

**Fördelning av  
dispositions rätt  
för anslag inom  
Näringsdepartementet**

MISSIV  
DATUM  
2004-05-26  
ESV DNR  
12-73/2004  
HANDLÄGGARE  
Nebil Aho



EKONOMISTYRNINGSVERKET

Finansdepartementet  
103 33 Stockholm

### **Uppdrag avseende fördelning av dispositionsrätt för anslag inom Näringsdepartementets område**

Ekonomistyrningsverket (ESV) har fått i uppdrag av Finansdepartementet att utarbeta förslag till alternativ lösning på problemet med fördelning av dispositionsrätt för anslag inom Näringsdepartementets område.

Uppdraget avrapporteras med bifogad rapport "Fördelning av dispositionsrätt för anslag inom Näringsdepartementet (ESV 2004:15)". Rapporten har utarbetats av Nebil Aho.

I detta ärende har direktör Bengt Anderson beslutat. Expert Nebil Aho har varit föredragande. I den slutliga handläggningen har även enhetschef Susanne Jansson deltagit.

Bengt Anderson

Nebil Aho

#### **Kopia för kännedom:**

Näringsdepartementet  
Arbetsmarknadsstyrelsen  
Riksförsäkringsverket  
Rådet för Europeiska socialfonden i Sverige  
Länsstyrelsen i Gotlands län

## Innehållsförteckning

1	Sammanfattning.....	2
2	Inledning .....	2
2.1	Uppdraget.....	2
2.2	Bakgrund .....	3
3	Anslag utifrån ett styrperspektiv.....	4
4	Fördelning av anslag – nuläge och konsekvenser .....	5
5	Berörda anslag – kort beskrivning .....	6
6	Förslag till lösningar .....	8
6.1	Anslagsmedel betalas i form av bidrag .....	8
6.2	Modifierad form av underindelning av anslag .....	10
6.3	Servicebyrå.....	11
6.4	Övrigt .....	13
7	Bedömning och överväganden .....	13
8	Samråd .....	14

# 1 Sammanfattning

Ekonomistyrningsverket (ESV) har av Finansdepartementet fått i uppdrag att utarbeta förslag till alternativ lösning på problemet med fördelning av dispositionsrätt för anslag inom Näringsdepartementets område.

Fördelning av dispositionsrätt till anslag tillåts för närvarande endast för myndigheter inom s.k. myndighetskoncerner, dvs. där den fördelande myndigheten lämnar budgetunderlag även för den/de myndigheter fördelningsbeslutet ska avse. Näringsdepartementet tillämpar dock fördelning av dispositionsrätt för några anslag under utgiftsområde 13 mellan myndigheter som inte ingår i en och samma myndighetskoncern.

ESV lämnar i denna rapport förslag till lösning som kan ersätta fördelning av dispositionsrätt inom Näringsdepartementets område. En beskrivning av förslagen och dess konsekvenser finns i kapitel 6.

ESV anser att använd IT-teknik eller en viss hanteringsordning i sig inte ska vara ett hinder för regeringens styrning av en viss verksamhet. Om regeringen bedömer att fördelad dispositionsrätt är nödvändig och ändamålsenlig ur ett styrperspektiv bör arbetsprocessen och den använda tekniken i informationssystemet Hermes kunna modifieras för att möjliggöra detta.

ESV anser att om modellen med fördelning av dispositionsrätt utanför myndighetskoncerner bedöms lämplig ur styrperspektiv ska den tillåtas generellt; i annat fall bör den slopas för statsbudgetens alla anslag.

ESV har svårt att se att regeringens styrning av den verksamhet som omfattas av de anslag som berörs av detta uppdrag, skulle behöva skilja sig från alla andra anslag på statsbudgeten, där möjligheten till fördelning av dispositionsrätt utanför myndighetskoncerner inte längre tillämpas. ESV förordar därför att möjligheten till fördelning av dispositionsrätt inom Näringsdepartementets område slopas och ersätts med bidragsalternativet enligt avsnitt 6.1.

Bidragsalternativet innebär i korthet att bidrag rekvireras och betalas ut till den mottagande myndigheten minst en gång i månaden. Månadsvis utbetalning är tillräcklig för att uppfylla anslagsförordningens krav på att redovisning mot anslag ska göras minst en gång i månaden.

## 2 Inledning

### 2.1 Uppdraget

I denna rapport redovisas ett uppdrag som ESV fick från Finansdepartementet (se bilaga). Uppgiften enligt uppdraget är att utarbeta förslag till alternativ lösning till förekomsten av delad dispositionsrätt för anslag inom Näringsdepartementets område.

Under uppdragets genomförande har samtal förts med representanter från Finansdepartementets budgetavdelning, Näringsdepartementet, Arbetsmarknadsstyrelsen (AMS), Riksförsäkringsverket (RFV) och Rådet för Europeiska socialfonden i Sverige (ESF-rådet). Ett utkast av denna rapport har också i enlighet med uppdraget skickats för samråd till berörda myndigheter (se kapitel 8).

