

Konstitutionella synpunkter på förvaltningen av regionala projektmedel

1. Uppdraget

Riksrevisionen har uppdragit åt mig att undersöka ansvarsförhållanden rörande de regionala projektmedlen som en uppföljning till RiR 2014:10 *Förvaltningen av regionala projektmedel – delat ansvar, minskad tydlighet?* Därvid ska jag särskilt utreda om de åtgärder (ramöverenskommelser etc.) som regeringen hänvisar till i skr. 2014/15:12 *Riksrevisionens rapport om förvaltningen av regionala projektmedel* tillgodoser de bestämmelser om ansvar som stipuleras i regeringsformen och anslagsförordningen. Vidare ska jag belysa vilka övriga effekter, företrädesvis rörande ansvarsutkrävande och möjlighet till revision som systemet ger upphov till.

2. Materialet och promemorians uppläggning

Jag har tagit del av det under 1 nämnda materialet samt näringsutskottets numera avlämnade betänkande (2014/15:NU8) *Riksrevisionens rapport om förvaltningen av regionala projektmedel*. Vidare har jag tagit del av den konsultrapport angående ansvarsförhållanden som ligger som elektronisk bilaga till RiR 2014:10. Därutöver har jag fått del av vissa ytterligare dokument som tas upp i det följande.

I avsnitt 3 redovisas styr- och ansvarskedjan i regeringsformen i de delar som är av betydelse när rättsliga perspektiv ska läggas på den aktuella frågan. Genomgången är utförlig och ska ses som ett bakgrundsmaterial.

I avsnitt 4 genomgås författningar och beslutsdokument på det aktuella området.

I avsnitt 5 redovisas min analys av de frågor som omfattas av uppdraget. Det sker i olika delavsnitt där hänvisningar vid behov görs till textpartier i avsnitt 3 om de olika momenten i styr- och ansvarskedjan.

I avsnitt 6 finns slutsatserna.

3. Om styr- och ansvarskedjan i regeringsformen

3.1 Inledning

Innan uppdragets frågor besvaras lämnar jag i detta avsnitt en redogörelse för den styr- och ansvarskedja rörande statens verksamhet som utgår från och avslutas i regeringsformen. I den redogörelsen behandlas vissa delar av regeringsformen som rör normgivningsmakten, finansmakten, kontrollmakten och relationen mellan stat och kommun, dvs. den fokuseras på de perspektiv som är aktuella i detta ärende.

Styr- och ansvarskedjan rörande statens uppgifter kan sägas utgå från de styrmedel som stadgas i regeringsformen och avslutas i den ansvarsreglering som också återfinns där. Denna styr- och ansvarskedja börjar och slutar i riksdagen och inrymmer ytterst möjligheter för riksdagen att utkräva ansvar av regeringen och dess ledamöter.

Här ska denna kedja i relevanta delar presenteras steg för steg. Presentationen rör sig främst på regeringsformens nivå. På nästa nivå finns budgetlagen, kommunallagen och annan lagstiftning. Därefter följer regeringens och de statliga förvaltningsmyndigheternas föreskrifter. Kommunernas möjlighet att meddela föreskrifter tas inte upp.

Några grundläggande fakta av betydelse i ärendet redovisas också i detta avsnitt. De dokument som är av betydelse i sammanhanget presenteras dock först närmare i avsnitt 4.

3.1 Styr- och ansvarskedjans utgångspunkter: 1 kap. 1 § RF

Utgångspunkterna anges i 1 kap. 1 § RF. Två av dem bör nämnas. I paragrafen anges bl.a. att folkstyrelsen förverkligas genom statskicket och genom kommunal självstyrelse. Vidare finns här lagbundenhetens princip enligt vilken den offentliga makten utövas under lagarna. Den principen gäller också i relationen mellan staten som lagstiftare och kommunerna vid föreskriftsgivning och rättstillämpning.

Innebörden av den kommunala självstyrelsens grundlagsskydd behandlades av Grundlagsutredningen i en expertgruppsrapport (SOU 2007:93) *Den kommunala självstyrelsens grundlagsskydd*. Där anfördes bl.a. följande om motiven till regleringen av saken i regeringsformen.

Den närmare innebörden av bestämmelserna om kommunernas självstyrelse och beskattningsrätt belyses i förarbetena. I prop. 1973:90 med förslag till ny regeringsform m.m. (där nuvarande 1 kap. 7 § återfanns i 1 kap. 5 §) uttalas följande (s. 190 f.).

I vårt land präglas förhållandet mellan kommunerna och statsmakterna och därmed den kommunala självstyrelsen av en helhetssyn. Generellt sett gäller sålunda att staten och kommunerna samverkar på skilda områden och i olika former för att uppnå gemensamma samhällsliga mål. Utgår man från detta synsätt, är det varken lämpligt eller möjligt att en gång för alla dra orubbliga och preciserade gränser i grundlag kring en kommunal självstyrelsesektor. Arbets- och befogenhetsfördelningen mellan stat och kommun måste i stället i ganska vid omfattning kunna ändras i takt med samhällsutvecklingen.

Vad jag hittills har framhållit talar visserligen för att man iakttar återhållsamhet när det gäller att i grundlag ange den kommunala självstyrelsen. Det hindrar enligt min mening emellertid inte att RF ger tydligt uttryck för vissa fundamentala drag i fråga om kommunernas ställning i styrelseskicket.

Genom lagstiftningen har som nämnts kommunerna fått betydelsefulla åligganden. Dessa uppgifter ger många gånger stor handlingsfrihet åt kommunerna. Av grundläggande betydelse för kommunernas kompetens är emellertid att de utöver sina särskilda åligganden har en fri sektor inom vilken de kan ombesörja egna angelägenheter. Inom detta område finns alltså utrymme för en kommunal initiativrätt. Denna initiativrätt kan sägas bilda en kärna i den kommunala självbestämmanderätten som bör komma till klart uttryck i RF. Jag föreslår därför att det redan i RF:s inledande paragraf tas in en bestämmelse med innehåll att den svenska folkstyrelsen förverkligas förutom genom ett representativt och parlamentariskt statskick också genom kommunal självstyrelse. Det senare uttrycket är visserligen obestämt, men det kan likväl anses belysande när det gäller att ge uttryck åt principen om en självständig och inom vissa ramar fri bestämmanderätt för kommunerna.

Den närmare ansvarsfördelningen mellan stat och kommun bör mot bakgrund av vad jag nyss har sagt inte anges i grundlag. Däremot delar jag beredningens uppfattning att RF bör anvisa på vilket sätt kommunernas uppgiftsområde skall avgränsas. I princip bör också här ställas kravet att lagformen skall anlitas. Genom kravet på riksdagens medverkan skapas en garanti för att frågorna om de kommunala arbetsuppgifterna blir föremål för den allmänna debatt och därav följande genomlysning som deras vikt fordrar.

Det förhållandet att statsmakterna i särskilda författningar har ålagt kommunerna att sörja för betydande samhällsuppgifter, vilka alltså blir obligatoriska för kommunerna, sätter sin särskilda prägel på svensk förvaltning. Den omfattande kommunalisering av förvaltningen som har ägt rum bör stadfästas i grundlag.

Närmare bestämmelser om kommunerna finns i 1 kap. 7 § och 14 kap. RF. Se vidare avsnitt 3.18.

3.2 Riksdagens roll och uppgifter: 1 kap. 4 § RF

I 1 kap. 4 § anges att riksdagen är folkets främsta företrädare. I den paragrafens andra stycke anges riksdagens huvudsakliga uppgifter. Där stadgas:

Riksdagen stiftar lag, beslutar om skatt till staten och bestämmer hur statens medel ska användas. Riksdagen granskar rikets styrelse och förvaltning.

Riksdagens centrala funktioner anges alltså i 1 kap. 4 §. De är lagstiftnings- eller normgivningsmakten (inkl. beskattning som dock också kan hänföras till den s.k. finansmakten), makten över budgeten (m.a.o. en del av finansmakten) och kontrollmakten (som rör politisk, rättslig och revisionell granskning). De två första funktionerna kan ses som styrande och den tredje som ansvarsutkrävande.

Närmare bestämmelser om dessa riksdagens funktioner finns i bl.a. 8 kap. (normgivningsmakten), 9 kap. (finansmakten) och 13 kap. (kontrollmakten).

Redan här kan man notera förekomsten av en kedja av bestämmelser. Uppgiften för riksdagen att bestämma hur statens medel ska användas, som har sin utgångspunkt i 9 kap., förs via bestämmelsen i 9 kap. 11 § uttryckligen vidare till riksdagsordningen och budgetlagen (2011:203). Därmed kan regeringsformens överordnade bestämmelser sägas vara direkt kopplade till den grundläggande bestämmelsen i 1 kap. 3 § budgetlagen som stadgar att i statens verksamhet ska hög effektivitet och god hushållning iakttas.

Det finns vid sidan av lag och anslag och andra formella beslut inom ramen för finansmakten ytterligare beslutsformer av mera obestämd karaktär. Riksdagen kan fatta s.k. principbeslut eller beslut i form av riktlinjer, uttalanden eller s.k. tillkännagivanden. En sådan beslutsform kan ofta vara ändamålsenlig då den gör det möjligt för riksdagen att pröva större frågor på ett tidigt stadium. Sådana riksdagsbeslut kan tillkomma också på regeringens initiativ. De är inte rättsligt bindande men de kan alltefter omständigheterna medföra en politisk bundenhet (SOU 1972:15 s. 101).

3.3 Regeringens uppgifter och ansvar: 1 kap. 6 § RF

Här anges att regeringen styr riket och är ansvarig inför riksdagen. Vad ingår i styrelseuppgiften? Bl.a. ingår att föreslå statsbudget och förvalta statens tillgångar (9 kap.) i enlighet med vad riksdagen har bestämt. Budgetlagen är härunder ett av riksdagen beslutat styrmedel. Ansvarsfrågorna behandlas, som nämnts, i kapitlet om riksdagens kontrollmakt, 13 kap.

Något kapitel i regeringsformen som anger den närmare innebörden av regeringens styrande uppgifter finns inte och någon heltäckande bild av regeringens uppgifter ges därför inte av regeringsformen. Så har man också ibland kallat regeringens styrande funktion för en restfunktion i förhållande till riksdagens funktioner. Den styrande funktionen har också en sida som vetter mot förvaltningsmyndigheternas uppgifter och här har gränsen ansetts mera flytande.¹ De statliga förvaltningsmyndigheterna lyder ju under regeringen (12 kap. 2 §).

Regeringens funktioner i förhållande till kommunerna och deras myndigheter kan dock inte beskrivas på detta sätt. Här är den formella relationen i stället ytterst normstyrd. Regeringen är nämligen i sitt utövande av offentlig makt bunden av lagarna enligt legalitetsprincipen och detta även i relationen till kommunerna.

3.4 Riksdagens uppgift med uppföljning och utvärdering: 4 kap. 8 § RF

I 4 kap. 8 § stadgas att varje utskott följer upp och utvärderar inom sitt ämnesområde. Bestämmelsen infördes i regeringsformen år 2010 i syfte att tydliggöra riksdagens ansvar för uppföljning och utvärdering av fattade riksdagsbeslut. Uppföljning och utvärdering anses som ett led i riksdagens utövande av sina konstitutionella funktioner (se 1 kap. 4 § och 13 kap.). Med uppföljning och utvärdering skapas ett bättre berednings- och beslutsunderlag i den politiska styr- och beslutsprocessen. Uppföljning betecknas som en relativt okomplicerad efterhandskontroll fri från värderingsmoment som lämpligen sker återkommande och systematiskt. Utvärdering inkluderar också analys och någon form av bedömning eller värdering.

Tanken är att den på ämnesindelning grundande utskottsorganisationen lämpar sig väl för en kontinuerlig granskning av den statliga reformverksamheten.

3.5 Normgivningsmakten: 8 kap. RF

I 8 kap. 2 § första stycket punkt 3 stadgas att föreskrifter ska meddelas genom lag, dvs. av riksdagen, när de avser "grunderna för kommunernas organisation och verksamhetsformer och för den kommunala beskattningen samt kommunernas befogenheter i övrigt och deras åligganden."

¹ Holmberg, Stjernquist m.fl., *Grundlagarna*, 3 u., s. 70.

I fråga om grunderna för kommunernas organisation och verksamhetsformer gäller lagkravet just grunderna. Närmare föreskrifter får här meddelas av regeringen med stöd av den s.k. restkompetensen, 8 kap. 7 § RF. Inom restkompetensen får regeringen överlåta åt en myndighet under regeringen att meddela föreskrifter på området om bl.a. kommunala institutioner.

Vad gäller kommunernas befogenheter och åligganden hör regleringen i sin helhet till riksdagens primära lagområde. Men bestämmelserna i 8 kap. 3 § medger att regeringen efter bemyndigande av riksdagen får ge kommunerna befogenheter och skyldigheter med vissa undantag. Dessa undantag är dock här utan intresse.

Lag som innebär åligganden för kommunerna hör numera, sedan den 1 januari 2011, under Lagrådets granskningsområde. Bakom detta ligger vikten av ett skydd för den kommunala självstyrelsen.

Slutligen bör noteras att kommunerna inte har någon allmän egen direkt på regeringsformen grundad rätt att meddela föreskrifter (om två undantag, här utan intresse, se 8 kap. 9 §). Om riksdagen bemyndigat regeringen att meddela föreskrifter kan riksdagen också medge att regeringen bemyndigar en förvaltningsmyndighet eller en kommun att meddela föreskrifter i ämnet, s.k. subdelegation, 8 kap. 10 §.

