

Till statsrådet och chefen för Socialdepartementet

Regeringen beslutade den 7 december 2000 (dir. 2000:91) att tillkalla en särskild utredare för att bl.a. se över Allmänna arvsfondens och Arvsfondsdelegationens rättsliga ställning och överväga alternativa organisationsmodeller för fondens och delegationens verksamhet. Regeringen beslutade den 8 november 2001 om tilläggsdirektiv (dir. 2001:89).

Lagmannen Ingvar Paulsson förordnades som särskild utredare från och med den 7 december 2000.

Departementsrådet Ingela Håkansson, kanslirådet Carin Jahn, ämnesrådet Gunhild Malmqvist och kammarrådet Agneta Möller förordnades som sakkunniga från och med den 15 februari 2001.

Socionomen Ian MacArthur förordnades som sekreterare från och med den 1 april 2001.

Utredningen har antagit namnet 2000 års arvsfondsutredning.

Utredningen överlämnar betänkandet Allmänna arvsfonden och Arvsfondsdelegationen (SOU 2002:19).

Utredningens uppdrag är härmed slutfört.

Stockholm den 31 januari 2002

Ingvar Paulsson

/ Ian MacArthur

Innehåll

Sammanfattning	11
Författningsförslag	19
1 Förslag till lag om ändring i lagen (1994:243) om Allmänna arvsfonden	19
2 Förslag till förordning om ändring i förordningen (1994:952) om Allmänna arvsfonden.....	22
1 Utredningens uppdrag och arbete.....	25
1.1 Direktiven	25
1.2 Utredningens tolkning av direktiven	26
1.3 Utredningens arbete.....	26
1.4 Betänkandets disposition.....	27
1.5 Konsekvensanalyser	28
2 Allmänna arvsfonden och Arvsfondsdelegationen	29
2.1 Inledning.....	29
2.2 Allmänna arvsfonden	29
2.3 Kammarkollegiets uppgifter med Allmänna arvsfonden	31
2.3.1 Arvsfondsenshetens arbete	31
2.3.2 Fondbyråns arbete	32
2.4 Fördelning av stöd ur Allmänna arvsfonden	33
2.4.1 Bildande av Arvsfondsdelegationen.....	34
2.4.2 Arvsfondsdelegationens organisation.....	35
2.5 Regeringens redovisning till riksdagen	36
2.6 Kostnader för verksamheten med Allmänna arvsfonden	36
2.7 Internationella jämförelser.....	38

3	Allmänt om rättslig ställning, redovisning och revision	39
3.1	Former för statlig verksamhet	39
3.2	Myndigheter.....	40
3.2.1	Vad som konstituerar en myndighet.....	40
3.2.2	Hur skapas förvaltningsmyndigheter?.....	41
3.2.3	Vilka typer av myndigheter finns?	41
3.2.4	Hur styrs, regleras och leds förvaltningsmyndigheterna?	42
3.2.5	Beslutsdelegationer vid myndigheter	45
3.2.6	Särskilt om nämndmyndigheters roll och reglering	46
3.2.7	Översyn av verksförordningen.....	50
3.2.8	Begreppet myndighetsutövning	50
3.3	Andra organisationsformer	51
3.3.1	Privaträttsliga former för statlig verksamhet.....	51
3.3.2	Särskilt om särskilda offentligrättsliga subjekt.....	52
3.3.3	Fonder och fondstyrelser med statlig anknytning	53
3.4	Statlig redovisning och revision.....	54
3.4.1	Statlig redovisning och revision i dag.....	54
3.4.2	En ny revisionsmyndighet, Riksrevisionen.....	57
3.5	Årsredovisningen för staten.....	58
3.5.1	Utredningen om en framtida institutionell avgränsning av statsbudgeten	58
3.5.2	Avgränsningen av staten i årsredovisningen för staten 2000	60
4	Allmänna arvsfondens och Arvsfondsdelegationens rättsliga ställning, redovisning och revision	63
4.1	Uppdrag enligt direktiven	63
4.2	Tidigare bedömningar av Allmänna arvsfondens rättsliga ställning	64
4.2.1	Uttalanden i samband med tillskapandet av Allmänna arvsfonden	64
4.2.2	Uttalanden i samband med översynen av Allmänna arvsfonden 1967–1969	66
4.2.3	Försäljning av Allmänna arvsfonden tillhörig fast egendom.....	66
4.2.4	Översyn av Allmänna arvsfonden 1991–1994	67
4.2.5	Prop. 1993/94:9 om stiftelser	68

4.2.6	Skatterättsnämnden 1999 om Kammarkollegiets skattskyldighet för förvaltningen av Allmänna arvsfonden	68
4.2.7	Den rättsvetenskapliga litteraturen.....	69
4.2.8	Uttalanden i samband med Riksdagens revisorers granskning	71
4.2.9	Utredningens myndighetskontakter.....	71
4.3	Tidigare bedömningar av regler om redovisning och revision av Allmänna arvsfonden.....	72
4.3.1	Regler om redovisning och revision i arvsfonslagen.....	72
4.3.2	Bedömningar i samband med Riksdagens revisorers granskning	72
4.4	Utredningens överväganden om Allmänna arvsfondens rättsliga ställning, redovisning och revision.....	74
4.4.1	Allmänna arvsfondens rättsliga ställning.....	75
4.4.2	Redovisning och revision av Allmänna arvsfonden	77
4.4.3	Årsredovisningen för staten	79
4.4.4	En sammanhållen redovisning till riksdagen	81
4.5	Utredningens överväganden om Arvsfondsdelegationens rättsliga ställning, redovisning och revision	82
4.5.1	Arvsfondsdelegationens rättsliga ställning som nämndmyndighet under regeringen.....	83
4.5.2	Arvsfondsdelegationens ledning och beslutsfattande	84
4.5.3	Revision av Arvsfondsdelegationen och redovisningen till riksdagen.....	85
4.6	Utredningens förslag om redovisning och revision – en sammanfattande översikt	87
5	Alternativa organisationsmodeller för verksamhet med Allmänna arvsfonden	89
5.1	Skäl för val av nuvarande modell med Arvsfondsdelegationen vid Regeringskansliet.....	89
5.2	Nuvarande ansvarsfördelning för arvsfondsfrågor.....	92
5.2.1	Regeringens roll i arbetet med arvsfondsfrågor	92
5.2.2	Arvsfondsdelegationen och andra myndigheter	93
5.2.3	Kammarkollegiets arbete med arvsfondsfrågor	93

5.2.4	Sammanfattande översikt.....	94
5.3	Alternativa organisationsmodeller som identifierats i samband med Riksdagens revisorers granskning.....	94
6	Val av organisationsmodell för verksamheten med Allmänna arvsfonden.....	99
6.1	Utredningens uppdrag.....	99
6.1.1	Uppdrag enligt direktiven.....	99
6.1.2	Utredningens tolkning av direktiven	99
6.1.3	Riksdagens revisorers granskning	100
6.2	Val av modeller för den fortsatta prövningen.....	101
6.2.1	Bedömning av de tidigare diskuterade modellerna..	101
6.2.2	Gemensamma drag för flera tidigare föreslagna modeller	102
6.2.3	Andra alternativa organisationsmodeller	104
6.2.4	Utredningens val av organisationsmodeller för den fortsatta prövningen.....	104
6.3	Synpunkter på utredningens alternativa organisationsmodeller i utredningens omvärldskontakter.....	105
6.3.1	Myndigheter	105
6.3.2	Målgrupper.....	107
6.4	En värdering av alternativa modeller enligt direktivens kriterier.....	107
6.5	Sammanvägd värdering av modellerna.....	112
6.5.1	Sammanfattande diskussion av utfallet av utredningens samråd i organisationsfrågan.....	113
6.5.2	Sammanfattande värdering enligt direktivens kriterier	114
6.5.3	Val av organisationsmodell för verksamheten med arvsfonden	116
6.6	En utvecklad Arvsfondsdelegation.....	118
7	Uppföljning och utvärdering av stöd ur Allmänna arvsfonden	125
7.1	Uppdrag enligt direktiven.....	125
7.2	Frågans behandling i Riksdagens revisorers granskning.....	125
7.3	Det nuvarande arbetet med uppföljning och utvärdering av stödet från arvsfonden	127

7.3.1	Aktuella uppföljningsrutiner inom Arvsfondsdelegationen.....	127
7.3.2	Ungdomsstyrelsens arbete med uppföljning och utvärdering av stödet från arvsfonden	131
7.3.3	Regeringens redovisning av arbetet med uppföljning och utvärdering.....	132
7.4	Omvärldens synpunkter på metoder för effektutvärderingar av projekt som fått stöd ur Allmänna arvsfonden.....	134
7.4.1	Slutsatser från utredningens seminarium om uppföljning och utvärdering.....	134
7.4.2	Myndighetsexempel av uppföljning och utvärdering av stöd till nyskapande och utvecklande verksamhet.....	138
7.4.3	Övriga myndighetskontakter	139
7.4.4	Synpunkter från målgruppskontakter.....	140
7.5	Utredningens överväganden	140
8	Redovisning till riksdagen och avsättning av medel för områden som är angelägna att utveckla	143
8.1	Uppdrag enligt direktiven.....	143
8.2	Frågans behandling i Riksdagens revisorers granskning.....	144
8.3	Användningen av medel ur allmänna arvsfonden 1995/96 – 2000.....	145
8.3.1	Utvecklingen av tillgängliga, fördelade och beslutade medel.....	145
8.3.2	Stöd till enskilda målgrupper – exemplet stöd till projekt för barn under 12 år	146
8.3.3	Prioriteringar som avser alla målgrupper	150
8.4	Regeringens särskilda satsningar	150
8.5	Omvärldskontakter	155
8.6	Utredningens överväganden	155
8.6.1	Regeringens avsättning av medel till angelägna områden.....	156
8.6.2	Redovisningen av stödet från arvsfonden i den årliga skrivelsen till riksdagen.....	158
9	Krav på auktoriserad eller godkänd revisor.....	161
9.1	Uppdrag enligt direktiven.....	161
9.2	Nuvarande reglering och praxis.....	161

9.2.1	Arvsfondsdelegationens tillämpning av gällande regler.....	161
9.2.2	Förslag av 1991 års Arvsfondsutredning.....	162
9.3	Riksdagens revisorers granskning.....	163
9.4	Regler och praxis vid annat stöd till ideell verksamhet	165
9.4.1	Statliga myndigheter.....	165
9.4.2	Kommuner.....	169
9.4.3	EU-bidrag	170
9.5	Utredningens externa kontakter.....	170
9.5.1	Målgruppernas syn på krav på godkänd eller auktoriserad revisor.....	170
9.6	Bedömningar och förslag	171
10	Reglering av praxis för lokalstödet	173
10.1	Utredningens uppdrag.....	173
10.2	Lagreglering av återbetalning av stöd från arvsfonden.....	173
10.3	Praxis om lokalstöd hos regeringen och Arvsfondsdelegationen.....	174
10.4	Reglering av återbetalning av statliga investeringsstöd	175
10.5	Bedömningar och förslag	176
11	Författningskommentar.....	179
11.1	Förslag till lag om ändring i lagen (1994:243) om Allmänna arvsfonden.....	179
11.2	Förslag till förordning om ändring i förordningen (1994:952) om Allmänna arvsfonden.....	181
	Källförteckning.....	183
	Bilagor	
	<i>Bilaga 1</i> Kommittédirektiv	187
	<i>Bilaga 2</i> Tilläggsdirektiv	193

Sammanfattning

Utredningens uppdrag har bl.a. varit att se över Allmänna arvsfondens och Arvsfondsdelegationens rättsliga ställning och att överväga alternativa organisationsmodeller för fondens och delegationens verksamhet. Utredaren skall lämna de förslag till författningsändringar och förändringar i övrigt som översynen kan ge anledning till.

Allmänna arvsfonden – tillkomst, ändamål, förvaltning och stödgivning

Allmänna arvsfondens ändamål är att främja verksamhet av ideell karaktär till förmån för barn, ungdomar och personer med funktionshinder. Stöd ur fonden skall i första hand lämnas till verksamhet som är nyskapande och utvecklande. Allmänna arvsfonden kom till genom ett beslut av 1928 års riksdag i samband med att kusiner och avlägsnare släktingar uteslöts från arvsrätt.

Kammarkollegiet bevakar arvsfondens intressen och förvaltar tillgångarna som en särskild fond. Kammarkollegiet har också vissa andra uppgifter för fonden, inkl. utbetalning av beviljade medel.

Ärenden om stöd ur Allmänna arvsfonden handläggs av Arvsfondsdelegationens kansli, som organisatoriskt är placerat inom Socialdepartementet respektive Justitiedepartementet. Beslut om stöd fattas normalt av Arvsfondsdelegationen. Den övergripande beslutanderätten i ärenden som rör arvsfonden har dock regeringen, som också beslutar om stödgivning som överstiger 300 000 kr eller är av principiell betydelse. Även andra myndigheter, främst Ungdomsstyrelsen, har fått i uppdrag att besluta om fördelning av vissa medel ur fonden.

Sammanlagt drygt 200 miljoner kronor per år delas ut till olika projekt. Fondens förädlade närmare 2 000 ansökningar om stöd; ungefär 500 beviljas stöd.

Verksamheten regleras i lagen (1994:243) om Allmänna arvsfonden och förordningen (1994: 952) om Allmänna arvsfonden.

Rättslig ställning, redovisning och revision

Utredningen har haft i uppdrag att kartlägga och analysera de regler som gäller för Allmänna arvsfondens och Arvsfondsdelegationens rättsliga ställning, redovisning och revision.

Utredningens analys visar att *Allmänna arvsfondens rättsliga ställning* är att den är en självständig och självägande förmögenhetsmassa av allmännyttig karaktär. Fonden är en egen juridisk person.

Gällande regler ger ingen möjlighet att granska Allmänna arvsfonden som eget revisionsobjekt. Arvsfondslagen saknar egna regler om *redovisning och revision av arvsfonden*. Allmänna arvsfonden faller vidare utanför området för statlig revision; den är varken myndighet eller stiftelse och den ingår inte i någon myndighets årsredovisning. Fonden omfattas inte av andra generella regler om revision för juridiska personer.

Allmänna arvsfonden bör likväl vara föremål för sedvanlig *revision*. Revision av fonden måste regleras i lag. En regel att Riksrevisionen granskar årsredovisningen för Allmänna arvsfonden bör införas i arvsfondslagen. En förutsättning för revision är att en redovisningsskyldighet för arvsfonden också införs. En skyldighet bör införas för Kammarkollegiet, som förvaltar arvsfonden, att lämna en *årsredovisning* för kapitalförvaltning av arvsfonden. Årsredovisningen bör upprättas enligt årsredovisningslagen (1995:1554). Det innebär att den utöver det bokslut som nu lämnas kommer att innehålla en förvaltningsberättelse.

Allmänna arvsfondens avkastning skall inte användas för att ersätta annan finansiering av statlig verksamhet eller till att finansiera ordinarie kommunal verksamhet. Fonden bör bl.a. med hänsyn till detta, pedagogiska skäl och dess rättsliga ställning inte redovisas bland statens tillgångar i Årsredovisningen för staten. Fonden bör inte heller ingå i den sammanställning av statliga sektorn som också redovisas av regeringen.

Arvsfondsdelegationens rättsliga ställning är att den är en myndighet direkt under regeringen; delegationen tillhör gruppen nämndmyndigheter. Delegationen har undantagits, i likhet med flera andra myndigheter av denna typ, från ett antal generella regler om myndigheters ledning och om resultatstyrning. Bland annat lämnar

inte delegationen någon årsredovisning och verksamförordningens regler om ledning och om styrelsens uppgifter och ansvar gäller inte för delegationen. Undantagen för delegationens del är relativt omfattande.

Ordförande, vice ordförande och övriga ledamöter utsedda av regeringen utgör tillsammans Arvsfondsdelegationens ledning. Nämndmyndighetsformen är lämplig för Arvsfondsdelegationen, eftersom dess myndighetsutövande handläggning förutsätter ett kollektivt beslutsfattande.

Eftersom Arvsfondsdelegationen är en myndighet under regeringen har RRV redan nu enligt gällande regler rent formellt möjlighet att granska delegationen, trots att delegationen är undantagen från kravet att lämna årsredovisning. Granskningen kan bara ha formen av en effektivitetsrevision. För att *RRV:s granskning av Arvsfondsdelegationen* skall vara motiverad behöver dock delegationens ledningsansvar förtydligas. Detta kan ske genom att regler i 13 § 2 i verksamförordningen om styrelsens ansvar för åtgärder med anledning av RRV:s revisionsrapporter tillämpas på delegationen.

Den årliga skrivelsen om fördelningen av arvsfondsmedel som regeringen lämnar till riksdagen bör även i fortsättningen vara *grunden för styrningen av verksamheten med arvsfonden*. Redovisningen bör utvecklas till att ge en samlad bild av all verksamhet med Allmänna arvsfonden. Redovisningen bör innehålla en reviderad årsredovisning för kapitalförvaltningen av fonden. Den bör också innehålla en samlad redovisning av regeringens och myndigheters användning av fondmedel. Som underlag för skrivelsen bör *Arvsfondsdelegationen* lämna en årlig *verksamhetsberättelse* med en samlad redovisning av alla myndigheters stöd-givning från Allmänna arvsfonden. Delegationens undantag från kravet att lämna en fullständig årsredovisning bör bestå. Riksrevisionen förutsätts granska delegationens verksamhetsberättelse.

Alternativa organisationsmodeller

Utredningen skall överväga alternativa modeller för fondens och delegationens verksamhet. Utredaren skall föreslå den modell som bäst tillgodoser intentionerna bakom lagen om Allmänna arvsfonden och samtidigt löser de problem som identifierats.

Utredningen anser att intentionerna bakom lagen om Allmänna arvsfonden gagnas bäst av en organisationsmodell som präglas av

god omvärlds- och verksamhetskunskap, enhetlig handläggning och hög kostnadseffektivitet.

Utredningen har närmare övervägt följande modeller:

- En utveckling av nuvarande Arvsfondsdelegationen som en nämndmyndighet inom Regeringskansliet
- En placering av Arvsfondsdelegationen som nämndmyndighet hos Kammarkollegiet antingen för stödgivningen enbart eller för alla uppgifter utom kapitalförvaltning. Kapitalförvaltningen skulle bli kvar som delar av Kammarkollegiets organisation.
- En placering av Arvsfondsdelegationen som nämndmyndighet hos annan myndighet. Myndigheten ges inte något ansvar för de arvsfondsfrågor som f.n. hanteras på Kammarkollegiet.

Utredningen har därvid konstaterat att en beslutsdelegation för arvsfondsfrågor hos någon myndighet inte skall ge arvsfonden som sådan en tillräckligt tydlig framtoning.

Som *ny organisationsmodell* föreslås en utveckling av nuvarande Arvsfondsdelegationen som en nämndmyndighet inom Regeringskansliet. Störst vikt har vid denna bedömning lagts vid att delegationen och dess kansli skall ha tillgång till allsidig verksamhetskunskap, goda omvärldskontakter och en bred och effektiv beredningsprocess. Utredningen anser dock att hänsyn måste tas till argumenten mot att placera myndighetsutövande verksamhet inom Regeringskansliet.

Utredningens slutsats är att Arvsfondsdelegationen bör utvecklas så att roller och steg i beslutsprocessen renodlas och möjligheterna att på ett tydligt sätt utkräva ansvar främjas samtidigt som de för verksamheten viktiga fördelarna med en placering med Regeringskansliet som värmyndighet värnas.

Följande *förändringar* behöver genomföras i regeringens och delegationens roller för att uppnå detta:

- Regeringens roll fokuseras ytterligare på principiella och övergripande frågor i arvsfondsverksamheten.
- Arvsfondsdelegationens beslutanderätt utvidgas till att omfatta väsentligt högre belopp.
- Arvsfondsdelegation ges en ändrad sammansättning.
- Omfattningen av delegation av Arvsfondsdelegationens ärenden till ordföranden och vice ordföranden begränsas.
- Arvsfondsdelegationens sammanhållande roll för information, uppföljning, utvärdering och redovisning förstärkas.

Ett sammanhållet kansli, skilt från beredningen av regeringsärenden, skulle också kunna övervägas för Arvsfondsdelegationen.

Den nuvarande arvsfondsverksamheten vid *Kammarkollegiet* bör inte förändras. Dock bör regeringen särskilt följa upp Kammarkollegiets kapitalförvaltning av Allmänna arvsfonden. Skälen är att fonden saknar en fristående företrädare i förhållande till Kammarkollegiet vid beslut om kapitalförvaltningen och att det är regeringen som anger den närmare ramen för kollegiets kapitalförvaltning.

Kretsen av myndigheter som fördelar stöd ur fonden bör hållas begränsad. En mer omfattande delegering av stödfördelning till *andra myndigheter än Arvsfondsdelegationen* kan befaras ge fonden en otydlig profil och skapa oklarhet om den grundläggande skillnaden mellan medel ur arvsfonden och statliga anslagsmedel. Det kan därför vara bättre att vid behov komplettera delegationens sekretariat med personer med erfarenhet och kompetens som är anpassad för det särskilda behovet. Myndigheter som fördelar stöd ur fonden skall välja ett arbetssätt som ger arvsfonden en tydlig framtoning vid stödgivningen.

Uppföljning och utvärdering av stöd ur Allmänna arvsfonden

Utredaren skall överväga och föreslå metoder som kan påvisa långsiktiga effekter av projekt som genomförs med stöd ur Allmänna arvsfonden. Utredningen har valt att överväga uppföljning och utvärdering av stödet från arvsfonden som helhet. Ställningstagandet har vuxit fram i kontakter med expertmyndigheter, Arvsfondsdelegationen, andra berörda myndigheter och arvsfondens målgrupper.

Den samlade bilden av uppföljning och utvärdering av stödet från arvsfonden är enligt utredningens bedömning positiv. Arbetet med uppföljning, utvärdering och erfarenhetsåterföring har också utvecklats under senare år.

En samlad strategi för uppföljning, utvärdering och erfarenhetsåterföring behöver dock tas fram av Arvsfondsdelegationen. Strategin bör bygga på en systematisk uppföljning av projekt som får stöd från arvsfonden och på generella metoder för utvärdering. Ändamålsbestämmelsen i arvsfondslagen ger målgrupperna en särskild betydelse vid utvärdering av stödets effekter. Extern vetenskaplig expertis bör anlitas vid alla större utvärderingar.

Viktiga syften med strategin bör vara dels att identifiera vilka metoder som fungerar för nyskapande och utvecklande verksamhet och under vilka betingelser, dels att peka ut områden och frågor där stödet från arvsfonden kan väntas ge begränsat resultat och som därför inte bör prioriteras.

Utvärderingsinsatserna bör vidare inriktas på

- områden där effekter kan identifieras till rimlig kostnad
- områden där insatserna kan ge mest nytta i form av ökade kunskaper om hur arvsfondsstödet kan användas för att främja nyskapande och utvecklande verksamhet
- utvärderingsfrågor som målgrupperna upplever som särskilt angelägna och
- erfarenhetsåterföring som sprider kunskap om uppnådda effekter och som visar hur processerna inom utvecklingsarbetet går till.