## **2.2 Bakgrund**

Fram till och med den 30 juni 1992 gällde förordningen (1985:498) om avräkning av utgifter på statsbudgeten. Bestämmelser om möjlighet för en myndighet att helt eller delvis fördela eller överlåta dispositionsrätten till andra myndigheter saknades i förordningen.

Det är därför sannolikt att en myndighet utbetalade anslagsmedel som den disponerade för bidrag som av den mottagande myndigheten redovisades mot egna anslag och användes för utgifter i den egna verksamheten eller för transfereringar. Det kunde ske utan några konsekvenser då alla anslagsmedel icke var räntebelagda och hanterades inom statsverkets checkräkning.

Förordningen om avräkning av utgifter på statsbudgeten ersattes med anslagsförordningen (1992:760) som trädde i kraft den 1 juli 1992. I anslagsförordningen tillkom en bestämmelse som medger en myndighet rätt att få fördela dispositionsrätten av anslag till andra myndigheter. Samtidigt infördes andra förändringar som berörde hantering av anslagsmedel. Dessa förändringar avser dels införande av den nya anslagstypen ”ramanslag”, dels att vissa anslag gjordes räntebelagda och skulle överföras till myndigheternas räntekonton.

Rätten att fördela dispositionsrätten av ett anslag till andra myndigheter skärptes i anslagsförordningen (1996:1189) som trädde i kraft den 1 januari 1997. Det innebär att en myndighet får fördela dispositionsrätten till en annan myndighet endast om regeringen har beslutat att så ska ske.

En ny budgetlag i enlighet med Ds 2003:49 Nya principer för utformning av statsbudgeten kommer att innebära att anslagsförordningen behöver arbetas om helt. I avvaktan på det har bestämmelserna om fördelning av dispositionsrätt i anslagsförordningen ännu inte ändrats. I Regleringsbrev och andra styrdokument för år 2003 – en handledning för Regeringskansliet, cirkulär Fi 2002:4, anges dock att fördelning av dispositionsrätt till anslag endast bör göras inom myndighetskoncerner, dvs. där den fördelade myndigheten lämnar budgetunderlag även för den myndighet fördelningsbeslutet ska avse.

### 3 Anslag utifrån ett styrperspektiv

Riksdagens och regeringens befogenheter och skyldigheter på finansmaktens område regleras i 9 kap. regeringsformen (RF). Genom budgetregleringen bestämmer riksdagen till vilka belopp statsinkomsterna ska beräknas och anvisar anslag till angivna ändamål.

Av riksdagen anvisade anslag sammanställs per utgiftsområde och upptas på statsbudgetens utgiftssida.

Riksdagen anvisar inte endast ett belopp för ett visst ändamål, utan anger mer eller mindre utförligt de villkor som ska gälla för verksamheten och för dispositionen av medlen. Olika anslagstyper (ramanslag, reservationsanslag och obetecknat anslag) anger de villkor som gäller för regeringens rätt att överskrida anvisade medel och föra över outnyttjade medel till senare år.

Regeringen kan, när den tilldelar anslagen till myndigheterna, begränsa myndigheternas rätt att överskrida anslagen eller föra över medel, så länge det av riksdagen beslutade ändamålet kan tillgodoses. Regeringen kan på olika sätt begränsa myndigheternas dispositionsrätt av tilldelade anslag.

Regeringen kan styra medelsanvändningen genom att dela in anslaget i poster. En anslagspost kan i sin tur delas in i delposter. Regeringens beslut om indelning per post måste dock hålla sig inom det beslut som riksdagen fattat för anslaget som helhet. Det huvudsakliga skälet till att regeringen delar in ett anslag i poster är att den närmare önskar styra hur mycket medel som ska användas för vissa deländamål.

En indelning av ett anslag i poster är också ett sätt att ge flera myndigheter rätt att disponera ett och samma anslag, genom att varje myndighet kan ges rätt att disponera var sin post.

I villkor under anslaget kan regeringen även ytterligare precisera vad anslaget, anslagsposten eller delposten får användas till. Regeringen kan t.ex. ange vissa högstsatta belopp. Det senare innebär att regeringen vill begränsa myndighetens utnyttjande av medel från anslaget till ett visst deländamål.

Införandet av den bestämmelse som finns i anslagsförordningen (1996:1189) och som ger en myndighet rätt att få fördela dispositionsrätten av ett anslag har varit ett sätt att förhindra att anslag som inte är räntebelagda hos en myndighet utbetalas till en annan myndighet och placeras på den mottagande myndighetens räntekonto. Ett skäl till bestämmelsen har alltså varit att förhindra att den mottagande myndigheten tillgodogör sig ränteintäkter på ett otillbörligt sätt.