Regleringsbrev hör inte till normgivningen utan ses som förvaltningsbeslut. Regleringsbrev riktas till statliga myndigheter. Kommuner är primärt inte adressater till regleringsbrev utan är i princip i samma situation som enskilda personer. Vilhelm Persson har uttalat att deras karaktär av offentligtgrättsliga organ dock kan medföra att de inte behöver ges lika långtgående skydd som enskilda.²

Inte heller s.k. villkorsbeslut, se avsnitt 4.4, hör till normgivningen.³

3.6 Allmänt om bestämmelserna i 9 kap. RF, riksdagsordningen och budgetlagen

² Vilhelm Persson, *Regleringsbrev ur rättslig synvinkel*, Förvaltningsrättslig tidskrift 2011, s. 655.

³ Ifråga om avsnitt 3.5, se även bet. 2009/10:KU19 s. 56 och Vilhelm Persson, *Regleringsbrev ur rättslig synvinkel*, Förvaltningsrättslig tidskrift 2011, s. 647.

I 9 kap. RF finns bestämmelserna om finansmakten. Dessa är kortfattade och ger en mycket ofullständig bild av regelverket. En ganska allmän inställning till detta har varit och är att det ekonomiskt-politiska området inte passar för närmare konstitutionell reglering. Det anses kräva handlingsfrihet på ett annat sätt än t.ex. lagstiftningen.⁴ Fredrik Sterzel utvecklar detta:⁵

Varför har RF på dessa områden blivit som den är? Givetvis har skälen varit politiska. Finansmakten är riksdagens viktigaste område, styrningen är regeringens kärnområde. Handlingsfrihet och flexibilitet är primära intressen. Man kan emellertid också ana sig till ett annat och i detta sammanhang intressant skäl. Lagstiftning – och särskilt RF – har helt enkelt inte setts som ett användbart redskap för att lösa problemen. Även här har dock ett visst nytänkande kommit till uttryck.

I 9 kap. 11 § RF stadgas ”Ytterligare bestämmelser om riksdagens och regeringens befogenheter och skyldigheter i fråga om budgeten meddelas i riksdagsordningen och särskild lag.” Riksdagsordningen innehåller bestämmelser om bl.a. riksdagens behandling av budgetpropositionen. Riksdagsordningens föreskrifter om det formella regelverket för riksdagens verksamhet fordrar inte närmare presentation här.

Budgetlagen utgör däremot en lag med materiella föreskrifter som gäller riksdagens, regeringens och de statliga förvaltningsmyndigheternas uppgifter. Den materiella regleringen har numera fördjupats. 1996 års lag om statsbudgeten har ersatts med den mer detaljerade 2011 års budgetlag.

Här bör erinras om att budgetlagen innehåller en grundläggande ändamålsparagraf. I 1 kap. 3 § budgetlagen stadgas:

I statens verksamhet ska hög effektivitet eftersträvas och god hushållning iakttas.

Budgetlagen har ju antagits av riksdagen men faller i och för sig under den normgivningskompetens som tillhör regeringen men som riksdagen kan ta och här har tagit i anspråk. Regeringen har beslutat förordningar i anslutning till skilda bestämmelser i budgetlagen, såsom t.ex. anslagsförordningen (2001:223).

3.7 Statens budget: 9 kap. 1–3 §§ RF

Här anges att det är riksdagen som beslutar om statens budget (9 kap. 1 § RF) och att regeringen lämnar en budgetproposition (9 kap. 2 § RF). I 9 kap.

⁴ Fredrik Sterzel, *Finansmakten*, 2013, s. 11.

⁵ Fredrik Sterzel, *Rikets styrelse och förvaltning i Författning i utveckling*, 2009, s. 326.

3 § RF finns en närmare bestämmelse om beslutet om budget. Ett sådant beslut innefattar bl.a. beslut om anslag för bestämda ändamål. Beslutet ska innehålla både belopp och ändamål. Ändamålet kan kompletteras med av riksdagen uttryckligt fastställda villkor och med motivuttalanden. Inom den ramen kan regeringen sedan fatta närmare beslut om dispositionen av anslaget.

Det förhållandet att ytterligare bestämmelser om statsbudgeten finns i budgetlagen innebär inte att riksdagen är förhindrad att vid sidan av denna lag besluta om ytterligare villkor för medelsanvisningen utöver vad som framgår av budgetlagen. Konstitutionsutskottet anförde följande om detta i förarbetena till den numera upphävda lagen om statsbudgeten (bet. 1996/97:KU3 s. 17):

Konstitutionsutskottet vill i detta sammanhang ta upp frågan om riksdagens möjligheter att ställa villkor för utnyttjandet av anslagen.

Som ovan framgått får statens medel inte användas på annat sätt än riksdagen bestämt (numera RF 9:7). När det gäller utgiftsbesluten föreskrivs i RF endast att riksdagen anvisar anslag till angivna ändamål (RF 9:3). Riksdagen har formellt sett en obegränsad rätt när det gäller detaljregleringen i samband med utgiftsbemyndigandena. Riksdagens beslut att anvisa anslag (ändamål, anslagstyp och belopp) kan alltså kompletteras med ytterligare villkor och med motivuttalanden som binder regeringens och myndigheternas medelsanvändning. Enligt gällande rätt är riksdagen oförhindrad att sätta vilka villkor den vill vid angivande av anslagsändamålen, under förutsättning att villkoren står i organiskt samband med anslagsändamålet i fråga och inte strider mot tidigare gjorda åtaganden. Sådana villkor kan innebära precisering av mål, prioritering inom ett anslag, den regionala fördelningen av medlen, organisering av verksamheten, viss typ av insatser eller krav på åiterrapportering av resultat. Grundlagberedningen tog på sin tid avstånd från tanken att hindra riksdagen att gå för långt i detalj vid anslagsspecificeringen (SOU 1972:15 s. 115).

I den nu aktuella propositionen anføres såväl i den allmänna motiveringen (s. 23) som i specialmotiveringen till 3-6 §§ (s. 84) att riksdagen bestämmer de villkor som gäller för medlens användande. Det sker på ett standardiserat sätt genom att det för skilda ändamål anges med vilken typ av anslag medel skall anvisas, heter det i propositionen.

Utskottet konstaterar att propositionens beskrivning av de villkor riksdagen kan föreskriva inte är uttömmande, eftersom det av den här ovan lämnade redovisningen framgår att de villkor riksdagen lämnar vid anslagsspecificeringen kan vara av en mängd olika slag och inte alls endast avse anslagstyperna. Avsikten med den nya budgetlagen är inte att påverka befogenhetsfördelningen mellan riksdag och regering. Inriktningen har i stället varit att den nuvarande ordningen så långt möjligt skall komma till uttryck i lagen (se bl.a. prop. s. 121).

Konstitutionsutskottet vill därför understryka att införandet av budgetlagen inte innebär någon begränsning i riksdagens möjligheter enligt RF att besluta om ytterligare villkor för medelsanvisningen, utöver vad som framgår av budgetlagen och speciallagstiftningen inom respektive verksamhetsområde.

Detta uttalande till den nu upphävda lagen om statsbudgeten togs utan erinran upp i betänkandet (SOU 2010:18) *En reformerad budgetlag* s. 121 f. Frågan berördes inte i prop. 2010/11:18 med förslag till budgetlag men konstitutionsutskottet erinrade på nytt om det i sina överväganden i bet. 2010/11:KU14 s. 8. Det tidigare uttalandet av utskottet får anses ge uttryck för gällande rätt.

3.8 Användning av anslag och inkomster: 9 kap. 7 RF

Anslag får inte användas på annat sätt än riksdagen bestämt. Med denna grundläggande bestämmelse ges uttryck för den redan i 1 kap. 4 § andra stycket RF angivna grundläggande principen om att det är riksdagen som bestämmer hur statens medel ska användas. Genom bestämmelsens utformning efter 2010 års ändringar markeras att det inte är dispositionen av tillgångarna som är det viktigaste verktyget för regeringen i styrningen av riket. Av avgörande betydelse är i stället de anslag som riksdagen anvisat för olika ändamål och de befogenheter som de anvisade anslagen rymmer – dvs. att göra åtaganden, godkänna betalningar och att genomföra utbetalningar – samt de inkomster som riksdagen beslutat att regeringen får ta i anspråk för bestämda ändamål. Jfr prop. 2010/11:80 s. 214.

Av 2 § anslagsförordningen framgår att förordningen gäller för myndigheter under regeringen. I 3 § stadgas att förordningen ska tillämpas om inte något annat följer av lag eller förordning eller regeringens beslut i enskilda fall. Vidare framgår av 10 § att en myndighet som tilldelats ett anslag har rätt att enligt gällande villkor och bestämmelser använda statens medel för de ändamål som anslaget avser och är skyldig att redovisa utgifter och inkomster mot anslaget.

3.9 Statens tillgångar och åtaganden: 9 kap. 8-9 § RF

I 9 kap. 8 § RF anges att regeringen förvaltar och förfogar över statens tillgångar, om de inte avser riksdagens myndigheter eller i lag avsatts till särskild förvaltning. Vidare stadgas att regeringen inte utan att riksdagen har medgett det får ta upp lån eller göra andra ekonomiska åtaganden för staten.

Genom regleringsbrev ställer regeringen anslagen till förfogande åt myndigheterna under regeringen. I författningar eller andra direktiv (såsom regeringsbeslut) i samband därmed kan regeringen meddela ytterligare dispositionsföreskrifter, förutsatt att de inte strider mot vad riksdagen har beslutat (prop. 1973:90 s. 346).⁶

En viss typ av ekonomiska åtaganden, s.k. beställningsbemyndiganden, behandlas närmare i 6 kap. 1-2 §§ budgetlagen. Regeringen får för det ändamål och intill det belopp som riksdagen beslutat för budgetåret besluta om bl.a. bidrag som medför utgifter för senare budgetår än det som budgeten avser. Riksdagens beslut är här knutet till ett särskilt anslag. På detta anslag kommer riksdagen under kommande budgetår att anvisa medel för att kunna infria de åtaganden som gjorts.

I 9 kap. 9 § RF stadgas att det är riksdagen som beslutar om grunder för förvaltningen av och förfogandet över statens tillgångar. Det är ett åliggande för riksdagen att fastställa sådana grunder och avgöra omfattningen av dessa (prop. 1973:90 s. 225). Det kan enligt motiven vara lämpligt att grunderna fastställs i form av lag (prop. 1973:90 s. 347). Det kan dock erinras om vad som uttalats av konstitutionsutskottet i samband med införandet av den numera upphävda lagen om statsbudgeten, se avsnitt 3.8. Sterzel uttalar i arbetet *Finansmakten*, 2013, s. 111, härvid att vad riksdagen har bestämt framgår av vad behörigt fackutskott har anfört i ett betänkande som har godkänts av riksdagen i den delen.

Bestämmelsen kan ses som en utgångspunkt för regeringens redovisningskyldighet till riksdagen, se vidare avsnitt 3.10.

3.10 Årsredovisning för staten: 9 kap. 10 § RF

I 9 kap. 10 § RF stadgas att regeringen efter budgetperiodens slut lämnar en årsredovisning för staten till riksdagen. Paragrafen infördes år 2010 i regeringsformen. Där hade den ingen tidigare motsvarighet. Historiken är följande.

Riksdagen beslutar om skatt till staten och bestämmer om användningen av statens medel. Samtidigt ställer riksdagen huvuddelen av statens medel till

⁶ Se vidare Vilhelm Persson, *Regleringsbrev ur rättslig synvinkel*, Förvaltningsrättslig tidskrift 2011 s. 635 ff.

regeringens disposition. Riksdagen granskar också rikets styrelse och förvaltning. Dessa förhållanden utgör en naturlig grund för att regeringen ska ha en allmän redovisningsskyldighet inför riksdagen (prop. 1995/96:220 s. 68 f.). Detta uttalande låg bakom införandet av bestämmelser om redovisningsskyldighet i lagen om statsbudgeten där följande stadgades.

44 § Regeringen är redovisningsskyldig inför riksdagen för statens medel och de övriga tillgångar som enligt 9 kap. 8 § regeringsformen står till regeringens disposition. Redovisningsskyldigheten omfattar även den verksamhet som bedrivs av staten samt statens skulder och övriga ekonomiska förpliktelser.

45 § Bokföring i staten skall ske på ett sätt som stämmer överens med god redovisnings-
sed.

Redovisningen skall ge en rättvisande bild av verksamheten, det ekonomiska resultatet och ställningen samt förvaltningen av statens medel och övriga tillgångar.

Närmare föreskrifter om redovisningen skall meddelas av regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer.

Förslaget att införa bestämmelsen om årsredovisning i regeringsformen framfördes i en rapport från en referensgrupp till Grundlagsutredningen (SOU 2008:115) *Finansmakten*. Där uttalades, s. 87, bl.a.

Vi anser att det nu är lämpligt att befästa årsredovisningen för statens ställning som ett nödvändigt element i statens budgetprocess, genom att i RF föra in en bestämmelse om att regeringen ska lämna en sådan handling till riksdagen. Ett förslag till en sådan reglering finns i 9 kap. 10 §.

