



Bilaga 3.

Konsultrapport angående ansvarsförhållanden

Förvaltningen av regionala projektmedel
– delat ansvar, minskad tydlighet?
(RiR 2014:10)



Statligt stöd till regional projektverksamhet – Expertrapport

Jur dr Patrik Bremdal
Professor Olle Lundin

Till
Jimmy Hollén
Riksrevisionen

1. Inledning

Syftet med denna rapport är att utreda ansvarsfrågan i frågor om statligt stöd till regional projektverksamhet. Uppdraget har givits oss av Riksrevisionen. I uppdraget ingår att belysa frågan om vilken instans som beslutar om att vidta vilka åtgärder, om några beslut är att se som myndighetsutövning, vilken instans och

beslutsfattare som har ansvar för tilldelade medel samt möjligheten till insyn och kontroll.

Konstruktionen av systemet kring det statliga stödet till regional projektverksamhet innebär att beslut om bidrag till denna verksamhet tas av lokala samverkansorgan, som är sammansatta av kommunerna¹ inom ett län. Eftersom statliga anslag endast kan disponeras av statliga myndigheter är det Tillväxtverket som disponerar de medel som används till nämnda bidrag och som även ansvarar för anslaget gentemot regeringen. Efter att samverkansorganet tagit sitt beslut om bidrag är det alltså Tillväxtverket som, efter redovisning av de faktiska kostnaderna, betalar ut bidraget direkt till mottagaren. Detta innebär att en instans, samverkansorganen, tar beslut som belastar anslaget men att en annan, Tillväxtverket, ansvarar för detta anslag. Det är detta som är kärnan i problematiken, nämligen att myndigheten görs ansvarig för beslut som någon annan fattar utan att myndigheten kan påverka detta.

Inledningsvis kommer några klargöranden att göras som grund för den fortsatta diskussionen. Det handlar om att förtydliga vad som gäller för statliga anslag, vad samverkansorgan är för rättslig konstruktion, vad ansvar i den statliga verksamheten innebär och att diskutera begreppet myndighetsutövning. Därefter följer en fördjupad diskussion kring frågan om ansvar för det statliga stödet till regional projektverksamhet via samverkansorganen. Vi kommer även att diskutera vilket ansvar samverkansorganen har för de bidrag som organet beslutar om att betala ut. I den diskussionen ingår även att reflektera kring om bidragsbeslutet innebär myndighetsutövning eller inte och vilken betydelse detta har i sammanhanget.

¹ Även landsting kan ingå i dessa organ. För de rättsliga resonemangen spelar det dock mindre roll. Det är dessutom så att kommuner och landsting lyder under samma reglering, Kommunallagen.

2. Några inledande klargöranden

2.1 Vad gäller för statliga anslag?

Den centrala frågeställningen är vilken instans och vem som bär ansvar för de statliga pengar som betalas ut i regionalt projektstöd. För att kunna utreda denna fråga är det viktigt att klargöra det formella regelverket kring de statliga anslagen. Vem bär ansvaret för de statliga medlen?

Enligt 9 kap. 1 § regeringsformen (RF) är det riksdagen som tar beslut om statens budget på förslag från regeringen, se 9 kap. 2 § RF. Regeringen har således initiativrätt när det gäller statsbudgeten. Enligt 9 kap. 7 § RF får inte anslagen från riksdagen användas på annat sätt än vad riksdagen bestämt. Regeringen är med andra ord bunden av de anvisningar av statens medel som anslagen innebär. Det är dock regeringen som enligt 9 kap. 8 § RF, och som en förlängning av 1 kap. 6 §, förvaltar och förfogar över statens tillgångar. Regeringen är dock enligt 9 kap. 10 § RF skyldig att avge årsredovisning till riksdagen. Det är således regeringen som är ansvarig för de medel som riksdagen anslår.² Om ansvar skulle bli aktuellt är det genom reglerna om kontrollmakten i RF 13 kap som detta skulle utkrävas. Mest troligt är att en misstroendeförklaring riktas mot ett statsråd eller mot regeringen som helhet. Åtal, i enlighet med 13 kap. 3 § RF, är också en tänkbar utväg för att utkräva ansvar vid brottslig hantering av statens medel. Åtal har dock inte varit aktuellt under vår nuvarande regeringsform.

