av statligt stöd m.m.

Prop. 1997/98:136 Statlig förvaltning i medborgarnas tjänst.

Prop. 2005/06:4 Statligt stöd för kvinnors organisering.

Prop. 2008/09: 84 Stiftelser – frågor om registrering och tillsyn m.m.

Prop. 2008/09:126 Statens stöd till idrotten.

Prop. 2008/09:154 Frihet och inflytande. Kårobligatoriets avskaffande.

Skr. 2008/09:207 Överenskommelsen mellan regeringen, idéburna organisationer inom det sociala området och Sveriges Kommuner och Landsting.

Utskottsbetänkanden m.m.

Bet. 2006/07:KU10 Granskning av statsrådets tjänsteutövning och regeringsärendenas handläggning.

Bet. 2006/07: KU 19 Riksrevisionens styrelses redogörelse angående bidrag som regeringen och Regeringskansliet fördelar.

Övrigt material från Regeringskansliet

En förvaltning i demokratins tjänst – ett handlingsprogram. Regeringskansliet 2000.

Regeringsbeslut till Stiftelsen Dansmuseifonden 2008-12-11 (Ku2008/2172/SAM).

Regeringsbeslut till Riksteatern 2008-12-11 (Ku2008/2172/SAM).

Regeringskansliets föreskrifter om offentlig upphandling. RKF 2009:8.

Regeringskansliets hantering av särskilda projekt och program. En checklista.

Regeringskansliets riktlinjer för statliga bidrag som regeringen eller

Regeringskansliet fördelar. RKFC 2006:1.

Regleringsbrev för budgetåret 2009 avseende anslagen 2:1, 3:4, 7:3, 8:2, 8:4, 8:7, 10:1, 11:2 och 13:1 (Ku 2008/2172/SAM).

Regleringsbrev för budgetåret 2009 avseende Ekonomistyrningsverket, Fi2008/8249 (delvis)

Regleringsbrev och andra styrdokument för år 2009 en handledning för Regeringskansliet. 2009.

Riktlinjer för statens stöd till idrotten budgetåret 2009. Ku 2008/2172/SAM (delvis).

Statens samverkan med annan part i aktiebolag och ideell förening. Riktlinjer för Regeringskansliets arbete med bildandet av aktiebolag och ideella föreningar. 2003.

Utvärdering och översyn av Regeringskansliets riktlinjer för bidrag. Promemoria. FA/2007/2139/JA.

Överenskommelse mellan staten, SKL och ideella sektorn inom det sociala området. IJ 2007/2539/D, Protokoll vid regeringssammanträde 2007-09-06.

SOU och Ds

- SOU 1994:147 Former för statlig verksamhet.
 SOU 2007:66 Rörelser i tiden.
 SOU 2007:75 Att styra staten – regeringens styrning av sin förvaltning.
 SOU 2008:22 Ett stabsstöd i tiden.
 SOU 2008:59 Föreningsfostran och tävlingsfostran – en utvärdering av statens stöd till idrotten.
 SOU 2008:97 Styr samverkan för bättre service till medborgarna.
 SOU 2008:101 Ny inriktning av frivillig beredskapsverksamhet.
 SOU 2008:104 Självständiga lärosäten.
 SOU 2008:118 Styra och ställa – förslag till en effektivare statsförvaltning.
 SOU 2008:125 En reformerad grundlag.
 SOU 2009:15 Kraftsamling! – museisamverkan ger resultat.
 SOU 2009:16 Kulturutredningen.
 SOU 2009:29 Fritid på egna villkor.

- Ds 1997:36 Resultatstyrning av föreningsbidrag.
 Ds 2000:63 Ekonomisk styrning, Effektivitet – Transparens.

Ekonomistyrningsverket

- 2007:23 Resultat och styrning i statsförvaltningen.
 2007:36 Kartläggning av offentligrättsliga avgifter – sammanställning till avgiftsutredningen.
 2008:34 Att verka genom andra – Kartläggning av organ med statligt åtagande.
 2009 EA-handboken.
 2009:17 Modell för momskompensation.
 2009:27 Regionala skyddsombud. Förslag till nya rutiner för administration och redovisning av det statliga stödet till regional skyddsombudsverksamhet.