Regeringens redovisning till riksdagen

Utredaren skall överväga om regeringen bör avsätta medel, och i så fall hur stor del av de utdelningsbara medlen, för områden som är angelägna att utveckla. Utredningen har valt att i samband med detta uppdrag överväga den årliga skrivelsens innehåll och uppbyggnad och möjligheterna att jämföra mellan åren och följa olika teman eller satsningar över tiden. Skälet är de synpunkter som finns i Riksdagens revisorers rapport.

Regeringen bör även i fortsättningen avsätta medel till *särskilda satsningar*. Andelen av arvsfondsmedlen som avsätts till satsningar bör inte ökas markant jämfört med senare år. En minskning av de sammanlagda medel som är tillgängliga för stödgivning bör i första hand leda till en begränsning av omfattningen av de särskilda satsningarna.

En tydligare redovisning bör göras av vilken effekt övriga prioriteringar som anges årligen av regeringen får vid stödgivningen. Syftet med dessa prioriteringar bör klargöras.

Redovisningen i *den årliga skrivelsen* bör ses över och göras mer åskådlig. Nyttan av att presentera beslutade projekt just i form av en utförlig bilaga till den årliga skrivelsen bör övervägas. Programmet för uppföljning, utvärdering och erfarenhetsåterföring bör vara en central del i skrivelsen.

Alla myndigheters verksamhet med arvsfonden bör redovisas. Redovisningen av medelshanteringen på Kammarkollegiet bör kompletteras med en tydlig flerårig redovisning av hur de utdelningsbara medlen utvecklas och disponeras.

Krav på auktoriserad eller godkänd revisor

Utredningen skall överväga behovet av ett krav att stödmottagarnas redovisningar för hur de beviljade medlen använts skall vara bestyrkta av en auktoriserad eller godkänd revisor. Utredningen skall också föreslå hur ett sådant krav bör utformas, om den anser att kravet bör införas.

Inget krav införs på att den ekonomiska redovisningen av stöd från arvsfonden skall vara bestyrkt av en auktoriserad eller godkänd revisor. Ett sådant krav är ovanligt för projektbidrag från staten eller andra stödgivare inom dessa områden. Inga problem har påtalats med den ekonomiska redovisningen av arvsfondsprojekt som skulle avhjälpas väsentligen genom ett generellt krav på ett externt bestyrkande av den ekonomiska redovisningen.

Istället bör Arvsfondsdelegationen och andra myndigheter som beslutar om stöd ur fonden ges rätt enligt förordning att begära från den som har tagit emot stöd ur Allmänna arvsfonden det underlag som behövs för granskning av deras redovisning. Liknande regler finns för statligt stöd.

Arvsfondsdelegationen bör undersöka om informationen till de förtroendevalda revisorerna om förutsättningarna för bestyrkande bör förbättras. Delegationen bör ta del av andra myndigheters erfarenheter och arbetssätt.

Reglering av praxis för lokalstödet

Utredaren skall överväga om och på vilket sätt regeringens och Arvsfondsdelegationens praxis om villkor för stödet till anläggningar och lokaler skall bli föremål för reglering

Nuvarande praxis om *återbetalning av lokalstödet* är rimlig i förhållande till författningsregler om återkrav av statligt stöd till investeringar.

Gällande praxis bör dock regleras i lag.

Den som beviljas stöd från arvsfonden till lokaler och anläggningar skall förbinda sig att under en tid av tio år använda den lokal eller anläggning som stödet avser för det ändamål och med de villkor som förutsattes när stödet beviljades. Om lokalen eller anläggningen får ändrad användning eller säljs inom tioårsperioden skall stödet återbetalas helt eller delvis. Som riktmärke bör gälla att det belopp som skall återbetalas minskas med tio procent för varje år som gått sedan stödet beviljades. Om det finns särskilda skäl kan stödmottagaren befrias från återbetalningsskyldigheten.

En möjlighet bör införas att söka om *medgivande* att ändra användningen av eller sälja en lokal. Arvsfondsdelegationen bör besluta i dessa ärenden.

Utredningens arbete

Utredningen har samrått med Kammarkollegiet och Arvsfondsdelegationens kansli med Ungdomsstyrelsen och andra berörda myndigheter och med organisationer som bedriver ideell verksamhet till förmån för fondens målgrupper. Utredningen har också haft kontakt med Riksrevisionsverket.

Viktiga källor för utredningens arbete har varit den granskning av Allmänna arvsfonden som gjorts av Riksdagens revisorer och de analyser och synpunkter som olika remissinstanser bidragit med under granskningen.

Konsekvenser av utredningens förslag

Utredningens förslag kan innebära en mindre ökning av kostnaderna för arvsfondsverksamheten hos Arvsfondsdelegationen (se avsnitt 4.5.3 och 7.5) och Kammarkollegiets fondbyrå (se avsnitt 4.4.2 och 6.5.3). I övrigt har förslagen inga samhälls-ekonomiska konsekvenser. Förslagen har inga konsekvenser för de områden som räknas upp i 15 § kommittéförordningen.

Författningsförslag

Utredningens föreslår ändringar i lagen (1994:243) om Allmänna arvsfonden och förordningen (1994:952) om Allmänna arvsfonden.

Författningsförslag

1 Förslag till lag om ändring i lagen (1994:243) om Allmänna arvsfonden

Härigenom föreskrivs i fråga om lagen (1994:243) om allmänna arvsfonden

dels att 11, 12 och 31 §§ skall ha följande lydelse,

dels att det skall införas två nya paragrafer, 10 a och 16 a §§ och en ny rubrik före 10 a § av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

Förbindelse vid stöd till lokaler och anläggningar

10 a §

Den som beviljas stöd från arvsfonden till lokaler och anläggningar skall förbinda sig att under en tid av tio år använda den lokal eller anläggning som stödet avser för det ändamål och med de villkor som förutsattes när stödet beviljades.

11 §

Den som beviljas stöd ur Allmänna arvsfonden skall föreläggas att inom viss tid efter mottagandet av medlen skriftligen redovisa hur medlen har använts.

På begäran av den myndighet till vilken redovisningen lämnats

skall den som har tagit emot stöd lämna det underlag som behövs för granskningen av redovisningen.

12 §

Stöd ur fonden skall betalas tillbaka

1. om stödet inte har förbrukats inom angiven tid eller för avsett ändamål,
2. om mottagaren inte inom föreskriven tid har lämnat redovisning enligt 11 §,
3. om mottagaren genom att lämna oriktiga uppgifter eller på annat sätt har förorsakat att stöd ur fonden har lämnats felaktigt eller med för högt belopp och mottagaren borde ha insett detta.

Stöd till lokaler eller anläggningar skall återbetalas helt eller delvis om lokalen eller anläggningen får ändrad användning eller säljs inom tioårsperioden utan Arvsfondsdelegationens medgivande.

16 a §

Kammarkollegiet skall varje år före februari månads utgång till regeringen lämna en årsredovisning för kapitalförvaltningen av Allmänna arvsfonden avseende det senast avslutade räkenskapsåret. Årsredovisningen skall upprättas enligt årsredovisningslagen (1995:1554). Riksrevisionen granskar årsredovisningen för kapitalförvaltningen av Allmänna arvsfonden.

31 §

Regeringen skall varje år före juni månads utgång lämna redovisning till riksdagen för *hur medel från* Allmänna arvsfonden

Regeringen skall varje år före juni månads utgång lämna redovisning till riksdagen för *hur* Allmänna arvsfonden *har för-*

fördelats under föregående *budgetår* samt ange den kommande inriktningen av stödet.

valtats och hur stöd från fonden har fördelats under föregående räkenskapsår samt ange den kommande inriktningen av stödet. Till redovisningen skall fogas en årsredovisning för kapitalförvaltningen av fonden.

Denna lag träder i kraft den

2 Förslag till förordning om ändring i förordningen (1994:952) om Allmänna arvsfonden

Härigenom föreskrivs i fråga om förordningen (1994:952) om Allmänna arvsfonden

dels att 3 och 4 c §§ skall ha följande lydelse,

dels att det skall införas en ny paragraf, 4 e § av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

3 §

Arvsfondsdelegationen skall till regeringen lämna över ärenden om stöd ur Allmänna arvsfonden,

a) om ärendet är av principiell betydelse eller annars av större vikt, eller

b) när delegationen anser att stöd bör lämnas i ärendet med mer än 300 000 kr, om inte regeringen i fråga om fördelning av stöd för ett särskilt ändamål har bestämt något annat.

b) när delegationen anser att stöd bör lämnas i ärendet med mer än en miljon kr om inte regeringen i fråga om fördelning av stöd för ett särskilt ändamål har bestämt något annat.

4 c §

Förordningen (2000:605) om årsredovisning och budgetunderlag skall inte tillämpas på Arvsfondsdelegationen.

Förordningen (2000:605) om årsredovisning och budgetunderlag skall inte tillämpas på Arvsfondsdelegationen.

Arvsfondsdelegationen skall varje år före februari månads utgång till regeringen lämna en verksamhetsberättelse med en samlad redovisning av myndigheters stödgivning från Allmänna arvsfonden avseende det senast avslutade räkenskapsåret.

4 e §
*Arvsfondsdelegationen beslutar
om åtgärder med anledning av
Riksrevisionens revisionsrapporter.*

Denna förordning träder i kraft den

1 Utredningens uppdrag och arbete

1.1 Direktiven

Utredningens uppdrag enligt regeringens direktiv (dir. 2000:91) kan sammanfattas i följande sex punkter.

- Att kartlägga och analysera de regler som gäller för Allmänna arvsfonden och Arvsfondsdelegationen, särskilt de regler som avser fondens och delegationens rättsliga ställning, redovisning och revision.
- Att med utgångspunkt i dessa analyser överväga alternativa modeller för fondens och delegationens verksamhet.
- Att överväga och föreslå metoder som kan påvisa långsiktiga effekter av projekt som genomförs med stöd ur Allmänna arvsfonden.
- Att överväga om regeringen bör avsätta medel, och i så fall hur stor del av de utdelningsbara medlen, för områden som är angelägna att utveckla.
- Att överväga behovet av och, om det behövs, föreslå hur ett krav på auktoriserad eller godkänd revisor skall utformas.
- Att överväga om och på vilket sätt praxis för stöd till lokaler skall bli föremål för reglering.

Utredningen anser sig också ha fått i uppdrag att utreda om Allmänna arvsfonden bör ingå i årsredovisningen för staten.

Uppdraget är en följd av regeringens beslut om normering av avgränsning och uppställningsformer som grund för Ekonomistyrningsverkets underlag till årsredovisningen för staten.

Regeringen har beslutat om tilläggsdirektiv (dir. 2001:89) som innebär förlängd tid för uppdraget. Enligt dessa direktiv skall arbetet slutredovisas senast den 31 januari 2002. Utredningens direktiv finns i bilaga 1 och dess tilläggsdirektiv i bilaga 2.

1.2 Utredningens tolkning av direktiven

Utredningen har kompletterat direktiven med ett par principiella ställningstaganden inför utredningsarbetet.

Utredningen anser att det ligger inom ramen för uppdraget om alternativa organisationsmodeller för arvsfondsverksamheten att pröva regeringens roll i beslut om stöd ur arvsfonden.

Utredningen har haft i uppdrag att överväga och föreslå metoder som kan påvisa långsiktiga effekter av projekt som genomförs med stöd ur Allmänna arvsfonden. Utredningen har efter samråd med ESV och Statskontoret valt att behandla arbetet med uppföljning och utvärdering av stöd från arvsfonden som en helhet. Utredningen har övervägt vilken inriktning detta arbete kan ha och när, var och hur effektutvärderingar kan passa in i det arbetet.

Det har inte ingått i utredningens uppdrag att göra någon bedömning av hur medel från Allmänna arvsfonden fördelas. Det har dock varit naturligt att beakta de synpunkter som kommit fram om stödbesluten vid bedömningen av olika organisationsmodeller.

Utredningen har inte heller haft i uppdrag att överväga om den nuvarande formen för den årliga redovisningen av verksamheten med Allmänna arvsfonden är ändamålsenlig. Utredningen har ändå känt sig oförhindrad att lämna synpunkter och förslag om hur innehållet i denna redovisning kan utvecklas.

1.3 Utredningens arbete

Utredningen påbörjade sitt arbete i början av 2001 och kom igång med full sekreterarkraft den 1 april 2001.

Företrädare för Socialdepartementet, Justitiedepartementet, Kammarkollegiet och Arvsfondsdelegationens kansli har från början deltagit som sakkunniga i utredningens arbete. Ett viktigt inslag i utredningens arbete har varit återkommande möten med dessa sakkunniga. Tio sådana möten har hållits.

Viktiga källor för utredningens arbete har varit den granskning av Allmänna arvsfonden som gjorts av Riksdagens revisorer (1999/2000:RR9, rapport 1999/2000:2) och de analyser och synpunkter som olika remissinstanser bidragit med under granskningen.

Utredaren har haft i uppdrag att samråda med Kammarkollegiet, andra berörda myndigheter samt med organisationer som bedriver

ideell verksamhet till förmån för fondens målgrupper, dvs. barn, ungdomar samt personer med funktionshinder.

Utredningsmannen och sekreteraren har haft möten på ledningsnivå med Kammarkollegiet och Ungdomsstyrelsen. Utredningens sekreterare har gjort särskilda besök på fondbyrån och arvsfunds-enheten på Kammarkollegiet. Utredningens sekreterare har vidare gjort särskilda besök på Arvsfundsdelegationens kanslier vid Socialdepartementet och Justitiedepartementet.

Utredningen har samrätt med Ekonomistyrningsverket (ESV), Kammarkollegiet, Riksdagens revisorer och Statskontoret. Samråd har också skett med Utredningen om regler för Riksrevisionen (Fi 2001:03). Utredningen har träffat Riksrevisionsverket (RRV) i början och i slutet av utredningsarbetet.

Utredningen har vidare samrätt med företrädare för organisationer som bedriver ideell verksamhet till förmån för fondens målgrupper. Som ett led i dessa samråd har ett möte hållits i Stockholm med företrädare för olika målgrupper. Sammanlagt har utredningen haft samråd med Handikappförbundens samarbetsorgan (HSO), De Handikappades Riksförbund (DHR), Svenska Handikappidrottsförbundet (SHIF), Synskadades Riksförbund (SRF), Riksförbundet för Social och Mental hälsa (RSMH), Röda Korsets Ungdomsförbund, Landsrådet för Sveriges Ungdomsorganisationer (LSU) och Stiftelsen Fryshuset.

Ett seminarium om metoder för uppföljning av effekter av stöd från arvsfonden hölls under november 2001. Företrädare för ESV, Statskontoret, Statens Kulturråd, Ungdomsstyrelsen, Arvsfundsdelegationen och målgruppsföreträdare deltog i seminariet. Slutsatserna från seminariet redovisas i kapitel 7.

1.4 Betänkandets disposition

I kapitel 1 redovisar utredningen sin tolkning av utredningsuppdraget och hur arbetet i utredningen bedrivits.

I kapitel 2 ges en beskrivning av tillkomsten av Allmänna arvsfonden och Arvsfundsdelegationen och av verksamheten med arvsfonden.

I kapitel 3 lämnas en mera utförlig redovisning av former för statlig verksamhet, av olika typer av myndigheter och av regler om ledning, styrning och revision av olika organ med förvaltningsuppgifter. Utredningen anser att detta är motiverat mot bakgrund av

Riksdagens revisorers påpekande att det är otillfredsställande att det råder oklarhet om arvsfondens och delegationens rättsliga ställning, redovisning och revision.

I kapitel 4 redovisas utredningens bedömningar om Allmänna arvsfondens och Arvsfondsdelegationens rättsliga ställning, redovisning och revision. Bedömningarna görs med utgångspunkt i dels de generella regler som redovisats i kapitel 3, dels tidigare diskussioner om fondens och delegationens rättsliga ställning, redovisning och revision, som sammanfattas i detta kapitel.

I kapitel 5 redovisas dels skälen till inrättande av Arvsfondsdelegationen, dels huvuddragen i olika organisationsmodeller som tidigare diskuterats för verksamheten med Allmänna arvsfonden.

I kapitel 6 görs en fördjupad analys av tre organisationsmodeller för arvsfondsverksamheten med utgångspunkt i de kriterier som anges i utredningens direktiv. Kapitlet avslutas med ett ställningsstagande för en av modellerna.

Frågor om uppföljning och utvärdering av stöd från Allmänna arvsfonden behandlas i kapitel 7.

I kapitel 8 behandlas redovisningen till riksdagen och frågan om avsättning av medel för områden som är angelägna att utveckla.

I kapitel 9 behandlas frågan om ett krav bör införas att redovisningar som lämnas för hur beviljade medel använts skall vara bestyrkta av en auktoriserad eller godkänd revisor.

Reglering av praxis för lokalstödet behandlas i kapitel 10.

I kapitel 11 återfinns kommentarer till utredningens författningsförslag.

1.5 Konsekvensanalyser

Utredningens förslag kan innebära en mindre ökning av kostnaderna för arvsfondsverksamheten hos Arvsfondsdelegationen (se avsnitt 4.4.2) och Kammarkollegiets fondbyrå (se avsnitt 6.5). I övrigt har förslagen inga samhällsekonomiska konsekvenser. Förslagen har inga konsekvenser för de områden som räknas upp i 15 § kommittéförordningen.

2 Allmänna arvsfonden och Arvsfondsdelegationen

2.1 Inledning

Allmänna arvsfonden bildades av riksdagen år 1928. Fondens ändamål är att främja verksamhet av ideell karaktär till förmån för barn, ungdomar samt personer med funktionshinder. Verksamheten regleras i lagen (1994:243) om Allmänna arvsfonden (arvsfonds-lagen) och förordningen (1994:952) om Allmänna arvsfonden (arvsfonds-förordningen).

Arvsfonden förvaltas av Kammarkollegiet, som också har vissa myndighetsuppgifter för fonden. Beslut om stöd ur fonden fattas normalt av Arvsfondsdelegationen. Den övergripande beslutande-rätten i ärenden som rör arvsfonden har dock regeringen. Ärenden om stöd ur Allmänna arvsfonden handläggs av Arvsfondsdelegationens kansli, som organisatoriskt är placerat inom Socialdepartementet respektive Justitiedepartementet. Även andra myndigheter, framförallt Ungdomsstyrelsen, har av regeringen fått i uppdrag att besluta om fördelning av vissa medel ur fonden.

Samtliga kostnader för myndigheters arbete med Allmänna arvsfonden, betalas ur fonden.

2.2 Allmänna arvsfonden

Allmänna arvsfonden kom till genom ett beslut av 1928 års riksdag i samband med att kusiner och avlägsnare släktingar uteslöts från arvsrätt. Begränsningen av arvsrätten medförde en betydande utvidgning av det allmännas arvsrätt. Frågan om användningen av det allmännas arv fick därigenom större betydelse.

Utgångspunkten för det allmännas arvsrätt blev att kvarlåtenskap som inflyter till det allmänna på grund av att arvsberättigade släktingar saknas skulle tillfalla en fond, Allmänna arvsfonden. Medlen skulle inte flyta in bland statens övriga inkomster,

eftersom begränsningen i arvsrätten inte borde ske i syfte att bereda staten inkomster för att täcka löpande utgifter.

Av arvsfondslagen framgår bl.a. att arvsfonden består av egendom som tillfallit fonden genom arv, gåva, testamente, förmåns- tagarförordnande i försäkringsavtal eller genom domstolsbeslut.

Stöd ur Allmänna arvsfonden skall enligt 5–7 §§ arvsfondslagen främja verksamhet av ideell karaktär till förmån för de tre målgrupperna, barn, ungdomar och personer med funktionshinder.

Den verksamhet som beviljas stöd skall i först hand vara nyskapande och utvecklande och kunna särskiljas från en organisations reguljära verksamhet. Stöd får också lämnas till anläggningar, lokaler och utrustning, om det bedöms som särskilt angeläget. Stöd får lämnas till organisationer som bedriver ideell verksamhet. Stöd till nyskapande och utvecklande verksamhet får även lämnas till en offentlig huvudman, om det finns särskilda skäl.

Fondens ändamål avsåg ursprungligen främjande av barns och ungdomars vård och fostran, men år 1969 utvidgades ändamålet till att också avse omsorg om handikappade.

År 1991 tillkallades en särskild utredare för att göra en översyn av Allmänna arvsfondens ändamålsbestämmelse m.m. Bakgrunden var ett uttalande av socialutskottet att en översyn borde göras av arvsfondens ändamålsbestämmelse (bet. 1989/90:SoU29, rskr. 989/90:318.) Utredaren lämnade i november 1992 betänkandet Allmänna arvsfonden (SOU 1992:120), vilket låg till grund för en helt ny arvsfondslag, lagen (1994:243) om Allmänna arvsfonden, och bildandet av Arvsfondsdelegationen.

En tiondel av de medel som tillfallit arvsfonden under ett år läggs till fonden. Återstoden får tillsammans med direktavkastningen delas ut. Fondens bokförda värde uppgick den 31 december 2001 till ca 1 096 miljoner kr och marknadsvärdet till ca 3 359 miljoner kr. För budgetåret 2002 finns det ca 257 miljoner kr att dela ut. Under 2001 kom det in drygt 199 miljoner kr netto till arvsfonden.

Enligt regeringsbeslut (Socialdepartementet regeringsbeslut 35 1991-06-20) skall 25 procent av de utdelningsbara medlen fördelas till ungdomsprojekt, medan återstoden skall fördelas till projekt för barn samt personer med funktionshinder.

2.3 Kammarkollegiets uppgifter med Allmänna arvsfonden

Kammarkollegiet företräder arvsfondens intressen, för talan och svarar i mål och ärenden som rör fonden. Kollegiet bevakar också att dödsbon som fonden har del i avvecklas på ett riktigt sätt. Kammarkollegiet beslutar om viss egendom skall tas emot av Allmänna arvsfonden och om återbetalning av stöd från arvsfonden. Kammarkollegiet förvaltar Allmänna arvsfondens medel som en särskild fond, skild från statskapitalet.

2.3.1 Arvsfondsenhetens arbete

Om det då ett dödsfall inträffar inte finns någon annan arvinge än Allmänna arvsfonden eller om arvsfonden är universell testamentstagare skall den som har boet i sin vård anmäla förhållandet till Kammarkollegiet. Kollegiet (arvsfondsenheten) utser därefter en god man med uppgift att avveckla dödsboet samt företräda arvsfonden vid boutredningen. Kammarkollegiet övervakar att den gode mannen behörigen fullgör sina skyldigheter. När boutredningen är klar redovisar den gode mannen sin förvaltning till Kammarkollegiet och betalar in de medel som finns kvar till fonden. Medlen tas upp i fondens redovisning vid den tidpunkt de betalas in. En strävan är att dödsbona skall avvecklas så snabbt som möjligt så att likvida medel kommer arvsfonden till godo och kan delas ut för dess ändamål.

Till Kammarkollegiet kommer årligen in ca 1 800 ärenden som rör Allmänna arvsfonden. Drygt två tredjedelar av dessa utgörs av s.k. testamentsärenden. Ett testamentsärende är en begäran om att kollegiet skall godkänna ett testamente till förmån för någon annan än fonden. Kammarkollegiet godkänner också de flesta av testamentena. Under budgetåret 2001 kom det in 534 ärenden till kollegiet där dödsboets egendom helt eller delvis skulle avvecklas för arvsfondens räkning.