Det framgår av 2 § Anslagsförordningen (2011:223) att det är myndigheter under regeringen som kan disponera de statliga anslag som regeringen ansvarar för. Anslagen kan således endast disponeras av statliga myndigheter.³ Det innebär med andra ord att regeringen inte kan ge ett icke-statligt subjekt rätt att disponera ett statligt anslag. Detta är en central del av problematiken i förevarande utredning.

² Se även Budgetlagen (2011:203) kap 10 om regeringens redovisningsskyldighet inför riksdagen.

³ Se ESV (2013) Bemyndigandesystemet under anslaget Regionala tillväxtåtgärder, s 17. Jmf även Budgetlagen samt Anslagsförordning (2011:223).

Myndigheterna är enligt 10 § Anslagsförordningen ansvariga att redovisa hur anslaget använts på samma sätt som regeringen är redovisningsskyldig inför riksdagen. Med andra ord är myndigheten ansvarig för det anslag som tilldelats dem.

2.2 Vad är ett samverkansorgan?

Det är de regionala samverkansorganen som är mottagare av de aktuella anslagen även om de disponeras av Tillväxtverket, som är en statlig myndighet. Dessa samverkansorgan regleras i lag (2002:34) om samverkansorgan i länen. Enligt 1 § är ett samverkansorgan ”en kommunal beslutande församling inom ett län med särskild uppgift att svara för regionala utvecklingsfrågor i länet”. Det kan även, enligt 2 §, vara ett ”kommunalförbund som har samtliga kommuner i länet som medlemmar och där även landstingen kan ingå som medlem”. Det handlar med andra ord om en sammanslutning bestående primärt av kommunerna men även av landstinget inom ett län.

Två av uppgifterna som dessa samverkansorgan enligt lagens 3 § har att utföra är att besluta om användningen av vissa statliga medel för regionalt tillväxtarbete och att följa upp, utvärdera och redovisa det regionala tillväxtarbetet till regeringen.

Bildandet av samverkansorganen ska, enligt lagens 4 §, anmälas till regeringen som beslutar från vilken tidpunkt organet ska få dessa uppgifter. Det är även regeringen som, enligt 9 §, efter begäran befriar samverkansorganet från dess uppgifter. Tillväxtverket har med andra ord inget inflytande över samverkansorganen.

Det finns skäl att klargöra om samverkansorgan är att se som ett offentlighetsrättsligt organ eller inte i diskussionen om ansvar. Inom EU-rätten används följande definition av ett offentlighetsrättsligt organ:

Med offentlighetsrättsliga organ avses alla organ

- a) som särskilt har inrättats för att tillgodose behov i det allmännas intresse, förutsatt att behovet inte har industriell eller kommersiell karaktär,
- b) som är juridiska personer, och
- c) vars verksamhet till största delen finansieras av statliga, regionala eller lokala myndigheter, eller av andra offentligt rättsliga organ, eller vars verksamhet står under kontroll av sådana organ, eller i vars förvaltningsorgan, styrelseorgan eller kontrollorgan mer än hälften av ledamöterna utses av statliga, regionala eller lokala myndigheter, eller av andra offentligt rättsliga organ.⁴

Denna definition stämmer väl överens med de kriterier som framkommer i litteraturen.⁵ Det blir tydligt med denna definition att samverkansorganen är att se som offentligt rättsliga organ då de inrättas för att tillgodose behov i det allmännas intresse, är juridiska personer, finansieras av offentliga medel och står under kontroll av kommuner och landsting. Med andra ord ska samverkansorganen ses som offentligt rättsliga organ.

2.3 Några ord om ansvar inom det offentliga

Det första som kan sägas om begreppet ansvar är att det kan ha flera olika betydelser. Dels finns det flera olika typer av ansvar och dels kan ordet ”ansvar” i sig ha olika betydelser. Det är därför viktigt att veta vilken typ av ansvar det är fråga om när ansvarsfrågan diskuteras.

För det första kan slås fast att ”ansvar är något som kan tillskrivas ett handlande subjekt”⁶ eller något utvecklat; ”en aktör som tar ansvar utför, enkelt uttryckt, en rationell handling, som han eller hon kan stå till svars för”⁷. Detta är grunden för

⁴ Europaparlamentets och Rådets direktiv 2004/18/EG av den 31 mars 2004 om samordning av förfarandena vid offentlig upphandling av byggtjänster, varor och tjänster

⁵ Se t ex Marcusson, L, *Offentlig förvaltning utanför myndighetsområdet*, Iustus Förlag AB, 1989, s 260 f.