Möjligheten till fördelad dispositionsrätt fyller även andra behov. Exempelvis när regeringen inte kan planera och budgetera resursförbrukningen hos alla inblandade myndigheter kan regeringen tilldela

anslaget till en myndighet som sedan överlåter dispositionsrätten helt eller delvis till en eller flera andra myndigheter. Regeringen delegerar således beslutet och den slutliga resursfördelningen till en myndighet. Ett annat skäl till fördelad dispositionsrätt har varit att den myndighet som disponerar anslaget ska kunna lägga ut uppdrag eller överföra arbetsuppgifter till en annan myndighet och ersätta den andra myndigheten genom att fördela sin dispositionsrätt till anslag.

#### **4 Fördelning av anslag – nuläge och konsekvenser**

Under utvecklingsarbetet med en statsbudget på bokföringsmässiga grunder har frågan om fördelning av dispositionsrätt varit föremål för diskussion och överväganden. Fördelning av dispositionsrätt har berörts och diskuterats dels med utgångspunkt i utvecklingen och drifttagandet av informationssystemet Hermes, dels utifrån utformning av ett nytt anslagssystem.

Enligt Regeringskansliets interna riktlinjer ska för närvarande en myndighet endast ges rätt att fördela dispositionsrätt vidare till andra myndigheter som ingår i samma myndighetskoncern som den fördelande myndigheten. Den fördelande myndigheten lämnar i detta fall budgetunderlag, ansvarar för redovisning och har gemensam myndighetskod i statsredovisningssystemet med den eller de myndigheter som dispositionsrätten kommer att fördelas till.

Före övergången till elektroniska regleringsbrev och budgetering i Hermes var det inget problem att fördela dispositionsrätten mellan olika myndigheter. Myndigheterna registrerade då själva sina dispositioner i statsredovisningssystemet samtidigt som inblandade myndigheter redovisade utfall mot ett och samma anslag.

##### *Anslag och utfall i verksamhetsstruktur*

Fördelning av dispositionsrätt berördes i samband med utvecklingsarbetet av ett nytt anslagssystem och rapportering av utfall i verksamhetsstrukturen. I båda dessa fall ansågs det olämpligt att ha kvar möjligheten att fördela dispositionsrätt, framför allt i det fall inblandade myndigheter bedriver verksamhet inom olika verksamhets- och politikområden. Om dispositionsrätt fördelas mellan myndigheter som inte ingår i en myndighetskoncern uppstår problem när verksamhetsöversikter i budgetpropositionen ska sammanställas per politik- eller verksamhetsområde beroende på att strukturen bryts.

##### *Elektronisk budgetering i Hermes*

Ett annat skäl till förbud mot fördelning av dispositionsrätt är att myndigheterna i fortsättningen ska budgetera sin verksamhet i elektronisk form. Detta ställer krav på att man vid budgeteringstillfället vet vilken myndighet som ska disponera anslaget. För detta ändamål har i Hermes

införts begreppet anslagsdelar. När ett anslag ska disponeras av fler än en myndighet delas det in i en anslagsdel per aktuell myndighet. Varje anslagsdel kan sedan innehålla en eller flera anslagsposter. I regleringsbrev syns inte anslagsdelarna, men för att lägga upp anslagsposter inom ett anslag till olika myndigheter måste alltså anslaget först delas i anslagsdelar i Hermes/E-budget. Underlaget i Hermes ska användas i dialogen mellan fackdepartementen och myndigheterna och för att ta fram konsoliderade budgetar för staten. När myndigheterna budgeterar sina anslag får det inte råda oklarhet om vilka anslagsposter och delposter de faktiskt disponerar. Detta för att materialet från myndigheterna ska bli konsistent och möjligt att använda. Mot bakgrund av detta har det inte ansetts möjligt att ha kvar möjligheten att fördela dispositionsrätt mellan myndigheter som inte ingår i samma myndighetskoncern.

#### *Uppföljnings- och kontrollperspektiv*

Ytterligare skäl för slopande av fördelad dispositionsrätt kan vara uppföljnings- och kontrollperspektivet av anslag. Innan den nya tekniken i Hermes infördes var det myndigheterna som registrerade tilldelning och fördelning av anslag. ESV som ansvarar för uppföljning och prognostisering på statsbudgeten har på grund av fördelad dispositionsrätt haft svårigheter med uppföljning och prognostisering av vissa anslag. Fördelad dispositionsrätt har ibland registrerats fel utan att ESV har haft möjlighet att kontrollera detta, eftersom ESV inte alltid – trots att det föreskrivs i föreskrifterna till 6 § anslagsförordningen – delgivit beslut om en fördelning av en dispositionsrätt från den fördelande myndigheten.

Från och med 2003 är det emellertid handläggarna i Regeringskansliet som registrerar tilldelade anslagsbelopp som framgår av regleringsbrevet och eventuella ändringar i dispositionsrätten i enlighet med ändringar i regleringsbrevet i informationssystemet Hermes. De myndigheter som fortfarande fördelar sin dispositionsrätt till andra myndigheter skickar sina beslut om fördelning till ESV som registrerar det i Hermes.