Riksrevisionsverket

- 2004:15 Offentlig förvaltning i privat regi – statsbidrag till folkbildningen.
 2006:1 Vad och vem styr de statliga bolagen?
 2006:32 Bidrag som regeringen och Regeringskansliet fördelar.
 2008:7 Statligt bildade stiftelser – regeringens insyn och uppföljning.
 Universitets och högskolors tillämpning av lagen om offentlig upphandling vid köp från närstående bolag, dnr 39-2009-0308.

Statskontoret

- 2003:15 Folkbildningsrådets myndighetsroll – tre vägval.
 2004:17 Bidrag till ideella organisationer. Kartläggning, analys och rekommendationer.
 2006:5 Telefonjour för personer i psykisk kris – organisering och finansiering.
 2008:5 Samråd, stöd och slutförvar – en utvärdering av stöd till ideella organisationer ur Kärnavfallsfonden.
 2008:7 Fyra år med Finsam.
 2008:8 Verksamheter för funktionshindrade – förslag till ny bidragsprocess för anslaget 16:4.
 2009:16 Bidrag till ideella organisationer på det sociala området.

Litteratur

- Agell och Malmström: *Civilrätt*. Upplaga 20:1, 2007.
 Carl Hemström: *Bolag Föreningar Stiftelser*. Nordstedts juridik 2007.
 Carl Hemström: *Organisationernas rättsliga ställning*. Nordstedts juridik 2006.
 Olof Pettersson, *Den offentliga makten*. SNS förlag 2007.
 Bo Rothstein: *Politik som organisation*. SNS förlag 1991.
 Rune Premfors, Peter Ehn, Eva Haldén, Göran Sundström: *Demokrati och byråkrati*. Studentlitteratur 2003.
 Håkan Strömberg och Bengt Lundell: *Allmän förvaltningsrätt*. Liber AB 2006.
 Filip Wijkström, Stefan Einarsson, Ola Larsson: *Staten och det civila samhället - idétraditioner och tankemodeller i den statliga bidragsgivningen till ideella organisationer*. Socialstyrelsen – Handelshögskolan 2004.

Övrigt

- Mats Bergman: *Offentlig upphandling och offentliga inköp. Omfattning och sammansättning*. Konkurrensverket, 2008.
 Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen: Årsredovisning 2008. IAF 2009.
 Ramböll: *Nuteks stöd till näringslivsfrämjande organisationer*. Ramböll, 2008.
 Riksidrottsförbundets budgetunderlag 2010. Riksidrottsförbundet.
 Riksidrottsförbundet: Verksamhetsberättelse med årsredovisningar 2008. Riksidrottsförbundet 2009.
 Skatteverket: Organisationsnummer. SKV 709 utgåva 8.
 Stockholms stad: Krav för bidrag. www.stockholm.se, 2009-03-01.
 Stockholms läns landsting: Riktlinjer för folkhälsoanslaget.
 Stockholms läns landsting: Förslag till gemensamma kapitel i Regelböcker 2009.

Muntliga källor

Intervjuer med företrädare för:

Finansdepartementet

Konkurrensverket

Kulturdepartementet

Dåv. Nutek

Riksarkivet

Riksrevisionen

Statens Kulturråd

Statskontoret

Socialdepartementet

Svenska Riksidrottsförbundet

Ungdomsstyrelsen

Utbildningsdepartementet

Vinnova

Diskussioner vid workshop med företrädare för Regeringskansliet 4 juni 2009 då företrädare från följande departement och myndigheter deltog:

Arbetsmarknadsdepartementet

Kulturdepartementet

Socialdepartementet

Utbildningsdepartementet

Utrikesdepartementet

Riksrevisionen

Statskontoret

Ekonomichefs- och kontrollerrådet vid ESV: möte den 8 september 2009

Bilaga 1 Organ i privaträttslig form

Privaträttsliga verksamhetsformer

Organisationsnummer tilldelas av den myndighet som registrerar den juridiska personen när den bildas eller när det annars finns anledning att införa organisationen i myndighetens register. De nummertilldelande myndigheterna är:

Bolagsverket

Aktiebolag
Bostadsrättsföreningar
EEIG, Europeisk ekonomisk intressegruppering
Ekonomiska föreningar
Europabolag
Europakooperativ
Kooperativa Hyresrättsföreningar
Handelsbolag
Kommanditbolag
Utländska företags filialer
Bankaktiebolag
Försäkringsaktiebolag
Sparbanker
Medlemsbanker
Bankfilial
Utländska bankers filialer
Ömsesidiga försäkringsbolag

Finansinspektionen

Understödsföreningar

Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen

Arbetslöshetskassor

Statistiska centralbyrån

Allmänna försäkringskassor
Hypoteksföreningar
Kommunalförbund
Landsting
Offentliga korporationer och anstalter
Kommuner
Regionala statliga myndigheter
Statliga myndigheter

Länsstyrelsen

Vattenförbund

Lantmäteriet

Samfällighetsföreningar
Vägföreningar

Kammarkollegiet

Registrerat trossamfund

Skatteverket

Enkla bolag
Familjestiftelser
Ideella föreningar
Oskiftade dödsbon
Partrederier
Övriga stiftelser
(Källa: Skatteverket)

Översiktligt om regelverk som gäller för föreningar, bolag och stiftelser

Föreningar

Föreningar²⁷ kan delas in i två huvudkategorier, ekonomiska föreningar och ideella föreningar. Den förstnämnda kategorin omfattar föreningar som driver ekonomisk verksamhet för att främja medlemmarnas ekonomiska intressen. Syftet med verksamheten i de ideella föreningarna är, som framgår av namnet, av ideell art. Huvuddelen av föreningarna som ingår i ESV:s kartläggning är ideella föreningar.

²⁷ Texten bygger i huvudsak på Agell & Malmström, Civilrätt, 2007.

Ekonomiska föreningar

Ekonomiska föreningar regleras i lagen (1987:667) om ekonomiska föreningar. Lagen avser kooperativa föreningar, dvs. sådana föreningar som ska främja medlemmarnas ekonomiska intressen genom t.ex. inköp av varor till förmånliga priser (konsumtionsföreningar), sälja produkter från medlemmarnas egen verksamhet (producent- eller försäljningsföreningar) eller skapa arbetstillfällen för medlemmarna (t.ex. åkeriföreningar).

En ekonomisk förening ska registreras hos Bolagsverket. Genom registreringen blir föreningen en juridisk person som kan förvärva rättigheter och ikläda sig skyldigheter. För att bilda en förening krävs minst tre medlemmar, antagande av stadgar samt val av styrelse och revisorer. Av föreningens namn ska framgå att det är fråga om en ekonomisk förening. I en ekonomisk förening begränsas medlemmarnas ansvar till det kapital som satsas i föreningen. Vid föreningsstämman har medlemmarna rätt att besluta i föreningens angelägenheter, men den omedelbara ledningen av verksamheten ligger på styrelsen. I föreningar där det finns minst 200 anställda ska det i regel finnas en verkställande direktör.

Ideella föreningar

De ideella föreningarna har en skiftande karaktär. Både syfte och verksamhet kan ha en rent ideell inriktning såsom exempelvis en nykterhetsorden, ett religiöst eller vetenskaplig samfund eller ett politiskt parti. Ett ideellt syfte kan främjas genom ekonomisk verksamhet, vilket är fallet när det gäller t.ex. välgörenhets- och hemslöjdsföreningar. Det finns också sammanslutningar som har till syfte att främja medlemmarnas ekonomiska intressen men som gör det genom icke-ekonomisk verksamhet. Detta gäller t.ex. fackföreningar, branschsamanslutningar och hyresgästföreningar.