⁶ Se Lundström, M, *Politikens moraliska rum – en studie i F. A. Hayeks politiska filosofi*, Acta Universitatis Upsaliensis, 1993, s 26 ff.

⁷ A st.

ansvarsbegreppet. Detta innebär även att den som ansvarar på något sätt ska kunna påverka den handling som ansvaret utkrävs för. När det kommer till ansvar inom det offentliga handlar det om att, någon eller några, tar ansvar för den makt som delegerats till, den eller dem.. Delegerad makt följs helt enkelt av ansvar.⁸ Detta ses som ett centralt tema inom demokratiteorin.⁹ Det handlar med andra ord om att något måste ske i de fall regelverket inte följs.¹⁰

För att formulera detta med andra ord är det viktigt att den som hålls ansvarig också har möjlighet att påverka det som den hålls ansvarig för. Det innebär också att den som får ansvar för något också måste ta ansvar för detta. Ansvar måste således kunna utkrävas.

2.4 Myndighetsutövning – en definition

Frågan av vad som utgör myndighetsutövning framgår inte av lagtext eller annan reglering. I förarbetena till regeringsformen hänvisades istället till den dåvarande förvaltningslagen (1971:290). Även om lagen i sig inte innehöll begreppet myndighetsutövning behandlades begreppet i förarbetena till nämnda lag som en sammanfattande benämning på de mer kvalificerade ärendena i lagen. Lagens särskilda bestämmelser för vissa ärenden gällde enligt förarbetena endast ”i den mån fråga är om utövning av befogenhet att för enskild bestämma om förmån, rättighet, skyldighet, disciplinär bestraffning eller annat jämförbart förhållande”. Denna definition har sedan återkommit i senare förarbeten.¹¹

I utredningen om en ny förvaltningslag diskuterades begreppet myndighetsutövning och dess innebörd. Vad gäller den legaldefinition som lyfts fram ovan menade utredningen att:

⁸ Se t ex Ahlbäck, S, *Att kontrollera staten – Den statliga revisionens roll i den parlamentariska demokratin*, Acta Universitatis Upsaliensis, 1999, s 18.

⁹ A st med där gjorda hänvisningar.

¹⁰ Bull, T, *Föreskrift eller förhandling? – Avtalet som styrmedel – ett konstitutionellt perspektiv*, I: *Fundamentala fragment – Ett konstitutionellt lapptäcke*, Iustus Förlag AB, s 465.

¹¹ Se t ex SOU 2010:29, En ny förvaltningslag, s 100 ff.

”Tre ord eller uttryck i den definition som gavs i 1971 års lag har angetts som riktmärken i försöken att precisera begreppet myndighetsutövning. Resonemangen kan i komprimerad form återges enligt följande.

Det ska vara fråga om utövning av en befogenhet att bestämma om vissa förhållanden. Denna befogenhet kan grunda sig på ett konkret beslut av regering eller riksdag men framför allt på stadganden i den offentlighetsliga lagstiftningen, som bemyndigar eller ålägger myndighet att agera på visst sätt. Däremot avses inte befogenheter, som härrör från avtal och som alltså ytterst baseras på civilrättsliga regler.

Den offentlighetsligt grundade befogenheten ska vidare utövas i förhållande till enskild. De för myndighetsutövning reserverade reglerna är alltså principiellt inte tillämpliga i ärenden, där en myndighet uppträder som part hos en annan myndighet.