Det skulle kunna hävdas att det vore rimligt att riksdagen beslutade om att fastställa resultat- och balansräkningen i årsredovisningen eller tog ställning i frågan om regeringen skulle beviljas ansvarsfrihet. Detta sker i flera andra länder. Vi vill emellertid inte förorda att en sådan ordning, som påminner om en förtroendeomröstning, införs. Vi anser i stället att det får ankomma på finansutskottet att till riksdagen lämna det förslag till beslut som dess granskning föranleder. Normalt bör beslutet innebära att årsredovisningen läggs till handlingarna. Skulle emellertid finansutskottet exempelvis finna att regeringen inte iakttagit uppställda villkor vid genomförandet av budgeten, kan förslaget till riksdagen formuleras på ett annat sätt. När det är påkallat kan även konstitutionsutskottet behandla en ifrågasatt regelavvikelse i samband med granskningen av statsrådets tjänsteutövning och regeringsärendenas handläggning.

Enligt referensgruppen behöver inte det närmare innehållet i årsredovisningen regleras i RF utan kan liksom tidigare anges i budgetlagen.

I prop. 2009/10:80 s. 235, *En reformerad grundlag*, uttalades bl.a.

I årsredovisningen för staten lämnar regeringen en redogörelse till riksdagen för hur statsbudgeten har genomförts. Riksdagen får genom Riksrevisionen ett underlag för sin bedömning av hur den beslutade statsbudgeten har fallit ut. Riksdagen ges därmed goda möjligheter att utöva en effektiv kontroll av regeringen. Årsredovisningen är också ett värdefullt underlag för en analys av statens ekonomi och för den politiska debatten.

Riksdagens och Riksrevisionens möjlighet att kontrollera regeringens åtgärder på budgetområdet skulle försvåras om en årsredovisning för staten inte lämnades.

Mot denna bakgrund beslöts i samband med 2010 års ändringar av regeringsformen att befästa att årsredovisningen för staten är ett centralt element i budgetprocessen. Därför infördes paragrafen samtidigt som det bestämdes att den närmare utformningen av årsredovisningen dock även i fortsättningen borde regleras i budgetlagen.

I budgetlagen finns de närmare bestämmelserna om årsredovisningen i 10 kap.

Enligt 10 kap. 1 § är regeringen redovisningsskyldig inför riksdagen för den verksamhet som bedrivs av staten samt statens skulder och övriga ekonomiska åtaganden.

I 10 kap. 2 § finns en bestämmelse som lyder.

Bokföring och redovisning i staten ska fullgöras på ett sätt som stämmer överens med god redovisningssed.

Redovisningen ska ge en rättvisande bild av verksamheten, det ekonomiska resultatet och ställningen samt förvaltningen av statens tillgångar.

Av 10 kap. 3 § framgår att regeringen i budgetpropositionen ska lämna en redovisning av de resultat som uppnåtts i verksamheten i förhållande till de mål som beslutats av riksdagen.

Frågan om hur årsredovisningen organisatoriskt ska avgränsas är härmed en central fråga. Utgångspunkten är att det är staten som rättssubjekt som är den yttre ramen för redovisningen (SOU 2010:18 s. 263) och att det i budgetlagen ska ske en grundläggande normering av innehållet i årsredovisningen.

I 10 kap. 6 § anges sålunda att årsredovisningen för staten ska innehålla bl.a. utfallet på budgetens anslag och en redovisning av hur regeringen har utnyttjat beviljande beställningsbemyndiganden.

Årsredovisningen lämnas som en skrivelse till riksdagen, som ges nr 101 i riksdagstryckets propositionsserie. Skrivelsen ger upphov till motionsrätt. Ärendet bereds av finansutskottet. Skrivelsen behandlas där tillsammans med Riksrevisionens redogörelse för granskningen av årsredovisningen. Handläggningen i utskottet kan belysas med finansutskottets betänkande (bet. 2012/13:FiU33) där utskottet föreslog riksdagen att lägga skrivelsen och redogörelsen till handlingarna.

10 kap. budgetlagen avslutas med 11 § där det i fråga om revision av statlig verksamhet hänvisas till 13 kap. RF och lagen (2002:1022) om revision av statlig verksamhet m.m. Se vidare avsnitt 3.17.

Myndigheterna under regeringen ska fullgöra sina uppgifter enligt förordningen (2000:605) om årsredovisning och budgetunderlag. I 2 kap. 8 § denna förordning stadgas om årsredovisningens undertecknande:

Årsredovisningen skall skrivas under av myndighetens ledning.

Underskriften innebär att ledningen intygar att årsredovisningen ger en rättvisande bild av verksamhetens resultat och av kostnader, intäkter och myndighetens ekonomiska ställning.

Ledningen vid de förvaltningsmyndigheter under regeringen som omfattas av förordningen (2007:603) om intern styrning och kontroll skall i anslutning till underskriften i årsredovisningen lämna en bedömning av huruvida den interna styrningen och kontrollen är betryggande.

Denna förordning innehåller också i 6 kap. 1 § följande bestämmelse om anslagsredovisningen:

I anslagsredovisningen ska myndigheten redovisa utfallet på de anslag myndigheten disponerar och de inkomstitlar som myndigheten redovisar mot i enlighet med den indelning som framgår av regleringsbrev eller något annat beslut av regeringen. Utfallet ska ställas mot tilldelade belopp per anslag eller anslagspost respektive beräknade belopp per inkomstitel. Avvikelser ska analyseras.

Av anslagsredovisningen ska det även framgå i vilken utsträckning myndigheten med stöd av ett sådant bemyndigande som avses i 17 § första stycket anslagsförordningen (2011:223) beställt varor eller tjänster eller beslutat om bidrag, ersättning, lån eller liknande som medför utgifter under följande budgetår.

Av anslagsredovisningen ska det också framgå hur myndigheten har uppfyllt andra finansiella villkor som regeringen har angett.

3.11 Förvaltningen: 12 kap. RF

I 1 kap. 8 § stadgas att det för den offentliga förvaltningen finns statliga och kommunala förvaltningsmyndigheter. Av 12 kap. 1 § framgår att de statliga förvaltningsmyndigheterna lyder under regeringen.

Regeringen har för de underlydande förvaltningsmyndigheterna beslutat en myndighetsförordning (2007:515). Enligt 1 §, denna förordning, skall myndigheter under regeringen tillämpa förordningen om inte en lag eller en förordning innehåller en bestämmelse som avviker från myndighetsförordningen. Då gäller den bestämmelsen.

Ledningens ansvar regleras i 3 §. Där stadgas att myndighetens ledning ansvarar inför regeringen för verksamheten och skall se till bl.a. att den bedrivs effektivt och enligt gällande rätt, att den redovisas på ett tillförlitligt och rättvisande sätt samt att myndigheten hushållar väl med statens medel. Av 4 § framgår bl.a. i p. 4 att myndighetens ledning ska säkerställa att det vid myndigheten finns en intern styrning och kontroll som fungerar på ett betryggande sätt.

Den närmare styrningen av den enskilda statliga förvaltningsmyndigheten sker genom förordning med instruktion för den enskilda myndigheten.

Förvaltningsmyndigheter, både statliga och kommunala, har en verksamhetssfär där de är självständiga, dvs. ingen myndighet, inte heller riksdagen eller en kommuns beslutande organ, får bestämma hur de i ett särskilt fall ska besluta i ett ärende som rör myndighetsutövning mot en enskild eller mot en kommun eller som rör tillämpning av lag, 12 kap. 2 §. I 12 kap. 4 § erinras om att förvaltningsuppgifter kan lämnas åt kommuner. Om en förvaltningsuppgift innebär ett åliggande för kommunen följer ett krav på att uppgiften stadgats i lag med möjlighet till delegation, se avsnitt 3.5. I övrigt uppställs inte något sådant krav utan överlämnandet av regeringen kan ske i annan form – genom normbeslut (=förordning) eller förvaltningsbeslut i enskilt fall.

I 12 kap. 9 § finns en regel om dispens: "Regeringen får medge undantag från föreskrifter i förordningar eller från bestämmelser som har meddelats med stöd av beslut av regeringen, om inte annat följer av lag eller beslut om utgiftsanslag."

Det förutsätts alltså att ett sådant dispensbeslut "inte kommer i konflikt med" vad riksdagen beslutat genom lag eller beslut om utgiftsanslag, prop. 1973:90 s. 411.

Regeringen får dispensera från både förordningar som faller inom regeringens egen kompetens (föreskrifter om verkställighet av lag och föreskrifter inom restkompetensen) och förordningar beslutade med stöd av bemyndigande i lag.

3.12 Kontrollmakten i RF – en översikt

Kontrollmakten regleras i 13 kap. RF. Här ska först kontrollmaktens instrument presenteras översiktligt.

Riksdagens uppgift att enligt 1 kap. 4 § granska rikets styrelse och förvaltning har nämnts inledningsvis. Att regeringen utövar sin makt under ansvar inför riksdagen framgår också av reglerna i 13 kap. om riksdagens kontrollmakt. Kontrollmakten är ingen sammanhängande helhet utan består av ett antal regler med vissa beröringspunkter.

Författningsutredningen uttalade bl.a. (SOU 1963:17 s. 154 f.) att riksdagen har en särskild, alltmer väsentlig kontrollfunktion i förhållande till rikets styrelse och förvaltning. Från utgångspunkten av en klar funktionsuppdelning var det enligt utredningen av betydelse att kontrollfunktionen utövas enligt bestämda, i grundlagen fastlagda former. Statsråden skulle sålunda vara föremål för politisk kontroll från riksdagens sida genom möjlighet till misstroendeförklaring och genom rätt för riksdagsledamot att framställa interpellationer och frågor samt för administrativ och juridisk kontroll genom konstitutionsutskottets granskningsverksamhet. Enligt utredningen var andra myndigheter än regeringen genom Riksdagens ombudsmän föremål för tillsyn från medborgerlig rättssäkerhetssynpunkt, och myndigheternas förvaltning skulle granskas av Riksdagens revisorer.

I förarbetena till 1974 års regeringsform (prop. 1973:90 s. 414) gjordes vidare vissa allmänna uttalanden i en inledande kommentar till dåvarande 12 kap. Där angavs att det var naturligt i ett statsskick som står på parlamentarismens grund att riksdagen har som en huvuduppgift att bedriva en kontrollerande verksamhet genom att granska regeringens allmänna politik. Riksdagen ska även övervaka regeringen i dess funktion som högsta förvaltningsmyndighet. Vidare ligger det i riksdagens intresse att bevaka att myndigheter och offentliga funktionärer lojalt och effektivt förverkligar de direktiv för samhällsverksamheten som har getts i lagar och andra beslut. En insyn på olika förvaltningsområden kan också ge riksdagen underlag för nya beslut.

Vidare anfördes att ett visst moment av kontroll för de nu angivna syftena kunde sägas ligga i riksdagens allmänna ställning i förhållande till regeringen. Riksdagens sakbehandling av regeringens förslag kunde sålunda an-

ses höra till dess kontrollmakt i vid bemärkelse. När man talade om riksdagens kontrollmakt menade man emellertid vanligtvis särskilda rättsliga institut där kontroll är den dominerande funktionen. Även med denna snävare avgränsning kunde man enligt propositionen ha skilda meningar om vilka kontrollerande funktioner som borde innefattas i kontrollmakten.

Kontrollmedlen kan delas in i åtminstone två typer.

På den ena sidan finns konstitutionsutskottets granskning (13 kap. 1–2 §§), misstroendeförklaring (13 kap. 4 §) samt interpellationer och frågor (13 kap. 5 §), som samtliga är parlamentariska kontrollmedel.

På den andra sidan återfinns Riksdagens ombudsmän (JO) (13 kap. 6 §) och Riksrevisionen (13 kap. 7–9 §§), med funktioner som förutsätter politiskt oberoende.

Som nyss nämnts kan man också se begreppet riksdagens kontrollmakt i en vidare bemärkelse än den som ligger till grund för regleringen i 13 kap. Riksdagen kan ju sägas också ”kontrollera” regeringen när den prövar regeringens förslag och utövar sina beslutsfunktioner (se 1 kap. 4 §).

3.13 Konstitutionsutskottet: 13 kap. 1-2 §§

Konstitutionsutskottets granskning av statsrådets tjänsteutövning och regeringsärendenas handläggning regleras i 13 kap. 1–2 §§. Ursprungligen var tanken att denna granskning skulle vara administrativt och inte politiskt inriktad. Utvecklingen har dock gått i riktningen mot att granskningen blivit politiserad.

I en arbetsgruppspromemoria som konstitutionsutskottet har offentliggjort (2008/09:RFR14 s. 61 f.) diskuteras utförligt ett synsätt på de rättsliga utgångspunkterna på utskottets granskning. Denna syn sammanfattas enligt följande.

En slutsats skulle kunna vara att motsättningen mellan rättsliga grunder för granskningen och politiskt inflytande över den är överdriven. Att utskottsledamöter har politiska drivfjädrar för sitt handlade är självklart. Så länge konstitutionsutskottet håller sig till rättsligt härledbara argument i sina bedömningar kan varken den allmänna eller den särskilda granskningen anses sakna fast grund i RF. Rättslig kritik som konstitutionsutskottet riktar mot en regering kan givetvis vara farlig för den regeringen och på så sätt politiskt relevant. Men kritikens konstitutionella funktion är att långsiktigt vårda legalitet och rättsstatlighet i utövandet av regeringsmakten.