Det finns ingen lag om ideella föreningar utan föreningarnas verksamhet bestäms av oskrivna rättsprinciper som delvis har ett något osäkert innehåll. Skälet är att det inte är lätt att skapa enhetliga regler för alla typer av ideella föreningar. De ideella föreningarna anses vara juridiska personer när de har antagit stadgar och utsett styrelse för att sköta föreningens angelägenheter och företräda föreningen. Föreningsstämman är föreningens högsta beslutande organ. Medlemmarna svarar inte personligen för föreningens förpliktelser.

En ideell förening som bedriver näringsverksamhet eller har tillgångar värda mer än en och en halv miljon kronor är bokföringsskyldig enligt 2 kap. 2 § bokföringslagen (1999:1078). I den mån föreningen faller under 6 kap. 1 § samma lag tillkommer skyldighet att upprätta årsredovisning och krav på revisor enligt 1 § revisionslagen (1999:1079). En ideell förening som utövar näringsverksamhet ska också registreras i företagsregistret hos Bolagsverket.

Ideella föreningar är skattskyldiga. Om den ideella föreningen är allmännyttig, dvs. har till huvudsakligt syfte att främja allmännyttiga ändamål, är den endast skattskyldig för inkomster av fastighet och rörelse och då endast för sådana inkomster som inte är nära förknippade med verksamheten.²⁸

²⁸ Regeringskansliet 2003 Statens samverkan med annan part i aktiebolag och ideell förening.

Bolag

Det finns tre huvudtyper av bolag i svensk rätt: enkla bolag, handelsbolag och aktiebolag. Aktiebolag är den bolagsform som är mest förekommande bland de privaträttsliga organ som framkom i ESV:s kartläggning.

Aktiebolag

Aktiebolag²⁹ är den mest utvecklade bolagsformen och regleras i aktiebolagslagen (2005:551). Aktiekapitalet ska uppgå till minst 100 000 kronor i ett privat bolag och i ett publikt till minst 500 000 kronor. Hur ett aktiebolag bildas framgår av lagen. En stiftelseurkund ska upprättas. Den ska bl.a. innehålla en bolagsordning, där bolagets firma, styrelsens säte, föremålet för bolagets verksamhet, aktiekapitalet, aktiernas nominella belopp m.m. ska anges. Bolaget registreras hos Bolagsverket efter det att Bolagsverket granskat om kraven för bolagsbildning är uppfyllda.

Bolagets högsta beslutande organ är bolagsstämman som sammanträder minst en gång om året. Ledningen av bolaget utövas av en styrelse, vilken som regel väljs av bolagsstämman, och som svarar för bolagets organisation och för förvaltningen av bolagets angelägenheter. I ett publikt bolag måste det finnas en verkställande direktör. I ett privat bolag får styrelsen utse en verkställande direktör. Den verkställande direktören ska sköta den löpande förvaltningen enligt styrelsens riktlinjer och anvisningar.

Bolagsstämman beslutar bl.a. om ändringar i bolagsordningen och utser bolagets styrelse och revisorer. Bolagsstämman kan ge stämmoanvisningar, så kallade ägardirektiv, till styrelsen och den verkställande direktören. Om dessa beslutas av bolagsstämman är de aktierättsligt bindande och styrelsen måste följa dem om de inte står i strid med bolagsordning eller lagstiftning.³⁰

Även revisorerna utses av bolagsstämman. Revisorerna ska varje år granska styrelsens förvaltning och bolagets räkenskaper. Endast den som är auktoriserad eller godkänd revisor kan vara revisor i ett aktiebolag.³¹

Stiftelser

En stiftelse bildas genom att egendom avskiljs för att varaktigt förvaltas som en självständig förmögenhet, för ett bestämt ändamål. Stiftelser regleras i stiftelselagen (1994:1220).³²

Stiftelsens ändamål kan vara att bedriva välgörenhet, att utdela vetenskapliga eller kulturella understöd eller belöningar. Syftet kan också vara att äga och driva t.ex. en skola eller ett sjukhem.