Uttrycket bestämma om markerar, att det ska röra sig om ärenden, som ensidigt avgörs av myndighet; ärenden om ingående av avtal tillhör den civilrättsliga sfären och faller alltså utanför. Enligt förarbetena indikerar uttrycket också, att det ska röra sig om ”bindande” beslut, som är uttryck för samhällets ”maktbefogenheter” i förhållande till medborgarna. Typiska utslag av myndighetsutövning är beslut, varigenom den enskilde åläggs att göra, tåla eller underlåta något. Som ovan påpekats, anses emellertid också ett gynnande beslut utgöra resultat av myndighetsutövning, om den enskilde för att uppnå den önskade förmånen är tvungen att vända sig till myndighet och dennas tillämpning av offentlighetsliga regler blir av avgörande betydelse för utgången.”¹²

Sammanfattningsvis ska det, för att utgöra myndighetsutövning, handla om en befogenhet som härrör från offentlighetsliga regler och som ålägger eller bemyndigar en myndighet att agera på ett visst sätt. Detta agerande ska vara riktat mot enskild och ärendet ska ensidigt avgöras av myndigheten. Viktigt att notera är

¹² SOU 2010:29 s 102.

att både gynnande och betungande beslut ingår i definitionen. Det har påpekats att det betydelsefulla är att den enskildes position påverkas i någon väsentlig mån.¹³

3. Beslut och ansvar avseende statligt stöd till regional projektverksamhet

3.1 Beslutsgången avseende regional projektverksamhet

Det regionala projektarbetet utgår från Utgiftsområde 19 Regional tillväxt, anslag 1:1 Regionala tillväxtåtgärder. Anslaget innehåller flera olika möjligheter till bidragsgivande från olika aktörer. Detta regleras i förordning (2003:596) om bidrag för projektverksamhet inom den regionala tillväxtpolitiken. Av denna framgår, enligt 1 §, att det finns fyra olika typer av bidragsgivare, nämligen regeringen, Tillväxtverket, länsstyrelser, samverkansorgan och landsting som avses i lag (2010:630) om regionalt utvecklingsansvar i vissa län. Det är den sistnämnda som är av särskilt intresse i denna rapport.

Enligt förordning (2003:596) om bidrag för projektverksamhet inom den regionala tillväxtpolitiken är det samverkansorganen som tar beslut om de medel som öronmärkts för deras respektive verksamhet. Enligt 8 § lämnas ansökan om stöd in till aktuellt samverkansorgan som enligt 9 § tar beslut i ärendet. Det framgår vidare att det endast är beslutstagaren som, enligt 13 § kan upphäva beslut om bidrag. Det är även, enligt 12 §, beslutsfattaren som utöver tillsyn över att bidraget används på rätt sätt.

Bidraget betalas enligt 11 § ut i efterhand efter redovisning av de faktiska utgifterna. Beslutsfattaren får, i enlighet med 11 §, om det finns särskilda skäl besluta om förskottsutbetalning av del av bidraget.

¹³ Marcusson, Lena, Offentlig förvaltning utanför myndighetsområdet, Iustus Förlag, 1989, s 188 med hänvisningar.

3.2 Tillväxtverkets roll

Utifrån det aktuella regelverket ges inget utrymme för Tillväxtverket att ifrågasätta det beslut som samverkansorganet tagit. Det är samverkansorganet som tar beslutet och endast beslutsfattaren som kan upphäva beslutet. Det är även samverkansorganet som har tillsynsansvar över att medlen används på rätt sätt

Såsom konstaterats ovan är det endast statliga myndigheter som får disponera anslag och därför är det Tillväxtverket som disponerar de medel som är öronmärkta för de regionala samverkansorganen.¹⁴ Situationen är med andra ord sådan att de regionala samverkansorganen tar beslut om de medel som disponeras av Tillväxtverket varpå myndigheten i efterhand i samband med redovisning betalar ut medlen. Det är dock Tillväxtverket som har ansvar för anslaget och också redovisningsskyldighet gentemot regeringen. Detta innebär att Tillväxtverket är ansvarigt för att de redovisade uppgifterna ”håller sig inom anslagets ändamål och de anslagsvillkor som framgår av regleringsbrevet”.¹⁵ Det är här problematiken ligger, nämligen att myndigheten ansvarar för medel som någon annan tar beslut om. En central och avgörande fråga är vilka möjligheter myndigheten, Tillväxtverket, har att ingripa vid behov gentemot samverkansorganen.