I vissa fall får arv eller försäkringsbelopp som arvsfonden erhållit avstås till någon annan. Det får ske om det med hänsyn till uttalanden av arvlätaren eller till andra särskilda omständigheter kan anses stämma överens med arvlätarens yttersta vilja. Arv eller försäkringsbelopp får också avstås till arvlätarens släkting eller någon annan person som har stått arvlätaren nära, om det kan anses

skäligt. Vidare får arv som utgörs av egendom, vilken är av väsentlig betydelse från kulturhistorisk synpunkt eller från natur- eller kulturvårdssynpunkt, avstås till juridisk person som har särskilda förutsättningar att ta hand om egendomen på lämpligt sätt. Om det finns särskilda skäl får samtidigt till den som tar emot egendomen ett belopp av det arv, som tillfallit fonden, avstås för sådana omedelbara åtgärder som är nödvändiga för att bevara egendomen.

Kammarkollegiet beslutar om avstående från arv eller försäkringsbelopp när värdet av den egendom som ansökan avser inte överstiger 2 miljoner kr enligt bouppteckningen. I övrigt beslutar regeringen om avstående. Under budgetåret 2000 kom det till kollegiet in 70 ansökningar om avstående från arv eller försäkringsbelopp och beslut om avstående fattades till ett bouppteckningsvärde av knappt 10 miljoner kr.

2.3.2 Fondbyråns arbete

Kammarkollegiet sköter genom sin fondbyrå den ekonomiska förvaltningen av ett antal stiftelser och fonder, bl.a. Allmänna arvsfonden. Antalet stiftelser och fonder som förvaltades av kollegiet var vid utgången av år 2001 ca 400. Marknadsvärdet av de förvaltade tillgångarna uppgick till ca 15 miljarder kr.

Omkring hälften av tillgångarna, inklusive Allmänna arvsfonden, förvaltas i ett aktiekonsortium och ett räntekonsortium. Tillgångarna i respektive konsortium ägs gemensamt av stiftelserna/fonderna, vilka genom köp av andelar har placerat kapital i konsortiet. Andelarna är lika stora och medför lika rätt till den egendom som ingår. Andelsvärdet fastställs utifrån aktuell marknadsvärdering av tillgångarna i respektive konsortium. Konsortierna är uppbyggda efter förebild av värdepappersfonder, men omfattas inte av lagen (1990:1114) om värdepappersfonder.

För fondmedel som förvaltas av Kammarkollegiet, och inte utgör stiftelser, gäller förordningen (1987:778) om placering av fondmedel under Kammarkollegiets förvaltning. Förordningen gäller även för förvaltning av Allmänna arvsfonden. Förordningen ligger till grund för bestämmelserna för Kammarkollegiets aktiekonsortium och räntekonsortium, och därmed kan arvsfondens tillgångar placeras i konsortierna.

Enligt förordningen får aktier och därmed jämställda placeringar utgöra högst 60 procent av de förvaltade tillgångarnas bokförda

värde, vilket i princip är anskaffningsvärdet. Vidare gäller enligt förordningen att aktier och därmed jämställda placeringar till högst 10 procent av sitt marknadsvärde vid förvärvet får utgöras av placeringar i samma bolag. Dessutom får placeringar i aktier ske till högst 5 procent av röstvärdet i ett och samma bolag.

För både aktiekonsortiet och räntekonsortiet hos Kammarkollegiet är det konkreta målet att över en femårsperiod överträffa fastställda jämförelseindex.

Under den senaste femårsperioden var aktiekonsortiets årliga totalavkastning i genomsnitt 15,8 procent jämfört med index 11,6 procent. Under samma tid var räntekonsortiets årliga totalavkastning i genomsnitt 6,0 procent jämfört med index 5,2 procent.

Kollegiets förvaltning av Allmänna arvsfonden sker i syfte att tillgodose såväl behovet av en god direktavkastning som önskemålet om värdebeständighet.

Kammarkollegiet bestämmer enligt 8 § i sin instruktion (1994:634) avgiften för sin kapitalförvaltning. Avgiften får dock bestämmas till högst 0,5 procent årligen, beräknat efter marknadsvärdet på tillgångarna. Avgiften för Allmänna arvsfonden är 0,1 procent på ett treårsgenomsnitt av marknadsvärdet.

Kollegiet betalar ut beviljat stöd ur arvsfonden efter rekvisition.

Ärenden om återbetalning av beviljat stöd enligt 13 § arvsfondslagen handläggs på fondbyrån.

2.4 Fördelning av stöd ur Allmänna arvsfonden

Regeringen eller, efter regeringens bemyndigande, Arvsfondsdelegationen eller annan myndighet, beslutar om fördelningen av stöd ur Allmänna arvsfonden.

Regeringen fattar årligen beslut om de övergripande principerna för fördelningen av medel ur Allmänna arvsfonden, se vidare 2.5. Ansökningar om stöd ställs dock till Arvsfondsdelegationen, eller den myndighet som handlägger ifrågavarande ärenden om stöd ur arvsfonden. Arvsfondsdelegationen överlämnar till regeringen beslut i ärenden av principiell betydelse, eller som annars är av större vikt liksom ärenden om stöd som rör betydande belopp. Betydande belopp är om stödet bedöms överstiga 300 000 kr. I vissa s.k. flerårsprojekt anges dock i regeringsbesluten att Arvsfondsdelegationen under de kommande åren även kan besluta om stöd upp till 500 000 kr.

Arvsfondsdelegationens arbetsuppgifter regleras i arvsfondsförordningen. Delegationen skall, förutom att fördela stöd ur fonden, följa upp projekt som beviljats stöd samt informera allmänheten om fondens ändamål och användningsområde.

Stöd ur Allmänna arvsfonden utgår huvudsakligen till föreningar och andra ideella organisationer. Offentlig huvudman, t.ex. kommuner och landsting, kan beviljas stöd bara om det finns särskilda skäl. Följande vägledande principer för stöd ur Allmänna arvsfonden till offentlig huvudman beslutades av Arvsfondsdelegationen den 20 april 1995:

- projektet skall bedrivas i nära samarbete med ideell organisation
- särskilt höga krav skall ställas på att projektet är nyskapande och utvecklande
- stödet får inte innebära att kostnader för offentlig verksamhet överförs till Allmänna arvsfonden
- sökande huvudman skall bidra med en icke oväsentlig del av kostnaderna för projektet.

2.4.1 Bildande av Arvsfondsdelegationen

Fram till år 1969 var regeringen enda beslutande organ i frågor om stöd ur Allmänna arvsfonden. Genom en lagändring öppnades dock möjlighet för regeringen att i vissa fall delegera beslutanderätten till en underordnad myndighet. Detta utnyttjades också under 1980-talet då beslutanderätten om stöd delegerades till bl.a. Barn- och ungdomsdelegationen, som formellt sett var en kommitté. År 1987 beslutade regeringen att Barn- och ungdomsdelegationen årligen skulle anvisas medel ur Allmänna arvsfonden för utdelning till stöd för fostran av ungdom.

I samband med den nya arvsfondslagen år 1994 framkom dock att även om den övergripande och policybetonade beslutanderätten borde ligga kvar hos regeringen, så fanns det skäl att delegera arvsfondsärenden som typiskt sett inte krävde ställningstaganden från regeringen. Det gällde t.ex. alla detaljärenden där det bildats en praxis. Regeringen skulle därmed kunna avlastas mer än 1 000 löpande ärenden per år. Eftersom en mer allmän decentralisering av beslutanderätten skulle kunna skapa oenhetlighet vid prövningen av arvsfondsärenden och försvåra möjligheterna till uppföljning och erfarenhetspridning, skapades en ny myndighet, Arvsfonds-

delegationen, som fick till huvudsaklig uppgift att fördela medel ur Allmänna arvsfonden. Arvsfondsdelegationen placerades som en egen myndighet under Socialdepartementet.

Orsaken till att Arvsfondsdelegationen placerades inom Regeringskansliet var att den delegering som trots allt förekommit tidigare fungerat tillfredsställande, eftersom delegationen skett till ett organ som varit nära knutet till Regeringskansliet. Om beslutande-myndigheten inte var knuten till regeringen skulle man dessutom gå miste om den dialog mellan Regeringskansliet och berörda samhällssektorer som ansågs viktig i sammanhanget (prop. 1993/94:124 s. 24). Även möjligheterna till förnyelse och utveckling av den reguljära politiken skulle minska.

2.4.2 Arvsfondsdelegationens organisation

Arvsfondsdelegationen består av sju personer utsedda av regeringen. Ordförande är en av statssekreterarna på Socialdepartementet och vice ordförande är statssekreteraren hos det statsråd som svarar för ungdomsfrågor. Övriga ledamöter är tjänstemän inom respektive departement.

Ett kansli är knutet till Socialdepartementet för beredning av ärenden som rör verksamhet till förmån för barn under 12 år samt personer med funktionshinder. Ett kansli är knutet till Justitiedepartementet för beredning av ärenden som rör verksamhet till förmån för ungdomar i åldern 12–25 år. För beredning av ärenden har tjänstemän inom berörda departement förordnats att biträda delegationen. De båda kansliernas beredning av stödärenden kan medföra omfattande kontakter med berörda sakenheter inom i första hand social- och justitiedepartementen. Här kan delegationen sägas dra nytta av de sedvanliga beredningsrutinerna hos sin värdmyndighet.

Redovisningen av använda medel sker, även vad gäller regeringsbeslut, till delegationen. Ärenden som rör Allmänna arvsfonden registreras i Arvsfondsdelegationens projektdatabas. Diariet är placerat inom Arvsfondsdelegationens kansli i Socialdepartementet.

Arvsfondsdelegationen ger sedan år 2000 ut en egen årsbok med en projektkatalog som tar upp samtliga projekt som under året fått stöd genom beslut av regeringen eller delegationen. En webbplats med information om stödgivningen m.m. finns också

(www.arvsfonden.nu). Information om stödet från arvsfonden sprids också på årliga arvsfunds dagar som delegationen svarar för.

2.5 Regeringens redovisning till riksdagen

Riksdagen beslutade hösten 1989 att den regelbundet skulle få en samlad redovisning av hur Allmänna arvsfondens medel används (Motion 1988/89:Fi402, bet. 1989/90:SoU3, rskr.1989/90:14). Riksdagen hade vid ett flertal tillfällen funnit anledning att göra uttalanden om regeringens tillämpning av arvsfondens ändamålsbestämmelse, vilket stärkte riksdagens uppfattning om behovet av en samlad redovisning.

Av socialutskottets uttalande hösten 1991 (bet. 1991/92:SoU13) framgick att redovisningen till riksdagen skulle innehålla både en analytisk redogörelse för medelstildelningen och en detaljerad sammanställning över beviljade ansökningar. Vidare skulle den kommande inriktningen av stödet redovisas. I denna del har regeringen valt att redovisa dels vissa allmänna riktlinjer för det framtida stödet, dels vissa områden eller frågor som skall vara särskilt prioriterade under det kommande budgetåret.

I den utredning som föregick den nya arvsfondslagen ansåg man att allmänheten borde få en upplysning om var den kan få information om hur arvsfondens medel använts. I arvsfondslagen kom därför regeringens redovisningsskyldighet till riksdagen att regleras.

De skrivelser som överlämnas om Allmänna arvsfonden från regeringen till riksdagen behandlas av socialutskottet. Den senaste redovisningen till riksdagen överlämnades i mars 2001 (skr. 2000/01:125) och behandlades av utskottet i betänkande 2000/01:SoU15 Redovisning av fördelningen av medel från Allmänna arvsfonden under budgetåret 2000.

2.6 Kostnader för verksamheten med Allmänna arvsfonden

Kostnader för fördelning av stöd ur Allmänna arvsfonden skall enligt 29 § arvsfondslagen betalas ur fonden enligt de grunder som regeringen bestämmer. Kammarkollegiets kostnader för att förvalta

och företräda fonden skall enligt 30 § arvsfonslagen betalas ur fonden enligt de grunder som regeringen bestämmer.

De kostnader avseende budgetåren 1997–2000 som redovisas i regeringens skrivelse till riksdagen återges i tabell 2.1.

Tabell 2.1 Kostnader för arvsfonden 1997–2000, mnkr

	2000	1999	1998	1997
<i>Kammarkollegiet</i>				
- Dödsboavveckling	7,0	6,7	6,7	6,2
- Fondförvaltning	2,3	2,8	1,7	1,5
- Utbetalning av beviljat stöd	0,2	0,3	0,4	0,4
<i>Regeringskansliet/Arvsfondsdelegationen</i>				
- Handläggning av ärenden, informationsinsatser m.m.	4,9	4,1	2,6	5,4
<i>Totalt</i>	<i>14,4</i>	<i>13,9</i>	<i>11,4</i>	<i>13,5</i>

Källa: Skr 1997/98:125, 1998/99:125, 1999/2000:125 och 2000/01:125. Bearbetade uppgifter.

Utöver de redovisade kostnaderna enligt tabellen har Arvsfondsdelegationen kostnader om knappt 500 000 kr årligen för information, utbildning m.m.

Vidare redovisas inte andra myndigheters kostnader för handläggning, information, uppföljning, utvärdering och erfarenhetsåterföring av stödet från arvsfonden. Det handlar om medel som enligt regeringsbeslut om särskilda satsningar får användas till dessa ändamål. I regeringsbesluten anges att högst en viss andel (ofta 10 procent) av satsningen får användas till ändamålen. Under år 2000 använde t.ex. Ungdomsstyrelsen 3,9 miljoner kr av medel från arvsfonden till dessa ändamål. Folkhälsoinstitutet fick 1999 i uppdrag att genomföra två satsningar om totalt 15 miljoner kr. Av dessa medel fick högst 1,3 miljoner kr användas till handläggning, uppföljning, utvärdering och information.

På Kammarkollegiets arvsfondsenshet finns omkring 9,5 årsarbetskrafter. Allmänna arvsfonden tar även i anspråk resurser på kollegiets fondbyrå.

I Regeringskansliet (Socialdepartementet och Justitiedepartementet) arbetar drygt 7 årsarbetskrafter direkt med arvsfondsärenden.

2.7 Internationella jämförelser

Konstruktionen med en allmän arvsfond är enligt Riksdagens revisorers granskning mycket ovanlig. Det enda land vid sidan av Sverige som har en arvsfond är Island. Den isländska arvsfonden kom till efter svenskt mönster år 1952. Till skillnad från den svenska arvsfonden består den isländska även av all arvsskatt, och medlen används via de handikappades investeringsfond uteslutande för uppförande och restaurering av institutionsbyggnader för de handikappades räkning.

I flera andra länder går kvarlätenskap in i den allmänna statsbudgeten. Det skall dock hållas i åtanke att dessa länder ofta har en längre gående arvsrätt, som bl.a. innebär att även kusiner ärver. I några länder går kvarlätenskapen visserligen in i statsbudgeten, men staten har möjlighet att avstå från arv i likhet med svenska förhållanden. Så är fallet i t.ex. Danmark, Finland och Norge.

3 Allmänt om rättslig ställning, redovisning och revision

Utredningen ger i detta kapitel en relativt utförlig beskrivning av regler som rör rättslig ställning, redovisning och revision av olika organ med förvaltningsuppgifter. Kapitlet utgör därmed en bakgrund till diskussionen i nästa kapitel om Allmänna arvsfondens och Arvsfondsdelegationens rättsliga ställning, redovisning och revision.

3.1 Former för statlig verksamhet

Statlig verksamhet bör enligt olika beslut om verksamhetsformer i staten, senast i samband med beslut om prop. 1997/98:136 Statlig förvaltning i medborgarnas tjänst, i huvudsak bedrivas i myndighetsform.

Myndighetsformen anses ha klara fördelar för statlig verksamhet. Det gäller bl.a. att generella förvaltningsregler och principer kan tillämpas och att kraven på offentlighet och insyn och på tydliga ansvarskedjor tillgodoses. Myndighetsformen anses också ge goda möjligheter att anpassa styrning och organisation till de olika förutsättningarna för statlig verksamhet.

I prop. 1995/96:61 Former för verksamhet som är beroende av statligt stöd föreslår regeringen att formerna aktiebolag och ideell förening, och inte stiftelseformen, främst används när en privaträttslig form krävs för statlig verksamhet som är beroende av återkommande tilldelning av anslagsmedel. Nya s.k. anslagsstiftelser, dvs. stiftelser som är beroende av löpande medelstillskott utifrån, bör inte längre bildas och de som redan finns bör om möjligt omvandlas.

3.2 Myndigheter

3.2.1 Vad som konstituerar en myndighet

Med myndighet brukar menas ett statligt eller kommunalt organ som fullgör offentligrättsliga uppgifter och som en offentligrättslig författning – en lag eller förordning – skapat för detta ändamål.

Regeringsformen (RF) skiljer mellan två typer av offentliga organ: de beslutande församlingarna (riksdagen, kommunfullmäktige, landstingsfullmäktige) och myndigheter (regeringen, domstolarna och förvaltningsmyndigheterna). RF förutsätter att det finns statliga och kommunala förvaltningsmyndigheter. De allra flesta statliga förvaltningsmyndigheter lyder under regeringen; ett fåtal, t.ex. JO, lyder under riksdagen. Framställningen i detta avsnitt inriktas på förvaltningsmyndigheter som lyder under regeringen.

En statlig förvaltningsmyndighet är ingen självständig juridisk person utan en organisatorisk del av ett enda rättssubjekt, nämligen staten. Statens egenskap av juridisk person framträder främst i sådana sammanhang där staten uppträder som privaträttsligt subjekt, t.ex. som ägare av fastigheter, som avtalspart och som part inför allmän domstol. Staten som privaträttsligt subjekt kan representeras av olika myndigheter. T.ex. föreskriver 2 § verksförordningen (1995:1322) att en myndighet inom sitt ansvarsområde företräder staten vid domstol. Statliga myndigheter är upphandlingsenheter enligt lagen (1992:1528) om offentlig upphandling.

För att en organisatorisk enhet inom den offentliga förvaltningen skall vara en myndighet anses att det bör krävas att den kan fatta självständiga beslut med verkan utanför den egna organisationen, dvs. att den har en egen kompetens. Annars får enheten ses som en enhet, avdelning m.m. inom den egna organisationen. En organisatorisk enhet kan vid handläggning av ett visst ärende anses som myndighet och vid handläggning av ett annat ärende enbart som beredningsorgan.

I Statsrådsberedningens PM 1994:5 "Tillsättande av kommittéer, råd, delegationer, arbetsgrupper m.m." sägs följande om ett organs ställning som myndighet.

Att ett organ har ställning som myndighet innebär inte alltid att organet behöver ha en organisation och verksamhetsform som svarar mot den som beskrivs i sedvanliga myndighetsinstruktioner. Vad som är av betydelse är om organet avses att självt vara bärare av skyldigheter och befogenheter och därför uppträda i eget namn. Om ett sådant organ tillskapas i offentligrättslig ordning, får det ställning

som myndighet. Arbetsgrupper inom departementen och referensgrupper till kommittéer har dock inte ställning som myndighet. (s. 3)

3.2.2 Hur skapas förvaltningsmyndigheter?

Rollfördelningen mellan riksdagen och regeringen vad gäller förvaltningens organisation (prop. 1986/87:99 om ledning av den statliga förvaltningen, s. 20) innebär att riksdagens beslut koncentreras till frågor om förvaltningens struktur, inkl. beslut om att tillskapa, avveckla eller slå samman myndigheter. Ansvarsfördelningen innebär att riksdagen i praktiken avstår från detaljbeslut om förvaltningens organisation och styrningen av den (Statskontoret, Staten i Omvandling 1998).

En förvaltningsmyndighet skapas i regel genom att regeringen sedan riksdagen anslagit erforderliga medel, utfärdar en instruktion för myndigheten i fråga med bestämmelser om myndighetens organisation m.m. och utser i vart fall myndighetens ledande befattningshavare. Det förekommer också att riksdagen genom lag själv inrättar en myndighet (SOU 1994:147 Former för statlig verksamhet, Statskontoret En förvaltningsrättslig översikt 1996:25).

3.2.3 Vilka typer av myndigheter finns?

Det finns olika sätt att dela in förvaltningsmyndigheter t.ex. efter storlek, förvaltningsnivå, verksamhetstyp och finansieringsform.

Centrala förvaltningsmyndigheter delas ofta in i tre grupper: centrala ämbetsverk (ca 100), affärsverken (Luftfartsverket, Sjöfartsverket och Svenska Kraftnät) och ca 150 mindre nämndmyndigheter (råd, delegationer, kommissioner, nämnder, beredningar).

Nämndmyndigheter kännetecknas främst av ett begränsat och avgränsat ansvarsområde, organisationens ringa storlek och – framför allt – av behovet av en kollektiv beslutsform. Nämndmyndigheterna har inrättats för en rad olika uppgifter. Det finns normeringsmyndigheter, tillsyns- och rådgivningsmyndigheter, beredskapsmyndigheter, fondförvaltande myndigheter, myndigheter som betalar ut bidrag eller ersättningar enligt olika lagar, näringsfrämjande myndigheter, kulturinstitutioner och stöd- och samordningsorgan. Några myndigheter har domstolsliknande

karaktär. Nämndmyndigheter lokaliseras ofta tillsammans med värmyndigheter som kan ge bl.a. administrativt stöd. Till de största värmyndigheterna hör Regeringskansliet och Kammarkollegiet.

Statskontoret utredde 1997 på regeringsuppdrag nämndmyndigheternas organisation. Enligt Statskontorets avrapportering (Statens nämndmyndigheter 1997:7A och 7B) fanns cirka 150 nämndmyndigheter, varav 90 saknade egna kansliresurser, medan 60 hade egna anslag och egna kanslier. Utöver nämndmyndigheterna fanns ca 160 offentliga kommittéer i anslutning till Regeringskansliet.

Arvsfondsdelegationen betecknades i Statskontorets studie som en nämndmyndighet som bildats som fristående beredningsorgan till regeringen.

3.2.4 Hur styrs, regleras och leds förvaltningsmyndigheterna?

Instruktion och verksförordning

De centrala myndigheternas uppgifter, ledningsform och arbetssätt regleras genom instruktioner som utfärdas av regeringen; instruktionen kan ingå som en del i en förordning som beslutas av regeringen.

Myndighetens instruktion kompletteras i regel med vissa av de gemensamma bestämmelserna i verksförordningen. Verksförordningen gäller för myndigheter under regeringen. Dess huvudsyfte är att klargöra besluts- och ansvarsförhållanden i myndigheter. Förordningen är dispositiv i den meningen att den tillämpas i den omfattning som regeringen föreskriver i myndighetens instruktion eller i någon annan förordning.

Övriga styrformer

Förutom regler i instruktionen, verksförordningen och andra förordningar styr regeringen myndigheter med i huvudsak följande medel:

- Vägledande uttalanden i budgetpropositioner, andra propositioner m.m.

- Regleringsbrev, som avser en mer kortsiktig styrning än instruktionen
- Särskilda beslut, direktiv och uppdrag
- Utnämning av chefer och utseende av styrelser
- Kontroller genom revisioner, uppföljningar och särskilda utvärderingar
- Dialoger med myndighetsledning
- Rapporterings- och utredningskrav på myndigheterna samt
- Verksamhetsform.