## **5 Berörda anslag – kort beskrivning**

Näringsdepartementet tillämpar för närvarande fördelning av dispositionsrätt för några anslag under utgiftsområde 13 mellan myndigheter som inte ingår i en och samma myndighetskoncern. I regleringsbrevet, under villkor till anslag, står det oftast att ej förbrukade medel ska överföras till anslagspost som disponeras av den fördelande myndigheten samt att den mottagande myndigheten inte ska lämna budgetunderlag för anslagsposten. Det medför att eventuellt anslagssparande disponeras av den fördelande och inte den mottagande myndigheten.

- 1) Anslag 22:1 AMV:s förvaltningskostnader, anslagspost 1  
Förvaltningskostnader för AMV och Länsstyrelsen i Gotlands län disponeras av AMV. Anslaget fördelas sedan delvis till anslagspost 4  
Förvaltningskostnader för Länsstyrelsen i Gotland. Anslagsposten

fördelas med belopp som annars skulle tilldelas för länsarbetsnämndens verksamhet i Gotlands län.

- 2) Anslag 22:2 Bidrag till arbetslöshetsersättning och aktivitetsstöd, anslagspost 1 Aktivitetsstöd disponeras av AMV. Anslagsposten 1 fördelas till anslagspost 4 Försöksverksamhet med friår och anslagspost 6 Utbetalning av aktivitetsstöd som disponeras av Riksförsäkringsverket (RFV) och de allmänna försäkringskassorna. Anslagsbeloppet får användas för utgifter för aktivitetsstöd enligt 4-6 §§ förordningen (1996:1100) om aktivitetsstöd.

Det är AMV/länsarbetsnämnden som lämnar uppgifter om namn, personnummer, tidsperiod och omfattning till försäkringskassan som sedan beräknar och betalar ut stödet.

- 3) Anslag 22:3 Köp av arbetsmarknadsutbildning och övriga kostnader, anslagspost 1 Köp av arbetsmarknadsutbildning m.m. disponeras av AMV. AMV får fördela belopp till anslagspost 7 Utbetalning av aktivitetsstöd som disponeras av RFV och de allmänna försäkringskassorna. Anslagspost 1 fördelas också till anslagspost 6 Köp av arbetsmarknadsutbildning m.m. i Gotlands län.
- 4) Anslag 22:4 Särskilda insatser för arbetshandikappade, anslagspost 1 disponeras av AMV. Anslagsbelopp och bemyndigande om ekonomiska förpliktelser fördelas till anslagspost 2 Särskilda insatser för arbetshandikappade i Gotlands län för utbetalningar enligt villkoren för anslagspost 1 vad avser belopp som annars skulle tilldelas för länsarbetsnämndens verksamhet i Gotlands län.
- 5) Anslag 22:6 Europeiska socialfonden m.m. för perioden 2000 – 2006, anslagsposten 10 Mål 3 och Equal samt anslagspost 11 Statlig

medfinansiering av mål 3 disponeras av ESF-rådet. Anslaget fördelas av ESF-rådet med hela beloppet till anslagspost 1 och 2 som disponeras av Arbetsmarknadsverket (AMV). Anslagsposterna används för utbetalningar av stöd som finansieras med medel från Europeiska socialfonden avseende mål 3 och Equal samt den statliga medfinansieringen.

AMV administrerar utbetalningar av stöd i enlighet med beslut som fattas av ESF-rådet. AMV har dock möjlighet att ompröva ESF-rådets beslut. AMV har således möjlighet att stoppa utbetalningar dels på grund av felaktiga beslut från ESF-rådet dels om underlaget från bidragsmottagaren bedöms bristfälligt.

Erhållna EU-medel avseende detta målområde rekvideras av AMV och redovisas mot inkomstitel.

## 6 Förslag till lösningar

Anvisade anslag kan av regeringen hanteras på olika sätt för att riksdagens ändamål med anslaget ska kunna uppfyllas. Den ordning som tillämpas bestäms oftast av vilken slags styrning regeringen önskar utöva (se kapitel 3).

Om dispositionsrätten för anslag som berörs av detta uppdrag, av skäl som beskrivs i denna rapport, inte längre ska fördelas mellan berörda myndigheter kan ett av följande alternativ användas. Ett alternativ kan vara lämpligt för ett anslag men inte för övriga anslag. Val av alternativ bör ske utifrån de förutsättningar som gäller för anslaget i fråga och för berörda myndigheter. I övrigt bör vid val av alternativ lösning bl.a. följande kriterier beaktas.

- Principen att den myndighet som ansvarar för politikens genomförande också ska ha ansvaret för budgetering och prognoser av anslag.
- Hanteringen får inte bli mer administrativt betungande än i dag.
- Uppföljning av anslag i relation till verksamhet får inte bli sämre än idag, dvs. tydlig koppling mellan redovisning mot anslag och redovisning av kostnader (verksamhet). Tiden mellan redovisning av kostnader och redovisning mot anslag får inte bli längre än idag, dvs. att redovisning sker under samma period (månad).