Föremålet för konstitutionsutskottets granskning är primärt statsrådets tjänsteutövning. Detta begrepp omfattar inte enbart statsrådets verksamhet som medlemmar av regeringen utan även den verksamhet som har samband med de beslut som statsråden fattar efter bemyndigande från regeringen. Utskottet kan således granska t.ex. departementschefernas befattning med personal- och organisationsfrågor i det egna departementet och i de kommittéer som hör till departementet. Även frågan om s.k. ministerstyre av förvaltningsmyndigheter har förekommit i enskilt fall, kan granskas av utskottet.

Inte bara positivt agerande av ett statsråd utan även underlåtenhet att vidta åtgärder kan granskas av utskottet. Också ett statsråd som lämnat sin befattning kan granskas i fråga om sin verksamhet som statsråd. Granskningen är inte inriktad på personligt ansvar utan främst på hur allmänna rättsprinciper tillämpas. Detta synsätt innebär att granskningen i första hand ska vara inriktad på att kontrollera om statsråden i sin tjänsteutövning och Regeringskansliet vid sin handläggning av regeringsärenden har följt gällande regler och vedertagen praxis. Vid underlåtenhet att handla är förutsättningen för konstitutionsutskottets prövning att statsrådet i den aktuella situationen haft lagliga eller i praxis godtagna möjligheter att handla i sin egenskap av regeringsledamot eller på grundval av ett regeringsbemyndigande. Detta är av särskild betydelse när det gäller statsrådets ansvar för verksamheten inom den statliga förvaltningen utanför Regeringskansliet. Se 2008/09:RFR14 s. 11 f. med referenser.

Eftersom konstitutionsutskottet granskar även regeringsärendenas handläggning faller också den beredande verksamheten inom myndigheten Regeringskansliet inom granskningsområdet. Detta innebär att även åtgärder som utförts av tjänstemännen omfattas av granskningen. Tjänstemännen ansvarar visserligen själva för sina åtgärder men det är statsråden som inför konstitutionsutskottet ansvarar för regeringsärendenas handläggning från det att ärendet inkommer till Regeringskansliet till dess att regeringsbeslutet verkställts. Det kan här tilläggas att tjänstemännen inom Regeringskansliet står under såväl JO:s som JK:s tillsyn, se avsnitt 3.16.

Konstitutionsutskottet kan vid sin granskning av regeringen och statsråden också anlägga förvaltningsekonomiska synpunkter (SOU 1972:15 s. 210). Om förhållandet mellan konstitutionsutskottets granskning och Riksrevisionens effektivitetsgranskning av regeringen och Regeringskansliet, se avsnitt 3.17.

3.14 Åtal mot statsråd: 13 kap. 3 § RF

I 13 kap. 3 § finns en bestämmelse om rättsligt ansvar för statsråd. Ett statsråd får dömas för brott i utövningen av statsrådstjänsten endast om han eller hon genom brottet grovt har åsidosatt sin tjänsteplikt. Åtal beslutas av konstitutionsutskottet.

3.15 Misstroendeförklaring: 13 kap. 4 §

I 13 kap. 4 § finns bestämmelsen om institutet misstroendeförklaring. Detta är en ordning där riksdagen kan utkräva politiskt ansvar av ett statsråd. Verkan av ett riksdagsbeslut om misstroendeförklaring är att talmannen ska entlediga statsrådet.

3.16 Riksdagens ombudsmän: 13 kap. 6 § RF

I 13 kap. 6 § finns bestämmelsen om Riksdagens ombudsmän (JO). Tjänstemän i Regeringskansliet står under JO:s tillsyn. Det gäller även statssekreterare (se JO 2007/08:244).

Här ska också nämnas att kommunala myndigheter – men inte beslutande församlingar – och dess befattningshavare står under JO:s tillsyn, 2 § första stycket 1. och 2. lagen (1986:765) med instruktion för Riksdagens ombudsmän. I 3 § andra stycket denna lag stadgas: "Vid tillsyn över kommunala myndigheter skall ombudsman beakta de former i vilka den kommunala självstyrelsen utövas." – Om Justitiekanslerns tillsyn finns motsvarande reglering, se lagen (1975:1339) om Justitiekanslerns tillsyn.

3.17 Riksrevisionen: 13 kap. 7 – 9 §§ RF

Här ska endast några särskilda förhållanden när det gäller Riksrevisionen nämnas.

Enligt 13 kap. 7 § har Riksrevisionen uppgiften att under riksdagen granska den verksamhet som bedrivs av staten. I lag kan också meddelas bestämmelser om att Riksrevisionens granskning kan avse också annan än statlig verksamhet såsom "den statsunderstödda verksamheten" (prop. 1973:90 s. 435).

Inför inrättandet av Riksrevisionen diskuterades hur granskningsområdet skulle formuleras i regeringsformen. Den tidigare omfattningen grundad på en begreppsbildning med uttrycken "statlig verksamhet" och "annan verksamhet" kom slutligen att behållas.

När det gäller den närmare regleringen av granskningsområdet lade Utredningen om regler för Riksrevisionen fram förslag till ändringar i riksdagsordningen samt i ett flertal andra lagar. I fråga om granskningen anfördes i betänkandet (SOU 2001:97 s. 165) *Regler för Riksrevisionen* bl.a. att Riksrevisionens granskningsmandat bör vara lika omfattande som det som gällt för Riksdagens revisorer.

Regeringen anförde i propositionen *Riksrevisionen* (prop. 2001/02:190 s. 77), som innehöll förslag till ändring i riksdagsordningen och annan lagstiftning, att Riksrevisionen ska ha rätt att granska sådan verksamhet som staten bedriver i form av aktiebolag, om verksamheten är reglerad i lag eller någon annan författning eller om staten som ägare eller genom tillskott av statliga anslagsmedel eller genom avtal eller på något annat sätt har ett bestämmande inflytande över verksamheten.

Riksrevisionens granskning regleras närmare i lagen om revision av statlig verksamhet m.m.

Av 2 § p. 6. denna lag framgår att Riksrevisionen får genom effektivitetsrevision, se 4 § i lagen, granska "hur de statsmedel används som tagits emot som stöd till en viss verksamhet, om redovisningsskyldighet för medlen föreligger gentemot staten eller särskilda föreskrifter eller villkor har meddelats om hur medlen får användas".

Även om någon redovisningsskyldighet gentemot staten inte föreskrivits så är bestämmelsen tillämplig på användning av medel som följer av förvaltningsbeslut. Ytterst blir det regeringen eller den utbetalande myndigheten som genom föreskrifter eller villkor avgör om användningen av ett visst bidrag ska kunna granskas.⁷

Riksrevisionens skyldighet att, genom årlig revision, granska årsredovisningen för staten, Regeringskansliet och de förvaltningsmyndigheter som lyder under regeringen regleras i 3 § första stycket lagen om revision av statlig verksamhet m.m.

⁷ Jfr Karnov 2014/15 s. 157.

Hur granskningen ska ske behandlas i 4 och 5 §§ samma lag. I 4 § behandlas effektivitetsrevisionens inriktning. Bestämmelsen lyder.

Den granskning som avses i 2 § ska främst ta sikte på förhållanden med anknytning till statens budget, genomförandet och resultatet av statlig verksamhet och åtaganden i övrigt men får också avse de statliga insatserna i allmänhet. Granskningen ska främja en sådan utveckling att staten med hänsyn till allmänna samhällsintressen får ett effektivt utbyte av sina insatser (effektivitetsrevision).

Effektivitetsrevisionen ska huvudsakligen inriktas på granskning av hushållning, resursutnyttjande, måluppfyllelse och samhällsnytta. Som ett led i effektivitetsrevisionen får förslag lämnas om alternativa insatser för att nå avsedda resultat.

Resultatet av granskningen ska, om den inte avsett endast förberedande åtgärder, redovisas i en granskningsrapport.

Av 5 § framgår bl.a. att granskningen av årsredovisningen för staten ska ske i enlighet med god revisionssed och ha till syfte att bedöma om redovisningen och underliggande redovisning är tillförlitlig och räkenskaperna är rättvisande.

Vid Riksrevisionens granskning måste konstitutionsutskottets granskning enligt 13 kap. 1 § RF av statsrådets tjänsteutövning och regeringsärendenas handläggning beaktas. Av förarbetena (prop. 2001/02:190 s. 58 ff.) framgår att man inte funnit skäl att genom en lagreglering förhindra att Riksrevisionens granskningsområde i någon mån kommer att vara det samma som konstitutionsutskottets. Det betonas dock där att granskningarna utgår från olika förutsättningar.

Konstitutionsutskottet är ett politiskt sammansatt riksdagsorgan. Riksrevisionen är en tjänstemannalett myndighet under riksdagen. Det konstateras att konstitutionsutskottets granskning är inriktad på en administrativ och juridisk kontroll av om regeringen följt gällande regler och vedertagen praxis, dvs. på vad som är ett formellt korrekt handlande och på rättsfrågor när det gäller regeringsärendenas handläggning, vilket även kan innefatta lämplighetsfrågor. Inom ramen för granskningen av statsrådets tjänsteutövning tas också enstaka ärenden upp till granskning. Det erinras dock om att utskottet enligt tidigare förarbetsuttalanden också har rätt att anlägga förvaltningsekonomiska synpunkter i sin granskning. Den revisionella granskningen av den statliga verksamheten har i stället sin tyngdpunkt i bedömningar av vad som får anses vara en effektiv användning av statens medel (effektivitetsrevision). Enligt förarbetena måste en effektivitetsrevision även kunna innefatta en granskning av hur regeringen genomför riksdagens beslut genom sina myndigheter. Här kan det bli fråga om att granska

vissa moment i handläggningen av regeringsärenden. Detta får anses godtagbart så länge sambandet med granskningen av hela verkställighetskedjan av riksdagens beslut är tydlig. Det förutsätts dock att Riksrevisionen inte kommer att granska statsrådets tjänsteutövning. Se om denna fråga även konstitutionsutskottets rapport Konstitutionella kontrollfrågor (2008/09:RFR14 s. 53 f.).

Avsnitt 3.18 Kommunerna: 14 kap. RF

Genom 2010 års ändringar av regeringsformen tillkom ett särskilt kapitel, 14 kap., om kommunerna. När det gäller skälen för att införa ett särskilt kapitel i regeringsformen om kommunerna anförde regeringen följande (prop. 2009/10:80 s. 208).

Den kommunala självstyrelsen har en central ställning i Sverige och utgör en viktig del av vårt demokratiska system. Av regeringsformens portalparagraf framgår bl.a. att den svenska folkstyrelsen förverkligas genom ett representativt och parlamentariskt statskick och genom kommunal självstyrelse. Redan enligt den gällande regleringen markeras således kommunernas och landstingens särskilda ställning. Grundlagsutredningen föreslår dock, i likhet med Självstyrelsekommittén (SOU 1996:129), att kommunernas och landstingens ställning ska markeras ytterligare genom att ett nytt kapitel om kommunerna förs in i regeringsformen. [...] Regeringen delar således Grundlagsutredningens uppfattning att det bör föras in ett nytt kapitel om kommunerna i regeringsformen. Regeringen instämmer även i bedömningen att detta bör placeras efter de kapitel i regeringsformen som reglerar sådana angelägenheter som får betraktas som främst statliga. Som utredningen föreslår bör det nya kapitlet innehålla de bestämmelser som för närvarande är reglerade i regeringsformen och som rör den kommunala självstyrelsen, den kommunala beskattningsrätten, beslutanderätten i kommunerna och den kommunala indelningen.

Den kommunala självstyrelsens grundlagsskydd hade varit föremål för arbete i en expertgrupp som Grundlagsutredningen tillsatte. Gruppen redovisade sitt arbete i rapporten *Den kommunala självstyrelsens grundlagsskydd* (SOU 2007:93). Som ett betydelsefullt inslag i diskussionen rörande den kommunala självstyrelsen bör vidare den europeiska konventionen om kommunal självstyrelse framhållas. Sverige ratificerade konventionen (SÖ 1989:34) i augusti 1989 (se prop. 1988/89:119). Konventionen har tagits fram inom ramen för Europarådssamarbetet på det kommunala området och kan ses som ett led i strävandena att stärka och utveckla den kommunala självstyrelsen i Europa. Den bygger på ett decentraliserat beslutsfattande som en nödvändig grund för demokratin. En annan viktig utgångspunkt är den kommunala självstyrelsens betydelse för medborgarnas möjligheter att delta i de offentliga angelägenheterna. Vissa principer för statens förhållande till kommunerna läggs fast i konventionen. Bland de områden som berörs kan nämnas den kommunala självstyrelsens rättsliga reglering, skyddet för den kommunala indelningen, den administrativa strukturen, de förtroendevaldas arbetsvillkor, statlig tillsyn, ekonomiska resurser samt rätten att samarbeta och bilda sammanslutningar.

Särskilt kan här nämnas art. 4 som i sex punkter innehåller grundläggande principer för kommunernas befogenheter, däribland punkt 3 med huvudprincipen att offentliga uppgifter bör utövas av myndigheter som ligger så nära medborgarna som möjligt. Punkt 4 gäller frågor i vilka myndigheter på olika nivåer har befogenheter. De kommunala befogenheterna ska därvid normalt vara fullständiga och oinskränkta. Om andra myndigheter ska kunna gripa in i den kommunala verksamheten måste det finnas ett klart författningsstöd för det. I punkt 5 anges att kommunerna, när uppgifter delegeras till dem av statliga myndigheter, så långt möjligt ska ges frihet att anpassa utövandet av befogenheterna till lokala förhållanden.

