

Revisionsverkets ställningstaganden

Budgetekonomins interna medfinansiering som finansieringskälla för verksamheten

Revisionen granskade intern verksamhet i statens budgetekonomi som finansieras genom medfinansiering.

Medfinansiering innebär att ett ämbetsverk får finansiering av ett annat ämbetsverk inom budgetekonomin. Medfinansiering kan användas för sådan verksamhet där mottagaren inte har skyldighet att direkt ersätta finansiären för finansieringen. Medfinansierad verksamhet gäller inte sådan verksamhet där en myndighet genomför sina lagstadgade obligatoriska myndighetsuppgifter.

År 2019 uppgick statens interna medfinansiering till cirka 130 miljoner euro.

Anledningen till revisionen var att Statens revisionsverk ansåg det nödvändigt att bedöma statens interna medfinansiering som en helhet. Syftet med revisionen var att säkerställa att statens interna medfinansiering redovisas korrekt i bokföringen, samt att granska om tillämpningen sker enligt förordningarna och om riksdagens budgetmakt i sådana fall uppfylls.

Utbetalningen av medfinansiering redovisas inte tillräckligt transparent i budgeten

Revisionen visade att budgeten för närvarande inte ger tillräcklig insyn i medfinansieringen och att medel därmed överförs till en annan punkt i budgeten. Enligt grundlagen (85 §) får anslag inte överföras från en punkt i budgeten till en annan, om det inte är tillåtet i budgeten eller i lag.

Det är viktigt att riksdagen får information i budgetens beslutdel om att ett anslag kan användas för finansiering av projekt som genomförs av andra ämbetsverk. Vid behov bör man i beslutdelen precisera överföringsfullmakten genom att fastställa till hur stor del anslaget kan användas för ett visst ändamål. Syftet är att trygga riksdagens budgetmakt genom att förhindra att ämbetsverken genom egna beslut kan ändra riksdagens beslut om hur anslagen fördelas. Revisionsverket anser att ett motsvarande användningsändamål för ett anslag inte kan anses vara en tillräcklig tillåtelse att överföra ett anslag till en annan punkt i budgeten.

På kontot för intern medfinansiering bokförs mycket sådan verksamhet som inte är medfinansierad

Revisionen visade att en betydande del av de projekt som behandlades som medfinansierade i bokföringen i själva verket inte var av medfinansieringskaraktär.

Kriterier för vad som kan betraktas som medfinansierad verksamhet fastställdes utifrån lagstiftningen i samband med revisionen. Den medfinansierade

verksamheten bör vara frivillig för de ämbetsverk som deltar i den och får inte grunda sig på ett uppdrag. Den medfinansierade verksamheten borde vara ömsesidigt finansierad. Dessa kriterier gäller inte medfinansiering som betalas ut från EU:s fonder till den del som de omfattas av egen lagstiftning.

Flera projekt som inte uppfyllde dessa krav ingick i revisionens granskning. Vissa av projekten saknade självfinansieringsandel eller alternativt var den mycket liten. En del av dem gällde lagstadgade obligatoriska och permanenta myndighetsuppgifter. Åtgärder som gällde beredningen av en lagreform ansågs kunna jämföras med lagstadgad myndighetsverksamhet. Dessutom ingick projekt som grundade sig på uppdrag och som till sin karaktär var beställningsundersökningar. En del av projekten måste betraktas som avgiftsbelagd verksamhet enligt lagen om grunderna för avgifter till staten, varvid de inte kan vara medfinansierad verksamhet.

Om ett projekt inte uppfyller kriterierna för medfinansiering är det primära alternativet att budgetera medlen direkt till den slutliga användaren. I många fall skulle detta vara mer ändamålsenligt och administrativt enklare. Andra alternativ är dessutom beviljande av inskrivningsrätt till ett anslag utan medfinansiering samt användning av ett konto för ersättningar av kostnader för samverkan. Gränsen mellan medfinansiering och samverkan är delvis oklar.

Intäkter och kostnader för medfinansierad verksamhet stämmer inte överens

Intäkterna och kostnaderna för medfinansierade verksamhet borde i huvudsak motsvara varandra, dvs. gå jämnt ut på statsnivå, men så är inte fallet. År 2020 var skillnaderna mellan bokföringsenheterna i bokföringen av intäkter och kostnader sammanlagt 19 miljoner euro, vilket kan anses vara mycket.

Skillnaderna beror på allokeringen och på att det finansierande och mottagande ämbetsverket har tolkat typen av finansiering på olika sätt. Skillnaderna i allokeringen beror delvis på oklarheter kring vilken fördelningsgrund som ska användas när budgetekonomins interna utgifter för medfinansierad verksamhet, som är konsumtionsutgifter, finansieras från momentet för överföringsutgifter.

Statlig intern medfinansiering är sällan en lämplig finansieringsform

Om EU-finansierade projekt och projekt som inte uppfyller kriterierna för medfinansiering, till exempel gällande frivillighet och användning av självfinansieringsandel, tas bort från projekt som ingår i den statliga medfinansieringen, kommer antalet kvarvarande projekt att minska betydligt.

Utöver att projekten bör uppfylla kriterierna bör användningen av medfinansiering också vara ändamålsenlig. Om medfinansiering används som finansieringsform borde den skapa något slags mervärde – effektivitet eller ekonomisk nytta – i förhållande till direkt budgetfinansiering.

Användningen av medfinansiering medför i viss mån ytterligare administrativt arbete. Den styr också organiseringen av myndighetsverksamheten till kortvariga utvecklingsprojekt med vilka det är svårt att uppnå långvariga resultat.

Om det är fråga om en myndighets permanenta grundläggande verksamhet är det i allmänhet bättre att använda permanent finansiering och fast arbetskraft.

Revisionsverkets rekommendationer

1. Finansministeriet säkerställer genom anvisningar att användningen av anslag för intern medfinansiering tydligt framgår av budgeten.
2. Finansministeriet tillser att om medfinansierad verksamhet inom budgetekonomin finansieras under momentet för överföringsutgifter, allokeras dessa utgifter enligt prestationsprincipen även när hela momentet har antecknats att allokeras på någon annan grund.
3. Finansministeriet och Statskontoret preciserar tillsammans definitionerna av den medfinansierade verksamheten och av samverkan, så att bokföringsenheterna lätt kan förstå vad de betyder och vilken skillnaden mellan dem är.
4. Bokföringsenheterna beaktar att intern medfinansiering inte kan användas för uppdrag och inte heller för obligatorisk lagstadgad myndighetsverksamhet och att projekt inte kan finansieras till fullo genom medfinansiering.
5. Finansministeriet och Statskontoret ger anvisningar om att användningen av inskrivnings sätt för medfinansierad verksamhet slopas och att endast fakturering eller förfarande för utbetalningsansökan används.
6. Statskontoret uppdaterar anvisningen om innehållet i beslutet om fördelning av ofördelade anslag så att om inskrivningsrätten fortfarande används för medfinansierad verksamhet eller för ersättningar för kostnader för samverkan, ska finansieringsformen nämnas i beslutet.
7. Bokföringsenheterna anger tydligt i finansieringsbeslut, avtal och eventuella utdelningsbrev när de använder medfinansiering och vilka de olika parternas faktiska finansieringsandelar och kostnadsposter är.
8. Bokföringsenheterna ser till att inkomsterna och utgifterna för de medfinansierade projekten bokförs enhetligt för rätt år.