### 6.1 Anslagsmedel betalas i form av bidrag

Alternativet att anslagsmedel betalas i form av bidrag tillämpas redan av andra myndigheter som tidigare fördelade anslag. Närmare beskrivning av denna hantering finns i ”Handledning för arbetet med regleringsbrev och andra styrdokument för 2003 respektive 2004”.

Alla de anslag som beskrivs i denna rapport kan hanteras enligt detta alternativ. Framför allt är det lämpligt för anslag som fördelas från ESF-rådet till AMV och från AMV till RFV. Anslagsmedlen används för utbetalning av stöd till olika stödmottagare. Stödet utbetalas i enlighet med de uppgifter som den fördelande myndigheten skickar till den administrerande myndigheten. Stödet betalas ut vid samlade tidpunkter, veckovis hos AMV och månadsvis hos RFV. Det kan också ske andra mer sporadiska utbetalningar löpande under månaden. Enligt uppgift från RFV kommer det för aktivitetsstöd att bli aktuellt med flera utbetalningstillfällen per månad.

Den utbetalande myndigheten kan rekvirera bidraget från den myndighet som disponerar anslaget i nära anslutning till tidpunkten för den samlade bidragsutbetalningen, dock senast i slutet av månaden. Om bidraget rekvireras i anslutning till tidpunkten för bidragsutbetalningen, dvs. före aktuell månads utgång, kommer redovisning mot anslag hos den myndighet som disponerar anslaget och utbetalning och kostnadsredovisning hos den

mottagande myndigheten att ske under samma period. Eventuella återbetalningar av bidrag från den slutlige bidragsmottagaren som inte hunnit beaktas i månadens rekvisition kommer i stället med en månads eftersläpning att beaktas i nästa månads rekvisition.

Bidraget i fråga behöver inte rekvireras i anslutning till varje utbetalningstillfälle utan det är tillräckligt om bidraget rekvireras minst en gång i månaden. En rekvisition per månad räcker för att uppfylla anslagsförordningens krav på att redovisning mot anslag ska göras minst en gång i månaden

Bidrag från AMV till Länsstyrelsen i Gotland behöver inte rekvireras av länsstyrelsen utan AMV föreslås i stället fastställa tidpunkter för utbetalningar under året. Bidraget används till att finansiera myndighetens verksamhet och kan därför lämpligen utbetalas till länsstyrelsen den 25 i månaden enligt anslagsförordningens bestämmelser avseende anslagsmedel som ska tillgodoföras en myndighets räntekonto.

Anslagsmedel – utom anslag som fördelas från AMV till Länsstyrelsen i Gotland – finns i icke räntebärande betalningsflöde, dvs. de betalas från statsverkets checkräkning. Den myndighet som utbetalar stödet behöver därför ha regeringens medgivande att få använda statsverkets checkräkning för utbetalning av stöd för vilket bidrag från annan myndighet ännu inte har erhållits (se handledning för arbetet med regleringsbrev och andra styrdokument för 2004, sidan 35). I dagsläget måste regeringen medge denna möjlighet i varje enskilt fall. Behovet av ett generellt medgivande för användning av statsverkets checkräkning vid bidragsutbetalningar kan behöva ses över.

Alternativet innebär smärre tillkommande uppgifter för inblandade myndigheter, främst hanteringen av högst 12 rekvisitioner per år. En annan uppgift är att icke förbrukat bidragsbelopp i samband med bokslut behöver betalas tillbaka till den myndighet som disponerar anslaget. Denna uppgift finns redan i den nu gällande hanteringen eftersom icke förbrukat anslag ska återföras till den fördelande myndigheten.

Icke förbrukat anslag kan för närvarande hanteras utan att det medför betalningsmässiga konsekvenser. Om anslaget betalas ut som ett bidrag mellan berörda myndigheter kan återbetalning av medel som sker efter budgetårets utgång inte tillföras anslaget för den gångna perioden. Detta på grund av att redovisning mot dessa anslag sker på kassamässig grund. Det bör kunna regleras i överenskommelse mellan berörda myndigheter att icke förbrukat belopp betalas tillbaka vid en i förväg bestämd tidpunkt så att det kan redovisas mot anslag i rätt period. Vidare talar saksakäl för att den kassamässiga principen för redovisning mot anslag kan behöva luckras upp, särskilt för anslagsrekvisitioner som ska täcka bidragsbetalningar mellan myndigheter.

## 6.2 Modifierad form av underindelning av anslag

Underindelning av anslag i poster och delposter kan användas, när regeringen vill styra användningen av anslaget på ett avsett sätt (se kapitel 3). I detta fall är såväl myndighet som disponerar anslaget som belopp och ändamål beslutade av regeringen.

Vid indelning av anslag i poster och delposter budgeterar, prognostiserar och disponerar varje myndighet sin anslagspost eller delpost i enlighet med den indelning som regeringen har beslutat om. Det innebär att myndigheten i fråga ansvarar för alla de aktiviteter som ingår processkedjan för anslag. Nedan beskrivs ansvaret för de aktiviteter som gäller för hanteringen av en anslagspost som regeringen tilldelar, exempelvis till AMV.