²⁹ Texten bygger i huvudsak på Agell & Malmström: Civilrätt, 2007.

³⁰ Rir 2006:1, Vad och vem styr de statliga bolagen?

³¹ Agell och Malmström: Civilrätt, 2007.

³² Texten bygger i huvudsak på Agell & Malmström: Civilrätt, 2007.

Om man ser till hur stiftelser i regel främjar sitt syfte kan stiftelserna delas in i två typer, avkastningsstiftelser och verksamhetsstiftelser. Avkastningsstiftelser ger ut kontanta bidrag ur den löpande avkastningen på sin förmögenhet. Fonder är vanligtvis en stiftelse av denna typ. Verksamhetsstiftelser bedriver näringsverksamhet, t.ex. undervisning eller sjukvård. Bakom beteckningen anstalt, institut eller inrättning finns inte sällan en stiftelse av detta slag.³³

En stiftelse utgör en självständig juridisk person. Den har inga medlemmar. Stiftelsens egendom kan förvaltas genom egen förvaltning om ett åtagande att förvalta stiftelsens egendom gjorts av fysiska personer. Om åtagandet gjorts av en juridisk person talar man om anknuten förvaltning. I det förstnämnda fallet bildar de fysiska personerna styrelse för stiftelsen och i det sistnämnda är den juridiska personen förvaltare. Det är enbart stiftelsens styrelse som har rätt att bestämma över stiftelsens angelägenheter. Stiftaren har inte rätt att bestämma över någon del i förvaltningen bortsett från val av styrelse och revisorer.

Stiftelselagen innehåller regler bl.a. om bokföring och årsredovisning och om revision. Stiftelser som utövar näringsverksamhet är bokföringsskyldiga. Verksamheten står under tillsyn av en länsstyrelse, som kan ingripa i olika fall av misskötsel av stiftelsens angelägenheter. Länsstyrelsen kan bl.a. tillgripa vitesföreläggande för att få styrelseledamöter eller förvaltare att fullgöra sina skyldigheter. Tillsynsmyndigheten kan också väcka talan vid domstol om entledigande av en styrelseledamot eller förvaltaren. En styrelseledamot, förvaltaren eller revisorn är ersättningsskyldig om vederbörande vid fullgörandet av sitt uppdrag uppsåtligt eller av oaktsamhet orsakat skada för stiftelsen.

En stiftelse ska registreras hos den länsstyrelse som regeringen bestämt är tillsynsmyndighet i länet. Stiftelser som står under full tillsyn och som är skyldiga att upprätta årsredovisning ska skicka in årsredovisningen till tillsynsmyndigheten. Skyldigheten att upprätta årsredovisning bygger i sin tur på att stiftelsen är bokföringsskyldig, vilket den är om den bl.a. utövar näringsverksamhet eller om tillgångarna överstiger en och en halv miljon kronor. För vissa stiftelser gäller begränsad tillsyn. Dessa är inte skyldiga att lämna in årsredovisningar till tillsynsmyndigheten. Detta gäller bl.a. stiftelser som bildats av eller tillsammans med ett offentligt rättssubjekt.

Ändamålet och föreskrifterna för en stiftelses verksamhet kan, särskilt efter lång tid, visa sig mindre lämpliga. Det finns då vissa möjligheter att få bestämmelserna ändrade genom beslut om så kallad permutation. Viktigare föreskrifter för en stiftelses verksamhet får ändras bara med tillstånd av Kammarkollegiet.

³³ SOU 1994:147, Former för statlig verksamhet.

Bilaga 2 Exempel på styrning av statliga åtaganden som utförs av privaträttsliga organ

ESV beskriver nedan några exempel på hur regeringen valt att styra statliga åtaganden som utförs av privaträttsliga organ. Exempelen är valda för att ge en bild av olika sätt att styra: genom författning, genom särskilda regeringsbeslut och annat. De valda exemplen har hämtats från områden med lång erfarenhet av att styra statliga åtaganden som bedrivs av privaträttsliga organ.