Det framgår inte ur förordningen att det är Tillväxtverket som disponerar anslaget och därmed är redovisningsskyldiga gentemot regeringen. Detta framgår istället av det regleringsbrev som styr anslaget.¹⁶ Ur förarbetena går det utläsa att stödgivningen inom det regionala tillväxtarbetet är föremål för ”fortlöpande anmälan till, samt uppföljning och utvärdering av, Tillväxtverket”.¹⁷ Till sin hjälp har Tillväxtverket det så kallade NYPS¹⁸-systemet som är ett ärendehanterings-

¹⁴ Se Regleringsbrev för budgetåret 2014 avseende anslag 1:1 Regionala tillväxtåtgärder inom utgiftsområde 19 Regional tillväxt.

¹⁵ ESV (2013) Bemyndigandesystemet under anslaget Regionala tillväxtåtgärder, s 43.

¹⁶ Se Regleringsbrev för budgetåret 2014 avseende anslag 1:1 Regionala tillväxtåtgärder inom utgiftsområde 19 Regional tillväxt. Se även proposition 2009/10:159 s 20 där det också konstateras att det är Tillväxtverket som disponerar de aktuella medlen.

¹⁷ Prop. 2009/10/156 s 25.

¹⁸ NYPS står för NY Projekt och Stödärendehantering.

system och som används av de myndigheter och organisationer som tar beslut om stöd ur anslaget Regionala tillväxtåtgärder.¹⁹ I systemet lägger de beslutande organisationerna in beslut om bidrag från anslaget och rekvisitioner vid utbetalning av bidrag.²⁰ NYPS är också centralt i arbetet med uppföljning och utvärdering.

Av regleringsbrevet gällande anslaget Regionala tillväxtåtgärder framgår att registreringen i NYPS ska göras tre veckor efter att åtagandet gjorts. Det är samverkansorganen som rapporterar in underlag innan Tillväxtverket betalar ut bidraget. Utbetalningen görs normalt direkt till slutmottagaren och inte till samverkansorganet. Tillväxtverket kontroll ligger i att kontrollera att det finns anslagsmedel och att underlagen är attesterade av behörig person. Åtagandena från samverkansorganen redovisas av Tillväxtverket som är ansvarig för dessa åtaganden.²¹

3.3 Ansvarsfrågan

I det beskrivna systemet finns några frågor som är intressanta att diskutera. Det mest uppenbara är det som redan nämnts, nämligen att Tillväxtverket görs ansvarig för beslut som tas av någon annan. En följdfråga till detta är vilka befogenheter som följer med detta ansvar. Hur kan och bör myndigheten, Tillväxtverket, agera och vilka krav kan och bör den ställa på samverkansorganen?

Bilden som framträder i regelverk och förarbeten är att samverkansorganen i stort sett jämställs med en myndighet genom att de har en självständig rätt att besluta om statliga bidrag till enskilda. Detta bekräftas även av ESV som konstaterar att samverkansorganen hanteras ”som om de är statliga myndigheter, vilket får till följd att staten görs ansvarig för de åtaganden som

¹⁹ ESV (2013) Bemyndigandesystemet under anslaget Regionala tillväxtåtgärder, s 16.

²⁰ A st.

²¹ ESV (2013) Bemyndigandesystemet under anslaget Regionala tillväxtåtgärder, s 43.

självstyrelseorganen gör utan att det finns några avtal eller motsvarande”.²² Frågan blir då på nytt vilken roll Tillväxtverket har.

Det är tydligt att Tillväxtverket har ansvar för de anslag som myndigheten disponerar men det är oklart vilken tillsyn som ska bedrivas gentemot samverkansorganen. Utifrån de regelverk som styr bidragsgivningen verkar inte Tillväxtverket ha någon utpräglad tillsynsroll. Tillsyn har i förarbeten definierats såsom ”oberoende och självständig granskning av tillsynsobjekt som syftar till att kontrollera om tillsynsobjektet uppfyller de krav och villkor som följer av lag, EG-förordning eller annan föreskrift och av särskilda villkor som har meddelats i anslutning till sådana föreskrifter samt beslut om åtgärder som syftar till att vid behov åstadkomma rättelse av den objektsansvarige.”²³ Liknande definition har framkommit i litteraturen där det bland annat sägs att tillsyn är att granska om ett visst objekt sköter sig och ingripa och bestraffa eller åstadkomma ändring om så inte är fallet.²⁴

Eftersom Tillväxtverket inte har någon möjlighet att ingripa och åstadkomma rättelse blir det inte fråga om någon tillsynsroll i förhållande till samverkansorganen. Däremot framgår det tydligt av regelverken att samverkansorganen utövar tillsyn över de subjekt som är mottagare av bidragen.