Resultatstyrning av förvaltningsmyndigheter

Under 1990-talet byggdes ett sammanhållet system med resultatstyrning av statsförvaltningen ut efter en försöksvis start några år tidigare. Viktiga befogenheter att bestämma över sina resurser har delegerats till myndigheterna, som därmed fått stor handlingsfrihet att välja olika sätt att uppnå förväntade resultat. Samtidigt har regeringen fått nya instrument – t.ex. verksamhetsstyrning genom regleringsbrev och årsredovisning – att följa och kontrollera vilka resultat myndigheterna uppnår. Denna delegering till myndigheterna har förstärkts av att löpande ärendehantering har fortsatt att flyttas ut från Regeringskansliet.

Enligt prop. 1997/98; 136 Statlig förvaltning i Medborgarnas tjänst (avsnitt 7.2) bör resultatstyrningen utvecklas och även i fortsättningen vara ett av regeringens främsta redskap för att få en effektiv förvaltning som arbetar i enlighet med de politiska målen och prioriteringarna. Centrala punkter i utvecklingen är fortsatt verksamhetsanpassning, starkare politiskt engagemang i styrningen, fokus på Regeringskansliets arbetsformer och förbättrad resultatinformation till riksdagen. Verksamhetsanpassningen av resultatstyrningen innebär att mål och återrapportering utformas med ökad hänsyn till arten av en myndighets verksamhet.

Resultatstyrningen skall underlätta för regeringen att redovisa för riksdagen vilka statliga insatser som genomförts, varför de genomförts och med vilka resultat i förhållande till de politiskt beslutade målen.

Förvaltningsmyndigheters ledning

Det är regeringen, som utan hörande av riksdagen, avgör vilken ledningsform som skall tillämpas i myndigheterna (prop. 1997/98:136 Statlig förvaltning i Medborgarnas tjänst, avsnitt 7.4).

I princip finns tre former för ledningen av de centrala förvaltningsmyndigheterna:

1. *Traditionell styrelse*: Myndigheter skall normalt ledas av en chef med ansvar inför regeringen. Chefen skall vid sin sida ha en styrelse med rådgivande funktion och med beslutsrätt i vissa ärenden. Myndighetschefen är normalt ordförande i styrelsen. Såväl myndighetschefen som styrelsens ledamöter utses av regeringen. Det är denna ledningsform som verksförordningens regler om ledning och styrning av myndigheter ger uttryck för, se nedan.
2. *Styrelse med fullt ansvar*: Styrelsen utgör myndighetens ledning som inför regeringen helt och hållet ansvarar för verksamheten enligt de mål som har satts upp. Myndighetschefens uppgift blir att svara för den löpande verksamheten enligt styrelsens direktiv och riktlinjer. Formen tillämpas främst för myndigheter som arbetar under affärsverksliknande förhållanden eller har en verksamhet som innebär stort finansiellt och självständigt ansvar.
3. *Enrådighetsverk*: I dessa verk är det myndighetschefen ensam, dvs. utan styrelse, som leder myndigheten och fattar beslut. Enrådighetsverk har ett rådgivande organ med av regeringen tillsatta ledamöter. Formen används i begränsad omfattning och anses lämplig där det finns behov av en mer direkt och tydlig styrning av myndigheten och där politiska beslut måste genomföras utan fördröjning.

Verksförordningens regler om ledningen och dess ansvar

Myndigheter skall enligt verksförordningen (1995:1322) ledas av en chef (3 §) med ansvar för verksamheten (6 §) och ha en styrelse (4 §). Regeringen utser myndighetens chef (32 §) och ordföranden och övriga ledamöter i styrelsen (33 §). Myndighetens styrelse skall biträda myndighetens chef och föreslå denne de åtgärder som

styrelsen finner motiverade (12 §). Styrelsen skall vidare besluta om

- 1) myndighetens årsredovisning, delårsrapport och budgetunderlag,
- 2) åtgärder med anledning av Riksrevisionsverkets revisionsrapporter och den redovisning som myndigheten skall lämna till regeringen enligt 15 §,
- 3) revisionsplan och åtgärder med anledning av redovisning enligt 6 § förordningen (1995:686) om intern revision vid statliga myndigheter m.fl.,
- 4) sådana föreskrifter som riktar sig till enskilda, kommuner eller landsting (13 §).

Enligt 10 § skall myndighetens chef hålla styrelsen eller insynsrådet informerat om verksamheten.

Ärenden som inte skall beslutas av styrelsen eller personalansvarsnämnden beslutas av myndighetens chef. Myndighetschefens beslutanderätt kan endast delegeras till någon annan tjänsteman (21 §). Det innebär att myndigheten inte själv kan inrätta en delegation eller råd med beslutanderätt i myndighetens ärenden.

3.2.5 Beslutsdelegationer vid myndigheter

Regeringen kan inrätta särskilda nämnder eller delegationer vid myndigheterna för beslut i avgränsade frågor eller speciella ärenden. I vissa fall har myndighetens styrelse getts dessa beslutsbefogenheter.

Statskontoret redovisar i sin studie Statens nämndmyndigheter ett antal förutsättningar för att tillämpa modellen med beslutsdelegationer.

Myndighetens chef eller någon denne utser bör vara ordförande i beslutsdelegationen. Delegationens uppgift skall vara förenlig med myndighetens öriga uppgifter. Beslutsfunktionens verksamhet skall omfattas av en eventuell intern revision vid myndigheten. Myndigheten skall svara för samtliga kanslifunktioner och disponera eventuella sakanslag. Extern kommunikation skall ske i myndighetens namn. Delegationens årsredovisning och delårsredovisning skall hanteras inom myndighetens dokument. Vidare bör delegationens beslutsfunktion endast avse beslut i enskilda ärenden som avser

myndighetsutövning. Beslut bör inte fattas om t.ex. anställningar, administrativa ärenden, eller strategi, inriktning och policy m.m. för myndighetens verksamhet. Myndighetens ledning och styrelse bör fatta beslut om budgetunderlag och årsredovisning.

3.2.6 Särskilt om nämndmyndigheters roll och reglering

De nuvarande principerna för styrning och ledning av förvaltningsmyndigheterna har lagts fast i ett antal beslut sedan Verksledningspropositionen (1986/87:99). De s.k. nämndmyndigheterna omfattas dock oftast inte eller endast i liten omfattning av de generella principerna och reglerna om myndigheters ledning och om resultatstyrning.

Nämndmyndigheters ledningsstruktur

Nämnderna är i de flesta fall att betrakta som styrelser med fullt ansvar (Statskontoret, 2000:47 Översyn av verksförordningen).

Nämndmyndigheternas ledning består av en av regeringen tillsatt nämnd eller ett råd med ett antal ledamöter varav en är ordförande. I motsats till styrelsen i de större och medelstora förvaltningsmyndigheterna har nämnden eller rådet i huvudsak verkställande uppgifter. Det är vanligt att nämnden eller rådet i princip fattar beslut i plenum i alla viktigare och principiella frågor som handläggs av myndigheten (Statskontoret, Effektiv styrelse, 1997, Effektivare ledning i statliga myndigheter (SOU 1993:58)). Utredningens undersökningar tyder dock på att nämndmyndigheter ofta delegerar en stor del av beslutsfattandet t.ex. till en kanslichef eller ordföranden, i regel i rutinmässiga frågor.

I allmänhet har nämnden eller rådet som helhet det ansvar som annars ankommer på myndighetschefen. I andra fall kan ordföranden ha chefsansvaret. Det förekommer också att kanslichefen kan ha chefsansvaret under styrelsen.

Organisationen för nämndmyndigheterna är liten. Vanligen finns ett mindre kansli med en kanslichef eller sekreterare. Ibland svarar en annan myndighet för kanslifunktionen, i regel en myndighet med uppgifter inom ett näraliggande verksamhetsområde.

Frågan om ledningsstrukturen i småmyndigheter tas upp i Verksledningspropositionen (1986/87:99 s. 100) och i förordnings-

motiven till 1987 års verksförordning (Regeringens förordningsmotiv Civildepartementet 1987:5). Där konstateras att mindre nämndmyndigheter bör få en annan ledningsstruktur än den som lagts fast i verksledningspropositionen. För sådana myndigheter sägs att det därför behövs ett större eller mindre antal myndighets-specifika undantag i myndighetens instruktion. Ledningsfunktionen skiljer sig från andra myndigheter genom att beslutsfunktionen i huvudsak eller till väsentliga delar gäller rena verkställighetsärenden. Det är också det kollektiva beslutsorganet eller dess ordförande som bär ansvaret inför regeringen.

Tillämpningen av verksförordningen och resultatstyrning på nämndmyndigheter

Enligt Statskontoret har de anpassningar som gjorts för nämndmyndigheter vid tillämpningen av exempelvis verksförordningen och förordningen om årsredovisningen lett till en mycket heterogen bild; i många fall är det oklart vad som gäller (Statskontoret, 2000:47 Översyn av verksförordningen).

Statskontoret redovisar i sin utredning om nämndmyndigheterna (Statens Nämndmyndigheter 1997:7A och 7B) i vilken utsträckning de generella reglerna om resultatstyrning och om myndigheters ledning och styrelsens ansvar och uppgifter gäller för dessa myndigheter.

Vad gäller tillämpningen av reglerna i *verksförordningen* om myndigheters ledning och styrelsens ansvar och uppgifter visar Statskontorets studie att det hör till undantagen att 3–4 §§ om myndighetens ledning tillämpas. Det kollektiva beslutsorganet i dess helhet har oftast både de uppgifter som enligt 6–10 §§ skall ligga på myndighetschefen och de uppgifter som enligt 11–14 §§ skall ligga på myndighetens styrelse. Det vanligaste är emellertid att bara några få av de paragrafer som reglerar ledningens uppgifter skall äga tillämpning. Det är vidare betydande skillnader för nämndmyndigheter som tillhör olika departement. T.ex. gäller 13 § med regler om bl.a. årsredovisning och åtgärder med anledning av RRV:s revisionsrapporter mycket sällan för nämndmyndigheter under bl.a. Justitiedepartementet, Försvarsdepartementet, Finansdepartementet medan de gäller nästan undantagslöst för myndigheter under bl.a. Kulturdepartementet och Miljödepartementet.

Vad gäller *resultatstyrningen* konstaterar Statskontoret att regeringen i ökad utsträckning börjat använda möjligheten att helt eller delvis undanta myndigheter från kraven i förordningen om årsredovisning m.m. T.ex. undantogs i regleringsbrev för 1997 merparten av Finansdepartementets nämndmyndigheter helt från förordningen. Undantag gjordes också t.ex. inom utgiftsområdet Totalförsvaret. Statskontoret konstaterar att goda förutsättningar därmed redan finns för en verksamhetsanpassad styrning av statens mindre myndigheter.

Statskontoret föreslår bl.a. att nämndmyndigheterna bör undantas helt eller delvis från reglerna för årsredovisningar. I stället bör årliga verksamhetsberättelser och anslagsredovisningar lämnas.

Utredningen har följt upp Statskontorets studie av nämndmyndigheternas undantag i sina regleringsbrev från de ekonomiska administrativa reglerna (EA-reglerna). Utredningens undersökning avser regleringsbrev för 2001 och visar att undantag fortfarande finns för småmyndigheter. I vissa fall får en värdmyndighet lämna särskild resultatredovisning för nämndmyndigheten i den egna årsredovisningen. Det gäller t.ex. Resegarantinämnden, Fideikommissnämnden och Skiljenämnden för vissa trygghetsfrågor, vars resultat skall redovisas i årsredovisningen för värdmyndigheten, Kammarkollegiet. En annan nämndmyndighet hos Kammarkollegiet, Fonden för Fukt- och Mögelskador undantas helt i regleringsbrevet från förordningen om årsredovisning och budgetunderlag.

Statskontoret menar i sin rapport om nämndmyndigheterna att det i framtiden finns skäl att vara restriktiv med nämndmyndighetsformen och även att ompröva vissa av de nämndmyndigheter som finns idag. Statskontorets överväganden ledde dock enligt rapporten till bedömningen att samtliga nämndmyndigheter som Statskontoret ansåg borde vara kvar som egen myndighet också fortsatt bör vara en nämndmyndighet.

Den framtida användningen av nämndmyndighetsformen

Frågan om nämndmyndigheters framtid tas upp i den senaste förvaltningspolitiska propositionen (prop. 1997/98:136) Statlig förvaltning i medborgarnas tjänst.

Regeringen föreslår i propositionen att nämndmyndighetsformen bör användas i begränsad omfattning. Antalet nämnd-

myndigheter bör därför minska. Berörda nämndmyndigheter bör prövas i mindre grupper eller enskilt vid lämpliga tillfällen, t.ex. när olika verksamheter utreds eller utvärderas.

Organisationsformen nämndmyndighet är ändamålsenlig för vissa verksamheter. Regeringen anser dock att nämndmyndighetsformen bör användas sparsamt och att en förutsättning bör vara att ett kollektivt beslutsfattande är nödvändigt för den aktuella verksamheten. Även i de fall där ett kollektivt beslutsorgan bedöms som nödvändigt är det dock inte självklart att verksamheten måste organiseras i en egen nämndmyndighet. När så är möjligt bör särskilda beslutsfunktioner inom vanliga förvaltningsmyndigheter användas i stället för nämndmyndighetsformen.

Tydligare former för styrning, finansiering och kanslistöd behöver skapas. Det är inte nödvändigt att undanta nämndmyndigheterna från reglerna för årsredovisningar. Däremot bör, i syfte att öka verksamhetsanpassningen av resultatstyrningen, behovet av information noga övervägas vid utformningen av styrsignaler gentemot nämnd- och värdmyndigheter.

Aktuella principer för nämndmyndigheters regleringsbrev

Finansdepartementets budgetavdelning skriver i sin handledning för regleringsbrev och styrdokument 2001 att regeringen kan begränsa verksamhetsdelen i regleringsbrevet för nämndmyndigheter genom att hänvisa till de lagar och förordningar som gäller för verksamheten i fråga. I de fall nämndmyndigheterna inte disponerar egna anslag kan regeringen på motsvarande sätt göra hänvisningar i regleringsbrevet för berörda värdmyndigheter. När det gäller återrapportering bör ett minimikrav på varje nämndmyndighet vara att översiktligt beskriva hur verksamheten bedrivits. I de fall nämndmyndighet är ansluten till en värdmyndighet bör verksamhetsberättelsen kunna fogas till värdmyndighetens årsredovisning.

I handledningen ges några exempel på hur sådana undantag kan utformas. De mest långtgående exemplen är dels att nämndmyndigheten undantas helt från förordningen men skall i stället lämna något annat underlag (som preciseras från fall till fall), dels att nämndmyndigheten undantas från kravet på att lämna en resultatredovisning men skall i stället översiktligt ange hur verksamheten bedrivits.

3.2.7 Översyn av verksförordningen

Regeringen aviserade i sitt förvaltningspolitiska handlingsprogram i juni 2000 att verksförordningen skall ses över i syfte att skapa en större tydlighet när det gäller de förvaltningspolitiska kraven på myndigheterna. Enligt regeringen är verksförordningen idag svåröverskådlig och en blandning av verksamhetsstyrning och administrativ reglering. Den saknar vidare idag flera numera vanligt förekommande ledningsfrågor, t.ex. ledningsformen styrelse med fullt ansvar.

Statskontoret redovisade i november 2000 en förstudie till en översyn av verksförordningen, som genomförts på uppdrag av regeringen.

Regeringen fattade beslut om direktiv till denna översyn den 20 december 2001 (dir. 2001:117). Enligt direktiven är ett huvudsakligt syfte med översynen att skapa större tydlighet när det gäller myndighetsledningens ansvar och uppgifter. De olika ledningsformerna skall tydligt framgå av verksförordningen. Utredaren skall överväga om en ny verksförordning kan och bör reglera förhållandet mellan en nämndmyndighet och dess värmyndighet. Myndighetsledningens ansvar enligt verksförordningen bör inte vara detaljreglerat, vilket enligt direktiven torde innebära att en del krav borde föras över från verksförordningen till någon annan författning eller särskilda regeringsbeslut. Utredaren skall föreslå lämpliga åtgärder för att regeringens generella krav på återrapportering skall kunna tillgodoses. Förslagen bör dock utformas med beaktande av att de små myndigheterna skall ha möjlighet att fullgöra kraven på återrapportering utan att den egna verksamheten blir lidande i större utsträckning än nödvändigt.

3.2.8 Begreppet myndighetsutövning

Begreppet myndighetsutövning, som använts alltmåra från början av 1970-talet, betecknar förvaltningens rättsverkande beslut. Termen preciserades i samband med arbete med 1971 års förvaltningslag till att omfatta "utövning av befogenhet att för enskilda bestämma om förmån, rättighet, skyldighet, disciplinpåföljd, avskedande eller annat jämförbart förhållande".

Två förutsättningar för att myndighetsutövning skall föreligga i ett visst fall är dels att saken avgörs ensidigt av myndigheten, dels

att myndigheten grundar sin befogenhet att bestämma på en författning eller något annat beslut av regeringen eller riksdagen. Begreppet myndighetsutövning har bl.a. en viktig roll vid tillämpningen av förvaltningslagen (1986:223).

Utanför området myndighetsutövning faller ärenden som uteslutande gäller råd, upplysningar eller oförbindande besked. Ren serviceverksamhet är således inte myndighetsutövning. Remissvar och yttrande är inte heller myndighetsutövning, om inte annat föreskrivits. Dessutom finns en hel del annan verksamhet i myndigheter, s.k. faktiskt handlande, som inte omfattas av myndighetsutövning, exempel är kunskapsproduktion och utbildning.

Om en förvaltningsuppgift som innefattar myndighetsutövning överlämnas till ett privaträttsligt organ skall det ske med stöd i lag (RF 11 kap 6 §).

Det förbud för överordnade myndigheter att gripa in i sina underordnade myndigheters ärenden, som följer av regeringsformen (11 kap 7 §) gäller bara ärenden som rör myndighetsutövning mot enskilda eller kommuner eller som rör tillämpning av lag.

3.3 Andra organisationsformer

Utöver myndigheter hanteras förvaltningsuppgifter också genom framförallt aktiebolag, ideella föreningar, stiftelser och s.k. särskilda offentlighetsrättsliga subjekt.

3.3.1 Privaträttsliga former för statlig verksamhet

Som redovisades i avsnitt 3.2 skall främst formerna aktiebolag och ideell förening användas när en privaträttslig form krävs för statlig verksamhet som är beroende av återkommande tilldelning av anslagsmedel.

I propositionen 1995/96:61 Former för verksamhet som är beroende av statligt stöd konstaterar regeringen att sådan verksamhet som tidigare skulle ha getts formen av en anslagsstiftelse i fortsättningen antingen skall ges myndighetsformen, aktiebolagsformen eller formen ideell förening (s 9ff). Sett ur statens syn-

punkt har stiftelseformen enligt betänkandet Former för statlig verksamhet (SOU 1994:147) följande nackdelar:

- En stiftelses ändamål går inte att anpassa till omvärldsförändringar och nya behov i samhället
- En stiftelse kan sällan upplösas, vilket betyder att förmögenheten är inlåst
- Insynen och kontrollen av den verksamhet som bedrivs i en stiftelse är begränsad.

En privaträttslig form kan vara aktuell när det finns statsfinansiella eller andra skäl för staten att samverka med någon annan. Men även i vissa fall där staten själv finansierar och bedriver en verksamhet kan behovet av en självständig framtoning för verksamheten utgöra skäl för att utnyttja en privaträttslig verksamhetsform.

3.3.2 Särskilt om särskilda offentlighetsrättsliga subjekt

I doktrinen har man enligt Strömberg (Allmän Förvaltningsrätt 20 upplaga s. 28) traditionellt räknat med att vid sidan av staten och kommunerna finns det juridiska personer som har bildats för att omhänderta vissa offentliga förvaltningsuppgifter och som därför har organiserats på ett sätt som avviker från vad som gäller för privaträttsliga subjekt av typen bolag, förening och stiftelse.

Tre typer av offentlighetsrättsliga juridiska personer brukar urskiljas: korporationer, anstalter och stiftelser. En korporation är en personsammanslutning, en anstalt är en personifierad förvaltningsverksamhet och en stiftelse är en som juridisk person erkänd förmögenhetsmassa. Gemensamt för dem är att verksamheten på något sätt genom statligt erkännande fått karaktären av en offentlig förvaltningsfunktion.

Dessa organs offentlighetsrättsliga ställning kan yttra sig på olika sätt. Deras organisation kan vara bestämd genom speciallagstiftning eller genom stadgar som är fastställda av regeringen. Det kan vara föreskrivet i lag eller annan författning att de skall finnas och att de inte kan upplösas genom medlemsbeslut. Medlemskapet kan vara grundat på tvångsanslutning. Det kan också vara föreskrivet att ett beslut av organet kan överklagas hos statlig myndighet. Enligt Strömberg är det mest typiska exemplet på särskilda offentlighetsrättsliga subjekt f.n. de allmänna försäkringskassorna som bildats enligt lag.

Strömberg påpekar att RF inte räknar med att det kan finnas något mellanting mellan statliga och kommunala myndigheter och sådana enskilda subjekt till vilka förvaltningsuppgifter överlämnats enligt RF 11 kap. 6 §. RF:s begreppsapparat lämnar således inget utrymme åt särskilda offentlighetsrättsliga subjekt. Detta förhållande måste enligt Strömberg bereda svårigheter vid rättstillämpningen. Vad beträffar de ovan nämnda sammanslutningarna finns enligt Strömberg knappast någon annan utväg än att betrakta dem som privaträttsliga subjekt åt vilka vissa förvaltningsuppgifter överlämnats.

Strömberg har dragit slutsatsen att begreppet offentlighetsrättslig juridisk person numera saknar rättslig relevans (FT 1985 s. 49 Allmänt och enskilt i den offentliga rätten). Möjligen kan begreppet användas i rent deskriptivt syfte, om man vill utskilja sådana rättssubjekt som i olika hänseenden intar en särställning i förhållande till de normala typerna av privaträttsliga subjekt. Men dessa rättssubjekt bildar en mycket disparat grupp, och gränsen mot privaträttsliga subjekt är oklar. Sanningen är att rättsordningen företer en variationsrikedom, som är svår att infoga i juridiska kategorier.

3.3.3 Fonder och fondstyrelser med statlig anknytning

Fonder och fondstyrelser med statlig anknytning är sinsemellan mycket olika. Det finns enligt Statskontoret (Statens Nämndmyndighet 1997:7A) inte någon enhetlig rättslig ställning för gruppen. De kan t.ex. vara myndigheter, ibland med en särskild fri ställning som var och en av AP-fonderna, nämndmyndigheter eller stiftelser.

Varje fonds rättsliga ställning får enligt Statskontoret avgöras efter en granskning av förarbeten och en prövning med utgångspunkt i stiftelselagen (1994:1220). Ett gränsfall är t.ex. Nämnden för statens förnyelsefonder som både är en partssammansatt myndighet baserad på centralt kollektivavtal och en fondstyrelse. Den kan ev. också vara en kollektivavtalsstiftelse enligt stiftelselagen.