Styrning genom författning – a-kassorna³⁴

A-kassornas uppgift är att betala ut arbetslöshetsersättning. Varje a-kassas verksamhet omfattar ett visst verksamhetsområde, en viss yrkeskategori eller bransch. Uppdelning efter bransch grundar sig på uppfattningen om att det krävs kunskap inom varje bransch för att kunna hantera ett komplext regelverk som skiljer sig åt för olika yrkesgrupper.

Vid utgången av 2008 fanns 33 självständiga a-kassor som beslutade och betalade ut arbetslöshetsersättning. Under 2008 betalades ersättning ut för 13,6 miljarder kronor och antalet ersättningstagare var 327 500.

Regeringen styr a-kassorna främst genom lagar och förordningar. De författningar som reglerar a-kassornas verksamhet är lagen (1997:238) om arbetslöshetsförsäkring, lagen (1997:239) om arbetslöshetskassor, förordningen (1997:836) om arbetslöshetskassor och förordningen (1997:835) om arbetslöshetsförsäkring.

A-kassorna är fristående föreningar med en förvaltningsuppgift som är reglerad i lag. Det är a-kassorna som beslutar om medlemskap och enskildas rätt till arbetslöshetsförsäkring. Däremot finansieras arbetslöshetsförsäkringen till stor del av statsbidrag. A-kassornas beslut kan överklagas.

A-kassorna ska utreda och fatta beslut om ersättning i varje enskilt ärende. Arbetsförmedlingens uppgift i arbetslöshetsförsäkringen är att informera arbetssökande om grundvillkoren för att få arbetslöshetsersättning och att kontrollera att arbetssökande uppfyller grundvillkoren för att få rätt till ersättning. A-kassornas beslut bygger på att Arbetsförmedlingen bidrar med underlag.

A-kassornas verksamhet granskas av en specialinrättad myndighet, Inspektionen för arbetslöshetsförsäkring (IAF). IAF som grundades den 1 januari 2004 ansvarar för tillsyn och andra statliga uppgifter som gäller arbetslöshetsförsäkringen. IAF ska kontrollera att a-kassorna följer de regler som gäller för verksamheten och att de regler som gäller för att vara berättigad till ersättning tillämpas likformigt och rättvist. IAF kan utfärda föreskrifter och allmänna råd. IAF har även

³⁴ Texten baseras på fakta tagen ur Inspektionen för arbetslöshetsförsäkrings årsredovisning.

sanktionsmöjligheter. Bakgrunden till IAF är bl.a. att regeringen vill skilja på Arbetsförmedlingens uppgifter att både tillämpa regler och utöva tillsyn.

Styrning genom författning, riktlinjer och andra regeringsbeslut - Riksidrottsförbundet³⁵

Enligt lagen (1995:361) om överlämnande av förvaltningsuppgifter till Sveriges Riksidrottsförbund får förbundet pröva frågor om fördelning av statsbidrag till idrottsverksamhet i enlighet med vad regeringen bestämmer. Budgetåret 2009 tilldelades Riksidrottsförbundet knappt 446 miljoner kronor genom anslag. Därtill kommer medel från Svenska Spel som 2009 omfattade drygt 1,3 miljarder kronor.

I förordningen (1999:1177) om statsbidrag till idrottsverksamhet anges hur Riksidrottsförbundet får fördela statsbidraget. Riksidrottsförbundets åtagande styrs även genom anvisningar i regeringens årliga regleringsbrev avseende anslaget 30:1 Stöd till idrotten, under utgiftsområde 17 Kultur, medier och trossamfund och fritid och i ett särskilt regeringsbeslut om riktlinjer till Riksidrottsförbundet³⁶. Av riktlinjerna framgår att Riksidrottsförbundets resultatredovisning ska upprättas i enlighet med vad som föreskrivs i 3 kap. förordningen (2000:605) om årsredovisning och budgetunderlag. Riksidrottsförbundet har också en kontinuerlig dialog med Kulturdepartementet.