Sett i ljuset av den definition av ansvar som gjorts ovan är det tydligt att möjligheten att utkräva ansvar av Tillväxtverket är begränsad då myndigheten inte själv tar de beslut, eller ens kan påverka de beslut om bidrag som samverkansorganen tar. Det är dock viktigt att påpeka att myndigheten har möjlighet att vägra utbetalning av beslutande bidrag om utbetalningen skulle innebära att anslaget överskrids. Denna befogenhet går att utläsa ur det faktum att myndigheten ansvarar för anslaget och därmed även för att det inte överskrids. I linje med den syn på ansvar som redogjorts för ovan innebär det att myndigheten

²² ESV (2013) Bemyndigandesystemet under anslaget Regionala tillväxtåtgärder, s 6.

²³ SOU 2004:100 s 51.

²⁴ Se tex Warnling-Nerep, W, *Tillsyn i statens tjänst*, I: Allmänt och enskilt – Festskrift till Lena Marcusson, Bull, Lundin & Rynning (red), Iustus Förlag AB, 2013, s 406 f.

måste ha möjlighet att vägra utbetalning när anslaget överskrids. Denna möjlighet att vägra utbetalning innebär att myndigheten kan ställas till svars för själva anslaget men inte för de beslut som samverkansorganen tar. Med andra ord, myndigheten ansvarar för att anslaget inte överskrids men kan inte stå till ansvar för riktigheten i de beslut som tas av samverkansorganen.

Problem har uppstått när samverkansorganen gjort åtaganden som överskridit de anslagsramar som Tillväxtverket förfogat över. För att undvika dessa situationer har ESV föreslagit att Tillväxtverket i framtiden ska ingå så kallade ramöverenskommelser med samverkansorganen. Dessa överenskommelser ska innehålla de ekonomiska ramar som samverkansorganet har att röra sig inom.²⁵ Detta skulle enligt ESV klargöra ansvarsförhållandet mellan Tillväxtverket och samverkansorganen och tydliggöra samverkansorganens ansvar för de åtaganden de själva gör. Enligt uppgift har nu Tillväxtverket inlett arbetet med att ta fram dessa ramöverenskommelser.

Vi delar ESV:s uppfattning och menar också att dessa ramöverenskommelser är ett steg i rätt riktning. Genom att tydligt reglera förhållandet mellan Tillväxtverket och samverkansorganen klargörs stora delar av den idag oklara ansvarsfördelningen. Tillväxtverket blir ansvarigt för anslaget gentemot regeringen och kan styra anslagets användning genom överenskommelserna med samverkansorganen. Det hindrar samverkansorganen från att överskrida sin del av anslaget och gör tydligare vilken Tillväxtverkets roll blir. Detta system ligger även i linje med den syn på ansvar som redogjorts för ovan, nämligen att ansvar endast kan utkrävas för de beslut som subjektet ansvarar för och har kontroll över.

3.4 Vilka beslut är att se som myndighetsutövning?

En intressant fråga i sammanhanget är om de bidragsbeslut som tas av samverkansorganen och Tillväxtverkets beslut att betala ut bidraget är att se som

²⁵ ESV (2013) Bemyndigandesystemet under anslaget Regionala tillväxtåtgärder, s 6.

myndighetsutövning eller inte. Det är avgörande i diskussionen kring regelverk och ansvarsfrågan. Det ställs särskilda krav både på handläggning och på regelverk när det är fråga om myndighetsutövning. Exempelvis måste delegation av myndighetsutövning till enskild göras i lagform.²⁶

Avseende samverkansorganens beslut är den första frågan om befogenheten att besluta om bidrag härrör från offentlighetsregler eller inte. Rätten att besluta om bidragen och proceduren för hur det ska göras regleras primärt i Förordning (2003:596) om bidrag för projektverksamhet inom den regionala tillväxtpolitiken. Det framgår även ur Lag (2002:34) om samverkansorgan i länen 3 § 3 p att dessa organ har rätt att ta beslut om användning av vissa statliga medel för regionalt tillväxtarbete. Det går således slå fast att befogenheten att ta beslut om bidrag regleras i offentlighetsregler.