3.4 Statlig redovisning och revision

3.4.1 Statlig redovisning och revision i dag

Ekonomistyrningsverket (ESV) är enligt sin instruktion (1998:417) central förvaltningsmyndighet för ekonomisk styrning av statlig verksamhet samt för statliga myndigheters ekonomi- och personal-administrativa system. ESV ansvarar för statsredovisningen och system för denna. ESV skall bl.a. utveckla metoder för redovisning av statlig verksamhet, utveckla god redovisningssed i staten och utveckla årsredovisningen för staten samt formerna för myndigheternas budgetunderlag, delårsrapporter och årsredovisningar.

Riksrevisionsverket (RRV) är enligt sin instruktion (1998:418) central myndighet för statlig revision. Verket har till uppgift att utföra både effektivitetsrevision och årlig revision av den statliga verksamheten under regeringen. Även statliga bolag och stiftelser omfattas av verkets granskningsmandat, men revisionen har då begränsats till effektivitetsrevision. Regeringens egen verksamhet liksom Regeringskansliets omfattas inte.

RRV:s *effektivitetsrevision* granskar statlig verksamhet och statliga åtaganden samt statsbidragsgivningen. Föremålet för denna typ av revision spänner som regel över flera myndighetsområden, t.ex. arbetsmarknad, socialförsäkring och socialhjälp, men kan också ha en viss myndighet som revisionsobjekt.

RRV:s *årliga revision* granskar i enlighet med god revisionssed myndigheternas årsredovisningar och underliggande redovisning i syfte att bedöma om redovisningen är tillförlitlig och räkenskaperna rättvisande. RRV skall också granska om ledningens förvaltning följer tillämpliga föreskrifter och särskilda regeringsbeslut. Föremålet för denna typ av revision är således alltid en myndighet. Liknande regler gäller dock för försäkringskassorna.

RRV har rätt (8 § instruktionen) att från andra myndigheter få de handlingar och andra upplysningar som verket behöver för sin revisionsverksamhet. Det får anses innebära att RRV i samband med granskning av dokumentation hos en myndighet kan begära in upplysningar från andra myndigheter.

RRV utser revisorer i bolag, stiftelser och andra organisationer i enlighet med vad som anges i bolagsordningar, stiftelseförordnanden, stadgar eller särskilda beslut. Verket får enligt lag granska statliga bolag och stiftelser och vissa fonder inom socialförsäkrings-systemet.

RRV:s uppdrag har tidigare också vidgats genom särskilda regeringsuppdrag, t.ex. för kyrkofonden och dess styrelse.

Riksdagens revisorer (RR) har enligt sin instruktion (1987:518) till uppgift att på riksdagens vägnar granska statlig verksamhet. Granskningen får också omfatta sådan verksamhet som staten bedriver i aktiebolag eller stiftelser samt statsbidragsgivning. Granskning är emellertid helt effektivitetsinriktad. RR:s årliga revision omfattar endast riksdagens egna organ och myndigheter och Regeringskansliet. Någon årlig revision av myndigheterna under regeringen utför inte RR.

Årsredovisning, budgetunderlag och myndigheters bokföring

Regler om redovisning och årlig revision för myndigheter som lyder direkt under regeringen finns i förordningen (2000:605) om myndigheters årsredovisning och budgetunderlag och förordningen om myndigheters bokföring (2000: 606). Dessa förordningar kompletterar varandra.

De myndigheter som berörs av bokföringsförordningen finns med i Myndighetsregistret, som är en förteckning över myndigheter inom den statliga redovisningsorganisationen som förs av ESV.

Enligt förordningen om årsredovisning och budgetunderlag skall en myndighet årligen upprätta och till regeringen lämna årsredovisning, delårsrapport och budgetunderlag. Dessa handlingar skall kortfattat ge underlag för regeringens uppföljning, prövning eller budgetering av myndighetens verksamhet. Årsredovisningen, delårsrapporten och budgetunderlaget skall avse all den verksamhet som myndigheten ansvarar för, oavsett hur verksamheten finansieras eller i vilken form verksamheten bedrivs.

Årsredovisning är ett centralt dokument i resultatdialogen mellan regeringen och en myndighet. Den skall bestå av resultatredovisning, resultaträkning, balansräkning, anslagsredovisning, finansieringsanalys och noter. Den skall även innehålla en sammanställning över angivna väsentliga uppgifter. Myndigheten skall i sin årsredovisning även lämna information om andra väsentliga förhållanden för regeringens uppföljning och prövning av verksamheten.

RRV skall varje år lämna till regeringen bl.a. revisionsberättelser över granskningen av myndigheters årsredovisningar, en samlad

redovisning av verkets iakttagelser vid revisionen och revisorsintyg över granskade myndigheters underlag till årsredovisningen för staten. Kopia skall lämnas till myndigheten. En revisionsrapport skall lämnas till den granskade myndigheten.

Granskning av Regeringskansliet

Regeringskansliet granskas enligt lagen (1997:560) om revision av Regeringskansliet och Riksdagens revisorers instruktion (1987:518) av Riksdagens revisorer. Riksdagens revisorers granskning får inte omfatta det som i 12 kap. 1 § regeringsformen avses med statsrådets tjänsteutövning och regeringsärendenas handläggning och som i instruktionen för Riksdagens revisorer kan sägas ha uttytts som ”den administrativa praxis som tillämpas vid regeringsarbetet”.

Dessutom finns en internrevision inom Regeringskansliet (11 § instruktionen (1996:1515) för Regeringskansliet). Revisionsplanen för denna internrevision skall beslutas efter samråd med Riksdagens revisorer.

Intern revision vid myndigheterna

I förordningen (1995:686) om intern revision vid statliga myndigheter m.fl. regleras krav på internrevision vid de myndigheter som räknas upp i förordningen. Förordningen skall också tillämpas på de allmänna försäkringskassorna. Avgörande kriterier för vilka myndigheter som skall omfattas av förordningen är myndighetens ansvar för stora medelsflöden (en miljard kronor eller större) och graden av delegering inom stora myndigheter eller mellan central myndighet och regionala/lokala myndigheter.

Även myndigheter som inte finns uppräknade i förordningen får på eget initiativ inrätta internrevision. I sådana fall skall förordningen tillämpas av myndigheten och dess styrelse.

Internrevisionen skall avse självständig granskning av myndighetens interna styrning och kontroll och hur myndigheten fullgör sina ekonomiska redovisningsskyldigheter. Myndighetens styrelse skall besluta om revisionsplanen efter samråd med Riksrevisionsverket. Planen skall grundas på en inom internrevisionen genom-

förd analys av risken för väsentliga fel i den granskade verksamheten.

3.4.2 En ny revisionsmyndighet, Riksrevisionen

Riksdagen har beslutat att det under första halvåret 2003 skall inrättas en ny revisionsmyndighet, Riksrevisionen, med ansvar för den statliga redovisnings- och effektivitetsrevisionen (förs. 1999/2000:RS1, bet. 2000/01:KU8, rskr. 2000/01:116–119). Riksdagen har i beslutat stannat för en organisatorisk modell som är unik i svensk statsförvaltning. Myndigheten skall ledas av tre självständiga tjänstemän, riksrevisorerna, som väljs av riksdagen. Riksrevisorerna beslutar vad som skall granskas och hur granskningen skall gå till. De bedömer också självständigt resultatet av sin granskning. Dessutom skall det vid myndigheten finnas en styrelse som också utses av riksdagen. Av riksdagens beslut följer att styrelsen skall ha till uppgift att följa granskningsverksamheten, vid behov avge förslag och redogörelser till riksdagen med anledning av granskningsrapporter som riksrevisorerna lämnar samt besluta om förslag till anslag på statsbudgeten och om årsredovisningen för den nya myndigheten. I prop. 2001/02:73 Riksrevisionen – ändringar i regeringsformen lämnas förslag till erforderliga ändringar i regeringsformen. Förslaget riksdagsbehandlas för närvarande. I betänkandet Regler för riksrevisionen (SOU 2001:97) lämnas de ytterligare förslag till författningsregler om Riksrevisionen och dess verksamhet som reformen kräver.

Förslagen läggs fram i form av ändringar i riksdagsordningen, i en lag om revision av statlig verksamhet m.m. samt i en lag med instruktion för Riksrevisionen. Vidare läggs fram ett antal förslag till följdändringar i andra lagar.

Enligt förslagen skall Riksrevisionen få utföra effektivitetsrevision av den verksamhet som bedrivs av regeringen, Regeringskansliet och övriga myndigheter under regeringen. Vidare skall Riksrevisionen utföra årlig revision av Regeringskansliet och övriga myndigheter under regeringen. I den årliga revisionen ingår också granskningen av årsredovisningen för staten. Någon särskild bestämmelse som reglerar gränsdragningen mellan Riksrevisionens och Konstitutionsutskottets granskningsområden föreslås inte. Det förutsätts att Riksrevisionen inte kommer att granska statsrådets tjänsteutövning.

Riksrevisionen skall vidare utföra effektivitetsrevision av den verksamhet som bedrivs av riksdagsförvaltningen och myndigheter under riksdagen. Riksrevisionen skall också utföra årlig revision av riksdagsförvaltningen, Riksdagens ombudsmän, Riksbanken och Riksbankens Jubileumsfond.

Riksrevisionen får vidare under vissa närmare angivna villkor rätt att ur effektivitetssynpunkt granska statliga bolag och stiftelser samt användningen av statsmedel som tagits emot som stöd till viss verksamhet.

3.5 Årsredovisningen för staten

Regeringen skall enligt 38 § lagen (1996:1059) om statsbudgeten så snart som möjligt men senast nio månader efter budgetårets utgång lämna en årsredovisning för staten till riksdagen.

Årsredovisning för staten bör enligt prop. 1995/96:220) Lag om statsbudgeten ge en samlad bild av statens finansiella resultat och ställning och bör vara lämpad att utgöra underlag för olika intressenters analys av statens ekonomi samt för den politiska debatten. Den bör omfatta statens samtliga medel, således även avgiftsfinansierad statlig verksamhet och andra transaktioner som påverkar statens tillgångar och skulder (s. 76).

Innehållet i underlaget till årsredovisningen för staten baseras huvudsakligen på den information, som myndigheterna och affärsverken lämnar till statsredovisningen. Denna information kompletteras med uppgifter från myndigheternas årsredovisningar och från andra källor.

Allmänna arvsfonden har sedan början ingått i årsredovisningen för staten.

3.5.1 Utredningen om en framtida institutionell avgränsning av statsbudgeten

Det s.k. Vesta-projektet inom Finansdepartementet gav i oktober 1999 en arbetsgrupp i uppgift att föreslå en framtida institutionell avgränsning av statsbudgeten; den skulle också avse årsredovisningen för staten. I arbetsgruppen ingick representanter för Ekonomistyrningsverket, Finansdepartementets ekonomiska avdelning och budgetavdelning, Finansutskottets kansli i riksdagen,

Riksrevisionsverket och Programmet för Nationalräkenskaper vid Statistiska Centralbyrån. Ekonomistyrningsverket ledde arbetet.

Avgränsningar av staten

Arbetsgruppen konstaterar i sin slutrapport (Rapport om statsbudgetens avgränsning, VESTA BA, 2000-03-08) att begreppet staten inte har något entydigt innehåll. Vilka institutioner som räknas till staten skiftar. I praktiken används två principer vid en sådan institutionell avgränsning av staten, nämligen:

- en *legal princip* för avgränsning av staten och
- *nationalräkenskapernas* avgränsning av staten.

Den juridiska enheten staten, som definieras med utgångspunkt i RF, är avgörande vid den legala principen för avgränsning av staten. Denna avgränsning utgör i dag i princip grunden för de institutioner som ingår i statsbudgeten.

I nationalräkenskaperna definieras sektorn staten inom ramen för det nationalräkenskapssystem som sedan 1996 gäller som EU-förordning (ESA 1995). Avgränsningen av staten tar inte fasta på den legala strukturen utan avgörande för klassificeringen är den typ av produktion som institutionen utför samt styr- och maktförhållanden. Trots det överensstämmer enligt arbetsgruppen nationalräkenskapernas avgränsning av staten till stor del med den juridiska enheten staten.

I nationalräkenskaperna (NR) är den statliga sektorn en undersektor till den offentliga sektorn. Den statliga sektorn inkluderar alla administrativa statliga departement och andra centrala myndigheter vars behörighet normalt sträcker sig över hela det ekonomiska territoriet, utom vad avser administration av undersektorn socialförsäkring. Också de intresseorganisationer som kontrolleras och huvudsakligen finansieras av staten och vars behörighet sträcker sig över hela det ekonomiska territoriet ingår.

Affärsverken ingår i sektorn icke-finansiella företag. Också Riksbanken är att jämföras med ett s.k. kvasibolag, vilket ingår i sektorn finansiella företag.

I sektorn staten enligt nationalräkenskaperna ingår dock ytterligare några institutionella enheter. Dessa klassificeras i en särskild delsektor med beteckningen andra institutioner hänförliga till staten. Det finns inom NR en preliminär förteckning över dessa

institutioner. Enligt denna ingår utöver Allmänna arvsfonden bl.a. de Kungliga teatrarna (Operan och Dramaten), Chalmers tekniska högskola, Högskolan i Jönköping och forskningsstiftelserna. Att vissa enheter, t.ex. de kungliga teatrarna och Chalmers, som drivs i form av aktiebolag, trots detta ingår i statliga sektorn sammanhänger med att de inte kan betraktas som marknadsproducenter. Förutsättningen för att betraktas som marknadsproducenter är att försäljningsintäkterna täcker mer än 50 procent av kostnaderna.

Arbetsgruppens förslag till avgränsning av staten

Arbetsgruppen föreslag var att den framtida avgränsningen av statsbudgeten bör utgå från den legala principen – den juridiska enheten staten. För att statsbudgeten skall ge en mer praktiskt sett rättvisande bild än den rent juridiska avgränsningen och för att överensstämmelsen med nationalräkenskaperna skall bli så stor som möjligt bör emellertid enligt arbetsgruppen denna avgränsning kompletteras med försäkringskassorna. Andra institutioner som arbetsgruppen betecknar som näraliggande ligger enligt detta förslag utanför avgränsningen för statsbudgeten och årsredovisningen för staten. Dessa institutioner var enligt arbetsgruppen: De erkända arbetslöshetskassorna (A-kassorna), Riksbanken, Allmänna pensionsfonderna (AP-fonderna) Premiepensionsmyndigheten och andra institutioner hänförliga till statliga sektorn, inkl. Allmänna arvsfonden.

3.5.2 Avgränsningen av staten i årsredovisningen för staten 2000

Den legala tillhörigheten avgränsar grunden för den årsredovisning för staten (ÅRS) som regeringen avlämnar till riksdagen. Regeringen beslutade (Regeringsbeslut 4, 2001-01-25, Fi2000/140) om följande avgränsning av staten i årsredovisningen för staten 2000:

1. myndigheter (inklusive affärsverken) under riksdagen och regeringen, med undantag för Riksbanken, AP-fonderna och Premiepensionsmyndigheten,
2. fonder som redovisas av myndigheter enligt 1, Riksbankens grundfond och Allmänna arvsfonden,
3. de allmänna försäkringskassorna.

Samma avgränsning har beslutats för årsredovisning för staten 2001. Den beslutade avgränsningen av staten överensstämmer med arbetsgruppens förslag utom på två punkter: Allmänna arvsfonden och Riksbankens grundfond.

Regeringens motiv för att ta med Allmänna arvsfonden är att fonden, som enligt lag skall användas för särskilda ändamål och inte i statens ordinarie verksamhet, bör omfattas i avvaktan på ytterligare utredning. Motivet för att ta med Riksbankens grundfond är att den utgör det grundkapital som ursprungligen tillskjutits av staten och därför kan ses som statens ägarandel i Riksbanken. Riksbanken betraktas som ett självständigt rättssubjekt och ingår därför inte i årsredovisningen.

Från och med år 2000 redovisas inte Allmänna arvsfonden i statens nettoförmögenhet. Fonden redovisas istället med hänsyn till dess särskilda ändamål under rubriken Fonder tillsammans med bl.a. fonder hos Riksförsäkringsverket och de allmänna försäkringskassorna, Medel för kompetenssparande, Kärnavfallsfonden och Insättningsgarantinämndens fond (not 40 till Årsredovisningen för staten 2000). Enligt noten redovisas som Fonder i staten vissa medel som reserverats för särskilda ändamål, men där det reserverade beloppet inte bestäms av en fastställd skuld eller en försäkringstekniskt beräknad risk.

AP-fonderna och Premiepensionsmyndigheten, som är myndigheter, ingår inte heller i årsredovisningen på grund av att tillgångarna har en annan karaktär än statens tillgångar i övrigt och att ålderspensionssystemet bör hanteras och redovisas för riksdagen på ett enhetligt sätt.

I samband med årsredovisningen för staten görs även en *sammanställning över den statliga sektorn* i syfte att ge en samlad och översiktlig bild över samtliga verksamheter som staten har ett väsentligt inflytande över. Den statliga sektorn omfattar förutom myndigheterna även statliga bolag, inkl. banker och finansinstitut, där statens ägarandel uppgår till minst 20 procent, Riksbanken, AP-fonden och Premiepensionsmyndigheten. Andelen 20 procent överensstämmer med näringslivets definition av intresseföretag.

Statliga stiftelser redovisas varken i årsredovisningen för staten eller i sammanställningen av den statliga sektorn, eftersom de är självägande (skr. 2000/01:101 Årsredovisning för staten). Skillnader i räkenskapsår och kvaliteten i tillgängliga uppgifter har också framhållits för utredningen.

4 Allmänna arvsfondens och Arvsfondsdelegationens rättsliga ställning, redovisning och revision

4.1 Uppdrag enligt direktiven

Arvsfundsutredningen skall enligt sina direktiv kartlägga och analysera de regler som gäller för Allmänna arvsfondens och Arvsfondsdelegationens rättsliga ställning, redovisning och revision. Slutsatserna av utredningens analys skall vara utgångspunkten för utredningens överväganden om alternativa modeller för fondens och delegationens verksamhet. Vidare skall utredningens bedömning av alternativa organisationsmodeller beakta identifierade problem i samband med delegationens och fondens rättsliga ställning, redovisning och revision.

En del av bakgrunden till denna utredning kan sägas vara den granskning av arvsfondsverksamheten som genomförts av Riksdagens revisorer. I de frågor som berörs i detta kapitel föreslår Riksdagens revisorer att regeringen tar initiativ till att förtydliga de regler som gäller för Allmänna arvsfondens och Arvsfondsdelegationens verksamhet samt klargör förhållandena kring arvsfondens och delegationens redovisning och revision. Revisorerna föreslår även att Allmänna arvsfondens och Arvsfondsdelegationens redovisning samordnas i ett gemensamt bokslut, som revideras av Riksrevisionsverket. Detta skulle bidra till öppenhet och insyn i verksamheten. Revisorerna anser dock att arvsfondens unika ställning bör bestå.

Utredningen redovisar i detta kapitel sina överväganden om Allmänna arvsfondens och Arvsfondsdelegationens rättsliga ställning, redovisning och revision. Bedömningarna görs med utgångspunkt i dels de generella regler som redovisats i kapitel 3, dels tidigare diskussioner om fondens och delegationens rättsliga ställning, redovisning och revision, som sammanfattas i detta kapitel.

4.2 Tidigare bedömningar av Allmänna arvsfondens rättsliga ställning

Allmänna arvsfonden har, som redovisats i kapitel 2, ett eget regelverk som styr verksamheten. Regelverket finns i arvsfondslagen. Den grundläggande bestämmelsen om fondens rätt till arv finns i 5 kap. ärvdabalken.

Frågan om Allmänna arvsfondens rättsliga ställning har tidvis varit föremål för diskussion ända sedan Lagberedningen 1925 föreslog att fonden borde bildas i samband med den föreslagna begränsningen av arvsrätten. Diskussionen har handlat om huruvida arvsfonden skall betraktas som ett eget rättssubjekt och, i viss mån, vilka praktiska konsekvenser ett ställningstagande åt ena eller andra hållet i denna fråga har, när arvsfonden ändå regleras särskilt i lag och förordning.

En översiktlig redovisning lämnas i detta avsnitt dels av uttalanden i förarbeten och i myndigheters beslut om arvsfondens rättsliga ställning, dels av bedömningar som gjorts av fondens rättsliga ställning i den rättsvetenskapliga litteraturen.

4.2.1 Uttalanden i samband med tillskapandet av Allmänna arvsfonden

Lagberedningens förslag år 1925 till revision av ärvdabalken innebar att av de arv som uppstod när arvsrätten begränsades skulle det "bildas en fond för särskilt ändamål, benämnd allmänna arvsfonden". Denna fond borde enligt beredningen "organiseras som en särskild stiftelse, dock att de löpande förvaltningsärendena och kontrollen över förvaltningen böra handhas av statens organ" (Förslag till lag om arv m.m. SOU 1925:49, s. 117).

Lagberedningen föreslog inrättande av en nämnd för beviljande av stöd. Nämnden skulle bestå av en ordförande, som förordnades av Konungen, och fyra ledamöter utsedda av riksdagen.

Beredningen skriver vidare:

Med hänsyn till de bestämmelser, som där upptagits (i beredningens lagförslag) angående fondens förvaltning och sättet för dess företrädande, läser fonden vara att betrakta som ett särskilt bildat rättssubjekt. Närmast har den karaktären av en stiftelse, avseende att tillgodose ett allmänt ändamål. (s. 253).

Lagberedningen ansåg det vidare uppenbart att fonden inte skulle vara skyldig att betala arvs- eller gåvoskatt, förmögenhetsskatt eller stämpelavgift (s. 459).

Huvuddragen i Lagberedningens förslag om Allmänna arvsfonden beslutades av riksdagen 1928. Riksdagens beslut innebar dock att understöd ur fonden delades ut av Konungen och inte av en särskild nämnd. Regeringen hade valt detta alternativ i propositionen (prop. 1928:17 med förslag till lag om arv m.m.) mot bakgrund av bestämd kritik från remissinstanserna och lagrådet mot Lagberedningens förslag.

Lagrådet kommenterar i propositionen (s. 50) lagberedningens bedömning av Allmänna arvsfondens rättsliga ställning. Lagrådet skriver att "hållbarheten av en sådan uppfattning (*dvs. att allmänna arvsfonden vore att betrakta såsom ett särskilt rättssubjekt*) må lämnas därhän". Lagrådet betecknar sedan arvsfonden som "en under statsmyndighets förvaltning ställd fond, vars tillkomst, ändamål och användning grundar sig å lag eller författning" (ibid., s. 51).

Föredragande departementschef bedömer i k. prop. nr. 195 år 1928 att fonden, i likhet med kronan, bör vara befriad från arvs-skatt.

Det torde utan vidare vara tydligt, att fonden, i överensstämmelse med vad som enligt 1 § arvsskatteförordningen gäller beträffande kronan, bör vara befriad från arvsskatt. Med hänsyn till att fonden förvaltas av statsmyndighet samt att dess tillkomst, ändamål och användning regleras genom lag synas emellertid övervägande skäl tala för att nyssnämnda stadgande blir tillämpligt å fonden, utan att särskild bestämmelse därom meddelas. (NJA II 1928, s.586).

Uttalandet återopas i NJA I 1931 58, s.164, där det ansågs att arvsskatt inte skulle erläggas för arv som tillfallit allmänna arvsfonden.

Dessa kommentarer och bedömningar har i den rättsvetenskapliga litteraturen ibland tagits som stöd för bedömningen att Allmänna arvsfonden inte är något självständigt rättssubjekt utan "identisk med kronan", se avsnitt 4.2.7.