I art. 8 behandlas frågan om administrativ tillsyn över kommunerna. I artikeln slås till en början fast att tillsynen ska ha lagstöd. Vidare ges uttryck för att det i första hand ska handla om laglighetskontroll. Det framhålls att kontrollmyndighetens ingripande ska stå i proportion till betydelsen av det intresse som ska skyddas.

I art. 9 behandlas frågor om kommunernas ekonomiska resurser. Här anges i punkt 7 att statsbidrag om möjligt inte ska öronmärkas för speciella projekt och att de inte heller ska påverka kommunernas grundläggande frihet att själva bestämma inom sitt kompetensområde.

I 14 kap. 2 § RF stadgas.

Kommunerna sköter lokala och regionala angelägenheter av allmänt intresse på den kommunala självstyrelsens grund. Närmare bestämmelser om detta finns i lag. På samma grund sköter kommunerna även de övriga angelägenheter som bestäms i lag.

Man brukar hänföra den kommunala verksamheten till två olika sektorer; den fria sektorn och den specialreglerade sektorn. Detta synsätt kommer till uttryck i 1 kap. 1 § kommunallagen (1991:900), där det anges att kommuner och landsting på demokratins och den kommunala självstyrelsens grund sköter de angelägenheter som anges i kommunallagen och i särskilda föreskrifter.

Genom 14 kap. 2 § RF markeras i första meningen att kommunerna inom den fria sektorn sköter lokala och regionala angelägenheter på den kommunala självstyrelsens grund. Paragrafens tredje mening klargör att det är på den kommunala självstyrelsens grund som även de övriga angelägenheter som bestäms i lag sköts, dvs. även inom den specialreglerade sektorn. Principen om kommunal självstyrelse gäller således för *all* (min kurs.) kommunal verksamhet. Paragrafens införande ska bl.a. ses i ljuset av att det i olika

sammanhang tidigare hävdats att principen om kommunal självstyrelse, såsom den kommer till uttryck i 1 kap. 1 § RF, enbart skulle ta sikte på den verksamhet som omfattas av kommunallagen, inte på kommunal verksamhet som regleras av annan lagstiftning (se bl.a. SOU 1996:129 s. 199 f.).

I förarbetena till 2010 års ändringar framhölls vidare att ett tydliggörande av att principen om kommunal självstyrelse gäller för all kommunal verksamhet inte innebär att utrymmet för kommunal självstyrelse utvidgas. Även i fortsättningen kommer det att vara möjligt att föreskriva skyldigheter för kommuner och landsting i speciallagstiftning i de fall detta motiveras av vikten av att åstadkomma en reglering som ger likvärdig service för invånarna oberoende av var de är bosatta (prop. 2009/10:80 s. 211).

Vidare bör nämnas att det i 14 kap. 3 § RF finns en bestämmelse som ger uttryck för proportionalitetsprincipen. Enligt denna bestämmelse bör en inskränkning i den kommunala självstyrelsen inte gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till de ändamål som har föranlett den.

Som nyss nämnts finns det också i 1 kap. 1 § andra stycket kommunallagen ett uttryck för att även den specialreglerade sektorn omfattas av principen om kommunal självstyrelse. I 2 kap. kommunallagen finns bestämmelser om kommunernas och landstingens befogenheter som grundas på vissa allmänna kommunalrättsliga principer.⁸ En kommun får vidta sådana åtgärder som helt allmänt är ägnade att främja näringslivet i kommunen, se 2 kap. 8 § första stycket kommunallagen.

Den bestämmelsen följs dock av en uttrycklig förbudsregel mot understöd åt enskilda företag. Sådant stöd faller alltså i princip utanför den kommunala kompetensen. Förbudet, angivet i 2 kap. 8 § andra stycket kommunallagen, är dock försett med ett restriktivt utformat undantag som lyder: "Individuellt inriktat stöd till enskilda näringsidkare får lämnas bara om det finns synnerliga skäl för det." Härtill kommer också de begränsningar som följer av EU-rättens regler om statsstöd.⁹

Inom den regionala tillväxtpolitiken är dock denna förbudsregel inte tillämplig. I två lagar, lagen (2002:34) om samverkansorgan i länen och lagen (2010:630) om regionalt utvecklingsansvar i vissa län, stadgas att de ansvariga organen, trots denna bestämmelse, har till uppgift att/ska "*besluta om användningen av vissa statliga medel för regionalt tillväxtarbete*" (min kurs.).

⁸ Alf Bolin, *Kommunalrättens grunder*, 6 u, 2011, s. 87 ff.

⁹ Alf Bolin, a.a., s. 108 ff.

Här bör särskilt nämnas att samverkansorganen (som är kommunala beslutande församlingar) samt berörda landsting och berörd kommun enligt föreskrifter i de båda lagarna (3 § resp. 5 §) har till uppgift/ska *”följa upp, låta utvärdera och årligen till regeringen redovisa resultaten av det regionala tillväxtarbetet.”* (min kurs.).

Vidare kan noteras att 2002 års lag ursprungligen innehöll en regel där regeringen gavs ett bemyndigande att kunna meddela föreskrifter även i de fall då de innehåller befogenheter och åligganden för de i verksamheten ingående organen. I prop. 2009/10:156 s. 157 anfördes dock att något behov av sådana föreskrifter inte framkommit. Bestämmelsen togs därför bort av riksdagen och 2010 års lag innehåller inte heller något sådant bemyndigande.

Sammanfattningsvis: De organ som bildats enligt de två lagarna hör till det allmänna. De är offentligrättsliga men inte statliga organ. De tillhör i stället den kommunala sfären med dess kommunala beslutande församlingar. Regeringsformen, kommunallagen och annan offentligrättslig lagstiftning är tillämplig på dem. Förvaltningslagen är inte formellt tillämplig i de beslutande församlingarna men ska i övrigt tillämpas i verksamheten.

4 Vissa författningar och beslutsdokument

4.1 Förordningar

Under 2002 och 2010 års lagar finns ytterligare föreskrifter.

Regeringen har nämligen inom ramen för sin restkompetens och såsom verkställighetsföreskrifter utfärdat följande två förordningar.

Förordningen (2003:596) om bidrag för projektverksamhet inom den regionala tillväxtpolitiken. Där finns bestämmelser bl.a. om ansöknings- och beslutsförfarandena, utbetalning, tillsyn, uppföljning och återkrav. Det stadgas under rubriken *”Tillsyn, uppföljning och återkrav”* i 12 §:

Beslutsfattaren skall utöva tillsyn över att bidrag utnyttjas för avsett ändamål och i överensstämmelse med föreskrivna villkor. Beslutsfattaren skall också svara för en årlig uppföljning av ärendet.

I 13 § finns bestämmelser om att ett beslut får upphävas av beslutsfattaren under vissa förhållanden och att beslutsfattaren får kräva tillbaka bidraget.

I förordningen (2007:713) om regionala tillväxtpolitiken upprepas i 6 § innehållet i lagbestämmelserna om uppföljning, utvärdering och att årligen redovisa resultaten av det regionala tillväxtarbetet.

Av intresse är också myndighetsförordningen (2007:515), som tagits upp under avsnitt 3.11 och förordningen (2009:145) med instruktion för Tillväxtverket.

Av 22 § förordningen (2009:145) med instruktion för Tillväxtverket framgår att Tillväxtverket ska tillämpa internrevisionsförordningen (2006:1228) och därmed också förordningen (2007:603) om intern styrning och kontroll.

I förordning (2009:145) med instruktion för Tillväxtverket stadgas under rubriken Uppföljning och intern styrning m.m. bl.a. följande.

8 § Tillväxtverket ska genomföra uppföljningar och analyser som stöd för den egna verksamheten. Analyserna ska ligga till grund för förslag till insatser inom myndighetens verksamhetsområde samt till om-prioritering och effektivisering av dessa insatser. Myndigheten ska även genomföra kontroll av utbetalda medel avseende regionala företagsstöd och programverksamhet.

9 § Tillväxtverket ska se till att de regelverk och rutiner verket disponerar över är kostnadseffektiva och enkla för företag och medborgare.

4.2 Budgetpropositionen m.m.

Målen för den regionala tillväxtpolitiken lades fast genom riksdagens beslut i anledning av 2008 års budgetproposition.

Den regionala tillväxtpolitiken behandlas i budgetprocessen under utgiftsområde 19 och hör – inom rambeslutet – i riksdagen till näringsutskottets beredningsområde. I den senaste budgetpropositionen (2014/15:1 utgiftsområde 19 s. 54) behandlas budgetförslaget under anslaget 1.1. Regionala tillväxtåtgärder. Där lämnas för 2015 ett förslag till anslag på 1 469 637 000 kr och anförs bl.a.

Ändamål

Anslaget får användas till utgifter för statsbidrag till projektverksamhet (inklusive riskkapitalfonder, lånefonder och garantifonder), regionalt investeringsstöd, regionalt bidrag till företagsutveckling, såddfinansiering, ersättning för vissa kreditförluster i stödområde B samt stöd till kommersiell service. Vidare får anslaget användas för viss administration, uppföljning och utvärdering samt viss central utvecklingsverksamhet.

Kompletterande information

Det bör även fortsättningsvis vara en uppgift för regeringen att fördela anslaget mellan län och anslagsposter och utfärda de föreskrifter som behövs. Grunden för fördelningen av medlen bygger på att alla regioner kan och ska bidra till Sveriges hållbara tillväxt. Olika regioner står dock inför olika stora utmaningar och behoven av statliga medel för strategiska utvecklingsinsatser skiljer sig därmed åt. De regionala aktörerna har därefter ansvaret för att prioritera användningen av de tilldelade resurserna utifrån länets förutsättningar och regeringens prioriteringar.

Regeringen genomför en översyn av principerna för fördelningen av anslaget 1:1 Regionala tillväxtåtgärder. Översynen har visat att det finns behov av att förändra och förtydliga dels regeringens styrning av medlen, dels befintliga uppföljningssystem. Vid fördelning av medlen kommer en utgångspunkt att vara de strukturella och dynamiska utmaningar som länen står inför. Utmaningarna värderas utifrån indikatorer som mäter gleshet och avstånd, demografi, kompetens, arbetsmarknad, entreprenörskap och företagande, arbetsproduktivitet samt regional dynamik. Vid fördelning av medel kommer även hänsyn att tas till behovet av medfinansiering av EU:s strukturfonder och stödområdestillhörighet för regionala företagsstöd.

Bemyndigande om ekonomiska åtaganden

Regeringens förslag: Regeringen bemyndigas att under 2015 för anslaget 1:1 Regionala tillväxtåtgärder ingå ekonomiska åtaganden som inklusive tidigare gjorda åtaganden medför behov av framtida anslag på högst 2 700 000 000 kronor 2016–2022.

Näringsutskottet tillstyrkte regeringens förslag (2014/15:NU2).

4.3 Regleringsbrev

Genom regleringsbrev 2014-12-18 för budgetåret 2015 ställt till Tillväxtverket avseende anslaget 1:1 inom utgiftsområde 19 har regeringen beslutat att Tillväxtverket *disponerar* (min kurs.) anslagsposterna (ap. 24.1 – 24.18) avseende Tillväxtverket samt berörda landsting, kommun och samverkansorgan. För varje anslagspost anges för respektive mottagare ett visst belopp som ram. Inledningsvis anges i regleringsbrevet att återrapporteringskrav för berörda landsting, kommun och samverkansorgan framgår av villkorsbeslut för dessa organ.

4.4 Villkorsbeslut

Genom s.k. villkorsbeslut riktar regeringen villkor till samverkansorganen och berörda landsting och Gotlands kommun för verksamheten på området, liksom för två andra anslag. I villkorsbeslut 2014-12-19 för budgetåret 2015 redovisas riksdagens beslut för verksamheten och anges att regeringen beslutar om vissa villkor för berörda aktörer.

Härvid anges för under rubriken Verksamhet att aktörerna ska lämna en redovisning enligt de återrapporteringskrav som framgår av beslutet. Enligt

ett av återrapporteringskraven ska aktörerna, enligt anvisningar från Tillväxtverket ”lämna uppgifter till verket avseenden utgiftsprognoser, utfall och beställningsbemyndigande gällande anslaget”.

Under rubriken Finansiering anføres:

Berörda landstings och samverkansorgans delar av anslaget 1.1 inom utgiftsområde 1:1 *Regionala tillväxtåtgärder* framgår av regleringsbrev för budgetåret 2015 avseende anslaget. Under anslagsposten 24, som disponeras av Tillväxtverket, anges anslag, tilldelas bemyndigande, anslagsbehållning som får disponeras och anslagskredit för respektive beslutsfattare. Vidare framgår vilka ändamål under anslaget som berörda landsting och samverkansorgan får besluta om. Det åligger berörda landsting och samverkansorgan att följa de förordningar som reglerar användningen av medel under anslagen.

Berörda landsting och samverkansorgan ska, vid fördelningen av medlen under anslagen besluta i varje ärende med hänsyn till målen för verksamheten och villkoren för anslagen samt tillämpliga förordningar. När berörda landsting och samverkansorgan beslutat om utbetalning i ett ärende som rör anslaget ska de sända ett underlag för utbetalning av aktuella medel till Tillväxtverket, som har dispositionsrätten för de tilldelade medlen.