Samverkansorganets agerande riktar sig mot enskild och beslutas ensidigt av samverkansorganet. Tillväxtverket har ingen möjlighet att upphäva, ändra eller ta egna beslut i dessa ärenden. Att det är fråga om ett gynnande beslut påverkar som ovan konstaterats inte beslutets karaktär av myndighetsutövning.²⁷

Den sista frågan är om den enskildes position i någon väsentlig mån påverkas. Att få bidrag från samverkansorganen är troligen avgörande för om projektet ska bli av eller inte och därmed påverkas den enskildes position i väsentlig mån. Den enskilde tillförs resurser från det allmänna.

Sammanfattningsvis kan det konstateras att samverkansorganens beslut om bidrag bör ses som myndighetsutövning i förhållande till de ansökande aktörerna. Det faktum att det är Tillväxtverket som betalar ut medlen förändrar inte denna bedömning.

När det gäller frågan om Tillväxtverkets beslut att betala ut bidraget är att ses som myndighetsutövning eller inte kan följande sägas: Utbetalningen grundar sig

²⁶ Se 12 kap. 4 § RF.

²⁷ Det innebär dock att beslutet inte kan ändras eller återkallas utan att vissa speciella förutsättningar föreligger, s.k. negativ rättskraft.

inte direkt på offentligrättsliga regler utan på det beslut som samverkansorganen fattat. Detta beslut är visserligen i sig grundat på offentligrättsliga regler men själva utbetalningsbeslutet är inte det. Det är inte heller offentligrättsliga regler som ställer krav på Tillväxtverket att betala ut bidrag från det aktuella anslaget. Det är istället regleringsbrevet som styr detta. Beslutet är dock riktat direkt till enskild eftersom utbetalning sker direkt till bidragsmottagaren och inte via samverkansorganet. Även om själva utbetalningsbeslutet fattas ensidigt av myndigheten är det beroende av beslutet från samverkansorganet. Det innebär att så länge inte anslaget överskrids kan inte myndigheten vägra utbetalning. Det innebär i sin tur att beslutet inte helt går att sägas vara taget ensidigt av myndigheten. Sammantaget torde detta innebära att ett beslut att betala ut bidraget inte är att se som myndighetsutövning.

Situationen blir dock annorlunda om myndigheten skulle ta beslut att vägra betala ut bidraget med hänvisning till att anslaget skulle överskridas. I det fallet skulle det vara ett ensidigt avgörande från myndigheten. Beslutet att vägra utbetalning skulle då bygga på det ansvar som anslaget genom Anslagsförordningen skulle ålägga myndigheten och detta faktum skulle kunna göra att beslutet kan sägas härröra från offentligrättsliga regler. Därmed skulle ett beslut att vägra utbetalning kunna ses som myndighetsutövning.

Det finns dock inga säkra eller enkla svar vad gäller frågan om Tillväxtverkets utbetalningsbeslut ska ses som myndighetsutövning eller inte. Verkets roll existerar inte i regleringen och myndigheten saknar i princip lagstöd för sitt agerande, vilket ju är centralt om det ska vara fråga om myndighetsutövning. Svårigheten att reda ut frågan beror fr.a. på att konstruktionen är mycket ovanlig och Tillväxtverkets roll i rättslig mening oklar.

Konsekvensen av om Tillväxtverkets beslut ska ses som myndighetsutövning eller inte är primärt en fråga om rättsligt ansvar. Felaktigheter vid myndighetsutövning kan sanktioneras både med skadeståndsrättsligt och straffrättsligt ansvarsutkrävande.

3.5 Samverkansorganens ansvar

Det framgår tydligt av regelverket att det är samverkansorganen som är den centrala aktören i frågan om bidrag för regional projektverksamhet i den del som är aktuell i denna rapport. Även om det är Tillväxtverket som rent faktiskt disponerar anslaget och gör själva utbetalningen är det organen som tar besluten som Tillväxtverket har att följa. Det är, enligt Förordning (2003:596) om bidrag för projektverksamhet inom den regionala tillväxtpolitiken 12 §, beslutsfattaren, det vill säga samverkansorganet, som ska utöva tillsyn över att bidragen utnyttjas för avsett ändamål. Det är även de som har rätt att, enligt 13 §, upphäva beslutet om bidrag. Tillväxtverket har däremot ingen möjlighet att agera gentemot bidragstagarna. Myndigheten har inte heller någon möjlighet att agera gentemot samverkansorganen.