4.2.2 Uttalanden i samband med översynen av Allmänna arvsfonden 1967–1969

1967 års Arvsfondsutredning skriver i sitt slutbetänkande att "utredningen utgår från den numera gängse uppfattningen att arvsfondens egendom inte tillhör något särskilt bildat rättssubjekt utan kronan" (SOU 1967:2 Allmänna arvsfonden, s. 71).

Utredningens bedömning kommenteras på följande sätt av departementschefen i prop. 1969:83 med bl.a. förslag till ändring i lagen om allmänna arvsfonden m.m.

För egen del är jag närmast benägen att i överensstämmelse med utredningens mening anse, att egendom som tillfallit arvsfonden måste betraktas som tillhörig staten (s. 49).

4.2.3 Försäljning av Allmänna arvsfonden tillhörig fast egendom

Reglerna om försäljning av fast egendom som tillhör Allmänna arvsfonden finns i arvsfondslagen och arvsfondsförordningen. Tidigare fanns dessa regler förutom i 1928 års arvsfondslag i olika förordningar som rörde försäljning av fast egendom som tillhör kronan eller staten (k. cirk. 30 juni, 1948 ang. av riksdagen lämnat bemyndigande att försälja kronan tillhörig fast egendom m.m. (SFS 1948:599), förordningen (1971:727) om försäljning av staten tillhörig fast egendom, m.m.) I dessa regelverk görs skillnad mellan egendom som tillhör staten och egendom som tillhör Allmänna arvsfonden. I k. cirk. 30 juni, 1948 sägs:

Vad sålunda föreskrivits i fråga om kronan tillhörig fast egendom skall gälla jämväl beträffande fast egendom, som tillfallit allmänna arvsfonden genom arv, gåva eller testamente.

I förordningen från 1971 finns särskilda bestämmelser om försäljningen av Allmänna arvsfondens egendom (11, 13 §§).

4.2.4 Översyn av Allmänna arvsfonden 1991–1994

Den mest utförliga diskussionen om allmänna arvsfondens rättsliga ställning förs av 1991 års arvsfondsutredning i Allmänna arvsfonden (SOU 1992:120).

Utredningen beskriver fondens rättsliga ställning på följande sätt i ett avsnitt om Förvaltning (s. 28)

Allmänna arvsfonden förvaltas av Kammarkollegiet (fondbyrån) som en särskild fond, skild från statskapitalet.

Egendom som tillfallit fonden anses närmast tillhöra staten (se SOU 1967:2 s.71, prop. 1969:83 s.49 och prop. 1990/91:132 s.4; jfr Gösta Walin Kommentar till ärvdabalken del 1, tredje upplagan 1986, s.84). Men fondens egendom ingår. . . inte i den statliga budgeten. Allmänna arvsfonden är som särskilt rättssubjekt skyldig att betala statlig fastighetsskatt. Fonden har sitt säte i Stockholm och betraktas i skattehänseende som en stiftelse. Det finns särskilda bestämmelser om försäljning av fast egendom eller tomträtt som tillhör Allmänna arvsfonden. Lagfart meddelas arvsfonden och inte staten. I mål och ärenden som rör fonden intar den partsställning. Fonden har i arvs- och gåvoskatte-hänseende innefattats i begreppet staten och är som sådan befriad från skatteskyldighet. Allmänna arvsfonden har också vid tillämpningen av lagen (1947:576) om statlig inkomstskatt innefattats under begreppet staten och i följd därav ansetts befriad från skattskyldighet för statlig inkomstskatt.

Utredningen återkommer till arvsfondens skatterättsliga och civilrättsliga ställning i sin diskussion av skattefrågor (s. 117).

Allmänna arvsfonden förvaltas av Kammarkollegiet som en särskild fond. Fondmedlen redovisas inte som statskapital i den statliga bokföringen. Fonden är en egen juridisk person och ett eget rättssubjekt. Som särskilt rättssubjekt är fonden skyldig att betala statlig fastighets-skatt. Vidare görs det i försäljningssammanhang skillnad mellan fast egendom som tillhör staten och fast egendom som tillhör fonden.

Vi ser fonden som en självständig och självägande förmögenhetsmassa vars ändamål är bestämt i arvsfondslagen och som byggts upp med medel som enligt bl.a. ärvdabalken tillfaller fonden. Mot bakgrund härav har utredningen övervägt frågan om Allmänna arvsfonden bl.a. i visst skattehänseende fortfarande skall innefattas under begreppet staten. I arvs- och gåvoskattehänseende har ju fonden jämförts med staten och är som sådan befriad från skattskyldighet. Även vid tillämpningen av lagen (1947:576) om statlig inkomstskatt har fonden behandlats på samma sätt som staten. Utredningens uppfattning är att fonden naturligtvis även i fortsättningen bör vara skattebefriad i nu nämnt avseende. Inom ramen för denna utredning skulle det dock föra för långt att närmare penetrera arvsfondens skatterättsliga och civilrättsliga ställning varför vi endast väcker frågan.

I den efterföljande propositionen (prop. 1993/94:124 Ny lag om allmänna arvsfonden) redovisas följande om fondens rättsliga ställning:

Allmänna arvsfonden förvaltas av Kammarkollegiet som en särskild fond, skild från statskapitalet.(s. 13).

Egendom som tillfallit fonden anses närmast tillhöra staten. Fondens egendom ingår dock, som nämnts tidigare, inte i den statliga budgeten (s. 13).

Allmänna arvsfonden är som särskilt rättssubjekt skyldig att betala statlig fastighetsskatt. Fonden har sitt säte i Stockholm och betraktas i skattehänseende som en stiftelse (s. 13).

4.2.5 Prop. 1993/94:9 om stiftelser

I prop. 1993/94:9, s. 59 angående stiftelser betecknas Allmänna arvsfonden av departementschefen som en självständig förmögenhetsmassa vars ändamål är bestämt i lag och som byggts upp med medel som erläggs enligt i lag fastslagna, tvingande förpliktelser:

Den andra frågan jag vill ta upp rör sådana självständiga förmögenhetsmassor vilkas ändamål är bestämda i lag och som byggts upp med medel som erläggs enligt i lag fastslagna, tvingande förpliktelser. I anledning av vad som förekommit under remissbehandlingen av promemorian vill jag framhålla att dylika förmögenhetsmassor inte träffas av vare sig den av mig förordade allmänna definitionen av stiftelsebegreppet eller av mitt förslag till definition av insamlingsstiftelsen. Allmänna arvsfonden och kyrkofonden m.fl. andra fonder kommer alltså enligt mitt förslag att falla utanför stiftelselagens tillämpningsområde.

4.2.6 Skatterättsnämnden 1999 om Kammarkollegiets skattskyldighet för förvaltningen av Allmänna arvsfonden

Allmänna arvsfondens rättsliga ställning övervägdes av Skatterättsnämnden 1999 i samband med en ansökan från Kammarkollegiet om förhandsbesked om kollegiets skyldighet att betala mervärdesskatt i sin fond- och förmögenhetsförvaltning.

Skatterättsnämnden gör följande bedömning:

Kammarkollegiets förvaltning av Allmänna arvsfonden grundar sig på en särskild offentligrättslig författningsreglering och således inte på avtal om tillhandahållande av tjänster. Fonden är inte organiserad i privaträttslig form utan har en stark anknytning till staten. Mot bakgrund av dessa förhållanden får Kammarkollegiets förvaltning av fonden anses innefatta tillhandahållanden inom staten och utgör således inte någon omsättning i mervärdesskattehänseende. (Skatterättsnämnden –

förhandsbesked 199-09-29 om Kammarkollegiets skattskyldighet för sin fond- och förmögenhetsförvaltning, dnr 74-96/I)

4.2.7 Den rättsvetenskapliga litteraturen

En diskussion om Allmänna arvsfondens rättsliga ställning finns i en del äldre källor.

Nilsson Stjernquist (Riksdagen och kronans fasta egendom, Tolkningen och tillämpningen av § 77 regeringsformen, CWK Gleerup, Lund, 1955) bedömer att Allmänna arvsfonden inte är ett särskilt rättssubjekt:

Viss tvekan synes till en början ha rätt, om icke denna fond vore att betrakta såsom ett särskilt rättssubjekt. Riktigast torde emellertid vara att besvara frågan nekande (s. 155).

Nilsson Stjernquist hänvisar i en not till bl.a. SOU 1925:43 s. 253 och lagrådets uttalanden i prop. 1928:17 s. 50. Han hänvisar också till NJA 1931 s. 164. Nilsson Stjernquist hänvisar i samma not även till k. cirk. 30 juni, 1948 ang. av riksdagen lämnat bemyndigande att försälja kronan tillhörig fast egendom m.m.

Samma regler anser Sundberg (Staten, kronan och myndigheterna Några anteckningar, Förvaltningsrättslig Tidskrift 1954, s. 319) innebär att skillnad görs mellan fast egendom som tillhör "kronan" och Allmänna arvsfonden. Sundberg konstaterar dock:

I rättspraxis har emellertid det faktiska sambandet mellan kronan och staten fått prägla avgörandena. Arvsfonden har sålunda i fråga om frihet från skyldighet erlägga arvsskatt jämförts med kronan (NJA 1931 s. 164).

Enligt Sundberg avfärdade vidare Lindhagen-Lind i Den nya arvslagen (1929) tanken att arvsfonden är egen juridisk person, bl.a. av det skälet att fonden skapats genom allmän lag. Lindhagen-Lind hänvisar i sin kommentar till 1928 års arvslag dels till prop. 1928:195, dels till att delgivningsregler för stämning av kronan också är tillämpliga på arvsfonden, dels till fondens befrielse från alla skatter (s. 216).

C-E Sundström (Behörighet för kronans organ att vara part i rättegång, Svensk Juristtidning, 1960) anser att Allmänna arvsfonden är ett särskilt rättssubjekt.

Säkert är att ett antal inrättningar med "offentligrättsliga funktioner", i en eller annan mening utövare av offentlig förvaltning, icke äro att anse såsom statliga organ och följaktligen icke innefattas i begreppet

kronan. Ehuru ingenting i detta sammanhang är ostridigt, bör man godta den av doktrinen tämligen allmänt omfattade meningen att universitetet är att betrakta såsom juridiska personer samt att även kyrkofonden och arvsfonden är särskilda rättssubjekt (s. 165).

Walén (Kommentar till Ärvdabalken Del 1, Fjärde upplagan 1993, Norstedts Blå Bibliotek) säger i sin kommentar till 12 § arvsfonslagen:

Det brukar anses att fonden inte är ett särskilt bildat rättssubjekt (s. 137).

Walén pekar vidare bl.a. på att 8 § delgivninglagen om stämningdelgivning med staten är tillämplig på arvsfonden och hänvisar också till att regler om statens frihet från arvsskatt och skatt för gåva är tillämpliga på arvsfonden. Denna fråga hade berörts av lagrådet 1928, jfr. 4.2.1. I femte upplagan (2000) saknas denna diskussion; en hänvisning görs till uppgifterna i fjärde upplagan om skattefrågor.

Saldeen, (Successionsrätt, första upplagan 1998) gör följande kommentar:

(Allmänna arvsfonden) bildar tydligen en avskild förmögenhet genom lag bunden till ett bestämt ändamål (genom lagstiftning kan ändamålet naturligtvis jämkas, och ändamålsbindningen är därigenom ingalunda så fast som t.ex. vid en privat donationsfond). Fondens rätt är i lagen uppfattad som en verklig arvsrätt, ej blott en "ockupationsrätt". Fonden betecknas i flera sammanhang som arvinge, se AB 16:2 och FB 18:4 p.2 ävensom AFL, t.ex. 7 § (Finnes ... ej annan arvinge än fonden...) *. Detta innebär att lagstiftaren avsett, att vanliga regler om arvsrätt skall vara tillämpliga på fonden, om ej undantag stadgas. Vid detta förhållande kan man fråga, om fonden skall betraktas som ett särskilt rättssubjekt. Detta är närmast en terminologisk fråga. Inom den offentliga egendomen i vidsträckt mening finns många övergångsfall, då en egendomsmassa förvaltas på sådant sätt, att de vanliga kriterierna på ett "självständigt rättssubjekt" delvis är uppfyllda men delvis saknas. I fallet allmänna arvsfonden är osjälvständigheten så markerad i vissa hänseenden, att det knappast är riktigt att beteckna fonden som ett eget rättssubjekt.

Samma kommentar återfinns också i tidigare upplagor av Malmströms och Saldeens lagkommentar om successionsrätt.

4.2.8 Uttalanden i samband med Riksdagens revisorers granskning

Det får inledningsvis erinras om att Riksdagens revisorer i sina förslag angående Allmänna arvsfonden uttalat att arvsfondens unika ställning – med ett eget regelverk som styr verksamheten – bör bestå.

Kammarkollegiet har beskrivit arvsfondens rättsliga ställning på följande sätt i sitt remissvar:

Allmänna arvsfonden är varken myndighet, association eller stiftelse. Det är fråga om en rättsbildning av alldeles eget slag – sui generis. Det finns andra exempel på rättsbildningar som ligger vid sidan av huvudalternativen. När det gäller Allmänna arvsfonden saknar denna ett eget förvaltningsorgan. Dess uppgift är författningsreglerad och den har skilda myndigheter till hjälp för att utföra olika uppgifter och står själv i huvudsak för kostnaderna därför. Kammarkollegiet företräder fonden och förvaltar den. Regeringen eller, efter regeringens bemyndigande, Arvsfondsdelegationen eller annan myndighet beslutar om fördelningen av stöd ur fonden.

Riksdagens revisorer konstaterar att arvsfonden inte är den enda förmögenhetsmassa som Kammarkollegiet förvaltar. Flertalet förmögenhetsmassor som kollegiet förvaltar har kunnat klassificeras som stiftelser. Det har dock kunnat konstateras att Allmänna arvsfonden inte är en stiftelse i stiftelselagens mening, men vilken rättslig ställning som fonden har framgår inte av regelverket.

Den efterföljande diskussionen i samband med Riksdagens revisorers granskning fokuseras sedan på avsaknaden av regler om redovisning och revision i regelverket för arvsfonden och vilka följder det får för möjligheten att revidera fonden. Denna diskussion refereras i avsnitt 4.3.2.

4.2.9 Utredningens myndighetskontakter

Frågan om Allmänna arvsfondens rättsliga ställning har berörts vid utredningens kontakter med RRV, ESV och Statskontoret.

RRV har klargjort att myndigheten förstår den särskilda arvsrätten som Allmänna arvsfonden har och den särskilda rättsställning som hör ihop med denna rätt. RRV har också påpekat att Allmänna arvsfonden finns med i årsredovisningen för staten. Visserligen har arvsfonden tagits med i avvaktan på vidare utredning,

men förhållandet kan ändå anses skapa oklarhet om fondens rättsliga ställning.

ESV och Statskontoret har delat Riksdagens revisorers bedömning att Allmänna arvsfonden har en unik ställning.

4.3 Tidigare bedömningar av regler om redovisning och revision av Allmänna arvsfonden

4.3.1 Regler om redovisning och revision i arvsfondslagen

Arvsfondslagen innehåller inga regler om redovisning och revision av själva arvsfonden. Allmänna arvsfonden förvaltas enligt lag av Kammarkollegiet. Arvsfondslagen innehåller inte heller några regler om uppgifter för kollegiet som rör fondens redovisning och revision.

Arvsfondslagen innehåller däremot regler om att den som beviljas stöd ur Allmänna arvsfonden skall föreläggas att inom viss tid efter mottagandet av medlen skriftligen redovisa hur medlen har använts (11 §). Vidare skall regeringen lämna en årlig redovisning till riksdagen för hur medel från Allmänna arvsfonden har fördelats under föregående budgetår samt ange den kommande inriktningen av stödet (31 §).

En jämförelse kan härvid göras med reglerna om stiftelsernas redovisningsansvar. Enligt stiftelselagen (1994:1220) är stiftelser som har tillgångar till ett värde som motsvarar minst tio prisbasbelopp enligt lagen (1962:318) om allmän försäkring bokföringskyldiga. Stiftelser som är bokföringsskyldiga skall upprätta årsredovisning.

4.3.2 Bedömningar i samband med Riksdagens revisorers granskning

Riksdagens revisorer konstaterar i sin granskning att Allmänna arvsfonden inte ingår i Kammarkollegiets redovisning. I stället upprättas ett särskilt bokslut med resultat- och balansräkning för Allmänna arvsfonden. Bokslutet fastställs av Kammarkollegiet och överlämnas med en skrivelse till regeringen. Regeringen bifogar bokslutet till sin årliga skrivelse till riksdagen med redogörelse för Allmänna arvsfonden. Bokslutet är dock inte reviderat, vilket innebär att arvsfonden inte granskas som ett eget granskningsobjekt. I

skrivelsen redovisas även Kammarkollegiets och Regeringskansliets kostnader för fonden.

Riksdagens revisorer konstaterar att de delar av verksamheten med Allmänna arvsfonden som ligger på Kammarkollegiet granskas dock i vissa avseenden av RRV i samband med den årliga granskningen av Kammarkollegiet.

RRV framhåller i samband med granskningen att Allmänna arvsfonden bör vara föremål för revision som eget objekt.

RRV framhåller dock att Allmänna arvsfonden faller utanför det område som verket får granska. RRV granskar enligt sin instruktion (2 § 3) myndigheters årsredovisning och underliggande redovisning. Verket utser enligt 4 § 2 i instruktionen revisorer i bolag, stiftelser och andra organisationer i enlighet med vad som anges i bolagsordningar, stiftelseförordnanden, stadgar eller särskilda beslut. RRV får granska statliga bolag och stiftelser enligt lagen (1987:519) om Riksrevisionsverkets granskning av statliga aktiebolag och stiftelser. Arvsfonden är varken myndighet eller stiftelse i stiftelselagens mening. Den ingår inte heller i någon myndighets årsredovisning. Fonden faller därmed utanför regelverket. RRV skulle därför behöva ett särskilt uppdrag att granska arvsfonden som eget samlat objekt.

RRV påpekar vidare att andra fonder och stiftelser hos Kammarkollegiet granskas av externa revisorer. RRV granskar i dessa fall kollegiets förvaltning av aktie- och räntekonsortier och utfärdar intyg som lämnas till revisorer som granskar fonderna/stiftelserna.

Riksdagens revisorer konstaterar mot denna bakgrund att hur redovisningen och revisionen av fonden skall handhas samt vem som skall ansvara för dessa uppgifter är oklart och bör klargöras. Remissinstanserna delar denna bedömning.

Kammarkollegiet framhåller dock att RRV redan kan granska kollegiets samtliga åtgärder med fonden, eftersom dessa åtgärder utgör statlig verksamhet. RRV kan också ges ett särskilt uppdrag att revidera fonden som eget objekt.

Frågan om Allmänna arvsfondens redovisning och revision har berörts vid utredningens kontakter med RRV.

RRV har i sammanhanget understrukt sin mening att Allmänna arvsfondens och Arvsfondsdelegationens redovisning bör samordnas i ett gemensamt bokslut för att möjliggöra en helhetsbild – och en samlad granskning – av arvsfondsverksamheten. En sådan konstruktion skulle också kunna klargöra vem som har ansvar för åtgärder med anledning av en revision.

4.4 Utredningens överväganden om Allmänna arvsfondens rättsliga ställning, redovisning och revision

Bedömning och förslag:

Allmänna arvsfondens rättsliga ställning är att den är en självständig och självägande förmögenhetsmassa av allmännyttig karaktär. Fonden är en egen juridisk person.

Gällande regler ger ingen möjlighet att granska Allmänna arvsfonden som eget revisionsobjekt. Arvsfondslagen saknar egna regler om redovisning eller revision av fonden. Allmänna arvsfonden faller vidare utanför området för statlig revision; den är varken myndighet eller stiftelse och den ingår inte i någon myndighets årsredovisning. Fonden omfattas inte av andra generella regler om revision för juridiska personer.

Allmänna arvsfonden bör likväl vara föremål för sedvanlig revision. Revision av fonden måste regleras i lag. En regel om revision av fonden bör införas i arvsfondslagen. En förutsättning för revision är att en redovisningsskyldighet för arvsfonden också införs. En skyldighet bör därför införas för Kammarkollegiet, som förvaltar arvsfonden, att lämna en årsredovisning för kapitalförvaltningen av arvsfonden. Kammarkollegiets redovisning bör upprättas enligt årsredovisningslagen (1995:1554).

Allmänna arvsfondens avkastning skall inte användas för att ersätta annan finansiering av statlig verksamhet eller till att finansiera ordinarie kommunal verksamhet. Fonden bör bl.a. med hänsyn till detta, pedagogiska skäl och dess rättsliga ställning inte redovisas bland statens tillgångar eller fonder i Årsredovisningen för staten, dvs. i balansräkning. Fonden bör inte heller redovisas som en del av den bredare sammanställningen av statliga sektorn.

Regeringens årliga redovisning till riksdagen om arvsfonden bör även i fortsättningen vara grunden för styrningen av verksamheten med arvsfonden. Redovisningen bör utvecklas till att ge en samlad bild av all verksamhet med Allmänna arvsfonden. Redovisningen bör innehålla en reviderad årsredovisning för kapitalförvaltningen av fonden. Den bör också innehålla en samlad redovisning av regeringens och myndigheters användning av fondmedel.

4.4.1 Allmänna arvsfondens rättsliga ställning

Allmänt om klassning av rättssubjekt i svensk rätt

Det kan vara lämpligt att inleda denna diskussion om arvsfondens rättsliga ställning genom att något beröra hur rättssubjekt skapas och klassificeras i svensk rätt.

Svensk rätt saknar konstituerande regler som innebär att alla rättssubjekt redan från sitt bildande skall tillhöra eller anses tillhöra någon viss kategori bland en bestämd uppsättning juridiska personer. Inte heller måste existerande rättssubjekt alltid föras till någon bestämd kategori av juridiska personer.

Inom det privaträttsliga området – inom associationsrätten – finns visserligen kategorierna bolag, förening och stiftelse med olika underkategorier. En sammanhållen reglering av stiftelser kom inte till förrän i mitten av 1990-talet. Ännu finns ingen lagstiftning om ideella föreningar. Olika privaträttsliga juridiska personer kan behöva föras till någon av dessa kategorier när lagregler tillämpas. Det är dock inte alltid självklart vilken av dessa kategorier som en viss privaträttslig sammanslutning skall anses tillhöra.

Inom det offentlighetsrättsliga området aktualiseras frågan om att föra ett visst rättssubjekt till en viss kategori av juridiska personer endast om rättssubjektet ges myndighetsutövande uppgifter. I skattehänseende görs dock också en bedömning av om t.ex. vissa offentlighetsrättsliga subjekt kan betraktas som stiftelser.

Utredningens slutsatser från tidigare bedömningar av arvsfondens rättsliga ställning

Utredningens genomgång av tidigare bedömningar av Allmänna arvsfondens rättsliga ställning kan sammanfattas på följande sätt.