Slutligen anges i villkorsbeslutet att berörda landsting och samverkansorgan ska förse Tillväxtverket med det underlag som verket begär inför arbetet med Tillväxtverkets årsredovisning och finansiella delårsrapport.

4.5 Ramöverenskommelser, beslut och bekräftelse

På förslag av Ekonomistyrningsverket har bemyndigandesystemet för självstyrelseorganen och ansvarsförhållandena ändrats genom införandet av s.k. ramöverenskommelser mellan Tillväxtverket och självstyrelseorganen.¹⁰ År 2014 ingicks sådana ramöverenskommelser mellan Tillväxtverket och berörda organ. Det innebär att man i ett gemensamt undertecknat dokument kommit överens om vissa beloppsmässiga begränsningar av samverkansorganens ekonomiska åtaganden.

Ordningen med ramöverenskommelser tas upp i Riksrevisionens rapport och i regeringens skrivelse (skr. 2014/15:12). Regeringen anför där (s. 14) ”att aktörerna i och med de åtgärder som beskrivits ovan upprätthåller en tydlig ansvarsfördelning”.

I bet. 2014/15:NU8 s. 19 antecknas dock under rubriken Tillväxtverkets årsredovisningar och fortsatta arbete:

Enligt uppgift från Tillväxtverket tillämpar myndigheten fr.o.m. 2015 beslut i stället för de ramöverenskommelser som infördes 2014. Innehållet i beslutet motsvarar de tidigare ramöverenskommelserna, men

¹⁰ Rapport (ESV 2013:3) *Bemyndigandesystemet under anslaget Regionala tillväxtåtgärder*, s. 43 ff.

istället för att det träffas en överenskommelse mellan Tillväxtverket och de olika aktörerna fattar myndigheten ett ensidigt beslut om innehållet.

Jag har tagit del av ett sådant beslut (Tillväxtverket 2015-03-02, dnr 1.3.11-2015-22) och motsvarande ramöverenskommelse för 2014 (2014-04-23, dnr 1.3.11-2014-1839). Ramöverenskommelsen är undertecknad av båda parter under angivande av att överenskommelsen har träffats mellan dem och sakligt upplagd på samma sätt som det senare beslutet. Det lyder.¹¹

Beslut

Tillväxtverket beslutar följande.

De ekonomiska åtaganden som Regionförbundet i Kalmar ingår och som ska finansieras från anslagspost 24:2 under anslaget UO19 1:1 Regionala tillväxtåtgärder får i slutet av 2015 högst uppgå till 60 000 0000 kronor. Regionförbundet Kalmar län får inte ingå åtaganden som ska finansieras med anslag senare än 2023.

Ekonomiska åtaganden som Regionförbundet i Kalmar län ingår under 2015 och som medför utgifter under 2015 omfattas inte av beslutet.

Ekonomiska åtaganden som Regionförbundet i Kalmar län har ingått till och med 31 december 2015 och som ska finansieras med anslag under 2015 får uppgå till högst 40 185 000 kr.

I ett brevmissiv till beslutet skriver Tillväxtverket att beslutet är för att tydliggöra ansvarsförhållandet.

I rutinerna ingår slutligen ytterligare ett dokument, en s.k. bekräftelse. Jag har tagit del av ett sådant dokument. Det är en handling med dnr 1.3.11-2015-22 upprättat 2015-01-20 av en tjänsteman hos Tillväxtverket med verkets logo på. Dokumentet inleds: "Härmed bekräftar vi att de utbetalningar för 2014 som vi beslutat från anslagsposten 24.8 under anslaget 1:1 Regionala tillväxtåtgärder – – – inte överskrider tilldelad anslagspost" etc. Vidare bekräftas att utbetalningarna avser vissa angivna ändamål och i övrigt uppfyller de anslagsvillkor som framgår av regleringsbrevet.

Dokumentet är försett med regiondirektörens namnunderskrift gjord för regionens räkning. – Det finns i dokumentet ingen referens till villkorsbeslutet.

5 Mina synpunkter på ansvarsförhållandena rörande de regionala projektmedlen

¹¹ En saklig skillnad är dock att 2014 års ramöverenskommelse anger 2021 som slutår för ekonomiska åtaganden, medan förvaltningsbeslutet 2015 anger 2023. Orsaken till detta "tidsglapp" i de två dokumenten är oklar för mig. För mig synes inte heller texten i beslutsdokumentets två sista stycken kongruent.

5.1 Uppdraget

I mitt uppdrag kring ansvarsförhållandena på detta område ska jag särskilt behandla om förekommande åtgärder (såsom ramöverenskommelser etc.) tillgodose de bestämmelser om ansvar som stipuleras i regeringsformen och anslagsförordningen. Vidare ska jag belysa vilka övriga effekter, företrädesvis rörande ansvarsutkrävande och möjlighet till revision som systemet ger upphov till.

5.2 Allmänt

En syn på regeringsformen som länge var rätt allmänt omfattad var att den främst var ett dokument om och för politiken (inklusive uppgiften att lagstifta, där det rättsliga perspektivet förstås alltid är påtagligt). Däremot framstod då regeringsformens roll som instrument till ledning för rättstillämpningen hos domstolar och myndigheter som påtagligt begränsad. Regeringsformen saknade egentlig praktisk betydelse i rättstillämpningen kan man något tillspetsat säga.

Sedan EU-anslutningen och införande av Europakonventionen till skydd för de mänskliga rättigheterna och grundläggande friheterna i mitten av 1990-talet och genomförande av 2010 års ändringar av regeringsformen har perspektivet emellertid högst påtagligt blivit ett annat. Regeringsformen kan nu på goda grunder sägas innehålla de rättsregler som ligger högst i normhierarkin.

I lagstiftningsarbetet uppmärksammas ofta grundlagsbestämmelserna i Lagrådets yttranden, vilket sedan medför att samma frågor kommer upp till behandling i propositioner och utskottsbetänkanden. Det har nu också blivit vanligt att man i domstolar och hos tillsynsmyndigheter m.fl. offentliga organ använder regeringsformens bestämmelser i sin rättstillämpning och direkt åberopar dess bestämmelser som skäl i domar och beslut.

Det här gäller främst sådana bestämmelser i regeringsformen som 1 kap. 9 § där objektivitetsprincipen slås fast, 2 kap. eller m.a.o. rättighetskapitlet, 7 kap. 2 § om beredningskravet samt 8 kap. om normgivningsmakten. Vidare anläggs allt flera resonemang utifrån uttryckligen åberopade allmänna rättsprinciper, såsom legalitetsprincipen och proportionalitetsprincipen.

För jurister verksamma t.ex. hos domstolar och hos tillsynsorgan är detta perspektiv på regeringsformen inte något radikalt och principiellt nytt men i praktiken är det fråga om en stor omvälvning och ett tydligt genomslag även för dem. Man brukar tala om att vårt samhälle förrättsligats eller judikaliserats under den här senare perioden.

Som jag ser det är det en okontroversiell och helt naturlig utgångspunkt för vår rättsordning att regeringsformen ses som "grundnormen". Dess bestämmelser ligger högst upp i normhierarkin (jfr frågan om lagprövning). Annan lagstiftning än regeringsformen och föreskrifter från regeringen och förvaltningsmyndigheterna är underordnade och ska för att få tillämpas vara förenliga med regeringsformens bestämmelser.

Det här betyder att regeringsformen alltmer är ett rättsligt instrument av central betydelse både i lagstiftningsprocessen och i rättstillämpningen. Det är alltså högst relevant och lämpligt, ja ibland nödvändigt, att uppmärksamma den kedja som normhierarkin utgör och att åberopa regeringsformens bestämmelser, förutom i lagstiftningsprocessen, också i rättstillämpningen hos statlig och kommunal förvaltning vid uttolkningen av vad som enligt den samlade regelgivningen är gällande rätt.

Med det här perspektivet blir det naturligt att också lägga vikt vid den rättsliga funktionen hos den styr- och ansvarskedja som börjar och slutar i regeringsformen. Det är ytterst riksdagen som lägger fast principerna för styrningen av den offentliga verksamheten och som i sin hand har frågan om politiskt ansvar och som kan initiera rättsligt ansvar.

I ansvarsdelen är naturligtvis av särskild betydelse kontrollorgan som konstitutionsutskottet, JO och Riksrevisionen, som alla har en i konstitutionen angiven roll av betydelse i systemet för ansvarsutkrävande i staten. På den kommunala sidan finns här bestämmelserna om revision i 9 kap. kommunallagen samt JO:s tillsyn.

Riksrevisionen har alltså sina uppgifter angivna med utgångspunkt i regeringsformen och har en i lag angiven uppgift att utföra effektivitetsrevision på hela det aktuella området, dvs. beträffande effekterna av hela den samlade verksamheten med dess statliga och kommunala huvudmän.

I detta sammanhang vill jag också hålla fram riksdagens fackutskotts roll, i detta fall näringsutskottet, som numera enligt en bestämmelse i regeringsformen, 4 kap. 8 § RF, har en uppföljnings- och utvärderingsuppgift på sitt område.

Min allmänna slutsats är alltså att regeringsformen är en relevant och nödvändig bedömningsgrund även vad gäller den här behandlade verksamheten – både dess statliga och dess kommunala del och dessas sammanhang.

5.3 Regeringsformen som utgångspunkt vid bedömningen av ordningen för förvaltningen av regionala projektmedel

I fråga om ordningen för förvaltningen av regionala projektmedel kan man uttrycka saken så att riksdagen har beslutat om lagbestämmelser, ekonomiska ramar och ändamål för en viss verksamhet som i en del ska vara en statlig verksamhet och i en annan del en kommunal verksamhet – verksamheter, vars innebörd inom de av riksdagen angivna ramarna sedan ska preciseras i ytterligare regler och ges tillämpning i enskilda fall.

Hur ska denna ordning betraktas med regeringsformen som utgångspunkt?

Vid besvarandet av den frågan finns ett antal faktorer som först bör noteras.

Den *kommunala självstyrelsen* är en konstitutionell grundbult som avsiktligt utformats allmänt och utan närmare kriterier. Denna frihetssfär ska staten respektera även när det gäller specialreglerade områden, också sådana som sådana som stöds med statsbidrag och där staten lämnar över förvaltningsuppgifter till kommunerna. Något principiellt hinder på sådana områden mot att staten utövar styrning och tillsyn, kräver redovisning och gör effektivitetsrevision finns dock inte.

Det bör dock här nämnas att åligganden för kommunerna ska ha lagstöd och att sådan lagstiftning numera granskas av Lagrådet. 2002 och 2010 års lagar tillkom dock innan regeln om lagrådsgranskning infördes 2011. Förslagen till dessa lagar blev inte föremål för sådan prövning.¹²

¹² Lagrådet har dock i ett annat sammanhang (se prop. 2008/09:119 *Strandskyddet och utvecklingen av landsbygden* s. 172) tagit upp lagkravet beträffande en skyldighet för kommun att till länsstyrelsen överlämna sina beslut om dispens från strandskyddet. Lagrådet anförde: "För att bestämmelserna i paragrafen ska få en effektiv tillämpning bör kommuner ha en författningsstadgad skyldighet att överlämna sina dispensbeslut till länsstyrelsen. Enligt (dåvarande) 8 kap. 5 § regeringsformen ska föreskrifter om kommuners åligganden meddelas i lag. Om något bemyndigande enligt (dåvarande) 8 kap. 7 § regeringsformen som ger regeringen rätt att utfärda föreskrifter av här avsett slag inte finns, inskränks regeringens föreskriftsmakt i princip till att omfatta endast

Principen om den kommunala självstyrelsen ska medföra försiktighet och återhållsamhet från statens sida när det gäller reglering och styrning av kommunal verksamhet. En proportionalitetsprincip ska iakttas.

Bestämmelserna om *finansmakten* i regeringsformen är av övergripande natur. Avsiktligt har man valt att undvika en mer detaljerad reglering där. Men riksdagens styrningsbefogenheter och kontrolluppgifter för hela området har påtagligt stärkts genom den nya mera genomreglerade budgetprocessen främst i form av en mera detaljerad reglering av budgetsystemet och genom tillkomsten av Riksrevisionen. Detta är något som markerats genom senare års ändringar i regeringsformen. Något uttryckligt krav på hög effektivitet och god hushållning uppställs dock inte i regeringsformen utan framgår först av budgetlagen.

Instrumentet *statsbidrag* är ett viktigt styrmedel för riksdag och regering som dock inte behandlas i regeringsformen. Det är även i övrigt ett område där den rättsliga regleringen inte är så ingående och som inte diskuterats så mycket från rättsliga utgångspunkter.

Inte heller *regeringens kompetensområde* är i alla delar tydligt angivet i regeringsformen. Den styrande makten har inget eget kapitel i regeringsformen. Man brukar tala om detta som en restfunktion i förhållande till riksdagens funktioner.

Slutsatsen så här långt blir att man, när det gäller det här statsbidraget, främst rör sig på områden där intensiteten och djupet i den konstitutionella regleringen är påtagligt begränsad och att detta är fullt avsiktligt.