### Aktiviteter

- Budgetunderlag lämnas av AMV
- Regleringsbrev tillställs AMV
- Dispositions rätt till anslag ges AMV
- Redovisning mot anslag (anslagsutfall) görs av AMV
- Anslagsredovisning i bokslut lämnas av AMV
- Prognoser för anslag lämnas av AMV

De anslag som berörs av detta uppdrag föreslås dock hanteras annorlunda, dvs. i en modifierad form av underindelning av anslag. Anslaget föreslås budgeteras och prognostiseras av den myndighet som ansvarar för politikens genomförande (den myndighet som för närvarande disponerar anslaget och har rätt att fördela det till andra myndigheter) även om anslaget underindelas och disponeras av annan myndighet. Denna ordning finns inte idag men tekniskt torde det vara möjligt att åstadkomma.

En ordning enligt detta alternativ innebär att den myndighet som disponerar anslaget inte ansvarar för hanteringen av alla de aktiviteter som ingår i kedjan. Processkedjan bryts då den myndighet som budgeterar och prognostiserar anslaget och den myndighet som disponerar anslaget inte är en och samma. Det innebär att ansvar och befogenhet skiljs åt på samma sätt som i den nu tillämpade modellen med fördelning av dispositions rätt.

För anslagspost avseende aktivitetsstöd som regeringen tilldelar, exempelvis till RFV kommer ansvaret för aktiviteter enligt detta alternativ att se ut på följande sätt.

### Aktiviteter

- Budgetunderlag lämnas av AMV
- Regleringsbrev tillställs RFV
- Dispositions rätt till anslag ges RFV
- Redovisning mot anslag (anslagsutfall) görs av RFV
- Anslagsredovisning i bokslut lämnas av RFV
- Prognoser för anslag lämnas av AMV

Detta alternativ kan bli aktuellt för de anslag som för närvarande fördelas från AMV till Länsstyrelsen i Gotland. Länsstyrelsen fungerar även som länsarbetsnämnd. Det finns historiskt utfall som kan ligga till grund för hur stor anslagsposten ska vara som Länsstyrelsen i Gotland ska disponera. Skulle det bli nödvändigt att anslaget behöver omdisponeras mellan AMV och Länsstyrelsen i Gotland kan detta ske i form av regeringsbeslut eller genom att AMV betalar ut detta i form av bidrag, enligt avsnitt 6.1. Det senare alternativet kan användas – om det annars skulle bli nödvändigt med flera regeringsbeslut löpande under året – för att avlasta regeringen från beslut om flera omdisponeringar. Alternativt kan regeringen som villkor under anslag i regleringsbrevet medge ansvarigt departement rätt att besluta om eventuella omfördelningar under året. Teoretiskt är detta möjligt. Regeringsbeslutet ersätts i så fall med RK-beslut som departementet tar fram. Lämpligen bör det ansvariga statsrådet fatta beslutet i fråga. Ett sådant RK-beslut innebär dock en avvikelse från gällande styrmodell, dvs. att den som beslutat om underindelningen (regeringen) också ska besluta om omdisponerade belopp mellan olika anslagsposter.

En underindelning enligt detta alternativ, där anslaget tilldelas Länsstyrelsen i Gotland, säkerställer intentionerna och överenskommelsen kring försöksverksamheten där Länsstyrelsen i Gotland ska fungera som en länsarbetsnämnd. Länsstyrelsen i Gotland ska i detta sammanhang behandlas som alla övriga länsarbetsnämnder, där budgetering och prognoser av anslag görs av AMV.

Anslagsmedel från ESF-rådet till AMV samt från AMV till RFV fördelas i syfte att tillhandahålla medel för utbetalning av stöd som ska administreras av en annan myndighet än den myndighet som ansvarar för politikens genomförande. Det som föreslås i detta alternativ skulle i princip kunna användas även för dessa verksamheter. Ett tungt skäl som framförs mot att låta RFV direkt disponera anslagsmedel för aktivitetsstöd är att regeringen ibland medger AMV viss flexibilitet i användningen av medlen. Denna flexibilitet skulle urholkas om anslaget tilldelas direkt till RFV. På motsvarande sätt har EFS-rådet rätt att sätta ned återkrav som i så fall belastar det anslag som fördelats och disponeras av AMV.

Ett annat skäl som talar mot är att regeringen skulle kunna komma att behöva fatta ett relativt stort antal beslut om medelsfördelning, framför allt i fråga om aktivitetsstöd, för att RFV skulle kunna disponera rätt belopp. Det kan bli administrativt svårt att hinna med om utfallet avviker från prognos och varierar under året.

### **6.3 Servicebyrå**

Teoretiskt kan ett alternativ vara den s.k. servicebyrålösningen. I alternativet ”servicebyrå” kommer anslaget att disponeras av den myndighet som idag har dispositionsrätten för anslaget. Administrationen sker av annan myndighet på samma sätt som idag. I det här alternativet behöver anslaget varken fördelas till, delas in i poster eller betalas ut i form av bidrag. Den myndighet som administrerar utbetalning av stöd får – på

uppdrag – tillgång till den disponerande myndighetens ekonomisystem för att utbetala, kostnadsredovisa och belasta anslag. Denna ordning används bl.a. av Kammarkollegiets enhet för Administrativ service som på uppdrag sköter små myndigheters bokföring och redovisning.