Sammantaget har det funnits betydande oenighet i *den rättsvetenskapliga litteraturen* om fondens rättsliga ställning. Några ser arvsfonden som en juridisk person, medan andra anser att den inte har tillräcklig självständighet för att tillhöra kategorin juridiska personer. Flera fäster stor vikt vid arvsfondens skatterättsliga behandling. Samma regler kan ses av olika som argument antingen för eller emot en viss slutsats. Ibland framhålls i dessa källor svårigheten att tillämpa sedvanliga kriterier för bedömning av självständiga rättssubjekt på offentlighetsrättsligt skapade objekt. Det kan kon-

stateras att den rättsvetenskapliga debatten främst förs i – eller överförs från – äldre källor.

Uttalanden i *förarbeten* ger tillsammans med *domstolarnas aktuella praxis* en bild av att Allmänna arvsfonden allt tydligare betraktas som ett självständigt rättssubjekt, närmare bestämt en självständig och självägande förmögenhetsmassa vars ändamål är bestämt i lag och som byggts upp med medel som erläggs enligt i lag fastslagna, tvingande förpliktelser.

Uttalanden och ställningstaganden i samband med *Riksdagens revisorers granskning* pekar sammantaget i samma riktning.

Behandlingen av Allmänna arvsfonden i årsredovisningen för staten kan dock befaras skapa en viss oklarhet om fondens rättsliga ställning.

Det blir också uppenbart att den rättsliga regleringen av arvsfonden har vissa ofullkomligheter, se avsnitt 4.3.

Utredningens bedömning av Allmänna arvsfondens rättsliga ställning

Utredningen delar Riksdagens revisorers bedömning att Allmänna arvsfonden har en unik ställning. Utredningen gör för sin del följande bedömning av Allmänna arvsfondens rättsliga ställning.

Allmänna arvsfonden har en unik rättslig ställning till följd av dess uppgift och det sätt fonden skapats på och regleras. Fonden är en självständig och självägande förmögenhetsmassa. Den erkänns som egen juridisk person och självständigt rättssubjekt i de praktiska sammanhang där den förekommer. Dock utövar riksdagen bestämmanderätten över arvsfonden. De uppgifter som hör ihop med verksamheten med fonden handhas på riksdagens uppdrag av regeringen och olika förvaltningsmyndigheter.

Arvsfonden kan, om den behöver föras till någon rättslig kategori, ses som ett s.k. särskilt offentlighetsrättsligt subjekt. Numera anses emellertid denna kategori sakna praktisk rättslig relevans, se avsnitt 3.3.2. Fonden bedriver ingen verksamhet på egen hand utan alla uppgifter som rör arvsfonden handhas av regeringen eller myndigheter.

Utredningen ser därmed för sin del inget behov av att försöka pressa in Allmänna arvsfonden i någon befintlig juridisk kategori. Utredningen nöjer sig med att tillsammans med Strömberg konstatera att "rättsordningen företer en variationsrikedom, som är

svår att infoga i juridiska kategorier” (Strömberg FT 1985, s. 49). Utredningen ser inte nyttan av att ytterligare klargöra och reglera fondens rättsliga ställning genom att t.ex. inordna fonden i någon kategori av juridiska personer. Utredningen hade möjligen gjort en annan bedömning i detta hänseende, om det under arbetets gång hade visat sig att den nuvarande regleringen av fondens unika rättsliga ställning innehåller brister eller oklarheter av betydelse för någon enskild och dessa brister eller oklarheter hade kunnat avhjälpas därmed.

Utredningen bedömer med hänsyn till arvsfondens rättsliga ställning och fondens arvsrätt enligt lag att RF 9 kap. 8 § inte är tillämplig.

4.4.2 Redovisning och revision av Allmänna arvsfonden

Utredningen konstaterar inledningsvis att gällande regler inte ger någon möjlighet att granska Allmänna arvsfonden som eget revisionsobjekt. Dock granskas olika delar av myndigheters arbete med arvsfonden som ett led i RRV:s årliga revision. Rättssituationen är följande.

Allmänna arvsfonden omfattas inte av några generella regler om revision av juridiska personer utanför området för statlig revision. Arvsfondslagen saknar egna regler om redovisning eller revision av fonden. Fonden faller dessutom utanför området för RRV:s och Riksdagens revisorers granskning. Den är varken myndighet eller stiftelse och den ingår inte i någon myndighets årsredovisning. Utgångspunkten för den nya Riksrevisionens granskningsmandat är att det inte skall bli snävare än RRV:s och Riksdagens revisorers sammanlagda granskningsmandat är i dag. Detta utesluter dock inte att det kan finnas anledning att på något område vidga mandatet. En granskning av Allmänna arvsfondens redovisning förutsätter därför en sådan utvidgning av dagens granskningsområde.

Utredningen konstaterar vidare att stor enighet uttryckts i samband med Riksdagen revisorers granskning om att Allmänna arvsfonden bör – som annan verksamhet av någon omfattning – vara föremål för revision som eget objekt. Detta trots att de praktiska vinsterna med ett sådant förfarande jämfört med dagens situation inte framstår som helt klara. Fondens stora tillgångar förefaller ha förstärkt detta principiella ställningstagande. Kravet att redovisa en ansvarsfull förvaltning av de medel som många människor lämnat,

enligt lag eller testamente, till fonden kan också anses ha haft betydelse.

Utredningen bedömer mot denna bakgrund att övervägande skäl talar för att Allmänna arvsfonden i framtiden skall vara föremål för revision som eget objekt. Eftersom arvsfonden är egen juridisk person och regler om revision får anses som betungande måste ett sådant beslut ske genom lag. Riksrevisionen bör svara för revisionen av Allmänna arvsfonden. Utredningen bedömer att en sådan regel om revision av Allmänna arvsfonden bör införas i arvsfondslagen.

För att möjliggöra denna granskning bör också en redovisningskyldighet föreskrivas i arvsfondslagen.

Kammarkollegiet svarar för kapitalförvaltningen av arvsfonden och bör därför lämna en årsredovisning för denna.

Kammarkollegiet upprättar redan nu ett bokslut för fonden som överlämnas till regeringen. Detta bokslut, som består av en resultaträkning, en balansräkning, noter och en bilaga, används dels i regeringens skrivelse till riksdagen om fördelningen av medel från Allmänna arvsfonden, dels som underlag för årsredovisningen för staten. Kammarkollegiet utgår f.n. från bokföringslagen (1999:1078) och årsredovisningslagen (1995:1554) vid sin redovisning av arvsfonden. Samma regler tillämpas vid redovisning av flertalet andra fonder som kollegiet förvaltar.

En regel bör införas i arvsfondslagen om att Kammarkollegiet skall upprätta en årsredovisning för kapitalförvaltningen av arvsfonden. Regeringens och myndighetens stödhantering bör inte omfattas. Kollegiet svarar visserligen genom fondbyrån för utbetalning av stöd m.m. enligt beslut. Ansvaret för beslutens riktighet och för medlens användning har dock de som disponerar medlen och fattar stödbesluten. Redovisningen av dessa medel granskas i samband med granskning av Regeringskansliet och beslutande myndigheter. Arbetet på kollegiets arvsfonds-enhet redovisas i årsredovisningen för kollegiet.

Årsredovisningen för kapitalförvaltningen av arvsfonden bör upprättas enligt årsredovisningslagen. Den kommer därmed att innehålla resultaträkning, balansräkning, noter och en särskild förvaltningsberättelse.

Kammarkollegiet lämnar f.n. inte någon särskild förvaltningsberättelse för kapitalförvaltningen av arvsfonden. Den föreslagna förändringen kommer därmed också att förbättra möjligheterna att bedöma kvaliteten i kollegiets kapitalförvaltning av arvsfonden.

Detta skall ses som en naturlig del i den årliga bedömningen av verksamheten med Allmänna arvsfonden och inte som något ifrågasättande av kollegiets förvaltning av arvsfonden. Förslaget bidrar också till öppenhet och insyn i verksamheten.

Utgångspunkten för förvaltningsberättelsen bör utöver årsredovisningslagen och bokföringslagen vara de generella regler som gäller för Kammarkollegiets kapitalförvaltning, arvsfondslagen och eventuella mål som regering eller riksdag ställer upp för kapitalförvaltningen av Allmänna arvsfonden. Den information som behövs för förvaltningsberättelsen ställs redan samman av Kammarkollegiet som en del av underlaget för kollegiets årliga verksamhetsberättelse för kapitalförvaltningen. Det innebär att upprättande av den föreslagna årsredovisningen medför ett mycket begränsat merarbete för kollegiet.

4.4.3 Årsredovisningen för staten

Allmänna arvsfonden redovisas bland statens tillgångar i årsredovisningen för staten. Från och med år 2000 redovisas inte Allmänna arvsfonden i statens nettoförmögenhet som tidigare utan den redovisas med hänsyn till dess särskilda ändamål under rubriken Fonder tillsammans med bl.a. fonder hos Riksförsäkringsverket och de allmänna försäkringskassorna, Medel för kompetenssparende, Kärnavfallsfonden och Insättningsgarantinämndens fond. Regeringen anger i sitt beslut att arvsfonden i avvaktan på ytterligare utredning skall ingå i årsredovisningen för staten. Regeringen anger som motiv att arvsfonden enligt lag skall användas för särskilda ändamål och inte i statens ordinarie verksamhet.

Regeringens ställningstagande innebär att arvsfonden även ingår i den sammanställning av den statliga sektorn som redovisas i anslutning till årsredovisningen för staten. Denna sammanställning syftar till att ge en samlad och översiktlig bild över samtliga verksamheter där staten har ett väsentligt inflytande. Avgränsningen innebär bl.a. att stiftelser f.n. inte ingår, eftersom de är självägande.

Utredningen konstaterar att de arvsmedel och övriga medel som tillfaller fonden anses ingå i statens inkomster. Utredningen anser dock att detta inte behöver innebära att arvsfonden skulle utgöra statskapital. Fondens hela uppbyggnad syftar till att avgränsa dessa medel från statens inkomster och avskilja dem för användning till

ett särskilt ändamål. Allmänna arvsfonden är en egen juridisk person och är dessutom enligt lag arvinge med egen arvsrätt. I likhet med stiftelser är den självägande. Arvsfondens avkastning får inte användas för att ersätta anslagsfinansiering av statlig verksamhet eller till att finansiera ordinarie kommunal verksamhet. Det är en annan sak att riksdagen, när den skapat fonden, valt att fördela uppgifter som rör fonden mellan regeringen och myndigheterna. Dock följer riksdagen upp myndigheternas verksamhet genom den årliga skrivelsen.

Utredningen vill betona de betydande pedagogiska problem kring Allmänna arvsfondens rättsliga ställning som kan uppstå framöver om fonden i fortsättningen ändå tas med bland medel som staten förfogar över i årsredovisningen för staten. Utredningen har inte sällan sett hur den omständigheten att fonden f.n. ingår allmänt tas till intäkt för att fondförmögenheten som sådan också tillhör staten på samma sätt som statskapital. Att föra fonden till den statliga sektorn kan väntas få samma följd så länge som olika rättssubjekt med statlig anknytning inte behandlas på ett enhetligt sätt.

För utredningens del blir en följd av detta resonemang att fonden inte bör ingå bland statens tillgångar i årsredovisning för staten, dvs. i balansräkningen. Det gäller vare sig i statens nettoförmögenhet eller bland fonder med särskilda ändamål. Arvsfonden bör av främst pedagogiska skäl inte heller redovisas som en del av den bredare statliga sektorn förrän olika rättssubjekt med statlig anknytning behandlas enhetligt och på ett sätt som är lätt för utomstående att förstå. Utredningen anser att dess syn ligger nära den syn som tillämpats på övriga staten näralliggande institutioner vid avgränsningen av årsredovisningen för staten, jfr avsnitt 3.6. Dessa förslag hindrar inte att de fondmedel som fördelas av regeringen och förvaltningsmyndigheter och de fondmedel som används för att täcka kostnader för myndigheters uppgifter med fonden kommer att ingå i årsredovisningen för staten som transfereringar och som intäkter av bidrag.

Utredningen anser att ställningstagandet inte påverkas av dess förslag att Kammarkollegiet skall upprätta en årsredovisning för arvsfonden. Förslaget innebär bl.a. att arvsfonden inte kommer att ingå i kollegiets årsredovisning.

4.4.4 En sammanhållen redovisning till riksdagen

Riksdagens revisorer har föreslagit att Allmänna arvsfondens och Arvsfondsdelegationens redovisning samordnas i ett gemensamt bokslut, som revideras av Riksrevisionsverket. RRV har ansett att Arvsfondsdelegationen bör lämna en sådan redovisning.

Utredningen anser för sin del att den årliga skrivelse om fördelning av medel från Allmänna arvsfonden som lämnas av regeringen till riksdagen även i fortsättningen bör vara grunden för styrningen av arvsfondsverksamheten.

Utredningen anser att regeringens årliga redovisning till riksdagen bör innehålla dels Kammarkollegiets årsredovisning för kapitalförvaltningen av arvsfonden, dels en samlad redovisning som regeringen lämnar för sin egen och olika myndigheters fördelning av fondmedel. Arbetet med stödredovisning förutsätter en ökad tydlighet och enhetlighet samt ett klarare ansvar i redovisningen av arvsfondsverksamheten. Utredningen återkommer till dessa frågor i nästa avsnitt.

Utredningen anser att denna form för den årliga redovisningen från fonden bättre står i överensstämmelse med intentionerna med arvsfonden och rollfördelningen enligt arvsfondslagen än formerna för sedvanlig resultatredovisning inom staten. Dessa former skulle innebära en ordning där den årliga redovisningen för verksamheten med arvsfonden ställs samman av en myndighet och lämnas till regeringen.

Arvsfondsmedlens karaktär tillsammans med ändamålsbestämelsen i arvsfondslagen kan anses medföra viktiga skillnader mot den sedvanliga resultatstyrning som rör regeringen och myndigheterna och som i grunden avser anslagsmedel. Skillnaderna gäller nivå (riksdag, inte regering), finansiering (arvsmedel och inte budgetmedel eller avgifter) och form av styrning (lag och inriktningar som redovisas för riksdagen och inte regleringsbrev). Det är kanske lämpligare att tala om en ändamålsstyrning i förhållande till reglerna i arvsfondslagen än en sedvanlig mål- eller resultatstyrning.

Detta resonemang utesluter dock inte att effektiviteten i myndigheternas arbete med arvsfondsverksamheten skall kunna vara föremål för resultatstyrning. Det är självklart att regeringen skall kunna följa att de uppgifter som olika myndigheter har i samband med arvsfonden sköts på ett relevant och kostnadseffektivt sätt.

4.5 Utredningens överväganden om Arvsfondsdelegationens rättsliga ställning, redovisning och revision

Bedömning och förslag:

Arvsfondsdelegationens rättsliga ställning är att den är en myndighet direkt under regeringen; delegationen tillhör gruppen nämndmyndigheter. Delegationen har undantagits, i likhet med flera andra myndigheter av denna typ, från generella regler om myndigheters ledning och om resultatstyrning. Bland annat lämnar inte delegationen någon årsredovisning och verksamförordningens regler om ledning och om styrelsens uppgifter och ansvar gäller inte för delegationen.

Ordförande, viceordförande och övriga ledamöter utsedda av regeringen utgör tillsammans delegationens ledning. Nämndmyndighetsformen är lämplig för Arvsfondsdelegationen, eftersom dess myndighetsutövande handläggning förutsätter ett kollektivt beslutsfattande.

Eftersom Arvsfondsdelegationen är en myndighet under regeringen har RRV redan nu enligt gällande regler möjlighet att granska delegationen, trots att delegationen är undantagen från kravet att lämna årsredovisning. Granskningen kan endast ha formen av en effektivitetsrevision. För att RRV:s granskning skall vara motiverad behöver dock delegationens ledningsansvar förtydligas. Detta kan ske genom att en bestämmelse som motsvarar reglerna i 13 § 2 i verksamförordningen om styrelsens ansvar för åtgärder med anledning av RRV:s revisionsrapporter tillämpas på delegationen.

Delegationens verksamhet och kostnader redovisas redan nu tillsammans med annan verksamhet med arvsfonden i en årlig skrivelse som lämnas av regeringen till riksdagen. Denna årliga redovisning bör även i fortsättningen vara grunden för redovisningen av inriktningen av och resultaten från denna del av arvsfondsverksamheten. Arvsfondsdelegationen bör lämna en årlig verksamhetsberättelse med en samlad redovisning av alla myndigheters stödgivning från Allmänna arvsfonden. Delegationens undantag från kravet att lämna en fullständig årsredovisning bör bestå. Riksrevisionen granskar delegationens verksamhet.

4.5.1 Arvsfondsdelegationens rättsliga ställning som nämndmyndighet under regeringen

Riksdagens revisorer konstaterar som ett resultat av sin granskning att Arvsfondsdelegationen är en egen myndighet under regeringen. I sitt remissvar under granskningsarbetet bedömer Regeringskansliet att det är ställt utom allt tvivel att Arvsfondsdelegationen är en egen myndighet under regeringen. Regeringskansliet framhåller vidare att Arvsfondsdelegationen uppvisar alla eller de flesta av de typiska kännetecken som brukar förknippas med en myndighet av nämnds, råds eller delegations art. Samma slutsats har Statkontoret tidigare redovisat, jämför avsnitt 3.2.3.

Utredningen kan inte göra annat än att dela dessa bedömningar. Delegationen har skapats genom ett offentlighetsrättsligt beslut, en lagbestämmelse. Den svarar för myndighetsutövning, jfr avsnitt 3.2.8 om myndighetsutövning och RF 11 kap 6 §. I likhet med den typiska nämndmyndigheten svarar delegationen för verkställighetsbeslut inom ett avgränsat område genom en i grunden kollektiv beslutsform. Delegationen finns hos en värdmyndighet och har varken egen personal eller egen ekonomi.

Utredningen delar dock också Riksdagens revisorers bedömning att regelverket kring Arvsfondsdelegationen bör ses över i vissa avseenden för att tydliggöra delegationens ställning som egen myndighet. RRV och ESV har också pekat på vad de från sina utgångspunkter upplever som brister i regleringen av delegationen.

Utredningen konstaterar att Arvsfondsdelegationen undantagits, i likhet med flera andra s.k. nämndmyndigheter, från generella regler om myndigheters ledning och om resultatstyrning. Undantagen för delegationen är dock vidsträckta, även jämfört med flera andra nämndmyndigheter.

Arvsfondsförordningen fungerar som instruktion för Arvsfondsdelegationen. Regleringen av Arvsfondsdelegationen i förordningen, och därmed delegationens rättsliga ställning, har successivt preciserats efter ombildandet av Regeringskansliet till en myndighet under 1996. Utredningen uppfattar att RRV varit pådrivande i denna process genom att i sina årliga rapporter till regeringen uppmärksamma oklarheter i delegationens rättsliga ställning.

Arvsfondsdelegationen är sedan år 2000 undantagen från förordningen om årsredovisning och budgetunderlag. Sådana undantag brukar göras för nämnder och liknande myndigheter som inte har någon egen ekonomi att redovisa. Undantagen brukar så vitt

utredningen kunnat se beslutas i myndighetens regleringsbrev. Därmed blir de ettåriga. I delegationens fall finns undantaget däremot i förordningen, som motsvarar myndighetens instruktion. Därmed gäller undantaget tills vidare.

Vissa andra inskränkningar gäller också enligt arvsfondsförordningen för Arvsfondsdelegationen i förhållande till det generella regelverket för myndigheter. Få bestämmelser i verksförordningen gäller för delegationen, nämligen 17 och 18 §§ om myndighetens organisation, 24 och 26 §§ om ärendenas handläggning, 30 § om ärendeförteckning samt 31 § om myndighetens beslut. Det innebär att inga av verksförordningens regler om myndighetens ledning eller styrelse är tillämpliga på Arvsfondsdelegationen. Arvsfonds-förordningen innehåller inte heller motsvarande regler.

Arvsfondsdelegationens verksamhet berörs inte av något årligt regleringsbrev, varken för delegationen som sådan eller för dess värmyndighet. Det kan ses som en naturlig följd av att delegationen undantagits enligt förordning från kravet att lämna en årsredovisning. Ändamålsbestämmelsen i arvsfondslagen, regeringens prioriteringar i den årliga skrivelsen till riksdagen och regeringens riktlinjer för de särskilda satsningarna är dock styrdokument i sig för delegationen.

4.5.2 Arvsfondsdelegationens ledning och beslutsfattande

Arvsfondsdelegationen har i likhet med andra nämndmyndigheter en styrelse med fullt ansvar. Ordföranden, vice ordföranden och övriga ledamöter utsedda av regeringen utgör därmed tillsammans delegationens ledning.

Ett avgörande motiv för användningen av formen nämndmyndighet för Arvsfondsdelegationen är att det krävs ett kollektivt beslutsfattande.

Beslutsreglerna i delegationens arbetsordning innebär att ordföranden får fatta beslut om stöd till projekt som rör barn under 12 år samt personer med funktionshinder i de fall det är uppenbart att beslutet överensstämmer med gällande praxis i motsvarande ärenden. Vice ordföranden har motsvarande rätt att fatta beslut som rör ungdomar 12–25 år. Beslutanderätten avser dock inte anläggningar, lokaler och utrustning. Vissa s.k. satsningar omfattas inte heller av delegationsbestämmelsen. Samtidigt skall enligt arvsfonds-förordningen frågor av principiell vikt överlämnas till regeringen.

Utredningen anser dock inte att dessa förhållanden innebär en avgörande rubbning av delegationens karaktär av kollektivt beslutsorgan. Skälet är att delegation sker genom beslut av hela myndighetens ledning och en aktiv uppföljning sker av beslut som fattats efter delegation. Liknande delegationspraxis tillämpas i andra nämndmyndigheter.

4.5.3 Revision av Arvsfondsdelegationen och redovisningen till riksdagen

Eftersom Arvsfondsdelegationen är en myndighet under regeringen har RRV redan nu enligt gällande regler egentligen möjlighet att granska den. Delegationen är dock undantagen från kravet att lämna en årsredovisning. RRV:s granskning kan f.n. därför bara ha formen av en effektivitetsrevision. Det enda som finns inom delegationen – och som kan vara föremål för revision – är verksamheten med att fatta beslut utifrån de regler och den praxis som gäller för fördelning av medel från arvsfonden samt delegationens egen informations-, uppföljnings- och utvärderingsverksamhet.

RRV har i sina kontakter med utredningen framfört att verket delar utredningens syn på dess formella möjlighet att bedriva revision av Arvsfondsdelegationen. RRV har dock också påpekat att om RRV skulle granska delegationen och detta skulle resultera i en rapport finns i nuläget ingen mottagare som har ansvaret för att åtgärder vidtas med anledning av de lämnade synpunkterna. Skälet är att Arvsfondsdelegationen inte omfattas av 13 § verksförordningen och ansvaret för att vidta åtgärder med anledning av revision inte heller regleras på annat sätt. Att granska Arvsfondsdelegationen utifrån detta perspektiv skulle enligt RRV inte vara meningsfullt. RRV bedömer därför att det är tveksamt om verket bör lägga resurser på att granska Arvsfondsdelegationen om inte förutsättningarna ändras.

Utredningen delar RRV:s bedömning att delegationens ledningsansvar behöver förtydligas för att RRV:s granskning skall vara motiverad. Det kan ske genom att regler som motsvarar bestämmelsen i 13 § 2 i verksförordningen om styrelsens ansvar för åtgärder med anledning av RRV:s revisionsrapporter tillämpas på delegation.