I regeringsformen uppställs dock några grundläggande formella krav som är tillämpliga också här:

verkställighetsföreskrifter. Den skyldighet som det är fråga om här kan dock knappast etableras genom en verkställighetsföreskrift. Lagrådet rekommenderar att det i paragrafen tas in en uttrycklig bestämmelse om att kommuner ska överlämna sina dispensbeslut till länsstyrelsen." Regeringen anslöt sig till Lagrådets ståndpunkt, anf. prop. s. 115. Jfr dock även Vilhelm Persson. *Specialdestinerade statsbidrag till kommuner ur rättslig synvinkel*, Förvaltningsrättslig tidskrift 2012, s. 72, där han uttalar att regeringen kan besluta om bidragsvillkor som inte är odelat gynnsamma för mottagaren så länge de är en del av en i grunden gynnande reglering. – Det bör dock häremot noteras att den bidragsordning som är i fråga i detta uppdrag inte kan anses gynnande för de kommunala organen utan att stat och kommun tillsammans här ska svara för en gynnande reglering i förhållande till enskild.

- 1) åligganden för kommunerna ska ha lagstöd (dvs. stå i lag eller efter ett riksdagens bemyndigande för regeringen i en förordning).
- 2) riksdagen beslutar om statens budget och det ska finnas ett beslut om anslag där riksdagen beslutat belopp och ändamål.
- 3) regeringen förvaltar och förfogar över statens tillgångar enligt de grunder som riksdagen beslutat.
- 4) riksdagen ska få en årsredovisning för statens verksamhet av regeringen.
- 5) tillämpningen ska vara sådan att kravet på saklighet och opartiskhet och likhet inför lagen iakttas (1 kap. 9 § RF).

Ett statsbidragssystem av det aktuella slaget måste alltså vara förenligt med dessa i regeringsformen angivna krav. En fråga som jag återkommer till gäller kravet på lagstöd för kommunala åligganden. På den punkten anser jag att det finns utrymme för en diskussion om den nuvarande ordningen.

5.4 Frågan om hur statsbidraget reglerats på lagnivå

Det är naturligt att här börja med *budgetlagen*. Den lagen gäller statens budget och statsbidragen finns med i den. Statsbidragen ingår i statens verksamhet såvitt gäller de avseenden som sköts av regeringen och de förvaltningsmyndigheter som lyder under den, i det här fallet Tillväxtverket. Härvid ska kraven på hög effektivitet och god hushållning iakttas. Det är regeringen som tilldelar en myndighet anslag. Närmare föreskrifter om vad som sedan krävs av en *statlig* (min kurs.) myndighet framgår på nästa normnivå, anslagsförordningen. Jag återkommer till den förordningen.

Statsbidraget ska emellertid också följa regler som finns i annan lagstiftning. Här bör 2002 och 2010 års lagar uppmärksammas. Där anges främst samverkansorganens och landstingens uppgifter, som alltså riksdagen har ställt sig bakom. Dessa uppgifter faller in under kommunal verksamhet och är utformade som "ska-krav". Det handlar alltså om åligganden som ska iakttas på kommunal nivå. Dessa åligganden gäller bl.a. att besluta om användningen av vissa statliga medel och skyldighet att följa upp, låta utvärdera och årligen till regeringen redovisa resultaten av det regionala tillväxtarbetet.

Man kan notera att, medan regeringen enligt *budgetlagen tilldelar* en myndighet, i det här fallet Tillväxtverket, ett anslag att *disponera* så har samverkansorganen och landstingen enligt lag *ålagts* att *besluta om användningen av medel* på samma anslag.

De budgetmässiga uppgifterna är alltså lagligen fördelade på både statlig kommunal nivå. Riksdagen har genom sina samlade lagstiftningsåtgärder gett uttryck för att kompetensen över anslaget, dess medel och ändamål ska fördelas på detta sätt.¹³ Både budgetlagen och de särskilda lagarna ska alltså tillämpas. Leder detta till en konflikt dem emellan i något avseende gäller att budgetlagen inte har primat utan enligt principen om *lex specialis*, som tillämpas vid tolkning vid lagkonflikter, tar 2002 och 2010 års lagar över budgetlagen.

En fråga som jag återkommer till gäller hur 2002 och 2010 års lagar reglerar åliggandena för samverkansorgan och landsting.

5.5 Frågan om anslagsförordningens tillämplighet

I uppdraget till mig har anslagsförordningen särskilt nämnts.

Anslagsförordningen innehåller bestämmelser som ansluter till bestämmelser i budgetlagen om budgetering och redovisning mot inkomsttitlar och anslag. Förordningen gäller myndigheter under regeringen, dvs. i det här fallet Tillväxtverket men inte samverkansorganen och landstingen.

I 3 § anslagsförordningen stadgas: "Förordningen ska tillämpas om inte något annat följer av lag eller förordning eller regeringens beslut i enskilda fall."

I 10 § anslagsförordningen anges skyldigheter för en myndighet som tilldelats ett anslag. Myndigheten har rätt att använda statens medel för de ändamål som anslaget avser och är skyldig att redovisa utgifter mot anslaget.

Den här bestämmelsen ska alltså tillämpas av Tillväxtverket men den är inte undantagslös. Om något annat följer av lag eller förordning eller regeringens beslut i enskilda fall så är det i stället det som gäller.

Att en lag tar över en förordning följer av principerna om normhierarki och om lagprövning. I den mån beslutsbefogenheten för de kommunala organen i 2002 och 2010 års lagar innebär en inskränkning av Tillväxtverkets eljest

¹³ Här kan nämnas att när samverkansorganen tillkom och ett förslag remissbehandlades inför denna ordning så invände Ekonomistyrningsverket att "medel som riksdagen anvisar och regeringen tilldelar skall disponeras av statliga myndigheter och den statliga styrkedjan skall hållas obruten så att ansvar kan utkrävas." (prop. 2001/02:7 s. 46).

gällande skyldigheter enligt anslagsförordningen så är detta endast att konstatera som faktum. Lagbestämmelserna om de kommunala organens beslutsrätt m.m. tar alltså över anslagsförordningen även såvitt gäller de skyldigheter som Tillväxtverket eljest har.

Hur är det då med avvikelser från anslagsförordningen i annan av regeringen beslutad förordning?

Här finns en restriktion stadgad i regeringsformen att uppmärksamma. I 12 kap. 8 § RF anges att regeringen får medge undantag från föreskrifter i förordningar om inte annat följer av lag eller beslut om utgiftsanslag.

Ett undantag från anslagsförordningen genom bestämmelser i en annan förordning får alltså göras endast under förutsättning att det inte skulle stå i strid med lag och *riksdagens* (kurs. här) anslagsbeslut.

I förordningen (2003:596) om bidrag för projektverksamhet inom den regionala tillväxtpolitiken anges uppgiften för samverkansorgan och landsting att vara "att besluta om bidrag". Detta uttryck får anses vara identiskt med som uppgiften beskrivs i de båda lagarna: "att besluta om användningen av medel". Förordningen kan i den delen inte anses strida mot lag och inte heller mot riksdagens anslagsbeslut.

I förordningen finns också stadganden om att beslutsfattaren ska utöva tillsyn och om redovisning. Jag återkommer till detta.

Förordningen (2007:713) om regionalt tillväxtarbete innehåller inte något av betydelse här.

Vid konflikt mellan förordningarna tar 2003 års förordning – i de delar den är förenlig med lag och riksdagens anslagsbeslut – över anslagsförordningen i den mån uppgifterna för de kommunala organen i den utgör inskränkningar av Tillväxtverkets eljest gällande skyldigheter enligt anslagsförordningen. Detta följer av principen om *lex specialis*.

5.6 Regleringsbrev och villkorsbeslut

Också här är dispensbestämmelsen i regeringsformen med dess begränsningar tillämplig. Regeringen får enligt den medge undantag från sina egna förordningar. Regeringens regleringsbrev och villkorsbeslut behöver alltså

inte följa regleringen i en regeringsförordning men måste hålla sig inom lag och riksdagens beslut om utgiftsanslag.

Med regleringsbrevet för anslaget med dess hänvisning till villkorsbeslutet styrs Tillväxtverket enligt min mening författningsenligt.

Villkorsbeslutet, med vilket regeringen styr samverkansorganens och landstingens bidragshantering, kompletteras regleringsbrevet och kan sägas vara ett sorts "kvasiregleringsbrev" ställt till organ utanför den statliga myndighetssfären och utan att de principer som gäller för den sfären är tillämpliga. Det yttersta stödet i regeringsformen för regeringens befogenhet att här styra finns i 1 kap. 6 § RF.

Att ett sådant villkorsbeslut inte följer ordningen i anslagsförordningen, som endast gäller statliga myndigheter, ligger alltså i sakens natur.

Villkorsbeslutet måste dock hålla sig inom ramen för 2002 och 2010 års lagar och riksdagens beslut om utgiftsanslag. Vidare får det anses följdriktigt att de också är i enlighet med förordningen (2003:596) om bidrag för projektverksamhet inom den regionala tillväxtpolitiken. En kontrollfråga i sammanhanget är om det finns det täckning för alla beslutets åligganden genom lag?

Jag har noterat att 2002 års lag ursprungligen innehöll ett bemyndigande för regeringen att meddela närmare föreskrifter. Det bemyndigandet kunde användas för att regeringen skulle kunna besluta om bestämmelser som innebär åligganden för de kommunala organen.

I prop. 2009/10:156 s. 35 har dock regeringen anfört att det inte framkommit något behov av ett bemyndigande för att regeringen ska kunna meddela föreskrifter även i de fall de innehåller befogenheter och åligganden för berörda organ. Riksdagen upphävde bemyndigandet genom ändring av 2002 års lag och införde inte heller i 2010 års lag i enlighet med regeringens förslag något motsvarande sådant bemyndigande.

Utan ett sådant bemyndigande har regeringen inte möjlighet att besluta om förordningsbestämmelser som innebär nya åligganden, utöver de som har täckning direkt i lag.

Jag återkommer till frågan om täckningen för villkorsbeslutet.

5.7 Dokumenten i relationen mellan Tillväxtverket och samverkansorgan och landsting

Tillväxtverket använder olika instrument i förhållande till samverkansorganen och landstingen för att söka säkra sina skyldigheter enligt det statliga ekonomistyrningssystemet. På Ekonomistyrningsverkets förslag har en ordning med s.k. ramöverenskommelser införts. Denna ordning har dock nu frångåtts av Tillväxtverket och ersatts av verkets ensidiga beslut med samma sakliga innehåll.

Ett annat dokument är en sorts intyg, en skriftlig bekräftelse, som undertecknas av företrädare för samverkansorgan och landsting.

Beloppsuppgifterna och ändamålsanvändningen ska enligt dessa dokument hålla sig inom ramarna och villkoren för anslagsposterna.

En ramöverenskommelse mellan offentlighetsrättsliga organ betecknas av Thomas Bull som ett politiskt avtal. Bull anför.¹⁴

Politiska avtal är avtal mellan olika delar av den offentliga sektorn såsom regering, myndigheter, kommuner och landsting. Dessa avtal kan ha stor betydelse, men saknar rättsliga verkningar. De är inte konstitutionellt utan betydelse eftersom de kan verka förpliktande och styrande för hur offentliga organ agerar.

Jag delar Bulls uppfattning. Ramöverenskommelsen tillför alltså rättsligt sett inget som inte redan framgår av lag, förordning, regleringsbrev och villkorsbeslut. De kan dock förstås i praktiken ändå verka "förpliktande" och styrande för ett faktiskt agerande.

Numera tillämpas i stället en ordning med ensidiga beslut i syfte att utgöra ett tydliggörande av åtagandena. Varför Tillväxtverket ändrat inställning är inte bekant för mig. Inte heller sådana beslut synes enligt min mening vara förenade med några självständiga rättsliga verkningar mot landsting och samverkansorgan utöver de förpliktelser som inte redan följer direkt av lag, förordning och sedan uttrycks i villkorsbeslut. I ramöverenskommelsen eller beslutet finns inte några sanktioner eller andra rättsmedel angivna, sådana finns ju inte heller i regelsystemet i relationen mellan staten och de kommunala organen.¹⁵

¹⁴ Thomas Bull, *Föreskrifter eller förhandling? Avtalet som styrmedel – ett konstitutionellt perspektiv* i Fundamentala fragment. Ett konstitutionellt lapptäcke, 2013, s. 455 med citatet på s. 460.

¹⁵ Jfr för övrigt Vilhelm Persson, *Regleringsbrev ur rättslig synvinkel*, Förvaltningsrättslig tidskrift 2011, s. 666 där han, såvitt gäller av statliga myndigheter utbetalade statsbidrag, tar upp Finansdepartementets kritiska syn på att lägga regleringsbrev till grund

Det är svårt att se ett sådant beslut som ett självständigt uttryck för en rättslig offentlig maktutövning från statens sida gentemot kommunala organ. Samtidigt är det ju fullt förståeligt att Tillväxtverket med ramöverenskommelser eller denna metod vill söka säkerställa fullgörandet av sina egna skyldigheter inom det statliga ekonomiska styrsystemet.

Det bekräftelsesdokument som används kan ses som ett verktyg för att tillse att Tillväxtverket får det underlag av samverkansorgan och landsting som verket behöver för att fullgöra sina skyldigheter inom det statliga ekonomistyrningssystemet. Sådana dokument kan ytterst ha vissa rättsliga verkningar gentemot en fysisk person som utställt det. Några offentligrättsliga verkningar gentemot samverkansorgan och landsting som sådana kan jag dock inte finna att de har. Frågan om det skulle kunna tänkas ha civilrättsliga verkningar i relationen mellan staten å ena sidan och samverkansorganen och landstingen ser jag inte något behov av att gå in på här.