Riksidrottsförbundet redovisar sin verksamhet för regeringen i förbundets årsredovisning och verksamhetsberättelse.

I februari 2009 presenterade regeringen sin proposition Statens stöd till idrotten (prop. 2008/09:126) där formerna för statens stöd till idrotten fastställs. Regeringen tydliggör att målen och syftena med statens stöd till idrotten från 1999 även ska gälla i fortsättningen. Regeringen väljer däremot att komplettera målen och syftena med att stöd även ska lämnas till verksamhet som stärker idrottsutövarens internationella konkurrenskraft.

Regeringen föreslår att den nu principiellt gällande ansvarsfördelningen mellan staten och idrottsrörelsen bör ligga fast. Det innebär att statsmakterna anger de mål och syften som staten har med sin bidragsgivning medan idrottsrörelsen avgör hur målen och syftena ska förverkligas. Regeringen skriver i propositionen att eftersom de statliga målen för idrottspolitiken är övergripande och långsiktiga så är det relevant att tala om en långsiktig uppföljning av stödet snarare än om en utvärdering. Centrum för idrottsforskning (CIF) vid Gymnastik- och idrottshögskolan ges ansvaret att följa upp statens stöd till idrotten. Enligt propositionen bör det statliga stödets betydelse följas upp regelbundet och utifrån ett antal indikatorer, fördjupande analyser och kompletterande forskning.

³⁵ Texten baseras på fakta tagen ur Att verka genom andra – Kartläggning av organ med statligt åtagande (ESV 2008:34) samt prop. 2008/09:126 Statens stöd till idrotten..

³⁶ Riktlinjer för statens stöd till idrotten budgetåret 2009, KU2008/2172/SAM (delvis)

Styrning genom regeringsbeslut - Kulturområdet³⁷

Inom kulturområdet styr regeringen flera privaträttsliga organs statliga åtaganden genom regeringsbeslut. Regeringsbesluten är på årsbasis och riktas till ett specifikt organ. I regeringsbeslutet anges, förutom regeringens politiska prioriteringar, mål och återrapporteringskrav för en specifik verksamhet. De s.k. verksamhetsmålen för statens bidrag till det privaträttsliga organet har ofta en övergripande karaktär. Ett exempel är Riksteatern, vars verksamhetsmål för 2009 är att nationellt och internationellt värna om och främja svenska språket och svensk scenkonst. Stiftelsen Dansmuseifonden har ett annat verksamhetsmål om att jämställdhets- och mångfaldsperspektiv ska integreras i verksamheten. Förutom verksamhetsmål anges mål som i regel är mer konkreta, t.ex. att ett museum ska öka museets tillgänglighet. Normalt uppges återrapporteringskrav för de mål som anges i regeringsbeslutet.

I regeringsbeslutet anges även hur återrapporteringen ska göras, t.ex. att en resultatredovisning ska upprättas och att en årsredovisning och budgetunderlag ska lämnas till Kulturdepartementet. De finansiella villkoren ställs däremot i det regleringsbrev som ställs till den myndighet som har som uppgift att betala ut medlen till det specifika organet.

Regeringens kulturpolitiska prioriteringar under nuvarande mandatperiod är barns och ungas rätt till kultur, vården av kulturarvet samt förbättrade villkor för kulturskapare.

³⁷ Texten baseras på regeringsbeslut från 2008 ställda till olika privaträttsliga organ.

ESV utvecklar och förvaltar en effektiv ekonomisk styrning av staten.

- Vi tar fram bra beslutsunderlag för den ekonomiska politiken.
- Vi skapar goda förutsättningar för regering och riksdag till en tydlig och effektiv styrning av statliga myndigheter.
- Vi säkerställer god tillgång för myndigheterna till bra metoder och effektivt stöd i sin verksamhetsstyrning.

ESV har bred och djup kompetens och arbetar i nära samverkan med Regeringskansliet och myndigheterna.