Det har konstaterats tidigare att Arvsfondsdelegationen undantagits från kravet att lämna en årsredovisning. Utredningen noterar

att regeringen ändå inhämtar någon form av årligt underlag från delegationen för användning i den årliga skrivelsen till riksdagen om fördelningen av medel från Allmänna arvsfonden.

Utredningen noterar vidare att Statskontoret föreslagit att alla nämndmyndigheter, i princip oavsett storlek, bör lämna åtminstone någon form av enkel årlig verksamhetsberättelse med en anslagsredovisning.

Utredningen anser därför att det underlag som Arvsfondsdelegationen nu ställer till regeringens förfogande lämpligen bör överlämnas i form av en regelrätt årlig redogörelse som ett underlag för den sammanhållna redovisningen till riksdagen. Redogörelsen bör ha formen av en verksamhetsberättelse. Denna skyldighet för Arvsfondsdelegationen bör framgå av arvsfondsförordningen. Delegationens undantag från kravet att lämna årsredovisning bör därmed bestå. Utredningen anser att det är onödigt betungande att kräva att Arvsfondsdelegationen, som f.n. saknar egen personal och ekonomi, bör lämna en fullständig årsredovisning. Utredningen anser att den valda lösningen – att delegationen lämnar en verksamhetsberättelse med en redovisning som bl.a. omfattar den egna stöfördelningen – ligger i linje med de undantag från EA-reglerna som kan ges i nämndmyndigheters regleringsbrev, jämför avsnitt 3.2.6.

Utredningen anser vidare att det vore en fördel för arvsfonden om denna verksamhetsberättelse också kunde samla alla olika myndigheters arbete med stöfördelning från arvsfonden. En vinst med detta arbetssätt skulle kunna vara att stödhanteringen på olika myndigheter behandlades på ett enhetligt sätt i den årliga skrivelsen till riksdagen. En annan fördel med detta arbetssätt är att arvsfondsmedlen skiljs tydligare från övriga medel som berörda myndigheter hanterar. Denna uppgift kan kräva en mindre resursökning till Arvsfondsdelegationen.

Utredningen konstaterar att Arvsfondsdelegationens verksamhet kommer att omfattas av Riksrevisionens granskning. Utredningen förutsätter att de revisorer som kommer att ha ansvar för Arvsfondsdelegationen även granskar den årliga verksamhetsberättelsen med stödredovisningen. Denna granskning bör vad gäller stödredovisning ske i samråd med de revisorer som granskar Regeringskansliet och myndigheter som haft i uppdrag att fördela stöd.

4.6 Utredningens förslag om redovisning och revision – en sammanfattande översikt

I tabell 4.1 jämförs dagens redovisning och revision för verksamheten med Allmänna arvsfonden med de former och regler för redovisning och revision som föreslås av utredningen. Utgångspunkten för tabellen är de uppgifter i verksamheten med arvsfonden som beskrivs närmare i avsnitt 5.2. I Arvsfondsdelegationens och även andra myndigheters arbete med stödgivning ingår administration, information, uppföljning, utvärdering och erfarenhetsåterföring.

Förändringar i ansvar och uppgifter kommenteras i de kolumner som sammanfattar utredningens förslag.

Tabell 4.1 Redovisning och revision av verksamheten med arvsfonden nu och enligt utredningens förslag

Uppgifter i verksamheten med arvsfonden, jämför kapitel 5.2	Ansvar för uppgiften	Nuvarande redovisning och revision	Föreslagen redovisning och granskning	Kommentar
Förvalta fonden inkl. att ta emot medel och att betala ut beviljat stöd efter rekvisition Beslut om återbetalning av stöd enligt 13 § arvsfondslagen	Fondbyrån, Kammarkollegiet	Regler om redovisning och revision saknas. Ett bokslut för fonden upprättas av kollegiet och överlämnas till regeringen. Ingen revision av arvsfonden som eget objekt	En särskild årsredovisning för kapitalförvaltningen av arvsfonden upprättad enligt lag av Kammarkollegiet. Riksrevisionen granskar enligt lag årsredovisningen.	Riktigheten av inbetalningar till arvsfonden bestäms av arvsfonds-enheten. Stödutbetalningar görs av fondbyrån efter rekvisition. En redovisning på ändamålen för stödet bör därför göras av de myndigheter som beslutat om stöd.
Företräda fonden och se till att medel kommer in till fonden Beslut om vissa arvsavstående och fastighetsförsäljningar	Arvsfonds-enhet, Kammarkollegiet	Kammarkollegiets årsredovisning RRV	Kammarkollegiets årsredovisning Riksrevisionen	
Beslut om inriktning/satsningar och i frågor av principiell vikt Beslut om större belopp	Regeringen	Redovisningen till riksdagen Riksdagens revisorer (Regeringskansliets revisionskontor)	Redovisningen till riksdagen Riksrevisionen (Regeringskansliets revisionskontor)	Ingen revisionell granskning sker av redovisningen till riksdagen.
Arvsfondsdelegationens fördelning av stöd	Arvsfondsdelegationen	Ingen egen redovisning RRV genom effektivitetsrevision (Regeringskansliets internredovisning Regeringskansliets revisionskontor)	Verksamhetsberättelse med både egen stödredovisning och en samlad bild av myndigheters stödgivning Riksrevisionen, både redovisnings- och effektivitetsrevision (Regeringskansliets internredovisning Regeringskansliets revisionskontor)	
Andra myndigheters fördelning av stöd	Myndigheter enligt regeringsbeslut	Myndighetens årsredovisning RRV Enligt särskilt regeringsbeslut	Myndighetens årsredovisning Riksrevisionen Enligt särskilt regeringsbeslut	
Årlig redovisning till riksdagen	Regeringen	Redovisningen skall avse fördelning av stöd och inriktning av stödgivningen. Stödredovisningen avser främst regeringen och Arvsfondsdelegationen. Begränsade uppgifter finns om annan stödgivning.	Redovisningen skall avse förvaltningen av arvsfonden, fördelning av stöd och inriktning av stödgivningen. En reviderad årsredovisning för kapitalförvaltningen av fonden ingår. Stödredovisningen omfattar alla myndigheters stödfördelning.	

5 Alternativa organisationsmodeller för verksamhet med Allmänna arvsfonden

I detta kapitel redovisas dels skälen till bildandet av Arvsfondsdelegationen, dels de alternativa modeller för verksamheten med Allmänna arvsfonden som redovisades i samband med Riksdagens revisorers granskning av Allmänna arvsfonden.

5.1 Skäl för val av nuvarande modell med Arvsfondsdelegationen vid Regeringskansliet

Nuvarande modell för stödfördelning ur Allmänna arvsfonden med Arvsfondsdelegationen som fördelar stöd inom de medelsramar och enligt de riktlinjer som regeringen bestämmer kom till 1994. Kammarkollegiets ansvar behölls då oförändrat.

Följande skäl till bildandet av Arvsfondsdelegationen redovisas i Allmänna arvsfonden (SOU 1992:120) och prop. 1993/94:124 Ny lag om Allmänna arvsfonden.

Det fanns en önskan att flytta bort förvaltningsärenden från regeringen i linje med allmänna decentraliseringssträvanden samtidigt som den övergripande beslutanderätten skulle vara kvar hos regeringen. Regeringen skulle avlastas ärenden som typiskt sett inte krävde ett ställningstagande, dvs. ett kollektivt beslut, från regeringens sida.

Centralisering hos regeringen hade vissa fördelar som det gällde att ta till vara. Bland dessa nämndes en obyråkratisk hantering, överblick, tillgång till kompletterande sakkunskap inom Regeringskansliet och en enhetlig prövning av ansökningarna. Viktigast var dock möjligheten till en samhällsdialog med och en informations- och kontaktkanal till berörda sektorer.

Goda erfarenheter fanns redan då av den möjlighet som regeringen hade att i vissa fall delegera beslutanderätten till en underordnad myndighet (Barn- och ungdomsdelegationen) i ärenden som typiskt sett inte krävde ett ställningstagande från regeringens

sida, dvs. alla detaljärenden där det bildats en fast praxis. Regeringen hade snabbt och smidigt kunnat leda utvecklingen, vilket varit av stor betydelse eftersom normerna för bidragsgivningen varit mycket knapphändigt reglerade. Genom ordningen hade anspråken på enhetlighet och effektivitet kunnat förenas med en betydande handlingsfrihet.

Genom att Arvsfondsdelegationen knöts till regeringen bibehölls möjligheten att snabbt och lätt få in kompletterande sakkunskap. Möjligheten kvarstod för en allmän dialog mellan Regeringskansliet och berörda samhällssektorer i samhälls- och utvecklingsfrågor liksom för en kontakt- och informationskanal mellan dem. Regeringen hade kvar den övergripande och policybetonade beslutanderätten och svarade för samhällspolitiska ställningstaganden. Om den beslutande myndigheten inte var knuten till regeringen skulle man gå miste om denna dialog mellan Regeringskansliet och berörda samhällssektorer.

Följande modeller förkastades vid denna tidpunkt av Arvsfondsutredningen.

Decentralisera förvaltning och utdelning till arvlätarens hemvistkommun

Förslag om decentralisering av förvaltning och utdelning till arvlätarens hemvistkommun hade väckts i riksdagsmotioner. Fördelen skulle enligt motionärerna vara garantier för att medlen kom till en ändamålsenlig användning samtidigt som lokala initiativ uppmuntrades och lokala föreningars arbete stimulerades. Det skulle för arvlätaren kännas riktigare om den efterlämnade egendomen kom deras egen bygd till godo än om den tillföll en central fond som förvaltas i Stockholm och delas ut av regeringen.

Mot detta förslag framfördes följande argument:

- fördelar med dåvarande ordning
- en effektiv fondförvaltning förloras
- oregelbundet inflöde av medel till kommunen
- ingen hänsyn till kommunernas olika behov av arvsfondsmedel
- möjlighet skulle saknas att tillgodose behov som bedömdes angelägna för landet i dess helhet
- en inte önskvärd oenhetlighet skulle uppstå vid prövning av bidragsärenden

- fondens betydelse skulle minska avsevärt eftersom de belopp som kan komma att tillfalla kommunerna i allmänhet blir för små för att kunna utnyttjas på ett effektivt sätt
- arvlåtarens önskan kunde man slutligen inte uttala sig om.

En oberoende styrelse med parlamentarisk förankring

En modell med en oberoende styrelse med parlamentarisk förankring hade på några håll ansetts ge ansökningarna en vidare belysning och en mer samvetsgrann tolkning av ansökningarna så att fondens användningsområde bättre skulle motsvara fondens ändamål.

Mot detta skäl anfördes en risk för ett tungrovt och byråkratiskt beslutsfattande; förlängda handläggningstider; svårighet att åstadkomma det breda kunskapsunderlag som en handläggning inom Regeringskansliet erbjuder; förlust av den betydelsefulla och ständigt pågående dialogen mellan Regeringskansliet och berörda samhällssektorer.

Från regeringen fristående statlig myndighet med uppgift att handlägga arvsfondsärenden

En modell med en från regeringen fristående statlig myndighet för handläggning av arvsfondsärenden ansågs kunna undanröja kritiken mot regeringen för gynnande av regeringspartiernas egna politiska föreningar. En centralisering av bidragsgivningen skulle medföra organisatoriska fördelar och en enhetlig bedömning av arvsfondsärendena.

Modellen skulle dock innebära kostnader för uppbyggnad av en ny organisation och kompetensförluster initialt. Risk skulle finnas för en onödigt byråkratisk hantering och längre handläggningstider samtidigt som kunskapsunderlaget för beslut i Regeringskansliet och den därmed sammanhängande samhällsdialogen skulle förloras.

En stadigvarande delegation till flera olika myndigheter skulle dessutom kunna skapa oenhetlighet i bedömningar och eventuellt försvåra möjligheterna till uppföljning och erfarenhetsspridning.

Inrättande av *ett från staten helt fristående rättssubjekt* nämndes avslutningsvis av 1991 års Arvsfondsutredning utan att närmare kommenteras.

5.2 Nuvarande ansvarsfördelning för arvsfondsfrågor

Som framgår av kapitel 2 har regeringen, Kammarkollegiet och Arvsfondsdelegationen uppgifter enligt lag i verksamheten med Allmänna arvsfonden. Dessutom får regeringen delegera till annan myndighet än Arvsfondsdelegationen att besluta om fördelning av stöd ur Allmänna arvsfonden. Ungdomsstyrelsen beslutar enligt 3 § förordningen (1994:1389) med instruktion för Ungdomsstyrelsen om fördelning av medel ur fonden när det gäller sådana utvecklingsprojekt för ungdomar där regeringen har ställt särskilda medel till myndighetens förfogande. Delegationer har dessutom gjorts genom särskilda regeringsbeslut till bl.a. Folkhälsoinstitutet och Socialstyrelsen.

5.2.1 Regeringens roll i arbetet med arvsfondsfrågor

Regeringen har följande uppgifter i arbetet med Allmänna arvsfonden

1. Beslutar i ärenden om stöd som rör större belopp
2. Beslutar i ärenden som är av principiell betydelse eller annars av större vikt
3. Lämnar en årlig redovisning till riksdagen
4. Anger prioriteringar och satsningar i denna redovisning
5. Har möjlighet att delegera beslut om stöd till annan myndighet än delegationen
6. Beslutar om avstående av arv och försäkringsbelopp och om försäljning av fast egendom eller tomträtt som har tillfallit fonden när det gäller större belopp samt beslutar i avstående-ärenden om det uppkommer någon fråga av särskild vikt från allmän synpunkt.
7. Beslutar om grunder för betalning av kostnader för olika myndighetsuppgifter ur Allmänna arvsfonden

Av dessa uppgifter har uppgifterna 6 och 7 inte alls berörts i diskussionen av verksamheter med arvsfonden.

5.2.2 Arvsfondsdelegationen och andra myndigheter

Arvsfondsdelegationen har följande uppgifter i arbetet med Allmänna arvsfonden:

1. Fördela stöd upp till 300 000 kr eller det högre belopp som regeringen bestämmer
2. Ansvara för uppföljning, information och erfarenhetsredovisning
3. Vara beredningsorgan till regeringen i hanteringen av stödet.

Delegationens roll som beredningsorgan kommer till uttryck i regeln i arvsfondsförordningen att den skall lämna över ärenden om stöd ur Allmänna arvsfonden till regeringen:

- a) om ärendet är av principiell betydelse eller annars av större vikt, eller
- b) när delegationen anser att stöd bör lämnas i ärendet med mer än 300 000 kronor, om inte regeringen i fråga om fördelning av stöd för ett särskilt ändamål har bestämt något annat.

Regeringen kan även delegera uppgiften att fördela stöd ur fonden till annan myndighet än Arvsfondsdelegationen. Vid sådana delegationer får den berörda myndigheten ett visst ansvar för uppföljning, information och erfarenhetsredovisning.

5.2.3 Kammarkollegiets arbete med arvsfondsfrågor

Kammarkollegiet har följande två huvudsakliga uppgifter i verksamheter med Allmänna arvsfonden:

1. Företräda fonden och se till att medel kommer in till fonden (arvsfondenheten)
2. Förvalta fonden och betala ut beviljat stöd efter rekvisition (fondbyrån).

Kollegiet beslutar också om återbetalning av stöd ur arvsfonden och efter regeringens bemyndigande om avstående av arv och försäkringsbelopp och om försäljning av fast egendom eller tomt-rätt som har tillfallit fonden. Kollegiet får också godkänna testamente som utesluter fonden från arv. Dessa uppgifter har inte berörts i diskussionen av arbetet med arvsfonden.

5.2.4 Sammanfattande översikt

Följande sex delar i hanteringen av Allmänna arvsfonden har uppmärksammats i diskussionen om hur arvsfondsverksamheten bör organiseras, jämför avsnitten 2.3, 2.4 och 5.2.

1. Förvalta fonden och betala ut beviljat stöd efter rekvisition (Kammarkollegiet, fondbyrån)
2. Företräda fonden och se till att medel kommer in till fonden (Kammarkollegiet, arvsfondsensheten)
3. Fördela stöd med ansvar för uppföljning, information och erfarenhetsredovisning (Arvsfondsdelegationen eller i vissa fall andra myndigheter)
4. Beslut om större belopp (regeringen)
5. Beslut om inriktning/satsningar och i frågor av principiell vikt i fråga om medel ur allmänna arvsfonden och lämna en årlig redovisning till riksdagen (regeringen)
6. Allmänna arvsfonden.

Dessa olika uppgifter sammanfattas i tabellen nedan som referenspunkt för diskussionen i nästa avsnitt.

Uppgift	Ansvarig organisation
1	Kammarkollegiet, fondbyrån
2	Kammarkollegiet, arvsfondsensheten
3	Arvsfondsdelegationen eller, efter regeringsbeslut annan myndighet
4, 5	Regeringen
6	Allmänna arvsfonden

5.3 Alternativa organisationsmodeller som identifierats i samband med Riksdagens revisorers granskning

Följande fem alternativa organisationsmodeller diskuteras i Riksdagens revisorers granskningsrapport och i remissynpunkter på den.

- All verksamhet med arvsfonden samlas i en myndighet (*Riksdagens revisorers modell I*)

- En myndighet ges ett sammanhållet ansvar för myndighetsuppgifterna som rör Allmänna arvsfonden, vars unika ställning består (*Riksdagens revisorers modell II*)
- En nämnd för arvsfondsfrågor som administrativt stödjer sig på en annan myndighet (*ESV:s alternativa lösning*)
- Kammarkollegiet samlar till sig myndighetsuppgifterna med möjlighet till en särskild delegation för beslut om stöd (*Kammarkollegiets alternativa lösning*)
- Stöd fördelas stadigvarande av berörda sektorsmyndigheter (*Ungdomsstyrelsens alternativa lösning*)

Dessa alternativa organisationsmodeller redovisas närmare i det följande med utgångspunkt från samma typ av tabell som använts för att sammanfatta aktuella delar av den nuvarande modellen för arvsfondsverksamheten.

Utredningen konstaterar att ett gemensamt drag hos dessa modeller är att arvsfondsverksamheten inordnas i s.k. traditionell resultatstyrning. Det innebär att regeringens prioriteringar, de s.k. satsningarna, kan komma till uttryck i regleringsbrevet för den berörda myndigheten. I något fall skall arvsfondsmyndighetens bokslut även innehålla Allmänna arvsfonden.

Riksdagens revisorers modell I – allt i ett

Uppgift	Ansvar
1-4, 6	En ny egen myndighet av traditionell typ utanför Regeringskansliet
1	Sköts av Kammarkollegiet på uppdrag
5	Regeringen

Riksdagens revisorer lyfter i sin inledande granskningsrapport fram att det vid granskningen framkommit starka skäl som talar för att arvsfonden och Arvsfondsdelegationen bör slås samman till en myndighet. Genom en gemensam redovisning skapas bl.a. möjligheter till revision av hela verksamheten. Det bidrar till insyn och öppenhet i verksamheten. Kammarkollegiet bör dock även fortsättningsvis förvalta fonden på uppdragsbasis och hanteringen av utbetalningar av beviljade medel bör köpas av kollegiet.

Riksdagens revisorers modell II – sammanhållet ansvar för myndighetsuppgifterna som rör Allmänna arvsfonden

Uppgift	Ansvar
1-4	En ny egen myndighet av traditionell typ utanför Regeringskansliet
1	Sköts av Kammarkollegiet på uppdrag
5	Regeringen
6	Allmänna arvsfonden

Revisorerna föreslår i sitt slutliga förslag till riksdagen att en myndighet skall ansvara för samtliga de myndighetsuppgifter som rör arvsfonden samt att regeringen överväger att placera denna myndighet utanför Regeringskansliet. Myndigheten bör i princip utformas och styras på motsvarande sätt som andra traditionella myndigheter. Vid utformningen av myndigheten bör särskilt eftersträvas att ta tillvara den typ av flexibilitet och öppenhet till nya projekt och verksamhetsidéer som finns hos Arvsfondsdelegationen. Arvsfondens unika ställning bör bestå.

ESV:s alternativa lösning – en nämnd som administrativt stödjer sig på en annan myndighet

Uppgift	Ansvar
1-4	Nämnd som administrativt stödjer sig på en annan myndighet
1	Sköts av Kammarkollegiet på uppdrag
5	Regeringen
6	Allmänna arvsfonden

ESV anser i sitt remissvar att det är i linje med allmänna decentraliseringssträvanden att verksamhet som består av löpande rutinuppgifter, i detta fall handläggning av beslut om stödgivning, placeras utanför Regeringskansliet. Därvid bör enligt verkets mening alla beslut om stödgivning, således även de som i dag beslutas av regeringen, omfattas av förändringen.

Enligt verket bör verksamheten styras på traditionellt sätt genom bl.a. regleringsbrev och genom avlämnande av årsredovisning. Regeringen kan då i regleringsbrev ge närmare bestämmelser om inriktningen av verksamheten under aktuellt budgetår. När det gäller den närmare organisationen av verksamheten anser ESV att alternativ till en egen myndighet bör undersökas, t.ex. en nämnd som administrativt stödjer sig på en annan myndighet.

Kammarkollegiets alternativa lösning – kollegiet samlar till sig myndighetsuppgifterna med möjlighet till delegation för beslut om stöd

Uppgift	Ansvar
1-2	Kammarkollegiet
3	Delegation hos kollegiet för stödbesluten
4, 5	Regeringen
6	Allmänna arvsfonden

Kammarkollegiet anser i sitt remissvar att om alla uppgifter rörande arvsfonden skall samlas på ett ställe, så bör det ske hos Kammarkollegiet. Kollegiet har redan två uppgifter rörande fonden. Kollegiet bör då få knyta till sig en delegation för utdelning av stöd ur fonden. Uppgiften att bereda ansökningar om stöd ur fonden skulle hanteras av personal anställd vid kollegiet, medan beslut i sådana ärenden skulle fattas av delegationen, dvs. beslutsfunktionen för stödärendena skulle vara fristående från kollegiets ordinarie beslutsordning.

Kollegiet anser inte att all verksamhet rörande Allmänna arvsfonden borde placeras i en egen myndighet, med liknande regler som för andra myndigheter under regeringen. Kollegiet menar bl.a. att en sådan myndighet skulle bli för liten för att kunna anställa administrativ personal och upprätthålla specialistkompetens.

Ungdomsstyrelsens alternativa lösning – stöd fördelas stadigvarande av berörda sektorsmyndigheter

Uppgift	Ansvar
1-2	Kammarkollegiet
3-4	Tas om hand av ansvariga myndigheterna för respektive politikområde, dvs. för barn, unga respektive funktionshindrade. I denna modell fördelas fondmedlen mellan målgrupperna av regeringen.
5	Regeringen
6	Allmänna arvsfonden

Ungdomsstyrelsen menar i sitt remissvar att ett alternativ till revisorernas förslag borde kunna vara att koppla den praktiska arvsfondshanteringen till de ansvariga myndigheterna för respektive politikområde, dvs. för barn, unga samt personer med funktionshinder.

Ungdomsstyrelsen anser att denna modell skulle ge arvsfondshanteringen ett mervärde eftersom sakmyndigheterna bör ha en bättre kunskap om sakområdet än den som kan förväntas finnas på Regeringskansliet. Modellen skulle också enligt myndigheten underlätta spridningseffekten.