De flesta myndigheter som Kammarkollegiet sköter bokföringen för ingår i Agresso driftservice. I dessa fall kan Kammarkollegiet få behörighet att sköta bokföringen för myndigheterna från sitt kontor. Om en myndighet i fråga har en lokal installation av ekonomisystem krävs en teknisk lösning som möjliggör för Kammarkollegiet att komma åt myndighetens lokala ekonomisystem för att sköta bokföringen. På motsvarande sätt kan Agressokonsulterna från ESV, efter medgivande från berörda myndigheter, komma åt myndigheternas lokala ekonomisystem för att kunna bistå myndigheterna med installation, stöd och rådgivning.

Uppkoppling mot en annan myndighets ekonomisystem kan ske via Internet. Vanliga tekniker för uppkoppling är WTS (Windows Terminal Server) och VPN (Virtual Private Network). Den tekniska lösningen samt frågor kring programvara och krav på säkerhet och skydd i anslutning till dessa uppkopplingar har inte studerats närmare i denna rapport utan är något som inblandade myndigheter kan undersöka om detta alternativ blir aktuellt.

Detta alternativ kan inte komma i fråga för anslag som fördelas från AMV till Länsstyrelsen i Gotland. Länsstyrelsen använder anslaget för att bedriva verksamhet. Däremot kan alternativet Servicebyrå användas för såväl det anslag som disponeras av ESF-rådet och som fördelas till AMV, som det anslag som disponeras av AMV och fördelas till RFV. För anslag som avser aktivitetsstöd är det inte RFV centralt utan de allmänna försäkringskassorna som administrerar utbetalningen. En klar nackdel är att många handläggare behöver ges behörighet för att komma åt en annan myndighets ekonomisystem. Alternativet innebär därför risker och har tydliga svagheter ur intern kontrollsynpunkt.

En fördel med detta alternativ är att budgetering, disposition av anslag, anslagsutfall, prognostisering av anslag samt utbetalning av bidrag och kostnadsredovisning sker samlat hos den myndighet som disponerar anslaget. Några redovisningskonsekvenser hos de administrerande myndigheterna uppkommer således inte.

Kammarkollegiet sköter oftast hela bokföringen för en myndighet medan administrerande myndigheter enbart i begränsad omfattning kommer att ansvara för bokföring av ekonomiska händelser i en annan myndighets ekonomisystem. Det ställer stora krav dels på tillgänglighet, tillförlitlighet och säkerhet av den använda tekniken, dels på dokumentation och arkivering av bokföringsunderlag. Till skillnad mot Kammarkollegiet som enbart sköter bokföringen ska den administrerande myndigheten också handlägga ett ärende som ska resultera i en utbetalning. Den administrerande myndighetens administrativa och övriga sidosystem kan vara helt anpassade och integrerade till myndighetens eget ekonomisystem

och kan därför inte på enkelt sätt anpassas och användas mot en annan myndighets ekonomisystem. Det innebär också att personal hos den administrerande myndigheten måste arbeta mot två parallella ekonomisystem, det egna respektive uppdragsgivarens. Alternativet medför således stora problem, vars omfattning inte går att uppskatta i rapporten.

#### **6.4 Övrigt**

Ett alternativ som inte utvecklas närmare är att den myndighet som disponerar anslaget också administrerar utbetalning av stöd. Det skulle innebära att ESF-rådet administrerar utbetalningar av stöd från mål 3 och AMV administrerar utbetalningar av aktivitetsstöd.

Det finns säkert rimliga förklaringar till rådande ordning, dvs. varför en myndighet ansvarar för en viss verksamhet, medan administrationen av stöd hänförligt till den verksamheten sköts av annan myndighet. Det ingår dock inte i vårt uppdrag att utreda administrationen av nämnda stöd.

Administrationen av och dispositionsrätten för anslag 22:2 Bidrag till arbetslöshetsersättning och aktivitetsstöd, anslagspost 1 Aktivitetsstöd har skiftat över tiden. Innan ersättningen blev skattepliktig skötte AMV utbetalningen av utbildningsbidraget/aktivitetsstödet. Under en period, senast under 90-talet, har RFV haft dispositionsrätten till anslag för detta ändamål men då kunde en anslagspost disponeras av flera myndigheter samtidigt vilket inte är möjligt i Hermes.

AMV skulle i princip kunna ta över administrationen av utbetalningen av aktivitetsstödet. Statskontoret har under 2002 på regeringens uppdrag analyserat effekterna av en ändrad administration för aktivitetsstöd. Se Statskontorets rapport ”Alternativ administration av aktivitetsstöd – Effekter för socialförsäkringens administration (2002:28)”.