Det kan alltså konstateras att de dokument som rör förhållandena mellan Tillväxtverket och samverkansorgan och landsting saknar eller har en mycket begränsad rättslig funktion. De kan sägas i en allmän mening tydliggöra hur systemet ska tillämpas. Detta betyder dock inte att de på ett formellt sätt anger offentligrättsliga ansvarsrelationerna subjekten emellan. De ger inte Tillväxtverket några rättsliga befogenheter att agera till skydd för sin ansvarsroll inom ramen för det statliga ekonomistyrningssystemet.

Tekniken med ramöverenskommelser, som numera frångåtts, och det nya instrumentet beslut löser alltså inte ansvarsproblemet. Tillväxtverkets åtgärder med dessa dokument synes mig inte rättsligt sett innebära någon ökad klarhet i frågan om den komplexa situationen kring ansvarsförhållandena.

5.8 Om tillsyn

I 2002 och 2010 års lagar stadgas om uppföljning och utvärdering men det finns inga bestämmelser om tillsyn. Men i 2003 års förordning finns en bestämmelse om att beslutsfattaren ska utöva egentillsyn. Så samverkansorganen och landstingen har först här getts uppgiften att utöva tillsyn över sin del av systemet med regionala projektmedel.

för ensidiga statliga myndighetsbeslut om villkor, eftersom dessa beslut inte har direkta rättsverkningar utanför den statliga sektorn. Departementet menar att det i stället är viktigt att komma överens med mottagarna.

Denna uppgift får antas ha tagits in i förordningen såsom fallande inom ramen för regeringens restkompetens eller befogenhet att utfärda verkställighetsföreskrifter. Det kan dock som jag ser det ifrågasättas om inte denna uppgift bör ses som ett åliggande som hör till riksdagens primära lagområde och då fordras här ett lagstadgande eller ett bemyndigande för regeringen till stöd för bestämmelsen.

Extern tillsyn av systemet kan utövas av JO och JK. Den tillsynen är extraordinär men gäller inte regeringen och inte heller kommunala beslutande församlingar. Den omfattar såväl Tillväxtverket som förvaltningsmyndigheter och tjänstemän hos samverkansorgan och landsting. Det ligger ett värde i att den tillsynen gäller flera involverade aktörer. Men den är som sagt extraordinär.

Tillväxtverket har ingen tillsynsroll i förhållande till samverkansorgan och landsting. En tillsynsuppgift för verket skulle, som regeringen anfört (skr. 2014/15:12 s. 15), förutsätta särskild lagstiftning som med nödvändighet skulle inbegripa ett visst intrång i det kommunala självstyret.¹⁶ Att sådana intrång förekommer är i och för sig välbekant från bl.a. områdena för skola, vård och omsorg där tillsyn utövas över verksamhet som bedrivs av olika aktörer, inte minst kommunala. Men i de fallen tillämpas numera modellen med särskilda statliga inspektionsmyndigheter och det gäller där förhållanden som regleras i s.k. rättighetslagar.

Jag är för min del inte övertygad om det lämpliga i att tilldela just Tillväxtverket en tillsynsroll på det här området. Frågan om behovet av systemtillsyn och hur detta i så fall skulle kunna tillgodoses kan om det anses lämpligt belysas i samband med den av regeringen aviserade utredningen av ansvarsförhållandena mellan de olika aktörerna på området.

5.9 Om redovisning

Landstingen och samverkansorganen *ska* (min kurs.) enligt villkorsbeslutet förse Tillväxtverket med det underlag som verket begär inför arbetet med Tillväxtverkets årsredovisning och finansiella delårsrapport. Detta behövs naturligtvis för att Tillväxtverket ska kunna sköta sina redovisningsuppgifter enligt bl.a. förordningen om årsredovisning och budgetunderlag.

¹⁶ Att en sådan uppgift ska regleras i lag följer av art. 8 av den europeiska konventionen om kommunal självstyrelse.

I 2002 och 2010 års lagar finns inte något sådant åliggande angivet. Där stadgas i stället såvitt nu är i fråga endast att samverkansorgan och landsting har till uppgift ”att årligen till regeringen redovisa resultaten av det regionala tillväxtarbetet”. Formuleringen står anknuten till kravet på uppföljning och utvärdering. När den ursprungligen tillkom beskrevs den av regeringen i prop. 2001/02:7 s. 67 så här ”Den årliga redovisning som (enligt punkt 7) skall lämnas till regeringen är en uppföljning av åtgärder och effekter av utvecklingsarbetet i länet.”

Det framstår alltså inte som om denna uppgift är knuten till ett specifikt ekonomiskt redovisningssammanhang och den gäller i vart fall inte något åliggande i förhållande till Tillväxtverket. Formuleringen upprepas i 2007 års förordning.

Villkorsbeslutets ”ska-formulering” bör rimligen ses som ett åliggande och det har vad jag förstår inte någon uttrycklig täckning i lag eller förordning.¹⁷

Det kan dock tilläggas att samverkansorganen och landstingen har, i allt fall allmänt, en i de båda lagarna angiven skyldighet att *samverka* med bl.a. Tillväxtverket. Denna skyldighet kan möjligen här åberopas till stöd för villkoret. Samverkansskyldigheten har ju här ett naturligt samband med den lagstadgade uppgiften för ett offentligt organ att betala ut medel som tillförts av ett annat offentlighetsrättsligt subjekt som har dispositionsrätten över medlen. Det ligger i sakens natur att man måste samverka om de ekonomiska förhållandena.

Regleringen är dock enligt min mening otydlig. Det finns goda skäl som talar för att ett åliggande, som är så centralt i ansvarshänseende, bör ha klar täckning i lag eller att där ges ett bemyndigande för regeringen att meddela behövliga föreskrifter i förordning.

5.10 Revision

Också revisionsuppgifterna är fördelade på olika aktörer. Detta ligger i sakens natur. Verksamheten hos samverkansorgan och landsting omfattas av kommunallagens revisionsregler för kommuner eller kommunalförbund. Medan den finansiella statliga revisionen genom årlig revision är begränsad

¹⁷ Se för övrigt Vilhelm Persson, *Specialdestinerade statsbidrag till kommuner ur rättslig synvinkel*, Förvaltningsrättslig tidskrift 2012, s. 90 f. där en slutsats är att kommuner inte kan avkrävas redovisning enbart på grund av bestämmelser i regleringsbrev. Perssons framställning gäller dock statsbidrag som är gynnande för kommun, jfr not 12.

till de statliga myndigheterna kan Riksrevisionen utföra effektivitetsrevision som går in också på den kommunala delen av denna verksamhet. Riksrevisionens rapport om förvaltningen av regionala projektmedel har genomförts just som en effektivitetsrevision.

Det får konstateras att denna uppdelning av revisionsuppgifterna medför att redovisningsledet försvagas. Här ligger en del av problemet med de oklara ansvarsförhållandena på området.

Lagbestämmelserna om samverkansskyldighet som berörts i avsnitt 5.9 kan dock tänkas ges betydelse för att tillgodose ett behov av informationsutbyte mellan samverkansorganen och Tillväxtverket inför och under revision.

Samverkansskyldigheten för samverkansorganen går emellertid enligt lagbestämmelserna längre än så – de gäller i förhållande till berörda statliga myndigheter.

Riksrevisionen måste anses vara en statlig myndighet som berörs av denna verksamhet. Revisionsfunktionen hos samverkansorgan och landsting ingår i denna verksamhet. Man skulle alltså kunna hävda att samverkansskyldigheten ytterst gäller den kommunala revisionsfunktionen i förhållande till Riksrevisionen. Häri skulle kunna ligga någon sorts kvalitetssäkring av revisionsuppgifterna. Jag kan dock förstås inte närmare bedöma det praktiska revisionella värdet av denna synpunkt.

5.11 Uppföljning och utvärdering

Uppgiften att följa upp och utvärdera ligger på alla de nivåer som berörs av statlig verksamhet. Här tillkommer också möjligheten för regeringen att lägga sådana uppdrag på myndigheten Tillväxtanalys.

Inte minst eftersom systemet med projektbidrag innehåller så långsiktiga åtaganden för staten genom beställningsbemyndiganden för flera år framåt och eftersom andra instrument av betydelse för en effektiv styrning och ansvarsutkrävande är svaga på detta komplexa område framstår det som särskilt viktigt att använda och effektivisera instrumentet uppföljning och utvärdering. På den här punkten finns en tydlig författningsreglerad kedja ända från samverkansorgan och landsting till regeringen och näringsutskottet – alla med sina uppgifter för uppföljning och utvärdering.

6 Sammanfattning

Utgångspunkten är att riksdagen här har inrättat en ordning där statliga medel fördelas till enskilda genom beslut av kommunala organ. Utgångspunkten som från början angavs är att medlen kan användas relativt fritt för olika projekt som är motiverade för att stimulera en hållbar utveckling och att användningen av dessa medel bör styras utifrån lokala och regionala förutsättningar.¹⁸ Man har velat att verksamheten ska präglas av närmare kunskaper om regionala förhållanden och kunna utövas under regional demokratisk insyn.

Denna ordning kommer till uttryck i lag men den är svårförenlig med principerna för den statliga ekonomistyrningen. Det har här blivit ett mycket komplext område där också de grundläggande styr- och ansvarsformerna blivit tämligen svaga och otydliga. En statlig myndighet ansvarar för medel som den inte får besluta om användningen av, utan beslutanderätten om användningen av vissa statliga medel ligger i stället enligt lag i den kommunala sfären. Detta medför att budgetlagen och anslagsförordningen samt förordningen om årsredovisning och budgetunderlag i motsvarande mån får stå tillbaka.

Genom regeringens villkorsbeslut anges visserligen hur denna beslutanderätt i väsentliga avseenden ska utövas. Det klargörs där att den kommunala uppgiften gäller användningen av *statliga* (min kurs.) medel och detta måste antas ha reell betydelse i de löpande relationerna mellan stat och kommun på den här punkten. Men denna villkorsreglering bärs inte upp av något i lag – eller i förordning efter bemyndigande i lag – angivet uttryckligt åliggande för de kommunala organen att iaktta av statsmakterna beslutade ramar och villkor. Så villkorsbeslutets täckning genom lag kan diskuteras.

Tanken är att den här ordningen ska förtydligas genom numera ensidiga beslut och bekräftelsedokument. Dessa medför inte några offentlighetsrättsliga förpliktelser för de kommunala organen gentemot staten. Formerna för tillsyn, redovisning och revision inrymmer en del svagheter som medverkar till oklarheter i ansvarsregleringen. Ambitiöst tillämpad kan dock den samverkansskyldighet som samordningsorganen och landstingen har i förhållande till statliga myndigheter (dvs. regeringen, Riksrevisionen och förstas Tillväxtverket) medverka till en god kvalitetssäkring.

¹⁸ Se prop. 2001/02:7 s. 50.

Uppföljningsinstrumentet har enligt Riksrevisionen varit av mer beskrivande karaktär än en analys av insatsernas förhållande till målen. Sett utifrån den styr- och ansvarskedja som annars gäller för det statliga systemet för ekonomistyrning, synes det här och när det gäller utvärdering finnas utrymme för förbättringar.

Att nu utan förstärkt författningsreglering söka ytterligare utveckla de instrument som använts i syfte att förtydliga ansvarsförhållanden synes inte vara en framkomlig eller i vart fall lämplig väg. Anser man att denna komplexa och oklara ordning är otillräcklig återstår möjligheten att rättsligt reglera saken. Det kan ske i direkt i lag eller med utgångspunkt i ett bemyndigande i lag för regeringen att utfärda föreskrifter som medför åligganden för de kommunala organen gentemot staten.

Jag kan inte se att sådana åtgärder skulle stå i strid med den kommunala självstyrelsens principer så länge åliggandena inte är oproportionerliga och konsekvenserna av bristande iakttagande av villkoren inte heller blir oproportionerliga. Något egentligt sanktionssystem synes här inte behövligt eller ens lämpligt. Däremot kan man överväga en ordning med en stärkt reglering av redovisningsskyldigheten och varför inte en uttryckligen stadgad bestämmelse om återbetalningsskyldighet om ett kommunalt organ överskrider sin ram eller eljest inte iakttar föreskrivna villkor. Men en sådan återbetalningsskyldighet för de kommunala organen förutsätter möjligen att det är dessa som betalar ut de belopp som de har beslutat om. Beloppen bör alltså i så fall, efter de kommunala organens beslut, utbetalas från Tillväxtverket till de kommunala organen för vidare befordran till bidragsmottagarna och inte som nu direkt från Tillväxtverket till bidragsmottagarna.

Det går en kedja från 1 kap. 4 § RF, via 9 kap. RF till budgetlagen särskilt med dess 1 kap. 3 § och 10 kap. med dess avslutande paragraf om revision. Men under detta system finns, som på det här området belyses, i och för sig i enlighet med rättsordningen vissa möjligheter till avvikande ordningar. Sådana kan vara väl i linje med iakttagandet av betydelsen av kommunal självstyrelse.

Problemet med sådana ordningar är dock att de kan vara utformade så att de försvagar det statliga ekonomiska styrsystemet och därmed också ansvarsutkrävandet. Inte minst sett från konstitutionell synpunkt finns därför starka skäl att hävda att sådana komplexa ordningar måste vara tydligt författningsreglerade till ledning för tillämpningen inom såväl statlig som kommunal verksamhet och för samverkan mellan dessa båda funktioner.