Eftersom samverkansorganen är offentlighetsorgan vars beslut innebär myndighetsutövning mot enskild omfattas de av 12 kap. 2 § RF.²⁸ Det innebär att de är skyddade mot påverkan från utomstående avseende bidragsbesluten. Det innebär i sin tur att Tillväxtverket inte har någon möjlighet att påverka de bidragsbeslut som tas av samverkansorganen. Detta faktum understryker att det inte går att göra Tillväxtverket ansvariga för anslagets användning, bara att det inte överskrids.

Det är således enligt gällande regelverk samverkansorganen som har ansvaret för bidraget och ska utöva tillsyn över att det utnyttjas för ”avsett ändamål och i överensstämmelse med föreskrivna villkor”. De ramöverenskommelser som nu utarbetas vid Tillväxtverket kommer att tydliggöra ansvarsfördelningen mellan verket och organen. Det klargörs att samverkansorganen är ansvariga för

²⁸ Se t ex Bremdal, P, *Att tala är silver men att tuga är guld ? – Om ministerstyre och statsråds uttalanden*, I: Allmänt och enskilt – Festskrift till Lena Marcussen, Bull, Lundin & Rynning (red), Iustus Förlag AB, 2013, s 58 med där gjorda hänvisningar.

bidragsbesluten och vilka ekonomiska ramar som detta ansvar omfattar. Det blir även, som redan nämnts, tydligt att Tillväxtverkets ansvar inte sträcker sig längre än till att bevaka att anslaget inte överskrids.

4. Sammanfattande kommentarer och analys

När det gäller Tillväxtverkets ansvar för Utgiftsområde 19 Regional tillväxt, anslag 1:1 Regionala tillväxtåtgärder kan följande sägas: Det är viktigt att den som ansvarar för statliga medel också har möjlighet att påverka hur dessa medel används. Det är inte i enlighet med en vedertagen syn på ansvar att låta en myndighet agera ”bank” åt andra offentligt rättsliga organ. Om Tillväxtverket har ansvar för anslaget innebär det även att myndigheten ska ha möjlighet att stoppa utbetalningar om dessa innebär att anslaget överskrids. Detta ansvar kan tydliggöras genom ESV:s förslag om ramöverenskommelser, ett förslag som Tillväxtverket enligt uppgift tagit till sig.

Vad gäller samverkansorganens ansvar för deras respektive del av anslaget kan följande sägas: Organens bidragsbeslut är att ses som myndighetsutövning vilket ställer särskilda krav på handläggningen. Samverkansorganen har även genom gällande regelverk ansvar för tillsynen över de aktörer som ansöker om och beviljas bidrag från det statliga anslaget. Detta innebär att det är samverkansorganen som har ansvar för de medel som betalas ut, även om det är Tillväxtverket som rent faktiskt betalar ut medlen. Detta förstärks av det faktum att Tillväxtverket inte har någon möjlighet att påverka det beslut som fattas av samverkansorganen. Även detta tydliggörs genom de ramöverenskommelser som ESV föreslagit.

En ordning som vore mer förenlig med det svenska offentligt rättsliga systemet är att tydliggöra lagstiftningen på området och bl.a. ge Tillväxtverket ett tillsynsansvar i förhållande till samverkansorganen. Som det ser ut idag så saknas

tillsyn över samverkansorganen vad gäller beslut rörande utbetalning av bidrag.
En nivå i tillsynskedjan saknas.

Våra iakttagelser är således att:

-konstruktionen med en statlig myndighet som i princip agerar bank är svårförenlig med det svenska offentlighetsliga systemet som bl.a. bygger på att med anslagsförvaltning följer ett visst ansvar

-Tillväxtverkets roll behöver tydliggöras genom reglering, ramöverenskommelser är ett bra första steg men det löser inte de rättsliga oklarheterna i längden

-idag saknas en nivå i kedjan av offentlig tillsyn, ingen tillsyn bedrivs i förhållande till samverkansorganen, det logiska vore att ge Tillväxtverket de befogenheterna genom lagstiftning

Uppsala 140227

Patrik Bremdal

Olle Lundin