### **7 Bedömning och överväganden**

ESV anser att använd IT-teknik eller en viss hanteringsordning i sig inte ska vara ett hinder för regeringens styrning av en verksamhet. Hur medel från statsbudgeten ska tillhandahållas för att finansiera en verksamhet ska inte vara avhängigt av en viss teknik. Om regeringen bedömer att fördelad dispositionsrätt är nödvändig och ändamålsenlig ur ett styrperspektiv bör arbetsprocessen och den använda tekniken i Hermes kunna modifieras för att möjliggöra detta.

Teoretiskt men också tekniskt torde det – tills vidare – vara möjligt att använda den nu tillämpade ordningen, dvs. att anslaget underindelas i anslagsposter av regeringen på så sätt att anslagsbeloppet tilldelas en myndighet med rätt att fördela det helt eller delvis till andra myndigheter. I Hermes budgeteras anslaget av den myndighet som givits rätten att fördela dispositionsrätten, medan kostnader (och intäkter av bidrag) budgeteras av berörda myndigheter med möjlighet, att eliminera inomstatliga transaktioner

och därmed konsolidera statens totala intäkter och kostnader. ESV har dock svårt att se att regeringens styrning av den verksamhet som omfattas av de anslag som berörs av detta uppdrag skulle behöva skilja sig från alla andra anslag på statsbudgeten, där möjligheten till fördelad dispositionsrätt inte längre tillämpas. ESV förordar därför att möjligheten till fördelad dispositionsrätt inom Näringsdepartementets område slopas och ersätts med bidragsalternativet enligt avsnitt 6.1.

Fördelad dispositionsrätt har av de berörda inom ESV som svarar för uppföljning och prognos av statsbudgetens anslag bedömts som mindre lämplig ur uppföljnings- och kontrollperspektiv. De myndigheter som berörs av detta uppdrag har dock inte upplevt den tillämpade ordningen som problematisk ur denna aspekt.

Myndigheterna har inte längre rätt att registrera tilldelning och fördelning av anslag i Hermes. En generell men även en begränsad användning av fördelning av dispositionsrätt innebär därför en viss administration hos den som ska svara för registrering av fördelade belopp i Hermes. Under 2003 gjordes detta av ESV, men det skulle också kunna skötas av Regeringskansliet. För närvarande finns ingen behörighet för ESV och för 2004 har därför inga fördelningar gjorts hittills.

Om rätten att fördela dispositionsrätten även fortsättningsvis ska ges för berörda anslag inom Näringsdepartementet kommer en sådan rätt med stor sannolikhet att vilja användas också av andra departement som redan har slopat denna möjlighet för sina myndigheter. Bedöms modellen lämplig ur styrperspektiv ska den tillåtas generellt; i annat fall bör den slopas för statsbudgetens alla anslag.

## **8 Samråd**

I enlighet med uppdraget har ESV skickat ett utkast av denna rapport för samråd till berörda myndigheter: AMS, RFV, ESF-rådet och Länsstyrelsen i Gotlands län. Samrådsyttrande har erhållits från AMS.

AMS tycker att den nuvarande ordningen med fördelning av dispositionsrätt fungerar tillfredställande ur administrativ synpunkt men inte ur styrsynpunkt. Det är inte bra att ansvar och befogenhet skiljs åt. AMS håller med ESV om att bidragsalternativet är att föredra. AMS tar dock upp vissa konsekvenser som främst berör redovisning vid bokslutstillfällena: Hantering av differenser, tidsfaktorn (hinna bokföra bidraget på rätt period) och rekvisitionsunderlagets kvalitet.

AMS anser att alternativet i avsnitt 6.4 Övrigt, som innebär att den myndighet som ansvarar för politikens genomförande också administrerar stödet, borde ha övervägts ytterligare. Det mest logiska alternativet skulle rimligtvis vara att den beslutande myndigheten också hade dispositionsrätten till för verksamheten anslagna medel och svarade för

utbetalning och redovisning. Enligt AMS:s mening torde detta alternativ vara att föredra, åtminstone när det gäller aktivitetsstödet.

Avslutningsvis framhåller AMS att innan beslut tas om förändringar av nuvarande ordning så behövs en mer omfattande genomgång av konsekvenser av olika alternativ. Inte minst måste kostnaderna för en eventuell omläggning beräknas.

ESV anser att bidragsalternativet säkerställer – till stora delar – det som AMS efterfrågar, dvs. att hålla ihop ansvar och befogenhet samt verksamhetsresultat och kostnader. När bidragsrekvisitioner ska vara AMS tillhanda, såväl löpande som vid bokslutstillfällena och hur rekvisitionsunderlaget ska se ut kan hanteras bäst i överenskommelse mellan berörda myndigheter.

ESV bedömer att bidragsalternativet inte medför några stora kostnader jämfört med den nu tillämpade ordningen. Det innebär att bidragsalternativet som ESV förordar kan genomföras utan ytterligare konsekvensbeskrivningar.



EKONOMISTYRNINGSVERKET